

## ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ВІДКРИТОСТІ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ В АСПЕКТІ ДІДЖИТАЛІЗАЦІЇ: ІСТОРИКО-ПРАВОВИЙ ТА ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ

### FORMATION OF THE OPEN SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT: HISTORICAL-LEGAL AND THEORETICAL-LEGAL ANALYSIS

Жаровська І.М., д.ю.н., професор,  
професор кафедри теорії права і конституціоналізму  
Національний університет «Львівська політехніка»

Стаття присвячена питанню функціонування органів влади в контексті їх відкритості. Основну увагу звернуто на органи місцевого самоврядування.

Вказано на значні переваги прозорості публічної влади, а саме: зменшити невизначеність, яка сприяє фінансовій та макроекономічній стабільності, щоб майбутні коригування могли бути мінімізовані; покращення підзвітності уряду, законодавства, ЗМІ та суспільства, що може здійснювати кращий контроль над урядом; підвищення довіри до уряду та побудова більш тісних соціальних стосунків; покращення інвестиційного клімату.

Історико-правовий аналіз проведений у статті продемонстрував, що розвиток технологічної сфери надав можливість трансформації засобів прозорості владних відносин, що відбувалося у два етапи: перший – запровадження новітніх засобів на державному, урядовому рівні; другий – запровадження електронного самоврядування на місцевому рівні. Історико-технологічні стадії розвитку електронного врядування на місцевому рівні репрезентовані на трьох рівнях: електронна інформація, електронних транзакцій та електронна участі.

Згруповано основні переваги прозорості функціонування органів публічної влади, зокрема зменшення невизначеності, яка сприяє фінансовій та макроекономічній стабільності; покращення підзвітності владних інституцій учасникам суспільства, що може здійснювати кращий контроль над владними інституціями; підвищення довіри до органів державної влади та місцевого самоврядування та побудова більш тісних соціальних стосунків; покращення інвестиційного клімату.

Теоретико-правовий аналіз дав можливість розкрити зв'язок довіри до влади, її відкритості та легітимності, оскільки розкриття інформації виступає важливим для підвищення довіри громадян, в свою чергу дієюю є антитеза, про те, що довіра, неможлива, коли доступність інформації обмежена.

**Ключові слова:** відкритість, публічна влада, місцева влада, діджиталізація, електронне врядування.

The article is devoted to the issue of the functioning of government bodies in the context of their openness. The main attention is paid to local self-government bodies.

The significant benefits of transparency in public authority are pointed out, namely: to reduce uncertainty, which contributes to fiscal and macroeconomic stability, so that future adjustments can be minimized; improving accountability of government, legislation, media and society, which can exercise better control over government; increasing trust in the government and building closer social relations; improvement of the investment climate.

The historical and legal analysis carried out in the article demonstrated that the development of the technological sphere provided an opportunity for the transformation of means of transparency of power relations, which took place in two stages: the first – the introduction of the latest means at the state, government level; the second is the introduction of electronic self-government at the local level. The historical and technological stages of the development of e-government at the local level are represented at three levels: electronic information, electronic transactions and electronic participation.

The main advantages of the transparency of the functioning of public authorities are grouped, in particular, the reduction of uncertainty, which contributes to fiscal and macroeconomic stability; improving the accountability of power institutions to society participants, which can exercise better control over power institutions; increasing trust in state authorities and local self-government and building closer social relations; improvement of the investment climate.

The theoretical and legal analysis made it possible to reveal the connection between trust in the government, its openness and legitimacy, since the disclosure of information is important for increasing the trust of citizens, in turn, the antithesis that trust is impossible when the availability of information is limited is effective.

**Key words:** openness, public authority, local authority, digitization, electronic governance.

**Постановка проблеми.** Сучасне суспільство стикається з вагомою проблемою владних відносин – низьким рівнем довіри громадян до публічних органів. Вказане походить від девальвації принципу легітимності влади на практиці, оскільки досягнення високого рівня структурної відкритості сприймаються громадянами як фактор активної участі у політичній системі. На міжнародному інституційному рівні вказано вагомість довіри громадськості. Так Організація економічного співробітництва та розвитку визначає довіру до уряду як «впевненість громадян і бізнесу в діях уряду, які роблять те, що є правильним і сприймається як справедливе» [1]. Отож довіра виступає прямим результатом розриву між очікуваннями громадян та їх сприйняттям фактичного функціонування уряду.

Тільки відкритість органів публічної влади, у тому числі місцевого самоврядування передбачає сучасний підхід до управління, який зосереджується на здатності громадян контролювати та впливати на державні та місцеві процеси в Інтернеті через доступ до урядової інформації та доступу до засобів прийняття рішень. Тому процес

діджиталізації забезпечує нові можливості відкритості органів публічної влади.

Відкриті уряди спрямовані на інтеграцію громадян у політичну систему як активних учасників і співвиробників шляхом інтенсивного використання всіх видів можливостей діджиталізації.

**Стан дослідження.** Питанням відкритості та доступності влади займалися науковці не одного покоління. Зазвичай це фахівці в загальнотеоретичній юриспруденції та конституційному праві, зокрема варто згадати напрацювання Ю. Бисаги, Д. Белова, Н. Бортник, Т. Міхаліної, Н. Ортинської, В. Ковальчува та ще багато інших проголошених експертів. Проте заохочення розв'язання проблеми можливе нині у світлі використання засобів інформаційного суспільства, що створює додаткові можливості, разом з цим, нормативно-технічні проблеми в контексті відкритості та доступності публічно-владних відносин.

Разом з цим, новітність механізму діджиталізації суспільних відносин, електронного врядування створює наукову прогалину в деяких аспектах дослідження.

**Метою цієї статті** є історико-правовий та теоретико-правовий аналіз формування системи відкритості місцевої влади в аспекті діджиталізації.

**Виклад основних положень.** Іноземними науковцями ще десяток років тому доведено, що легкість доступу до інформації, якою володіє уряд, є однією з речей, які хвилюють громаду [2]. Це пояснюється зв'язком між прозорістю та етичними питаннями, корупцією, адміністративними відхиленнями та підзвітністю.

Прозорість є одним із ключових елементів належного управління у формі гарантування доступу та свободи для кожного отримувати інформацію про управління, включаючи управління державними фінансами. Загалом можна визначити значні переваги прозорості, а саме:

- зменшити невизначеність, яка сприяє фіскальній та макроекономічній стабільності, щоб майбутні коригування могли бути мінімізовані;
- покращення підзвітності уряду, законодавства, ЗМІ та суспільства, що може здійснювати кращий контроль над урядом;
- підвищення довіри до уряду та побудова більш тісних соціальних стосунків;
- покращення інвестиційного клімату.

Глобалізаційні процеси та розвиток технологічної сфери надав можливість трансформації засобів прозорості владних відносин. Це відбувалося генезисно через інтеграцію правової та політичної систем на всіх рівнях. Первинним рівнем забезпечення доступності у всіх державах, що реформували систему взаємодії влади та громадськості відбувалася у два етапи: перший – запровадження новітніх засобів на державному, урядовому рівні; другий – запровадження електронного самоврядування на місцевому рівні.

Запровадження нових технологій супроводжувалося законодавчими змінами щодо регулювання їх використання. Наприклад, у Сполучених Штатах федеральний уряд прийняв закони про інформаційні технології, такі як Закон про скорочення документообігу 1980 року та Закон про комп'ютерну безпеку 1987 року. Закон Клінгера-Коена 1996 року був прийнятий для заохочення переходу федерального уряду на електронні форми через систему – широка цифрова модернізація та стратегічне планування. У політичній сфері прийняття електронного уряду та його сприятливої правової структури почали включати демократичні цінності. Невдовзі стала можливою діджиталізація, електронна демократія та онлайн-участь усіх верств населення в прийнятті державних рішень. Використання Інтернету та комп'ютерів дозволило урядам доносити свою політику безпосередньо до громадян у межах своєї юрисдикції. Цю процедуру ще більше зміцнило все більше використання соціальних медіа та мобільних технологій. Громадяни отримали можливість миттєво надавати відгуки про державну політику та обговорювати свої думки в Інтернеті з державними службовцями та іншими громадянами [3].

Суттєвим фактором, що впливає на прозорість є залучення інформаційних технологій, що репрезентований у принципі «доброго електронного урядування». Електронний уряд – це процес системи управління шляхом використання інформаційно-комунікативних технологій як інструменту для полегшення процесу комунікації та транзакцій між громадянами, бізнес-організаціями та між державними установами та персоналом, щоб можна було досягти ефективності, результативності, прозорості та підзвітності уряду перед громадою.

Історико-технологічні стадії розвитку електронного урядування на місцевому рівні репрезентовані на трьох рівнях: електронна інформація, електронних транзакцій та електронна участь.

Електронна інформація складається з основного створення веб-сайту, який публікує публічні оголошення або факти в каталозі.

В електронних транзакціях веб-сайти інтегрують інтерактивні властивості для надсилання або обробки інформації громадянами. Щоб забезпечити узгодженість між рівнями обслуговування та авторизацією сервісних додатків або реєстрацій, електронна транзакція також передбачає вертикальну інтеграцію комп'ютерних систем.

На наступному рівні, електронної участі, інтеграція сфер обслуговування відбувається горизонтально між агентствами або департаментами, що дозволяє краще реагувати на потреби громадян.

Однією з переваг поетапної моделі є те, що вона дає змогу органам місцевого самоврядування візуалізувати та впроваджувати електронний уряд поетапно, переходячи від нижчих до вищих етапів. Що ще важливіше, поетапний підхід дозволяє громадянам і зацікавленим сторонам поступово інтегруватися в процес електронного урядування та полегшує внесення змін і модифікацій на основі відгуків громадян. Остаточним етапом розвитку електронного урядування є форма електронного урядування, яка поєднує адміністративні та демократичні чинники в обмін інформацією та участі громадськості.

Функції та корисність веб-технологій можна класифікувати на дві категорії, зовнішню та внутрішню. Зовні веб-технологія може сприяти зв'язкам з громадськістю всередині спільноти. У внутрішньому плані використання Інтернету та інших інформаційно-комунікаційних технологій має багатообіцяючий потенціал як дієвий інструмент управління, щоб мати можливість збирати, зберігати, організувати та керувати даними й інформацією [4].

Запровадження електронного урядування має величезний потенціал для того, щоб органи місцевого самоврядування покращили надання послуг, краще залучили зацікавлених сторін і розширили участь громадян в управлінні. Однак багато ініціатив електронного урядування ризикують зазнати невдачі, яка може статися через збій проекту, збій систем або збій користувача. Крім того, ІТ-проекти в державному секторі стикаються з інституційними проблемами, подібними до інших державних проектів, такими як неоднозначність цілей, складні структури, правові та регуляторні проблеми та виборчий процес. Основні впливові чинники як визначено у літературі можна класифікувати на такі категорії: (1) зовнішні чинники, (2) внутрішні чинники та (3) перешкоди.

До зовнішніх факторів відносять сприйняття громадянами є ще одним важливим фактором, що впливає на впровадження електронного урядування, особливо серед органів місцевого самоврядування. Громадськість стає все більш обізнаною в технічних питаннях і стає все більш комфортною з цифровими інноваціями та платформами соціальних мереж. Ці досягнення разом із зростанням тисячолітнього населення спонукають місцеві органи влади надавати більше інформації та послуг через цифрові носії по всьому світу. На прийняття громадянами таких ініціатив електронного урядування впливає їхнє сприйняття того, наскільки відкритим і прозорим є їхній уряд або наскільки уряд звик до використання традиційних форм участі громадськості [5].

Внутрішніми активаторами визначено характеристики технічного характеру, такі як технічні навички, професіоналізація та величезний розмір робочої сили, що є критично важливими для впровадження електронного уряду.

С. Ван і М. Фіні підкреслили важливість ролі менеджера у впровадженні електронного урядування на місцевому рівні. Успішний менеджер електронного урядування – це лідер, який готовий йти на логічні ризики, використовуючи раніше не випробувані технології, перерозподіляючи організаційні ресурси в інший спосіб або співпрацюючи з новим партнером із громадянського суспільства. Але є й інші рішення, які державний менеджер може прийняти для покращення ефективності електронного урядування. Дослідження науковців свідчать про те, що чим менш

централізоване прийняття рішень муніципалітетом, тим більша ймовірність впровадження інновацій електронного урядування, оскільки концентрація повноважень може перешкодити організаційній обізнаності та здатності реагувати на виклики, а також потреби адаптуватися. Державний менеджер також може контролювати повсякденність роботи, забезпечуючи більшу різноманітність роботи та зменшуючи кадрові обмеження, щоб дозволити працівникам свободу експериментувати з впровадженням технологій [6].

Перешкоди впровадження можуть мати різносторонній характер, зазвичай вони стосуються політичної волі впровадження електронного урядування. Закритість місцевої влади створює потенціал для корупційної складової, тому певні політичні лідери, представники окремих еліт можуть бути не зацікавлені у покращенні системи відкритості. Поряд з цим слід згадати й економіко-фінансові перепони, оскільки досліджувані засоби відкритості потребують значних додаткових коштів. Тому провідні іноземні експерти пропонують використовувати принцип збалансованості у застосуванні інноваційно-технологічних рішень, виступаючи за необхідність «збалансування витрат, переваг, ризиків і наслідків розробки, прийняття, розгортання систем штучного інтелекту місцевого самоврядування та керування ними для досягнення відповідальних міських інновацій» [7].

І наостанок зазначимо, що вагомим елементом відкритості органів місцевого самоврядування є прозорість їх діяльності. Ці два принципи є нероздільні у правовій демократичній державі. З одного боку, відкритий орган місцевого самоврядування характеризується як організація, яка надає інформацію про свою діяльність, наприклад, бюджетні

та фінансові дані, що дозволяє зовнішнім акторам контролювати та оцінювати її внутрішню роботу та ефективність. Легітимність/довіра буде досягатися шляхом забезпечення «готової доступності інформації про те, що роблять уряди і чому» [8]. Таким чином, розкриття інформації вважається важливим для підвищення довіри громадян, в свою чергу дієюю є антитеза, про те, що довіра, неможлива, коли доступність інформації обмежена.

**Висновок.** Автором згруповано значні переваги прозорості публічної влади, а саме: зменшити невизначеність, яка сприяє фіскальній та макроекономічній стабільності, щоб майбутні коригування могли бути мінімізовані; покращення підзвітності уряду, законодавства, ЗМІ та суспільства, що може здійснювати кращий контроль над урядом; підвищення довіри до уряду та побудова більш тісних соціальних стосунків; покращення інвестиційного клімату.

Історико-правовий аналіз вказує, що розвиток технологічної сфери надав можливість трансформації засобів прозорості владних відносин, що відбувалося у два етапи: перший – запровадження новітніх засобів на державному, урядовому рівні; другий – запровадження електронного самоврядування на місцевому рівні. Історико-технологічні стадії розвитку електронного урядування на місцевому рівні репрезентовані на трьох рівнях: електронна інформація, електронних транзакції та електронна участі.

Теоретико-правовий аналіз дав можливість розкрити зв'язок довіри до влади, її відкритості та легітимності, оскільки розкриття інформації виступає важливим для підвищення довіри громадян, в свою чергу дієюю є антитеза, про те, що довіра, неможлива, коли доступність інформації обмежена.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Government at a Glance 2015. Paris: OECD Publishing, 2015. 212 p. DOI: 10.1787/gov\_glance-2015-en
2. Piotrowski S.J., Bartelli A. Measuring municipal transparency: collection of conference materials 14th IRSPM Conference / Bern, 2010.
3. Manoharan A.P., Ingrams A. I. Conceptualizing E-Government from Local Government Perspectives *State and Local Government Review*. 2018 Vol. 50, Iss.1, P. 56-66
4. Adiputra I.M.P., Utama S., Rossieta, H. Transparency of local government in Indonesia *Asian Journal of Accounting Research*, 2018. Vol. 3 N. 1, P. 123-138. DOI: 10.1108/AJAR-07-2018-0019
5. Rui Pedro L., Piotrowski S. Ingrams, Alex. Open data driven public accountability. *Transforming Government: People, Process and Policy* 2017. Vol.11 P. 42–57.
6. Wang S., Feeney M. K. Determinants of information and communication technology adoption in municipalities. *The American Review of Public Administration* 2016. Vol. 46. P. 292–313.
7. Yigitcanlar T., Corchado J.M, Mehmood R., Li R., Mossberger K., Desouza K. Responsible Urban Innovation with Local Government Artificial Intelligence (AI): A Conceptual Framework and Research Agenda. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity*. 2021. Vol. 7(1) P. 71. DOI:10.3390/joitmc7010071
8. Schmidhuber L., Ingrams A., Hilgers D. Government Openness and Public Trust: The Mediating Role of Democratic Capacity *Public Administration Review* 2021 Vol.81, Iss.1 P. 91-109 DOI: 10.1111/puar.13298