

Цифровізація публічного управління як інструмент адміністративно-правового розвитку об'єднаних територіальних громад

Запотічний Володимир Володимирович¹

Опубліковано	Секція	УДК
30.05.2023	Право	342.9:352:004

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.19788994>

Анотація. У статті досліджено цифровізацію публічного управління як інструмент адміністративно-правового розвитку об'єднаних територіальних громад України у період 2018–2023 років. Проведено понятійне розмежування термінів «цифровізація», «електронне урядування», «цифрова трансформація» та «цифрове врядування» в контексті адміністративно-правової доктрини, обґрунтовано їх нетотожність і наслідки термінологічного змішування для регуляторних рішень на рівні громад. Проаналізовано нормативну архітектуру цифровізації муніципального рівня, зокрема Закони України «Про адміністративні послуги», «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про публічні електронні реєстри», Концепцію розвитку електронного урядування та підзаконні акти щодо функціонування системи «Трембіта» і порталу «Дія». Виявлено характерну прогалину між де-юре та де-факто повноваженнями об'єднаних територіальних громад у цифровій сфері, що загострилася після укрупнення районів у 2020 році та пов'язана з неузгодженістю базового законодавства про місцеве самоврядування із новітнім цифровим регулюванням. Висунуто та обґрунтовано гіпотезу про перетворення цифрового розриву між міськими і сільськими громадами на нову форму адміністративно-правової нерівності, не передбачену конституційним устроєм. Оцінено ключові інструменти цифровізації (платформа «Дія», система «Трембіта», «Вулик», Prozorro, електронні петиції) та ідентифіковано асинхронність між нормативним регулюванням і технологічним впровадженням. Досліджено ризики формалізації цифровізації, кібербезпеки в умовах воєнного стану та фінансової залежності від зовнішніх донорів. Проведено порівняльний аналіз естонської (X-Road), польської (ePUAP) та румунської моделей цифрового муніципального управління з оцінкою їх адаптивності до українських умов. Сформульовано чотири умови, за яких цифровізація переходить від формального compliance до справжнього інструменту адміністративно-правового розвитку громад.

Ключові слова: цифровізація, публічне управління, об'єднані територіальні громади, адміністративно-правовий розвиток, електронне урядування, цифрова трансформація, ЦНАП, цифровий розрив.

¹ ЗВО «Львівський університет бізнесу та права», Україна, ORCID: <https://orcid.org/0009-0002-3103-7706>

Digitalization of public administration as an instrument for administrative and legal development of amalgamated territorial communities

Abstract. The article examines the digitalization of public administration as an instrument for administrative and legal development of amalgamated territorial communities in Ukraine during 2018–2023. A conceptual distinction is drawn among the terms “digitization,” “digitalization,” “digital transformation,” and “digital governance” in the context of administrative law doctrine, substantiating their non-identity and the consequences of terminological confusion for regulatory decisions at the community level. The regulatory architecture of municipal-level digitalization is analyzed, including the Laws of Ukraine “On Administrative Services,” “On the Peculiarities of Providing Public (Electronic Public) Services,” “On Public Electronic Registers,” the Concept for the Development of E-Governance, and subordinate legislation on the functioning of the “Trembita” system and the “Diia” portal. A characteristic gap between de jure and de facto powers of amalgamated territorial communities in the digital sphere is identified, exacerbated by the consolidation of districts in 2020 and linked to the inconsistency of basic local self-government legislation with new digital regulation. The hypothesis that the digital divide between urban and rural communities is transforming into a new form of administrative and legal inequality, not envisaged by the constitutional framework, is proposed and substantiated. Key digitalization tools (the “Diia” platform, the “Trembita” system, “Vulyk,” Prozorro, e-petitions) are evaluated, and the asynchrony between normative regulation and technological implementation is identified. Risks of formalization of digitalization, cybersecurity under martial law, and financial dependence on external donors are examined. A comparative analysis of the Estonian (X-Road), Polish (ePUAP), and Romanian models of digital municipal governance is conducted, assessing their adaptability to Ukrainian conditions. Four conditions under which digitalization transitions from formal compliance to a genuine instrument of administrative and legal development of communities are formulated.

Keywords: digitalization, public administration, amalgamated territorial communities, administrative and legal development, e-governance, digital transformation, CNAP, digital divide.

Вступ

Цифровізація публічного управління на рівні об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ) в Україні 2018–2023 років перетворилася з технічного додатку до адміністративних процедур на самостійний інструмент перерозподілу владної компетенції та легітимації місцевого самоврядування. Попри офіційну риторику успіху, емпірична реальність свідчить про глибоку асиметрію: великі міські громади формують власні цифрові екосистеми, тоді як переважна більшість сільських ОТГ залишається споживачем централізованих сервісів держави. Асиметрія перетворює цифровізацію на тест адміністративно-правової суб'єктності: громада, яка не здатна самостійно адмініструвати цифрові процеси, втрачає частину реальної автономії, формально її зберігаючи. Повномасштабна війна і кандидатський статус ЄС, наданий у червні 2022 року, радикально змінили ставки – цифровізація стала водночас ресурсом стійкості та зобов'язанням за Угодою про асоціацію. Без переосмислення розподілу компетенцій між районним і громадівським рівнями та без подолання цифрового розриву між типами ОТГ цифровізація залишатиметься імітаційним compliance, а не інструментом адміністративно-правового розвитку.

Децентралізаційна реформа 2014–2020 років завершилася укрупненням районів та передачею значного масиву повноважень безпосередньо громадам, проте цифрова інфраструктура для реалізації цих повноважень розвивалася нерівномірно. Закони

України «Про адміністративні послуги» (у редакції 2022 р.), «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг», «Про публічні електронні реєстри» створили нормативний каркас, який формально розширює цифрову суб'єктність ОТГ, однак фактична здатність громад скористатися цим каркасом залежить від ресурсів, кадрів та інфраструктури, розподілених вкрай нерівномірно.

Понятійно-категоріальний апарат цифровізації публічного управління досліджували В. С. Куйбіда, О. В. Карпенко та В. В. Наместнік, які обґрунтували перехід від концепції «електронного урядування» до «цифрового врядування» як зміну управлінської філософії від New Public Management до Digital Era Governance [5]. О. А. Баранов зосередився на правових проблемах, породжених розбіжністю між соціальною та цифровою трансформаціями, наголосивши на недостатності концептуалізації базових понять у законодавстві України [6]. М. Міхровська систематизувала чотири рівні цифрової термінології (digitization, digitalization, цифрова трансформація, цифрове урядування) та показала, що їх ототожнення в нормативних документах призводить до хибних регуляторних рішень [4]. С. В. Чорний запропонував розуміти цифровізацію як системний метод, спрямований одночасно на прискорення сервісів, захист інформації та залучення громадян до політичних процесів [7].

Є. Бородин, Н. Піскоха та Г. Демошенко комплексно дослідили проблеми й переваги цифровізації на рівні місцевого самоврядування, зафіксувавши, що значна частина органів місцевого самоврядування продовжує використовувати успадковані системи, несумісні із сучасними реєстрами [1]. Н. Піскоха окремо ввела поняття «цифрової громади» як результату трансформації, а не механічного оцифровування, визначивши критерії та напрямки утворення таких громад [2]. Г. Демошенко зосередилася на впливі цифрової трансформації на муніципальне управління, акцентувавши, що процес охоплює поряд із технологічним впровадженням також навчання працівників і перехід організаційної культури до цифрових стандартів [3]. В. Д. Сиротін проаналізував сутність та особливості цифровізації у сфері публічного управління, зафіксувавши як основні емпіричні результати впровадження те, що послуги надаються простіше, видатки скорочуються, а корупційні прояви зменшуються [8].

Я. Ф. Жовнірчик і В. В. Квасюк дослідили стратегічний вимір електронного урядування та електронної демократії в контексті децентралізації, обґрунтувавши, що справжній баланс між централізацією та децентралізацією досягається саме через ІКТ-інструменти, які водночас вимагають централізованих стандартів і децентралізованої відповідальності [9]. Т. В. Пуліна, Л. В. Шитікова та О. М. Риженко на прикладі сервісу «єМалятко» продемонстрували, як комплексна електронна послуга змінює логіку адміністративного провадження, дозволяючи отримати десять послуг в одному вікні замість послідовного звернення до кількох органів [10]. Н. О. Сидоренко дослідила проблематику діджиталізації електронних адміністративних послуг, зробивши акцент на тому, що діджиталізація має стати чинником прозорості та дієвості роботи органів місцевого самоврядування, однак вимагає системи захисту даних [12]. Г. Ю. Разумей та М. М. Разумей розглянули діджиталізацію публічного управління як складник цифрової трансформації України, відзначивши комплексність інструментарію, що робить діджиталізацію ядром трансформації [13].

А. В. Миколук зосередив увагу на діджиталізації та публічній комунікації як інструментах підвищення ефективності місцевого самоврядування, зафіксувавши, що цифрові комунікаційні інструменти вже змінили характер взаємодії громади й влади, проте правове регулювання відповідальності посадових осіб за їхнє використання залишається розмитим [14]. Ю. Батир, А. Помаза-Пономаренко та І. Лопатченко дослідили електронне урядування розвитком сучасних міст, обґрунтувавши потребу активної співпраці держави, приватного сектору і громадськості [15]. О. Бардах проаналізувала взаємодію органів місцевого самоврядування та бізнесу крізь призму

цифрової трансформації та неокорпоративізму, дійшовши висновку, що муніципальний рівень не повною мірою використовує потенціал технологій [16]. С. А. Квітка разом із колегами визначив перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління [17], а в окремому дослідженні оцінив масштаби цифрового розриву між громадами на прикладі доступу до мобільного Інтернету в Дніпропетровській області [18].

У зарубіжній літературі R. Saputro, I. Pappel, H. Vainsalu, S. Lips та D. Draheim дослідили передумови впровадження інтероперабельної платформи X-Road, виявивши ключові фактори успіху естонської моделі [19]. D. Kołodziej оцінив стан електронних послуг у польських муніципалітетах на прикладі Piekary Śląskie, показавши, що лише незначна частка послуг повноцінно надається онлайн навіть через 15 років після запуску ePUAP [20]. P. Charasz та J. P. Vogler на прикладі Польщі з'ясували, що фонди ЄС підвищують адміністративну спроможність муніципалітетів переважно у вимірі здатності розрізняти типи запитів, а не в системній інформаційній спроможності [21]. J. Marienfeldt на матеріалі Німеччини описав ненавмисні негативні наслідки цифровізації місцевого рівня, зокрема погіршення доступу для вразливих груп [22]. P. Swianiewicz та A. Kurniewicz методологічно застерегли від «post-communist basket» підходу до порівняння місцевого самоврядування у країнах Центральної та Східної Європи [23]. N. Urs на румунському матеріалі зафіксував нерівномірність електронного урядування між великими містами й малими комунами [24]. A. Ingrams, A. Manoharan, L. Schmidhuber та M. Holzer у лонгitudному дослідженні глобальних міст визначили, що детермінантами стійкого розвитку е-урядування є розмір муніципалітету, інституційна спроможність і політична воля, а не зовнішні гранти [25].

Метою статті є аналіз цифровізації публічного управління як інструменту адміністративно-правового розвитку об'єднаних територіальних громад України у період 2018–2023 років. Для досягнення мети поставлено такі завдання: по-перше, провести понятійне розмежування ключових концептів (цифровізація, електронне урядування, цифрова трансформація, цифрове врядування) в контексті адміністративно-правової доктрини та виявити наслідки їх змішування для регуляторних рішень на рівні громад; по-друге, дослідити нормативну архітектуру цифровізації муніципального рівня та ідентифікувати прогалини компетенції між районним і громадівським рівнями; по-третє, обґрунтувати гіпотезу про перетворення цифрового розриву між міськими і сільськими ОТГ на нову форму адміністративно-правової нерівності; по-четверте, оцінити основний інструментарій цифровізації та ризики його формалізації; по-п'яте, провести порівняльний аналіз європейських моделей та сформулювати умови, за яких цифровізація переходить від формального compliance до системної трансформації управління.

Результати

Понятійне поле цифровізації публічного управління в українській доктрині залишається фрагментованим, і безпосередньо позначається на регуляторних рішеннях. Дослідники послідовно розмежовують чотири відмінні концепти: digitization як технічне переведення аналогового в цифрове, digitalization як інтеграцію цифрових технологій у процеси, цифрову трансформацію як системну зміну моделей управління та цифрове урядування як нову парадигму взаємодії влади й суспільства [4]. Перехід від «електронного урядування» до «цифрового врядування» відображає зміну філософії – від New Public Management до Digital Era Governance, де ключовим є не технологія, а клієнтоорієнтована цілісність [5]. Брак концептуалізації цих понять у законодавстві України породжує правову невизначеність у публічно-правовій сфері [6], а на рівні громад плутанина матеріалізується у вигляді стратегій розвитку, де «цифровізація» ототожнюється з купівлею техніки для центрів надання адміністративних послуг.

Термінологічне змішування зумовлює регуляторну міопію: законодавець і виконавчі органи описують завдання ОТГ мовою інфраструктурних рішень, а не управлінських процесів.

Цифровізацію доцільніше розуміти як системний метод, спрямований одночасно на прискорення сервісів, захищеність інформації та залучення громадян до політичних процесів [7], однак багатовимірність методу не відображена в типових рішеннях місцевих рад, де бюджет «на цифровізацію» зводиться до закупівлі обладнання. Дослідження засвідчують, що послуги надаються простіше, видатки зменшуються, а корупційні прояви скорочуються, проте всі ці зрушення стосуються інструментальної сторони, а не трансформації відносин [8]. Водночас поняття «цифрової громади» як результату саме трансформації, а не оцифровування [2] засвідчує принципово інший масштаб перетворень. Ототожнення понять, таким чином, не є суто академічною проблемою: воно легітимізує поверхневі регуляторні рішення, які відтворюють стару управлінську парадигму в новій технічній оболонці.

Визначивши категоріальний апарат, доцільно перейти до аналізу нормативної архітектури, яка утворює правову рамку цифровізації муніципального рівня. Нормативна рамка сформована кількома шарами актів різної юридичної сили, і їх взаємодія створює характерну асиметрію компетенцій. Закон «Про адміністративні послуги» № 5203-VI (у редакції Закону № 2073-IX від 17.02.2022) прямо зобов'язав ОТГ створити ЦНАП при виконавчих органах рад, а його положення узгоджено з принципом надання послуг через Єдиний державний вебпортал «Дія». Паралельно Закон «Про особливості надання публічних (електронних публічних) послуг» № 1689-IX від 15.07.2021 запровадив поняття автоматичного режиму надання послуги та режим paperless, заборонивши вимагати паперові документи, якщо вони наявні в реєстрах. Закон «Про публічні електронні реєстри» № 1907-IX від 18.11.2021 визначив органи місцевого самоврядування і як користувачів, і як держателів окремих реєстрів, що формально розширює їхню цифрову суб'єктність. Концепція розвитку електронного урядування (розпорядження КМУ № 649-р від 20.09.2017) та План заходів її реалізації (розпорядження № 617-р від 22.08.2018) лише рекомендують органам місцевого самоврядування керуватися її положеннями – тобто центральний рівень ухиляється від імперативних інструкцій, залишаючи громадам вибір, якого вони часто не в змозі зробити.

Описана інституційна архітектура становить організаційну рамку, проте аналіз виявляє характерну прогалину між де-юре й де-факто повноваженнями. Первинна компетенція з цифровізації адміністративних послуг перейшла до ОТГ через ЦНАП, а районні ради після укрупнення 2020 року втратили ці повноваження, але нормативна неузгодженість із базовим Законом «Про місцеве самоврядування в Україні» 1997 року зберігається [11]. Адміністратори ЦНАП в ОТГ часто не мають доступу до потрібного набору реєстрів, оскільки технічна інтеграція не встигає за нормативним делегуванням [12]. Ситуація виявляє парадокс децентралізації в цифрову епоху: справжній баланс між централізацією та децентралізацією досягається саме через ІКТ-інструменти, які водночас вимагають централізованих стандартів і децентралізованої відповідальності [9]. Нормативна архітектура, отже, одночасно випереджає громади (забороняє вимагати документи, яких орган місцевого самоврядування не має технічної змоги отримати з реєстрів) і відстає від них (не забезпечує чіткого розмежування компетенцій після укрупнення районів).

Цифрова спроможність громад, як засвідчують емпіричні дослідження, розподілена радикально нерівномірно, і нерівномірність формує передумови для нової форми адміністративної нерівності. У масштабному дослідженні 60 ОТГ Дніпропетровської області інтегровані показники покриття зв'язку 3G/4G різнилися в кілька разів, що утворювало базовий технологічний бар'єр: розгорнути електронні

послуги в сільських громадах без стійкого покриття неможливо [18]. Міські громади з населенням понад 100 тисяч осіб зазвичай мають власні ІТ-підрозділи, стратегії цифровізації та здатність самостійно інтегруватися з «Дією», тоді як у переважній частині сільських ОТГ цифровізація зводиться до єдиного адміністратора ЦНАП з ноутбуком і доступом через систему «Вулик» [30]. Значна частина органів місцевого самоврядування продовжує використовувати успадковані системи, несумісні з сучасними реєстрами [1], що поглиблює розрив.

Цифровий розрив між ОТГ, якщо припустити його усталення, перетворюється на нову форму адміністративно-правової нерівності, яку не передбачає Конституція, але яка реально звужує обсяг повноважень громади. Велика міська громада може самостійно адмініструвати електронні петиції, відкриті дані бюджету, сервіси «Відкрите місто» та інтегрувати власні рішення з системою «Трембіта»; натомість сільська ОТГ залишається пасивним отримувачем уніфікованих сервісів – її суб'єктність у цифровому вимірі зведена до статусу користувача. Муніципальний рівень не повною мірою використовує потенціал технологій, оскільки реальна взаємодія з бізнесом і громадою вимагає суб'єктної позиції, якої бракує малим громадам [16]. Цифрова трансформація охоплює поряд із технологіями також навчання працівників та перехід організаційної культури від ручних систем до цифрових [3], і саме на цих нетехнічних рівнях розрив між типами громад найбільший.

Інструментарій цифровізації в ОТГ охоплює понад десяток платформ і сервісів: «Дію», систему електронної взаємодії «Трембіта», ЦНАП-онлайн через «Вулик», електронні петиції, Prozorro, відкриті дані бюджетів на spending.gov.ua, інтеграцію з ЄДРПОУ. Саме комплексність цих інструментів робить діджиталізацію ядром цифрової трансформації публічного управління загалом [13]. Сервіс «єМалютко» демонструє, як комплексна електронна послуга перебудовує адміністративну процедуру: замість послідовного звернення до кількох органів громадянин отримує десять послуг в одному вікні [10], що перевизначає саму логіку адміністративного провадження, закріплену в Законі «Про адміністративну процедуру». Проблема, однак, полягає в асинхронності нормативного й технологічного тактів. Цифрові комунікаційні інструменти (соціальні мережі, портали, чат-боти) вже змінили характер взаємодії громади й влади, однак правове регулювання відповідальності посадових осіб за їхнє використання залишається розмитим [14]. Успішне впровадження е-урядування потребує активної співпраці держави, приватного сектору і громадськості, проте нормативного механізму такої тристоронньої взаємодії на рівні громад фактично не існує [15]. Електронні петиції функціонують у правовому вакуумі щодо наслідків: громада зобов'язана розглянути петицію, але не зобов'язана змінити рішення навіть за доведеної підтримки.

Цифровізація на рівні ОТГ дедалі частіше функціонує як формальний індикатор, відірваний від якості управління, і саме в цьому полягає ключовий ризик. Кібербезпека в умовах воєнного стану стала критичною: атаки на державні реєстри з лютого 2022 року продемонстрували, що децентралізована архітектура на кшталт «Трембіти» є водночас перевагою (відсутність єдиної точки відмови) і вразливістю (слабкі ланки на рівні малих громад з непідготовленими адміністраторами) [26]. Захист персональних даних регулюється Законом № 2297-VI від 01.06.2010, однак зміни, внесені Законом № 1907-IX, що заборонили обробку певних категорій даних через хмарні сервіси поза Україною, до квітня 2023 року так і не отримали повноцінного механізму виконання на рівні громад.

Фінансова залежність від зовнішніх донорів утворює другу структурну вразливість. EU4DigitalUA, EGOV4UKRAINE (U-LEAD with Europe), програма TAPAS від USAID забезпечили «Трембіту», «Вулик» і ключові компоненти Prozorro [30]. Без донорського фінансування система у нинішньому вигляді не існувала б – інфраструктура належить Україні, але її розвиток та оновлення критично залежать від

зовнішнього циклу фінансування, що формує специфічну суверенну залежність. Фонди ЄС підвищують адміністративну спроможність муніципалітетів, але переважно у вимірі здатності розрізняти типи запитів, а не в системній інформаційній спроможності [21], тож зовнішнє фінансування продукує передусім видимі результати (нові сервіси, кількість наданих послуг) без гарантії системних змін. Детермінантами стійкого розвитку е-урядування є розмір муніципалітету, інституційна спроможність і політична воля [25]. Ризик ненавмисних негативних наслідків цифровізації, зафіксований на матеріалі Німеччини (погіршення доступу для вразливих груп і службовців, які не встигають адаптуватися) [22], для українських ОТГ помножений на воєнну дестабілізацію та демографічні втрати.

Європейські моделі цифрового урядування дають підстави для обережних оцінок щодо їх адаптації до українських ОТГ. Естонська модель X-Road, покладена в основу української «Трембіти», теоретично ідеально відповідає умовам децентралізації: розподілений шар обміну даними, де кожна організація зберігає контроль над власними даними, принцип once-only і криптографічний захист кожного повідомлення [19]. Однак передумовами успіху в Естонії були політична воля протягом двох десятиліть, сильна нормативна база та інституційна координація – жодна з цих передумов в українському контексті на рівні громад не виконана повністю. Польський ePUAP демонструє контрастний кейс: централізована платформа з обмеженою зрілістю послуг – лише незначна частка з кількох сотень карток послуг повноцінно виконуються онлайн, решта вимагає особистої присутності [20]. Навіть через 15 років після запуску модель не забезпечила реальної сервісної зрілості на рівні гміни.

Ні естонська, ні польська модель не можуть бути скопійовані механічно через принципову різницю в адміністративно-територіальному устрої та фіскальній автономії. Підходи, що ігнорують нюанси національних контекстів у пострадянських країнах, методологічно хибні [23]. Нерівномірність між великими містами й малими комунами, брак стандартизації і спроможності, зафіксовані на румунському матеріалі [24], демонструють ту саму траєкторію, що загрожує Україні. Рамка eGovernment Benchmark ЄС 2022 оцінює лідерів за чотирма вимірами (User Centricity, Transparency, Key Enablers, Cross-border Mobility), і українська «Дія» формально відповідає першому і третьому вимірам, але transparency і cross-border mobility на рівні громад залишаються слабкими [28]. Таллінська декларація 2017 року закріпила шість принципів, серед яких interoperability by default та trustworthiness & security – принципи, які Україна імплементує системно, але переважно на центральному рівні [29]. Стрибок України з 82-го (2018) до 46-го місця (2022) за індексом EGDІ ООН [27] є показовим на національному рівні, проте не гарантує локальну спроможність. Європейські моделі, отже, дають Україні архітектурні принципи, але не готовий шаблон, і саме тут відкривається простір для оригінальної української моделі – мобільно-орієнтованої, з суперапом «Дія», але з необхідним посиленням муніципального рівня.

Висновки

Цифровізація публічного управління в об'єднаних територіальних громадах України 2018–2023 років є інструментом із подвійним потенціалом: вона може як запустити системну адміністративно-правову трансформацію, так і законсервувати імітаційну модернізацію. Позитивні зрушення незаперечні: поява платформи «Дія», системи «Трембіта», сервісу «Вулик», стрибок України в рейтингу EGDІ з 82-го на 46-те місце, нормативна база з ключових законів 2021–2022 років свідчать, що Україна перебуває на траєкторії цифрової держави. Водночас переважна частина сільських ОТГ поки залишається пасивним користувачем, а не суб'єктом цифрового урядування, і саме ця асиметрія становить головний виклик.

Проведений аналіз засвідчив, що термінологічне змішування понять «цифровізація», «електронне урядування» та «цифрова трансформація» на нормативному рівні легітимізує поверхневі регуляторні рішення, які відтворюють стару управлінську парадигму в новій технічній оболонці. Нормативна архітектура одночасно випереджає громади, покладаючи на них зобов'язання щодо режиму paperless, і відстає від них, не забезпечуючи чіткого розмежування компетенцій після укрупнення районів. Цифровий розрив між міськими та сільськими громадами перетворюється на нову форму адміністративно-правової нерівності, яка не передбачена конституційним устроєм, але реально змінює обсяг повноважень громади.

Цифровізація перетворюється з технічної модернізації на справжній інструмент адміністративно-правового розвитку громад лише за виконання чотирьох умов. Перша – нормативне усунення компетентнісного розриву між районним і громадівським рівнями, щоб ОТГ юридично володіли цифровими процесами, які де-факто вже адмініструють. Друга – кадрова революція на місцях, оскільки без підготовлених фахівців з цифрового адміністративного права жодна технологія не замінить парадигми управління. Третя – перегляд фінансової моделі в напрямі внутрішніх джерел сталого фінансування замість ситуативної залежності від донорів. Четверта – формування власне української моделі цифрового муніципального управління, яка поєднує естонську інтероперабельність, польські уроки уникнення фрагментації та унікальні українські рішення на кшталт мобільного суперапу.

Воєнний стан і кандидатський статус ЄС створюють одночасно тиск і вікно можливостей: вперше цифровізація громад не є опцією, а умовою стійкості й євроінтеграції. За інших обставин цифровізація залишиться формальним compliance – а отже, втратою історичної можливості перетворити громади на справжніх суб'єктів, а не лише адресатів публічного управління.

Список використаних джерел

1. Бородін Є., Піскоха Н., Демошенко Г. Проблеми і переваги цифровізації місцевого самоврядування. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 4. С. 95–103. DOI: <https://doi.org/10.15421/152141>
2. Піскоха Н. Цифрова трансформація місцевого самоврядування: визначення поняття та напрямків утворення цифрових громад. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 6. С. 39–45. DOI: <https://doi.org/10.15421/152168>
3. Демошенко Г. Вплив цифрової трансформації на муніципальне управління. *Аспекти публічного управління*. 2022. Т. 10, № 1. С. 36–42. DOI: <https://doi.org/10.15421/152274>
4. Міхровська М. Цифрова термінологія в публічному управлінні: від оцифровування до цифрового урядування. *Юридичний науковий електронний журнал*. 2021. № 6. С. 142–144. DOI: <https://doi.org/10.32782/2524-0374/2021-6/38>
5. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. Серія: Державне управління*. 2018. № 1. С. 5–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vnaddy_2018_1_3
6. Баранов О. А. Соціальна та цифрова трансформації: джерело правових проблем. *Інформація і право*. 2021. № 3 (38). С. 59–73. URL: <http://il.ippi.org.ua/article/view/287720>
7. Чорний С. В. Поняття та перспективи розвитку цифровізації у сфері публічного управління. *Київський часопис права*. 2022. № 4. С. 224–229. DOI: <https://doi.org/10.32782/klj/2021.4.34>

8. Сиротін В. Д. Сутність та особливості цифровізації у сфері публічного управління. *Проблеми сучасних трансформацій. Серія: право, публічне управління та адміністрування*. 2023. № 8. DOI: <https://doi.org/10.54929/2786-5746-2023-8-02-05>
9. Жовнірчик Я. Ф., Квасюк В. В. Електронне врядування та електронна демократія стосовно децентралізації в Україні: стратегії реалізації та розвитку. *Інвестиції: практика та досвід*. 2020. № 1. С. 105–113. DOI: <https://doi.org/10.32702/2306-6814.2020.1.105>
10. Пуліна Т. В., Шитікова Л. В., Риженко О. М. Удосконалення системи надання електронних послуг – ключова задача місцевого самоврядування. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2020. № 11. URL: <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=1844>
11. Коновал В. О. Організаційно-правові механізми державного управління електронним урядуванням на місцевому рівні на прикладі територіальної громади міста Києва: дис. ... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02. Київ: ІПК ДСЗУ, 2018. 220 с.
12. Сидоренко Н. О. Діджиталізація: електронні адміністративні послуги. *Дніпровський науковий часопис публічного управління, психології, права*. 2021. № 4. С. 11–15. DOI: <https://doi.org/10.51547/ppp.dp.ua/2021.4.2>
13. Разумей Г. Ю., Разумей М. М. Діджиталізація публічного управління як складник цифрової трансформації України. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2020. № 2 (25). С. 139–145. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2020/2/23.pdf>
14. Миколук А. В. Діджиталізація та публічна комунікація як інструменти підвищення ефективності місцевого самоврядування. *Публічне управління та митне адміністрування*. 2022. № 2 (33). С. 45–50. URL: <http://biblio.umsf.dp.ua/jspui/bitstream/123456789/5186/1/8.pdf>
15. Батир Ю., Помаза-Пономаренко А., Лопатченко І. Електронне урядування розвитком сучасних міст. *Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія: Державне управління*. 2021. Вип. 2 (15). С. 278–285. URL: <http://repositsc.nuczu.edu.ua/>
16. Бардах О. Взаємодія органів місцевого самоврядування та бізнесу: цифрова трансформація та неокорпоративізм. *Аспекти публічного управління*. 2021. Т. 9, № 6. С. 26–32. DOI: <https://doi.org/10.15421/152166>
17. Квітка С. А., Новіченко Н., Гусаревич Н., Піскоха Н., Бардах О., Демошенко Г. Перспективні напрямки цифрової трансформації публічного управління. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8, № 4. С. 129–146. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/807>
18. Квітка С. А. та ін. Доступ до мережі Інтернет через мобільні пристрої: світовий досвід та перспективи розвитку в Україні. *Аспекти публічного управління*. 2020. Т. 8. URL: <https://aspects.org.ua/index.php/journal/article/view/677>
19. Saputro R., Pappel I., Vainsalu H., Lips S., Draheim D. Prerequisites for the Adoption of the X-Road Interoperability and Data Exchange Framework: A Comparative Study. *Proceedings of ICEGOV 2020*. ACM, 2020. DOI: <https://doi.org/10.1145/3494193.3494209>
20. Kołodziej D. E-Government Solutions in Poland: The State of E-Services Provided by a Selected Local Government Unit. *Journal of Public Governance*. 2023. Vol. 64, No. 2. DOI: <https://doi.org/10.15678/PG.2023.64.2.04>
21. Charasz P., Vogler J. P. Does EU funding improve local state capacity? Evidence from Polish municipalities. *European Union Politics*. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1177/14651165211005847>
22. Marienfeldt J. Digital transformation going local: implementation, impacts and constraints from a German perspective. *Public Money & Management*. 2023. DOI: <https://doi.org/10.1080/09540962.2021.1939584>

23. Swianiewicz P., Kurniewicz A. Coming out of the Shadow? Studies of Local Governments in Central and Eastern Europe in European Academic Research. *Local Government Studies*. 2019. Vol. 45, No. 2. P. 153–174. DOI: <https://doi.org/10.1080/03003930.2018.1552152>
24. Urs N. E-government development in Romanian local municipalities: A complicated story of success and hardships. *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2018. No. 55E. DOI: <https://doi.org/10.24193/tras.55E.8>
25. Ingrams A., Manoharan A., Schmidhuber L., Holzer M. Stages and Determinants of E-government Development: A Twelve-year Longitudinal Study of Global Cities. *International Public Management Journal*. 2020. Vol. 23, No. 6. P. 731–769. DOI: <https://doi.org/10.1080/10967494.2018.1467987>
26. World Bank. Ukraine e-Government Assessment. Washington: World Bank Governance Global Practice, June 2018. URL: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/379971544700498182/pdf/WP-P168572-PUBLIC-PCA-DANIEL-J-BOYCE-Ukraine-eGovernance-Report-002.pdf>
27. United Nations Department of Economic and Social Affairs. UN E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York: UN DESA, 2022. URL: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/reports/un-e-government-survey-2022>
28. European Commission. eGovernment Benchmark 2022: Synchronising Digital Governments. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2022. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovement-benchmark-2022>
29. Tallinn Declaration on eGovernment: ministerial declaration signed at the eGovernment Conference, Tallinn, 6 October 2017. URL: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/ministerial-declaration-egovement-tallinn-declaration>
30. EU4DigitalUA / EGOV4UKRAINE. Supporting e-governance reforms in Ukraine: Programme Reports 2018–2023. e-Governance Academy & FIIAPP. URL: <https://eu4digitalua.eu/en/>