

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЛІКВІДУВАННЯ ЦИФРОВОЇ ТА КОГНІТИВНОЇ НЕРІВНОСТІ ГРОМАДЯН УКРАЇНИ ЯК СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Кравченко І. О.**

### **ВСТУП**

Цифрова трансформація публічного управління в Україні істотно змінює статус громадян як суб'єктів публічної влади. Поширення електронних послуг, інструментів електронної демократії, відкритих даних створює передумови для якісно нового рівня залучення населення до вироблення та реалізації державної політики. Водночас структурні розриви в доступі до цифрової інфраструктури, нерівномірний рівень цифрових та когнітивних компетентностей населення відтворюють і поглиблюють цифрову та когнітивну нерівність, обмежуючи реалізацію конституційного принципу рівності громадян у доступі до публічної влади.

Цифрова нерівність проявляється у відмінностях доступу до інтернету, цифрових пристроїв, сучасних сервісів, тоді як когнітивна нерівність стосується неоднакового рівня сприйняття, критичного осмислення, опрацювання інформації та здатності користуватися цифровими інструментами для реалізації своїх прав і свобод. У сфері публічного управління ця подвійна нерівність безпосередньо впливає на спроможність громадян бути повноцінними суб'єктами управлінських процесів – від отримання адміністративних послуг до участі у виробленні рішень.

Метою статті є комплексне обґрунтування організаційно-правових засад ліквідування цифрової та когнітивної нерівності громадян України як суб'єктів публічного управління, з урахуванням національного законодавства, міжнародних стандартів та кращих практик зарубіжних країн.

Для досягнення зазначеної мети поставлено такі завдання:

Розкрити теоретико-методологічні підходи до розуміння цифрової та когнітивної нерівності в контексті публічного управління. Проаналізувати чинне нормативно-правове регулювання цифрової трансформації та участі громадян у публічному управлінні в Україні.

Визначити організаційно-правовий статус громадян як суб'єктів публічного управління в умовах діджиталізації. Окреслити інституційні механізми та інструменти подолання цифрової та когнітивної нерівності.

Узагальнити релевантний зарубіжний досвід та можливості його імплементації в Україні. Сформулювати пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад ліквідування цифрової та когнітивної нерівності в Україні.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають у процесі забезпечення участі громадян у публічному управлінні в умовах цифрової трансформації. Предметом – організаційно-правові механізми подолання

цифрової та когнітивної нерівності громадян як суб'єктів публічного управління.

Методологічну основу становлять загальнонаукові (аналіз, синтез, індукція, дедукція, порівняння) та спеціальні методи (формально-юридичний, порівняльно-правовий, інституційний, структурно-функціональний, системний підхід).

## **1. Теоретико-методологічні засади дослідження цифрової та когнітивної нерівності та нормативно-правове забезпечення її подолання в Україні. Організаційно-правовий статус громадян як суб'єктів публічного управління в умовах діджиталізації та інституційні механізми подолання цифрової та когнітивної нерівності**

*Поняття та типи цифрової нерівності.* У науковій літературі цифрову нерівність (digital divide) визначають як розрив між окремими соціальними групами, територіями чи країнами за рівнем доступу до інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), можливостей їх використання та отримуваних від цього вигоди<sup>12</sup>. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) виокремлює декілька вимірів цифрової нерівності: доступ до інфраструктури, вартість послуг, рівень навичок, характер використання та цифрові результати (доходи, зайнятість, якість послуг тощо)<sup>3</sup>.

У контексті публічного управління доцільно розрізнати:

- первинну цифрову нерівність – різний рівень фізичного доступу до інтернету та цифрових пристроїв;
- вторинну цифрову нерівність – відмінності у якості та складності використання цифрових сервісів (включно з е-послугами, е-демократією);
- третинну цифрову нерівність – різний рівень вигод та результатів від використання цифрових інструментів (наприклад, доступ до кращих послуг, вплив на рішення, економічні переваги)<sup>4 5</sup>.

Ці рівні безпосередньо відображаються на можливостях громадян брати участь в управлінських процесах, впливати на формування політики, користуватися адміністративними послугами в електронній формі.

*Когнітивна нерівність та її зв'язок з цифровою.* Когнітивна нерівність – це системні відмінності у здатності людей сприймати, критично оцінювати, переробляти й застосовувати інформацію, що зумовлені рівнем освіти, культурним та соціальним капіталом, доступом до знань, а також індивідуальними когнітивними характеристиками<sup>67</sup>. У цифровому середовищі когнітивна нерівність проявляється як:

---

<sup>1</sup> OECD. Understanding the Digital Divide. Paris: OECD, 2001.

<sup>2</sup> OECD. Bridging the Digital Divide. OECD Digital Economy Papers. Paris: OECD, 2001.

<sup>3</sup> OECD. Understanding the Digital Divide. Paris: OECD, 2001.

<sup>4</sup> OECD. Bridging the Digital Divide. OECD Digital Economy Papers. Paris: OECD, 2001.

<sup>5</sup> Warschauer M. Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide. MIT Press, 2003.

<sup>6</sup> Van Dijk J. The Deepening Divide: Inequality in the Information Society. Thousand Oaks: Sage, 2005.

<sup>7</sup> OECD. Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World. Paris: OECD, 2019.

- різний рівень інформаційної та медіаграмотності;
- нерівний розвиток критичного мислення;
- різний рівень цифрових компетентностей (сприйняття, аналіз, створення та захист інформації).

ЮНЕСКО розглядає медіа- та інформаційну грамотність як ключову умову участі громадян у демократичних процесах, включно з електронною демократією, доступом до публічної інформації та участю у прийнятті рішень<sup>8</sup>.

Цифрова й когнітивна нерівність взаємопосилують одна одну: відсутність доступу до цифрових сервісів обмежує можливості розвитку компетентностей, тоді як недостатні когнітивні навички не дозволяють повноцінно використати навіть наявний доступ до цифрових інструментів.

*Громадянин як суб'єкт публічного управління в цифрову епоху.* Концепція «громадянина як суб'єкта публічного управління» ґрунтується на переході від патерналістської моделі, де держава є домінуючим «постачальником послуг», до моделі партнерства, взаємодії та співуправління (governance, co-governance)<sup>9</sup>. У цифрову епоху це означає:

- гарантований доступ до публічної інформації та відкритих даних;
- можливість отримувати адміністративні послуги онлайн;
- участь у публічних консультаціях, електронних петиціях, громадському бюджеті, онлайн-опитуваннях тощо;
- співтворення (co-creation) публічних послуг та політик.

ООН у щорічних доповідях з електронного урядування підкреслює, що якість е-урядування вимірюється не лише рівнем цифровізації послуг, а й рівнем електронної участі (e-participation) громадян у виробленні рішень<sup>11</sup>.

У цьому контексті цифрова та когнітивна нерівність перетворюються на нерівність політичну – нерівний доступ до впливу на публічну владу. Відтак їх подолання є не лише соціально-економічним, а й фундаментальним правовим та організаційним завданням демократичної держави.

*Конституційно-правові засади.* Конституція України встановлює базові орієнтири, які в цифрову епоху набувають нового змісту:

- ст. 3: обов'язок держави «утверджувати і забезпечувати права і свободи людини» фактично означає позитивний обов'язок:
  - розвивати цифрову інфраструктуру як умову реалізації інших прав (освіта, інформація, участь у виборах та управлінні);
  - вживати заходів для усунення бар'єрів, які перешкоджають участі громадян у цифрових формах публічного управління (інфраструктурних, економічних, когнітивних).
- ст. 24 (рівність громадян): у контексті цифровізації ця норма вимагає:

<sup>8</sup> UNESCO. Media and Information Literacy: Policy and Strategy Guidelines. Paris: UNESCO, 2013.

<sup>9</sup> Castells M. The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.

<sup>10</sup> Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Council of Europe, 2009.

<sup>11</sup> United Nations. E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government. New York: UN, 2022.

– недопущення де-факто дискримінації осіб, які з об'єктивних причин мають нижчий рівень доступу до цифрових технологій (вікові групи, особи з інвалідністю, мешканці сільської місцевості);

– врахування принципу розумного пристосування (аналогічно до підходу Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю) під час розроблення цифрових сервісів.

• ст. 32 (право на невтручання в особисте і сімейне життя, захист персональних даних) у цифровому вимірі вимагає:

– чітких процедур обробки, зберігання, доступу і передачі персональних даних в електронному урядуванні;

– гарантій від зловживань з боку органів влади (профілювання, масове спостереження).

• ст. 34 (право на інформацію) – забезпечення:

– можливості отримувати публічну інформацію в електронній формі;

– доступу до відкритих даних, що уможлиблюють аналітику, громадський контроль і змістовну участь.

• ст. 38, 40 (право брати участь в управлінні державними справами, право на звернення):

– прямо не містять згадки про електронну форму, однак правозастосовна практика та спеціальне законодавство (про звернення, петиції, місцеве самоврядування) вже визнають електронні інструменти участі як повноцінні форми реалізації цих прав.

Ключовими прогалинами є відсутність у Конституції:

• згадки про цифрові права (доступ до інтернету, цифрових послуг, цифрову освіту);

• принципу цифрової інклюзії (обов'язку держави забезпечувати не лише формальний, а й фактичний рівний доступ до цифрового публічного простору).

Це не перешкоджає застосуванню існуючих конституційних норм до цифрової сфери, але знижує рівень визначеності й ускладнює побудову цілісної доктрини цифрових прав.

*Законодавство про інформаційне суспільство та цифрову трансформацію (правова природа й обмеження).* Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» № 537-V<sup>12</sup>:

• Має програмно-цільовий характер, містить рамкові норми, що:

– визначають поняття «інформаційне суспільство», «електронне урядування»;

– встановлюють цілі: доступність ІКТ, інформаційна безпека, розвиток е-урядування.

• У контексті цифрової/когнітивної нерівності важливі положення:

– про необхідність «поширення можливостей доступу до ІКТ для всіх верств населення»;

– про завдання держави підвищувати рівень комп'ютерної грамотності.

• Юридичне обмеження: часові рамки (до 2015 р.) та загальний характер норм:

---

<sup>12</sup> Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V.

- відсутність чітких зобов'язань і механізмів відповідальності;
- брак безпосередніх суб'єктивних прав громадян (більше – політичні декларації).

Розпорядження КМУ № 67-р (Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства 2018–2020)<sup>13</sup>:

- Має підзаконну силу, визначає:
  - напрями: цифрова інфраструктура, цифрові навички, цифровізація секторів економіки, е-урядування;
  - принципи: інноваційність, інклюзивність, партнерство.
- Щодо цифрової й когнітивної нерівності:
  - прямо визнає «цифрові розриви» між регіонами і соціальними групами;
  - передбачає:
    - запровадження програм «lifelong learning» з цифрових навичок;
    - підтримку цифрової грамотності вразливих груп (літні люди, безробітні, особи з інвалідністю).
- Проблеми правозастосування:
  - відсутність чітко визначеного правового статусу цих заходів (здебільшого рекомендаційні);
  - обмежене фінансування та залежність від політичної кон'юнктури.

Указ Президента № 212/2013 (Стратегія розвитку інформаційного суспільства)<sup>14</sup>:

- Конкретизує орієнтири Закону № 537-V, проте:
  - не створює безпосередніх суб'єктивних прав для громадян;
  - не встановлює механізмів юридичної відповідальності за невиконання цілей.

*Висновки щодо вищенаведеного:* нормативно-стратегічні акти задають рамки політики, але:

- не формують прямо застосовних правових норм щодо цифрових/когнітивних прав;
- не передбачають чітких індикаторів та юридичних наслідків невиконання.

Правові засади електронного урядування й е-послуг (деталізація механізмів і колізій)

Закон «Про електронні документи та електронний документообіг» № 851-IV<sup>15</sup>:

- Встановлює:
  - правовий статус електронного документа (його юридичну силу, реквізити, зберігання);
  - принцип юридичної рівності електронного й паперового документа за умови належного електронного підпису.
- Для цифрової нерівності:

<sup>13</sup> Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р.

<sup>14</sup> Про Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні : Указ Президента України від 15.05.2013 № 212/2013.

<sup>15</sup> Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV.

– створює умови для повного переведення адміністративних процедур в електронну форму;

– але не містить гарантій щодо:

- доступності для осіб з низькими цифровими навичками;
  - обов'язковості паралельних «доступних» каналів (офлайн-послуг).
- Закон «Про електронні довірчі послуги» № 2155-VIII<sup>16</sup>:

• Імплементує європейський підхід (eIDAS) до:

- електронного підпису, печатки, електронної ідентифікації;
- регулює діяльність надавачів електронних довірчих послуг.

З одного боку:

– забезпечує високий рівень юридичної визначеності для електронної ідентифікації;

– створює основу для масштабування е-послуг.

З іншого боку:

– складність процедур отримання КЕП, вимоги до носіїв і захисту ключів можуть бути бар'єром для частини населення (особливо вразливі групи);

– закон майже не враховує питання спрощених механізмів для низькоризикових дій (наприклад, участь в опитуваннях, подання нетипових звернень).

Закон «Про адміністративні послуги» № 5203-VI<sup>17</sup>:

• Гарантує:

– право особи на отримання адміністративної послуги;

– запроваджує принципи:

- доступності;
- зрозумілості процедур;
- заборону вимагати від особи інформацію, яка є у розпорядженні органів влади.

• Електронна форма:

– прямо визнана однією з форм подання звернення/заяви та отримання результату;

– покладає на органи влади обов'язок створювати умови для електронного звернення (через портали, e-mail, спеціальні системи).

• З погляду нерівності:

– закон не деталізує стандарти цифрової доступності (простота інтерфейсу, адаптація для осіб з інвалідністю);

– не встановлює пропорції між електронними та офлайн-каналами (ризик «цифрового примусу» – коли єдиний зручний канал фактично стає електронним).

Закон «Про доступ до публічної інформації» № 2939-VI<sup>18</sup>:

• Створює правові умови для:

– електронного запиту на інформацію;

– публікації публічної інформації на офіційних вебсайтах;

– розвитку відкритих даних.

---

<sup>16</sup> Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII.

<sup>17</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI.

<sup>18</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI.

- Має прямий вплив на когнітивну нерівність:
  - забезпечує право на інформацію, без якого неможлива змістовна участь у публічному управлінні;
  - але не деталізує вимог до форми подання інформації (наприклад, доступні формати, візуалізація, спрощені пояснення для широкої аудиторії).

Проблемні аспекти:

- Відсутність єдиного закону про е-урядування:
  - відповідні положення «розпорошені» між різними законами і підзаконними актами;
  - ускладнюється системний облік потреб осіб із низькими цифровими/когнітивними компетентностями.

- Немає прямих норм, які:

- зобов'язували б органи влади оцінювати вплив нових е-сервісів на цифрову нерівність;
- встановлювали б мінімальні стандарти інклюзивності цифрових сервісів.

*Правові інструменти участі громадян у публічному управлінні (з акцентом на е-демократію).* Закон «Про звернення громадян» № 393/96-ВР<sup>19</sup>:

- Визнає електронне звернення як повноцінну форму реалізації права на звернення:

- не вимагає електронного підпису для «звичайних» звернень (на відміну від петицій);

- спрощує доступ громадян до органів влади.

- Недоліки:

- відсутність вимог до інтерфейсів подання електронних звернень;
- не встановлює обов'язку створювати додаткову допомогу (інструкції, гарячі лінії) для осіб із низькою цифровою грамотністю.

Електронні петиції (відповідні норми в Законі «Про звернення громадян» та локальних актах)

- Закріплюють:

- право ініціювати петицію;
- обов'язок органу влади розглянути петицію, якщо вона набрала необхідну кількість підписів.

- Юридично:

- електронна петиція прирівнюється до колективного звернення;
- проте часто вимагає ідентифікації (через BankID, ID.gov.ua, КЕП).
- Ризики для нерівності:
  - складність авторизації для окремих груп (без банківських рахунків, без цифрових навичок);
  - відсутність альтернативних механізмів участі з таким самим «політичним ефектом» (офлайн-петиція розглядається інакше або складніше організовується).

Закон «Про місцеве самоврядування» № 280/97-ВР<sup>20</sup>:

- Надає громадам право встановлювати:

<sup>19</sup> Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР.

<sup>20</sup> Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.

- процедури місцевих ініціатив;
- проведення громадських слухань, загальних зборів, місцевих референдумів.

- Цифровий вимір:

- переважно реалізується локальними нормативними актами (положення про громадський бюджет, онлайн-консультації тощо);

- загальнодержавні стандарти е-участі майже відсутні.

Підсумок щодо участі:

- Правова база дозволяє впроваджувати інструменти е-демократії, але:

- немає загальнонаціональних мінімальних стандартів цифрової інклюзії для цих інструментів;

- відсутня вимога обов'язкової участі вразливих груп у розробленні/тестуванні платформ;

- немає вимог до прозорості й зрозумілості результатів (як влада враховує результати е-консультацій, бюджетів участі).

*Окремі колізії та прогалини.*

Колізія між швидкістю цифровізації та повільністю оновлення законодавства:

- цифрові сервіси запускалися часто «на випередження» правового регулювання (наприклад, частина функціоналу Дія);

- це створює зони правової невизначеності, що особливо небезпечно для вразливих груп (ризик з персональними даними, відсутність зрозумілих процедур оскарження).

Прогалина у сфері «цифрових обов'язків» держави:

- закони фокусуються на правах громадян і повноваженнях органів влади;

- мало норм, які прямо фіксують обов'язки держави забезпечувати цифрову інклюзію (навчання, компенсатори для груп ризику, мінімальні стандарти пропускну здатності мереж тощо).

Фрагментарність регулювання цифрової освіти:

- цифрова грамотність згадується в актах про освіту, інформаційне суспільство, зайнятість, але немає:

- єдиного стандарту цифрових компетентностей громадянина;

- системи правових гарантій доступу до такої освіти протягом життя.

Організаційно-правовий статус громадян як суб'єктів публічного управління в умовах цифровізації. Інституційні та організаційні механізми ліквідування цифрової та когнітивної нерівності в Україні.

*Від об'єкта до суб'єкта: еволюція ролі громадянина.* Традиційно в українській адміністративно-правовій доктрині громадянин розглядався переважно як об'єкт управлінського впливу, споживач послуг, адресат владних приписів. Сучасні тенденції розвитку публічного управління, зокрема концепції good governance, open government, new public governance, висувають на передній план ідею співуправління (co-governance), де громадянин стає активним співтворцем політик і послуг<sup>2122</sup>.

<sup>21</sup> Castells M. The Rise of the Network Society. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.

<sup>22</sup> Osborne S. P. (ed.). The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance. Routledge, 2010.

У цифровому середовищі це означає:

- перехід від одностороннього інформування до інтерактивного діалогу;
- використання цифрових платформ як простору співрозробки рішень;
- розширення спектру інструментів участі – від онлайн-петицій до участі в краудсорсингових проєктах, цифрових форумах, консультаційних платформах.

Цифрові права громадян у сфері публічного управління. На основі чинного законодавства та міжнародних стандартів можна виокремити низку цифрових прав громадян як суб'єктів публічного управління:

1. Право на доступ до цифрової інфраструктури – можливість користуватися швидкісним інтернетом та необхідними засобами комунікації (у т.ч. в сільській місцевості та для вразливих груп)<sup>23,24,25</sup>.

2. Право на доступ до публічної інформації в цифровій формі – забезпечується Законом «Про доступ до публічної інформації»<sup>26</sup> та нормативними актами щодо відкритих даних.

3. Право на отримання адміністративних послуг в електронній формі – закріплене Законом «Про адміністративні послуги»<sup>27</sup> та розвивається підзаконними актами, що регулюють функціонування порталів е-послуг.

4. Право на електронну ідентифікацію та електронний підпис – закріплене Законом «Про електронні довірчі послуги»<sup>28</sup>.

5. Право на участь в електронній демократії – участь у електронних петиціях, консультаціях, онлайн-обговореннях, громадському бюджеті, що спирається на низку законів та локальних нормативних актів.

6. Право на захист персональних даних і приватності в цифровому середовищі – впливає із Закону України «Про захист персональних даних» та відповідних міжнародних стандартів (GDPR ЄС, Конвенція Ради Європи № 108)<sup>29</sup>.

Реалізація цих прав безпосередньо залежить від наявності у громадян достатніх цифрових та когнітивних компетентностей. За їх відсутності проголошені цифрові права набувають декларативного характеру.

Організаційні ролі громадян у цифровому публічному управлінні. У межах цифрових процесів публічного управління громадяни можуть виступати у кількох взаємопов'язаних ролях:

- користувачі електронних послуг (e-service users);
- учасники електронної демократії (e-participation actors);
- со-творці публічних послуг (co-creators), які через цифрові платформи долучаються до проєктування послуг, тестування, надання зворотного зв'язку;

---

<sup>23</sup> Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р.

<sup>24</sup> OECD. Understanding the Digital Divide. Paris: OECD, 2001.

<sup>25</sup> European Commission. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. COM(2021)118 final.

<sup>26</sup> Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI.

<sup>27</sup> Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI.

<sup>28</sup> Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII.

<sup>29</sup> Конвенція Ради Європи № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS No.108, 1981) та Протокол CETS No. 223.

- цифрові волонтери та громадські контролери (civil watchdogs), які моніторять прозорість влади за допомогою цифрових інструментів (відкриті дані, аналітичні платформи тощо).

Кожна з цих ролей висуває різні вимоги до рівня цифрових та когнітивних компетентностей. Отже, організаційно-правові засади подолання цифрової та когнітивної нерівності мають бути диференційованими, орієнтованими на специфіку участі громадян у тих чи інших практиках публічного управління.

Інституційна архітектура цифрової трансформації. В Україні формується інституційна система цифрової трансформації, ключовими елементами якої є:

- Міністерство цифрової трансформації України – відповідальне за формування та реалізацію державної політики у сфері цифрової трансформації, е-урядування, розвитку цифрових навичок;

- профільні підрозділи цифрової трансформації в центральних органах виконавчої влади (CDTO) та органах місцевого самоврядування;

- мережа центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП), які часто виступають офлайн-посередниками для доступу до е-послуг;

- освітні та просвітницькі платформи, зокрема національні проєкти цифрової освіти.

Водночас питання когнітивної нерівності у цій архітектурі досі осмислено фрагментарно. Більшість ініціатив зосереджені на технічних аспектах (інфраструктура, інтероперабельність, цифрові сервіси), тоді як розвиток критичного мислення, медіаграмотності, здатності до змістовної участі в прийнятті рішень залишається переважно в полі освіти і громадянського суспільства.

*Державна політика у сфері цифрових навичок і цифрової освіти.* Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України<sup>30</sup> наголошує на важливості цифрових компетентностей для всіх груп населення. На цій основі реалізуються ініціативи з розвитку цифрових навичок, зокрема:

- запуск національних платформ цифрової освіти;

- організація масових онлайн-курсів для різних цільових груп;

- інтеграція цифрових навичок у формальну освіту.

Проте з точки зору ліквідації когнітивної нерівності громадян як суб'єктів публічного управління, важливо, щоб цифрова освіта:

- включала модулі електронної демократії, правового використання цифрових сервісів, захисту персональних даних;

- розвивала критичне мислення, вміння аналізувати публічну інформацію, перевіряти джерела;

- була доступною офлайн (через бібліотеки, ЦНАПи, громадські центри) для тих, хто ще не має або має обмежений цифровий доступ.

Регіональний та місцевий вимір подолання цифрової нерівності. Цифрова нерівність в Україні має яскраво виражений територіальний вимір, особливо між:

- міськими та сільськими територіями;

- центрами регіонів та віддаленими громадами;

---

<sup>30</sup> Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р.

- територіями, що постраждали від війни, та відносно стабільними регіонами.

Органи місцевого самоврядування й місцеві органи виконавчої влади відіграють ключову роль у:

- забезпеченні широкосмугового доступу до інтернету, у т.ч. через партнерства з приватними операторами та державні програми;
- розвитку локальних цифрових сервісів (електронний квиток, місцеві платформи участі, електронні реєстри тощо);
- організації місцевих програм цифрової освіти, орієнтованих на конкретні групи населення.

Однак відсутність обов'язкових державних стандартів щодо врахування цифрової та когнітивної нерівності в регіональній та місцевій політиці призводить до значних відмінностей у рівні цифрової включеності громад.

*Роль громадянського суспільства та приватного сектору.* Громадські організації, освітні інституції та бізнес відіграють важливу роль у:

- наданні тренінгів з цифрової та медіаграмотності;
- розробленні користувацьких інтерфейсів, адаптованих до потреб різних груп;
- створенні аналітичних платформ, що забезпечують доступне представлення даних (інфографіка, інтерактивні карти);
- адвокації політик, спрямованих на подолання цифрової нерівності.

Приватний сектор зацікавлений у розширенні ринку цифрових послуг, що стимулює інвестиції в інфраструктуру. Водночас без чітких регуляторних рамок і механізмів державно-приватного партнерства ризиком є концентрація якісної цифрової інфраструктури в економічно привабливих регіонах і подальша маргіналізація віддалених громад.

## **2. Зарубіжний досвід та можливості його імплементації в Україні.**

### **Пропозиції щодо вдосконалення організаційно-правових засад ліквідування цифрової та когнітивної нерівності в Україні**

*Зарубіжний досвід подолання цифрової та когнітивної нерівності.* Європейський Союз: наднаціональна рамка цифрової інклюзії (деталізація). Стратегія «Цифровий компас до 2030 року» (Digital Compass)<sup>31</sup>:

- Визначає чотири основні напрями, один із яких – «цифрові навички для всіх»:
  - ціль: щонайменше 80% дорослого населення ЄС мають володіти базовими цифровими навичками;
  - фокус на:
    - інтеграції цифрових компетентностей в освіту;
    - перекваліфікації працівників;
    - підтримці цифрової інклюзії вразливих груп (люди з низьким доходом, літні люди, мігранти, особи з інвалідністю).

---

<sup>31</sup> European Commission. 2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade. COM(2021)118 final.

*Європейська рамка цифрових компетентностей DigComp:*

- Описує структуру цифрових компетентностей громадян у п'яти доменах:

- 1) інформаційна грамотність;
- 2) комунікація та співпраця;
- 3) створення цифрового контенту;
- 4) безпека;
- 5) вирішення проблем.

- Більшість країн ЄС:

- адаптують DigComp у національне законодавство й освітні стандарти;
- використовують його як основу для сертифікації цифрових навичок.

*Регламент eIDAS та GDPR (хоч у тексті згадано лише опосередковано):*

- eIDAS:

– встановлює юридичну силу електронної ідентифікації й підпису в країнах ЄС;

– є правовою основою для транскордонного визнання е-ідентифікації, що важливо для мобільних громадян і мігрантів.

- GDPR:

– забезпечує високі стандарти захисту персональних даних у цифрових сервісах;

– при правильному впровадженні підвищує довіру громадян до е-урядування.

*Європейський акт про доступність (European Accessibility Act):*

- Вимагає від держав-членів забезпечувати доступність:

– цифрових послуг (вебсайти, мобільні додатки, електронні книги, платформи електронної комерції);

– публічних сервісів для осіб з інвалідністю.

- Для України це релевантний орієнтир для:

– розроблення державних стандартів доступності е-послуг;

– поєднання цифрової трансформації з політикою інклюзії й недискримінації.

ОЕСР та Рада Європи: аналітичні моделі та нормативні стандарти (деталізація). ОЕСР: трикомпонентна модель політики подолання цифрового розриву<sup>323334</sup>.

ОЕСР наполягає, що ефективна політика має включати:

1. Інфраструктурну складову:

– розбудову широкопasmового інтернету в сільській і гірській місцевості;

– субсидування підключення для вразливих груп;

– підтримку універсальних послуг зв'язку.

2. Освітньо-когнітивну складову:

– інтеграцію цифрових та інформаційних навичок в усі рівні освіти;

– програми перекваліфікації та підвищення кваліфікації для дорослих;

– розвиток медіаграмотності й критичного мислення як «щеплення» проти дезінформації.

<sup>32</sup> OECD. Understanding the Digital Divide. Paris: OECD, 2001.

<sup>33</sup> OECD. Bridging the Digital Divide. OECD Digital Economy Papers. Paris: OECD, 2001.

<sup>34</sup> OECD. Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World. Paris: OECD, 2019.

### 3. Інституційну складову:

- дизайн простих, зрозумілих та інклюзивних цифрових сервісів;
- використання «людиноцентричного» дизайну (human-centred design);
- врахування потреб кожної групи користувачів у процесі розробки політик.

Рекомендація Ради Європи щодо е-демократії CM/Rec(2009)<sup>35</sup>:

- Визначає принципи:

- доповнення, а не заміни традиційних форм участі;
- необхідності юридичної визначеності статусу е-інструментів (чи мають вони зобов'язуючий характер, які ефекти породжують);
- забезпечення доступності та інклюзивності:

- адаптація інтерфейсів;
- багатомовність;
- підтримка користувачів.

- Вимагає:

- залучення громадян і НУО до розробки е-демократичних інструментів;
- створення механізмів оскарження рішень, прийнятих з використанням цифрових процедур (прозорість алгоритмів, збереження цифрових слідів).

Ці рекомендації можна прямо використовувати як модель для вдосконалення українських норм щодо е-демократії.

Національні моделі: поглиблені кейси (Естонія, Фінляндія, Німеччина, Велика Британія).

*Естонія: «цифрова держава за замовчуванням». Ключові елементи:*

- Єдиний цифровий ідентифікатор:

- на базі ID-картки/мобільної ID;
- стабільна правова база, яка дає можливість майже всі послуги надавати онлайн.

- Принцип «одноразового введення даних» (once-only):

– орган влади не має права вимагати у громадянина дані, які вже є в державних реєстрах;

- підвищує зрозумілість і зручність сервісів.

- Інклюзія:

– паралельний розвиток офлайн-каналів (державні та муніципальні сервісні центри, де працівники можуть «пройти» процедуру разом з громадянином);

- масштабні програми цифрової освіти для всіх вікових груп;
- системне навчання держслужбовців цифровим компетентностям.

Висновок для України: цифровізація має супроводжуватися інституційною підтримкою тих, хто відстає – через офлайн-«провідників» у цифровий світ.

*Фінляндія: цифрові права як соціальна політика.*

- Інтернет-доступ визнано універсальною послугою:

– оператори зобов'язані забезпечити мінімальний рівень доступу по всій території;

---

<sup>35</sup> Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Council of Europe, 2009.

– держава регулює тарифи універсальної послуги, запобігаючи цифровій маргіналізації бідних домогосподарств.

- Національна програма цифрових навичок:

- курси для літніх людей, безробітних, мігрантів;
- партнерства з бібліотеками, університетами, НУО.

- Особлива увага до:

- когнітивної складової: тренінги з медіаграмотності, критичного мислення, участі в демократичних процесах;

- правового виміру: роз'яснення прав у цифровому середовищі (захист даних, безпека, можливості участі).

Для України: модель поєднання комунікаційного законодавства (універсальна послуга), освіти і соціальної політики.

*Німеччина: «Digitalstrategie» та інклюзивні послуги.*

- Закон про онлайн-доступ до адміністративних послуг (Onlinezugangsgesetz, OZG):

- встановлює обов'язок федеральних та земельних органів зробити адміністративні послуги доступними онлайн до певного строку;

- передбачає кооперацію федерації, земель і муніципалітетів.

- Digitalstrategie:

- включає розділ про «Digitaler Staat» і цифрову участь;

- передбачає програми цифрової освіти, особливо для людей із низькою кваліфікацією.

- Особлива увага:

- стандартам доступності вебсайтів публічних органів (на основі WCAG);

- інструментам залучення громадян до співтворення політик через онлайн-консультації, краудсорсинг.

Висновок: законодавче зобов'язання оцифрувати послуги має супроводжуватися зобов'язанням зробити їх доступними для людей з різними можливостями.

*Велика Британія: «digital by default» і «assisted digital».*

- Стратегія «Digital by Default»:

- пріоритетність цифрових каналів у наданні державних послуг;

- водночас концепція «assisted digital»:

- для тих, хто не може самостійно користуватися е-послугами;

- передбачає підтримку через кол-центри, офлайн-пункти, партнерські організації.

- Government Digital Service (GDS):

- розробив стандарти user-centred design для державних сайтів;

- зобов'язує органи влади тестувати сервіси на реальних користувачах, у т.ч. з уразливих груп.

Релевантність для України: поєднання стратегії «цифровий канал – перший» із чітко структурованою системою допомоги тим, хто «не дотягує».

*Узагальнення зарубіжних моделей для українського контексту.* Спільні риси успішних моделей:

1. Юридичне визнання цифрового виміру базових прав:

- закріплення доступу до інтернету як елемента універсальної послуги (Фінляндія);

– систематизація цифрових прав у рамках наднаціонального права (ЄС).  
2. Комплексні програми цифрових навичок з когнітивним компонентом:

– не лише «технічна грамотність» (як користуватися сервісами), а й:

- медіаграмотність;
- критичне мислення;
- правова обізнаність у цифровому середовищі;
- навички участі в е-демократії.

3. Стандарти доступності й інклюзивності:

- правово обов’язкові вимоги до вебсайтів та додатків публічних органів;
- сертифікація чи аудити відповідності цим стандартам.

4. Механізми «assisted digital»:

– бібліотеки, сервісні центри, НУО як «посередники» для осіб з низьким рівнем цифрових компетентностей;

- інституційно закріплені обов’язки та фінансування таких форм підтримки.

5. Моніторинг і правова звітність:

- індикатори цифрової інклюзії;
- регулярні звіти урядів;
- можливість парламентського й громадського контролю.

Для України це означає необхідність не просто запозичувати окремі інструменти (портали, платформи), а імпортувати логіку:

• цифровізація = право + обов’язок держави + інклюзія + освіта + моніторинг.

На основі проведеного аналізу можна виокремити низку ключових проблем.

*Фрагментарність правового регулювання.* Незважаючи на наявність значної кількості законів і стратегічних документів, відсутня єдина системна рамка, що:

- інтегрувала б підхід до цифрових і когнітивних прав громадян;
- встановлювала б чіткі державні цілі щодо скорочення цифрової та когнітивної нерівності;
- визначала б індикатори та механізми моніторингу.

Правове поле цифрової трансформації залишається секторально розірваним, що ускладнює комплексне вирішення проблеми.

*Недостатня увага до когнітивної складової.* Більшість ініціатив спрямовано на подолання інфраструктурної та технологічної складових цифрової нерівності, тоді як когнітивний вимір (критичне мислення, медіаграмотність, здатність до аналітичної участі в управлінні) опиняється на периферії політики:

- відсутні чітко визначені державні стандарти когнітивних і цифрових компетентностей громадян як суб’єктів публічного управління;
- освітні програми з цифрової грамотності не завжди включають модулі, пов’язані з електронною демократією, правами людини в цифровому середовищі, участю у виробленні політики.

*Нерівність доступу до участі в е-демократії.* Електронні петиції, громадські бюджети, онлайн-консультації формально є відкритими для всіх, однак фактично:

- участь у них більш активно здійснюють мешканці великих міст, молодь, люди з вищою освітою і достатнім доходом;

- літні люди, соціально вразливі групи, мешканці віддалених територій залишаються слабо представленими в цифрових механізмах участі.

Таким чином, замість демократизації можна спостерігати репродукування існуючих соціальних нерівностей у цифровій формі.

*Відсутність обов'язкових стандартів інклюзивності цифрових послуг.*

Правове регулювання лише частково враховує необхідність:

- адаптації інтерфейсів для людей з порушеннями зору, слуху, моторики;
- використання зрозумілої мови, візуальних підказок, спрощених процедур;
- забезпечення офлайн-альтернативи для ключових е-послуг, особливо в перехідний період.

Без таких стандартів існує ризик, що частина громадян де-факто буде витіснена з цифрового публічного простору.

З огляду на вищезазначене, можна розробити низку пропозицій щодо вдосконалення організаційно-правового забезпечення подолання цифрової та когнітивної нерівності в Україні.

*Формування цілісної державної політики цифрової та когнітивної інклюзії.*

Доцільним є розроблення та ухвалення:

- Національної стратегії цифрової та когнітивної інклюзії, яка:

- визначала б цільові показники скорочення цифрової та когнітивної нерівності (за регіонами, віковими та соціальними групами);

- інтегрувала б заходи у сферах освіти, соціальної політики, регіонального розвитку, публічного управління;

- передбачала б механізми міжвідомчої координації (уряд, органи місцевого самоврядування, громадянське суспільство, бізнес).

- внесення змін до базових законів про інформаційне суспільство, електронне урядування та освіти з метою чіткого закріплення завдань із подолання когнітивної нерівності.

*Нормативне закріплення цифрових прав громадян.* Потребує актуалізації питання:

- систематизації цифрових прав у єдиному законодавчому акті (наприклад, у формі Закону «Про цифрові права і свободи людини та громадянина» або шляхом внесення комплексних змін до наявних актів), у якому доцільно закріпити:

- право на доступ до цифрової інфраструктури як елемент реалізації конституційних прав;

- право на цифрову освіту та розвиток цифрових і когнітивних компетентностей;

- право на цифрову участь (e-participation) у публічному управлінні;

- право на захист від цифрової дискримінації.

Таке унормування сприятиме підвищенню рівня правової визначеності та відповідальності держави за забезпечення рівних можливостей участі громадян у цифровому публічному просторі.

*Стандарти інклюзивності електронних послуг та інструментів е-демократії.* Доцільно розробити й затвердити:

• державні стандарти доступності й інклюзивності електронних публічних послуг (на основі міжнародних стандартів, таких як WCAG), які передбачали б:

- обов'язковість адаптації інтерфейсів для людей з різними типами обмежень;
- вимоги щодо простоти й зрозумілості логіки користування сервісами;
- використання мультимодальних форматів (текст, аудіо, відео з сурдоперекладом, інфографіка).

• методичні рекомендації щодо інклюзивного дизайну інструментів е-демократії (електронні петиції, консультації, громадський бюджет тощо) із залученням представників цільових груп до тестування.

*Інституційне зміцнення цифрової та когнітивної спроможності громадян.* Рекомендується:

1. Посилити роль ЦНАПів та бібліотек як локальних центрів цифрової участі, надавши їм:

- ресурсну підтримку для організації навчальних програм з цифрової та медіаграмотності;
- функції помічників користувача (user support) для доступу до е-послуг та інструментів е-демократії.

2. Інтегрувати модулі з електронної демократії й публічного управління в програми цифрової освіти:

- базові курси для громадян усіх вікових груп;
- спеціалізовані курси для лідерів громад, активістів, представників вразливих груп.

3. Підвищувати цифрову та когнітивну компетентність держслужбовців:

- передбачити у програмах підвищення кваліфікації модулі з комунікації з громадянами в цифровому середовищі, інклюзивності сервісів, роботи з уразливими групами.

*Моніторинг та оцінювання цифрової та когнітивної нерівності.* Для ефективного управління потрібні дані. Доцільно:

- запровадити регулярні національні опитування щодо:
  - рівня цифрових навичок;
  - участі в е-урядуванні та е-демократії;
  - бар'єрів, з якими стикаються громадяни різних груп.
- створити публічні індикатори (індекси) цифрової та когнітивної нерівності з розбивкою за регіонами та соціальними групами;
- зобов'язати органи влади під час розроблення й оцінки політик у сфері цифрової трансформації здійснювати оцінку впливу на цифрову нерівність (digital inequality impact assessment).

## **ВИСНОВКИ**

Цифрова та когнітивна нерівність в Україні є взаємопов'язаними та такими, що безпосередньо впливають на реалізацію конституційних прав громадян брати участь в управлінні державними справами. Вони трансформуються у нерівність політичної участі, обмежуючи можливості значної частини населення бути повноцінними суб'єктами публічного управління.

Нормативно-правова база України у сфері цифрової трансформації значною мірою орієнтована на розвиток інфраструктури та сервісів, тоді як когнітивний вимір (цифрові компетентності, критичне мислення, медіаграмотність) поки що не має належного правового та організаційного забезпечення.

Громадяни в цифровому публічному просторі здійснюють низку ролей – користувачів е-послуг, учасників е-демократії, співтворців послуг, громадських контролерів. Кожна з цих ролей потребує специфічного набору цифрових та когнітивних компетентностей, що має бути враховано при формуванні державної політики.

Інституційна система цифрової трансформації в Україні (Міністерство цифрової трансформації, ЦНАПи, освітні платформи) створює базові умови для зменшення цифрової нерівності, але ще недостатньо орієнтована на системне подолання когнітивної нерівності та забезпечення інклюзивної участі вразливих груп.

Зарубіжний досвід (ЄС, ОЕСР, Рада Європи) свідчить про ефективність комплексних стратегій, що поєднують інфраструктурні, освітні та інституційні заходи з чіткими цілями, стандартами інклюзивності й розвиненими механізмами моніторингу.

Для вдосконалення організаційно-правових засад подолання цифрової та когнітивної нерівності в Україні доцільно:

- розробити Національну стратегію цифрової та когнітивної інклюзії;
- систематизувати й нормативно закріпити цифрові права громадян;
- затвердити державні стандарти інклюзивності цифрових послуг і інструментів е-демократії;
- зміцнити інституційну спроможність локальних центрів (ЦНАПи, бібліотеки, громади) з цифрової освіти й участі;
- створити систему моніторингу цифрової та когнітивної нерівності з відкритою аналітикою.

Реалізація запропонованих заходів дозволить суттєво зменшити цифрову та когнітивну нерівність, підвищити рівень реальної участі громадян у публічному управлінні й, зрештою, сприятиме зміцненню демократичного характеру української держави в умовах цифрової трансформації.

## **АНОТАЦІЯ**

У розділі системно обґрунтовано організаційно-правові засади ліквідування цифрової та когнітивної нерівності громадян України як суб'єктів публічного управління, що дало змогу розглядати ці явища не як технічну чи суто освітню проблему, а як ключовий чинник легітимності та ефективності публічної влади. Підсумком дослідження стало уточнення змісту понять «цифрова нерівність» і «когнітивна нерівність» у площині публічного управління, а також виявлення їх системної взаємодії, яка призводить до стійкого відтворення нерівного доступу громадян до інструментів електронної демократії, електронних послуг та участі в ухваленні управлінських рішень.

Проаналізований масив законодавчих і підзаконних актів засвідчив фрагментарність нормативного підходу до забезпечення цифрової рівності, недостатню інтеграцію питань медіаграмотності, критичного мислення і

правової обізнаності до державної політики цифрової трансформації, а також відсутність цілісних механізмів підтримки вразливих груп населення. На цій основі сформульовано комплекс організаційно-правових пропозицій: інституціоналізація політики подолання цифрової та когнітивної нерівності як міжсекторального пріоритету; удосконалення законодавства про цифрові права, освіту дорослих, електронне врядування; розбудова мережі центрів цифрової та громадянської освіти; впровадження сталих програм підвищення цифрової, правової та медіаграмотності; запровадження спеціальних гарантій для осіб, що опинилися у зоні цифрового та когнітивного ризику.

Зроблено висновок, що подолання цифрової та когнітивної нерівності є необхідною передумовою перетворення громадян із пасивних користувачів публічних послуг на повноцінних суб'єктів публічного управління. Запропоновані висновки й рекомендації можуть бути використані при формуванні державної політики цифрової трансформації, стратегіях розвитку електронної демократії та модернізації системи публічного управління в Україні, а також становлять підґрунтя для подальших міждисциплінарних досліджень у цій сфері.

## Література

1. Конституція України: Закон України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР.
2. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 09.01.2007 № 537-V.
3. Про Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні: Указ Президента України від 15.05.2013 № 212/2013.
4. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.2018 № 67-р.
5. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 № 851-IV.
6. Про електронну комерцію: Закон України від 03.09.2015 № 675-VIII.
7. Про електронні довірчі послуги: Закон України від 05.10.2017 № 2155-VIII.
8. OECD. *Understanding the Digital Divide*. Paris: OECD, 2001.
9. Castells M. *The Rise of the Network Society*. 2nd ed. Oxford: Blackwell, 2000.
10. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy). Council of Europe, 2009.
11. United Nations. *E-Government Survey 2022: The Future of Digital Government*. New York: UN, 2022.
12. Van Dijk J. *The Deepening Divide: Inequality in the Information Society*. Thousand Oaks: Sage, 2005.
13. European Commission. *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade*. COM(2021)118 final.
14. OECD. *Bridging the Digital Divide*. OECD Digital Economy Papers. Paris: OECD, 2001.

15. Osborne S. P. (ed.). *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*. Routledge, 2010.
16. Warschauer M. *Technology and Social Inclusion: Rethinking the Digital Divide*. MIT Press, 2003.
17. UNESCO. *Media and Information Literacy: Policy and Strategy Guidelines*. Paris: UNESCO, 2013.
18. OECD. *Skills Outlook 2019: Thriving in a Digital World*. Paris: OECD, 2019.
19. Про адміністративні послуги: Закон України від 06.09.2012 № 5203-VI.
20. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI.
21. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР.
22. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 № 393/96-ВР.
23. Конвенція Ради Європи № 108 про захист осіб у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних (ETS No.108, 1981) та Протокол CETS No. 223.

**Information about the author:**  
**Kravchenko Ivan Oleksandrovich,**  
Doctor of Law, Professor,  
Professor of the Department of Administrative  
and Information Law of the Faculty of Law  
Sumy National Agrarian University  
160, Herasyima Kondratieva Str., Sumy, 40000, Ukraine