

УДК 342.571+342.95

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2024.04.63>

ВПЛИВ ЦИФРОВІЗАЦІЇ НА СУЧАСНІ ДЕМОКРАТИЧНІ ПРОЦЕСИ ТА ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ

Кухаренко М.В.,

випускник магістратури,

ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

Кухаренко М.В. Вплив цифровізації на сучасні демократичні процеси та публічне адміністрування.

Стаття присвячена дослідженню впливу цифрових технологій та цифровізації на сучасні демократичні процеси та ефективність діяльності публічної адміністрації. Визначається, що цифровізація - це перетворення даних або інформації з аналогового в цифровий або двійковий, що відкриває нові способи функціонування, взаємодії з громадянами та громадянським суспільством у цілому та надання послуг населенню.

Визначено, що діяльність Ради Європи в останні десятиліття була присвячена трьом напрямкам цифрової трансформації, зокрема: електронна демократія (в тому числі електронний уряд, електронне голосування та електронну участь), Інтернет-ЗМІ та виборчі кампанії, і, віднедавна, штучний інтелект.

Проаналізовано ключові рекомендації та висновки щодо необхідності (та в певній мірі неминучості) запровадження цифрової трансформації у процес голосування, що дозволяє охопити ширший спектр зацікавлених осіб. Водночас робиться застереження, що сучасні інструменти машинного навчання мають зростаючу здатність впливати на емоції та думки, що може стати джерелом для маніпулювання та контролю не лише за економічними виборами, а й за соціальною та політичною поведінкою. Це також стосується і штучного інтелекту, поширення використання якого потрібно забезпечувати з одночасним розвитком правових механізмів захисту прав людини у випадку будь-яких порушень під час застосування ШІ.

Також проаналізовано теперішній стан цифрової трансформації, який зосереджений на зміні дизайну існуючих адміністративних процесів з позицією «цифрові перш за все», коли першочергово публічна адміністрація орієнтує власні процедури на користувача в мережі або користувача певною цифровою технологією. Зроблені пропозиції, щодо покращення взаємодії суспільства та публічної адміністрації в аспекті електронного урядування шляхом забезпечення відкритості та прозорості дій останньої та з урахуванням пропозицій та потреб зацікавлених осіб.

Ключові слова: цифровізація, цифрові технології, демократія, публічна адміністрація, штучний інтелект, електронне урядування.

Kukharenko M. The impact of digitalization on modern democratic processes and public administration.

The article is devoted to the study of the impact of digital technologies and digitization on modern democratic processes and the effectiveness of public administration. It is determined that digitalization is the transformation of data or information from analog to digital or binary, which opens up new ways of functioning, interaction with citizens and civil society as a whole, and providing services to the population.

It is determined that the activities of the Council of Europe in recent decades have been devoted to three areas of digital transformation, in particular: e-democracy (including e-government, e-voting and e-participation), Internet-media and election campaigns, and, more recently, artificial intelligence.

The key recommendations and conclusions regarding the necessity (and to a certain extent the inevitability) of introducing digital transformation into the voting process, which allows covering a wider range of interested persons, are analyzed. At the same time, it is cautioned that modern machine learning tools have a growing ability to influence emotions and thoughts, which can become a source for manipulating and controlling not only economic choices, but also social and political behavior. This also applies to artificial intelligence, the spread of which must be ensured with the simultaneous development of legal mechanisms for the protection of human rights in the event of any violations during the use of AI.

The current state of digital transformation is also analyzed, which is focused on changing the design of existing administrative processes with a «digital first» position, when the public administration primarily focuses its own procedures on the network-users or the user of a certain digital technology. Proposals were made to improve interaction between society and public administration in the aspect of electronic

governance by ensuring the openness and transparency of the latter's actions and taking into account the suggestions and needs of interested parties.

Key words: digitization, digital technologies, democracy, public administration, artificial intelligence, e-government.

Постановка проблеми. В сучасному світі ведеться тривала дискусія щодо майбутнього демократії в епоху цифрових технологій. Цифрові технології надають додаткові можливості для вираження цієї залученості: громадяни беруть участь в онлайн-бесідах, консультаціях і обговореннях; надається підтримка онлайн-програмам, у тому числі фінансова; цифрові платформи з відкритим доступом дозволяють притягувати державні установи до відповідальності.

Останніми роками дорадчі форми демократії все частіше починають використовуватися, щоб доповнити представницьку демократію, підвищуючи таким чином прозорість та інклюзивність процесу прийняття публічних рішень на всіх рівнях влади. Цифрова трансформація запропонувала новий набір інструментів для дорадчої демократії, сприяючи її широкому використанню.

Цифрова трансформація також впливає на політичний ландшафт і ландшафт громадянського суспільства. З'явилися нові учасники демократії, тоді як традиційні учасники пристосувалися до нових способів проведення кампаній і поширення своїх ідей.

Стан опрацювання проблематики. До проблематики цифровізації та впровадження новітніх технологій зверталось чимало науковців, як-от О. Берназюк, В. Биркович, Н. Грицяк, О. Карпенко, В. Куйбіда, В. Ракіпов та ін. В той же час, стрімкий розвиток та впровадження нових технологій не применшує актуальності даного дослідження.

Метою статті є проаналізувати вплив процесів цифровізації на сучасні демократичні процеси та ефективність публічного адміністрування.

Виклад основного матеріалу. Цифрова трансформація впливає на всі аспекти життя, від економіки до уряду, від геополітики до способу взаємодії звичайних людей. Він розвивається дуже швидкими темпами, настільки, що складається враження, що деякі технології, особливо штучний інтелект, незабаром можуть спричинити революційні зміни, до яких люди, установи та суспільства ще не повністю готові.

Цифрова трансформація стосується використання будь-яких цифрових технологій, інструментів і програм: від оцифрування процесів до блокчейну та штучного інтелекту. У застосуванні до уряду та публічної адміністрації цифрова трансформація відкриває нові способи функціонування, взаємодії з громадянами та громадян-

ським суспільством у цілому та надання послуг населенню.

Цифровізація (або в інших джерелах – діджиталізація) – це перетворення даних або інформації з аналогового в цифровий або двійковий, тоді як оцифрування виходить за рамки цього процесу, відкриваючи ефективну онлайн-взаємодію.

За останні двадцять років Рада Європи працювала над цифровою трансформацією та її наслідками в таких основних сферах:

- електронна демократія (включаючи електронний уряд, електронне голосування та електронну участь),
- інтернет-ЗМІ та виборчі кампанії,
- і, віднедавна, штучний інтелект.

Роботу Ради Європи щодо захисту даних також слід брати до уваги, оскільки широкомасштабна обробка персональних даних (включаючи профілювання та націлювання на користувачів Інтернету), що є звичайною практикою для платформ соціальних медіа та онлайн-сервісів, створює нові загрози на свободу вираження поглядів і приватне життя, а також на людську гідність і повагу до вразливих груп.

Рада Європи одна з перших торувала шлях у визначенні можливостей і ризиків, які представляють цифрові технології для демократії та управління. Робота Ради Європи у сфері електронного врядування розпочалася з інтегрованого проекту «Забезпечення роботи демократичних інститутів» (2002–2004) [1].

Рада Європи є єдиною міжнародною організацією, яка встановила міжурядові стандарти у сфері електронного голосування. Першим текстом з цього питання була рекомендація Rec(2004) Комітету міністрів щодо правових, операційних і технічних стандартів для електронного голосування [2]. З моменту її прийняття Рекомендація розглядалася кожні два роки.

У 2014 році, коли стало зрозуміло, що через десять років існує потреба в оновленні Rec(2004)11, Спеціальний комітет експертів з правових, операційних і технічних стандартів для електронного голосування (CANVE), що складається з призначених урядом представників з Держав-членів та організацій, які мають безпосередній досвід або спеціальні знання у сфері електронного голосування, був створений та отримав повноваження на перегляд та підготовку нових рекомендацій у світлі нових подій у сфері нових технологій та виборів.

Рекомендація CM/Rec(2017) Комітету міністрів державам-членам щодо стандартів електронного голосування спрямована на гармонізацію впровадження принципів демократичних виборів і референдумів під час використання електронного голосування, таким чином зміцнюючи довіру та впевненість виборців у своїх відповідний процес і методи голосування [3].

У звіті про цифрові технології та вибори, опублікованому в 2019 році, Венеціанська комісія та Директорат інформаційного суспільства та протидії злочинності здійснили дослідження використання соціальних медіа та виборчих кампаній [4]. Вони підкреслили, як зростає використання «ботів» у соціальних мережах, а також масове поширення неправдивої інформації серйозно шкодить рівності сторін у виборчій боротьбі та дозволяють зовнішнім акторам маніпулювати публічним дискурсом та виборчими вподобаннями громадян.

Крім того, алгоритми, які керують пошуковими системами та соціальними медіа, можуть сприяти частковому, а іноді ілюзорному розумінню політики та демократії. Крім того, Декларація Комітету міністрів щодо маніпулятивних можливостей алгоритмічних процесів – Decl(13/02/2019) також, розглядаючи це питання, підкреслила, що «Сучасні інструменти машинного навчання мають зростаючу здатність не лише передбачати вибір, але й впливати на емоції та думки та змінювати очікуваний курс дій, іноді підсвідомо. Небезпека для демократичних суспільств, яка походить від можливості використовувати таку здатність для маніпулювання та контролю не лише за економічними виборами, а й за соціальною та політичною поведінкою, стала очевидною лише нещодавно. У цьому контексті слід звернути особливу увагу на значну владу, яку технологічний прогрес надає тим державним або приватним суб'єктам, які можуть використовувати такі алгоритмічні інструменти без належного демократичного нагляду чи контролю» [5].

Крім того, Рада Європи продемонструвала усвідомлення загроз і можливостей, пов'язаних зі штучним інтелектом, зокрема його потенціал революціонізувати відносини між державою, бізнесом і громадянами.

У своїй доповіді «Стан демократії, прав людини та верховенства права в Європі» за 2019 рік колишній Генеральний секретар Турб'єрн Ягланн закликав до стратегічного трансверсального підходу до штучного інтелекту, розробленого та застосовуваного відповідно до європейських стандартів у сфері прав людини, демократії та верховенства права [6].

Згодом у висновках міністерської зустрічі в Гельсінкі Комітет міністрів зазначив, що: «Повинні існувати ефективні наглядові механізми та демократичні структури нагляду щодо проектування, розробки та розгортання ШІ. Функціонування демократичних процесів потребує незалежної поінформованої громадськості та заохочення відкритих та інклюзивних дебатів. Потрібно підвищити обізнаність громадськості про потенційні ризики та переваги штучного інтелекту та розвинути необхідні нові знання та на-

вички. Необхідно підтримувати належну довіру громадськості до інформаційного середовища та програм ШІ; (...) У всіх випадках, коли є ймовірні порушення прав людини, мають існувати ефективні засоби правового захисту в рамках державних і приватних повноважень. Алгоритмічна прозорість має вирішальне значення для побудови довіри та забезпечення належного захисту прав».

У квітні 2020 року Комітет міністрів прийняв Рекомендацію щодо наслідків алгоритмічних систем для прав людини, видавши низку керівних принципів із закликом до урядів гарантувати, що вони не порушують права людини через використання, розробку або закупівлю алгоритмічних систем [7]. Враховуючи складність, швидкість і масштаби розробки алгоритмів, у рекомендаціях підкреслюється, що держави-члени повинні знати про вплив цих процесів на права людини та запровадити ефективні механізми управління ризиками. Крім того, від розробки деяких систем слід відмовитися, якщо їхнє розгортання призводить до високого ризику незворотної шкоди або коли вони настільки непрозорі, що людський контроль і нагляд стають непрактичними.

Використання цифрових технологій у державному секторі набуває все більшого поширення. Зараз усі держави-члени цифровізують свої органи державного управління та надання послуг.

Ступінь цифровізації різниться в різних державах-членах. В останні роки спостерігався поштовх до подальшої цифровізації державного управління завдяки збільшенню доступності даних, зниженню витрат, збільшенню обчислювальної потужності та загальній цифровій трансформації повсякденного життя, а також очікуванням громадян щодо плавних, легкодоступних послуг (як вони звикли з приватного сектору).

Органи державного управління створювали свої ІТ-системи протягом останніх 70 років. Починаючи з 1950-х років, епохи електронного урядування, державні адміністрації використовували технології для оцифровки своїх внутрішніх наборів даних. Це призвело до появи так званих «історичних» ІТ-систем, які донині залишаються життєво важливими для успішної роботи державних адміністрацій.

Державне управління зробило наголос на використанні інтернет-технологій для публікації інформації про державне управління в Інтернеті. Агентства почали додавати відкриту державну інформацію на свої веб-сайти, щоб вони виглядали більш прозорими для зацікавлених сторін. Крім того, участь громадян стала більш поширеною, і були зроблені перші кроки до забезпечення участі громадян, переважно у формі онлайн-опитувань.

Теперішній період цифрової трансформації зосереджений на зміні дизайну існуючих адміністративних процесів з позицією «цифрові перш за все»: усі послуги переважно призначені для обслуговування громадськості в Інтернеті. Офлайн або аналогове надання послуг стало другим пріоритетом. По всій Європі в державних адміністраціях з'явилися групи цифрових послуг, створюючи нові ролі, наприклад дизайнерів, орієнтованих на обслуговування та користувачів. Ці нові ролі привносять нові компетенції та способи роботи в розвиток цифрових державних послуг.

Нещодавно створений Індекс цифрового уряду ОЕСР 2019 охоплює такі шість вимірів: цифровий за дизайном, керований даними, уряд як платформа, відкритий за замовчуванням, керований користувачами та проактивність. Він оцінює зрілість цифрового уряду. У 2020 році Велика Британія, Данія, Іспанія, Португалія, Франція, Норвегія, Люксембург, Італія, Словенія, Естонія, Латвія, Австрія, Нідерланди, Чеська Республіка, Ірландія, Бельгія, Німеччина, Литва, Фінляндія, Греція, Ісландія та Швеція посіли перші місця серед п'ятдесяти країн за цим показником [8].

Загалом надання послуг державним сектором часто сприймається як надто повільне, особливо порівняно з приватним сектором. Крім того, державний сектор часто критикують за перенасичену бюрократію та великі бюджети, які не виправдовуються рівнем надання послуг.

Один із способів вирішення цих проблем, неправильних уявлень чи критики – це працювати «відкрито», до прикладу, публікувати дописи в блозі, які пояснюють етапи розробки цифрових послуг; або публікувати дані чи додавати код програмного забезпечення до загальнодоступних сховищ для повторного використання іншими державними службовцями та уникнення повторного «винаходу колеса».

Громадяни часто сприймають надання державних послуг як «чорну скриньку»: хоча вони мають підтвердження того, що вони звернулися за послугою (зазвичай це паперова квитанція), вони не знають, де знаходиться їхня заявка в процесі і коли вона буде розглянута. Проактивним способом вирішення цієї проблеми може бути розробка інструментів для відстеження та відстеження статусу послуги. Провайдери електронного бізнесу вирішили цю проблему, активно розсилаючи повідомлення або автоматично сповіщаючи громадян про статус їхніх заявок.

Якщо громадяни не будуть поінформовані чи не впевнені щодо послуги, на яку вони мають право, це може викликати невдоволення адміністрацією та недовіру до державних установ і, зрештою, до демократії. Один зі способів подолання цього ризику — вдатися до підходів до

проекування, орієнтованих на користувача.

Ці практики допомагають державним службовцям зрозуміти, що потрібно їхнім користувачам, і таким чином дозволяють їм розробляти цифрові послуги та продукти, які базуються на зовнішніх потребах, а не на внутрішній логіці державних адміністрацій.

Висновки. Цифрова трансформація, демократія та належне врядування мають фундаментальну спільну рису: це динамічні процеси. Вони еволюціонують з плином часу, навряд чи з постійною швидкістю, під впливом великої кількості внутрішніх і зовнішніх факторів. Ці процеси тісно переплетені та безпрецедентно впливають один на одного в наш час, який часто називають «цифровою епохою».

Цифрова трансформація впливає на всі рівні публічної сфери – окремих людей, їхні асоціації, державні інституції та демократію в цілому. Однак паралельно цифровізація піддає демократію та державне управління новій вразливості з боку ворожих або неоднозначних приватних і державних акторів.

Щоб використати потенціал цифрової трансформації для зміцнення демократії, уряду потрібно буде проявляти постійну пильність для виявлення та усунення нових ризиків. Їм також необхідно підготуватися до культурних змін: гнучкість, самооцінка, безперервне навчання, ІТ-навички будуть необхідні, щоб державні службовці могли використовувати технології та запобігати негативним наслідкам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Integrated Project "Making Democratic Institutions work" (2002 – 2004). URL: https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/Previous%20Projects/Default_en.asp#TopOfPage.
2. Recommendation of the Committee of Ministers to member states on legal, operational and technical standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 30 September 2004 at the 898th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016805dbef8>.
3. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2017 at the 1289th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=0900001680726f6f>.
4. Joint Report of the Venice Commission and of the Directorate of Information Society and Action against Crime of the Directorate General of Human Rights and Rule of Law (DGI), on Digital Technologies and Elections,

- adopted by the Council of Democratic Elections at its 65th meeting (Venice, 20 June 2019) and by the Venice Commission at its 119th Plenary Session (Venice, 21-22 June 2019). URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2019\)016-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2019)016-e).
5. Declaration by the Committee of Ministers on the manipulative capabilities of algorithmic processes (Adopted by the Committee of Ministers on 13 February 2019 at the 1337th meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=090000168092dd4b>.
 6. Governing the Game Changer – Impacts of artificial intelligence development on human rights, democracy and the rule of law: conclusions from the conference (Helsinki, 26-27 February 2019). URL: <https://rm.coe.int/conclusions-from-the-conference/168093368c>.
 7. Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the human rights impacts of algorithmic systems (Adopted by the Committee of Ministers on 8 April 2020 at the 1373rd meeting of the Ministers' Deputies). URL: <https://search.coe.int/cm?i=09000016809e1154>.
 8. Digital Government Index: 2019 results. *OECD Public Governance Policy Papers*. 2020. No. 3. OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/4de9f5bb-en>.