

УДК 342.9:(007:004.73)

DOI <https://doi.org/10.32782/ln.2023.20.28>

Смірнова Н. Р.

*аспірантка кафедри морського та митного права
Національного університету «Одеська юридична академія»*

ДІДЖИТАЛІЗАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР: ОКРЕМІ АСПЕКТИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективність уряду безпосередньо залежить від рівня довіри громадян. Органи державної влади та державні службовці відіграють вирішальну роль у формуванні взаємозв'язків G2C, C2G, оскільки наділені владними повноваженнями і мають необхідні ресурси для виконання поставлених завдань. За умови належного виконання своїх обов'язків та якісного надання послуг довіра громадян має тенденцію до зростання. Але такі фактори як відсутність прозорості, корупція та низький рівень громадянської свідомості безпосередньо впливають на державні процеси усіх рівнів. Більше того, вони впливають на громадян, уряд та інші сегменти, зокрема бізнес. Тому майже будь-яка державна програма містить заходи щодо боротьби з корупцією у якості обов'язкового складника. Поряд із законодавчим нормуванням заходів боротьби з корупцією та правових механізмів, що регламентують впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у функціонування органів публічного адміністрування, що надають ті чи інші послуги, необхідно просувати суспільну етику, що виховує усвідомленість та розвиватиме інститут участі в Україні. Ще однією умовою ефективної діяльності органів державної влади є використання потенціалу сучасного інформаційного суспільства, що утворює транснаціональний зв'язок, який характеризується високим рівнем інтенсивності спілкування. Так, глобалізація змусила органи державної влади відповідати зростаючим потребам споживачів шляхом створення інформаційно-аналітичних систем на базі ІКТ, що дозволяють аналі-

зувати та обробляти значні обсяги інформації за максимально короткий час.

Сучасні розробки у сфері діджиталізації адміністративних процедур представлені напрацюваннями Е.Е. Аблякімова, О.А. Баранова, А.О. Брачук, П.С. Клімушина, І.Б. Коліушка, Б.А. Кормича, О.Ю. Кудрявцева, А.О. Серенка, О.П. Федотова, А.М. Школика, а питання публічного адміністрування – роботами Ю.П. Битяка, Н.П. Матюхіної, М.С. Ковтун, А.А. Стародубцева, О.С. Проневич, В.Я. Настюка. При цьому, окремі аспекти цифровізації публічного управління та адміністрування залишаються за межами уваги дослідників, що обумовлює визначення **метою** цієї статті окреслення та узагальнення сучасних впливів на оновлення та впровадження діджиталізації в управлінські сервіси та механізми.

Коли йдеться про державне управління, воно уже не сприймається у класичному розумінні, оскільки якісно нові процеси інформаційного суспільства змінили саму його суть. Саме тому у літературі зустрічається поняття «сучасне державне управління», яке має на увазі складну інформаційну інфраструктуру, забезпечення функціонування якої, відповідно, зумовлює необхідність іншого рівня кваліфікації державних службовців. Еволюція поняття «державне управління» простежується у дослідженнях А.О. Даниленко, де зазначається, що першопочатково переклад терміну «public administration» був однозначним – «державне управління», проте у подальшому було виявлено його полісемантичний характер і залежно від контексту воно почало перекладатися як «публічне адміністрування»

та «публічна адміністрація». Це пов'язано з тим, що в англійській мові відсутня різниця між словами «державний» та «суспільний, публічний» [1, с. 26].

Поняття «публічне адміністрування» упродовж останніх років набуло популярності, проте у науковій літературі досі не склалося остаточного підходу до його визначення та сфери використання, адже автори зазначають, що термін «публічне адміністрування» походить від англ. «public administration» (управління на державному та місцевому рівнях; державне управління). Виходячи з етимології слів «адміністрування» (administration – управляти, завідувати, служити) та «публічний» (public – суспільство, народ; відкритий, гласний, суспільний), публічне адміністрування у найбільш широкому значенні розуміється як відкрита, гласна та прозора діяльність органів управління (передусім, органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування) та їх посадових осіб стосовно вирішення проблем суспільства у цілому [2, с. 8].

Під публічним адмініструванням пропонується розуміти регламентовану законами та іншими правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, що спрямована на: прийняття адміністративних рішень, надання адміністративних послуг, здійснення внутрішнього адміністрування суб'єкта публічного адміністрування. Як науковий концепт «публічне адміністрування» розуміється як регламентована законами та іншими нормативно-правовими актами діяльність суб'єктів публічного адміністрування, спрямована на виконання законів та інших нормативно-правових актів, шляхом прийняття адміністративних рішень, надання встановлених законами адміністративних послуг [3, с. 44]. Таким чином, «сучасне державне управління» наблизилося до визначення «публічного управління», оскільки виникло у результаті еволюції управлінських процесів всередині держави. Класичне державне управління природньо втрачає свою актуаль-

ність, оскільки більше не є ефективним в умовах, де сучасні технології стають необхідною умовою успіху. Органи державної влади та особи, що визначають політичну лінію держави, змушені вносити радикальні зміни під тиском зовнішніх обставин, таких, наприклад, як пандемія COVID-19 та режим воєнного стану, щоб збільшити кількість державних послуг, які можна отримати дистанційно, впроваджувати концепцію good governance через її ефективність при побудові державного управління нової моделі, що включає розширення можливостей державних службовців не лише централізованим способом з ініціативи роботодавця, але й в індивідуальному порядку. Ці якісно нові вимоги до державних службовців полягають також у можливості централізованого доступу до інформації та створення комунікативних каналів між різними органами державної влади. Перевірені на практиці принципи good governance допомагають уникати великої кількості ризиків, максимально підвищити ефективність функціонування органу публічного адміністрування і забезпечувати оптимально доступну якість публічного управління. Також ефективною є інтеграція досвіду бізнес-сегменту до державного управління: сучасне державне управління в основу закладає відомий економічний принцип отримання максимальних результатів за мінімальних затрат. При цьому ІКТ усебічно підтримують досягнення згаданих цілей, а за класичної моделі державного управління (без інтеграції е-урядування) вони не мали б свого розвитку.

На теперішній час у системі публічного управління у цілому склалися основні умови якісних змін у питаннях інформатизації управлінських процесів, розширення електронної взаємодії з громадськістю. Завдяки діяльності Міністерства цифрової трансформації України (далі – Мінцифри) та реалізації соціальних та державних проектів, таких як ProZorro [4], Портал ДІЯ [5], електронні лікарняні [6], діяльність в рамках Open Data [7], запроваджено значну кількість комплек-

сних інформаційних та ІКТ систем, у т.ч. реконструюється документообіг та автоматизуються типові операції. У сфері публічного адміністрування відбувається постійний пошук інноваційних рішень, які б призвели до якісних та результативних змін у контексті тих викликів сучасності, з якими стикаються органи влади усіх рівнів у сфері цифрових трансформацій суспільства.

Впровадження інноваційних ІКТ є одним із базових рішень подолання кризових явищ на тлі інформатизації, оскільки дані лежать в основі конкурентоспроможності. Абсолютно новими у цьому питанні стали розвиток Інтернету речей, віртуалізація інфраструктурних ІТ-систем, використання штучного інтелекту та цифрових платформ. Ще одним питанням, пов'язаним з цифровізацією державних управлінських процесів, стало створення надзвичайного законодавства в умовах пандемії COVID-19. Органи державної влади були вимушені запровадити цифрові способи надання послуг, таким чином пандемію COVID-19 та запроваджені у зв'язку з нею локдауни можна розглядати як кардинальну, надзвичайну обставину, що стала рішучим поштовхом до цифровізації. Відповідно, ІКТ інтенсивно використовувалися під час пандемії, однак така увага до них пояснюється ще й їх потенціалом до сталого розвитку. Оскільки впровадження нових технологій у систему державного управління неможливо без відповідного законодавчого супроводу, то природно передбачається ймовірність збереження напрацьованих досягнень у частині їх позитивної результативності. З огляду на те, що органи державної влади зіткнулися з необхідністю на початкових стадіях ситуації використовувати уже наявний потенціал, загальнодержавним завданням стала необхідність впровадження нових розробок та рішень.

Проблемною стороною радикальної цифровізації стало те, що через тиск зовнішніх обставин спотворився природний темп запровадження змін. Пересічним громадянам довелося різко та вимушено підлаштовуватися під

нові реалії, пропоновані державою у складених обставинах. У цьому контексті виконавча гілка влади найбільше зазнала змін через найбільшу залученість до реалізації адміністративних процедур і надання послуг громадянам відповідно до чинного законодавства. Досвід країн, що зіткнулися з пандемією, засвідчив, що імплементація ІКТ, не дивлячись на певну вимушеність, відбулася успішно, істотно змінивши багато аспектів суспільних відносин, показавши, що державне управління у тому вигляді, в якому воно раніше функціонувало, фактично опинилося неготовим до форс-мажорних обставин. Найбільшими проблемами, з якими зіткнулися держави, стало створення та ухвалення відповідних законів та нормативно-правових актів. В умовах COVID-19, тобто під тиском зовнішніх обставин, було досить важко терміново створити якісно нову законодавчу базу. У зв'язку з цим вносилися зміни до діючого законодавства та приймалися невідкладні («надзвичайні») закони. Як результат, надані державою послуги ґрунтувалися на попередньому законодавстві з урахуванням адаптацій, пов'язаних з цифровізацією окремих процедур.

Обмеження, що виникли у зв'язку з пандемією COVID-19, призвели до того, що цифризація (цифровізація) стала не просто популярним напрямком у контексті масового розвитку різних комунікацій, а необхідною умовою роботи. Відповідно, варто розглядати цифровізацію уже не як інструмент, здатний вирішити окремі проблеми державного управління, а як вирішальний фактор при побудові будь-яких базових змін. З позиції міжнародної практики розвинених країн очікується, що усі держави сприятимуть розвитку е-урядів, оскільки транснаціональний характер інформаційних процесів пропонує якісно нові зв'язки між державами. Але мова йде не лише про міждержавні зв'язки, багато цифрових інновацій (дистанційна робота, електронні послуги тощо) розраховані на зміцнення внутрішньодержавних моделей взаємодій. Реалії XXI ст. передбачають очікування громадянами від урядів дер-

жав надання якісних та ефективних послуг, які б задовольняли їх потреби. Системи е-урядування значно спростили процес управління, дозволяючи якщо не виключити повністю, то значно зменшити необхідність фізичного контакту з посадовими особами органів публічного адміністрування.

В країнах з розвинутою системою е-урядування, ІКТ є основним каналом передачі інформаційних потоків міжвідомчого характеру, сполучною ланкою між громадянами та органами державної влади. У контексті цього питання, можна розділити електронну комунікацію за характером взаємодії на внутрішню і зовнішню, де внутрішня – це взаємодія типу G2G, а зовнішня, відповідно, G2C. Звичайно, простежується недолік правового регулювання самого процесу комунікації заявлених типів. Звідси можна дійти висновку, що технічно-правовий стан комунікації все ще не відповідає рівню розвитку українського суспільства. Спостерігаючи за розвитком цифровізації в Україні, можна з упевненістю визначити етап, коли Уряд дійшов висновку про наявність позитивної практики створення єдиної платформи надання державних послуг внаслідок очевидності мінімізації витрат часу та ресурсів при реалізації процедурної частини тієї чи іншої послуги. Реалізація окремо взятих адміністративних процедур стикається за специфікою їхньої спрямованості. Наприклад, сервісні чи регулятивні адміністративні процедури спрямовані на реалізацію права доступу особи до публічної інформації за відсутності публічно-правового або приватно-правового спору між розпорядником інформації та заявником. Вони реалізуються у вигляді надання офіційної відповіді на звернення громадян чи офіційний запит суб'єкта.

Мінцифри, разом з профільними комітетами та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини продовжується робота з приведення українського законодавства щодо регулювання захисту персональних даних у відповідність до європейських стан-

дартів. Так, за основу було взято Загальний регламент про захист персональних даних Європейського Союзу (General Data Protection Regulation, далі – GDPR) [8] і його вплив на національне законодавство різних країн. Українське правове середовище конфіденційності даних зазнало значних змін з часу прийняття Закону України «Про захист персональних даних» [9]. У першу чергу, збільшилась активність в обробці даних в Інтернеті, особливо це стосується сфери big data та соціальних медіа. Тому актуальним для українських нормотворців стало створення оновленого закону «Про захист персональних даних» [10] з врахуванням досвіду впровадження GDPR у провідних країнах. Одним з пілотних проєктів, що були презентовані у 2022 р., став ProZorro for Customs [11], що стало результатом кооперації Government+Business і раніше було неможливим за класичної моделі урядування. Основною перевагою системи стало те, що вона була побудована «з нуля», з урахуванням українських реалій, у той час як запропоновані на міжнародному ринку системи на сьогодні є застарілими та потребують додаткових технічних апгрейдів та інтеграції. Як і будь-які нові процеси, інтегровані у державне управління, в Україні вони будуються на вдосконаленні уже наявної ресурсної бази (інформаційної, матеріальної та правової).

Серед проблемних питань впровадження ІКТ у публічне адміністрування усіх рівнів провідне місце займає відсутність єдиної стандартизації щодо використання ІКТ, особливо у сферах проведення моніторингу та аналізу громадської думки, а також надання громадянам інформації та роз'яснень з питань державної політики. Останні декілька років цей проблемний напрямок взяло до уваги Мінцифри, поклавши освітній digital-сегмент на Портал ДІЯ, тобто, створивши уніфікований ІКТ-інструмент, який містить інформаційно-навчальні матеріали не лише для державних службовців, а й для громадян для екологічного та своєчасного розвитку одразу двох сегментів взаємодії. Питання недоскона-

лості правової бази вже неодноразово згадувалось у дослідницькій літературі, проте те, що стосується врегулювання забезпечення розгляду органами виконавчої влади звернень за допомогою телефонного зв'язку та через Інтернет, що потребує створення уніфікованих спеціальних норм, оскільки порядок розгляду таких звернень контекстно та технічно закладено у порядок здійснення адміністративних процедур, що за умови відсутності такої норми для певної процедури змушує суб'єкт реалізації працювати за аналогією до існуючих. Наприклад, для отримання консультації щодо заповнення заяви про реєстрацію суб'єкта у сфері медіа відповідно до Закону України від 13.12.2022 р. «Про медіа» [12] та Порядку подання до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення заяв щодо реєстрації суб'єктів у сфері медіа, затвердженого Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18.05.2023 р. № 352 [13], необхідно зателефонувати до відділу державної реєстрації, проте такого порядку (за телефоном) отримання інформації законодавством не передбачено. Це стосується також й інших аспектів взаємодії щодо реєстрації медіа, а також діяльності інших центральних органів виконавчої влади (зокрема, щодо отримання інформації про надходження електронного листа, про спрямування поштою окремих паперових документів тощо). Таким чином, хоча окремі процеси отримують оновлення через використання ІКТ, проте налагодження взаємодії є утрудненим. Наприклад, для Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, що отримала офіційний лист (заяву про реєстрацію суб'єкта

у сфері медіа), має бути передбачена зворотня взаємодія щодо повідомлення відправникові про отримання листа, присвоєння йому вхідного номера, а у разі відправлення паперової версії документа запитувачу поштою також надання на електронну адресу такого запитувача повідомлення про відправку та поштового трек-номера. Тому є необхідним впорядкування зазначених питань на рівні нормативного акта з встановленням відповідного порядку та юридичної сили інформації, що передається телефоном, її запису тощо, а також налагодження більш ефективної взаємодії з отримувачами публічних управлінських послуг. Крім того, облік та накопичення інформації є невід'ємними складниками реалізації адміністративних процедур та надання публічних послуг. Отже, виникає необхідність у забезпеченні наявності певних систем обліку накопиченої інформації та, об'єктивно, наявності технічної можливості до її зберігання, що пов'язане з матеріально-технічним оснащенням органів публічної адміністрації.

Таким чином, публічне управління у сфері діджиталізації адміністративних процедур спрямоване на широке впровадження нових технологій, підвищення активності у розробці нових можливостей для спрощення їх здійснення, автоматизацію процесів та забезпечення доступності оновлених програмних продуктів. Великий блок адміністративних процедур уже зазнали значних змін як організаційного, так й правового характеру, і не потребують контакту з посадовими особами органів публічного управління, але окремі недоопрацювання все ж зберігаються, що свідчить про недостатній рівень проробленості архітектури таких механізмів співпраці.

Анотація

У статті розглянуто сучасні впливи на оновлення та активізацію впровадження діджиталізації у публічні управлінські сервіси та механізми. Акцентовано увагу на тому, що умовою ефективною діяльності органів державної влади є використання потенціалу сучасного інформаційного суспільства, що утворює транснаціональний зв'язок з високим рівнем інтенсивності спілкування і миттєвим передаванням інформації. Цифровізація розглядається не як інструмент, здатний вирішити окремі проблеми державного управління, а як вирішальний фактор при побудові будь-яких базових змін

усієї системи. Сучасне публічне управління та адміністрування багато у чому є залежним від ефективної роботи інформаційно-комунікаційних технологій. Нові електронні рішення для діалогу громадян з державними та муніципальними органами значно спрощують комунікацію і сприяють впровадженню та функціонуванню принципів доброго урядування. Авторка звертає увагу на сучасний теоретичний дискурс навколо визначення поняття «публічне адміністрування» та базує своє дослідження на «широкому» підході до його розуміння. Також у статті відзначено, що на теперішній час у системі публічного управління у цілому склалися основні умови якісних змін у питаннях інформатизації управлінських процесів, розширення електронної взаємодії з громадськістю. Відзначено користь запровадження освітнього digital-сегменту на Порталі ДІЯ. Цей уніфікований інформаційно-комунікаційний інструмент містить інформаційно-навчальні матеріали не лише для державних службовців, а й для громадян для розвитку їх взаємодії. Означено приклади інших змін у системі публічних сервісів в Україні. Окреслено вплив пандемії COVID-19 та режиму воєнного стану в Україні на впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій та розбудову дистанційних управлінських сервісів. Виокремлено вади правового регулювання та організаційного забезпечення впровадження нових інформаційних та комунікаційних технологій у роботу органів публічного адміністрування. Запропоновано окремі напрямки удосконалення галузевого законодавства.

Ключові слова: публічні сервіси, інформаційні й комунікаційні технології, публічне адміністрування, державне управління, органи влади, цифризація, добре урядування.

Smirnova N. R. Digitalization of administrative procedures: the certain aspects of public administration

The modern influences on updating and intensification of implementation of digitalization in public management services and mechanisms have been considered in the article. The attention is focused on the fact that the condition for effective activity of public authorities is the use of the potential of modern information society, which forms a transnational connection with a high level of communication intensity and instantaneous transmission of information. The digitalization is not considered as a tool that can solve individual problems of public administration, but as a decisive factor in construction any basic changes to the entire system. The modern public management and administration is largely dependent on the effective operation of information and communication technologies. New electronic solutions for dialogue between citizens and state and municipal bodies greatly simplify communication and contribute to the implementation and functioning of the principles of good governance. The author draws attention to the modern theoretical discourse on the definition of the concept of “public administration” and bases her research on a “broad” approach to its understanding. Also, the article notes that at present, the main conditions have been developed for qualitative changes in the informatization of management processes, the expansion of electronic interaction with the public in the system of public administration as a whole. The benefits were noted of introducing an educational digital-segment on the Portal DIYA. This unified information and communication tool contains information and training materials not only for public servants, but also for citizens to develop their interaction. The examples are indicated of other changes in the system of public services in Ukraine. It has been outlined the influence of the COVID-19 pandemic and the regime of martial law in Ukraine on the introduction of information and telecommunication technologies and the development of remote management services. It has been highlighted the flaws of legal regulation and organizational support for the introduction of new information and communication technologies into the work of public administration bodies. It has been proposed some directions of the improvement of the industry legislation.

Key words: public services, information and communication technologies, public administration, state management, authorities, digitization, good governance.

Список використаних джерел:

1. Даниленко А. О. Доктринальні підходи до визначення поняття публічного адміністрування. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 25–27. <https://doi.org/10.32850/sulj.2019.4.1.6>
2. Основи публічного адміністрування: навч. посіб. / Ю.П. Битяк, Н.П. Матюхіна та ін.; за заг. ред. Н.П. Матюхіної. Х.: Право, 2021. 238 с.
3. Бінько І. Публічне управління і публічне адміністрування: співвідношення понять. *Вісник АПСВТ*. 2020. № 3–4. С. 41–47. <https://doi.org/10.33287/11213>
4. Prozorro. URL: <https://prozorro.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
5. Дія. Державні послуги онлайн. <https://diia.gov.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
6. Реєстр медичних висновків в ЕСОЗ. URL: <https://medrada.com/reiestr-medychnykh-vysnovkiv-v-esoz/> (дата звернення: 25.05.2023).
7. Оpendatabot. Відкриваємо Україну. URL: <https://opendatabot.ua> (дата звернення: 25.05.2023).
8. General Data Protection Regulation. Regulation (EU) 2016/679. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32016R0679> (дата звернення: 25.05.2023).
9. Закон України «Про захист персональних даних»: станом на 27.10.2022 р. / Верховна Рада України від 01.06.2010 р. № 2297-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2297-17#Text> (дата звернення: 25.05.2023).
10. Проект Закону про захист персональних даних від 25.10.2022 р. № 8153. URL: <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40707> (дата звернення: 25.05.2023).
11. Публічні закупівлі. URL: <https://customs.gov.ua/publiczni-zakupivli> (дата звернення: 25.05.2023).
12. Закон України «Про медіа»: станом на 22.03.2023 р. / Верховна Рада України від 13.12.2022 р. № 2849-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20/ed20230322#Text> (дата звернення: 25.05.2023).
13. Порядок подання до Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення заяв щодо реєстрації суб'єктів у сфері медіа, затверджений Рішенням Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення від 18.05.2023 р. № 352. URL: <http://surl.li/lajpl> (дата звернення: 25.05.2023).