

УДК 342.7

**Олександр Берназюк,***канд. юрид. наук, доцент,  
доцент кафедри історії та теорії держави і права  
Європейського університету*

## РОЛЬ ТА МІСЦЕ ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

*Стаття присвячена дослідженню ролі та значення цифрових технологій у сфері публічного управління. На підставі аналізу наукових підходів, положень національного законодавства, міжнародних договорів та програмних документів з'ясоване значення цифрових технологій у публічному управлінні; виявлені основні проблеми, що можуть виникати у процесі застосування цифрових технологій у публічному управлінні; визначені умови, за наявності яких цифрові технології виконуватимуть завдання щодо підвищення ефективності публічного управління.*

**Ключові слова:** цифрові технології, електронне урядування, публічне управління, призначення.

**Постановка проблеми.** В умовах глобального процесу інформатизації суспільства виникає необхідність запровадження цифрових технологій не тільки у приватний сектор суспільної діяльності, але також у сферу публічного управління. Застосування цифрових технологій у цій сфері дає змогу істотно підвищити його ефективність, забезпечити автоматизацію окремих функцій та процесів публічного управління, зекономити час та інші ресурси, створити умови для доступності та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління.

Однак широкомасштабне застосування цифрових технологій у публічному управлінні пов'язане також із додатковими загрозами та ризиками, що несуть у собі можливості цих технологій. Зокрема, до них можна віднести блокування роботи органів публічної влади, несанкціоноване використання персональних даних, що зберігають в електронних інформаційних ресурсах, інші прояви кіберзлочинності. Тому для підвищення ефективності публічного управління у процесі застосування цифрових технологій мають дотримуватися певні умови.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій із даної теми.** Окремі аспекти функціонування системи електронного урядування досліджували такі науковці, як А. А. Асанова, Є. П. Бабалик, В. М. Грудницький, О. М. Ємельяненко, А. М. Митко, П. С. Клімушин, Р. А. Коваль, В. О. Коновал, В. В. Недбай, Н. Б. Новицька, В. П. Пархоменко, О. М. Селезньова, А. О. Серенко, О. В. Шармай та ін. Проте комплексних досліджень, присвячених визначенню ролі та значення цифрових технологій у публічному управлінні на сучасному етапі державного розвитку, в Україні замало.

**Метою** даного дослідження є визначення ролі та значення цифрових технологій у публічному управлінні, а також з'ясування основних умов, за наявності яких такі технології спроможні забезпечити реальне підвищення ефективності публічного управління.

**Викладення основного матеріалу.** Забезпечення ефективності публічного управління в сучасних умовах розвитку інформаційного суспільства не може бути досягнуто без запровадження цифрових технологій у цій сфері. На безперечні переваги функціонування електронного урядування як форми публічного управління, заснованої на застосуванні комп'ютерних та інших цифрових технологій, вказують ряд науковців; про це зазначається у програмних документах, а також міжнародних актах.

Так, у Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначається, що реалізація Концепції дасть змогу: підвищити ефективність державного управління у результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління; підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність; забезпечити здійснення контролю за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування; забезпечити високий ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам та громадським організаціям безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління; зменшити рівень корупції та тінізації економіки; досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому, а також зміцнити довіру до інститутів держави [1].

Отже, критеріями, за якими визначається ефективність публічного управління внаслідок застосування цифрових технологій, є: рівень відкритості та доступності діяльності органів публічної влади, рівень довіри громадян до цих органів, ступінь залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень, рівень корумпованості органів публічної влади.

У науковій літературі висловлюються різні погляди з приводу значення цифрових технологій у публічному управлінні. Так, на

думку Н. Б. Новицької, розвиток електронного уряду в Україні дасть низку переваг щодо взаємодії громадянина, юридичної особи та держави. На обґрунтування цієї думки вчена вказує на той факт, що за умови використання цифрових технологій у публічному управлінні необхідність безпосереднього контакту з представниками владних структур буде зведена до мінімуму, що значно знизить рівень корупційності державного апарату. У свою чергу деперсоналізація у відносинах між громадянином і державним службовцем дозволить уникнути персонального контакту та забезпечить більш якісне виконання службових зобов'язань представниками влади, адже їхня праця буде комп'ютеризована, більш ефективна та досить прозора, тобто її зможе проконтролювати не лише керівник державної установи, а і будь-який громадянин [2, с. 16]. Цим підкреслюється, що запровадження цифрових технологій сприятиме зведенню до мінімуму людського фактору у публічно-управлінській діяльності, що, у свою чергу, по-перше, мінімізує кількість допущених помилок; по-друге, забезпечить зниження рівня корупційності серед службовців; по-третє, сприятиме підвищенню прозорості роботи органів публічно-владних повноважень.

А. А. Асанова зазначає, що як механізм державного управління електронний уряд виконує роль засобу суспільного самоуправління, що припускає інтерактивність і безперервність взаємодії громадян і держави, наявність громадського контролю за діяльністю органів державної влади [3, с. 6].

Необхідно погодитися з думкою вченої, оскільки, як показує практика, застосування інформаційно-комп'ютерних технологій прискорює процес обігу інформації, у тому числі тієї, що стосується діяльності органів публічного управління, прийнятих ними рішень, що, безперечно, сприяє підвищенню інформаційної прозорості діяльності відповідних органів. Крім того, варто зазначити, що за останні декілька років активізувалася практика звернення громадян до органів публічного управління саме із застосуванням комп'ютерних технологій. Наприклад, за інформацією Секретаріату Кабінету Міністрів України з травня 2011 р. (дня набрання чинності Законом України «Про доступ до публічної інформації») по липень 2017 р. до Секретаріату Кабінету Міністрів надійшло 17 654 запити на інформацію. Із них отримано електронною поштою – 10 614 (60,1%), поштою – 6300 (35,7%), телефоном – 633 (3,6%), факсом – 107 (0,6%) [4]. Отже, електронною поштою надійшло майже вдвічі більше запитів на отримання публічної інформації, ніж у паперовому та іншому вигляді. Схожа ситуація спостерігається щодо звернень громадян до центральних органів виконавчої влади [5; 6]. Той факт, що громадяни надають перевагу саме електронним засобам звернення до органів публічного управління, може свідчити про більшу зручність та доступність останніх.

Про позитивний ефект від широкомасштабного впровадження цифрових технологій у публічному управлінні свідчить і зарубіж-

ний досвід у цій сфері. Зокрема, В. В. Недбай, провівши аналіз функціонування системи електронного урядування у ряді зарубіжних країн, встановив безпосередній зв'язок розвитку демократії у глобальному вимірі та в окремих державах з іншими загальносвітовими та цивілізаційними процесами, насамперед із глобалізацією та розвитком інформаційного суспільства. Науковець також акцентував увагу, що організація влади та управління за принципом «електронного уряду» якісно трансформує функції держави, форми її відносин із громадянами та іншими політичними контрагентами, а також істотно активізує роль засобів масової інформації у політичному процесі [7, с. 15].

У Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо електронного урядування вказується на суттєві переваги використання інформаційно-комп'ютерних технологій у сфері надання публічних послуг (електронних послуг), до яких віднесено: покращення загальної доступності, повноти та зручності користування публічними послугами; орієнтація публічних послуг передусім на потреби користувачів; забезпечення рівності у доступі громадян до участі у прийнятті публічно-владних рішень, що сприяє соціальній згуртованості населення [8].

Таким чином, проведений вище аналіз показує, що значення цифрових технологій у публічному управлінні виражається у таких головних аспектах: 1) демократизація сфери публічного управління, що досягається завдяки підвищенню доступу громадян, інших фізичних та юридичних осіб до участі у прийнятті публічно-владних рішень; 2) забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління і, як наслідок, підвищення рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління: прискорення поширення інформації про діяльність суб'єктів владних повноважень, підвищення рівня доступності такої інформації тощо; 3) зниження рівня корупційності серед службовців та посадових осіб: виключення у деяких випадках безпосереднього контакту зі службовцями та автоматизація прийняття окремих публічно-управлінських рішень; 4) зменшення кількості помилок, що можуть допускатися у розрахунках, оцінках, плануванні та інших управлінських процесах людиною, через автоматизацію деяких управлінських функцій; 5) забезпечення економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо) як з боку органів публічного управління, так і з боку громадян, суб'єктів господарювання.

Однак, незважаючи на беззаперечні переваги електронного урядування, деякі науковці цілком справедливо вказують на певні загрози, які можуть виникнути у процесі застосування цифрових технологій у публічному управлінні. Так, О. М. Ємельяненко зазначає, що переоцінювати значення та роль новітніх засобів телекомунікації у демократичному процесі не треба, оскільки інфокомунікаційні технології не обов'язково є інструментом демократії. На обґрунтування свої позиції науковець наводить такі аргументи: по-перше, завдяки цифровим

технологіям влада здобуває нові можливості для контролю над суспільством, а по-друге, держава не обов'язково стане більш відкритою. Вчений зазначає, що помилковим було б твердження, що створені в багатьох країнах світу єдині урядові бази з величезною кількістю конфіденційної і особистої інформації про кожну конкретну людину будуть використані тільки для підвищення якості державних послуг. В умовах авторитарних режимів створення централізованих баз даних про кожну людину є небезпечним для недоторканності приватного життя і громадянських свобод [9, с. 10].

Для подолання означених негативних наслідків мають діяти певні гарантії захисту персональних даних щодо осіб від несанкціонованого їх використання як органами та посадовими особами суб'єктів публічно-владних повноважень, так і третіми особами. До них, зокрема, можна віднести: законодавче визначення прав особи у сфері захисту персональних; закріплення повноважень суб'єктів публічно-владних повноважень у сфері використання персональних даних; встановлення юридичної відповідальності за порушення у цій сфері тощо.

Крім того, варто згадати про таку небезпеку, що несуть у собі цифрові технології, як кіберзлочинність. Негативними наслідками скоєння злочинів у цій сфері можуть бути: блокування роботи органів публічного управління, інших установ надання публічних послуг; інформаційні війни та інформаційне шпигунство тощо.

Як приклад можна навести параліч цивільно-правових відносин в Україні, який стався у 2013 р. через блокування електронних реєстрів Міністерства юстиції приватними компаніями, яке фактично призвело до повного призупинення усіх громадсько-цивільних відносин у державі [10]; блокування офіційних інтернет-ресурсів та інформаційно-комунікаційних систем органів публічного управління (Кабінету Міністрів України, ряду міністерств, Національного банку України та ін.), а також електронних платіжних систем у червні 2017 р. внаслідок ураження вірусом інформаційних ресурсів органів публічної влади [11].

Ці приклади засвідчують необхідність суворого дотримання умов інформаційної та кібербезпеки, освоєння нових засобів захисту інформації в інформаційно-комунікативних системах тощо. Крім того, як вказують деякі науковці на основі дослідження зарубіжного досвіду функціонування системи електронного урядування, важливою є практика проведення постійних програм підвищення комп'ютерної грамотності як населення, так і державних службовців, яка здійснюється через спеціальні урядові програми з метою навчання чиновників роботі з персональними комп'ютерами та Інтернетом, запровадження у навчальну програму з підготовки чиновників у вищих навчальних закладах курсу з оволодіння новими інформаційними технологіями [12, с. 182].

Підвищення комп'ютерної та інформаційної грамотності, насамперед, серед громадян частково сприятиме подоланню так званої циф-

рової нерівності, тобто нерівного доступу окремих груп осіб до інформаційно-комп'ютерних технологій. Із цього приводу у Рекомендаціях Комітету Міністрів Ради Європи щодо розвитку електронного урядування зазначається, що система електронного урядування має прагнути подолати цифрову нерівність, адаптуючи технології таким чином, щоб зробити їх доступними для всіх груп користувачів, незалежно від будь-яких індивідуальних, соціальних або культурних характеристик або географічного місцезнаходження [8].

При цьому підвищення комп'ютерної грамотності населення та службовців має відбуватися поряд із розвитком інформаційно-комунікативної культури, що передбачає оволодіння навичками роботи з інформацією, її адекватне сприйняття, отримання знань щодо можливостей використання відповідної інформації, дотримання обмежень етичного та правового характеру, що наявні у цій сфері.

Однією з головних перешкод на шляху впровадження електронних адміністративних послуг в Україні як одного з напрямів застосування цифрових технологій у публічному управлінні, на думку Д. В. Спасібова, є також низький рівень розвитку електронного документообігу в органах державної влади та місцевого самоврядування [13, с. 201]. Необхідно погодитися з цим зауваженням, оскільки, попри повсюдне запровадження цифрових технологій у сферу публічного управління, на законодавчому рівні залишаються неврегульованими деякі питання, пов'язані з визначенням статусу електронного документа, який містить публічно-владне рішення.

Крім того, однією з умов ефективного використання цифрових технологій у публічному управлінні є формування єдиної інформаційно-комунікативної системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси, що сприятиме уніфікації правил та порядку їх використання.

Деякі науковці стверджують, що створення в Україні окремих електронних сервісів, які забезпечують надання адміністративних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування, є позитивним явищем на початковому етапі реформування системи електронних адміністративних послуг. Однак кінцевою метою розвитку цієї системи повинна бути інтеграція окремих електронних сервісів у єдиний державний веб-портал, функції якого виконуватиме уніфікована і налагоджена система [14, с. 91].

Окремі сфери публічного управління, як вважають деякі вчені, потребують першочергової інтеграції у них цифрових технологій. Зокрема, В. П. Пархоменко зазначає, що головною передумовою інформатизації органів управління є розвиток інформаційного суспільства щодо певних сфер, а саме: створення на основі геоінформаційних систем потужних арсеналів інформаційних ресурсів, аналізу даних щодо визначення та коригування напрямів державної соціальної політики й удосконалення механізмів управління місцевими справами [15, с. 16].

## Висновки

За результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

1. Основним призначенням (роллю) цифрових технологій у публічному управлінні є підвищення ефективності останнього за всіма основними показниками, зокрема, щодо: рівня довіри громадян до органів публічної влади; рівня відкритості та прозорості їхньої діяльності; ступеня залучення громадськості до прийняття публічно-владних рішень; рівня корупційності органів публічної влади.

Значення цифрових технологій у публічному управлінні полягає у: 1) демократизації сфери публічного управління; 2) забезпеченні відкритості та прозорості діяльності суб'єктів публічного управління і, як наслідок, підвищенні рівня довіри громадян та суспільства до органів та інститутів публічного управління; 3) зниженні рівня корупційності серед службовців та посадових осіб органів публічного управління; 4) зменшенні кількості помилок, що можуть допускатися службовцями у процесі їхньої діяльності, через автоматизацію деяких управлінських процесів; 5) забезпеченні економії ресурсів (часу, коштів, кадрів тощо).

2. Негативні наслідки впровадження цифрових технологій у сферу публічного управління можуть бути пов'язані з такими загрозами та ризиками: 1) несанкціонованим використанням інформації, передусім персональних даних, що зберігається в інформаційно-комунікативних системах, інформаційних ресурсах та базах даних органів публічного управління, тобто виникнення загрози порушення прав та інтересів людини та громадянина, інтересів суб'єктів господарювання; 2) кіберзлочинністю, внаслідок якої може блокуватися робота органів публічного управління, матимуть місце витоки інформації, що містить державну таємницю або іншу конфіденційну інформацію; 3) на міжнародному глобальному – інформаційними війнами та інформаційним шпигунством тощо.

3. Основними умовами, за наявності яких цифрові технології спроможні забезпечити реальне підвищення ефективності публічного управління, є: 1) закріплення на законодавчому рівні реальних гарантій захисту персональних даних; 2) дотримання умов інформаційної та кібербезпеки, освоєння нових засобів захисту інформації у інформаційно-комунікативних системах; 3) підвищення комп'ютерної, інформаційної грамотності та культури громадян, службовців, посадових осіб; 4) подолання цифрової нерівності, а також формування належної інфраструктури для функціонування системи електронного урядування; 5) законодавче врегулювання електронного документообігу в органах публічно-владного управління; 6) формування єдиної інформаційно-комунікативної системи, яка об'єднає всі основні публічно-управлінські сервіси.

Перспективою подальших досліджень у даному напрямі може стати розроблення пропозицій щодо вдосконалення механізму використання цифрових технологій у публічному управлінні.

## Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 № 2250-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.

2. Новицька Н. Б. Організаційно-правові аспекти інформаційної культури в управлінській діяльності : автореф. дис. канд. юрид. наук: спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право» / Н. Б. Новицька. – Ірпінь, 2007. – 19 с.

3. Асанова А. А. Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова // Державне управління. – 2016. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/TEKNOLOGIYA/03-ASANOVA.pdf>.

4. Підсумки роботи із запитом на інформацію, що надійшли на адресу Секретаріату Кабінету Міністрів України з 9 травня 2011 року по 31 липня 2017 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=250178316&cat\\_id=244316991](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=250178316&cat_id=244316991).

5. Звіт про опрацювання запитів на інформацію у січні-березні 2017 року : Інформація Міністерства освіти і науки України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mon.gov.ua/citizens/publicna-informacziya/zviti-pro-rozglyad-zapitiv-na-otrimannya-informacziyi.html>.

6. Аналіз організації роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до МОЗ України у 2016 році : Інформація Міністерства охорони здоров'я України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az\\_2016\\_12.html#1](http://www.moz.gov.ua/ua/portal/az_2016_12.html#1).

7. Недбай В. В. Соціально-політичні особливості інформаційного суспільства : автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В. В. Недбай. – О., 2004. – 15 с.

8. Electronic governance (“e-governance”): Recommendation Rec (2004) 15 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 15 December 2004 and explanatory memorandum. [Electronic resource]. – Access: [https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key\\_documents/Rec\(04\)15\\_en.pdf](https://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/E-governance/Key_documents/Rec(04)15_en.pdf).

9. Емельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві : автореф. дис. канд. політ. наук: спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / О. М. Емельяненко. – О., 2008. – 17 с.

10. Бутусов Ю. Замах на держреєстри: історія однієї з найзухваліших оборудок в Україні [Електронний ресурс] / Ю. Бутусов // ZN.UA. – 2013. – Режим доступу : [https://dt.ua/internal/zamah-na-derzhreystri-istoriya-odniyeyi-z-nayzuhvalishih-oborudok-v-ukrayini\\_.html](https://dt.ua/internal/zamah-na-derzhreystri-istoriya-odniyeyi-z-nayzuhvalishih-oborudok-v-ukrayini_.html).

11. На Україну обрушилась масштабна хакерська атака // Strana.ua. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://strana.ua/news/78448-na-ukrainu-obrushilas-masshtabnaya-hakerskaya-ataka-virus-petya-hronika-onlajn-obnovlyaetsya.html>.

12. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / [авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.]; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.

13. Спасібов Д. В. Інноваційні електронні сервіси надання адміністративних послуг / Д. В. Спасібов // Право та державне управління. – 2017. – № 1 (26). – С. 197-202.

14. Куценко С. І. Перспективи розвитку нормативно-правового забезпечення в контексті надання адміністративних послуг через електронні он-лайн

сервіси / С. І. Куценко // Юридичний науковий електронний журнал. – 2017. – № 3. – С. 89-92.

15. Пархоменко В. П. Інформаційне забезпечення місцевого самоврядування при наданні послуг населенню : автореф. дис. канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 «Місьцеве самоврядування» / В. П. Пархоменко. – Х., 2009. – 18 с.

*Статья посвящена исследованию роли и значения цифровых технологий в сфере публичного управления. На основании анализа научных подходов, положений национального законодательства, международных договоров и программных документов выяснено значение цифровых технологий в публичном управлении; выявлены основные проблемы, которые могут возникать в процессе применения цифровых технологий в публичном управлении; определены условия, при наличии которых цифровые технологии будут выполнять задачи по повышению эффективности публичного управления.*

**Ключевые слова:** цифровые технологии, электронное управление, публичное управление, назначения.

*The article is devoted to the study of the role and significance of digital technologies in the field of public administration. Based on the analysis of scientific approaches, provisions of national legislation, international treaties and program documents, the significance of digital technologies in public administration is determined; revealed the main problems that may arise in the process of using digital technologies in public administration; certain conditions, in the presence of which, digital technologies will carry out tasks for increasing the efficiency of public administration.*

**Key words:** digital technologies, e-government, public administration, appointment.

