

УДК 351:005

DOI <https://doi.org/10.32851/tnv-pub.2022.3.14>

ПРОБЛЕМИ ЗАПРОВАДЖЕННЯ ЦИФРОВІЗАЦІЇ У СИСТЕМУ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Саєченко О. С. – аспірант кафедри міжнародних відносин
та політичного консалтингу
Відкритого міжнародного університету розвитку людини «Україна»
ORCID: 0000-0002-0898-8346

У статті систематизовані наукові підходи до проблеми запровадження цифровізації у систему публічного управління. Органи державної влади постійно збирають, генерують і накопичують великі масиви оцифрованих даних. До цілеспрямованої діяльності зі збору даних можна віднести, наприклад, статистичні дані, постійно проведений моніторинг стану різних систем: навколишнього середовища, соціальної, охорони здоров'я, системи освіти, соціологічні дослідження з актуальних проблем життя соціуму. Саме накопичення та обробка такої управлінської інформації може нести ризики та загрози, а також може спостерігатися приховування або маніпуляція інформаційними даними. У дослідженні виокремлені наступні проблеми запровадження цифровізації у систему публічного управління. По-перше, недосконале чинне законодавство щодо впровадження цифровізації публічного управління. На сьогодні потребує запровадження системної концепції цифровізації публічного управління. По-друге, на сьогодні існує низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців. По-третє, важливою проблемою є забезпечення інформаційної безпеки громадян та систему публічного управління. З попередньої проблеми виникає четверта проблема щодо вкидання у інформаційне середовище фейків та викривленої інформації, яка може підірвати авторитет та репутацію владних структур, конкретних політиків, викривлювати заяви та сучасну ситуацію. Така викривлена інформація шкодить не тільки іміджу України та окремих посадовців, а й може негативно впливати на психологічне самопочуття українців та шкодити Збройним Силам України успішно проводити військові операції. Однак розвиток технологій у сфері публічного управління може нести і ризики насамперед для громадян. Вже зараз у мережі Інтернет можна купити інформацію з баз даних різних органів державної влади, які не мають бути доступні стороннім особам. По-п'яте, існує проблема щодо інформаційної нерівності громадян – тобто не всі громадяни мають доступ до інформаційних мереж, іноді люди похилого віку не вміють користуватися електронними гаджетами. І саме вони не зможуть скористатися, наприклад, електронними послугами.

Ключові слова: публічне управління, цифровізація, цифрове суспільство, електронні послуги, цифрові компетенції, державні службовці.

Savchenko O. S. Problems of implementing digitalization in the public administration system

The article systematizes scientific approaches to the problem of introducing digitalization into the public administration system. State authorities constantly collect, generate and accumulate large arrays of digitized data. Targeted data collection activities include, for example, statistical data, continuous monitoring of the state of various systems: environmental, social, health care, education system, sociological research on current problems of society. The very accumulation and processing of such management information may carry risks and threats, and concealment or manipulation of information data may also be observed. The research highlights the following problems of introducing digitalization into the public administration system. First, the existing legislation on the implementation of digitalization of public administration is imperfect. Today, the system concept of digitalization of public administration needs to be introduced. Secondly, today there is a low level of modern digital competences and professional qualifications of civil servants. Thirdly, an important problem is ensuring the information security of citizens and the system of public administration. The fourth problem arises from the previous problem regarding the introduction of fakes and distorted information into the information environment, which can undermine the authority and reputation of power structures, specific politicians, distort statements and the current situation. Such distorted information harms not only the image

of Ukraine and individual officials, but can also negatively affect the psychological well-being of Ukrainians and harm the Armed Forces of Ukraine to successfully conduct military operations. However, the development of technologies in the field of public administration can also carry risks, primarily for citizens. It is already possible to buy information on the Internet from the databases of various state authorities, which should not be accessible to third parties. Fifth, there is a problem of information inequality among citizens – that is, not all citizens have access to information networks, sometimes elderly people do not know how to use electronic gadgets. And it is they who will not be able to use, for example, electronic services.

Key words: public administration, digitalization, digital society, electronic services, digital competences, civil servants.

Постановка проблеми. Слід зазначити, що термін «цифровізація» виник порівняно недавно. На даний час його можна почути в публічних виступах, зустріти у підручниках, наукових публікаціях, словниках, нормативно-правових документах.

Перетворення інформації в цифрову форму в сучасному світі охоплює як виробництво, бізнес, науку, так і систему публічного управління. Цифрові технології стають невід’ємною частиною життя сучасної людини, змінюють суспільні відносини. Таким чином, наше суспільство стає цифровим.

Однак, у процесі цифровізації можна назвати як позитивні, так і негативні сторони. Як позитивні моменти слід визнати: підвищення якості життя населення країни; зростання продуктивності суспільної праці; соціальний ефект від цифрових технологій для суспільства; економію часу; спрощення та прозорість різних процесів (наприклад, оплата послуг, спілкування, навчання, продаж та обмін товарами), можливість з моніторингу; доступність і просування товарів і послуг тощо.

На сьогодні актуалізується питання щодо виокремлення проблем запровадження цифровізації в систему публічного управління з метою вирішення їх та покращити ефективність та результативність системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам цифровізації, цифрових трансформацій публічного управління, запровадження електронних технологій у публічне управління, оптимізації системи управління через запровадження інформаційно-комунікаційних технологій аналізують закордонні та українські вчені, зокрема: О. Берназюк, Т. Биркович, В. Биркович, В. Дрешпак, Н. Грицяк, О. Кабанець, О. Карпенко, П. Клімушин, В. Куйбіда, І. Лопушинський, І. Макарова, В. Наместнік, О. Орлов, М. Павлов, О. Пархоменко-Куцевіл, Ю. Пігарєв, Г. Почепцов, В. Ракіпов та інші.

Разом з тим, відсутня систематизація наукових підходів до проблем запровадження цифровізації у систему публічного управління.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є систематизація наукових підходів до проблем запровадження цифровізації у систему публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Органи державної влади постійно збирають, генерують і накопичують великі масиви оцифрованих даних. До цілеспрямованої діяльності зі збору даних можна віднести, наприклад, статистичні дані, постійно проведений моніторинг стану різних систем: навколишнього середовища, соціальної сфери, охорони здоров’я, системи освіти, соціологічні дослідження з актуальних проблем життя соціуму.

Крім того, органи державної влади працюють з інформаційними потоками в рамках реалізації своїх функцій управління – це збирання життєво важливих статистичних даних, адміністрування податкової системи, облік поточної діяльності органів влади, управління інфраструктурою та природними ресурсами, кадастри та облік державних та приватних земель, обробка нормативних вимог

або управління наданням соціальних послуг та інше [1]. У результаті всіх цих дій накопичується безліч цифрових даних. Цифрове суспільство – це «інформаційне суспільство» з інформаційно-аналітичними технологіями (цифровими), що покращують роботу з інформацією (сприйняття, відбір, зберігання, обробка, аналіз), а також кардинально змінюють роль громадян у цьому процесі.

Саме накопичення та обробка такої управлінської інформації може нести ризики та загрози, а також може спостерігатися приховування або маніпуляція інформаційними даними.

Цифрові технології надали доступні інструменти кожному індивіду, крім того вони володіють найнижчими витратами (не тільки прямими матеріальними, а й всілякими транзакційними), що надають певні переваги. У сучасних умовах найбільш оперативної на це зреагувало висококонкурентне ринкове середовище. Проте, система публічного управління також впроваджує цифрові технології, зокрема: артикулювання політичної позиції є прикладом потреби, що вимагає від індивіда свого здійснення, а знання думок людей, своєю чергою, – безумовна потреба будь-якої політичної сили. Інтернет та інші мережеві механізми дозволяють обом сторонам не просто реалізувати ці комунікаційні інтереси, а й постійно вдосконалювати їх.

Технологічною основною моделлю публічного управління стають електронні платформи – відкриті та технічно нейтральні інструменти, щоб забезпечити умови вільного обміну ресурсами. Такі платформи визначають поширений контент, аудиторію користувачів, способи підключення до контенту та взаємодії один з одним. Споживання суспільством платформних цифрових технологій та їх продуктів має сильний вплив на внутрішню та зовнішню політику, публічне управління, економіку, соціальні практики, освіту, національні цінності. Здійснюючи модерацию медіаконтенту, платформи впливають на способи виробництва знань, створюють налаштування участі користувачів у соціальних комунікаціях і породжують певні види громадського дискурсу. Таким чином, життєдіяльність суспільства значною мірою стає продуктом їх дизайну та контролю [2].

Крім соціальних мереж, де артикулюються різні громадянські позиції, важливу роль відіграють і електронні платформи збору підписів під закликами, деклараціями та зверненнями до осіб, які приймають рішення, що набули останнім часом широкого поширення. Функція консолідації підтримки, по суті, політичного та соціального капіталу, надає таким платформам додатковий статус у сприйнятті користувачів мережі, проте частіше замість продукування тиску на владу такі платформи грають останнім на руку, виступаючи громовідводом для протестної енергії. Після висловлення віртуального акту підтримки користувач сприймає свою місію виконаною та відчуває задоволення відповідної соціальної потреби, при цьому реальна значимість такого акту виявляється нікчемною через невключення його у чинний правовий порядок. Водночас нездатність мобілізувати дійсно масову підтримку вимогам, що розміщуються на електронних платформах, виступає фактором, що утихомирює активістів і стримує від подальшої ескалації.

Існує проблема викидання у інформаційне середовище фейків та викривленої інформації, яка може підривати авторитет та репутацію владних структур, конкретних політиків. Така викривлена інформація шкодить не тільки іміджу України та окремих посадовців, а й може негативно впливати на психологічне самопочуття українців та шкодити Збройним Силам України успішно проводити військові операції.

Однак, розвиток технологій у сфері публічного управління може нести і ризики насамперед для громадян. Вже зараз у мережі Інтернет можна купити інформацію

з баз даних різних органів державної влади, які не мають бути доступні стороннім особам. При цьому зловмисники навіть не намагаються якимось чином приховати свою нелегальну діяльність, продаючи інформацію безпосередньо через пошукові системи, відчувачи свою безкарність. Таким чином, навіть зараз персональні дані громадян не завжди добре захищені від всіляких посягань. Але що буде, коли на території всієї України буде введено систему розпізнавання осіб та зловмисники зможуть отримати доступ до неї? Вони зможуть відстежувати переміщення осіб, не лише порушуючи їхнє право на недоторканність особистого життя, а й планувати злочини, вивчаючи розпорядок дня чи маршрут потенційної жертви [3].

Ще одна проблема – є низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців. Цифрова компетенція повинна містити компетенції для цифрової спільної роботи, безпеки та вирішення проблем. Сучасний державний службовець повинен мати більш широкі компетенції і навички, оскільки процес цифровізації зачіпає всі структури органів державної влади.

Необхідно розробити та провести повсюдне навчання цим компетенціям, особливо на регіональному рівні. Необхідно оптимізувати посадовий регламент щодо вдосконалення кваліфікаційних вимог у галузі цифрових компетенцій.

Важлива проблема – це забезпечення інформаційної безпеки громадян та систему публічного управління.

Проблеми інформаційної безпеки для процесу цифровізації є однією з пріоритетних і складно врегульованих проблем. За останні роки принципи забезпечення кібербезпеки змінилися. У сучасних умовах розвитку цифровізації найбільш актуальною та ефективною лінією забезпечення інформаційної безпеки є максимально швидке виявлення зламу та перебування стороннього в системі, а також своєчасне скорочення його можливостей у системі настільки, щоб він не встиг завдати шкоди. Ця тенденція зумовлює зростання затребуваності високоінтелектуальних засобів захисту, які дозволяють вирішувати завдання щодо оперативного виявлення інцидентів та атак [4].

Не варто також забувати і про вразливість інформаційних систем, які можуть бути схильні до хакерських атак ззовні, здатних обрушити всю цифрову інфраструктуру, збої в роботі через які можуть значно ускладнити роботу співробітників органів державної влади, та про можливість потрапляння інформації про функціонування та технічні особливості інформаційних систем до широкого кола людей, у тому числі до зловмисників, які можуть скористатися цими даними для корисливих цілей.

Таким чином, з метою забезпечення відповідного рівня кібербезпеки в системі публічного управління концепція інформаційної безпеки має спиратися на дієві та ефективні заходи забезпечення безпеки інформаційної інфраструктури, що дозволить підвищити рівень інформаційної безпеки.

Ще однією проблемою є захист та обробка інформації. Так, ускладнення процесів комунікації у світі, виникнення та розвиток нових форм публічної політики, публічного управління та публічної сфери загалом ведуть до об'єктивної потреби у нових засобах виробництва, зберігання та обробки інформації, фізичний обсяг якої зростає експоненційно. Всеосяжні комп'ютеризація та автоматизація, що зберігають свою актуальність з останньої третини ХХ ст., створили міцну парадигмальну залежність від технічного оснащення (hardware) та програмного забезпечення (software) учасників суспільних відносин, а мережевий підхід до останніх визначив новий вимір міждисциплінарного дискурсу у галузі цифрових технологій.

Важливим аспектом цифровізації публічного управління є запровадження системи електронного документообігу. Система електронного документообігу

скорочує час на пошук інформації, допомагає відслідковувати рух документів, що знижує можливість втрати документа. Підвищується швидкість перебігу процесів обробки документів, скорочується час їх копіювання [5]. Важливим ефектом від впровадження системи електронного документообігу є загальне підвищення виконавчої дисципліни, оповіщення про доручення, забезпечення зручного доступу до документів та завдань, зокрема, ззовні організації, можливість моніторингу завантаженості працівників тощо. Разом з тим, актуалізується проблема захисту такої системи від несанкціонованого доступу та зламу системи безпеки. Адже такі електронні документи можуть бути втрачені або оприлюднені, якщо вони носять конфіденційний або персональний характер.

Водночас, запровадження цифровізації в систему публічного управління та цифрова трансформація процесів публічного управління може призвести до скорочення чисельності чиновників, підвищення ефективності адміністрування (за рахунок підвищення об'єктивності прийнятих рішень та усунення можливості технічних помилок при прийнятті типових рішень), зростання якості та доступності державних та адміністративних послуг за рахунок переведення їх у цифровий формат, а також підвищення рівня безпеки їх отримання.

Розвиток концепції електронної держави у сучасних умовах реалізується у вигляді цифровізації процесів управління. Ця діяльність має бути спрямована на досягнення низки цілей: надати громадянам та співробітникам у сфері надання державних та адміністративних послуг доступ до високоякісної інформації та послуг у будь-якому місці, у будь-який час та з будь-якого пристрою; забезпечити захист персональних даних, щоб громадяни були впевнені у доступності даних та їх захищеності; стимулювати інновації державними програмами у цифровізації публічного управління [6].

Надання державних послуг у цифрову епоху, як і раніше, має в першу чергу бути орієнтовано на потреби громадян та бізнесу, при цьому цифровізація виступає джерелом нових інструментів і процедур, що спрощують і роблять більш доступними, зрозумілими, безпечними тощо.

Існує проблема щодо інформаційної нерівності громадян – тобто не всі громадяни мають доступ до інформаційних мереж, іноді люди похилого віку не вміють користуватися електронними гаджетами. І саме вони не зможуть скористатися, наприклад, електронними послугами.

Для успішності цифровізації публічного управління суттєвим моментом є активне підключення більшості громадян до цифрового співтовариства, надання певних знань щодо користування електронними пристроями. У зв'язку з цим, модернізація інфраструктури недостатня, оскільки однаково необхідні навички та розуміння існуючих можливостей. Виділення загроз для системи публічного управління слід почати з можливості, що пов'язані з вибудовуванням між органами влади та громадянами «цифрової бюрократичної стіни» або так званої системи цифрової бюрократії, яка може виявитися ще більш байдужою до людини, ніж традиційна бюрократія. Очевидно, що попередження цих ризиків можливе лише в тому випадку, якщо при проектуванні подібних систем враховуватиметься, що головними бенефіціарами автоматизації та цифровізації управлінських структур повинні залишатися люди [7].

При цифровізації публічного управління все більше загострюється проблема нерівності доступу між різними соціальними групами, оскільки досі існують населені пункти без доступу до Інтернету, що відповідає технічній проблеми недоступності сервісів. Відсутність цифрової грамотності та недоступність сервісу

через особливості здоров'я також надають що перешкоджає вплив на цифровізацію. Для вирішення цієї проблеми необхідно:

- 1) подолати цифровий розрив між різними соціальними групами;
- 2) забезпечити інклюзивне середовище, що передбачає на етапі розробки доступ для людей з особливими потребами;
- 3) забезпечити альтернативні варіанти доступу до цифрових послуг.

Проведений аналіз дає підстави зазначити, що рушійною силою перебудови системи публічного управління є ефективне використання потенціалу інформаційно-телекомунікаційних технологій. Технології є ключовим чинником, який сприяє здійсненню стратегій цифровізації публічного управління. Цифрові технології прискорюють час, збільшують масштаб та зменшують відстань. Водночас, якщо такі можливості не потрібні, то технології нічого не можуть змінити і навіть навпаки – заважатимуть. Водночас важливо визнати, що є певні проблеми у суб'єктів публічного управління, і загрози, які визначаються станом суспільства як об'єкта управління та станом прямих і зворотних зв'язків. На нашу думку, ці аспекти рано чи пізно мають привести до необхідності запровадження відповідних державно-управлінських рішень. Можна констатувати, що механізми публічного управління у сфері цифрових перетворень має системно вдосконалюватись, оскільки цифровізація має стати головним інструментом для досягнення стратегічної мети нашої країни – економічного зростання держави, що забезпечить добробут, комфорт та якість життя населення.

Висновки. Проведений аналіз дає підстави виокремити три групи проблем цифровізації публічного управління:

1. Проблеми систематизації та структурування: нормативне регулювання цифровізації, недостатня узгодженість процесів цифровізації на державному та регіональному рівнях, формування співпраці органів державної влади відповідно до впровадження принципу цифровізації в систему управління.

2. Організаційні та технологічні проблеми: непідготовленість технологічного обладнання та обладнання, низький рівень сучасних цифрових компетенцій та професійної кваліфікації державних службовців.

3. Проблеми забезпечення безпеки: проблеми інформаційної безпеки, проблеми забезпечення кібербезпеки.

У перспективі подальших розвідок передбачається проаналізувати міжнародний досвід запровадження цифровізації в систему публічного управління.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ:

1. Cate F. H. Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review*. 2008. Vol. 43. №. 2. Pp. 435–489.

2. Зверева Г. И. Концепции «платформенного общества» в современных социокультурных исследованиях. *Вестник РГТУ. Серия : Литературоведение. Языкознание. Культурология*. 2019. № 8. С. 161–171.

3. Бездольный О. С. Актуальные проблемы цифровизации государственного управления. *СП*. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya>

4. Абдуназарова Ч. А. К. Проблемы и перспективы применения зарубежного опыта в цифровизации корпоративного управления Республики Узбекистан. *ORIENSS*. 2022. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-v-tsifrovizatsii-korporativnogo-upravleniya-respubliki-uzbekistan>

5. Чернышов А. Г. Цифровизация и технологизация общественной жизни как социально-политическая проблема: сохранение идентичности и роль государства

в условиях развития глобальных сетей. *Вестник Томского государственного университета. Философия. Социология. Политология*. 2017. № 40. С. 319–328.

6. Плотников В. А., Маслюк А. В. Перспективы цифровизации процессов государственного управления. *Управленческое консультирование*. 2022. № 3(159). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-tsifrovizatsii-protsesov-gosudarstvennogo-upravleniya>

7. Панкратов И. Ю., Свертилова Н. В., Лидэ Е. Н. Цифровая трансформация: риски и угрозы, возможности и перспективы развития. *Государственная служба*. 2019. Т. 21. № 3. С. 64–74.

REFERENCES:

1. Cate F. H. (2008). Government data mining: the need for a legal framework. *Harvard Civil Rights and Civil Liberties Law Review*. Vol. 43. №. 2. P. 435–489. [in English].

2. Zvereva, G. I. (2019), Konceptii «platformennogo obshchestva» v sovremennykh sociokul'turnykh issledovaniyakh [Concepts of "platform society" in modern sociocultural studies]. *Vestnik RGGU. Seriya: Literaturovedenie. YAzykoznanie. Kul'turologiya*. 8. 161–171. [in Russian].

3. Bezdol'nyj, O. S. (2020). Aktual'nye problemy cifrovizatsii gosudarstvennogo upravleniya [Actual problems of digitalization of state administration]. *SP.2*. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/aktualnye-problemy-tsifrovizatsii-gosudarstvennogo-upravleniya> [in Russian]

4. Abdunazarova, CH. A. K. Problemy i perspektivy primeneniya zarubezhnogo opyta v cifrovizatsii korporativnogo upravleniya Respubliki Uzbekistan [Problems and prospects of applying foreign experience in the digitalization of the corporate management of the Republic of Uzbekistan], *ORIENSS*. 5. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-i-perspektivy-primeneniya-zarubezhnogo-opyta-v-tsifrovizatsii-korporativnogo-upravleniya-respubliki-uzbekistan> [in Russian].

5. CHernyshov, A. G. (2017). Cifrovizatsiya i tekhnologizatsiya obshchestvennoj zhizni kak social'no-politicheskaya problema: sohranenie identichnosti i rol' gosudarstva v usloviyah razvitiya global'nykh setej [Digitization and technology of public life as a socio-political problem: preservation of identity and the role of the state in the conditions of the development of global networks]. *Vestnik Tomskogo gosudarstvennogo universiteta. Filosofiya. Sociologiya. Politologiya*. 40. P. 319–328. [in Russian].

6. Plotnikov, V. A. & Maslyuk, A. V. (2022). Perspektivy cifrovizatsii processov gosudarstvennogo upravleniya [erspectives of digitalization of processes of state administration]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 3. P. 159. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-tsifrovizatsii-protsesov-gosudarstvennogo-upravleniya> [in Russian].

7. Pankratov, I. YU. & Svertilova, N. V. & Lide, E. N. (2019). Cifrovaya transformatsiya: riski i ugrozy, vozmozhnosti i perspektivy razvitiya [Digital transformation: risks and threats, opportunities and development prospects]. *Gosudarstvennaya sluzhba*. (21): (3). P. 64–74 [in Russian].