

Електронний журнал «Державне управління: удосконалення та розвиток» включено до переліку наукових фахових видань України з державного управління (Категорія «Б», Наказ Міністерства освіти і науки України № 1643 від 28.12.2019).

Спеціальність – 281.

Державне управління: удосконалення та розвиток. 2023. № 10.

DOI: <http://doi.org/10.32702/2307-2156.2023.10.8>

УДК 351:37

В. В. Мареніченко,

к. держ. упр., доцент, доцент кафедри публічного управління та права,

КЗВО «Дніпровська академія неперервної освіти» ДОР»

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-0183-1354>

ЕФЕКТИВНЕ ВРЯДУВАННЯ ТА ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЛЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ

V. Marenichenko,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

CIHE «Dnipro Academy of Continuing Education» DRC

GOOD GOVERNANCE AND DIGITAL TRANSFORMATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: IMPLEMENTATION MECHANISMS FOR EUROPEAN INTEGRATION DEVELOPMENT

В результаті опрацювання теми дослідження охарактеризовано концепції публічного управління. Зроблено фокус на концепцію ефективного врядування та принципи його здійснення. Зроблено акцент на гнучких підходах (Agile) та принципах проектного управління (SAP Project Management). Розглянуто ключові цифрові технології, які мають вплив на цифровізацію сучасного суспільства. Визначено головні особливості поширення платформного підходу та обґрунтована теза виправданості витрат на

розвиток цифрових сервісів в системі публічного управління. Охарактеризовано зарубіжний досвід реалізації такого інструменту найсучасніших цифрових технологій як аналіз «Big Data». Зокрема, проаналізовано досвід таких розвинених країн, як Німеччина, Велика Британія та Сполучені Штати Америки. Досліджено міжнародні ініціативи щодо використання «Big Data» з метою формування офіційної статистики на прикладі роботи Глобальної робочої групи (GWG) в Організації Об'єднаних Націй.

As a result of working out the research topic, the concept of public administration was characterized. The focus is on the concept of Good Governance and the principles of its implementation. The use of the latest digitization tools in public administration processes has been updated. Emphasis is placed on flexible approaches (Agile) and principles of project management (SAP Project Management). Key digital technologies that have an impact on the digitalization of modern society are considered. The main features of spread of the platform approach and the substantiated thesis of the justification of costs for the development of digital services in the public administration system are determined. The issue of readiness of public servants for the digital transformation of public administration has been investigated. A method of assessing the population's readiness for digitization based on such key indicators as information literacy, communication literacy, digital content creation, digital security, and problem-solving skills in a digital environment is presented. The foreign experience of implementing such a tool of the most modern digital technologies as «Big Data» analysis is described. In particular, the experience of such developed countries as Germany, Great Britain and the United States of America was analyzed. International initiatives on the use of «Big Data» for the purpose of forming official statistics were studied, using the example of work of the Global Working Group (GWG) at the United Nations. It is proposed to apply mechanisms for the implementation of digitalization in public administration system, based on the achievement of such promising goals as the strategic reduction of direct costs for the activities of public administration bodies, the improvement of the labor productivity of public employees in the provision of services and the implementation of control and supervision activities, the reduction of cost for creating and administering information resources and systems, increasing the efficiency of budget expenditures for program (project) measures implemented by the authorities,

increasing the level of trust of citizens and businesses in the authorities and officials, supporting their decisions.

Ключові слова: *ефективне врядування, євроінтеграція, механізм, публічне управління, реформування, трансформація, цифровізація*

Keywords: *good governance, european integration, mechanism, public administration, reform, transformation, digitalization*

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Сучасний світ переживає великі потрясіння, що обумовлено багатofакторним впливом. Таким чином, логічним продовженням є глибокі трансформації в різних сферах життя, в тому числі і в системі публічного управління. Вплив цифрової революції, а також курс України на євроінтеграцію створюють унікальну ситуацію, коли необхідно поєднати ефективне врядування та цифрову трансформацію для досягнення сталого євроінтеграційного розвитку.

На сьогоднішній день євроінтеграція стала важливим стратегічним курсом для України, оскільки вона відкриває доступ до європейських ринків, можливостей для економічного зростання та загальної безпеки. В той же час цей процес створює вимоги до підвищення ефективності управління та адаптації до європейських стандартів.

На передній план сьогодні виходить питання цифрової трансформації, яка надає можливості ефективного врядування та модернізації публічного сектору. Цифрові технології дозволяють впроваджувати електронні системи управління, підвищувати прозорість, спрощувати взаємодію між владою та громадянами, забезпечувати відкритий доступ до інформації. Вони є потужним інструментом для реалізації євроінтеграційних реформ. Однак реалізація цих процесів не має бути ілюзією, що це просто, адже вона вимагає створення відповідних механізмів, які б забезпечили взаємодію між різними рівнями влади, а також гарантували захист особистої інформації та кібербезпеку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сьогодні багато досліджень присвячено впровадженню цифрових інновацій у сферу публічного управління.

Вчені досліджують теоретичні засади та прикладні аспекти реалізації новітніх цифрових рішень та їх подальший стратегічний вплив на розвиток системи публічного управління та ефективного урядування. Серед дослідників, що присвятили свої роботи означеним питанням, слід виділити таких як Дж. Бугін, А. Гук, К. Ерікссон, Г. Кухарева, Д. Рігбі, Дж. Сазерленд, Х. Такеучі, Х. Фогт, М. Чуй.

Акценти досліджень направлено на впровадження інтерактивних онлайн-платформ, електронного урядування та інших інструментів. Наприклад, такі європейські країни, як Естонія, Фінляндія та Норвегія, мають успішний досвід впровадження цифрових рішень в систему надання публічних послуг. Дослідження подібних підходів може дати корисні вказівки для реалізації в нашій державі. Такі організації, як ООН, Світовий банк, публікують звіти та дослідження про трансформацію публічного управління та цифрову модернізацію в різних країнах. І ці джерела можуть стати базою для обґрунтування необхідності та можливостей впровадження цифрових ініціатив. Крім цього, багато країн розробляє національні стратегії щодо цифрової трансформації. Дослідження цих стратегій та їх впровадження можуть виділити ключові виклики та можливості розвитку інновацій на стратегічну перспективу. Багатоваріативність наукового поля окресленої проблематики відкриває беззаперечну базу подальших розвідок у питаннях цифрової трансформації та ефективного урядування.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження сучасного досвіду реалізації ефективного урядування та цифрової трансформації в системі публічного управління. В рамках поставленої мети заплановано наступні завдання: дослідити концепції публічного управління; розглянути ключові цифрові технології, які мають вплив на цифровізацію сучасного суспільства; охарактеризувати зарубіжний досвід реалізації інструментів найсучасніших цифрових технологій в системі публічного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Світова наука винаходила різноманітні концепції публічного управління. На думку Г. Кухаревої найбільш

відомими та розповсюдженими в світовій теорії є наступні концепції публічного управління: класична (бюрократична) модель управління (Old Public Management); новий публічний менеджмент (New Public Management); належне (ефективне) урядування (Good Governance) [2].

Ефективне урядування (Good Governance) є актуальною концепцією та моделлю публічного управління. У фокусі ефективного урядування лежить реалізація повноважень органів публічного управління у тісній співпраці з громадськістю та усіма зацікавленими сторонами з метою покращення умов життя суспільства. В ряді наукових праць термін «Good Governance» перекладається як «належне урядування», «добросесне урядування», «ефективне урядування» тощо [1]. Нами використано означення поняття, як «ефективне урядування».

Сьогодні до принципів ефективного урядування (12 Principles of Good Governance) належать:

- чесне проведення виборів, представництво та участь (Fair Conduct of Elections, Representation and Participation);
- відповідність (Responsiveness);
- ефективність та результативність (Efficiency and Effectiveness);
- відкритість та прозорість (Openness and Transparency);
- верховенство права (Rule of Law);
- етична поведінка (Ethical conduct);
- компетентність та ємність (Competence and Capacity);
- інновації та відкритість до змін (Innovation and Openness to Change);
- стійкість та довгострокова орієнтація (Sustainability and Long-term Orientation);
- правильний фінансовий менеджмент (Sound Financial Management);
- права людини, культурне різноманіття та соціальна згуртованість (Human rights, Cultural Diversity and Social Cohesion);
- підзвітність (Accountability) [7].

Сучасний досвід ефективного урядування ґрунтується на новітніх інструментах цифровізації процесів управління, що може передбачати,

наприклад, використання сучасних технологій для управління проектною командою – Jira, SAP RuuM, Trello та ін.; а також забезпечує повну прозорість звітності про хід виконання роботи у засобах масової інформації чи мережі Інтернет. В системі публічного управління все більше актуалізується увага на гнучких підходах (Agile) та принципах проектного управління SAP Project Management [5].

Розглядаючи питання цифровізації життя, слід підкреслити, що вже відбулися три глобальні промислові революції:

- перша пов'язана з винаходом парового двигуна;
- друга обумовлена винаходом електрики і стала поштовхом до розвитку економічних та соціальних відносин у період із середини XIX століття до 20-х років XX століття;
- третя пов'язана з винаходом напівпровідників і стала цифровою революцією, яка продовжує впливати на розвиток економіки та суспільства багатьох країн.

У сучасних соціально-економічних умовах активно йде четверта промислова революція, обумовлена принципово новими технологіями. Сучасний етап цифровізації характеризують такі цифрові технології, як 5G; інтернет речей (IoT); безпілотна техніка; робототехніка; хмарні технології; віртуальна реальність/доповнена реальність (VR/AR), блокчейн/токени/NFT; адитивні технології (3D); штучний інтелект, або ШІ (AI), великі дані (Big Data), машинне навчання (ML); цифрові платформи; екосистеми; суперкомп'ютери.

Впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій у діяльність органів публічного управління позначається на трансформації простору публічних комунікацій. Очевидно, що їх використання може значно оптимізувати ефективність та якість обслуговування населення, гарантувати відкритість публічної влади та надати можливість громадського контролю за діяльністю владних структур. Цифровізація управління вносить зміни до організації роботи органів влади з населенням. Однак це також сприяє наростанню ризику втрати керованості суспільних процесів через нові соціально-організаційні форми та практики взаємодії влади та населення.

Нами розглянуто цифровізацію як процес створення цифрових платформ, що володіють аналітичними та прогностичними функціями. Перевагою платформного підходу є його інтуїтивно зрозумілий інтерфейс та транспарентність процесу для всіх суб'єктів просування та отримання публічних послуг. Крім цього, є можливість моніторингу всіх стадій процесу отримання послуг, з реалізацією зворотнього зв'язку між постачальником та одержувачем послуг.

Перші онлайн-платформи почали працювати з розвитком Інтернету в 90-х роках ХХ в. при переході від концепції порталів-вітрин з односторонньою взаємодією з користувачем (концепція Web 1.0) до концепції Web 2.0, коли контент порталів стали створювати самі користувачі. Зараз цифрові платформи стали повноправними, а в деяких випадках – домінуючими учасниками відносин. З кожним роком цифрові платформи стають все більш поширеним явищем і мають значніший вплив на економічні процеси. Експерти компанії McKinsey серед 10 основних технологічних бізнес-трендів виділяють багатосторонні бізнес-моделі (multisided business model), які, у свою чергу, ґрунтуються на багатосторонніх платформах (multisided platforms).

Таким чином, платформне мислення стає домінантом не тільки на телекомунікаційних та високотехнологічних ринках, де представлені такі компанії, як Google, Microsoft, AWS, SAP, IBM, Oracle, а й на «простіших» споживчих ринках: таксі, купівля товарів та послуг, каршеринг, оренда нерухомості тощо, що підпадає під визначення економіки спільного споживання (sharing economy).

Доцільним є поширення платформного підходу і на систему публічного управління. Успіх платформної бізнес-моделі можна пояснити наступним чином:

- по-перше, призначенням будь-якої цифрової платформи є забезпечення взаємодії користувачів різних типів.

- по-друге, компанія-платформа зазвичай не володіє продуктом, який вона продає на ринку, і не надає послуги, які пропонує на ринку. Вона створює для учасників ринку відкриту інфраструктуру взаємодії із чітко заданими

правилами;

- по-третє, платформи успішні на ринках, які характеризуються великою кількістю учасників – і з боку постачальників, і з боку споживачів;

- по-четверте, рівень якості та оперативності взаємодії з використанням сервісів платформи стає значно вищим, а витрати користувачів платформи на взаємодію стають значно нижчими, ніж при традиційних формах взаємодії;

- по-п'яте, сучасні платформи постійно накопичують великі обсяги даних щодо поведінки учасників, які згодом використовуються для оптимізації роботи платформ [3].

Процеси, що спричинили виникнення та інтенсивне розповсюдження цифрових платформ у комерційному секторі, характерні і для публічного. У зв'язку з цим використання платформного підходу з метою розвитку публічних цифрових сервісів та підвищення ефективності витрат на їх створення є виправданим.

Один із основних акцентів цифрової трансформації в публічному управлінні сьогодні направлений на надання послуг населенню, що включає оптимізацію надання публічних послуг, перехід на цифровий формат надання пріоритетних публічних послуг, перехід до проактивного надання послуг. На регіональному рівні актуальним є питання підвищення якості надання послуг в електронному форматі, що досягається через покращення технічного рівня каналів зв'язку, які забезпечують взаємодію з населенням та органами влади між собою. Цифрові технології мають бути не лише інструментом оптимізації якості та доступності публічних послуг. З їх допомогою необхідно знижувати час отримання послуг, перейти від суто технологічного вектору до клієнтоорієнтованого, персоналізованого підходу.

Цифрова трансформація не вимагає перенавчання всіх співробітників в ІТ-фахівців. До більшості рядових співробітників не висуваються спеціальні вимоги, що виходять за рамки впевненого користувача стандартного офісного програмного забезпечення.

Проте питання готовності публічних службовців до цифрової трансформації публічного управління не зводиться лише до наявності навичок

використання типових програмних інструментів. Значно більшою мірою готовність до цифрової трансформації залежить від рівня освоєння регламентів та практики застосування спеціалізованих інструментів, глибшого розуміння своїх посадових обов'язків, принципів та цілей публічного управління загалом, тобто від професіоналізму у широкому розумінні цього слова.

Одним із факторів успішності цифрової трансформації стає людський потенціал і готовність населення до цифровізації. Існує метод оцінки готовності населення до цифровізації за 5 ключовими показниками:

- інформаційна грамотність;
- комунікативна грамотність;
- створення цифрового контенту;
- цифрова безпека;
- навички вирішення проблем у цифровому середовищі.

Таким чином, актуалізується і важливість роботи з населенням в означених питаннях. Можливість результативної взаємодії громадян і держави в цілому залежить від самосвідомості представників спільноти, від зрілості інститутів суспільства [4].

Одним з основних інструментів найсучасніших цифрових технологій є аналіз «Big Data» (так званих великих даних), включаючи застосування предиктивної аналітики та машинного навчання. Дані аналізу «Big Data» широко використовуються для тактичного планування та прийняття рішень. Так, наприклад, Федеральне агентство з праці Німеччини (Bundesagentur für Arbeit) використовує дані аналізу кількості безробітних громадян, динаміку та якісний склад, що дозволяє ефективно розробляти заходи допомоги з працевлаштування. Ефект від розроблених заходів позначається не тільки на безробітних, які змогли швидше знайти нову роботу, а й на фінансовій економії – економії на утриманні даного агентства, що показує багатомірну ефективність використання аналізу «Big Data».

Прикладом використання цифрових технологій при плануванні результатів (на етапі вироблення державної політики) є реалізована у Великій Британії онлайн-платформа «Predictiv», що дозволяє проводити поведінкові

експерименти в режимі реального часу [6].

У середньому час проведення одного випробування займає близько 2 тижнів, що дозволяє органам влади отримати якісні відповіді на питання, які вимагали багаторічних досліджень до цього.

Розвиток аналітичних інструментів, пов'язаних із використанням «Big Data», дозволяє суттєво підвищити якість прогнозування політичних та економічних процесів, що розширює управлінські можливості держави у цифрову епоху. Так, у США з 2012 р. реалізується ініціатива, спрямована на вивчення та впровадження методів аналізу «Big Data» у діяльність органів публічної влади. У частині технічного застосування алгоритмів роботи з великими даними у США особлива увага приділяється розробці програмно-аналітичних комплексів, які дають можливість оперативного аналізу та прийняття необхідних стратегічних рішень.

Цифрові технології можуть суттєво трансформувати і процеси моніторингу та оцінки досягнутих результатів. У цьому сенсі становлять інтерес саме міжнародні ініціативи щодо використання «Big Data» з метою офіційної статистики (зокрема, як альтернативи традиційно використовуваним методам). При Департаменті статистики ООН було створено Глобальну робочу групу (GWG) з «Big Data», покликану розробити стратегічне бачення, напрям і глобальну програму з використання «Big Data» з метою аналізу офіційної статистики, підтримати практичне використання джерел «Big Data» у статистичних цілях та виробляти рішення на виклики, пов'язані з їх використанням, а також підтримувати розвиток потенціалу та обмін досвідом із цього питання.

Сьогодні оцінка державних програм практично неможлива без застосування цифрових технологій. Наприклад, щодо оцінки програм США як один із критеріїв є наявність кількох рівнів доведення результативності програм, які визначають вимоги до методів дослідження ефекту від виконання програм. Тобто ефективність програми необхідно довести кількісними показниками, які без використання «Big Data» отримати дуже складно.

У США також використовується спеціальне програмне забезпечення

(«USA Performance») для оцінки результативності професійної службової діяльності публічних службовців. «USA Performance» забезпечує впровадження управління за результатами відповідно до індивідуальної траєкторії службовця органів публічної влади. Програмне забезпечення дозволяє автоматизувати процес планування, моніторингу та оцінки результативності професійної службової діяльності на всіх етапах управлінського циклу.

Механізм реалізації цифровізації системи публічного управління пропонується реалізовувати, виходячи з досягнення наступних цілей:

- стратегічне скорочення прямих витрат на діяльність органів публічного управління – за рахунок оптимізації функцій діяльності;
- підвищення продуктивності праці публічних службовців у наданні послуг та здійснення контрольної-наглядової діяльності – за рахунок модернізації адміністративно-управлінських процесів;
- зниження вартості створення та адміністрування інформаційних ресурсів та систем – за рахунок повторного використання інформаційних технологій;
- підвищення ефективності бюджетних видатків на програмні (проектні) заходи, що реалізуються органами влади – за рахунок просування та стимулювання впровадження цифрових технологій;
- підвищення рівня довіри громадян та бізнесу до органів влади та посадових осіб, підтримки прийнятих ними рішень (політик) – за рахунок формування екосистеми державних та приватних платформ та їх взаємозв'язку.

Впровадження цифрових технологій дозволить державі якісніше виявляти та вирішувати гострі проблеми тут і зараз, прогнозувати та своєчасно реагувати на проблеми майбутнього.

Висновки та перспективи подальших розвідок у даному напрямі. Дослідження підтверджує, що цифрова трансформація є важливим елементом розвитку системи публічного управління. Вона дозволяє підвищити ефективність управління, підвищити прозорість та поліпшити взаємодію між владою та громадянами. Цифрова трансформація поступово відбувається у різних напрямках. Це передбачає створення спеціалізованих органів, розробку

національних стратегій і стандартів, а також забезпечення навчання та розвитку персоналу. Країни-члени ЄС та інші успішні держави є джерелом кращої практики та можуть надати важливі рекомендації у питаннях цифрової революції, євроінтеграційного руху. Перспективним напрямом досліджень є вивчення можливостей та інструментів підвищення активності та участі громадян у процесах публічного управління за допомогою цифрових інноваційних рішень. Таким чином, ключовою темою подальших розробок вважаємо розробку інтерактивних платформ для залучення громадян. Крім цього, підготовка кваліфікованого персоналу, здатного впроваджувати цифрові інновації, є також важливою складовою. Подальші дослідження можуть ґрунтуватися на пошуку найкращих практик навчання та розвитку персоналу в контексті цифрової трансформації публічного управління. Акцентується увага на розробці методик та інструментів для оцінки впливу цифрової трансформації на ефективність публічного управління та досягнення євроінтеграційних цілей.

Література

1. Бенчмаркінг доброго врядування: практичний посібник / за заг. наук. ред. А. Гука. Київ : ТОВ «Видавництво «Астон», 2018. 60 с.
2. Кухарева Г.П. Належне урядування як шлях до становлення дієвої системи публічного управління в Україні. *Теорія та практика державного управління*. Харків, 2015. № 3. С. 76–83.
3. Bughin J., Chui M., Manyka J. Clouds, big-data, and smart assets: Ten tech-enabled business trends to watch. *McKinsey Quarterly*. August, 2010. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/clouds-big-data-and-smart-assets-ten-tech-enabled-business-trends-to-watch>. (дата звернення: 12.10.2023).
4. Eriksson K., Vogt H. On self-service democracy: configurations of individualizing governance and self-directed citizenship. *European Journal of Social Theory*. 2013. Vol. 16, No. 2. P. 153–173.
5. Rigby D. K., Sutherland J., Takeuchi H. Embracing agile. *Harvard Business Review*. 2016. Vol. 94, No. 5. P. 40–50.
6. HM Government. Horizon Scanning Program. Emerging Technologies: Big

Data. 2014. The official site of the British government. URL: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7da0c840f0b630d051c782/Horizon_Scanning_-_Emerging_Technologies_Big_Data_report_1.pdf. (дата звернення: 12.10.2023).

7. 12 Principles of Good Governance. The official site of Council of Europe. URL: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles>. (дата звернення: 12.10.2023).

References

1. Guk, A. (2018), *Benchmarking dobrogo vryadyvannya* [Benchmarking of good governance], TOV «Bydavnytstvo «Aston», Kyiv, Ukraine.

2. Kukhareva, H.P. (2015). “Good governance as a way to create an effective system of public administration in Ukraine”, *Teoriya ta praktyka derzhavnoho upravlinnya*, vol. 1. pp. 76–83.

3. Bughin, J., Chui, M. and Manyka, J. (2010), “Clouds, big-data, and smart assets: Ten tech-enabled business trends to watch“, *McKinsey Quarterly*, [Online], available at: <https://www.mckinsey.com/industries/high-tech/our-insights/clouds-big-data-and-smart-assets-ten-tech-enabled-business-trends-to-watch> (Accessed 12 October 2023)

4. Eriksson, K. and Vogt, H. (2013) “On self-service democracy: configurations of individualizing governance and self-directed citizenship”, *European Journal of Social Theory*, vol. 16, no. 2, pp. 153–173.

5. Rigby, D., Sutherland, J. and Takeuchi, H. (2016), “Embracing agile”, *Harvard Business Review*, vol. 94, no. 5, pp. 40–50.

6. The official site of the British government (2014), “HM Government. Horizon Scanning Program. Emerging Technologies: Big Data”, available at: https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a7da0c840f0b630d051c782/Horizon_Scanning_-_Emerging_Technologies_Big_Data_report_1.pdf (Accessed 12 October 2023)

7. The official site of Council of Europe (2008), “12 Principles of Good Governance”. available at: <https://www.coe.int/en/web/good-governance/12-principles> (Accessed 12 October 2023)

Стаття надійшла до редакції 12.10.2023 р.