

ДЕЯКІ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ РЕФОРМИ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ

SOME ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS OF CIVIL SERVICE REFORM IN UKRAINE

У статті розглянуто нормативно-правові акти, законодавчу базу у сфері становлення державної служби в Україні. Встановлено, що до сьогодні державна служба в Україні, пройшла сім етапів становлення, починаючи із 1995 року, із розроблення проекту Концепції адміністративної реформи, та наразі перебуває на «цифровому етапі» публічної служби.

Визначено, що у сучасних реаліях, інноваційний компонент можливий у вигляді модернізації способів надання інформації громадянам та посиленні здатності громадян протистояти корупції. Розглянутий досвід розвинених країн, де активно впроваджуються сучасні інформаційні технології такі як: технології обробки великих обсягів даних (Big Data), розподіленої книги (DLT), блокчейн, інтелектуальний аналіз даних (Data Mining), та інших.

Розглянутий досвід Республіки Корея, Сінгапуру, США та Естонії. Прикладом широкого впровадження цифрових державних послуг у світі є Естонія, яка побудувала цифрові системи майже для всіх державних послуг (e-Estonia), вітчизняним аналогічним перспективним прикладом може виступати проект «Дія».

Обґрунтовано, що процеси цифровізації в державному управлінні, сприяють підвищенню ефективності політики держави, забезпечують її оптимальне функціонування, об'єктивність, дозволяють знизити витрати на підтримання правопорядку та мінімізують вплив людського фактора у зазначеній сфері.

Відзначено, що технології, засновані на нейронних мережах та децентралізованих, синхронізованих базах даних фундаментально змінять характер державного управління та здатні значно знизити ризики правопорушень у майбутньому. Визначено, що переваги цифровізації можуть здійснюватись лише за наявності відповідних інфраструктур, положень, фінансових ресурсів та персоналу, підготовленого з питань інформаційно-комунікаційних технологій.

Ключові слова: державне управління, цифровізація, державна служба, публічне управління, інформаційні технології.

The article considers the legal acts, the legal framework in the field of civil service in Ukraine. It is established that to date, the civil service in Ukraine has undergone seven stages of formation, since 1995, with the development of the draft Concept of Administrative Reform, and is currently in the "digital stage" of public service. It is determined that in modern realities, the innovative component is possible in the form of modernization of ways of providing information to citizens and strengthening the ability of citizens to resist corruption. The experience of developed countries, where modern information technologies are actively implemented, such as: Big Data processing technologies (DLT), distributed books (DLT), blockchain, data mining (Data Mining), and others.

The experience of the Republic of Korea, Singapore, the USA and Estonia is considered. An example of the widespread introduction of digital public services in the world is Estonia, which has built digital systems for almost all public services (e-Estonia), a similar domestic promising example is the project "Action".

It is substantiated that the processes of digitalization in public administration, increase the effectiveness of state policy, ensure its optimal functioning, objectivity, reduce the cost of maintaining law and order and minimize the impact of the human factor in this area.

It is noted that technologies based on neural networks and decentralized, synchronized databases will fundamentally change the nature of public administration and can significantly reduce the risk of future offenses. It is determined that the benefits of digitalization can be realized only in the presence of appropriate infrastructures, regulations, financial resources and personnel trained in information and communication technologies.

Key words: public administration, digitalization, public service, public administration, information technologies.

УДК 349.6

DOI <https://doi.org/10.32843/pma2663-5240-2022.28.28>

Сидоренко Н.С.

к. наук держ. упр., доцент
доцент кафедри управління
та адміністрування
Дніпропетровський державний
університет внутрішніх справ

Позитивний розвиток сучасної соціальної, правової держави, розвиток суспільства значною мірою залежать від якості публічного управління (ефективності та результативності, справедливості та людяності, цілісності та системності, розумної раціональності тощо) та його адекватного та збалансованого поєднання з іншими видами управління.

Без належного публічного управління неможливо забезпечити розвиток суспільства на його соціально очікуваної та соціально затребуваної модальності. Тому створення такого публічного управління, яке за своїми вищеназваними якостями (параметрами) відповідало б таким соціальним запитам, очікуванням і вимогам, конститу-

ційним імперативам, що пов'язують і «прощивають» публічне управління, а також проектно-планувальним та програмним поглядам вищих органів держави, лежить (має бути закладено) в основі будь-яких зусиль щодо реформування публічного сектору, насамперед – щодо проведення адміністративної реформи.

Реформа державної служби в Україні, історично, сформувалася в декілька етапів (табл.1), в період яких було прийнято найважливіші нормативно-правові акти, які вплинули на становлення нової державної служби в Україні. Варто відмітити, що й станом на 2022 рік, реформа продовжує відбуватися і наразі характеризується, як «цифровий етап».

Як бачимо із аналізу вітчизняної законодавчої бази, на сьогодні, сегмент інформаційного законодавства формує окрему складову в загальній структурі національного законодавства, яка носить міжгалузевий та міждисциплінарний характер.

Водночас, цифровізація системи державного управління є потужним фактором протидії корупції. Сучасні технологічні можливості дозволяють удосконалювати антикорупційну політику за допомогою забезпечення відкритості та прозорості управлінських процесів, зміцнення довіри до урядів, підвищення чесності та невідкупності державного сектору та підзвітності шляхом зміцнення верховенства права на основі динамічної участі та залучення громадян.

Як ми вже описували у попередніх публікаціях, інноваційний компонент публічного управління процесами протидії корупції можливий в сучасних реаліях у вигляді модернізації способів надання інформації громадянам та посиленні здатності громадян протистояти корупції. Таким компонентом, зокрема, все активніше стають оновлювані ІКТ та діджиталізація публічних послуг [15, с. 76].

На сьогодні, в нашій країні, цифровізація державного управління є несистематизованою та має ряд прогалин. Тому зараз, ведеться активна робота з її вдосконалення та ефек-

тивного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у відповідні процеси. Тут варто відмітити успішний досвід розвинених країн. Так, в Республіці Корея ІТ-платформа "OPEN" дозволяє громадянам через Інтернет контролювати процес розгляду своїх звернень до державних служб [2, с. 51].

Сінгапур за рахунок цифровізації державних послуг та активного використання ІТ-технологій значно скоротив державний апарат, й відповідно зменшив витрати на їх фінансування. Так, у закладах, що часто відвідуються громадянами, встановлені термінали отримання електронних послуг та довідкової інформації, а державні портали послуг максимально інтегровані з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії із державою [1, с. 34].

Залежно від намічених цілей у публічному управлінні існують наступні ІТ-технології:

1. Цифрові державні послуги та електронний уряд. Ці інструменти значно розширюють доступ до суспільної інформації, моніторингу діяльності посадових осіб, оцифрування державних служб та забезпечення звітності. Прикладом широкого впровадження цифрових державних послуг у світі є Естонія [3], яка побудувала цифрові системи майже для всіх державних послуг (e-Estonia), вітчизняним аналогічним перспективним прикладом може

Таблиця 1

Етапи становлення державної служби в Україні

№	Роки	Характеристика
1	1995–2000 рр.	проект Концепції адміністративної реформи, створення Державної комісії з проведення в Україні адміністративної реформи, схвалення Концепції адміністративної реформи Президентом, розроблення теоретичних основ щодо проведення всіх складників адміністративної реформи. Прийняття Законів України (далі – ЗУ) «Про місцеві державні адміністрації» [10] та «Про місцеве самоврядування в Україні» [9]; укази Президента щодо складу Уряду тощо;
2	2001–2005 рр.	період становлення компонентів системи виконавчої влади та «приспосовання» цих елементів до реальних умов.
3	2006–2009 рр.	ЗУ «Про Кабінет Міністрів України», розробка законопроекту «Про міністерства та інші центральні органи виконавчої влади».
4	2010 р.	оновлений ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [8]. Згодом було видано Указ Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» [11]
5	2011–2013 рр.	прийняття ЗУ «Про центральні органи виконавчої влади» [14], ЗУ «Про адміністративні послуги» [6], затверджено розпорядження Кабінету Міністрів України, створення «Концепції розвитку електронного урядування в Україні»
6	2014–2017 рр.	внесенням змін до Конституції України і приведенням у відповідність до Основного Закону держави всієї нормативно-правової бази. Прийняття прийняття ЗУ «Про Кабінет Міністрів України» [7], тощо.
7	2018 – сьогодні	«цифровий» етап адміністративної реформи, схвалення Концепції розвитку електронного урядування; Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки [5], прийнята Стратегія реформування державного управління України на 2022- 2025 роки [4]

виступати проект «Дія». Основою естонської інфраструктури електронного управління є платформа обміну даними X-Road, яка з'єднує всі служби електронного уряду, здатні взаємодіяти та обмінюватися інформацією. Так, згідно з e-identity в Естонії кожна людина може надати цифровий підпис, використовуючи свою ID-карту, Mobile-ID або Smart-ID, щоб безпечно ідентифікувати себе та користуватись електронними послугами. Така ідентифікація пропонується і іноземцям, які ведуть бізнес в Естонії, що дозволяє їм звертатися до електронних урядових послуг та порталів. Естонія стала першою країною у світі, яка використала можливість голосування через інтернет на виборах.

2. Технології обробки великих обсягів даних (Big Data) – сукупність підходів, інструментів та методів обробки великих обсягів даних структурованих для отримання результатів, що сприймаються людиною. Технології Big Data за рахунок підвищення автоматизації, точності та частоти процесів прийняття рішень, дозволяють на основі аналізу ризиків виробляти рекомендації щодо здійснення ефективного управління. Прикладом є австралійське податкове управління, яке використовує технологію Big Data для збору доказів про здійснення державними службовцями корупційних правопорушень, ідентифікації підозрілих транзакції до офшорних зон.

3. Технології розподіленої книги (DLT) та блокчейн. Блокчейн використовується для пом'якшення високоризикових угод в областях, які особливо схильні до ризиків, таких як реєстрація власності, право власності на землю та укладання державних договорів. Використання технології blockchain може підвищувати прозорість і запобігати шахрайству, посилюючи можливий нагляд та підзвітність. Уряди можуть використати технологічний потенціал розподіленого реєстру щодо публічних угод та документів, наприклад, для відстеження бюджетних видатків, збереження земельних записів та реєстрів компаній або зміни контрактних та платіжних систем. Дуже корисним, враховуючи війну в Україні, є досвід датського уряду, який використовує blockchain при розподілі допомоги в табори біженців. Люди, які живуть у таборах для біженців, отримують допомогу через технологію blockchain у парі з біометричним ідентифікатором: у магазині біженці платять буквально миттєво - сканер очей розпізнає їх і кількість грошей, до яких вони мають доступ, а потім обробляє транзакцію менш ніж за секунду та зберігає її на блокчейні. Цифрова ідентифікація може допомогти біженцям

побудувати нове життя, де вони могли б підтвердити свою особу, отримати банківські рахунки, зарплату та право голосу, підтримати здоров'я та зареєструвати власність.

4. Технології інтелектуального аналізу даних (Data Mining). Ця технологія відноситься безпосередньо до антикорупційних програмних інструментів, що розробляються спеціально для виявлення шахрайства та оперативного реагування з його виникнення. Європейська Комісія спільно з Transparency International розробили подібне програмне забезпечення для аналізу даних. Це програмне забезпечення допомагає ідентифікувати проекти, схильні до ризиків шахрайства, конфлікту інтересів або порушень.

Так, компанія Palantir із США (капіталізація 20 млрд доларів), збирає дані із закритих та відкритих джерел, аналізує їх і результатами будує залежності, визначає аномалії тощо. Клієнтами організації виступають практично всі правоохоронні органи та армія США. Вони використовують Palantir для виявлення пов'язаних осіб, змов, прихованих альянсів, перевірки на правдивість даних, що заповнюються і т.д.. В даний час компанія активно освоює комерційний сектор, пропонуючи компаніям послуги з визначення шахрайства у фінансовому секторі, пов'язаних осіб працевлаштування та багато іншого.

5. Технології краудсорсингу (crowdsourcing). До цифрових технологій, спрямованих на збирання та подальший аналіз інформації з метою виявлення закономірностей та тенденцій, відносяться також краудсорсингові платформи. Використання даних платформ передбачає створення певної цифрової екосистеми, де кожна людина має можливість залишити анонімне повідомлення про правопорушення. Краудсорсингові платформи з протидії корупції створені в Республіці Корея (OPEN), Угорщині (K Monitor), Індії, Кенії (I Paid a Bribe), Литві (Manoseimas), Великобританії (FixMyStreet), США (SeeClickFix), Мокко (Mamdawrinch), Пакистані (Citizen Feedback Model), КНР (CCDI), Македонії (Draw a Red Line), Румунії (Bribe Market), Філіппінах (Check My School) та ін. [2, с. 60].

Як бачимо, у зв'язку із євроінтеграційним напрямком України, актуальним є предметне вивчення зарубіжного досвіду у сфері впровадження сучасних технологій у систему правосуддя, виявлення позитивних аспектів і що не менш важливо потенційних ризиків. Одним із найважливіших аспектів є те, що впровадження та функціонування будь-яких інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем в органах публічної влади потребує обов'язкового роз-

роблення нормативно-правових актів, які регламентують напрями створення, розгортання і експлуатації цих систем, а також порядок обробки та циркуляції інформаційних потоків між інформаційними ресурсами органів державної влади. Поєднання інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем органу державної влади і є е-Міністерство, е-Служба і е-Агентство та є одними із складових електронного урядування [16, с. 140].

Провівши дослідження, можемо констатувати, що на сьогодні в Україні постає необхідність формування систематичної ієрархії нормативно-правових актів, що будуть оптимально регулювати розвиток інформаційного суспільства, процеси цифровізації органів публічної влади та запровадження електронного урядування для найкращого його функціонування у сучасних реаліях.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Adam I. Are emerging technologies helping win the fight against corruption in developing countries? / I. Adam, M. Fazekas // Background Paper. N 21. Oxford: United Kingdom, 2018. 34 p.
2. Charoensukmongkol P. Does Investment in ICT Curb or Create More Corruption? A Cross-Country Analysis / P. Charoensukmongkol, M. Moqbel // Public Organization Review. 2014. Vol. 14. Iss. 1. P. 51–63.
3. Kitts D. How mobile policing technology could bring cops closer to their communities. URL: <https://tvo.org/article/currentaffairs/how-mobile-policing-technology-could-bring-cops-closer-to-their-communities> (дата звернення 07.03.2022).
4. Концепція розвитку цифрових компетентностей : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 3 березня 2021 р. № 167-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-p#Text> (дата звернення 10.03.2022).
5. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 67-р. 2018. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p#Text>
6. Про адміністративні послуги : Закон України № 5203-VI. 2012. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5203-17#Text> (дата звернення 19.03.2022).
7. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 2591-VI. 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2591-17#Text> (дата звернення 11.03.2022).
8. Про Кабінет Міністрів України : Закон України № 794-VII. 2014. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/794-18#Text> (дата звернення 15.03.2022).
9. Про місцеве самоврядування : Закон України № 280/97ВР. 1997. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр#Text> (дата звернення 09.03.2022).
10. Про місцеві державні адміністрації : Закон України № 586-XIV. 1999. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/586-14#Text> (дата звернення 11.03.2022).
11. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України № 1085. 2010. URL: https://www.reestrnpa.gov.ua/REESTR/RNAweb.nsf/wpage/doc_card?OpenDocument&ID=932922EE2F29D76BC22577F9002EED39 (дата звернення 07.03.2022).
12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 22250-р. 2010. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p#Text> (дата звернення 11.03.2022).
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України № 649-р. 2017. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#Text>
14. Про центральні органи виконавчої влади : Закон України № 3166-VI. 2011. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3166-17#Text> (дата звернення 11.03.2022).
15. Сидоренко Н., Шевченко С. Електронне урядування та ІКТ як інструменти протидії корупції у контексті світового тренду прозорості публічної служби. *Аспекти публічного управління*. Вип. 5. С. 72-81. 2020 URL: <http://www.aspects.org.ua/> (дата звернення 11.03.2022).
16. Шуляк В. Система нормативно-правового забезпечення електронного урядування в Україні. *Вісник Національної академії державного управління при Президентові України*. Вип. 11. 2013. С. 133-142. URL: <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2011-4-19.pdf> (дата звернення 16.03.2022).