

УДК 342.92

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2022.76.2.13>

## ОПТИМІЗАЦІЯ МЕТОДІВ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УМОВАХ ЦИФРОВІЗАЦІЇ

**Тодошак О.В.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
декан факультету судового та міжнародного права  
Національного університету «Одеська юридична академія»,  
<https://orcid.org/0000-0003-0988-9259>*

**Фролова Є.І.,**

*кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного і фінансового права  
Національного університету «Одеська юридична академія»  
<https://orcid.org/0000-0002-9006-9444>  
[yevheniiafrolova@gmail.com](mailto:yevheniiafrolova@gmail.com)*

**Тодошак О.В., Фролова Є.І. Оптимізація методів публічного адміністрування в умовах цифровізації.**

Статтю присвячено дослідженню оптимізації методів публічного адміністрування в умовах цифровізації. Встановлено, що цифровізація публічного адміністрування призводить як до впровадження нових цифрових методів у публічно-владну діяльність, так і до якісної зміни уже існуючих та усталених. Серед нових цифрових методів та технологій публічного адміністрування виокремлено: метод аналізу великих даних (метод «big data analytics»), що передбачає опрацювання значного масиву даних великого обсягу та різноманіття, які аналізуються за допомогою спеціальних комп'ютерних технологій та значною мірою підвищують ефективність планування та прогнозування у публічному адмініструванні; застосування штучного інтелекту, чат-ботів у процесі владної взаємодії із приватними суб'єктами для провадження найважливіших публічних функцій та послуг; використання комплексних цифрових рішень.

Зазначено, що цифровізація методів публічного адміністрування відбувається не тільки щодо зовнішнього впливу публічної адміністрації (на приватних, організаційно відокремлених суб'єктів), але й передбачає оновлення методів внутрішньо-організаційної діяльності суб'єктів публічного адміністрування. Останнє потребує оновленої кадрової стратегії та формування цифрових компетентностей у публічних службовців. Зроблено висновок щодо можливості екстраполяції моделі «smart working» (розумної праці), на публічну службу у тих сферах, де це є можливим, яка використовує нові технології для підвищення продуктивності та задоволеності працівників від роботи, у тому числі віддаленої, та цифрових робочих місць.

Встановлено, що виклики сучасності та технологічні зрушення змінюють також і характер усталених застосовуваних методів публічного адміністрування. Виявлено тенденції до їх лібералізації та гнучкості застосування. Зазначені зміни охарактеризовано на прикладі оновлення класичних методів публічного адміністрування: примусу, попередження і заохочення у зв'язку із цифровізацією публічного адміністрування. Зроблено висновок, що цифровізація надає можливість зробити взаємодію публічної адміністрації досить гнучкою, за рахунок можливості оперативного вирішення великого спектру проблемних ситуацій та альтернативних варіантів поведінки учасників правовідносин.

**Ключові слова:** публічне адміністрування, цифровізація, метод, методи публічного адміністрування, адміністративні методи, примус.

**Todoschak O.V., Frolova Ye.I. Optimization of public administration methods in the conditions of digitalization.**

The article touches upon the issues of the optimization of public administration methods in the conditions of digitalization. It has been established that the digitalization of public administration leads both to the

introduction of new digital methods in public-authority activities and to the qualitative change of already existing and established ones. Among the new digital methods and technologies of public administration, the following are highlighted: the method of big data analysis, which involves the processing of a significant array of large volume and variety of data, which are analyzed with the help of special computer technologies and significantly increase the efficiency of planning and forecasting in public administration; the use of artificial intelligence, chatbots in the process of powerful interaction with private entities for the implementation of the most important public functions and services; use of complex digital solutions.

It is noted that the digitalization of public administration methods occurs not only in relation to the external influence of public administration (on private, organizationally separate entities), but also involves updating the methods of intra-organizational activity of public administration entities. The latter requires an updated personnel strategy and the formation of digital competencies among public servants. A conclusion is made regarding the possibility of extrapolation of the “smart working” model to the public service in those areas where it is possible, which uses new technologies to increase the productivity and satisfaction of employees from work, including remote, and digital workplaces.

It is stated that the challenges of modernity and technological shifts also change the nature of the established methods of public administration. Tendencies towards their liberalization and flexibility of application have been revealed. The specified changes are characterized by the example of updating the classical methods of public administration: coercion, warning, and encouragement in connection with the digitalization of public administration. It was concluded that digitalization provides an opportunity to make the interaction of public administration quite flexible, due to the possibility of prompt resolution of a wide range of problematic situations and alternative options for the behaviour of participants in legal relations.

**Keywords:** public administration, digitalization, method, methods of public administration, administrative methods, coercion.

**Постановка проблеми.** Питання оптимізації та оновлення методів публічного адміністрування, насправді, є однією з ключових тенденцій розвитку держави і суспільства на сучасному етапі. При цьому паралельно такі зміни все активніше, з одного боку, ґрунтуються на застосуванні цифрових технологій, з іншого – безпосередньо зумовлені активними та невпинними цифровими трансформаціями усіх сфер суспільного життя. Так, методи життєдіяльності за останні роки зазнали докорінних змін через прогресивний розвиток інформаційних технологій, а також не можна не зазначити, що пандемія COVID-19 та воєнний стан значною мірою прискорили ці процеси. Такими змінами та вже невід’ємними атрибутами сьогодення стали: дистанційне навчання та робота, електронні послуги, id-картки, електронні петиції, електронний суд, електронний кабінет платника податків, Єдиний державний вебпортал електронних послуг (Портал «ДІЯ»), мобільний застосунок «ДІЯ» та багато іншого. У свою чергу трансформації, пов’язані із впровадженням цифрових технологій, обумовлюють застосування нових підходів та стилів діяльності як у публічному, так і приватному секторі. Відповідно цифрові технології стали каталізатором модернізації методів публічного адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Достатньо широке коло наукових доробок присвячено питанням змісту і сутності методів публічного адміністрування, зокрема праці таких науковців, як: В.Б. Авер’янов, О.Ф. Андрійко, О.М. Бандурка, М.В. Бевзенко, Ю.П. Битяк, В.В. Галунько, Є.В. Додін, Р.А. Калюжний, Т.О. Коломоєць, В.М. Марчук, В.І. Теремецький, Ю.М. Тодика, В.К. Шкарупа, М.Г. Шульга, І.П. Яковлев та ін. Проте, до теперішнього часу цифровізація публічного адміністрування не є остаточно завершеним процесом, цей процес триває. Триває і процес оптимізації методології публічного адміністрування. Попри зростаючу популярність наукових пошуків з тематики цифрової трансформації публічного адміністрування, питання, що стосуються впливу цифровізації публічного адміністрування на оновлення та оптимізацію його методів залишаються практично не розкритими та потребують вивчення. Указане свідчить про важливість аналізу методології публічно-владної діяльності в умовах цифрової трансформації суспільного життя.

**Метою статті** є характеристика методів публічного адміністрування та процес їх оптимізації в умовах цифровізації публічного адміністрування.

**Виклад основного матеріалу.** Цифровізація публічного адміністрування є нагальною потребою часу та майже безальтернативним кроком. При цьому слід констатувати, що процес цифровізації публічного адміністрування – це не просто застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій у публічно-владній діяльності. Це комплексне та якісне перетворення владно-управлінського впливу. Якісні зміни публічного адміністрування через цифрові трансформації якнайкраще прослідковуються

в аспекті дослідження модернізації та оптимізації механізмів та технології здійснення публічно-владної діяльності.

Однак саме по собі впровадження нових технологічних інструментів не обов'язково вимагає зміни методології адміністрування та навпаки. Під час цифрової трансформації публічного адміністрування відбувається двосторонній вплив. З одного боку, на зміни в діяльності з публічного адміністрування впливають цифрові технології, які характеризуються специфічними особливостями порівняно із попередниками. Проте дослідження методів публічного адміністрування має предметом не нові продуктивні сили цифровізації, а його управлінську складову. Технологічні зрушення, а також кризи, спричинені COVID-19 та військовою агресією Російської Федерації проти України, фактично змушують суб'єктів публічного адміністрування активно випробовувати та впроваджувати нові методи діяльності як реакцію на виклики сучасності. Отже, йдеться не про зміну назв цих методів, а про зміну їх характеру, сутності, комбінаторності, та загалом тенденції до лібералізації та гнучкості методів публічного адміністрування. Розглянемо докладніше зазначене питання.

Одним з важливих напрямків публічного адміністрування є планування та прогнозування діяльності. Метод *big data analytics* (з англ. «метод аналізу великих даних») передбачає опрацювання значного масиву даних великого обсягу та різноманіття, що аналізуються за допомогою спеціальних комп'ютерних технологій. Поява нових методологій, як-от аналітика великих даних, підвищує ефективність планування та прогнозування у публічному адмініструванні. Глибина та широта даних, доступних суб'єктам адміністрування при використанні методу великих даних, зростають майже експоненційно, паралельно з розвитком усе більш потужних інструментів, здатних осмислити та проаналізувати отриману інформацію. Позитивний ефект застосування методу великих даних полягає у спроможності публічної адміністрації оперувати необхідною інформацією в режимі реального часу, що, у свою чергу, дозволяє відстежувати результати та оперативно вносити корективи за необхідності. Сфери застосування розгляданого методу невичерпні: промисловість, сільське господарство, охорона здоров'я, транспорт тощо. Головною перевагою застосування методу великих даних є володіння різносторонньою інформацією, а також перевірка її достовірності. Однак, важливо зазначити, що цей метод є ефективним лише настільки, наскільки хорошими є алгоритми та дані, які ними керують. Застосування методу великих даних потребує профільних спеціалістів у цій сфері. Неможливо забезпечити застосування цього методу тільки формуванням певної загальної компетентності для публічних службовців. У сфері бізнесу залучаються окремі спеціалісти – так звані аналітики *Big Data*. Зазначене може бути застосоване і у публічному адмініструванні, наприклад, через аутсорсинг таких фахівців, або ж професійне навчання окремих посадових осіб публічної служби, як спеціалістів-аналітиків *Big Data*.

Оптимізація методів публічного адміністрування передбачає побудову владної взаємодії з приватними суб'єктами за допомогою цифрових мереж, які підтримуються певними технологічними платформами та використовуються урядовими організаціями для забезпечення найважливіших публічних функцій та послуг. У такій взаємодії суб'єктів публічного адміністрування все більше використовуються штучний інтелект та різноманітні чат-боти. Прикладом їх застосування є автоматичний колл-центр із питань надання адміністративних послуг, де голосовий помічник надає допомогу на певних етапах отримання інформації щодо адміністративної послуги або здійснюється запис у чергу чи на прийом. Таким чином здійснюється якісно нове інформування та консультування, що у свою чергу як вже зазначалося, є складовими формами методу переконання та якісно змінюють останній.

Якісною зміною методології прийняття управлінських рішень є використання/зaproвадження цифрових рішень. Так, з метою протидії COVID-19 в Україні було запроваджено використання ряду цифрових рішень у публічному адмініструванні: чат-бот для координації госпіталізації, електронні направлення на ПЛР-тестування, мобільний застосунок для контролю самоізоляції «Вдома» та інші сервіси для протидії поширенню коронавірусу. Іншим прикладом комплексного цифрового рішення є застосування програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада». Як зазначає Міністерство соціальної політики, зазначений програмний комплекс впроваджено з метою удосконалення організації виконання функцій з надання адміністративних послуг соціального характеру особам, які проживають у територіальних громадах [1]. Суть зазначеного цифрового рішення полягає в тому, що «Соціальна громада» об'єднує у єдиному інформаційному середовищі головні офіси прийому документів від населення, що знаходяться, приміром, у центрі надання адміністративних послуг з «бек»-офісом у структурних підрозділах соціального захисту населення райдержадміністрації, де приймається рішення про надання адміністративної послуги соціального характеру. Головною пе-

ревагою відповідно використання такого цифрового рішення є пришвидшення отримання адміністративних послуг соціального характеру [2]. Зокрема, адміністратори центрів надання адміністративних послуг за допомогою такого комплексного рішення здійснюють реєстрацію внутрішньо переміщених осіб.

Цифровізація методів публічного адміністрування – це трансформації не тільки зовнішнього впливу публічної адміністрації (на приватних, організаційно відокремлених суб'єктів). Зазначена тенденція стосується і внутрішньо-організаційної діяльності в системі суб'єктів публічного адміністрування. Якісна зміна характеру взаємодії через впровадження цифрових технологій потребує оновленої кадрової стратегії та формування цифрових навичок або, інакше кажучи, цифрових компетенцій у публічних службовців, перш за все. «Цифрова» грамотність («цифрова» компетентність) визнана Європейським Союзом однією з 8 ключових компетенцій для повноцінного життя та діяльності [3]. Терміном «компетентність» зазвичай визначають рівень володіння певними професійними знаннями та навичками, іншими словами – ступінь кваліфікації працівника. Цифрову ж компетентність ідентифікують як впевнене та критичне використання цифрових технологій для отримання інформації, комунікації та базового вирішення проблем у різних сферах суспільної життєдіяльності [4, с. 67]. Відтак цифрова компетентність має стати однією з ключових вимог до сучасних публічних службовців, тому що саме вони є потенційними користувачами тих цифрових трансформацій публічного адміністрування, що впроваджуються. Необхідно також забезпечити можливість використання нових технологій та гнучкість організації діяльності з публічного адміністрування.

У бізнес структурах набуває популярності модель «smart working» (розумної праці), яка використовує нові технології для підвищення продуктивності та задоволеності працівників від роботи, у тому числі віддаленої, та цифрових робочих місць [5, с. 58]. Останні є віртуальними, мобільними, гнучкими, не потребують постійної присутності працівників. Цілком обґрунтованим є екстраполяція зазначеної моделі і на публічну службу у тих сферах, де це є можливим.

У такій взаємодії прослідковується й зміна застосовуваних методів публічного адміністрування: по-перше, простежується їх лібералізація, по-друге, – гнучкість застосування. Лібералізація методів публічного адміністрування має прояв у спрощенні ряду адміністративних процедур, у тому числі процедури отримання адміністративної послуги, за рахунок запровадження та використання цифрових технологій та ряду цифрових рішень. Зазначений процес також має прояв у розширенні застосування методу заохочення на ряду із переконанням та класичним для владних відносин методом примусу. Так, заохочення стає простою та дієвою процедурою через застосування цифрових технологій. Наприклад, можливість отримати грошову підтримку від держави за вакцинацію від COVID-19 у мобільному застосунку «Дія». При цьому система налаштована так, що мобільний застосунок держави технічно співпрацював із різними мобільними банкінгами та відбувався зручний автоматичний обмін інформацією. Зазначена спрощена та безконтактна процедура є неабияким стимулом до бажаної поведінки, адже обтяжена бюрократична процедура, як правило, має зворотній демотиваційний вплив на споживачів.

Цифровізація публічного адміністрування дає змогу застосування заохочення і в юрисдикційній діяльності. Так, згідно зі ст. 300-1 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) у разі сплати особою 50 відсотків розміру штрафу протягом 10 банківських днів з дня набрання законної сили постановою про накладення адміністративного стягнення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, зафіксоване в автоматичному режимі, або за порушення правил зупинки, стоянки, паркування транспортних засобів, зафіксоване в режимі фотозйомки (відеозапису), а також за повідомленням про притягнення до адміністративної відповідальності, залишеним уповноваженою посадовою особою на місці вчинення правопорушення на лобовому склі транспортного засобу, така постанова вважається виконаною. Так, за допомогою мобільного застосунку «Дія» можна, зокрема, сплатити штрафи за порушення правил дорожнього руху в онлайн-режимі. До того ж відповідно до статті 258 КУпАП є випадки, коли протокол про вчинення адміністративного правопорушення не складається, а адміністративне стягнення накладається і стягується на місці вчинення правопорушення, якщо особа не оспорує допущеного нею порушення і адміністративного стягнення, що на неї накладається, а розмір штрафу не перевищує передбаченого у Кодексі неоподаткованого мінімуму доходів громадян. Під час стягнення штрафу на місці вчинення адміністративного правопорушення за правопорушення у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху, у тому числі зафіксовані в автоматичному режимі, застосовуються виключно безготівкові платіжні пристрої. Таким чином позитивною поведінкою, яка стимулюється за рахунок цього, є добровільне визнання вини та понесення

певних матеріальних втрат у зв'язку із цим, а винагородою/заохоченням – зменшення вдвічі розміру матеріального стягнення.

Саме ж використання застосунку «Дія» та ряд можливостей, який він надає (ідентифікація особи, створення та використання електронного підпису, отримання певних адміністративних послуг тощо) є також свого роду заохоченням. Стимульована поведінка у цьому разі – це використання цифрових технологій у комунікації з суб'єктами публічного адміністрування, а отримане благо – відповідні можливості отримання спектру послуг через мобільний застосунок у зручний час та у будь-якому місці, а також відсутність безпосереднього контакту із владою стороною, що унеможлиблює виникнення конфліктів, а також є заходом попередження корупції. При цьому наведені приклади яскраво підкреслюють те, що заохочення є вигідним не тільки для приватних суб'єктів – суб'єкти публічного адміністрування також отримують можливість більш оперативно та з меншими затратами виконувати свої функції.

Також, застосування цифрових технологій в геометричній прогресії збільшує можливості для інформування суспільства щодо всіх тих виховних, роз'яснювальних, заохочувальних та інших заходів, що становлять суть переконання. З іншого боку, вони є й самим інструментом здійснення цих заходів.

Примусовий метод публічного адміністрування також зазнає змін у процесі цифровізації. На прикладі юрисдикційних процедур, що стосується накладення адміністративного стягнення, можна сказати, що сучасний адміністративний примус застосовується за наявності спротиву суб'єкта виконати обов'язкові приписи. Так, як уже зазначалося, особі, на яку накладено адміністративне стягнення у вигляді штрафу, надається час добровільного виконання правового припису. Навіть існують законодавчо передбачені стимули для такої поведінки, що зазначались раніше. А от у разі несплати правопорушником штрафу у строк, установлений КУпАП, постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання. У порядку примусового виконання постанови про стягнення штрафу за вчинення адміністративного правопорушення з правопорушника стягується уже подвійний розмір штрафу, визначеного у відповідній статті Кодексу України про адміністративні правопорушення і зазначеного у постанові про стягнення штрафу, та витрати на облік зазначених правопорушень. Отже, як уже акцентувалося, у публічному адмініструванні спочатку надається можливість добровільно (на основі переконання чи заохочення) виконати зобов'язання, у тому числі використовуючи цифрові технології, що спрощують цю процедуру, і тільки після ігнорування необхідної міри поведінки стягнення застосовується примусово всупереч волі особи. Таким чином, обов'язковість певного діяння у публічному адмініструванні не завжди є примусом за своєю суттю.

**Висновки.** Таким чином, цифровізація публічного адміністрування призводить як до впровадження нових цифрових методів у публічно-владну діяльність, так і до якісної зміни (оптимізації) уже існуючих та усталених. Як наслідок цифровізація сприяє лібералізації та гнучкості застосування методів публічного адміністрування. Лібералізація методів публічного адміністрування полягає у спрощенні ряду адміністративних процедур, у тому числі процедури отримання адміністративної послуги, за рахунок запровадження та використання цифрових технологій та ряду цифрових рішень. Зазначений процес також має прояв у розширенні застосування методу заохочення на рівні з переконанням та класичним для владних відносин методом примусу. Цифровізація методів публічного адміністрування має позитивні наслідки не тільки для приватних суб'єктів владної взаємодії, суб'єкти публічного адміністрування також отримують можливість більш ефективно, оперативно та якісно виконувати свої функції. Також цифровізація надає можливість зробити взаємодію публічної адміністрації досить гнучкою, за рахунок можливості оперативного вирішення великого спектру проблемних ситуацій та альтернативних варіантів поведінки учасників правовідносин.

#### Список використаних джерел:

1. Про упровадження програмного комплексу «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада»: Наказ Міністерства соціальної політики України № 79 від 12 лютого 2021 року. URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua/static/media/nakaz79.8b0582e3.pdf> (дата звернення: 15.03.2023 р.).
2. Програмний комплекс «Інтегрована інформаційна система «Соціальна громада». URL: <https://socgromada.ioc.gov.ua/> (дата звернення: 15.03.2023 р.).
3. «Цифрова» грамотність (або «цифрова» компетентність). URL: <http://maubzp.com/tsyfrovahramotnist-abo-tsyfrova/> (дата звернення: 15.05.2022 р.).

4. Наместнік В.В. Цифрова компетентність публічних службовців: сутність поняття. *Інституціоналізація публічного управління в Україні в умовах євроінтеграційних та глобалізаційних викликів*: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 24 трав. 2019 р.): у 5 т. Київ, 2019. Т. 4. С. 67–86.
5. Правове забезпечення віртуалізації інфраструктури національної економіки України: монографія / за ред. С.В. Глібка, А.В. Стріжкової. Харків: НДІ прав. забезп. інновац. розвитку НА-ПрН України, 2019. 184 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 року № 8073-Х. Дата оновлення: 27.01.2023 р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10#Text> (дата звернення: 15.03.2023 р.).