

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

міжнародний науковий фаховий журнал

Міжнародний науковий фаховий журнал “Електронне урядування”/
E-Governance/ www.egov.in.ua

Засновник – Національна академія державного управління при
Президентіві України
Зареєстрований Міністерством юстиції України 02.11.2009 р.
Свідоцтво серії КВ № 15956-4428 Р

Адреса редакції:
03057, Київ-57, вул. Ежена Потьє, 20, к.215.
Тел. 455-69-66, e-mail: infpol@academy.gov.ua

Головний редактор

С.А. Чукут, доктор наук з державного управління, професор

Заступник головного редактора

О.В. Загвойська, кандидат наук з державного управління

Випусковий редактор

С.Г. Соловійов, кандидат наук із соціальних комунікацій

Члени редакційної колегії:

В.Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор

Н.В. Грищак, доктор наук з державного управління, професор

Н.Г. Джинчарадзе, доктор філософських наук, професор

Н.М. Драгомирецька, доктор наук з державного управління, доцент

О.А. Загаєцька, кандидат технічних наук

О.Б. Кукарін, кандидат технічних наук, доцент

О.Ю. Лебединська, доктор наук з державного управління, професор

А.І. Семенченко, доктор наук з державного управління, с.н.с.

О.О. Сидоренко, кандидат філологічних наук

Г.П. Ситник, доктор наук з державного управління, професор

В.В. Тертичка, доктор наук з державного управління, професор

John Gilbert, Canadian's expert in radio-communications, telecommunications, information technology and management, e-government

Heather E. Hudson, Professor and Director, Institute of Social and Economic Research (ISER) University of Alaska Anchorage

Наукове видання з державного управління. Виходить двічі на рік.

Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління при Президентіві України (протокол № 167/1-12 від 28 січня 2010 р.).

ЦЕ ВИДАННЯ БУЛО ЗДІЙСНЕНО ЗА ФІНАНСОВОЇ ПІДТРИМКИ
КОМПАНІЇ “МАЙКРОСОФТ УКРАЇНА”.



ЗМІСТ

ВІТАЛЬНЕ СЛОВО

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Семенченко А.І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення.

Рубан І.А. Сучасна модель державного управління розвитком інформаційного суспільства та шляхи її удосконалення.

Чукот С.А., Загвойська О.В. Магістерська програма з електронного урядування як сучасний інституційний механізм реформування державного управління.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ РІВЕНЬ

Клепець Е.Л. Практичні аспекти впровадження технологій електронного урядування в Україні.

Загаєцька О.А. Проблеми та перспективи надання електронних послуг в Україні.

Приймак Ю.Ю. Побудова організаційної моделі національних інформаційних ресурсів у електронному урядуванні.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ РІВНІ

Вознюк К.О. Стан та перспективи впровадження електронного урядування на місцевому рівні.

Драгомирецька Н.М., Фоменко Т.М. Проект “школа електронного урядування” як технологія модернізації управлінської діяльності на регіональному рівні.

КРАЩІ ПРАКТИКИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Кузнецов В.О. Досвід упровадження електронного врядування в Норвегії та перспективи його використання в Україні.

Купріяненко Л.В. Роль комунікативних кампаній у підвищенні рівня користування державними електронними послугами: зарубіжний досвід.

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ ТА БЕЗПЕКА

Давидюк В.С. Нормативно-правові аспекти безпеки інформаційних ресурсів у системах електронного урядування.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ

Джиги Т.В. Сучасний стан та основні проблеми взаємодії органів державної влади України із засобами масової інформації.

Мартинець Н.С. Розбудова електронного урядування у секторі “уряд-громадянин” як ефективний механізм взаємодії з громадськістю.

Дерех І. Інтегроване електронне інформаційне середовище в демократичних процесах українського суспільства: проблеми та переваги.

Луцян Т.В. Індекс електронної участі як спосіб вимірювання рівня залучення громадян до участі в прийнятті управлінських рішень.

ТЕХНОЛОГІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ

Гордон Макензі, Джеймс Браун.. Програма Майкрософт для надання послуг місцевими органами влади громадянам.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ТА МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

*Семенченко Андрій Іванович,
доктор наук з державного управління,
старший науковий співробітник, перший заступник
Голови Державного комітету інформатизації України*

Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення

У статті визначено основні проблеми з впровадження “електронного урядування ” в Україні та сформовано сукупність обґрунтованих заходів для їх розв’язання з метою підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства. Запропоновано визначення базових понять, сформована ієрархічна модель системи нормативно – правових документів у сфері розвитку інформаційного суспільства та інформатизації та обґрунтована послідовність її реалізації, розроблені конкретні рекомендації стосовно удосконалення організаційного та інформаційного забезпечення державного управління в цих сферах.

Ключові слова: державне управління, інформаційне суспільство, електронне урядування, електронна демократія, електронний документообіг, електронний цифровий підпис.

The article examines major challenges in introduction of the electronic governance in Ukraine and formulates complex scientifically justifiable ways to address them, and to improve the efficiency of public administration for the information-based society. The article also presents the definition of major concepts, examines hierarchical system model for legal documents on information society and informatization, suggests stages of its implementation, as well as proposes practical recommendations on the improvement of organizational and information provisions for public administration in theses spheres.

Keywords: public administration, information society, electronic governance, electronic democracy, electronic workflow, electronic digital signature.

Постановка проблеми. Однією з загальних тенденцій розвитку світового суспільства є його трансформація до інформаційного суспільства та суспільства знань на основі широкого впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери життєдіяльності особистості, суспільства та держави. Серед множини сучасних ІКТ, що визначають цей процес, особливе місце посідає технологія “електронного урядування”, ефективність упровадження якої залежить від багатьох чинників політичного, соціального, економічного, інформаційного, науково-методичного, організаційного, нормативно-правового характеру тощо. Без урахування цих чинників, визначення їх пріоритетності, взаємозв’язків неможливе формування науково обґрунтованої державної політики та здійснення державного управління з реалізації “електронного урядування” та розвитку інформаційного суспільства в нашій країні в цілому. Зазначене зумовлює актуальність проблеми, що розглядається в статті.

Аналіз основних досліджень та публікацій. У науковій літературі велика увага приділяється проблемі впровадження ІКТ в державне управління [1-9], але при цьому недостатньо враховуються особливості цього процесу в Україні та формування практичних заходів для розв’язання цих проблем.

Невирішена раніше частина загальної проблеми. На наш погляд, проблема формування та реалізації ефективної державної політики розвитку інформаційного суспільства недостатньо досліджена, насамперед, що стосується виявлення основних перешкод що заважають упровадженню сучасних ІКТ у різні сфери життєдіяльності особистості, держави та суспільства.

Метою даної публікації є виявлення проблемних питань щодо впровадження “електронного урядування” в Україні та формування комплексу науково обґрунтованих шляхів для їх вирішення, спрямованих на підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства.

Виклад основного матеріалу. Проблеми впровадження “електронного урядування” в Україні мають внутрішню та зовнішню природу. Серед останніх особливе місце займають такі загальносвітові тенденції, як глобалізація та її наслідки у вигляді світової фінансово-економічної кризи; зростання кількості та підвищення рівня традиційних загроз (небезпек) особистості, суспільству, державі, світовому суспільству в цілому, а також поява нових загроз, ускладнення їх взаємодії; посилення конкуренції між країнами за енергоресурси, лідерство у світі та на регіональному рівні. Але дослідження цих явищ та особливостей їх прояву в Україні виходять за межі цієї статті.

Внутрішні деструктивні чинники “електронного урядування” є також однією з причин неперестигного 72-го місця України в рейтингу конкурентоспроможності серед 134 країн світу. Так, за даними звіту Всесвітнього економічного Форуму про глобальну конкурентоспроможність 2008-2009 років, Україна поступилась Литві (44-те місце), Латвії (54-те місце), Росії (51-ше місце), Казахстану (66-те місце). Найнижчий результат - 115-те місце залишається в категорії “якість інституцій”, зокрема для України є проблемними “прозорість ухвалення урядових рішень (110-те місце), ефективність використання державного бюджету (114-те місце), довіра суспільства до політиків (101-ше місце), тягар державного регулювання (91-ше місце)”. Саме на подолання непрозорості, закритості, недемократичності державної влади, на встановлення довіри між владою та суспільством, підвищення ефективності дій органів державної влади та місцевого самоврядування, активізації участі населення у формуванні та реалізації державної політики, підвищення якості та доступності державних адміністративних та інформаційних послуг фізичним та юридичним особам спрямоване впровадження “електронного урядування”.

На наш погляд, до основних внутрішніх проблем стосовно упровадження “електронного урядування” в Україні необхідно віднести такі, як: відсутність офіційно визначеного категорійно-понятійного апарату; недосконалість

нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, фінансового, організаційно-технічного, кадрового забезпечення тощо.

Категорійно-понятійний апарат. Перший предметний нормативно-правовий акт з питань упровадження технологій “е-урядування” було прийнято урядом України ще у 2003 р. [10]. Йому передувала низка відповідних рішень Президента України у 2001-2002 рр., але й до цього часу немає офіційного визначення таких понять, як “е-уряд”, “е-урядування”, “е-демократія”, “інформаційне суспільство” тощо. Відсутність відповідного категорійно-понятійного апарату є однією з проблем, що перешкоджає ефективному впровадженню технології “е-урядування”.

У чинній нормативно-правовій базі відсутні вищевказані поняття. Тільки в Законі України “Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” [11] на базі матеріалів Женевської декларації принципів [12] в неявному вигляді сформульовано визначення “інформаційного суспільства”, а саме: “орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток суспільства, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя”.

Щодо поняття “е-урядування” сьогодні існують кілька конкуруючих підходів до його визначення, з яких жоден поки що не отримав офіційного статусу. В статті пропонується взяти за основу одне з найбільш поширених понять “е-урядування”, сформульоване Інститутом сучасного розвитку спільно з Інститутом розвитку інформаційного суспільства: “електронне урядування – це система взаємодії органів державної влади з населенням, що базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі на мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг,

зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням”.

Нормативно-правове забезпечення. Незважаючи на те, що впровадження “е-урядування” в Україні регулюється трьома законами, двома указами Президента, 10 нормативно - правовими актами уряду, ця сукупність документів є неповною, фрагментарною, в деяких випадках суперечливою. В ній можна виділити дві групи документів.

Перша група стосується чинних періодичних документів. До складу цієї групи належать, насамперед, завдання Національної програми інформатизації на три роки та програма інформатизації на рік, щорічна доповідь про стан інформатизації України, яка подається урядом до парламенту, а також низка інших документів, що забезпечують моніторинг розвитку інформаційного суспільства та інформатизації. Останнім часом у цій сукупності документів відбуваються суттєві зміни, обумовлені як появою нових ІКТ, що справляють значний вплив на формування державної політики та державне управління, так і необхідністю адаптації державного управління до нових умов, стратегічних цілей, пріоритетів та завдань. Механізми Національної програми інформатизації, що були сформовані ще у 1998 р., лише частково відповідають вимогам розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р. Україною офіційно обрано курс на розбудову інформаційного суспільства та суспільства знань), в них закладена зовсім інша парадигма державного управління, яка зорієнтована насамперед на інформатизацію органів державної влади з метою підвищення ефективності їх діяльності. Разом з тим сукупність документів з розвитку інформаційного суспільства (електронного урядування) є неповною. В ній відсутні такі важливі документи, як Стратегія та Програма розвитку інформаційного суспільства, а також Концепція, Стратегія та Програма електронного урядування. Тобто маємо суперечність, зумовлену невідповідністю чинних документів Національної програми інформатизації вимогам розвитку інформаційного суспільства та відсутністю системи

документів, що забезпечує необхідний нормативно-правовий супровід цього процесу. Тому раціональним вважається підхід, згідно з яким паралельно розробляються необхідні нові документи з розвитку інформаційного суспільства (електронного урядування) та здійснюється удосконалення документів Національної програми інформатизації. Так, щорічна доповідь про стан інформатизації з 2008 р. була трансформована в доповідь про стан розвитку інформаційного суспільства, в структурі якої передбачені питання електронного урядування. Під час її підготовки коло учасників вперше було розширено за рахунок народних депутатів України, відомих вчених, представників громадськості, а також державних службовців Апарату Верховної Ради, що дало змогу підвищити якість документа та сфокусувати його саме нагальних питаннях розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

Загальною проблемою формування перших двох документів Національної програми інформатизації залишається значний часовий лаг їх погодження та схвалення, а також втрата їх впливу на загальні процеси інформатизації в країні, у тому числі на розвиток інфраструктурної складової електронного урядування. Внаслідок цього скорочуються терміни виконання проектів інформатизації та ускладнюється їх фінансування, що в комплексі негативно впливає на якість їх виконання.

Втрата впливу цих документів на процеси інформатизації зумовлена насамперед незначними обсягами фінансування загальнодержавної частини Національної програми інформатизації, які, наприклад, у 2009 р. взагалі зменшені в 10 разів порівняно навіть з попередніми роками. Одночасно зростають кількість та обсяги фінансування проектів інформатизації за бюджетні кошти, що виконуються поза межами цієї Програми.

Завдання Національної програми інформатизації на три роки, які взагалі ресурсно не підтримані, мають декларативний характер, підтвердили свою нежиттєздатність і тому урядом було запропоновано проект Закону України

“Про зміни до Закону про Національну програму інформатизації” щодо виключення цього документу із механізму формування та виконання Національної програми інформатизації.

Актуальною залишається проблема імплементації Закону України “Про розбудову інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, виконання якого ресурсно не забезпечено, а Національна програма інформатизації поки що не стала його дійовим механізмом реалізації. За даними Міністерства економіки України, з 208 завдань та заходів державних цільових програм, схвалених відповідними нормативно-правовими документами, у 2008 р. фінансувались лише 140. Ураховуючи, що в умовах системної кризи в державі успішне формування Загальнодержавної програми розвитку інформаційного суспільства в Україні малоймовірне, то можливим варіантом розв’язання вищевказаної проблеми є трансформація щорічної програми інформатизації та Завдань Національної програми інформатизації на три роки відповідно у коротко- та середньострокову програми розвитку інформаційного суспільства з внесенням відповідних змін до Закону України “Про Національну програму інформатизації” та доповненням цих документів проектами, що відповідають саме розвитку інформаційного суспільства та впровадженню електронного урядування.

Схематично ці зміни можна представити так (рис. 1).

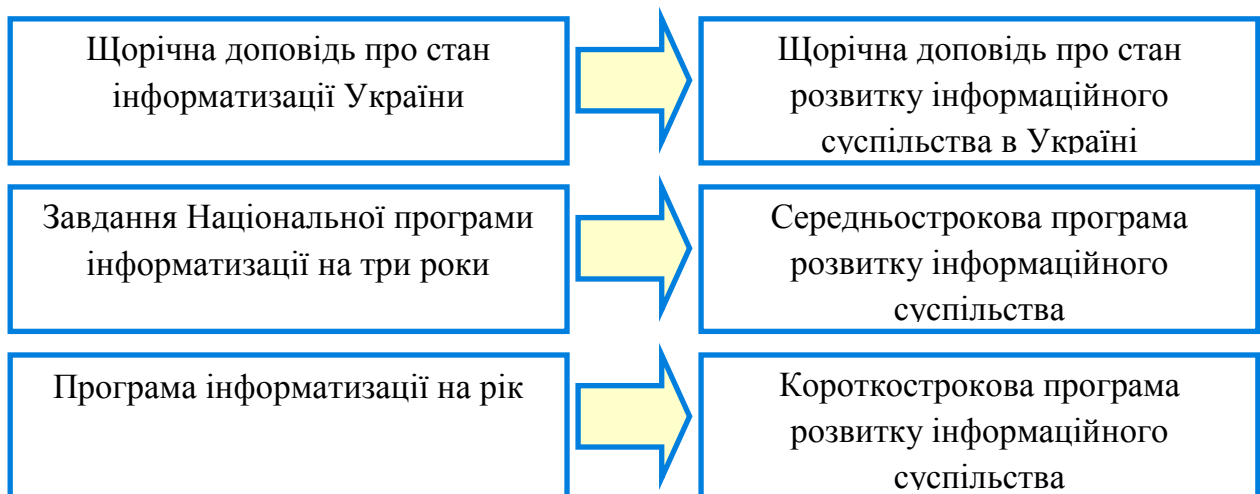


Рис. 1. Трансформація документів Національної програми інформатизації

Необхідно також зазначити, що заходи з упровадження технології “е-урядування” як один із загальнодержавних пріоритетів вперше було включено в антикризову Програму діяльності Кабінету Міністрів України, в якій визначено окремий розділ з розвитку інформаційного суспільства.

Крім того, згідно з Планом заходів з виконання завдань, визначених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, передбачено комплекс заходів, спрямованих на впровадження електронного урядування: від розробки та впровадження гармонізованих з ЄС нормативно-правових та нормативно-технічних документів до створення типових проектів “Електронне міністерство”, “Електронний регіон” з наданням інформаційних та адміністративних послуг органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням Інтернету.

Згідно з цим документом, наприклад, усі органи виконавчої влади мають перейти на електронний документообіг на базі електронного цифрового підпису до кінця 2009 року.

До другої групи належать документи, що мали бути розроблені та доповнити існуючу сукупність документів з метою отримання нею системних якостей, підвищення рівня об’єктивізації політико-адміністративних рішень, створення ієрархічної системи документів з розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування і яку умовно можна представити такою схемою (рис.2):

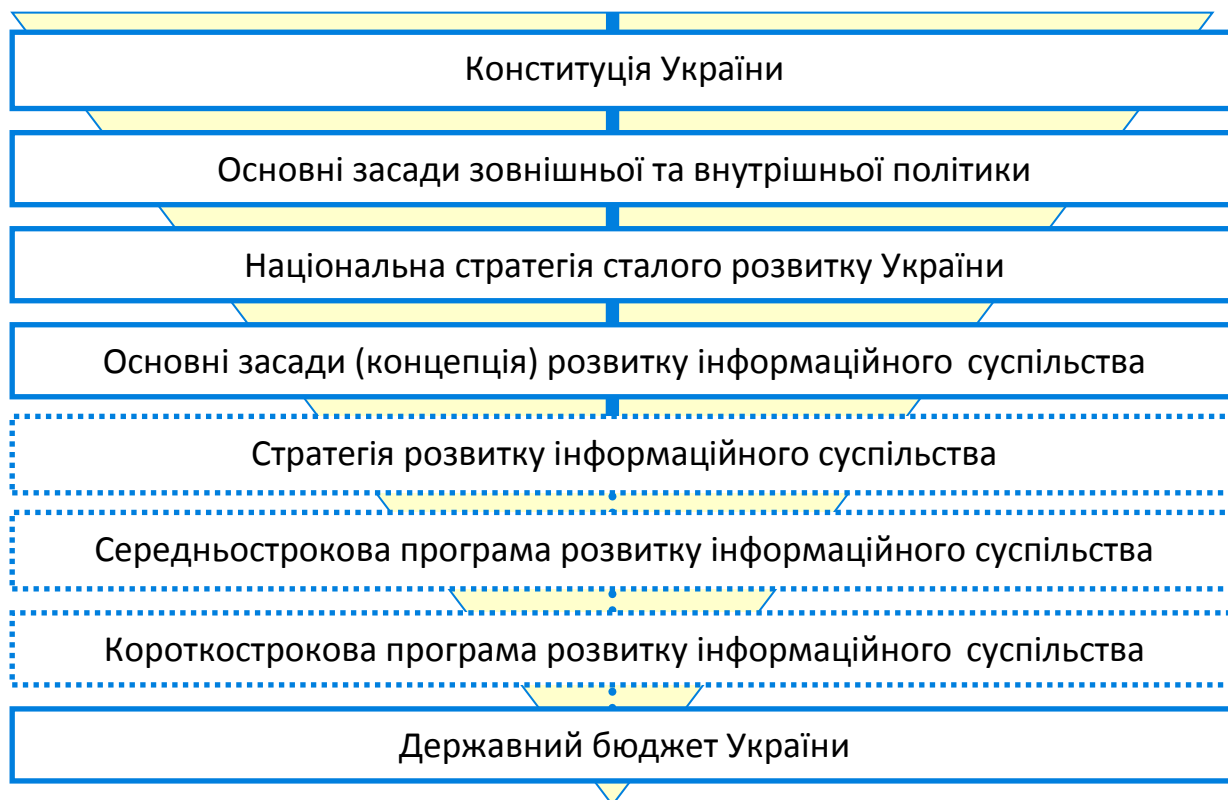


Рис. 2. Модель системи стратегічних документів з розвитку інформаційного суспільства

Ця схема має бути доповнена такими законами України “Про персональні дані”, “Про електронну торгівлю”, “Про систему державних адміністративних послуг” тощо. Останній закон передбачає чітке визначення реєстру державних послуг та критеріїв відбору державних послуг для переведення їх в електронний вигляд, у тому числі таких, як “електронний паспорт”, “електронний нотаріат” тощо. Потребують внесення суттєвих змін чинні законодавчі акти, зумовлених значною динамікою процесів, що відбуваються в цій сфері.

Так, відсутність єдиних форматів електронного документообігу на основі електронного цифрового підпису є джерелом загрози національній безпеці, оскільки не дає змоги органам державної влади реалізувати взаємодію електронними засобами через Інтернет, а також може спричинити затримку реалізації технологій електронної торгівлі, телемедицини, дистанційної освіти,

електронної науки та культури та інших сучасних ІКТ.

В *організаційному плані* впровадженню електронного урядування сприяє те, що у центральних та місцевих органах виконавчої влади визначені відповідальні особи з питань розвитку інформаційного суспільства з числа заступників керівника, а на структурні підрозділи з питань розвитку та впровадження інформаційних технологій обласних та районних держадміністрацій покладені функції забезпечення розвитку інформаційного суспільства. Крім того, в кінці 2008 р. було створено Міжвідомчу рада з питань розвитку інформаційного суспільства під керівництвом Першого віце-прем'єр - міністра України.

Водночас незавершеність конституційної та адміністративної реформ, перманенті зміни в структурі та функціях органів державної влади, відсутність конкретних та детальних планів щодо переходу до надання пріоритетних державних електронних послуг та координації питань обліку даних про громадян і стандартів ідентифікації при наданні державних електронних послуг, недостатній рівень заінтересованості в реалізації державних послуг в електронному вигляді з боку органів державної влади і комп'ютерної грамотності державних службовців та самого населення, відсутність технічної готовності громадян до отримання державних послуг в електронному вигляді (ЕЦП, електронні ідентифікатори громадян), недостатні для ефективної організації, координації та контролю повноваження самого Комітету у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства стримують темпи впровадження електронного урядування в країні.

Інформаційно-аналітичне забезпечення. Для оцінки стану впровадження “е-урядування” та виявлення тенденцій розвитку інформаційного суспільства взагалі, насамперед його технічної та технологічної складової, необхідна інтегрована *система показників та індикаторів*, що базується як на даних: державного статистичного обліку; на результатах спеціальних емпіричних досліджень ринку інформаційно-комунікаційних технологій, проведених

українськими й закордонними компаніями; на врахуванні рейтингових оцінок таких міжнародних організацій, як ООН, ЄС, Світовий Банк, ІТУ, ОЕСР тощо.

Крім системи показників та індикаторів, мають бути розроблені й офіційно схвалені методики моніторингу, аналізу і прогнозування ситуації в цій сфері в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, а також виділені відповідні ресурси на здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення та визначена сукупність джерел і користувачів інформації, встановлені регламенти їх взаємодії та вимоги до інформації, тобто має бути створена система інформаційно-аналітичного забезпечення.

Такої системи в Україні немає, що вкрай негативно впливає на ефективність державної політики та державного управління в цій сфері, які реалізуються фактично в умовах відсутності зворотного зв'язку і базуються в основному на неточних, неповних та суперечливих статистичних даних, інтуїтивних уявленнях та попередньому досвіді осіб, що приймають стратегічні рішення.

Держкомстат сьогодні не в повністю спроможний задовольнити потреби користувачів достовірною, своєчасною, повною статистичною інформацією. Насамперед це стосується офіційного визначення системи національних індикаторів розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, методик оцінювання, наявності підготовлених кадрів та необхідних ресурсів. Тому для завдань оцінювання стану інформаційного суспільства в Україні застосовують результати дослідження різних міжнародних організацій, учасників ринку ІКТ, які не завжди, за оцінками фахівців, є повними та об'єктивними.

Уперше загальнодержавний моніторинг розвитку сектора ІКТ в інтересах формування та реалізації Національної програми інформатизації було започатковано при підготовці доповіді про стан інформатизації України у 1998 р. Разом з тим система статистичних показників, що застосовувалися при

підготовці цієї та наступних доповідей, є недостатньою для об'єктивної оцінки розвитку ІКТ в Україні.

Упровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства може бути здійснено на основі створення єдиного інформаційного простору, у якому циркулюватиме інформація від органів державної статистики, інститутів інформаційного суспільства, АТ-асоціацій та інших розробників і користувачів інформаційних технологій. На її основі розраховуватимуться індикатори розвитку інформаційного суспільства, рейтинги показників ІКТ в регіонах, здійснюватиметься порівняльний аналіз їх позицій з відповідним відображенням даних у засобах масової інформації, Інтернеті, бюлетенях та каталогах.

Наприклад, чинна система показників Державного комітету статистики (основного офіційного джерела державного статистичного обліку) в цій сфері застаріла, не відповідає вимогам розбудови інформаційного суспільства, в якому замість матеріальної домінуючою стає сфера послуг, а самі дані за цими показниками є неточними, неповними, недостовірними, мають значний лаг запізнення та розриви, що не дає змоги здійснити надійний регресійний аналіз та прогноз.

Показники, що застосовуються бізнес-структурами, орієнтовані в основному на маркетингові дослідження ринку ІКТ і не повною мірою відповідають вимогам державної політики та державного управління у сфері розвитку інформаційного суспільства і його невід'ємної складової – “е-урядування”.

Дані, що збираються Державним комітетом інформатизації як Генеральним замовником Національної програми інформатизації, від органів державної влади стосуються в основному лише стану впровадження в них ІКТ і не дають повного уявлення щодо як стану інформатизації в країні в цілому, так і розвитку інформаційного суспільства. Водночас саме ці дані є найбільш достовірними та офіційно підтвердженими.

Існуючі міжнародні системи показників у цій сфері знов ж таки створювалися для конкретних цілей, які, як правило, повністю не збігаються з цілями, визначеними в національних стратегіях розвитку інформаційного суспільства та впровадження “е-урядування”, потребують для своєї реалізації значних ресурсів. Тому майже кожна країна формує свою специфічну з точки зору відповідності її державної політики та стратегії систему індикаторів та показників з різним ступенем урахування існуючих міжнародних систем.

Формуючи національну систему показників та індикаторів, необхідно враховувати такі особливості сфери інформаційно-комунікаційних технологій, як:

1. Відсутність в Україні Стратегії розвитку інформаційного суспільства, Концепції, Стратегії та Програми впровадження електронного урядування, в яких мають бути сформульовані стратегічні пріоритети та завдання, кінцеві цілі, критерії їх досягнення та граничні показники.
2. Висока динаміка розвитку сфери ІКТ, яка зумовлює перманентні зміни систем показників її оцінювання.
3. Розмаїтість та неузгодженість чинних підходів, принципів, методів, методик, джерел інформації та систем індикаторів з розвитку інформаційного суспільства та сфери ІКТ.
4. Тільки часткове відображення ступенем розвитку сфери ІКТ рівня розвитку інформаційного суспільства, а саме його технічної та технологічної складових.
5. Вкрай обмежені можливості щодо оцінювання стану розвитку інформаційного суспільства тільки кількісними показниками, необхідність застосування поряд з кількісними якісних показників.
6. Відсутність чітких причинно-залежних зв'язків між різними факторами впливу на сферу ІКТ.
7. Ієрархічна структура сфери ІКТ, що включає національний, регіональний і регіональний рівні.

8. Різноманіття сфери ІКТ, як за напрямками діяльності, так і видами продукції.

Система індикаторів, що враховує вищевказану специфіку розвитку сфери ІКТ, може бути основою для створення системи моніторингу розбудови інформаційного суспільства, підвищення рівня об'єктивізації формування і реалізації державної політики та державного управління у сфері розбудови інформаційного суспільства та інформатизації.

Під час формування національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства (НСІРІС) можливі різні підходи, основними з яких є:

- обґрунтований вибір як НСІРІС однієї з існуючих міжнародних систем індикаторів та показників;
- розробка НСІРІС без урахування існуючих систем індикаторів, досвіду інших країн та міжнародних організацій;
- об'єднання перших двох підходів з врахуванням особливостей розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Загальним недоліком першого підходу є недостатнє врахування чинними “глобальними системами індикаторів” особливостей процесів розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Орієнтація на розробку унікальної національної системи індикаторів не відповідає геополітичним та геоекономічним прагненням України щодо її вступу до ЄС та євроатлантичної спільноти, потребує невиправданих витрат на її розробку тощо.

Найбільш раціональним видається підхід, що базується на застосуванні порівняльного аналізу для сукупності існуючих систем індикаторів, вибір згідно з обраним критерієм найкращої та її уточнення з метою максимального врахування особливостей розбудови інформаційного суспільства в Україні. Як інтегрована характеристика рівня розвитку інформаційного суспільства, або його структурних елементів використовуються композитні ІКТ-індекси (е-

індекси), побудовані на базі наборів ІКТ-індикаторів, при цьому вибір індикаторів і методика побудови індексу значною мірою залежить від обраних пріоритетів.

У світі існує більше від двадцяти міжнародних е-індексів, але найбільш уживаними вважаються такі:

- індекс Цифрової Спроможності, або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI), розроблений ITU у межах WPIIS;
- індекс цифрового доступу (Digital Access Index, DAI), ITU;
- індекс інформаційного суспільства (Information Society Index, ISI), компанія IDC;
- індекси Гарвардської методики оцінки мереженого світу тощо.

Для підвищення достовірності, точності та надійності даних доцільно здійснити їх об'єднання від різноманітних джерел та забезпечити їх надання користувачам згідно з їх вимогами до якості відповідної інформації. З цією метою необхідно координувати зусилля різних суб'єктів, причетних до розв'язання цієї проблеми.

Позитивними зрушеннями у цьому напрямі є те, що у 2009 р. передбачено розробку та впровадження національної системи індикаторів з розвитку інформаційного суспільства в рамках:

- Національної програми інформатизації;
- Національної стратегії розвитку державної статистики;
- Міжнародного фонду “Відродження”.

Існуюча некоординованість проектів призводить до дублювання заходів та, як наслідок, до неефективного використання ресурсів по кожному з них.

Сьогодні інформація про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні з боку органів державної влади формується:

Державним комітетом статистики – статистична інформація про стан інформатизації в Україні (раз на рік);

Державним комітетом інформатизації:

– про стан інформатизації органів державної влади (за розширеною порівняно з Держкомстатом сукупністю показників) у процесі підготовки щорічної доповіді про стан інформатизації України згідно з Законом України Про Національну програму інформатизації (раз на рік);

– про надання органами виконавчої влади громадянам і юридичним особам інформаційних послуг через електронну інформаційну систему "Електронний Уряд" (двічі на рік згідно з постановою КМУ від 24 лютого 2003 р. № 208 “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”);

– про виконання Плану заходів з реалізації Закону України “Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні”.

Перевагами цієї інформації є її офіційне підтвердження.

У рамках цієї статті розглянуто тільки частину внутрішніх проблем впровадження електронного урядування, що зумовлено обмеженнями обсягу статті. При цьому основними напрямками державної політики електронного урядування в Україні слід вважати:

- модернізацію національної інфраструктури ЕЦП
- створення Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів
- побудову всеукраїнського центру дистанційного навчання та атестації співробітників органів державної влади
- створення та розвиток нормативно-технічної бази впровадження ІКТ в діяльність органів державної влади в рамках формування архітектури електронного урядування
- побудову інфраструктури надання електронних послуг фізичним та юридичним особам
- розробку та впровадження національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства

- ресурсне забезпечення заходів з реалізації електронного урядування

Висновки. У статті визначено основні проблеми з упровадження “електронного урядування” в Україні та сформовано сукупність обґрунтованих заходів для їх розв’язання з метою підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства.

Напрями подальшого дослідження. Подальші дослідження передбачається здійснити у напрямі формування науково-обґрунтованої Концепції електронного урядування в Україні, Стратегії розвитку інформаційного суспільства, системи вимірювання стану розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Список використаних джерел

1. Антопольский А. Проблемы государственного регулирования информационной деятельности / А. Антопольский [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.rir.csti.ru/n3/antopolsky.html>
2. Вершинская О. Существующие модели построения информационного общества / О. Вершинская [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://iis.iis.ru/infosoc/emag.nsf/>
3. Государственная политика и управление : учебник : в 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления / под ред. Л. В. Сморгунова. – М. : “Рос. полит. энцикл.”(РОССПЭН), 2006. – 344 с.
4. Джонстон П. Технологические аспекты развития глобального Информационного Общества / П. Джонстон [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ieie.nsc.ru:8101/~forsis/publ/poitiers/john1.html>
5. Дрожжинов В. Электронное правительство информационного общества / В. Дрожжинов, А. Штрик [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pcweek.ru/year2000/n15/cp1251/strategy/i>
6. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження/[О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова] / за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ООО “Поліграф-Плюс”, 2007. – 254 с.

7. Курносов И. Роль государства в формировании информационного общества в России / И. Курносов [Електронний ресурс]. – Режим доступа : http://intra.rfbr.ru/pub/vestnik/V3_99/1_8.htm

8. Чернов А. Становление глобального информационного общества: проблемы и перспективы / А. Чернов [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.isn.ru/public/Book.zip>

9. Шауэр Т. Влияние технологий Информационного Общества на устойчивое развитие / Т. Шауэр [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.ieie.nsc.ru:8101/~forsis/publ/asisws/schauer.html>

10. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 112.

11. Закон України про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.

12. Пероганич Ю. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003-Туніс 2005). Підсумкові документи / Ю. Пероганич. – К. : ДП “Звязок”, 2006. – 131 с.

*Рубан Ігор Анатолійович,
голова Державного комітету інформатизації,
квітень 2008 – березень 2010 рр.*

Сучасна модель державного управління розвитком інформаційного суспільства та шляхи її вдосконалення

У статті досліджується модель державного управління розвитком інформаційного суспільства, її структура, функції, цілі управління. Запропоновано основні шляхи

підвищення ефективності функціонування системи державного управління розвитком інформаційного суспільства.

Ключові слова: державне управління, інформаційне суспільство, громадянське суспільство, електронне урядування, модель державного управління, інформаційно-аналітична система.

The article examines the model of public administration of development of the information society, its structure, functions and administration goals. It offers main ways to increase the effectiveness of public administration of development of the information society.

Keywords: public administration, information society, civil society, electronic governance, model of public administration, information and analytical system.

Постановка проблеми. Прийняття рішень у системі державного управління являє собою не окремий акт визначення цілей та заходів (засобів) її досягнення. Це складний процес взаємодії окремих складових структури влади, відповідно до прийнятих процедур та регламенту. Залежно від цілей державного управління змінюється зміст процесів прийняття управлінських рішень. Так, з перших кроків існування держави, як інституції тоталітарної влади, влада мала монополію на інформацію. Це давало певні переваги при прийнятті рішень та дозволяло виправдовувати будь-які рішення, прийняті в інтересах наближеного до влади кола осіб.

Технології електронного урядування в умовах побудови інформаційного суспільства змінюють модель державного управління. Інформація стає доступною широким верствам населення. Доступ до інформації дозволяє громадянам брати участь в управлінні державою, але механістичне накладення інформаційних технологій на адміністративно-бюрократичний апарат з його завданнями управління та процедурами функціонування не дає очікуваного ефекту. Повинні змінюватися структура та функції органів влади в нових умовах функціонування.

Технологія електронного урядування є інструментом та механізмом реалізації нових принципів управління та підходів до їх імплементації в систему влади.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Реалізація технологічних рішень електронного урядування вимагає певної адаптації системи державного управління до нових умов функціонування. З одного боку, роль органів влади повинна бути переглянута з наближенням їх діяльності до умов ринку, конкуренції та обслуговування громадян. Нова концепція управління публічного менеджменту змінює роль держави та делегує частку управлінських функцій громадам та громадянам. З іншого боку, залишає за владою функції щодо захисту прав та свобод громадян, контролю за дотриманням норм і вимог чинного законодавства. В цих умовах державне управління стає менш жорстким. Будуються нові зв'язки між владою, громадянським суспільством та бізнесом. Найбільш важливим напрямом комунікацій стає взаємодія органів державної влади з використанням електронного документообігу та цифрового підпису (G to G), забезпечується взаємодія органів влади з громадянами (G to C) та бізнесом (G to B). Корегуються функції держави - принципово важливим стає завдання переробки інформаційних потоків та формування інформаційних ресурсів. Інформаційні ресурси стають джерелом та реальними ресурсами розвитку.

Виникає нагальна потреба розробки стандартів даних та інформаційних ресурсів, технологій формування, зберігання та передавання даних, алгоритмів обробки та аналізу інформації і прийняття управлінських рішень.

З урахуванням нових викликів інформаційного суспільства через механізми державного управління реалізується ряд функцій держави з питань організації, координації, регуляторної діяльності, контролю.

В сучасних умовах парламентсько-президентської моделі управління значну роль відіграють політичні важелі впливу на уряд та технологію прийняття рішень з основних питань розвитку суспільства. За цих умов

збільшується роль та участь громадян, як електорату політичних сил, що в свою чергу передбачає організацію діалогу влади та суспільства, створення адекватних механізмів такої взаємодії. Модель “Електронного урядування”, завдяки впровадженню та можливостям інформаційних технологій, найбільше відповідає новим вимогам суспільного розвитку.

Ефективне управління в таких умовах, для збереження злагоди у суспільстві та тенденцій розвитку, повинно базуватися на достовірній, достатній та неупередженій інформації. З іншого боку, державні органи повинні інформувати суспільство щодо поточного стану справ у державі, забезпечувати можливість участі громадян в обговоренні питань розвитку та проектів рішень з різних напрямів життєдіяльності.

Адекватне до сучасних вимог інформаційне забезпечення процесів державного управління є ключовим питанням побудови ефективної моделі управління в умовах електронного урядування.

Враховуючи, що основною стратегією розвитку людства у нинішньому тисячолітті визнано перехід від "індустріального суспільства" до "суспільства інформаційного", а основними цілями побудови інформаційного суспільства є найбільш повне задоволення інформаційних потреб держави та громадян в усіх сферах діяльності, побудова нової “економіки на базі знань”, поліпшення умов життя населення, підвищення ефективності управління та суспільного виробництва - сприяння стабілізації соціально-політичних відносин на основі впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій та засобів створення інфраструктури інформаційного суспільства, стають головними завданнями діяльності органів державної влади [7].

Ці завдання сформовані у національній Стратегії побудови інформаційного суспільства, яка викладена в Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” [4]. За цих умов національна програма інформатизації повинна розглядатися як

механізм реалізації завдань стратегії побудови інформаційного суспільства [2; 3].

Політична і соціальна перебудова в Україні, формування демократичних відносин і ринкової економіки об'єктивно привели до необхідності істотної зміни інформаційних відносин у суспільстві.

Ефективність діяльності органів влади, політичних партій та їх лідерів повною мірою залежить від стану організації управління найбільш цінним активом - інформацією. Створення єдиного інформаційного середовища інформаційного суспільства та його складової – інформаційної системи “Електронний уряд” [5], для координованої цілеспрямованої діяльності всіх гілок влади, а також політичних сил, забезпечення оперативного зв'язку з громадянами та електоратом, спільне обговорення поточних питань та проблем надасть певні переваги такій системі управління, як демократичній, відкритій та ефективній моделі.

Метою статті є дослідження моделі державного управління розвитком інформаційного суспільства (рис. 1), її основних складових, а також основних шляхів підвищення ефективності функціонування системи державного управління.

Виклад основного матеріалу. Основними завданнями державного управління розвитком інформаційного суспільства є:

- стратегічне планування інформаційного розвитку;
- ефективне керування наявними ресурсами для розвитку інформаційного суспільства;
- аналіз реалізації стратегічних планів розвитку інформаційного суспільства;
- аналіз впливу стану розвитку інформаційного суспільства на рівень та якість життя населення.

Модель структури державного управління повинна відповідати вимогам відповідних періодів побудови інформаційного суспільства. Для побудови таких моделей необхідно:

- визначити фази (етапи) розбудови інформаційного суспільства;
- визначити, які показники (індикатори) розвитку (стану) інформаційного суспільства відповідають певним фазам та етапам;
- розробити перелік найважливіших заходів на різних напрямках діяльності для досягнення необхідних показників;
- запровадити адекватну структуру органів управління, яка в змозі забезпечити реалізацію цих заходів.

До складу структури моделі повинні увійти:

- складові системи державного управління ІС (органи влади, структурні підрозділи та ін.);
- функції та завдання органів влади, визначені нормативно-правовою базою;
- складові інформаційної інфраструктури держави;
- показники (індикатори) розвитку (стану) інформаційного суспільства.

Для розробки моделі державного управління з метою забезпечення розвитку інформаційного суспільства необхідно:

- розробити методику формального опису складових державного управління інформаційною сферою, напрямів їх діяльності та оцінки їх кількісних показників;
- розробити перелік показників (індикаторів) стану інформаційного суспільства та інформаційної структури держави, а також порядок отримання їх кількісних показників;
- визначити взаємозв'язок та взаємний вплив складових державного управління, інформаційної структури держави та стану розвитку інформаційного суспільства.



Рис. 1

Загальновизнане найменування такої моделі – “Електронне урядування”, але зміст функцій та структура органів влади можуть значною мірою відрізнятися залежно від політичної та економічної складової систем традиційного державного управління. Зміна функцій відбувається поетапно від традиційної моделі адміністративно-бюрократичного управління до демократичної моделі менеджменту та обслуговування.

Слід враховувати, що традиційне управління будується на повноваженнях владних структур щодо видання наказів, регламентуванні процедур виконання наказів, організації системи контролю як важелів впливу та монополізмі доступу до інформації. Зміст наказів направлено в першу чергу на вирішення корпоративних інтересів в економічній сфері. В структурі органів влади створюються відповідні підрозділи для реалізації названих функцій. У такій

моделі видання наказів та обґрунтування їх доцільності, з урахуванням монополізму доступу до інформації, може належати лише першим особам.

Названі вище фази включають істотні характеристики, притаманні відповідним періодам, але не мають показників реального стану інформаційного суспільства (ІС). З метою впровадження та використання таких показників доцільно розглядати етапи побудови інформаційного суспільства з використанням відповідних індикаторів розвитку.

Важливою складовою системи державного управління розвитком інформаційного суспільства є система інформаційно-аналітичного забезпечення процесів управління.



Рис. 2

Державне управління розвитком інформаційного суспільства базується на класичній моделі управління (рис. 2), в якій існує об'єкт управління (або процеси, якими потрібно управляти), органи управління (суб'єкти управління), механізми управління (важелі управління) та зворотний зв'язок для забезпечення контролю за станом об'єкта управління. Для здійснення

управління необхідне визначення цілей, яких планується досягти, та стратегія досягнення визначених цілей.

Визначимо складові моделі управління.

Об'єкт управління, як складний об'єкт, необхідно розглядати в певній декомпозиції. Так, розвиток інформаційного суспільства можливо розглядати, як розвиток окремих складових суспільства - інституцій влади, громадянського суспільства та бізнесу. Владну складову, в свою чергу, можливо розглядати за гілками влади, а виконавчу владу – за сферами державного управління. Громадянське суспільство – за громадськими організаціями, іншими громадськими інституціями, з урахуванням їх інтересів. Такий підхід, враховуючи складні зв'язки між складовими та неузгодженості дій суб'єктів управління призведе до складної системи управління та неможливості концентрувати зусилля на пріоритетних напрямках розвитку (рис. 3).

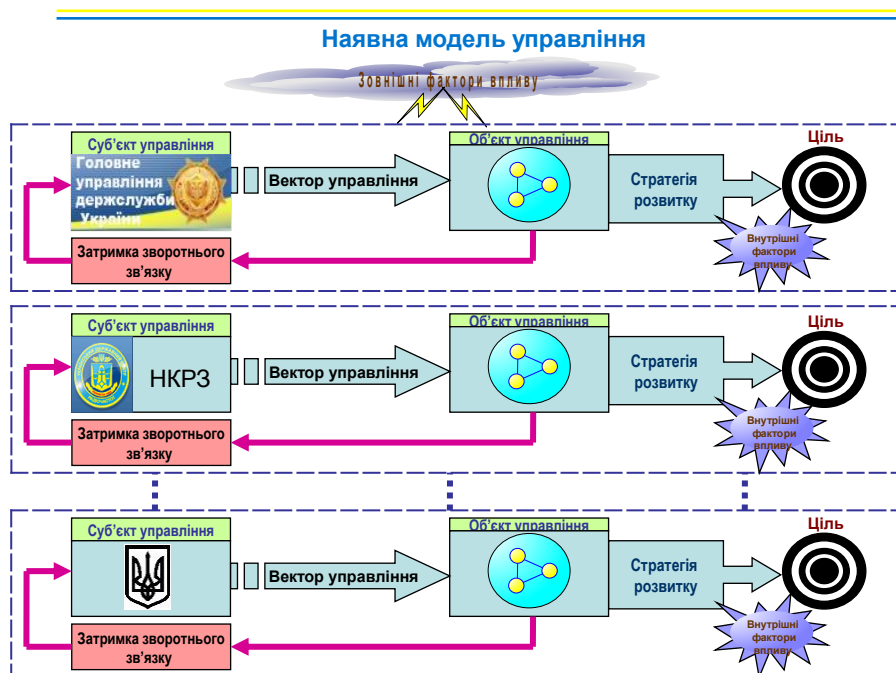


Рис. 3

При такому підході до організації управління локальні цілі створюють “хмару” цілей, але не дозволяють досягти у встановлені терміни загальних визначених результатів.

Інший підхід передбачає декомпозицію за основними напрямками розвитку об'єкта управління (напрямами, в яких необхідно здійснювати зміни).

За такого підходу об'єктом управління є різні складові процесів розвитку інформаційного суспільства. До таких процесів належать: удосконалення нормативно-правового забезпечення, реформування організаційної структури органів влади та адаптування їх повноважень до нових умов функціонування, організація відповідної кадрової роботи, формування технічної політики з питань впровадження інформаційних технологій, наукова та освітня діяльність у напрямках розвитку інформаційного суспільства, удосконалення бюджетної політики щодо фінансування процесів розвитку інформаційного суспільства (рис. 4). Таким чином, об'єкт управління є складною системою, яка включає певну кількість не менш складних підсистем.



Рис. 4

Для здійснення управління необхідно визначити *цілі управління* та конкретні завдання, яких планується досягти на певному етапі розвитку інформаційного суспільства. Цілі та завдання можуть бути представлені

конкретними показниками (індикаторами) стану інформаційного суспільства, наприклад, у 2015 р. (рис. 5).

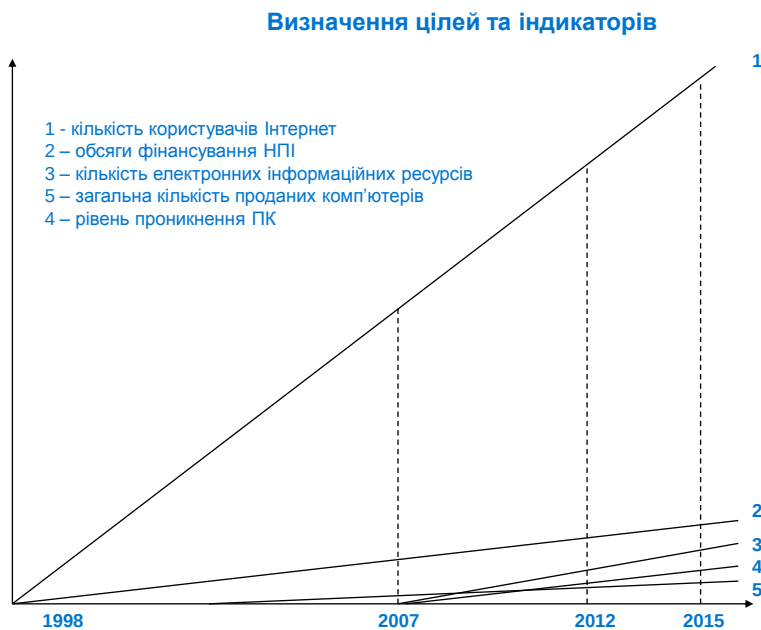


Рис. 5

На жаль, сьогодні цілі та очікувані результати мають розпливчастий характер (наприклад, підвищення рівня демократії, посилення економічного росту, посилення ролі громадськості в управлінні), не конкретизовані та не мають конкретних вимірів.

Управління процесами розвитку інформаційного суспільства, в першу чергу, здійснюють органи державної влади, які планують, організовують та координують виконання завдань розвитку інформаційного суспільства. Центральним органом з цих питань є Кабінет Міністрів України, але він безпосередньо не здійснює управління, а делегує повноваження центральним органам виконавчої влади. Відповідно до Закону України "Про Кабінет Міністрів України" [1] до основних повноважень Кабінету Міністрів України належить проведення політики у сфері інформатизації та сприяння становленню єдиного інформаційного простору на території України. Інші

центральні органи влади повинні забезпечити виконання завдань у межах своїх повноважень.

Так, питаннями формування відповідної загальної нормативно-правової бази інформаційного суспільства повинне займатися Міністерство юстиції України.

Питаннями реформування організаційної структури органів влади та підготовки кадрів – Головне управління державної служби України, питаннями підвищення ефективності виконання проектів інформатизації та технічної політики в інформаційній сфері – Державний комітет інформатизації, питаннями наукової та освітянської діяльності – Міністерство освіти та науки, питаннями удосконалення механізмів фінансування процесів розвитку інформаційного суспільства – Міністерство економіки та Міністерство фінансів.

Інші центральні органи виконавчої влади в межах своїх повноважень повинні розробити відповідні галузеві програми розвитку інформаційного суспільства (наприклад, Міністерство охорони здоров'я – програму інформатизації медицини, Міністерство транспорту та зв'язку – інформатизації транспортної галузі).

Але відповідні завдання для органів влади чітко не визначені, не мають відповідного фінансового забезпечення та системи контролю за їх діяльністю з цих питань. Тобто завдання органам влади щодо управління процесами розвитку інформаційного суспільства чітко не визначені, і як наслідок, адекватних координованих управлінських дій з їхнього боку не відбувається.

З урахуванням наведеного система державного управління розвитком інформаційного суспільства має вигляд, представлений на рис. 6.



Рис. 6

Механізмами державного управління процесами розвитку інформаційного суспільства є: нормативно-правове регулювання діяльності органів влади, юридичних та фізичних осіб в інформаційній сфері та відповідне фінансове заохочення й підтримка, удосконалення освітянської діяльності серед державних службовців та громадян щодо питань та завдань розвитку інформаційного суспільства, удосконалення організаційної структури органів влади та їх функцій.

Крім того, необхідно враховувати можливі управляючі дії з боку інших суб'єктів суспільства: громадян, громадських організацій, бізнесу та їх об'єднань. При активній та конструктивній діяльності цих складових їх можливо розглядати у складі органів управління, в іншому випадку – як зовнішній фактор впливу.

Зворотний зв'язок у системі державного управління розвитком інформаційного суспільства повинні забезпечити органи управління необхідною інформацією щодо стану об'єкта управління, тобто інформацією щодо значення показників (індикаторів) стану розвитку інформаційного суспільства. Такою інформацією повинні бути показники державних

статистичних спостережень, які сьогодні в цій сфері майже відсутні, або не відповідають вимогам щодо забезпечення сталого управління розвитком інформаційного суспільства. Крім того, система статистичних спостережень має велику інерційність (рис. 6). Затримка інформації (даних зворотного зв'язку) призводить до некоректного виконання функцій управління (наприклад, при прийнятті рішень сьогодні з використанням даних щодо стану об'єкта управління піврічної давнини). Крім того, технологія прийняття рішень (підготовки та погодження) проектів нормативно-правових актів має недосконалий регламент, при реалізації якого прийняття рішення затримується на значний термін (від 3 місяців до півроку).

Пропозиції щодо шляхів підвищення ефективності функціонування системи державного управління розвитком інформаційного суспільства.

Основними складовими сталого управління є:

- визначення конкретних цілей та завдань розвитку інформаційного суспільства;
- розробка системи показників щодо оцінки стану об'єкта управління (показників та індикаторів розвитку);
- забезпечення сталого зворотного зв'язку для ефективного управління процесами розвитку інформаційного суспільства (враховуючи реальні технологічні процеси збору статистичної інформації щодо стану об'єкта управління та затримку інформації у зворотному контурі);
- підвищення ефективності координації діяльності всіх органів влади для досягнення визначених цілей та ведення інформаційно-аналітичної роботи.

Модель управління розвитком інформаційного суспільства передбачає визначення конкретних цілей та завдань розвитку інформаційного суспільства. З метою концентрації ресурсів та ефективної координації діяльності органів влади у сфері інформатизації, як складової розвитку інформаційного суспільства, необхідно зосередити фінансові ресурси та повноваження щодо

визначення пріоритетних цілей та завдань у визначеному Кабінетом Міністрів України центральному органі влади.

Для оцінки поточного стану процесів розвитку інформаційного суспільства необхідна система відповідних показників та індикаторів, яка повинна запроваджуватися в системі статистичних спостережень, а також у системі звітності органів влади щодо виконання завдань та проектів інформатизації. Ефективним засобом забезпечення оперативного та сталого управління розвитком інформаційного суспільства є удосконалення зворотного зв'язку та впровадження інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління розвитком інформаційного суспільства, яке на підставі аналізу наявної інформації та математичного моделювання процесів розвитку, у змозі розробляти відповідні прогнози, що дозволить компенсувати затримку в контурі управління та своєчасно формувати управлінські рішення.

З урахуванням наведеного модель державного управління розвитком інформаційного суспільства представлений на рис. 7.



Рис. 7

Інформаційно-аналітична система повинна інтегруватися в контур управління та безпосередньо брати участь у процесах управління розвитком інформаційного суспільства.

Обов'язковими складовими такого процесу повинні бути:

- збір інформації (даних) щодо стану об'єкта управління;
- обробка та аналіз зібраної інформації (розробка прогнозів);
- підготовка управлінських рішень;
- доведення рішень до виконавців;
- контроль виконання рішень.

Для успішного функціонування такої моделі повинні бути визначені:

- перелік соціальних стандартів, яких очікується досягти на різних етапах розвитку інформаційного суспільства;
- інформація, збір якої передбачається здійснювати в межах процесів управління (показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства);
- регламент збору інформації (моніторинг первинних даних);
- алгоритми обробки та аналізу інформації;
- механізми побудови прогнозних показників;
- механізми громадського контролю за станом виконання запланованих заходів.

Сучасний стан інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень та використання аналітичних моделей органами влади перебуває на досить низькому рівні, в тому числі у сфері управління розвитком інформаційного суспільства.

Основне завдання підвищення ефективності державного управління розвитком інформаційного суспільства полягає в удосконаленні структури та функцій органів влади, створенні системи інформаційно-аналітичного забезпечення процесів прийняття рішень органами влади. Оперативність діяльності досягається впровадженням системи збору інформації від усіх органів виконавчої влади за визначеним регламентом, використанням системи

електронного документообігу й електронного підпису, застосуванням математичних моделей прогнозування результатів на різних етапах. Громадський контроль досягається прозорістю і публічністю діяльності влади та уряду шляхом безпосередньої інтерактивної взаємодії влади, населення і бізнесу через Інтернет-представництва.

Висновки. Об'єктом управління є надскладна система, до якої входить певна кількість складних підсистем. Підсистеми мають власний контур управління. Узагальнюючої системи управління процесами розвитку інформаційного суспільства в Україні не існує. Не визначено конкретні цілі та результати, яких планується досягти на певних етапах розвитку інформаційного суспільства. Органи управління є водночас об'єктами управління (перебувають в об'єкті управління, оскільки органи державної влади є складовими суспільства).

Органи управління повинні змінюватися в процесі управління, удосконалюючи свою структуру та функції. Механізми (важелі) управління знаходяться у множині характеристик об'єкта управління. Зворотного зв'язку в існуючій системі державного управління розвитком інформаційного суспільства майже не існує, а наявний має затримку щодо одержання інформації органами управління. Система прийняття рішень має інерційний (не оперативний) характер.

Таким чином, основними недоліками існуючої системи державного управління розвитком інформаційного суспільства є: відсутність цілей управління, відсутність стратегії досягнення цілей, не цілісна та не ефективна система та структура управління.

Список використаних джерел

1. Закон України про Кабінет Міністрів України // Відом. Верховної Ради України. – 2008. – № 25. – Ст. 241.
2. Закон України про Концепцію Національної програми інформатизації // Відом. Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 182.

3. Закон України про Національну програму інформатизації // Відом. Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181.
4. Закон України про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102.
5. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : Постанова Кабінету Міністрів від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 112. – Ст. 378.
6. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
7. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 – Туніс 2005). Підсумкові документи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.apitu.org.ua/ws15

Чукут Світлана Анатоліївна,

*доктор наук з державного управління, професор,
завідувач кафедри інформаційної політики НАДУ*

Загвойська Ольга Василівна,

*кандидат наук з державного управління,
доцент кафедри інформаційної політики НАДУ*

**Магістерська програма з електронного урядування
як сучасний інституційний механізм реформування
державного управління**

У статті досліджується зарубіжний досвід впровадження магістерських програм з електронного урядування, а також наведено особливості розробки магістерської програми з електронного урядування в Україні як сучасного інституційного механізму реформування державного управління. Крім того, розкрито функціональні особливості підготовки високопрофесійних магістрів з електронного урядування відповідно до освітньо-кваліфікаційної характеристики та освітньо-професійної програми підготовки.

Ключові слова: електронне урядування, електронна демократія, магістерська програма з електронного урядування, керівник організаційних систем електронного урядування, фахівець організаційних систем електронного урядування.

The article examines foreign experience in introduction of Master's programs in Electronic Governance and presents various aspects of development of the Master's program in Electronic Governance in Ukraine, which is considered to be a modern institutional mechanism for the reform of public administration. The article also reveals functional aspects of training of candidates for the Master's degree in Electronic Governance in accordance with educational and qualification requirements of the training program.

Keywords: e-governance, e-democracy, Master's program in E-Governance, leader of the organizational systems of e-governance, specialist of the organizational systems of e-governance.

Постановка проблеми. Електронне урядування сьогодні – одна із сфер застосування управлінської праці, на яку є зростаючий попит з боку органів державної влади, що потребують висококваліфікованих фахівців, здатних ефективно працювати в умовах розвитку інформаційного суспільства.

Проведені Національною академією державного управління при Президентові України дослідження підтверджують, що в органах державної влади фактично проводиться робота із впровадження електронного урядування та розвитку електронної демократії, однак високопрофесійних керівників, здатних ефективно аналізувати та приймати державно-управлінські рішення у цій сфері, не вистачає. Таким чином, виникає гостра потреба у професіоналах, наділених відповідною компетенцією, функцією яких є забезпечення

впровадження, координації та супроводу проектів з електронного урядування та електронної демократії в органах державної влади.

З метою задоволення такого попиту у 2008 р. вперше в Україні кафедра інформаційної політики Національної академії розробила програму підготовки магістрів за спеціальністю 8.150110 “Електронне урядування” напряму підготовки 1501 “Державне управління” [1] та у 2009 р. внесла відповідні зміни до Переліку спеціальностей, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24 травня 2007 р. № 507 [2; 3].

Слід зазначити, що на сьогодні за цією програмою жоден з вищих навчальних закладів не здійснює цілеспрямовану підготовку висококваліфікованих фахівців, потреба в яких невинно зростає. У 2009 р. вперше в Україні кафедра інформаційної політики Національної академії отримала ліцензію (серія АВ № 482941) на впровадження освітньої діяльності за спеціальністю 8.150110 “Електронне урядування” напряму підготовки 1501 “Державне управління” [4].

Метою магістерської програми з електронного урядування є підготовка висококваліфікованих фахівців, які володіють комплексом сучасних теоретичних і практичних знань, умінь і навичок щодо творчого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій; запровадження передових технологій електронного урядування з метою надання державних послуг громадянам, удосконалення системи державного управління шляхом сприяння інноваційним процесам у суспільстві на основі світових та європейських стандартів [5].

Такими повноваженнями мають володіти магістри-професіонали, метою яких є одержання знань, умінь та навичок, спрямованих на належне проектування, впровадження та адміністрування проектів з електронного урядування та електронної демократії в органах державної влади.

Зокрема, керівники організаційних систем електронного урядування мають формувати спеціалізовані групи фахівців організаційних систем

електронного урядування, здатних адмініструвати, проектувати та супроводжувати проекти з електронного урядування та електронної демократії.

Це потребує, в свою чергу, поєднання досвіду у сфері державного управління й сучасних інформаційних систем, що використовуються в процесі надання послуг громадянам та бізнесу, а також досвіду впровадження інноваційних рішень у галузі інформації та сфері удосконалення адміністративних процесів з метою реформування державної служби.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні в багатьох навчальних закладах країн світу функціонують програми підготовки висококваліфікованих фахівців у сфері електронного урядування, що були запроваджені ще з 2000 р. Більшість програм розрахована на підготовку магістрів (рідше бакалаврів), а також наукових кадрів (аспірантура, докторантура) з електронного урядування [5].

Найбільш розвинута система підготовки магістрів з електронного урядування (Master study in e-Governance) у 20 провідних університетах та науково-дослідних інститутах країн світу, зокрема [6]:

- Фінляндії (Факультет дослідження проблем місцевого урядування, Університет Тампере);
- Норвегії (Факультет права, Університет міста Осло);
- Нідерландах (Технологічний університет у місті Дельфт);
- Швеції (Шведська бізнес-школа в університеті Оребро);
- Швейцарії (EPFL, Лозанна; Інститут публічних послуг та туризму, Університет Св.Галлена);
- Великобританії (Програма запровадження електронного уряду в Лондоні);
- Бельгії (Політехнічний інститут, м. Брюсель);
- Іспанії (Відкритий університет Каталонії, м. Барселона);
- Німеччині (CeTIM – Центр управління технологіями та інноваціями при університеті м. Мюнхен);

- Естонії (Академія електронного урядування, м. Таллін);
- Литві (Литовський університет права, м. Вільнюс);
- США (Школа інформаційних студій, Університет Сіракузи, м. Сіракуза, штати Нью Йорк і Вашингтон);
- Канаді (CIPP – Центр політики щодо інтелектуальної власності при університеті МакГіл, м. Монреаль);
- Мексиці (Школа технологій публічного адміністрування та публічної політики, EGAP – Технологічний університет Монтеррей);
- Кореї (KAIST – Корейський інститут науки та технологій; глобальний інститут електронної політики та електронного уряду, м. Сеул);
- Японії (Дослідницький інститут електронного уряду, університет Васеда, м. Токіо);
- Китаї (Університет Ренмін, Школа публічного адміністрування; Академія електронного урядування, університет Пекінг, м. Пекін).

Ці магістерські програми відрізняються глибиною вивчення, чіткою структурованістю, високою вимогливістю та націленістю на підготовку управлінців найвищого класу, які відповідають за впровадження, координацію та супровід проектів з електронного урядування й електронної демократії на центральному, регіональному та місцевому рівнях.

Серед провідних професорів, залучених та магістерських програм з електронного урядування країн світу є [6]:

- Арі-Вейко Антіроіко (Університет Тампере) – демократичне електронне урядування та політика місцевого розвитку;
- Кіно Шедлер (Університет Св. Галлена) – електронний бізнес та електронна система нового публічного управління;
- Філіп Мюллер (EGAP, Монтеррей) – глобальне урядування та електронна політика;
- Бернар Катці (Мюнхенський університет) – стратегічні зміни та інновації;

- Річард Голд (Університет МакГіл, м.Монреаль) – політика інтелектуальної власності та електронне урядування;
- Буа Фолтінгс (EPFL, м.Лозанна) – проблеми оброблення розрізненої інформації;
- Томас Ляйблінг (EPFL, м.Лозанна) – дослідження операцій;
- Мішель Бірлер (EPFL, м.Лозанна) – економічні моделі аналізу попиту;
- Серж Водено (EPFL, м.Лозанна) – безпека та криптографія;
- П'єр Россель (EPFL, м.Лозанна) – управління технологіями та підприємництво;
- Кійонг Дон (Університет Ренмін, Китай) – економічне та публічне електронне урядування;
- Тоші Обі (Університет Васеда, Японія) – електронне урядування;
- Я Кю Лі (Університет KAIST, Корея) – інформаційні системи управління;
- Стюарт Торсон (Університет Сіракузи, Нью Йорк) – інформаційні технології та управління політикою.

Магістерські програми з електронного урядування спеціалізовано спрямовані для розв'язання питань упровадження електронного урядування на різних рівнях державного управління та мають різнобічний підхід до вивчення того, яким чином різні зацікавлені сторони з різних галузей економіки, охоплені як на місцевому, так і на загальнодержавному рівні, можуть спільно використовувати ІКТ для інновацій та інституційної перебудови органів державної влади та місцевого самоврядування.

Серед учасників зазначених магістерських програм є особи, які перебувають на керівних посадах (керівники структурних підрозділів з питань інформації, керівники ІТ-департаментів, керівники державних комітетів/агентств, провідні консультанти).

Учасники цих програм набувають знань, умінь та навичок, які дозволяють їм [7]:

- створювати, впроваджувати та оцінювати стратегію електронного урядування в різноманітних контекстах;
- здійснювати дизайн управлінських рішень з використанням сучасних ІКТ з метою вирішення конкретних проблем;
- стати успішними лідерами у своєму органі/організації;
- поглибити розуміння кращої практики впровадження електронного урядування в країнах світу;
- розуміти конкретні, пов'язані з використанням сучасних ІКТ питань, таких як безпека (захист інформації), архітектура, сумісність;
- впроваджувати кращі інноваційні технологічні рішення для організаційного навчання, оцінки ефективності та управління ризиками;
- створювати та впроваджувати спеціалізовані електронні мережі та електронні установи;
- забезпечувати сумісність, пов'язану із впровадженням ІКТ-проектів та ініціювати проекти електронного урядування, з особливим акцентом на потребу в сучасних ІКТ з метою розвитку та інтеграції;
- здійснювати дизайн та спрямовувати й координувати стратегічне партнерство між державним сектором та приватним організаціями.

Як передбачено магістерською програмою з електронного урядування, яку запроваджено кафедрою інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентові України, здійснюється підготовка [8]:

- керівників державних установ та їх заступників, відповідальних за впровадження електронного урядування в установах;
- керівників та їх заступників з органів влади та місцевого самоврядування, які запроваджують електронне урядування;
- керівників підприємств та бізнес-структур;
- керівників профільних управлінь та відділів;
- керівників політичних партій та громадських організацій.

Тобто слухачі магістерської програми з електронного урядування можуть обіймати посади, що віднесені відповідно до Закону України “Про державну службу” до I-IV категорій, зазначені в Реєстрі посад державних службовців.

Виробнича функція (трудова, службова) – це коло обов’язків, які виконує фахівець відповідно до займаної посади і які визначаються посадовою інструкцією або кваліфікаційною характеристикою.

Відповідно до освітньо-кваліфікаційної характеристики магістрів з електронного урядування виділяються такі виробничі функції:

- проектувальна;
- організаційна;
- адміністративна;
- виконавська.

До проектувальної функції належать:

- розроблення прогностичних та програмних документів з питань розвитку та впровадження електронного урядування;
- підготовка законодавчої і нормативно-правової бази з питань впровадження електронного урядування;
- визначення напрямів розвитку галузі, території, підприємства, інших об’єктів управління;
- прогнозування наслідків реалізації програм з питань розвитку та впровадження електронного урядування;
- планування заходів європейської інтеграції України у сфері електронного урядування [9].

До організаційної функції зараховують:

- забезпечення державного контролю та регулювання процесу впровадження електронного урядування на загальнодержавному та територіальному управлінському рівнях;

- реалізацію електронного урядування на загальнодержавному, територіальному і галузевому рівнях управління;
- проведення заходів інтеграції до світового співтовариства з питань електронного урядування;
- реалізацію державної політики в галузі електронного урядування на загальнодержавному та територіальному рівнях управління;
- упровадження електронного урядування;
- організацію раціональної праці підлеглих працівників.

До управлінської функції належать:

- підготовка інформації, потрібної для прийняття управлінського рішення;
- консультування громадян, представників органів влади з питань впровадження електронного урядування;
- прийняття управлінських рішень;
- адміністрування електронного урядування на загальнодержавному, територіальному і галузевому рівнях управління;
- володіння технологіями електронної демократії в умовах розвитку громадянського суспільства.

До виконавської функції відносять:

- забезпечення виконання завдань щодо впровадження електронного урядування;
- виконання завдань діяльності відповідно до наданих компетенцій;
- комунікативну взаємодію в межах завдань діяльності;
- забезпечення виконання завдань щодо реалізації державної політики [9].

Основними видами професійної діяльності слухачів згідно з освітньо-кваліфікаційною характеристикою та освітньо-професійною програмою підготовки є такі:

- організаційно-управлінська;

- організаційно-проектувальна;
- інформаційно-аналітична;
- навчально-практична;
- дослідницька;
- експертно-консультаційна [9; 10].

До модулів нормативної частини належать: “Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства”, “Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування”, “Архітектура та інформаційно-технологічна інфраструктура електронного урядування”, “Електронний документообіг та захист інформації”, “Електронні послуги”, “Менеджмент та маркетинг електронного урядування”, “Електронна демократія”, “Інформаційні виборчі технології” [8; 10].

Заплановано навчання за 4 спеціалізаціями [8; 10]:

1. Електронне урядування на загальнодержавному рівні.
2. Електронне урядування на місцевому та регіональному рівнях.
3. Електронне урядування в бізнесі.
4. Інформаційний менеджмент в електронному урядуванні.

Під час навчання слухачі набувають умінь та навичок:

- готувати програмні документи (стратегії, програми, концепції) виходячи з оцінки ресурсного забезпечення та добору адекватних механізмів впровадження електронного урядування з урахуванням зарубіжного досвіду, використовуючи методологію системного аналізу;
- визначати, оцінювати і вибирати пріоритетні напрями впровадження електронного урядування на основі соціальних та економічних показників кількісного та якісного аналізу процесів соціально-економічного розвитку;
- здійснювати розробку стратегії розвитку електронного урядування у відповідній галузі, території, органу публічного адміністрування, враховуючи загальні умови та внутрішні чинники діяльності;

- здійснювати оптимальний вибір заходів щодо впровадження електронного урядування на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу, застосовуючи методику прогнозування, виходячи з вітчизняного і зарубіжного досвіду;
- розробляти планові документи розвитку територій і галузей, підприємств, установ і організацій, використовуючи основні принципи, технології, форми, методи, механізми та процедури планування, виходячи з оцінки їх стану в контексті впровадження електронного урядування;
- створювати комплексні, а також структурні, архітектурні та функціональні моделі електронного урядування на різних рівнях державного управління;
- розробляти напрями ефективного впровадження електронних державних послуг;
- розробляти інформаційно-технологічну модель реалізації електронних державних послуг та регламентів у контексті “життєвих епізодів” та “бізнес-ситуацій”;
- розробляти заходи та алгоритми впровадження електронних державних послуг на різних рівнях державного управління;
- обирати відповідний метод чи методику реінжинірингу для оптимізації конкретних адміністративних процесів у відповідному органі державної влади;
- проводити комплексний аналіз рівня електронної готовності органів державної влади та місцевого самоврядування загальнодержавного, регіонального або галузевого рівня тощо [5].

Під час навчання слухачі отримають знання:

- принципів функціонування та структури систем діловодства та електронного документообігу;
- класифікації основних систем електронного документообігу, які використовуються в органах державної влади України;

- організації комплексної системи інформаційних ресурсів та оперативного управління, а також системи захисту інформації;
- основних організаційно-правових засад електронного документообігу та використання електронних документів, електронної звітності.

Навчання будується за модульним принципом, що передбачає:

- денну форму навчання – 18 місяців (на базі вищої освіти);
- вечірню форму навчання – 30 місяців (на базі вищої освіти);
- заочну форму навчання – 30 місяців (на базі вищої освіти).

Навчальний процес відбувається у спеціалізованому Класі електронного урядування. Здійснюється організація практично орієнтованих виїзних занять слухачів в органи державної влади. Для слухачів встановлено графік консультацій викладачів кафедри. Передбачені практично орієнтована програма стажування слухачів та ефективна система контролю їхніх знань.

Зокрема, навчальним планом передбачається 2 етапи стажування. Перший етап стажування – збирання практичного матеріалу дослідження на базі відповідного органу, регіону, міста. Після стажування – підготовка інноваційного проекту. Другий етап стажування – впровадження електронного урядування конкретного органу, регіону, міста. Після стажування – підготовка і захист магістерської роботи з конкретними пропозиціями і шляхами вирішення проблем, з урахуванням вітчизняної практики готовності до впровадження електронного урядування та зарубіжного досвіду кращих практик упровадження електронного урядування.

З метою забезпечення наукової діяльності слухачів магістерської програми з електронного урядування передбачено можливість участі слухачів у проведенні щорічного Дня електронного урядування в Національній академії; можливість продовжити навчання в аспірантурі за спеціальностями 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” та 25.00.02 “Механізми державного управління”; можливість здійснення публікацій у міжнародному науковому фаховому журналі “Електронне урядування”.

Можливими сферами працевлаштування слухачів магістерської програми з електронного урядування є:

- органи державної влади та місцевого самоврядування (базова сфера);
- державні установи, підприємства та організації;
- бізнес-структури з IT-послуг;
- банківська сфера та зв'язок;
- навчальні заклади та науково-дослідні установи.

Висновки. Враховуючи вищевикладене, у галузі державного управління багатьох країн світу та України виникла потреба в адмініструванні електронного урядування. Передумовою для ефективної розробки і впровадження електронного урядування є здатність управлінців самостійно і разом з іншими аналізувати державну політику та комплекси ситуацій щодо яких необхідно приймати конкретні рішення, розробляти різноманітні варіанти рішень, обмірковувати їх переваги і недоліки, приймати і обґрунтовувати належні управлінські рішення. Тому, що стосується вмінь та навичок, необхідних сьогодні професійній державній владі, то вона повинна швидко та ефективно реагувати на всі зовнішні та внутрішні виклики, а ще краще – передбачати та запобігати їм. Для цього державні службовці повинні вміти постійно проводити аналіз державної політики, мати навички з управління проектами та виробляти адекватні ситуації державно-управлінські рішення. Водночас у процесі демократизації суспільства державним службовцям необхідно мати навички ведення громадського діалогу, пошуку шляхів ефективної взаємодії з громадськістю та ЗМІ, координації та супроводу проектів з упровадження системи електронного урядування в органах державної влади, що потребує високої спеціальної професійно-галузевої підготовки за магістерською програмою з електронного урядування.

Список використаних джерел

1. Доручення Глави Секретаріату Президента України від 21 квіт 2008 р. № 02-02/1418 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>

2. Про перелік напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 трав. 2007 р. № 507 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

3. Про затвердження Змін до Переліку напрямів та спеціальностей, за якими здійснюється підготовка фахівців у вищих навчальних закладах за відповідними освітньо-кваліфікаційними рівнями, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 24.05.1997 р. № 507 : Наказ Міністерства освіти і науки України від 24 берез. 2009 р. № 268, зареєстрований Міністерством юстиції України від 14 квіт. 2009 р. № 334/16350 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>

4. Рішення ДАК від 2 лип. 2009 р., протокол № 79 (наказ Міністерства освіти і науки України України від 16.07.2009 р. № 2675-Л) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua>

5. *Чукут С. А., Загвойська О.В.* Питання забезпечення сумісності надання електронних державних послуг та європейські виміри підготовки магістрів з електронного урядування / *С. А. Чукут, О. В. Загвойська* // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 1. – С. 78-81.

6. Executive Master of e-Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europe.canterbury.ac.nz/pdf/misc/epfl_brochure.pdf

7. Executive Master's Study of e-Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mombu.com/culture/switzerland/t-new-executive-master-program-in-e-governanceswitzerlandepfl-1772216.html>

8. Презентація кафедри інформаційної політики з нагоди відкриття спеціальності 8.150110 “Електронне урядування” напряму підготовки 1501

“Державне управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>

9. Освітньо-кваліфікаційна характеристика магістра (в т.ч. варіативна частина) за спеціальністю 8.150110 “Електронне урядування” напряму підготовки 1501 “Державне управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.egov.in.ua>

10. Освітньо-професійна програма підготовки магістра (в т.ч. варіативна частина) за спеціальністю 8.150110 “Електронне урядування” напряму підготовки 1501 “Державне управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.egov.in.ua>

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: ЗАГАЛЬНОДЕРЖАВНИЙ РІВЕНЬ

Клепець Едуард Леонідович,

заступник начальника Управління стратегії

розвитку інформаційних ресурсів та технологій

Секретаріату Кабінету Міністрів України

Практичні аспекти впровадження технологій електронного урядування в Україні

У статті досліджуються практичні аспекти запровадження технологій електронного урядування, зокрема, питання реалізації пілотного проекту стосовно впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. У рамках реалізації цього пілотного проекту на основі використання кращого досвіду окремих його учасників зазначено основні організаційні, технічні та нормативно-правові аспекти запровадження єдиної системи електронного документообігу та технологій надання адміністративних послуг через Інтернет.

Ключові слова: інформаційне суспільство, електронне урядування, технології електронного урядування, пілотний проект, міжвідомча взаємодія, електронний документообіг, електронні послуги.

The article analyzes practical aspects of introduction of e-governance, focusing specifically on the implementation of a pilot project on the introduction of e-governance at the public authorities and local self-government bodies. Within the framework of this pilot project major organizational, technical and legal aspects of the introduction of a unified system of electronic workflow as well as technologies of provision of online administrative services are analyzed on the basis of best practices.

Keywords: information society, electronic governance, technologies of electronic governance, pilot project, interagency interaction, electronic workflow, electronic services.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. На сьогодні в Україні, незважаючи на

відсутність законодавчого визначення самого поняття "електронне урядування", можемо констатувати як певні здобутки, так і проблеми, закладені майже десятиріччя тому під час роботи над першими системоутворюючими документами у цій сфері.

З одного боку, позитивні зрушення безумовно є. Вже досить тривалий час маємо стовідсоткову інформаційну присутність органів виконавчої влади в Інтернеті, створено спеціальну інформаційно-телекомунікаційну систему органів виконавчої влади, розвивається інфраструктура електронного цифрового підпису, створюються потужні відомчі та міжвідомчі системи, такі як "Фінанси", "Електронна митниця", запроваджено системи подання суб'єктами господарювання звітності в електронній формі до різних державних органів тощо.

З другого боку – здебільшого досить важко говорити про нові якості в роботі державних установ, особливо в частині організації міжвідомчої взаємодії. Адже створювані системи переважно базуються на різних програмно-апаратних платформах. Під час запровадження таких систем не враховуються кращі практики окремих міністерств і регіонів, відсутній єдиний підхід до створення систем електронного документообігу. Непросто пояснити досягнення у цій сфері більшості громадян на побутовому рівні – наприклад, ЖЕК, як і раніше, відкритий для "інформаційної взаємодії" кілька годин два дні на тиждень, а процес подання звітності в електронному вигляді є не лише досить складним, а й вимагає відчутних додаткових витрат.

При цьому рівень інформатизації органів виконавчої влади, який часто розуміють як забезпеченість комп'ютерною технікою, в Україні є досить високим – у центральних органах виконавчої влади на одного державного службовця в середньому припадає по 2 одиниці комп'ютерної техніки [1]. Механічне поєднання процесів автоматизації та існуючої системи державного управління (як сукупність окремих управлінських процедур) – шлях

найменшого опору, який не дає жодних відповідей на виклики часу і яким, усе ж таки, часто підмінюється поняття "електронне урядування".

В цих умовах надзвичайно важливим є завершення розроблення Концепції розвитку електронного урядування в Україні, згідно з якою було б визначено основні орієнтири та "рамкові" завдання у цій сфері для державних органів, а також показники їх виконання.

Проте, навіть за відсутності зазначених документів, процеси впровадження технологій електронного урядування в Україні об'єктивно відбуваються (з різною швидкістю та іноді за дивною логікою). Саме тому вже зараз необхідно приділяти максимум уваги питанням забезпечення "інтероперабельності" або взаємосумісності у створюваній інфраструктурі майбутнього електронного уряду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор. У науковій літературі останнім часом досить багато уваги приділяється питанням електронного урядування [2-7]. Проте, на думку автора, у ній не знайшли належного відображення саме практичні аспекти впровадження зазначених технологій у тих чи інших сферах життєдіяльності суспільства.

Метою даної публікації є виявлення проблемних питань, пов'язаних з практичним впровадженням технологій електронного урядування, та підготовка пропозицій щодо шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. У цілому системне вирішення завдань переходу державних органів до функціонування в режимі "електронного урядування", так само, як вирішення будь-якого іншого завдання, передбачає наступну етапність:

- усвідомлення необхідності;
- оцінка стану;
- формулювання основних завдань;

- формування плану заходів відповідно до визначених пріоритетів;
- ресурсне забезпечення.

Проте саме поняття “електронний уряд” (як зазначалось, на сьогодні в Україні не визначене) є комплексним, а його складові часто “живуть власним життям”, самостійно проходять через наведені етапи і, через недостатню координованість, накопичують системні проблеми у цій сфері.

Так, запровадження електронного документообігу, в тому числі з використанням електронного цифрового підпису, як засіб деперсоніфікації під час надання державних послуг, здійснюється в Україні понад 5 років. За цей час створено Центральний засвідчувальний орган, Засвідчувальний центр Національного банку України, 12 акредитованих центрів сертифікації ключів. Загальна кількість ключів у національній системі електронного цифрового підпису перевищує 200 тис. [1]. Завдяки цьому для юридичних та фізичних осіб існує можливість подавати звітність до Податкової адміністрації України, Пенсійного фонду України, Державного комітету статистики, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Державного центру зайнятості України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, Фонду соціального захисту інвалідів, Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців. При цьому, через відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису і регламенту електронного документообігу в органах виконавчої влади, немає можливості подавати звітність до зазначених органів з використанням одного сертифіката ключа. Для громадян та підприємців це означає необхідність користуватись послугами посередників, які часто нав’язують свої умови в ультимативній формі. Врешті-решт, сама ідея подання звітності в електронній формі сьогодні є близькою до повної дискредитації, про що свідчать численні скарги з цього приводу, які надходять на адресу Держкомпідприємництва.

Недосконалість національної системи електронного цифрового підпису, неузгодженість форматів електронних документів, несумісність систем електронного документообігу органів державної влади, відсутність реального впровадження технологій надання адміністративних послуг через Інтернет – лише частина проблем, які вимагають здійснення скоординованих заходів у суто практичній площині.

Свідченням суспільного усвідомлення необхідності здійснення таких заходів стала широка дискусія, розпочата нещодавно Державним комітетом інформатизації за участю представників органів державної влади, фахівців та основних суб'єктів ринку інформаційних технологій, щодо шляхів подальшого розвитку цієї сфери. У результаті дискусії виникла спільна ініціатива Державного комітету інформатизації, Міністерства праці і соціальної політики, Міністерства регіонального будівництва та розвитку, Головного управління державної служби, Державного агентства з питань інвестицій та інновацій, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державного комітету архіву, Пенсійного фонду, Державної податкової адміністрації, Дніпропетровської та Одеської облдержадміністрацій, Дніпропетровської та Одеської обласних рад щодо реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування.

Досить показовими при цьому є два моменти.

1. Вперше були задіяні механізми горизонтальної міжвідомчої координації та саморегуляції, тобто сама ідея проекту є відповіддю на виклики часу.

2. Учасники проекту не претендують на додаткове бюджетне фінансування, адекватно оцінюючи як рівень розвитку власної інфраструктури, так і обмежені можливості державного бюджету в сучасних умовах.

Пропозиції щодо подальшого розвитку.

Головним завданням проекту має стати визначення механізму вирішення проблем, пов'язаних, зокрема, із:

- функціонуванням електронного документообігу;
- забезпеченням постійного зберігання електронних документів та інших електронних інформаційних ресурсів, а також захисту інформації;
- розробленням форматів типових електронних документів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- підготовкою тимчасового регламенту електронного документообігу в органах виконавчої влади;
- впровадженням єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису;
- розробленням та впровадженням програмно-апаратних засобів для забезпечення сумісності систем електронного документообігу органів державної влади;
- створенням та забезпеченням функціонування системи загальнодержавних класифікаторів і реєстрів, необхідних для підготовки електронних документів, шляхом інтеграції відповідних електронних інформаційних ресурсів;
- створенням та забезпеченням ведення національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;
- впровадженням програмно-технічного комплексу другої черги технологічного центру центрального засвідчувального органу;
- створенням національної системи єдиного часу для синхронізації інформаційних систем із Всесвітнім координованим часом (UTC);
- впровадженням технології надання адміністративних послуг через Інтернет органами виконавчої влади і бюджетними установами в межах їх повноважень.

Висновки. У цілому в Україні є досить серйозні напрацювання щодо створення інфраструктури електронного урядування.

До факторів, які стримують прискорений розвиток цієї сфери, на думку автора, належать передусім проблеми міжвідомчої взаємодії (у тому числі пов'язані з відсутністю відповідних регламентів та нормативно-технічних документів) та відсутність формалізованих типових рішень щодо надання органами виконавчої влади послуг у дистанційному режимі.

В рамках реалізації пілотного проекту, який охоплює 9 центральних органів виконавчої влади, 2 облдержадміністрації та 2 обласні ради, необхідно на основі використання кращого досвіду окремих його учасників відпрацювати основні організаційні, технічні та нормативно-правові аспекти запровадження єдиної системи електронного документообігу та технологій надання адміністративних послуг через Інтернет.

Результатом реалізації проекту повинен стати комплекс документів, який дасть змогу створити технічні та технологічні умови для інтеграції систем електронного документообігу органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також впровадити організаційні та програмно-технічні рішення з повноцінного надання адміністративних послуг через Інтернет.

Список використаних джерел

1. Доповідь Кабінету Міністрів Верховній Раді України про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dki.gov.ua/repository/36/file/PD2009_2.doc
2. *Баранов А. А.* Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? / А. А. Баранов // Зеркало недели. – 2002. – № 1.
3. *Шевчук О. Б.* Інформаційне суспільство: бути чи не бути / О. Б. Шевчук, О. П. Голобуцький. – К. : Атлант UMS, 2001. – 104 с.
4. *Голобуцький О. П.* Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2002. – 174 с.
5. *Лисицький В. І.* Електронний Уряд України: з чого починати? / В. І. Лисицький. – Б.м., б.р.

6. Чукут С. А. Сутність електронного уряду та принципи його організації / С. А. Чукут // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 429–433.
7. Чукут С. А. Електронний уряд / С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : НАДУ, 2007. – 76 с.
8. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=653-2007-%F0>
9. Проект концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dki.gov.ua/repository/33/file/e-Gov05_12_2009_new.doc
10. Проект Тимчасового технічного регламенту електронного документообігу в органах виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dki.gov.ua/repository/33/file/RSED3.doc>
11. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 2010-2013 роки : Проект постанови Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dki.gov.ua/repository/33/file/PZ2010_2013.doc

*Загаєцька Олена Анатоліївна,
кандидат технічних наук,
головний спеціаліст Управління стратегії
розвитку інформаційних ресурсів та технологій
Секретаріату Кабінету Міністрів України*

Проблеми та перспективи надання електронних послуг в Україні

У роботі досліджуються теоретичні та практичні питання, пов'язані із запровадженням надання державними органами електронних державних послуг громадянам та суб'єктам підприємницької діяльності, зокрема переведення державних послуг в електронний вигляд. Наведені переваги, які одержать громадяни від спілкування з державою в режимі он-лайн, а також визначені основні завдання, які поставлені перед державними органами, для забезпечення впровадження надання електронних послуг.

Ключові слова: сфера публічних послуг, державні та муніципальні послуги, адміністративні послуги, адміністративний регламент, інформаційні послуги, електронні послуги, інформаційні технології, електронне урядування, інформаційне суспільство.

The article examines theoretical and practical issues associated with the introduction of electronic government services to citizens and businesses, and particularly, the process of transition of existing government services to electronic format. The article presents benefits from online communication between the citizens and the state; and identifies major tasks for the state authorities for the introduction of electronic government services.

Keywords: public services, public and municipal services, administrative services, administrative rules, information services, electronic services (e-services), information technologies, e-governance, information society.

Постановка проблеми. Сучасна держава не керує суспільством, а надає йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах з державними органами, а споживачами адміністративних послуг.

Теорія публічних послуг бере свій початок з розвинених держав, зокрема Великобританії, США, Канади, де з 80-х рр. XX ст. відбувалася зміна пріоритетів у діяльності держави, а також у засадах і формі відносин між владою і громадянином. Людина, її права та свободи визнані головною соціальною цінністю, а основним завданням державних органів визначено саме надання якісних послуг громадянам. Причому принцип "громадянин перш за все" означає гарантію уряду забезпечувати найвищу якість обслуговування громадян. У фінській приказці говориться: "Бідна людина не заслуговує на бідну якість". Саме тому надання виключно якісних публічних послуг є умовою успішної роботи уряду.

Розуміння змісту *публічних послуг* дає змогу регулювати відповідні відносини та впроваджувати нові організаційні форми їх надання, як це набуло поширення в багатьох західних країнах, а також використовувати інформаційно-телекомунікаційні технології для надання публічних послуг.

Протягом останніх 20 років науковці, а саме В. Авер'янов, О. Баранов, О. Загвойська, А. Кірмач, І. Коліушко, В. Лисицький, В. Тимошук, С. Чукут, О. Шевчук, достатньо уваги приділяли дослідженню проблем, пов'язаних із визначенням терміну "адміністративна послуга", зокрема "електронна державна послуга", суспільних відносин, які виникають під час надання послуг державними органами, стандартів та регламентів, а також оцінки якості їх надання.

Однак в умовах розвитку інформаційного суспільства та створення економіки знань дедалі більшого значення набуває питання впровадження надання послуг громадянам через Інтернет, що, в свою чергу, стане каталізатором реформування діяльності державних органів та чіткого розмежування їх повноважень щодо надання адміністративних послуг.

Метою статті є дослідження теоретичних та практичних питань, пов'язаних із запровадженням надання державними органами електронних державних послуг громадянам та суб'єктам підприємницької діяльності, зокрема переведення державних послуг в електронний вигляд.

Виклад основного матеріалу. Послуги, що надаються органами державної влади та місцевого самоврядування, становлять сферу публічних послуг.

Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

У цьому разі на перше місце для визначення природи послуги ставиться не безпосередній суб'єкт її надання, а суб'єкт, який несе відповідальність за

надання цієї послуги, а також джерело фінансування надання даного виду послуг, тобто вид бюджету.

Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

Державні та муніципальні послуги можна назвати публічними послугами, тобто публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним сектором, а також приватним сектором під відповідальність публічної влади та за рахунок публічних коштів.

Адміністративні послуги – це та частина публічних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень. Надання цих послуг безпосередньо пов'язане з виконанням основних функцій та завдань органом влади.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів від 15 лютого 2006 р. № 90 [7], адміністративну послугу визначено як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

У статті під електронними послугами розуміються державні та муніципальні послуги, а також інформаційні послуги, для надання яких використовуються інформаційно-телекомунікаційні технології.

Сьогодні практично відсутні послуги, які можуть бути отримані громадянином чи підприємством без безпосереднього відвідування державного органу. При цьому заяви чи запити про надання послуг подаються у паперовому вигляді. У паперовому вигляді надається уся необхідна інформація

громадянам, а також відповіді на їх звернення до органів влади. Це є анахронізмом в епоху стрімкого розвитку інформаційних технологій, становлення інформаційного суспільства та економічної глобалізації.

Стратегічні інформаційні технології – один з найважливіших напрямів розвитку нашої країни.

На сьогодні кількість видів послуг, які надаються державними і муніципальними органами, досягає тисячі. Якщо врахувати кількість звернень громадянина за такими послугами, то це тисячі, десятки тисяч звернень. Громадяни стоять у чергах за довідками та погодженнями, багаторазово звертаються з одного питання до органу влади, довго чекають результату, а найчастіше не можуть одержати навіть необхідну інформацію про послуги.

Важливою є проблема термінів надання державних послуг. Відомо, скільки потрібно часу для одержання матеріальної допомоги, не кажучи уже про реєстрацію права власності чи одержання дозволу на будівництво – для цього потрібні роки.

За деякими оцінками, громадяни змушені витратити щорічно до 8 млн год робочого часу на одержання послуг. Малий бізнес втрачає близько 10% фінансових витрат через додаткові адміністративні бар'єри. Навіть для того, щоб дізнатися, чи готовий документ, доводиться стояти в чергах. І всі розуміють, що час, який громадянин міг би витратити на роботу, родину, здобуття другої вищої освіти, витрачається на перебування в чергах.

Одержання громадянином тих чи інших послуг, як правило, відриває його від робочого процесу, що стає особливо актуальним для тих, хто живе у віддалених населених пунктах нашої країни, коли одна поїздка до органу влади і назад займає цілий день.

За даними експертів, громадяни для одержання деяких державних послуг зверталися до посередників, зокрема для реєстрації своїх автомобілів. Чому з'явилися посередники? Здавалася б, абсолютно проста операція, яка в усьому

світі виконується не раз. Виходить, не так просто; виникає проблема, тому розвивається ринок посередницьких послуг, і це тисячі операцій.

Нині важко оцінити ті сукупні витрати держави, яка надає державні послуги в існуючому вигляді.

Для більшості громадян та підприємств повсякденне і безпосереднє спілкування з державою відбувається саме через одержання послуг.

За якістю наданих послуг суспільство оцінює ефективність державного управління в цілому і ставлення держави до громадян. На сьогодні тільки 1% громадян оцінює якість надання державних послуг як позитивне.

Очевидно, що перехід до електронного вигляду надання послуг вирішить низку проблем.

Ще у 2001 р. країни Європейського Союзу погодили єдиний для всіх держав-учасників "Електронної Європи" перелік з 20 базових державних послуг, 12 – для громадян і 8 – для підприємств. До базових державних послуг для громадян віднесено:

- 1) прибуткові податки: декларація, повідомлення про перевірку;
- 2) послуги з пошук роботи службами зайнятості;
- 3) виплати соціального забезпечення:
 - виплати з безробіття;
 - виплати на дітей;
 - медичні витрати (відшкодування чи прямі витрати);
 - студентські гранти;
- 4) особиста документація (паспорт і права водія);
- 5) реєстрація транспортного засобу (нового, старого, імпортованого);
- 6) заява на дозвіл будівництва;
- 7) заява в поліцію (наприклад, у випадку крадіжки);
- 8) громадські бібліотеки (наявність каталогів, інструменти пошуку);
- 9) посвідчення (про народження і реєстрацію шлюбу): запит і доставка;
- 10) вступ до вищих навчальних закладів / університети;

11) оголошення про переїзд (зміни адреси проживання);

12) послуги, пов'язані з охороною здоров'я (інтерактивні консультації про наявність послуг у різних лікувальних закладах; запис на прийом).

До базових державних послуг, які надаються для підприємств, належать:

- 1) соціальні внески на працівників;
- 2) корпоративні податки: декларація, повідомлення;
- 3) податок на додану вартість: заява, повідомлення;
- 4) реєстрація нового підприємства;
- 5) подання даних до органів статистики;
- 6) митна декларація;
- 7) дозвіл від екологічних служб (включаючи звітність);
- 8) закупівля для державних потреб.

В Україні теж зроблено низку кроків у цьому напрямі. Уперше в Україні було заявлено про запровадження електронного урядування та надання інформаційних та інших послуг у 2003 р., коли урядом було прийнято постанову Кабінету Міністрів від 24 лютого 2003 р. № 208 “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [3].

Тоді урядом було проголошено, що одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства є надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій.

Єдиний веб-портал органів виконавчої влади –центральна частина електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, призначена для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет.

Інформаційні та інші послуги – це здійснення органами виконавчої влади у визначеній законом формі інформаційної діяльності з доведення інформаційної продукції в електронному вигляді до відома споживачів з метою задоволення їх інформаційних потреб у державних (адміністративних) послугах. Під поняттям “інші послуги” розуміються послуги, які можуть з’явитись завдяки розвитку інформаційних технологій, застосуванню електронного цифрового підпису, електронного документообігу.

Вивчення порядку надання послуг показує, що будь-яка послуга може бути надана в різних формах. Наприклад, надання послуги "Оподатковування фізичних осіб" може означати:

- надання інформації про послугу, з якою можна було ознайомитися через Інтернет;
- надання інформації, а також можливість завантажити необхідні для подання в податкові органи форми і бланки,
- усе вищевказане плюс заповнення форм у режимі он-лайн,
- усе вищевказане плюс сплату податків і взаємодію з податковим інспектором через Інтернет.

Тому важливо виокремити про чотири форми надання електронної послуги:

- 1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- 2) одностороння взаємодія (забезпечення можливості користувачу отримати електронну форму документа);
- 3) двостороння взаємодія (забезпечення можливості обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- 4) проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

Електронні послуги у формі інформування здійснюються шляхом розміщення на веб-сайті органу виконавчої влади чи Єдиного веб-порталу повної інформації про послугу:

- найменування послуги;
- адміністративний орган, що надає послугу;
- нормативні документи, що регулюють надання послуги;
- консультаційні матеріали.

Для забезпечення *електронних послуг у формі односторонньої взаємодії* на веб-сайті розміщуються, крім інформації про послугу, електронні форми документів, які необхідні для отримання відповідної послуги. Забезпечується можливість користувачам послуг отримати та надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення.

Електронні послуги у формі двосторонньої взаємодії забезпечуються шляхом приймання органом виконавчої влади заповнених форм документів в електронному вигляді для надання відповідних послуг.

Електронні послуги у формі трансакцій – це надання органами виконавчої влади послуг, які згідно із Законом України "Про електронний цифровий підпис" потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, здійснюється відповідно до цього Закону.

Інформаційні послуги надаються через веб-сайти органів виконавчої влади. Для цього орган виконавчої влади створює на веб-сайті розділ "Каталог Послуг".

Розділ "Каталог Послуг" містить повний перелік державних (адміністративних) послуг, які надає орган виконавчої влади і які систематизовані за сферами їх надання - громадянам України, юридичним особам України, державним службовцям, міжнародній спільноті.

"Каталог Послуг" може містити сервісну інформацію (адреси адміністративних структур, що надають послуги, дні та години прийому тощо).

Структура розділу “Каталог Послуг” є складовою структури веб-сайта і має відповідати вимогам функціонування веб-сайту, визначеним:

- постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” [2];

- Порядком інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядком функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади, затвердженими спільним наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення та Державного комітету зв’язку та інформатизації від 25 листопада 2002 р. № 327/225, зареєстрованими в Міністерстві юстиції 29 грудня 2002 р. за номерами 1021/7309 та 1022/7310 [9].

З метою упорядкування процесу надання державних послуг у травні 2009 р. урядом затверджено Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг (постанова Кабінету Міністрів України від 27 травня 2009 р. № 532) [4]. Реєстр державних та адміністративних послуг - єдина комп’ютерна база даних про державні та адміністративні послуги, які надаються органами виконавчої влади, державними підприємствами, установами та організаціями, а також органами місцевого самоврядування у процесі виконання ними делегованих державою повноважень. Держателем Реєстру, який забезпечує його формування та ведення, є Головдержслужба.

Ведення обліку державних та адміністративних послуг – це значний крок держави на шляху до удосконалення процедури надання державних та адміністративних послуг. На сьогодні це єдиний державний довідник, де розміщена інформація про нормативно-правовий акт, відповідно до якого надається державна або адміністративна послуга, суб’єкт її надання, розмір плати (у разі надання послуги на платній основі) та інші визначені держателем Реєстру відомості.

Доступ до реєстру забезпечується через веб-сайт Головного управління державної служби. Але зайшовши на цей веб-сайт, можна знайти його лише тоді, коли відомо про його існування, тобто для звичайних громадян цей ресурс, на наш погляд, є недоступним. Реєстр скоріше розрахований на державних службовців, суб'єктів підприємницької діяльності, ніж на громадян.

Громадянинові надзвичайно складно знайти не тільки інформацію щодо тієї чи іншої послуги, а навіть орган державної влади, який надає таку послугу. Тому, на нашу думку, буде корисно використати досвід Росії, де створено портал державних послуг, призначений саме для громадян. На ньому описані життєві ситуації, з якими стикається громадянин у повсякденному житті, до якого органу потрібно звернутися для вирішення питань і які для цього необхідно подати документи. Правда, цей портал також на сьогодні функціонує у вигляді інформаційного довідника, але є зрозумілим для громадян.

До такого порталу державних послуг корисно буде підключити реєстр державних та адміністративних послуг, який уже створено в Україні. А вже третім кроком має бути забезпечення використання такого порталу для подання заяв та одержання відповідних довідок, для оплати мита, зборів і, взагалі, для того, щоб він уже функціонував у повноцінному інтерактивному вигляді. Адже кінцева мета – це організація надання державних послуг в електронному вигляді.

Можливість надання органом виконавчої влади певної послуги визначається готовністю цього органу влади надавати відповідну державну (адміністративну) послугу в електронній формі та потребою громадян і юридичних осіб у цій послугі.

Одночасно розвиток та вдосконалення процедур надання державних послуг здійснюється державними органами з урахуванням рівня розвитку інформаційної інфраструктури і технологічних можливостей кожного із органів та потреб громадян і юридичних осіб.

З огляду на складність і багатоплановість процесу надання послуг, а також велику кількість заінтересованих сторін, необхідно чітко визначити перелік послуг, які будуть переведені в електронний вигляд в першу чергу, з тим, щоб поширити цей досвід на інші послуги.

Крім того, необхідно налагодити електронну взаємодію органів державної влади між собою в процесі надання державних послуг, установити правила і порядок такої взаємодії. У цей час органам виконавчої влади потрібно посилено використовувати у своїй повсякденній діяльності Порядок надсилання електронною поштою службових документів, затверджений постановою Кабінету Міністрів від 17 липня 2009 р. № 733 [5], особливо для оперативного обміну інформацією між собою.

Якщо не буде запроваджено єдині стандарти електронної взаємодії органів державної влади між собою, то розвиток інформаційних ресурсів буде здійснюватися за принципами, визначеними їх розробниками, наслідком чого буде неможливість інформаційних систем обмінюватися інформацією, їх несумісність на центральному і регіональному рівнях. Крім того, має бути визначений організаційний порядок такої взаємодії, відповідальність за надану інформацію та її використання.

Також вважаємо за необхідне централізувати управління процесом упровадження електронного урядування на центральному рівні. Особливу увагу слід звертати на те, що користувачами систем будуть громадяни, які здобули освіту 20–30 років тому, коли сучасних інформаційних технологій ще не було. Для цього необхідно:

- розробити типові навчальні програми, спрямовані на удосконалювання навичок з використання сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій різними соціальними групами громадян;
- визначити єдині правила інформаційної взаємодії в електронному вигляді між центральними та місцевими органами виконавчої влади, а також органами місцевого самоврядування;

- уніфікувати та інтегрувати інформаційні системи, які вже використовуються органами влади;
- модернізувати систему орієнтирів та цінностей державних службовців (ефективний менеджмент і проектний підхід);
- сформувати в державних службовців стійку мотивацію до компетентного використання інформаційних технологій;
- сформувати в населення заінтересованість в одержанні державних послуг в електронному вигляді і підвищити доступність інформаційних технологій для різних груп громадян;
- підвищувати інформаційну грамотність і соціальну відповідальність обох сторін, які беруть участь у процесі надання державних послуг.

Одна з найбільш важливих потреб – одержувати від держави соціально значущу інформацію. Саме така інформація підтверджує права власності, соціальний статус, освіту, надає право на субсидії, медичне обслуговування тощо. Для більшості громадян це означає швидкий і вільний доступ до одержання державних послуг. Якість надання послуг, у свою чергу, впливає на освіту, медицину, бізнес, розвиток економіки, науки і суспільства в цілому, а також на ефективність державного управління і як результат – на шляхи розвитку країни. Тому поліпшення якості наданих послуг є пріоритетним завданням органів державної влади. Існуючі процедури надання послуг означають для громадян втрату часу, для бізнесу – втрату прибутку, а для держави – зростання корупції і зниження темпів розвитку.

Проблеми якості надання державних послуг впливають на розвиток суспільства в цілому. Якість цих послуг можна істотно підвищити за рахунок упровадження інформаційних технологій. Користь буде очевидна як для громадян, так і для держави. Наприклад, дистанційні платежі через Інтернет дали б змогу доходи держави від сплати штрафу за адміністративне правопорушення більш ніж у чотири рази.

Більшість проблем можна вирішити за допомогою запровадження послуг в електронному вигляді. Для цього необхідно *забезпечити громадянам доступ до інформації про послуги, налагодити дистанційну взаємодію влади і заявника, а також організувати більш ефективну взаємодію органів влади між собою.*

Загалом процес одержання послуги повинен мати такий вигляд: громадянин заходить на певний веб-сайт в Інтернеті, ідентифікує себе, після чого може подати в електронному вигляді заявку на надання послуги. Якщо в нього немає комп'ютера, він зможе робити це через спеціальний термінал у місцях доступу до Інтернету; якщо не може дійти до терміналу, то дзвонить по певному телефонному номеру, і за нього заяву подають оператори. Дана заява надходить в облікову систему органу влади, що надає дану послугу, а система обробляє такі заяви, звертається до баз даних інших органів влади, відправляє документи на погодження. І ці запити також відправляються електронними каналах зв'язку. Крім того, громадянин може контролювати процес виконання послуги, відслідковуючи хід роботи на веб-сайті певного державного органу і на порталі державних послуг. Одержавши необхідну відповідь, державний орган приймає рішення, яке вводиться в базу даних, і нарешті, громадянин одержує повідомлення про результат надання послуги і, якщо в цьому є потреба – документ у паперовому вигляді.

Крім інформації про державні послуг, портал державних послуг має зв'язок із реєстром державних послуг, який, зокрема, має базу даних *адміністративних регламентів*. Цей інформаційний ресурс має адреси органів влади, форми документів та іншу інформацію. До реєстру органи влади мають надавати інформацію про надання послуг самостійно, використовуючи електронно-цифровий підпис. Таким чином, портал державних послуг буде віддзеркалювати відносини держави і суспільства, дасть змогу об'єктивно оцінити рівень роботи чиновників і якість надання послуг, причому не тільки стосовно одного державного органу, але й порівняти роботу різних державних органів із надання послуг.

Наше стратегічне завдання – організувати інтерактивний обмін інформацією між державними органами для надання електронних послуг. Органи влади мають відмовитися від обміну інформацією на папері. Для цього слід створити систему *електронної взаємодії*, яка дасть змогу об'єднати різні інформаційні ресурси, які є в органах влади.

Не менш важливою є проблема доступності. Разом з регіонами необхідно започаткувати роботу над упровадженням широкої мережі публічного доступу громадян до державних послуг, зокрема щодо створення пунктів доступу до послуг, центрів інформаційного обслуговування, встановлення у громадських місцях спеціальних пристроїв-інфоматів.

Висновки. Запровадження надання громадянам та підприємствам електронних послуг дасть змогу зробити спілкування громадян з владою максимально комфортним.

Громадяни зможуть впливати на прийняття управлінських рішень, їх думка буде врахована. Державні проекти будуть базуватися на пріоритетах, визначених громадськістю, а не тільки урядом.

Підвищиться рівень інформування населення, яке зможе одержати повну інформацію про закони, правила і послуги. Спростяться процеси взаємодії громадян з урядом.

Інформованість із найважливіших питань дасть змогу звести до мінімуму політичні неузгодженості і прискорити вирішення багатьох проблем.

Процес розгляду звернень громадян стане більш швидким і справедливим.

Суспільна думка з випадкової стане значимою.

Прозорість прийняття рішень уряду підвищить ступінь суспільного контролю за роботою уряду і знизить рівень корупції.

У людей, які живуть і працюють за кордоном, з'явиться можливість брати участь у справах своєї країни і відчувати національну належність.

Саме тоді громадяни зможуть відчутти, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність. І ст. 3 Конституції України стане не простою декларацією, а буде реалізована на практиці. Це змінить саму парадигму державного управління, і механізм державної машини перестане працювати, в основному на себе.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – К. : Преса України, 2006.
2. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – Ст. 57.
3. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 112. – Ст. 378.
4. Про затвердження Положення про Реєстр державних та адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 27 трав. 2009 р. № 532 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 40. – Ст. 1356.
5. Про електронний обмін службовими документами в органах виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 733 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 54. – Ст. 1867.
6. Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 54. – Ст. 1871.
7. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лют. 2006 р. № 90 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 376.
8. Про схвалення Концепції проекту Закону України “Про адміністративні послуги” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 черв. 2009 р. № 682 // Уряд. кур’єр. – 2009 – № 119. – 7 лип.

9. “Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, із змінами і доповненнями, внесеними наказом Державного комітету зв’язку та інформатизації від 27 лип. 2004 р. № 167 : Наказ Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15 серп. 2003 р. № 149, зареєстровано в Мін’юсті 19 листоп. 2003 р. № 1065/8386 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547.

Приймак Юрій Юрійович,

аспірант кафедри інформаційної політики НАДУ

Побудова організаційної моделі національних інформаційних ресурсів в електронному урядуванні

Період кризи вимагає від органів влади рішучих, обґрунтованих дій, а це можливо за умови володіння повним обсягом інформації про стан справ у державі. Такі потреби може задовольнити система національних електронних інформаційних ресурсів. У статті розглядається організаційна модель національних інформаційних ресурсів України в електронному урядуванні. Визначається важливість виконання запропонованого плану дій органів влади щодо організації інформаційних ресурсів в електронному урядуванні.

Ключові слова: організаційна модель, національні електронні інформаційні ресурси, система електронного уряду, електронне урядування.

The period of crisis demands decisive actions from the government, which are only possible when full information on the situation in the country is available. This need may be met by the system of national electronic information resources. The article examines the organizational model of the national information resources of Ukraine within the framework of e-governance. The article recognizes the importance of fulfillment of the government action plan regarding the arrangement of information resources in the electronic governance.

Keywords: organizational model, national electronic information resources, electronic government, electronic governance.

Постановка проблеми. Сучасний етап розвитку інформаційного суспільства потребує єдиної системи управління національними електронними інформаційними ресурсами (е-ІР). Актуальність питання полягає в тому, що національні ІР, з одного боку постійно змінюються, з другого – містять у собі великі масиви інформації щодо життя та діяльності держави, громадян та державних службовців. Перед нами стоїть проблема вивчення нерозвинених властивостей національних е-ІР. При цьому існує необхідність досягнення об'єктивного знання їх організації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання упровадження е-урядування, інформаційно-аналітичного забезпечення, системи електронного документообігу розглядали такі вітчизняні науковці: О.А.Баранов [2], М.С.Демкова [2], І.Б.Жиляєв [2], О.В.Загвойська [6], І.В.Клименко [5], К.О.Линьов [5], І.Г.Малюкова [2], Г.Г.Почепцов [3], А.І.Семенченко [4], С.А.Чукут [3; 6] та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Національні е-ІР повинні постійно поповнюватися новою інформацією, новими статистичними даними, новими реєстрами тощо, водночас доступ до них має бути прозорим і відкритим та добре захищеним. Проблема полягає в тому, щоб поєднати всі ці, на перший погляд, несумісні речі, але так необхідні для нормального функціонування усієї системи державного управління. Хоча вітчизняні науковці неодноразово методом моделювання описували процес упровадження е-урядування в Україні, розглядали його статистичну модель тощо, проте питання організаційної моделі е-урядування потребують подальших наукових досліджень.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Мета проведеного наукового дослідження: побудувати організаційну модель національних

електронних інформаційних ресурсів. *Завдання* – розглянути можливості побудови організаційної моделі національних ІР в е-урядуванні на трьох рівнях, побудувати цю модель, запропонувати план ОВ організації національних е-ІР.

Виклад основного матеріалу. Моделювання національних е-ІР, які існують у віртуальному просторі, означає “отримання суті їх організації відповідно до умов реальної дійсності, а саме створення запасу відомостей ОВ, використання е-засобів виробництва інформаційних продуктів і товарів, надання е-І послуг населенню тощо”.

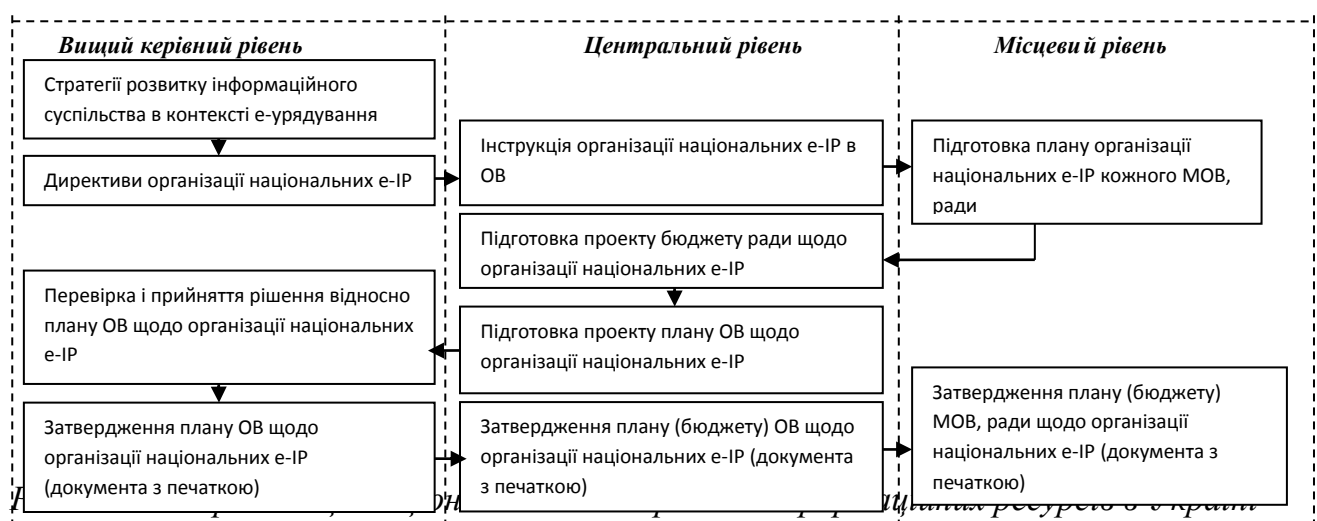
Моделювання соціальних систем є одним із найважливіших напрямів процесу пізнання управлінської діяльності та управлінських відносин органів влади і тому виступає як дуже важлива функція державного управління поряд із цілепокладанням (стратегія), нормативно-ціннісним регулюванням (директиви) та інформаційним забезпеченням (план ОВ). Під організаційним моделюванням національних е-ІР розуміють процес побудови і дослідження аналогів реальних явищ (забезпечення е-ІР ОВВ), об’єктів (е-ІР “держави”, е-ІР “юридичних, неюридичних осіб”, е-ІР “громадян”), процесів (прийняття управлінського рішення на кожному рівні влади), у яких відображені найважливіші цілі державного управління – становлення демократичного суспільства, дослідження організаційної структури системи е-уряду, властивості національних е-ІР.

Організація ІР в е-урядуванні – це упорядкування та формування національних е-ІР за допомогою порталів, сайтів, сторінок, гіпертекстів, гіперпосилань у глобальній інформаційній мережі шляхом трансформації їх у поточній діяльності ОВ для задоволення інформаційних потреб громадян, що є передумовою демократичності, відкритості й прозорості процесу прийняття державних управлінських рішень. Е-ІР розуміють як необхідні інтерактивні, віртуальні інтелектуальні засоби для створення в процесі інформаційного виробництва е-І товарів, продуктів чи послуг, тобто одержання визначеного

результату розумової праці для задоволення е-І потреб громадян на інформаційному ринку за допомогою ІКТ та глобальної мережі.

На процес упровадження е-урядування сьогодні впливає сучасне реальне життя, складне, із суперечностями, динамічне, яке має прискорений характер, що посилює відповідальність державних службовців за прийняті управлінські рішення. Актуальною стає роль юридичних та неюридичних осіб і громадян у цих процесах.

Сприйнятливість нації до управлінських впливів зумовлена особливою формою її самоорганізації, а саме, центральні ОВВ (ЦОВВ) в Україні є проміжною ланкою між вищими і місцевими органами влади (МОВВ), які здійснюють управління різними сферами і галузями людської діяльності. Їх організаційна структура є універсальною і включає: керівництво, функціональні структурні підрозділи та забезпечувальні структурні підрозділи. Вона є результатом управлінських функцій, які сьогодні здійснюються на трьох рівнях державного управління, саме тому пропонуємо національні е-ІР організовувати відповідно до цих рівнів (рис. 1).



Державна інформаційна політика визначає закони функціонування комунікацій між державою, юридичними та неюридичними особами і громадянами. Вважаємо за доцільне в контексті інформаційної політики

розробити інструкцію організації національних е-ІР в ОВ, яка міститиме вказівки щодо підготовки плану організації національних е-ІР кожного МОВВ, ради, що наблизить владу до народу [1; 2; 3, с. 12].

Об'єктивна потреба забезпечити єдність усіх ланок державного управління зумовила створення його моделі – системи е-уряду. Дослідження її властивостей вказує на необхідність поділити її на чотири головні підсистеми:

- 1) науково-освітню (наукові дослідження е-уряду, навчання персоналу);
- 2) економічно-господарську (інформаційне виробництво, інформаційний ринок, інформаційне господарство, галузеві інформаційні системи);
- 3) управлінську (мотивація, планування, організація, контроль, облік, регулювання та координування інтерактивних зв'язків е-уряду);
- 4) забезпечувальну (технічне, правове, ресурсне, програмне, документаційне, інформаційне, нормативне забезпечення системи е-уряду, а також забезпечення захисту системи е-уряду і е-ІР, забезпечення системи е-уряду засобами праці).

Системою зв'язку між системами локальних інформаційних мереж ОВ виступає е-уряд. Організаційна структура системи е-уряду є результатом нових віртуальних, інтерактивних управлінських відносин державних службовців та відповідних структур апаратів ЦОВВ та МОВВ, що є передумовою зміни діючої системи державного управління. Ці зміни передбачають підконтрольність дій ОВ громадськості щодо суспільно-політичного, соціально-економічного, екологічного тощо становища на відповідній території [1, с. 65; 3; 5].

Електронне урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та створити умови для нормального розвитку підприємництва, поліпшення життєвих умов громадян [2, с. 44; 3; 6]. Пропонуємо план дій ОВ

щодо організації національних е-ІР, який передбачає здійснення таких заходів (рис. 2):

- діагностика потреб у е-ІР ОБВ громадян та бізнесу;
- порядок інформування, консультування, надання довідок, дозволів громадянам, бізнесу в електронному вигляді;
- сканування заяв, пропозицій скарг, альтернатив рішень від громадян, бізнесу;
- обмеження доступу до державних, інтелектуальних, приватних е-ІР з метою їх захисту;
- створення електронних інформаційних продуктів, товарів, послуг та можливості користування ними.

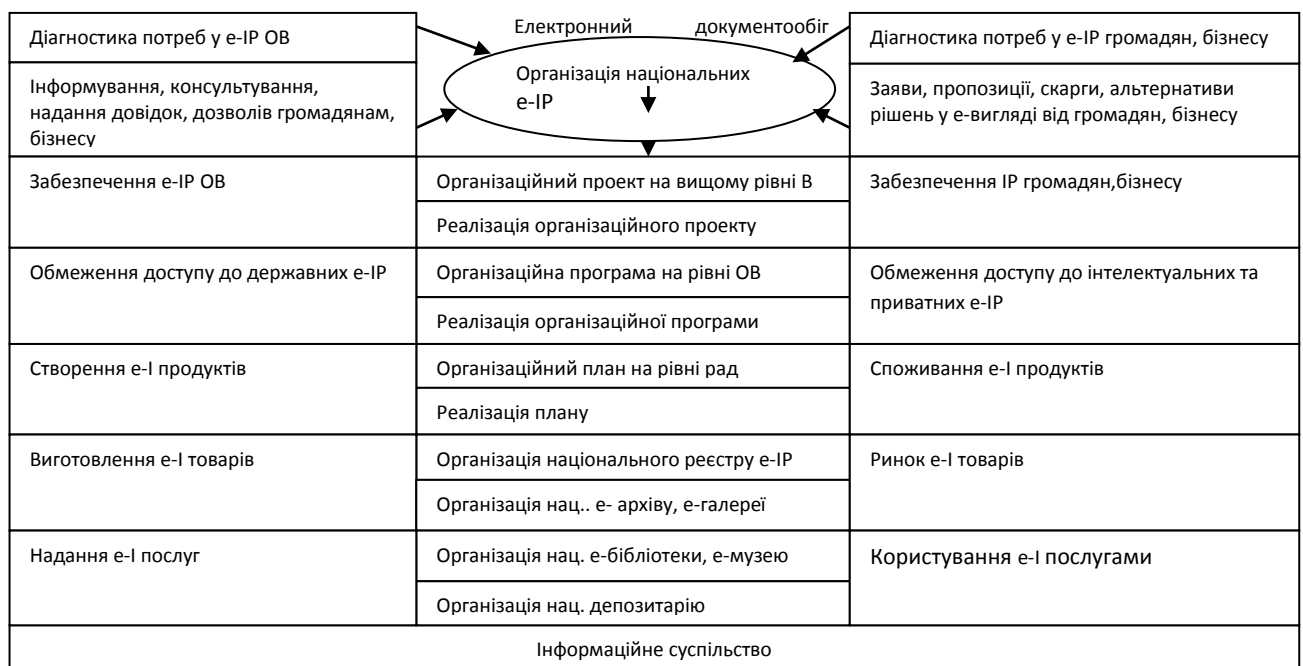


Рис. 2. Організаційна модель національних інформаційних ресурсів в е-урядуванні.

Отже, стратегія розвитку інформаційного суспільства містить три головні напрями е-урядування: щодо державного управління (побудова структури системи е-уряду); щодо підприємництва (створення правового підґрунтя функціонування інформаційного ринку, юридичних підвалин захисту

споживачів е-І продуктів, нормативного порядку надання та користування е-І послугами, а також порядок захисту використання державних, приватних, інтелектуальних е-ІР з метою створення е-І продуктів і трансформування їх у е-І товари та послуги); щодо населення (визначення порядку надання та користування державними е-ІР, е-І послугами, е-І довідками з метою задоволення державою потреб громадян не тільки у е-ІР, а й тих, що забезпечують умови гідного життя).

Висновки. Таким чином, запропонована організаційна модель національних ІР в е-урядуванні є еталоном відтворення дій державного управління; фрагментом інтерактивної, віртуальної реальності цього управління, як його двійник у пізнанні, що є схожим на реальний світ інформаційних зв'язків між системами локальних інформаційних мереж та органів влади і громадянами-користувачами глобальної інформаційної мережі, в режимі реального часу. Ця модель надає можливість нації не просто подолати інформаційну нерівність і усунути територіальний бар'єр, а й сприяти розвитку демократичного інформаційного суспільства з максимальною участю громадян. Е-урядування при цьому відіграє вирішальну роль, коли не держава керує процесом виживання народу, а громадяни будують для себе державу, яка є гарантією їх конституційних прав і свободи, а також процвітання української нації.

Список використаних джерел

1. Державне управління в Україні: Організаційно-правові засади : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін. ; за заг. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 164 с.
2. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І.Г. Малюкової. – К. : ООО “Поліграф-Плюс”, 2007. – 254 с.

3. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К.: Знання, 2006. – 663 с.
4. *Семенченко А. І.* Проблемні питання інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування в сфері національної безпеки та шляхи їхнього вирішення / А. І. Семенченко // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2007. – Т. 9. – № 1. – С. 108-116.
5. Система електронного документообігу в державному управлінні : навч.-метод. посіб. / ред. І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 32 с.
6. *Чукут С. А.* Електронна демократія: сутність та основні етапи // Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут, канд. наук з держ. упр. О. В. Загвойської. – К. : Майкрософт, 2008. – С. 96-98.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ: РЕГІОНАЛЬНИЙ ТА МІСЦЕВИЙ РІВНІ

Вознюк Костянтин Олександрович,

начальник комунального управління

Броварської міської ради

Стан та перспективи впровадження електронного урядування на місцевому рівні

У роботі зроблено спробу проаналізувати сучасний стан електронного урядування в Україні на місцевому рівні та висвітлити проблемні питання в технічному, технологічному та організаційному аспектах готовності органів місцевого самоврядування до його подальшого розвитку.

Ключові слова: інформаційна інфраструктура, електронне урядування, електронний документообіг, інформаційні системи, ідентифікація громадян, електронний реєстр, інтерфейс.

The article presents an attempt to analyse the current state of electronic governance in Ukraine at the local level and to identify technical, technological and organizational challenges facing local self-government bodies, and to assess their readiness for further development in this field.

Keywords: information infrastructure, electronic governance, electronic workflow, information systems, authentication of citizens, electronic register, interface.

Постановка проблеми. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) посідають ключові позиції в розвитку людства, починаючи з 90-х років ХХ ст.

Поширення ІКТ в органах влади привело до виникнення такого явища, як електронне урядування. Роль органів місцевого самоврядування у становленні системи електронного урядування не менш важлива, ніж роль органів

державної влади. Адже близько 75% послуг, які отримує населення, надаються на місцевому та регіональному рівнях [1]. Якість роботи системи електронного урядування в державі загалом безпосередньо залежатиме від якості роботи місцевого сегменту. У зв'язку з цим перед органами місцевого самоврядування виникає ціла низка завдань, пов'язаних зі створенням необхідної інформаційної інфраструктури місцевого рівня. На сучасному етапі створення такої інфраструктури гостро відчувається потреба в переході від загальнотеоретичних концепцій до розробки практичних рекомендацій для органів місцевого самоврядування зі створення систем електронного урядування.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. За даними департаменту економічного та суспільного розвитку Організації Об'єднаних Націй, у 2008 р. Україна за рівнем готовності до запровадження системи електронного урядування посіла 41-ше місце у світі з індексом 0.5728. Республіка Білорусь та Росія - на 56-му та 60-му місцях відповідно з індексами 0.5213 та 0.5120 [2].

Не зважаючи на високий рівень готовності, в державі залишаються значні проблеми і перешкоди об'єктивного і суб'єктивного характеру, пов'язані з впровадженням е-урядування:

- недосконалість нормативно-правового забезпечення;
- недостатня кількість місцевих технологічних ресурсів: комп'ютерів, Інтернет-комунікацій;
- відсутність єдиних технічних стандартів і взаємної сумісності архітектур, систем ідентифікації (включно із електронним підписом);
- відсутність гарантій забезпечення конфіденційності і дотримання принципів інформаційної безпеки;
- недостатнє розуміння представниками органів самоврядування значення ІКТ в економічному та суспільному розвитку;
- відсутність досвіду та технічних знань у персоналу на місцевому рівні;

- відсутність кваліфікованих кадрів на рівні центральної та місцевої адміністрації;
- недостатня підтримка та відсутність незалежного консалтингу;
- недостатнє фінансування проектів розвитку е-урядування на регіональному та місцевому рівнях [3].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Перераховані вище та інші соціально-економічні, організаційно-управлінські проблеми організації системи е-урядування, питання готовності суспільства відображено у працях Баранова О., Бригілевича В., Клименко І., Линьова К., Литвинова Г., Сіленко А., Чукут С., та ряду інших авторів. Однак у зв'язку з новизною тематики багато аспектів становлення системи е-урядування в умовах сучасної України та її подальшого функціонування не знайшли досить глибокого висвітлення у науковій літературі. Ряд важливих питань, пов'язаних з новими підходами до вирішення, насамперед організаційно-управлінських, техніко-технологічних та правових питань формування системи е-урядування на місцевому рівні, особливо в контексті переходу від інформаційної складової до надання населенню он-лайнних послуг, потребують подальшої розробки.

Мета статті – проаналізувати сучасний стан електронного урядування на місцевому рівні та викласти погляди автора на проблемні питання в технічному, технологічному та організаційному аспектах готовності органів місцевого самоврядування до його подальшого розвитку.

Виклад основного матеріалу. Більшість дослідників вважає, що в Україні завершився перший етап становлення електронного урядування. На початок 2009 р. реалізовано е-уряд як засіб інформування громадськості і бізнесу, створення сайтів центральних органів влади, обласних і районних адміністрацій, переважної більшості міських рад.

Аналіз змісту сайтів міських рад засвідчує, що вони не зовсім відповідають вимогам інформативності, інтерактивності та не дають можливості здійснювати трансакції. Інформація на сайтах оновлюється в

багатьох випадках з інтервалами від кількох днів до кількох тижнів, іноді трапляється і застаріла.

Структура сайтів, дизайн, графічні інтерфейси не повною мірою відповідають інтересам користувачів з точки зору зручності користування, швидкості завантаження та пошуку необхідної інформації і вимагають подальшого удосконалення.

Саме явище “е-урядування” об’єднує у собі як мінімум дві складові – внутрішню урядову інформаційну інфраструктуру – аналог корпоративної мережі, та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що забезпечує взаємодію з фізичними та юридичними особами. [4]

На сучасному етапі відбувається стихійна організація управлінських мереж та створення баз даних муніципального рівня незважаючи на те, що досі державою не розроблено необхідні стандарти, формати та регламенти, що стримує організацію ефективної інформаційної взаємодії, не забезпечує узгодженість проектних рішень та надання інформаційних послуг. Особливо це стосується використання електронного документообігу та цифрового підпису. Практично не створена система національних інформаційних ресурсів, не впроваджено загальнодержавних мереж інформаційного забезпечення культури, охорони здоров’я, як передбачалося Національною програмою інформатизації, не створено загальнодержавної системи інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів влади та місцевого самоврядування [5].

І саме при формуванні цієї складової інформаційної інфраструктури внаслідок недостатньої координації з боку держави та відсутності незалежного консалтингу, з одного боку, і за наявності бажання в органів місцевого самоврядування впроваджувати ІКТ в управління - з другого виникає ціла низка проблем.

Передусім під час розробки проекту місцевої мережі існує загроза застосування дорогих технічних та технологічних рішень, що призводить до

невиправданих витрат фінансових ресурсів та часу. Навіть при бажанні органів влади застосувати найбільш ефективні рішення шляхом проведення тендерів відсутня гарантія вибору оптимального варіанта, з одного боку, через відсутність в органах влади фахівців, здатних оцінити ефективність запропонованих рішень, з другого - через відсутність достатньої кількості пропозицій розробників проекту. Остання причина зумовлена тим, що більшість учасників ринку розробників проектних рішень спеціалізуються в певних технологічних напрямках. Одні компанії спеціалізуються на розробці програмного забезпечення, інші розробляють комп'ютерне та комунікаційне обладнання, треті - архітектурні рішення і т.ін.

Для розробки комплексного проекту муніципальної мережі потрібно залучати підрядні організації. Як правило, фінансування таких робіт з місцевих бюджетів проводиться в незначних обсягах порівняно з фінансуванням з державного бюджету чи міжнародними фондами. І в умовах обмеженого фінансування потужні компанії не виявляють інтерес до таких проектів, що відповідно позначається на їх якості в разі виконання робіт маловідомими фірмами і навіть окремими підприємцями.

Наступна проблема виникає у зв'язку з необхідністю інтеграції інформаційних та програмних продуктів окремих управлінь та відділів міських рад і комунальних підприємств в муніципальну інформаційну систему та інформаційні системи регіонального та загальнодержавного значення.

Окремо слід вказати на проблему досягнення потрібного рівня захисту та конфіденційності інформаційних ресурсів, необхідності ідентифікації користувачів.

Без вирішення цих проблем на загальнодержавному та місцевому рівнях як максимум можна запроваджувати тільки системи електронного документообігу та програмні комплекси для автоматизації виробничих процесів міських комунальних підприємств.

Перехід до наступного етапу розвитку електронного урядування, надання послуг неможливі без створення загальнодержавної електронної бази даних громадян та розробки єдиного алгоритму ідентифікації.

План роботи Державного комітету інформатизації України на 2009 рік передбачає розробку проектів Концепції Загальнодержавної програми впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису та Закону України “Про Загальнодержавну програму впровадження електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису” [6]. Вжиття цих заходів та внесення змін до Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності дасть змогу проводити ідентифікацію юридичних осіб при здійсненні електронного документообігу.

У разі необхідності ідентифікації громадян при отриманні ними послуг в електронному вигляді доцільно застосовувати цифрове посвідчення особистості за прикладом Естонії, Ізраїлю та інших країн. На жаль, згаданим планом роботи Державного комітету інформатизації не передбачена у 2009 р. і робота по розробці нормативної бази та визначенню виконавців робіт з виготовлення та підтримки таких посвідчень.

Проте варто зазначити, що для створення передумов для подальшого розвитку електронного урядування планом передбачено ряд заходів з удосконалення нормативно-правової бази, забезпечення розвитку програмного забезпечення та інформаційних технологій, розвитку інформаційних ресурсів та мережі Інтернет. Також у четвертому кварталі 2009 р. передбачається створення першої черги технологічного комплексу електронного урядування в інтересах органів державної влади.

Постановою уряду від 14 січня 2009 р. № 4 утворено постійно діючий консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів України - Міжгалузову раду з питань розвитку інформаційного суспільства. Основним завданням

Міжгалузевої ради є підготовка та подання Кабінетові Міністрів України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору [7]. Ці заходи дадуть змогу суттєво прискорити процес подальшої інформатизації країни.

Висновки. Отже, після створення Державного комітету інформатизації в країні відбулись суттєві зрушення в напрямі подальшого розвитку системи електронного урядування.

Проте місцевий рівень і досі залишається на другорядних позиціях. Свідченням цього є склад координаційної ради, в якому відсутні представники місцевого самоврядування.

На нашу думку, необхідно розробити генеральну модель електронного урядування, яка б включала не тільки урядову інфраструктуру як базу, а й регіональні та місцеві управлінські системи за принципом єдиної архітектури, на базі інтегрованого серверного програмного забезпечення.

Адже намагання здійснити подібну уніфікацію силами окремих адміністративно-територіальних утворень призведе до невиправдано великих фінансових та часових затрат. Варто також розробити типовий інтерфейс для точок доступу громадян до порталу державних послуг.

За наявності такого інтерфейсу у користувачів не виникатимуть незручності при роботі з порталом у разі переїзду в іншу місцевість.

Для розробки електронної бази даних громадян України доцільно використати як базу електронний реєстр виборців.

Також актуальним є завдання розробки переліку дистанційних послуг, що надаватимуться громадянам органами державної влади та місцевого самоврядування і розробка регламенту їх надання.

Особливої уваги потребують комплексні послуги, надання яких виходить за межі компетенції одного органу влади.

Перспективи подальших досліджень. Таким чином, подальші дослідження мають спрямовуватись на вирішення окреслених завдань, що дозволить суттєво скоротити час від розробки діючої технічної системи електронного урядування до її масового використання громадянами.

Список використаних джерел

1. *Сіленко А.* Електронна Україна / А. Сіленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=17&c=151>
2. United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>
3. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2006. – 663 с.
4. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. - К. : ТОВ “Поліграфі-Плюс”, 2007. - 254 с.
5. Доповідь Кабінету Міністрів України, Верховній Раді України “Про стан та перспективи розвитку інформатизації в Україні з 2008 рік” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=159821806
6. План роботи Державного комітету інформатизації України на 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apitu.org.ua/node/1116>
7. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://apitu.org.ua/law/p2009_0004

***Драгомирецька Наталія Михайлівна,**
доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри філософських
та соціально-політичних наук ОРІДУ НАДУ*

***Фоменко Тетяна Миколаївна,**
начальник відділу освіти
Нововоронцовської районної
державної адміністрації Херсонської області*

Проект “школа електронного урядування” як технологія модернізації управлінської діяльності на регіональному рівні

Розглядаються питання впровадження е-урядування та е-демократії на регіональному рівні через проектний підхід в організації роботи та управління. Формулюються концептуальні підходи до даного питання. Характеризується проект та схема управління ним у ситуації формування суспільної думки щодо е-урядування і його використання у взаємодії влади та населення.

Ключові слова: е-урядування, е-демократія, проекти, підпроекти, діяльність органів влади, методологія впровадження інновацій,

The article addresses the issues of introduction of e-governance and e-democracy at the regional level using a project approach to operation and management. Conceptual approaches to these issues are formulated. The project and its management approach are described under the formation of public opinion concerning e-governance and its application to the interaction between authorities and citizens.

Keywords: e-governance, e-democracy, projects, subprojects, activity of authorities, methodology of introduction of innovations.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими або практичними завданнями. Питання впровадження е-урядування на сучасному етапі стали не тільки популярною темою, а й необхідністю для існування та розвитку суспільства. На сьогодні у державі точаться теоретичні

та практичні дискусії щодо стратегії розвитку і впровадження у життя суспільства е-урядування. Останнє співвідноситься з побудовою відкритого, орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх інформаційного суспільства, яке надасть людині можливість повною мірою реалізувати свій потенціал, а також сприятиме підвищенню якості життя. Вважається, що цього можна досягти через впровадження та розвиток е-демократії, яка залучить велику кількість громадян до участі у справах держави.

Загальновідомо, що в Україні є певні досягнення у цьому напрямі, закріплені у нормативно-правових актах держави, зокрема: діє всесвітньо відома школа кібернетики; сформульована концепція та програма інформатизації; створені різноманітні інформаційно-комунікаційні технології та загальнодержавні інформаційно-аналітичні системи різного рівня і призначення; сформовані певні правові засади побудови інформаційного суспільства (прийнято ряд нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації тощо); готується і є значна кількість висококваліфікованих фахівців з інформаційно-комунікаційних технологій, математики, кібернетики; у країні постійно зростає та поновлюється парк комп'ютерної техніки, сучасних систем і засобів телекомунікації, зв'язку; високим є ступінь інформатизації банківської сфери тощо.

Втім, є певна інформаційна нерівність між мегаполісами, містами, селами та селищами. Останні опиняються в позиції користувачів уже готових продуктів, які розроблені в "центрі". При цьому не кожний регіон може впровадити новітні технології і це зумовлено не тільки соціально-економічною нерівністю розвитку регіонів, а ще й свідомістю громадян, їх готовністю до нових форм комунікації та взаємодії з органами влади та їх представниками. Як наслідок – вербалізація процесів залучення громадян до спільної діяльності, участі у справах держави тощо. Отже, необхідно враховувати особливості

розвитку регіонів, їх можливості, потенціал тощо.

Все це визначає *наукові завдання* щодо впровадження та розвитку в регіонах е-урядування та е-демократії: вироблення методології впровадження проектного підходу в діяльність органів влади та формування суспільної думки відносно доцільності та результативності нових форм взаємодії. *Практичні завдання* стосуються розробки та впровадження системи проектів і підпроектів, де головними діючими особами розвитку е-демократії стають самі громадяни, як ініціатори пропозицій для органів влади щодо впровадження та розвитку в регіоні е-урядування та е-демократії.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми і на які спирається автор. Наукові та практичні завдання реалізовувались авторами статті через розробку та впровадження в практику діяльності органів державної влади проекту “Школа електронного урядування” (проект захищено авторськими правами), який виконується в рамках науково-дослідної роботи “Налагодження механізмів ефективної взаємодії уряду з громадськістю та ЗМІ: теоретико-прикладний аспект” кафедри інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентові України.

У процесі підготовки проекту на регіональному великої ваги набули питання досвіду різних держав. Авторів статті, у межах місії, цілей та завдань проекту, цікавили кілька основних моментів щодо впровадження та розвитку е-урядування та е-демократії в різних країнах: стратегії розвитку е-урядування, основний зміст е-демократії у різних державах, формування свідомості громадян, залучення професіоналів в інформаційній сфері, залучення громадян до взаємодії, модернізація стилю управлінської діяльності. Акцент було зроблено на дослідженнях, які здійснювалися на кафедрі в межах науково-дослідної роботи та проведенні науково-практичних конференцій.

В Україні основними умовами впровадження електронного суспільства визначають: доступність інфраструктурних компонентів, готовність

нормативно-правової бази, готовність органів виконавчої влади надавати послуги електронним шляхом, готовність суспільства отримувати ці послуги [2, с. 11]. Виділяють три напрями розвитку електронного урядування: взаємодія між різними державними структурами, взаємодія на рівні бізнесу і держави в різних її інституціях, взаємодія між громадянином або громадою та державними установами [2, с. 15]. Втім, відзначається, що ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно із світовими тенденціями є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки рівень інформатизації окремих галузей економіки, деяких регіонів держави є низьким; створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет відбувається повільно; рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення є недостатнім, впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних інформаційно-комунікативних технологій – повільним; низький рівень гармонійного поєднання зусиль держави, суспільства, профспілок, бізнесу та громадян щодо впровадження відповідних Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки [3]. До основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні зараховують: забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій у формуванні всебічно розвиненої особистості; досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив; розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою; державна підтримка нових “електронних” секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо); створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки,

культури, охорони довкілля; збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування; державна підтримка використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій засобами масової інформації; використання цих технологій для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами; захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику “інформаційної нерівності”; вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин; покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій [3].

Вивчення матеріалів дослідників дали можливість *виділити невирішені раніше частини загальної проблеми, яким присвячується означена стаття*: зміст е-демократії на регіональному рівні, методологія залучення громадян до впровадження е-урядування на регіональному рівні, технологія формуючих впливів на свідомість громадян щодо роз’яснення та навчання користування системою е-урядування та е-демократії, модернізації управлінської діяльності на регіональному рівні.

Мета даної статті – висвітлення проектного підходу до розробки та впровадження е-урядування та е-демократії на регіональному рівні із залученням громадян. Відповідно постають *завдання* статті: продемонструвати можливості проектного підходу з мінімальними витратами, оптимальним використанням ресурсів, обмеженістю у часі та без структурних змін для модернізації стилю управлінської діяльності, на який, у такому випадку, не впливає криза.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Враховуючи результати досліджень фахівців було визначено, що для впровадження та розвитку е-урядування в регіоні

доцільно розробити проект, який сприятиме запровадженню принципів та технологій інформаційного суспільства у повсякденне життя громадян району, застосуванню сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для поліпшення якості роботи державних службовців, ефективності надання електронних послуг органами державної влади і місцевого самоврядування, а також розроблятиме і запроваджуватиме новітні технології залучення громадян до процесу прийняття рішень.

Цей проект дасть поштовх до оновлення і розширення ціннісних парадигм суспільства, для зміцнення довіри до держави і здійснюваної нею політики. Об'єднавши інформаційні ресурси і сервіси органів державної влади та місцевого самоврядування отримаємо міцний загальнонаціональний інформаційний простір. Окрім того, варто зважати на готовність громадян використати можливості інформаційних технологій, оцінити їх переваги, знаходити нові застосування безпосередньо для свого життя, бізнесу, громадської, наукової діяльності, навчання тощо.

Визначення місії проекту дало можливість сформулювати наступні цілі: забезпечити можливості звернення громадян до органів державної влади через ІТ; підвищити прозорість та ефективність діяльності органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування; здійснювати організаційно-технологічну підтримку, дослідницьку роботу, надання консультаційних послуг, навчання, моніторинг та популяризацію розвитку технологій е-урядування в районі; створити фундамент для участі громадськості у прийнятті державних рішень, впливу на творення державної політики, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам; створити умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки; сприяти демократизації діяльності загальноосвітніх закладів та організації управління освітою; залучати позабюджетні кошти та громадський творчий і організаційний потенціал; реалізувати права громадян на доступ до відкритої державної інформації; доводити до громадськості об'єктивну й достовірну

інформацію про діяльність органів виконавчої влади; сприяти взаємодії та постійному діалогу влади з громадянами й інститутами громадянського суспільства, а також створити необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій; побудувати систему електронного урядування “знизу – вгору”; за мінімальних витрат максимально оптимізувати систему і механізми здійснення державного управління із застосуванням ІТ.

Проект розроблявся та впроваджувався у Нововоронцовському районі, який розташований за 180 км від обласного центру. Найближча залізнична розміщується за 45 км станція від районного центру. У районі проживає 22440 мешканців. Район складається з 18 сіл та одного селища. Район сільськогосподарський, фінансово неспроможний утримувати себе, а тому і небагатий. У селах єдиним осередком культури, освіти, виховання є навчально-виховні заклади, у яких виховується та навчається 2517 учнів та 678 дошкільнят.

Комп’ютеризація шкіл розпочалася 5 років тому і сьогодні всі школи району забезпечені комп’ютерами стовідсотково (186 штук). Рік тому всі заклади були підключені до мережі Інтернет. Також забезпечені комп’ютерами органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та малі підприємства. Всього 409, з них підключено до мережі Інтернет – 181. Усього по району: 1230, з них підключено до мережі Інтернет – 380 (31%). Опитування серед учнів району виявило, що 676 з них мають комп’ютери вдома, причому 201 – підключений до мережі Інтернет.

Отже, для того щоб розпочати роботу над реалізацією та впровадженням проекту щодо е- урядування у районі є певна база. Втім, постає ряд проблем. Спочатку потрібно пояснити сільському мешканцю що таке електронне урядування, навіщо воно йому, які має переваги. Як переконати зневіреного у владі сільського господаря свого земельного клаптика, що це вимога часу, що це полегшить йому життя, дасть віру у свою значущість у соціумі? Як навчити людину середнього та старшого віку користуватися комп’ютером? Адже ми не

можемо чекати, поки сьогоднішній учень виросте і стане активним громадянином, ми і так далеко позаду від багатьох країн, які давно впровадили електронне урядування. Хто ж стане провідником для селян до електронного урядування? Відповідь дуже проста: освітяни та їх вихованці. Адже сьогодні поки що довіряють, поважають, прислухаються, радяться саме з учителем, а діти –найцінніше, що є у батьків.

Тому й створено проект “Школа електронного урядування”, який є ланкою у глобальному розвитку інформаційних технологій та боротьби з цифровою нерівністю, що особливо гостро відчутна у просторі учасників освітнього процесу, віддаленому від великих міст та обласних центрів.

У реалізації проекту беруть участь усі зацікавлені сторони: органи державної влади та місцевого самоврядування, освітяни, учні, підприємства всіх форм власності, громадські організації, громадяни району. Всіх їх об’єднує висунута часом та новітніми умовами взаємостосунків усередині сучасного соціуму потреба стати повноправними учасниками інформаційного простору для вирішення найважливіших проблем життя, для зменшення втрат часу, матеріальних та людських ресурсів, для створення оптимальної моделі спілкування з органами влади заради прозорості прийняття рішень і відстеження впливу громадської думки. У зв’язку з цим комп’ютеризація навчальних закладів району забезпечуватиме не тільки навчальні функції, але й використовуватиметься як одна з ефективних моделей багатовекторного управління навчальними закладами.

Першочерговими завданнями проекту є формування інформаційної громади району, здатної до участі в управлінських процесах, яка добре орієнтується в інформаційному просторі району, в тому числі – і освітньому. Для цього розроблено та впроваджується 14 підпроектів. Через створені у кожному навчальному закладі та відділі освіти е-сайтів здійснюватиметься надходження та вихід необхідної інформації з різних питань функціонування навчальних закладів, освітніх та виховних процесів, даних про стан успішності,

методичної роботи, зовнішніх зв'язків з культурно-освітніми закладами та органами місцевого самоврядування, учнями, батьками, громадою району. Для цього планується проведення широкомасштабної кампанії “комп'ютерної абетки”, навчання управлінського персоналу, педагогів, учнів, батьківської громадськості. Створення віртуальної “Школи електронного урядування” передбачає функціонування єдиної міжшкільної мережі та внутрішкільних локальних мереж. Ці заходи дадуть змогу мешканцям із найвіддаленіших населених пунктів району не лише отримувати оперативну інформацію з різних питань, але й ефективно здійснювати її обмін, здобувати дистанційну освіту. Демократизації роботи навчальних закладів значною мірою сприятиме діяльність веб-сторінок для батьківської діяльності та зв'язок “школа-батьки-відділ освіти” у системі он-лайн. Авторський проект буде апробовано з використанням інформаційно-комунікативних технологій в управлінні освітніми закладами. Проект сприятиме приходу в “мережу” людей, які поки що нею не користуються.

Результатами впровадження проекту стануть удосконалення системи управління та оптимізація структури державного апарату, значне зменшення фінансових витрат на його утримання, введення дієвої системи контролю у всіх сферах життя району, забезпечення доступу в режимі реального часу до необхідної інформації усіх категорій громадян, можливість підвищення кваліфікації та навчання. Розширення і насичення інформаційного простору району дасть можливість отримувати об'єктивну й оперативну інформацію про його розвиток, що значно збільшить його інвестиційну привабливість. Мешканці отримають більше можливостей для активної участі в суспільно-політичному, економічному житті району.

Унікальність проекту пов'язана зі створенням моделі максимально простого і доступного спілкування кожного громадянина з офіційними представниками органів влади, представниками управління освітнім процесом.

За два місяці реалізації поставлених завдань у рамках цього проекту

маємо вражаючі результати. Активність громади значно зросла, розроблено низку різноманітних заходів агітаційного спрямування, маємо велику підтримку органів місцевого самоврядування, є прошарок громади, яка зацікавилася цим проектом і готова сприяти його реалізації. Звичайно, відсутність фінансування для локалізації мережі в єдину систему значно гальмує роботу, але ми відшукуємо можливості для цього, використовуючи матеріальну допомогу самої ж громади.

Будуючи схему управління проектом ми враховували такі принципи проектування: знайти потрібних людей, дати їм роботу, для якої вони найбільш підходять, не забувати про мотивацію, допомогти їм об'єднатися в одну команду та працювати так надалі [4, с. 32]; управляти проектом так, ніби робиш вправи щодо попередження ризиків та криз [4, с. 78]; скорочувати втрати, успіх проекту можна більшою мірою забезпечити скороченням марних зусиль, аніж спрямованістю до нових перемог; чим раніше всі припинять марну роботу, тим краще для всього проекту; не створювати нові команди без необхідності, шукати можливості та резерви в команді, яка є і вже спрацювалася, залишати команди працювати разом і після закінчення проекту (якщо вони самі того хочуть), щоб у тих керівників, які прийдуть на зміну, було менше проблем з погано спрацьованими командами, адже команда, яка хоче продовжувати працювати разом, - це одна з цілей будь-якого проекту; день, який ми втрачаємо на початку проекту, важить так само багато, як і день, який було втрачено наприкінці, [4, с. 90]; і головне – розуміння покращення діяльності не як додавання чогось нового, а зменшення пустої роботи та витрат часу [4, с. 164].

Саме проектний підхід дав можливість використовувати ті ресурси, які є в районі, та максимально використати волонтерську допомогу. Керівництво процесом розробки та впровадження проекту проводиться начальником відділу освіти, при якому сформована координаційна рада. Останній підпорядковуються координаційні ради в закладах освіти, а вони у свою чергу

координують діяльність проектних груп. Такий проект побудований за матричною структурою з комунікаційними взаємодіями між керівниками проекту.

Крім того, проект вирішує питання взаємодії між органами влади та громадянами (рис. 1).



Рис. 1. Взаємодія між органами влади та громадянами в проекті “Школа електронного урядування”

Висновки. Проектний підхід у процесі впровадження е-урядування та е-демократії на регіональному рівні дає можливість вирішувати завдання не тільки внутрішньоорганізаційних комунікацій в органах влади та місцевого

врядування, а й залучити до цього процесу громадськість. На місцевому рівні доцільно проводити проекти через структурні підрозділи державних адміністрацій. На початку формування позитивного ставлення до нових форм взаємодії громадськості та влади таку функцію можна доручити відділам освіти. В процесі розвитку е-урядування на регіональному рівні – кожному підрозділу та координаційній раді.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі спрямовані на вироблення моделі управління процесами впровадження та е-урядування е-демократії на регіональному рівні через впровадження в управлінську діяльність проектного підходу.

Список використаних джерел

1. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін. ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.
2. Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. матер. наук.-практ. конф. / за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – К. : Майкрософт, 2008. – 136 с.
3. Закон України про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки // Відом. Верховної Ради України. - 2007. – № 12.
4. *ДеМарко Том. Deadline. Роман об управленні проектами* / Том ДеМарко ; пер. с англ. А. Максимовой. – М. : Вершина, 2006. – 288 с.

КРАЩІ ПРАКТИКИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Кузнецов Володимир Олександрович,

головний спеціаліст відділу прес-служби

Міністерства регіонального розвитку та будівництва

Досвід упровадження електронного врядування в Норвегії та перспективи його використання в Україні

У статті досліджено передовий досвід Норвегії у розбудові електронного урядування. Автором простежено історичні особливості цього процесу, висвітлено питання учасників електронного урядування, доступності електронних послуг, залучення громадян та підприємств до системи електронних комунікацій, законодавчої підтримки урядових рішень та розподілу відповідальності у відповідних сферах. У статті також наведено низку пропозицій з огляду на можливість використання досвіду Норвегії в українських реаліях.

Ключові слова: електронне урядування, інформаційно-комунікативні технології, стратегія розвитку, інформаційна безпека, управлінські рішення.

The article examines Norway's progressive experience in development of e-governance. The author traced the historical features of this process, outlined the participants of e-governance, accessibility of online services, involvement of citizens and businesses in electronic communications, legislative support of governmental decisions and distribution of competences in relevant areas. At the end of the article, the author delivers concise conclusions regarding the possibility of application of the Norwegian experience in Ukrainian realities.

Keywords: e-governance, information and communication technologies, development strategy, information security, administrative decisions.

Постановка проблеми. Сьогодні без розвитку електронного урядування не можна уявити прогрес суспільства і належну динаміку розвитку

управлінських процесів. Згідно з більшістю здійснених досліджень електронне урядування має важливе значення в забезпеченні продуктивності уряду і роль Е-управління зростатиме і надалі разом із зростанням ролі комунікативних технологій [1, с. 3].

Найближчими роками очікується збільшення експериментів, інновацій та організаційного вдосконалення в межах зусиль із удосконалення електронного урядування [3, с. 5]. Його розвиток визначатиметься кількістю і якістю можливостей, що надають громадянам уповноважені на це органи. Причому можливості визначаються як послуги лише в тому разі, якщо всі етапи угоди можуть відбутись у режимі он-лайн [4, с. 46].

Згідно із звітами Організації з економічного співробітництва та розвитку управління знаннями є важливою функцією держави [6]. Крім того, програми електронного уряду спрямовані на розвиток існуючих і запровадження нових наукових досліджень у галузі ІКТ у державному секторі [7, с. 3] та збільшення інвестицій в ІКТ [8].

Метою статті є аналіз факторів, заходів та механізмів, що використані для розбудови системи електронного урядування у Норвегії, а також можливості використання їх в Україні.

Виклад основного матеріалу. Норвегія має добре вмотивоване бачення центральним електронним урядом стратегії розвитку, яка ґрунтується на більш широкому баченні перспектив модернізації державного сектора [9, с. 4].

Країна вже давно активно використовує інформаційно-комунікативні технології (ІКТ), що є важливим інструментом щодо покращання якості державних послуг з метою модернізації управління [10, с. 38].

Згідно з останньою статистикою Євростату норвежці більш досвідчені й активні інтернет-користувачі, ніж більшість інших європейців. Відповідно до статистичних даних Євростату і порівняння використання Інтернету в 29-ти європейських країнах люди похилого віку в Норвегії, особливо жінки є лідерами в Європі з використання мережі Інтернет – 54% норвезьких жінок,

яким понад 55 років, використовують Інтернет щотижня, порівняно з 19% у країнах ЄС. Інтернет-користувачі серед норвезьких чоловіків тієї ж вікової групи – до 61%, водночас як в ЄС – 31%. Молоді люди, як і раніше, є найбільшою групою користувачів Інтернету – 95% у віковій групі від 16 до 24 користуються Інтернетом щотижня, порівняно з 79% молодих громадян в ЄС.

Політичне керівництво країни давно усвідомило перспективу розвитку електронного урядування. У 2000 р. перший варіант плану Політики у сфері ІКТ був опублікований Департаментом з питань торгівлі та промисловості. Міністерство торгівлі та промисловості висуває в 2000 р. "Національну стратегію інформаційної безпеки".

У 2001 р. введено в дію стратегію "Крок за кроком" – програму для інновацій та модернізації у суспільному секторі. Одна із запропонованих реформ спрямована на забезпечення постійної доступності інформації та послуг. Іншою подією є вступ у дію закону про електронні підписи. У ньому містяться докладні положення, що стосуються електронної ідентифікації людей.

У 2002 р., 1 липня ратифіковано урядовий законопроект "Положення про електронні комунікації і державне управління", підготовлений Міністерством праці та урядової адміністрації. Проект створює правові рамки для безпечного та ефективного використання електронних повідомлень. У квітні 2002 р. створено норвезький центр з Інформаційної безпеки (NorSIS), що відповідає за координацію заходів, пов'язаних з ІКТ-безпекою в Норвегії.

У грудні 2003 р. створюється проект ALTINN як рішення, орієнтоване на представлення фінансових даних від бізнесу до податкової дирекції. У травні 2003 р. норвезьке міністерство охорони здоров'я запускає унікальну Службу інформації в Інтернеті під назвою "Вільний медичний вибір". У лютому 2003 р. уряд публікує "Стратегію в галузі ІКТ у державному секторі 2003-2005". Основними напрямками діяльності є заохочення користувачів орієнтованих

послуг, підвищення ефективності та спрощення надання послуг на місцевому рівні.

У жовтні 2004 р. офіційно засновано Міністерство модернізації для підтримки зусиль уряду з модернізації державного сектора відповідно до завдань ІТ-політики та електронного уряду.

У січні 2005 р. публікуються функціональні специфікації з вимог, що застосовуються до закупівель ІПК (інфраструктура відкритих ключів). Наявність електронного ідентифікатора і підпису все частіше розглядається як передумова для ефективної електронної взаємодії з громадянами та приватного сектора.

У червні 2005 р. прийнято план дій щодо цифрового суспільства, що знаменує процес оновлення і перегляду електронних державних послуг уряду. Цього ж місяця про намір перейти до програмного забезпечення Open Source оголосив міністр модернізації, Мортен Андреас Мейер.

Введення біометричних паспортів у Норвегії 3 жовтня 2005 р. стикнулось з критикою. Висловлюються серйозні побоювання щодо безпеки нового паспорта. У листопаді 2005 р. міністерство модернізації запускає дві ініціативи: координація форуму електронного уряду і портал обробки електронних ідентифікаторів та електронних підписів.

З 1 грудня 2006 р. норвезький електронний портал державних закупівель Ehandel.no пропонує розширений спектр Інтернет-послуг.

12 лютого 2007 р. запущено новий веб-портал government.no, який забезпечує інформування громадськості з боку Норвезького уряду та його міністерств. Усі веб-адреси, отримані від попереднього веб-порталу, відтоді переспрямовані через government.no. Веб-сайт сам по собі ретельно вдосконалений і перероблений для того, щоб зробити простішим пошук урядової інформації, що заснований на передовій технології Featuring, більш доступний і спроможний скоректувати структуру для задоволення інтересів і кола громадськості.

Норвезький уряд прийняв рішення про те, що вся інформація на веб-сайтах має бути доступна у відкритих форматах документів HTML, PDF або ОФР. Зокрема, урядове рішення полягало в тому, що:

- HTML буде основним форматом для публікації громадської інформації в Інтернеті;
- використання PDF (PDF 1.4 і пізніші версії або PDF / ISO 19005-1);
- ОФР (ISO / IEC 26300) використовувати для публікації документів, до яких користувач повинен мати можливість внести зміни після завантаження. Цей формат, крім того, обов'язковий. Нове регулювання дасть змогу громадянам вільно вибирати програмне забезпечення для доступу до інформації з державних управлінь.

У 2006 р. було представлено нову стратегію ІКТ-розвитку, що зосереджується на двох основних сферах: цифрових технологій та цілодобового електронного державного управління послугами. Цифровий доступ – це насамперед питання про забезпечення належного рівня доступу до високошвидкісного Інтернету. Уряд працює з конкретною метою – забезпечити виконання усіх технологічних рішень, пов'язаних з ІКТ в державному секторі.

Важливе значення для розвитку інформаційного суспільства має набуття громадянами навичок роботи на комп'ютері. Ключовим елементом цієї стратегії є забезпечення доступу до комп'ютерів та Інтернету для всіх учнів і викладачів та розширення використання ресурсів електронного навчання. Добровільні організації відіграють ключову роль у цій роботі, так само як і бібліотеки громадських послуг, що підтримуються місцевими відділеннями праці та соціального забезпечення. Важливо, щоб доступ до змісту, наприклад, Національної бібліотеки Норвегії, Норвезької радіомовної корпорації та інших джерел знань та інформації був простим, наскільки це можливо. Сьогодні Норвегія є одним із лідерів міжнародної реалізації ІКТ у державному секторі.

Уряд засновує свою політику програмного забезпечення і відкритих стандартів для більш широкого використання відкритих джерел програмного

забезпечення. Використання відкритих стандартів ІКТ важливе, оскільки воно сприяє зміцненню взаємодії між підприємствами. Норвезький підхід до організації електронного урядування в цілому відображає необхідність децентралізованого бюджету. На міністерському рівні обсяг ІКТ-координації коливається і пов'язаний з рівнем централізації/децентралізації в структурі, рівнем відповідальності в кожному міністерстві. Стратегічний документ "Стратегія і дії, пов'язані з використанням електронних бізнес-процесів і електронних закупівель у державному секторі" свідчить про відданість уряду ідеї електронного уряду. Незважаючи на це, і на відміну від інших скандинавських країн, у Норвегії є порівняно невелика кількість проектів центральних органів державного управління, спрямованих на поліпшення он-лайн-консультацій громадян з питань безпеки та участі у розробці політики. Більшість ініціатив електронного уряду націлені на надання інформації та послуг громадянам.

З погляду норм поведінки, що охоплюють державну адміністрацію, є кілька нормативних бар'єрів на шляху розвитку електронного уряду в Норвегії. Кабінет Міністрів прийняв постанову про активну роль у створенні передумов руйнування нормативно-правових бар'єрів на надання послуг у мережі. Юридичні проблеми у нових галузях політики, такі як відкритий ключ інфраструктури (ІПК) для електронного посвідчення мають розглядатись в рамках міжурядових робочих груп. Ці ініціативи прогнозують потреби інформаційного суспільства і забезпечують законодавче спрощення без втрати точності, скорочення адміністративних тягарів, що стосуються громадян та підприємств. У результаті нормативно-правова база дає можливість розвитку, а не перешкоджає діяльності електронного уряду.

У ст. 100 Конституції 1814 р. були внесені зміни в жовтні 2004 р., що визначають конкретні права доступу до документів, а також до участі в судовому розгляді та нарадах. Ці зміни були рекомендовані Урядовою комісією з питань свободи вираження думок. У ст. 100 (5) записано: "Кожен має право

доступу до документів з боку держави і муніципального управління та право бути присутнім на засіданнях судів та адміністративних органів, що обираються народом. Винятки можуть бути встановлені законом з метою захисту персональних даних та безпеки та через інші вагомні причини ".

Закон про свободу інформації від 19 червня 1970 зі змінами, внесеними Законом від 20 червня 2003 р. передбачає, що будь-які особи мають широкі права доступу до офіційних документів, що є в розпорядженні державних органів влади. Запит може бути зроблений у будь-якій формі, включаючи анонімну і має бути негайно прийнятий до уваги. Якщо в доступі відмовлено, особа може подати апеляцію у вищий орган, а потім до парламентського омбудсмена, державної адміністрації чи суду.

Закон про особисті дані від 14 квітня 2000 р. № 31 стосується обробки персональних даних (закон про персональні дані) і захищає фізичних осіб від порушення їхнього права на недоторканність приватного життя шляхом обробки персональних даних. Закон повинен сприяти тому, щоб особисті дані оброблялись відповідно до основних правил зв'язку та прав на недоторканість приватного життя, у тому числі необхідності захисту особистої недоторканості й приватного життя.

Законодавча база, спрямована на забезпечення розвитку електронного урядування в Норвегії, відрізняється чіткою структурованістю та прозорістю підпорядкування. Закон про електронні повідомлення прийнято 4 липня 2003 р. Цей закон спрямований на забезпечення якісних, недорогих і орієнтованих на майбутнє електронних комунікативних послуг для користувачів на всій території країни для підтримки ефективного використання суспільством ресурсів шляхом сприяння конкуренції, а також стимулювання промислового розвитку та інновацій. Закон регулює порядок передачі електронних повідомлень, а також вимоги до інфраструктури, послуг та обладнання.

Урядовий законопроект "Положення про електронну комунікацію громадськості з Адміністрацією", підготовлений Міністерством праці та

урядової адміністрації, був затверджений 1 липня 2002 р. Регулювання створило правову основу для безпечного та ефективного використання електронних засобів комунікації.

Закон від 15 червня 2001 р. № 81, пов'язаний з використанням електронних підписів, містить детальний опис положень, що стосуються електронної ідентифікації людей і дає електронному підпису рівний статус із традиційним підписом.

Більша частина взаємодії між установами в Норвегії заснована на спільному обміні інформацією. Деякими великими установами були розроблені великі центральні реєстри, що використовуються ними як основа для надання послуг для громадян та бізнесу (наприклад реєстри населення розроблені і належать податковій інспекції). Важливі об'єкти інфраструктури пропонують істотні обсяги державного сектора інформації для співробітництва. Муніципальні й регіональні організації є важливими провайдерами та користувачами, поряд з підприємствами, які можуть створювати продукт на основі геоінформаційних послуг.

Міністерство у справах урядової адміністрації та реформи несе відповідальність за національну політику, пов'язану з розробкою і координацією в галузі використання інформаційних технологій. Департамент політики у сфері ІКТ у рамках міністерства відповідає за роботу з розробки стратегії та політики, пов'язаних з комплексною політикою щодо інформаційного суспільства. Департамент несе відповідальність за політику, пов'язану з розвитком широкосмугового охоплення. Він також несе відповідальність за прийняття ініціатив і координує розробку електронних адміністрацій.

Координаційний орган для електронного уряду (КоеF) є консультативним органом при міністерстві адміністрації і реформи, що складається з керівників 14 державних організацій та 2 представників з муніципального сектора. Робота полягає в тому, щоб сприяти електронній взаємодії в рамках державного

сектора з метою підвищення кількості і якості користувачів, послуг, інформації для бізнес-розвитку та більш ефективного використання суспільних ресурсів. Відділ ІТ-політики несе відповідальність за роботу, пов'язану з превентивною безпекою ІКТ, у тому числі з низкою питань, пов'язаних з особистою безпекою. Департамент також відповідає за роботу, пов'язану із створенням загальної архітектури ІКТ у державному секторі.

Норвезький центр з інформаційної безпеки (NorSIS) відповідає за координацію діяльності, пов'язаної з ІКТ-безпекою в Норвегії. Цей центр отримує доповіді про безпеку компаній і відомств. Генеральне управління аудиту Норвегії повинно забезпечити, щоб суспільні ресурси та активи використовувалися згідно з рішеннями норвезького парламенту. Управління має незалежний статус стосовно уряду, а також доповідає про результати аудиту та моніторингу діяльності установ у норвезький парламент. Управління очолюється радою у складі п'яти генеральних ревізорів, що обираються на чотирирічний термін. Призначена урядом у травні 2007 р. Урядова комісія із захисту приватного життя буде вивчати стан особистої безпеки життєдіяльності уразливих груп з огляду на технічний прогрес, розробляти рекомендації щодо зміцнення недоторканості й права на недоторканність приватного життя приватних осіб. Норвезька інспекція даних є незалежним адміністративним органом, на який покладено завдання застосування законів про захист даних. Інспекція перевіряє організацію виконання положень про обробку персональних даних, що регулюють обробку конфіденційних даних через ліцензії, а також консультує з питань захисту приватного життя.

Апеляційний рада з питань конфіденційності є органом для оскарження рішень норвезької інспекції даних.

Загальний підхід до електронного урядування в Норвегії здійснюється на основі децентралізації. Регіони та муніципалітети регіональної та місцевої влади здійснюють проекти в рамках своєї компетенції. Діяльність Норвезької асоціації місцевої та регіональної влади (KS) спрямована на те, щоб у співпраці

зі своїми членами зробити свій внесок у розвиток ІКТ за різними напрямками, а саме:

- захист інтересів муніципального сектора у відносинах з центральними органами влади;
- участь у розробці стандартів і вимог специфікації для обміну інформацією, інтеграція рішень і спільних механізмів.

KS бере участь у роботі координаційного органу з електронного уряду і проводить регулярні зустрічі з представниками Міністерства у справах урядової адміністрації та реформ. KS також бере участь у роботі кількох рад і робочих комітетів інших міністерств і різних урядових департаментів, які працюють з ІКТ.

Офіційний веб-сайт уряду Норвегії – <http://www.regjeringen.no> – функціонує як служба інформації в інтернеті, яка всебічно висвітлює діяльність міністерств і посадовців, наближає послуги до громадян та забезпечує діалог між громадськістю і виконавчою владою.

Зазначений інтернет-ресурс функціонує саме як глобальна служба інформації, в організації роботи якої беруть участь усі міністерства, завдяки чому забезпечується доступ до всіх документів, що необхідні для участі в демократичному процесі управління та комунікації. Головну відповідальність за роботу ресурсу несе Міністерство у справах урядової адміністрації та реформи, міністерські відділи обслуговування та управління інформацією. Служба складається з міністерств і канцелярії прем'єр-міністра, що координують наповнення інших веб-сайтів та порталів з наповненням головного ресурсу. Фактично всі міністерства мають свої сторінки на <http://www.regjeringen.no>, що є головними і офіційними інтернет-джерелами про діяльність відповідних органів влади. Сайт доступний для людей, забезпечено простий і надійний доступ до інформації, зрозумілий опис структури та функцій.

Засоби зв'язку допомагають приймати запитання та звернення і оперативно доводити їх до політичного керівництва. Письмові електронні звернення, оформлені за поданими зразками, реєструються та систематизуються. Велика частина з них є доступною для огляду і систематизована тематично і за часом звертання та розміщена для загального огляду, що зменшує інтенсивність звертань за одними і тими проблемами.

Найбільш важливі матеріали, що стосуються діяльності міністерства, а також всі рішення в обов'язковому порядку оприлюднюються на сайті. Міністерство підключено до електронного журналу, відвідувачі забезпечуються доступом до громадського журналу міністерства. На відповідні видання можна підписатись в електронному режимі. Користувачі можуть вільно застосовувати алгоритми дій, доступні на сторінці, використовувати подані матеріали, звертатись зі своїми питаннями за допомогою телефону та електронної пошти. Крім того, за допомогою спеціального сервісу будь-який громадянин може звернутись із замовленням документів, які не представлені на сайті. Для цього потрібно оформити відповідне замовлення, використовуючи спеціальні електронні форми. Документи надсилаються замовнику впродовж 3-5 днів.

Дотримання вимог проекту розвитку та вдосконалення мережі, яку створено 12 лютого 2007 р. на базі експериментального веб-ресурсу, що діяв з 1995 р., дало змогу розробникам реалізувати успішний проект з високою інформаційною та консультативною функціональністю. Разом із зосередженням можливостей відділів з комунікацій всіх міністерств та відомств виконавчої влади це дало змогу створити дієву систему з оперативного надання державою послуг, а не лише інформаційного ресурсу. Динаміка опрацювання звернень громадян свідчить про дієвість відповідних комунікативних підрозділів. А доступ до них можна отримати через посилання вже на головній сторінці сайту із деталізацією контактів відповідальних посадовців відповідних структурних та тематичних підрозділів.

Висновки. Досвід Норвегії в розбудові електронного урядування свідчить про необхідність системного підходу до розв'язання проблеми. Законодавче підґрунтя та системність у прийнятті змін на підтримку нових проектів мають супроводжуватись готовністю національних еліт до переорієнтації на вибудову системи надання якісних, постійно діючих послуг на основі рівності й державних гарантій, що мають відбивати відповідальність влади перед суспільством, перед кожним громадянином і платником податків. Україна також потребує колосальних капіталовкладень, лише частину з яких можуть компенсувати приватні особи та інвестори. Системність змін спонукає до перегляду безпекових норм та гарантій конфіденційності інформації. Утім Норвезький досвід дає змогу максимально мінімізувати втрати та розраховувати на поступове зростання довіри громадян до держави.

Цього можна досягнути за рахунок:

- максимальної прозорості перетворень;
- урізноманітнення, зручності та дієвості електронних сервісів;
- рівного доступу до джерел інформації;
- спрощення бюрократичних бар'єрів;
- гарантування права на звернення та розгляду справи у визначені законом терміни;
- забезпечення контролю виконання рішень;
- зростання ролі громадських організацій у дотриманні прав та здійсненні влади.

Перспективи подальших досліджень. Потребує також кардинального перегляду стратегія присутності України та українського продукту в інтернет-просторі. Але фундаментальним і основним завданням України залишаються викорінення корупції. Абсолютно очевидно, що розвиток електронного урядування в нашій країні буде як заручником цієї проблеми, так і найбільш ефективним інструментом її розв'язання. Розбалансованість державного апарату також виступає одним з негативних стримуючих факторів. З огляду на

це уряду необхідно приділити першорядну увагу структуризації управлінських рішень та максимальній систематизації та створення єдиного підходу до порядку надання послуг та системи контролю за їх якістю. Це сприятиме закріпленню на практиці нових тенденцій в галузі ресурсозбереження, а за рахунок створення кількох основних, а, можливо, єдиного урядового інтернет-порталу – подальшому розмежуванню повноважень та відповідальності.

Список використаних джерел

1. Benchmarking e-Government in Europe and the US [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rand.org/pubs/monograph_reports/MR1733/MR1733.pdf
2. Brown University 7th International Ranking of E-Government Initiatives [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://micheladrien.blogspot.com/2007/07/brown-university-7th-international.html>
3. Esis org journal [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.esjis.org/journal/volumes/volume17/no2/05flaketal.pdf>
4. Global E-Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>
5. Darrell M. West Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0817_egovernment_west/0817_egovernment_west.pdf
6. United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance. – United Nations, New York, 2008.
7. ICT in Public Sector (eGovernment) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ntnu.no/ict/egov>
8. Department of Computer and Information Science [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.idi.ntnu.no
9. OECD e-Government Studies Norway: Chapter 4. Planning and Leadership [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://www.ingentaconnect.com/content/oecd/16080270/2005/00002005/00000012/4205151ec006>

10. OECD e-Government Studies: Norway [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oecd.org/document/29/0,3343,en_2649_34129_35255837_1_1_1_1,00.html

Купріяненко Леся Василівна,
аспірант кафедри інформаційної політики
Національної академії державного управління
при Президентові України

Роль комунікативних кампаній у підвищенні рівня користування державними електронними послугами: зарубіжний досвід

Стаття присвячена огляду успішного зарубіжного досвіду впровадження комунікативних кампаній у сфері надання державних електронних послуг. Акцентується увага на можливостях комунікативних кампаній щодо сприяння розв'язанню проблем доступу населення до таких послуг, просуванню та розвитку ідей електронного врядування, забезпечення демократичного діалогу громадянина і держави в цьому процесі. У центрі уваги дослідників - психологічна та соціально-поведінкова сфери впливу комунікативних кампаній.

Ключові слова: комунікативна кампанія, державні електронні послуги, поведінкові фактори.

The article examines the successful practice of foreign communication campaigns in providing online public services. The main problems addressed in this article are the ability of communication campaigns to facilitate access of citizens to these services, the promotion and development of e-governance and provision of democratic dialogue between a citizen

and the state in this process. The authors focus on psychological, social and behavioral factors of the communication campaigns.

Keywords: communication campaign, online public services, behavioral factors.

Постановка проблеми. Упровадження і розвиток інформаційно-комунікативних технологій - пріоритетна стратегія органів влади багатьох країн світу та ключ до отримання глобальних конкурентних переваг. Країни, які досягли повного або майже повного представлення державних послуг в Інтернеті, спрямовують свої зусилля на їх трансформацію та просування. Країни, що тільки наближаються до такого рівня представлення, більше уваги приділяють технократичним аспектам. Проте ефективність втілення державних програм залежить значною мірою від розуміння важливості дій у цьому напрямі державними службовцями, представниками бізнесу, засобами масової інформації та громадськістю в цілому.

Рівень упровадження публічних електронних послуг є дуже різним, залежно від країни. Навіть, у межах Європейських співтовариств рівень користування публічними електронними послугами населенням країн варіюється в кілька разів [1, с. 20]. Основна перешкода – це відсутність доступу до послуг е-уряду. Щоб подолати цю перешкоду необхідно вирішити низку економічних або технічних питань.

Існують також психологічні та соціально-поведінкові бар'єри впровадження електронних послуг (страх перед необхідністю змінити надовго свої комунікативні звички, скептицизм, страх, що особисті дані можуть стати доступними стороннім особам тощо). Тому все частіше складовою частиною інтегральних стратегій органів влади країн стають комунікативні кампанії, первісною метою яких є зміна поведінкових алгоритмів окремих індивідуумів для досягнення індивідуальної та суспільної користі.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність та переваги впровадження комунікативних кампаній як засобу просування ідей

електронного врядування (у тому числі, електронних послуг) виходять із загальної світової практики, яка відображена у відповідних документах та доповідях. Окремо комунікативні кампанії в цій сфері вітчизняними вченими не досліджувались і практичний досвід не узагальнювався.

Проте за останнє десятиріччя значно зросла кількість наукових праць, присвячених вивченню засобів спілкування у мережі Інтернет (блоги, поштові розсилки, чати, веб-форуми, групи новин, соціальні мережі, спеціальні веб-сторінки) і їх потенціалу у розв'язанні політичних, соціальних і культурних проблем. Г.Лоусон-Бордерз і Р.Кірк доводять на прикладі блогів їхню ефективність та стверджують, що застосування цих інструментів стане стандартною частиною майбутніх кампаній.

Дослідники та практики впровадження електронного врядування зауважують, що однаково важливо здійснювати комунікативний вплив як на громадськість, так і на представників державного апарату. П.Паскуаль, експерт ПРООН в Азії та Тихоокеанському регіоні, вважає, що бюрократія чинить опір змінам, які відбуваються. Це частково викликано відсутністю інформації та повним нерозумінням проблем і природи цих змін [8, с. 29]. О.Сагна також підкреслює, що бюрократія та опір змінам – характеристики державного управління, які заважають досягнути реальної адміністративної модернізації [6, с. 9].

За результатами обстежень, проведених статистичними організаціями, спеціальних обстежень, оглядів операторів зв'язку визнається необхідним подальше вивчення як нинішніх користувачів, так і тих, хто не користується он-лайнними послугами, їхніх моделей поведінки, інтересів, позицій. Це має ключове значення для реалізації орієнтованих на цільову аудиторію конкретних політичних стратегій.

Свій внесок у краще розуміння впливу індивідуальних та організаційних факторів на “намір використовувати” технології електронного врядування

зробили Дж.Фу, Д.Гілберт, Д.Піллінг та Х.Боелтзіг, Д.Дімітрова і Й.Чен, Л.Картер і Ф.Беланжер, Р.Дозані, М.Мун і Д.Норріс, М.Горст та ін.

Наукова теоретико-методологічна база для дослідження комунікативних кампаній останніми роками збагатилась працями вчених з проблем оцінювання (Harvard Research Project, Т.Валенте, Ч.Аткін, Р.Райс, Ч.Салмон, Л.Шнайдер та інші), природи успіху (К.Роуз, А.Морехед та Р.Пенман), переконливості повідомлень (Ш.Шавітт і Нельсон, А.Гунтер) тощо.

Метою публікації є визначення можливостей комунікативних кампаній, спрямованих на усвідомлення, сприйняття та просування серед широких верств населення ідеї електронного врядування в частині надання, покращення та трансформації державних електронних послуг.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, комунікативні кампанії варто визначати як цілеспрямовані спроби змінити поведінку цільової аудиторії на суспільно бажану у визначений період часу шляхом організованої комунікативної діяльності із залученням засобів масової інформації, а також міжособистісної взаємодії.

З позиції проектного менеджменту життєвого циклу комунікативної кампанії її можна додатково визначити таким чином:

- 1) має чітко фіксований початок та завершення;
- 2) спричинює зміну поведінки, ставлення та сприйняття цільової аудиторії;
- 3) вимагає нових системних або організаційних заходів;
- 4) зазвичай завершується, коли мета вже досягнута;
- 5) у ході реалізації залучається інтелектуальний компонент – знання і досвід різних людей;
- 6) має організаційний і кадровий ресурс забезпечення, який застосовується відповідно до етапів упровадження кампанії;
- 7) має визначений кошторис.

З кожним днем комунікативні кампанії стають все складнішими. Їхні розробники диверсифікують свої стратегії, відмовляючись від помилкової думки, що інформація сама по собі може змінити поведінку людини.

Заходи є більш ефективними, якщо вони ґрунтуються на емпіричних дослідженнях того, які саме фактори впливають на рішення людини виконати конкретну дію, або способів скерування вже існуючої поведінки таким чином, щоб отримати більш бажані для суспільства результати.

За сучасною біхевіористською теорією, існує вісім факторів, що визначають поведінку людини (впливають на неї). До цих факторів належать:

- намір;
- зовнішні обмеження (перешкоди);
- навички;
- ставлення;
- норми;
- власні стандарти;
- емоції;
- оцінка власної спроможності. Ці фактори можуть бути корисними при плануванні та оцінюванні кампаній, окремих заходів.

Розглянемо в контексті цього підходу (на прикладі користування державними електронними послугами), на які поведінкові аспекти може вплинути розробник комунікативної кампанії (табл. 1).

Таблиця 1

Результати емпіричних досліджень у розрізі факторів, що впливають на користування населенням електронними державними послугами

<i>Фактори, що визначають поведінку</i>	<i>Результати емпіричних досліджень</i>
Намір	Використання електронних засобів може розглядатися громадянами як чудова можливість досягнути своєї мети: мобільно отримати медичні

	послуги та послуги із соціального/пенсійного забезпечення, знайти роботу/місце навчання тощо [2, с. 65]
Зовнішні обмеження	Люди можуть не мати необхідного обладнання та фінансових можливостей, щоб сплачувати за підключення до Інтернету
Навички	Відсутність або недостатність навичок користування комп'ютером та/або Інтернетом – одна з основних причин низького рівня користування е-послугами. Представники національних меншин можуть не володіти офіційною державною мовою
Ставлення	Шестеро з десяти людей в Німеччині продовжують вважати, що порівняно з традиційними послугами електронне врядування є не досить надійним та безпечним [9]. Крім того, електронне врядування не здатне вирішити певні питання і розв'язати проблеми, задовольнити індивідуальні потреби. Користування електронними послугами, на думку користувачів, вимагає значних зусиль або для цього необхідно мати особливі технічні можливості
Норми	Відсутність всезагального е-права громадян на користування електронними засобами для того, щоб контактувати і співпрацювати з державними органами з метою реалізації своїх прав і виконання обов'язків, є одним з головних бар'єрів [2, с. 65]. Користування інформаційно-комунікативними технологіями розглядається як інструмент інкорпорування виключених із соціуму (знедолених) верств населення [2, с. 69].
Власні стандарти	Більше 50% потенційних користувачів думають, що вони потребують для отримання конкретної послуги прямого (віч-на-віч) контакту з державною службою [5, с. 51]
Емоції	Е-доступність допомагає людям, навіть з обмеженими фізичними можливостями, підвищити самооцінку, а саме - подолати такі емоції: негативне оцінювання власного тіла та зовнішності, почуття неповноцінності, тривожність, депресію, недовіру, пасивне сприйняття агресивності та імпульсивності (емоційна та соціальна самоізоляція) [3, с. 110]

Оцінка власної спроможності	Люди можуть користуватися електронними послугами, звернувшись за допомогою до сім'ї, друзів та інших посередників. Загалом вони отримують можливість збільшити рівень своєї участі в управлінні державою та прийнятті обґрунтованих державних рішень, насамперед тих, що стосуються їхнього власного життя.
-----------------------------	---

Людиноцентричний (citizen-centric) підхід у наданні послуг е-врядування, який застосовується в Європейських співтовариствах, визначає, що надання рентабельних, персоніфікованих та відповідних електронних послуг має одночасно відбуватися із процесом зміцнення демократичного діалогу, тобто із позитивним перетворенням відносин держави і громадянина [7, с. 1]. Для цього прості заходи з підвищення довіри до органів влади, організаційні зміни самі по собі не є достатніми.

Вказаний підхід має вирішальне значення для тих, хто виробляє і/або споживає е-послуги.

Для забезпечення активної участі громадян у цьому процесі, об'єктові впливу адресуються повідомлення (посили) такого змісту [7, с. 6]:

- “як громадянин ти маєш розуміти зв'язок між твоїми правами отримувати послуги від держави і твоїми обов'язками, які виникають під час користування ними”;
- “як громадянин ти маєш розуміти важливість зв'язку, який існує між використанням твоїх персональних даних та наданням тобі належних послуг”.

У табл. 2 розглянемо практичні питання, які стосуються доступу до електронних державних послуг, проте всі вони мають тісний зв'язок з управлінням громадською думкою.

Таблиця 2

Досвід розв’язання проблем доступу населення до електронних державних послуг

<i>Проблема</i>	<i>Розв’язання</i>	<i>Приклади комунікативних кампаній</i>
<i>Відсутність обладнання.</i> “Поки деякі люди не можуть дозволити собі придбати відповідні технічні пристрої, інші не зацікавлені в користуванні (або володінні) ними, або навіть бояться проблем, пов’язаних з безпекою даних” [9]	<i>Громадський доступ.</i> Громадські або інші організації пропонують можливість скористатися обладнанням, розташованим у громадських місцях та адмінбудинках. Наприклад, Lehava центри в Ізраїлі, "MultimediaStations" в Австрії, пункти громадського Інтернет-доступу у Великобританії тощо.	Проект “Citizen First” (2004-2008 рр.) був спрямований на скорочення цифрової нерівності на території Ірландії, Нідерландів, Бельгії та Великобританії. У рамках цього проекту створена мережа громадських комп’ютерів.
<i>Витрати на підключення.</i> З одного боку, чим нижчі доходи домогосподарств, тим більше з них перебувають off-line (не підключені до Інтернету). З другого боку, люди відмовляються від підключення заради економії (наприклад у зв’язку із втратою роботи)	<i>Спеціальні заходи, спрямовані на групи населення з низьким рівнем доходів:</i> - субсидування ввідних навчальних ІТ-курсів для всіх зацікавлених; - сприяння в придбанні комп’ютерів; - відшкодування витрат на придбання широкосмугового доступу. Доступ до всіх урядових сайтів з громадських Інтернет-пунктів є безкоштовним	Кампанія “Digital Literacy campaign” (Чілі, 2003 р.) була спрямована на навчання півмільйона осіб ІТ-навичкам. Крім того, близько 500 початкових та середніх шкіл почали регулярно відкривати для суспільства свої комп’ютерні класи та лабораторії в поза навчальний час
<i>Недостатня зацікавленість</i>	<i>Підвищення поінформованості</i>	Проект “eBrasil” (2005-2015 рр.). Проект

	<i>громадян шляхом залучення та координації діяльності всіх груп населення та впровадження активної ПР-стратегії</i>	спрямований на просування концепції електронного розвитку. Акцент робиться на підвищенні поінформованості громадськості, академічних кіл, політичного керівництва, приватного сектора та інших стосовно важливості стратегічного використання інформаційно-комунікативних технологій для прискорення соціально-економічного розвитку Бразилії
<i>Недостатній рівень комп'ютерної грамотності</i>	<i>Підтримка ІТ-навчання та самоосвіти.</i> Деякі вебсайти пропонують підказки менш досвідченим користувачам. У Німеччині також є ряд адміністративних послуг, що доступні по телефону	Кампанія “Our future. It’s in our hands”, яка впроваджується з 2007 р. у Великобританії, закликає людей взяти контроль над власним майбутнім, інвестуючи в свої знання та навички
<i>Безпека даних.</i> Багато людей не відчують упевненості в тому, що їхні дані не будуть прочитані сторонніми особами, а також остерігаються виявів насильства/шахрайства з боку інших	<i>Введення стандартів безпеки, захист даних (використання електронного підпису, шифрування даних) тощо</i>	“Sentido común” (“Здоровий глузд”, Іспанія). Темати кампанії є дозвілля і комунікації; он-лайн шахрайство; безпека малих та середніх підприємств. Термін кампанії не встановлений

У контексті позитивних практик щодо реалізації комунікативних кампаній з провадження електронних послуг доцільно згадати окремі

комунікативні кампанії у Великобританії та Австралії. Одна з них була орієнтована на широку громадськість, інша – на публічних службовців.

У Великобританії національна кампанія “Connect to your Council” упроваджувалась у три етапи з 2006 по 2008 рр. Ця кампанія була спрямована на інформування населення та заохочення користування послугами місцевих органів влади, доступних на сайті www.direct.gov.uk/mycouncil. Сайт DirectGov позиціонувався як кінцевий он-лайн канал доступу до всіх національних та локальних послуг.

На кожному етапі просувалися різні електронні послуги: 16 – на першому, 10 – на другому та 4 – на третьому. Канали передачі повідомлень також варіювалися. Зокрема, на першому та другому етапі пріоритетне місце посідала реклама на радіо.

Кампанія відрізнялась високою креативністю, за що отримала низку нагород рекламної індустрії.

За даними Євростату, у період проведення кампанії відсоток користувачів Інтернету, що активно використовують веб-сайти органів влади, зріс від 31 до 46%. За іншими даними, рівень охоплення послугами становив 85-90% дорослого населення.

Наводимо ключові висновки, що зроблені за результатами кампанії [11, с. 31-33]:

1) використання місцевих засобів масової інформації та інших засобів комунікації для розміщення реклами сприяло підвищенню обізнаності населення, зростанню відвідувань сайтів, що, у свою чергу, дало змогу зекономити на наданні послуг традиційним способом, зберегти досягнення уряду в цій сфері, зміцнити співробітництво різних органів влади;

2) був створений інструментарій для креативного наповнення змісту майбутніх кампаній та акцій місцевих органів влади;

3) виявлено різні причини користування електронними послугами, кожна з яких підсилювалася конкретною рекламою;

4) різні групи кінцевих користувачів мають різні очікування від користування електронними послугами, тому необхідно приділяти більше уваги кожному споживачеві;

5) дуже важливо забезпечувати і підтримувати регулярний моніторинг користування вебсайтом та змін очікувань і думок споживачів – як для покращення послуг у мережі, так і для контролю за наслідками будь-яких проведених заходів.

У 1999 р. дослідження виявили, що зайняті в програмі “Government Online” державні службовці австралійського штату Вікторія мали досить високий рівень обізнаності та усвідомлення важливості програми, натомість визнання переваг і необхідності забезпечити населенню різноманітні електронні послуги було відсутнім. Потрібно було їх переконати у величезному потенціалі електронних послуг. Оскільки рівень розуміння та інформованості варіювався залежно від профілю департаменту, міністерства та відомства, повідомлення кампанії розроблялися для кожного з них окремо. Перевага надавалася електронним каналам комунікації та безпосередньому контакту.

Ключові акценти повідомлень були такими: переконати, що прогрес державних електронних послуг стосується роботи державного службовця безпосередньо; мотивувати тим, що електронні послуги – це спосіб покращити власне життя (наприклад за рахунок економії часу); долучити до співтовариства “он-лайн ентузіастів”, які можуть передати успішний досвід користування електронними послугами в особистих цілях (наприклад е-комерція) і переконують, що такі проекти вже добре працюють.

Щомісячна діяльність Групи з впровадження кампанії охоплювала таке: створення матеріалів, підтримку та оновлення вебсайту, огляд діяльності кожного департаменту (міністерства, відомства), надсилання двох електронних листів та листівок усім співробітникам, презентації, інформаційні сесії, засідання та наради.

У підсумку зазначимо, що програма “Government Online”, яка діяла з 1996 по 2001 р., вивела штат Вікторія у світові лідери з надання електронних послуг. Рівень представлення їх в Інтернеті наприкінці 2001 р. – 86%, що задовольнило 92% поточного попиту.

Засвоєні уроки кампанії [12, с. 25]:

- 1) вимагається рішуча прихильність програмі на всіх рівнях: від міністерського і нижче;
- 2) централізована координація дій: надання сильної і практичної допомоги знаннями і досвідом усім установам;
- 3) будь-які юридичні перешкоди мають бути ідентифіковані і подолані, щоб забезпечити весь спектр послуг у мережі;
- 4) внутрішня комунікативна стратегія: вигоди від упровадження програми мають бути усвідомлені і люди повинні зрозуміти, яка їхня роль у цьому процесі;
- 5) моделювання послуг: має бути використаний структурний підхід до розуміння потреб клієнта та кращого способу надання послуг;
- 6) управління знаннями: спосіб, у який необхідно розвивати електронні послуги, має бути доведений співробітникам в зручній та доступній формі;
- 7) забезпечення моніторингу та звітності;
- 8) забезпечення різних точок доступу клієнта до державних електронних послуг залежно від його потреб;
- 9) зовнішня комунікація: громадськість має знати про послуги, що пропонуються он-лайн, та вигоди, які виникають від користування ними.

Висновки. Таким чином, комунікативні кампанії як підхід до забезпечення бажаного рівня користування електронними послугами дають змогу:

- створити умови, щоб ідея електронного врядування в суспільстві “запрацювала”;
- збільшити ефективність технічних та організаційних заходів органів публічної влади;

- поставити проблеми, які вимагають розв'язання, на пріоритетне місце в порядку денному;
- передбачити можливий опір змінам з боку всіх учасників процесу;
- створити відповідну до громадських очікувань пропозицію (належні та різноманітні електронні послуги) та адекватний попит;
- трансформувати відносини “держава – громадянин”, побудувавши їх насамперед на довірі;
- створити можливість для ефективного та мобільного оцінювання суспільного розвитку і зміни громадської думки (за допомогою електронних засобів зв'язку).

Список використаних джерел

1. Benchmarking in a Policy Perspective. Public services / Final Report No.4 - Bonn: Empirica [Gesellschaft für Kommunikations und Technologieforschung], 2006. - 117 p.
2. Breaking barriers to e-government. Overcoming obstacles to improving European public services / Prepared for the eGovernment Unit, DG Information society and Media, European Commission. - 23.12.2007. - Deliverable 3. - 82 P.
3. Cristescu I. Emotions in human-computer interaction: the role of nonverbal behavior in interactive systems / Irina Cristescu // Informatica Economică. - 2008. - № 2 (46). - P. 110-116.
4. Hüsing T. Benchmarking in a Policy Perspective – Digital literacy and ICT skills [Online resource] / Tobias Hüsing, Werner B. Korte. - Bonn: Empirica [Gesellschaft für Kommunikations und Technologieforschung], 2007. - Report 07/2007. - Seria : The Information Society. - 70 P. - Online : http://www.empirica.com/publikationen/documents/No07-2007_BenchPol_digital_literacy.pdf.
5. Millard J. User attitudes to e-government citizen services in Europe / Jeremy Millard // International journal of Electronic government research. - April-June 2006. - Vol. 2. - Issue 2. - P. 49-58.

6. Sagna O. Modernizing public services through the use of ICT`s: the case of Senegal / Oliver Sagna ; Paul Cunningham and Miriam Cunningham (Eds) // IST-Africa 2006 : Conference Proceedings, 3-5 May 2006. - Dublin : IIMC International Information Management Corporation Limited, 2006.

7. A handbook for citizen-centric eGovernment [Online resource] / Series editors : Trond Arne Undheim and Michael Blakemore ; Prepared for the eGovernment unit, DG Information Society and Media, European Commission. - Birmingham : ECOTEC Research & Consulting, 2007. - Version 2.1. - 104 P. - Online : http://www.ccegov.eu/downloads/Handbook_Final_031207.pdf

8. Pascual P. E-Government / Patricia J. Pascual. - [New York] : UNDP-APDIP, 2003. - 40 p.

9. E4 Expert Exchange System [Online resource] : Why do some people still have no access to eGovernment services? / Responsible editor : Nico de Abreu, the Center for Technology and Society at Technical University - Berlin, Vienna, Tel Aviv, Paris, Sofia, Tampere : ELOST, 2006. - Online : http://www.e4-info.eu/wiki/index.php/Why_do_some_people_still_have_no_access_to_eGovernment_services%3F

10. Lowson-Borders G. Blogs in campaign communication. / Gracie Lowson-Borders, Rita Kirk // American behavioral scientist. - December 2005. - Volume 49. - N. 8. - P. 548-559.

11. The Communities and Local Government "Connect to your Council" Take-Up Campaign. Campaign Review and Recommendations for Future Local Authority Campaigns (Bursts 1-3) [Online resource] / Department for Communities and Local Government. - London: Crown, 2007. - 38 P. - Online : http://www.communities.gov.uk/documents/localgovernment/pdf/Connect_your_council.pdf

12. Government online. A report card 1996-2001 / Melbourne : Ministry for information and communication technology, [2002]. - 38 p.

ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ ТА БЕЗПЕКА

*Давидюк Володимир Сергійович,
директор Департаменту інформаційних технологій
Державного комітету фінансового моніторингу України*

Нормативно-правові аспекти безпеки інформаційних ресурсів у системах електронного урядування

У статті розглядаються проблеми юридичного регулювання захисту інформації в системах електронного урядування. Проаналізовані аспекти розвитку нормативно-правового забезпечення захисту інформаційних ресурсів, зроблено уточнення щодо гармонізації підходів до забезпечення безпеки інформації е-урядування, запропоновано підходи до аналізу та класифікації інформації при створенні комплексних систем захисту інформації е-урядування.

Ключові слова: електронне урядування, захист інформації, нормативно-правове забезпечення.

The article reviews the issues of legal regulation of information security in e-governance systems. It analyzes the aspects of the legal support of the security of information resources, clarifies the issues of harmonization of approaches to information security in e-governance, and offers approaches to analysis and information classification in the development of comprehensive information security systems in e-governance.

Keywords: e-governance, information security, legal support.

Постановка проблеми. Упровадження в Україні технологій електронного урядування сприяє збільшенню електронного обігу та концентрації електронних інформаційних ресурсів, що водночас призводить до зростання загроз інформаційній безпеці суспільства та його суб'єктам. Створювані елементи електронного урядування за умов несанкціонованого доступу до них можуть нанести економічних, моральних збитків громадянину, бізнесу, державі, суспільству.

В умовах істотних змін в економічній, політичній і соціальній сферах від адміністративних органів України вимагається чітка та адекватна реакція на виклики та загрози, що може забезпечити впровадження електронного урядування та створення для реалізації суспільних благ відповідних інформаційних ресурсів.

Практичне впровадження елементів електронного урядування потребує значних фінансових, матеріальних, кадрових та інших ресурсів. Слід відзначити, що різnorідний характер інформації, пов'язаний з різною природою обмеження доступу до неї, формує її власниками, або повноваженими особами (установами) численні вимоги до забезпечення безпеки такої інформації. В системах електронного урядування одночасно може перебувати однакова за змістом інформація, до якої висуваються одночасно кілька комплексів вимог із забезпечення її захисту.

Наявність законодавчої бази, що гармонізує основні норми щодо захисту інформації з обмеженим доступом, яка має різні джерела походження, а також різну природу конфіденційності (таємності) такої інформації - є підґрунтям оптимізації створення захищених елементів електронного урядування, які, за обмеженості ресурсів, забезпечать необхідний рівень захисту інформації електронного урядування, зменшать ризики загроз інформаційній безпеці держави та забезпечать раціоналізацію інформаційного забезпечення адміністративних процедур; створення прозорих та надійних механізмів надання адміністративних послуг; ефективний контроль оснований на достовірній інформації.

Проблема, на розв'язання якої спрямоване дослідження, деякі результати якого викладені в цій статті, пов'язана з необхідністю виявлення факторів, що справляють суттєвий вплив на нормативно-правове урегулювання захисту різних видів інформації в системах електронного урядування. Теоретично проблема також пов'язана з низкою практичних аспектів державного управління в сучасній Україні, зокрема пов'язаних з проблемами збирання,

обробки та використання в центральних і місцевих органах державної влади інформації, необхідної для здійснення управлінської діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Наукова проблематика, спрямована на вивчення та систематизацію вимог до захисту інформації в державних та інших органах та установах, є актуальною для сфери інтересів, передусім технічних, фізичних, математичних, а останнім часом і юридичних наук. Сплеск особливого зацікавлення цим напрямом дослідження відбувається нині в Україні та країнах, що входять до Співдружності Незалежних Держав, де цій темі присвятили свої дослідження А.Баранов, А.В.Бойченко, О.А.Бойченко, М.М.Будько, В.Гавловський, О.Г.Додонов, С.Є.Захаренко, М.Згуровський, П.П.Ігнатенко, Р.Калюжний, Б.А.Кормич, М.І.Кротов, О.В.Нестеренко, А.М.Новиков, І.П.Синицин, В.Ю.Суслов, В.Цимбалюк. Проводячи це дослідження, ми спираємося на працях згаданих учених як на такі, де започатковано розв'язання зазначеної наукової проблеми.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Наукові праці, присвячені дослідженню символів вимог до захисту інформації, переважно мають дескриптивний характер. У них зібрано багатий фактологічний матеріал, описані вимоги до захисту інформації в автоматизованих системах, банківських системах, комерційних інформаційних системах, у державних інформаційно-телекомунікаційних системах, проаналізовані відносини суб'єктів таких систем. Проте аспекти, що носять передусім управлінський характер і пов'язані з розглядом захисту інформації систем електронного урядування як невід'ємного елемента системи державного управління, здебільшого залишалися поза увагою дослідників. У роботі дістали подальшого розвитку питання нормативно-правового забезпечення захисту інформаційних ресурсів, зроблено уточнення щодо гармонізації підходів до забезпечення безпеки інформації електронного урядування, запропоновано підходи до аналізу факторів, що визначають створення комплексних систем захисту інформації в елементах електронного урядування.

Метою статті є визначити сутнісні характеристики вимог до захисту інформації як елемента підсистеми державного управління, виявити фактори, що справляють суттєвий вплив на їх формування різними підсистемами суспільства, запропонувати підходи щодо класифікації цих вимог.

Електронне урядування як механізм державного управління безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами тощо і є способом організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади.

На сьогодні здебільшого Україна перебуває на етапі інформування органами влади про свою діяльність. Лише в деяких органах влади застосовують певні елементи електронного документообігу. Однією з проблем такого стану є відсутність надійних механізмів захисту державних інформаційних ресурсів як під час надання адміністративних послуг через глобальну мережу Інтернет, так і в інформаційно-аналітичних системах підтримки прийняття управлінських рішень органів державної влади. Таким чином, забезпечення функціонування системи електронного урядування можливо лише за умови захисту інформаційних ресурсів, які є ядром цієї системи, і, відповідно, забезпечення довіри громадян, бізнесу, органів влади до цієї системи.

Проаналізувавши вплив зовнішніх і внутрішніх загроз інформаційній безпеці, для захисту державних інформаційних ресурсів електронного урядування можна виділити наступні напрями діяльності в цій сфері державних органів:

- забезпечення цілісності й вірогідності інформації (недопущення неправомірної зміни або знищення інформації);

- охорона конфіденційності інформації, доступ до якої обмежений законом або відповідно до закону;
- реалізація права на інформацію (гарантованого доступу до інформації, у випадках, коли такий доступ має бути забезпечений).

Державне регулювання у сфері захисту інформації в системі електронного урядування доцільно забезпечувати шляхом установлення вимог щодо захисту інформації до її власників, інформаційних систем, користувачів інформаційно-телекомунікаційних мереж, а також встановлення відповідальності за несанкціонований доступ до конфіденційної інформації або за інші види правопорушень у сфері захисту інформації й права на інформацію.

Правовідносини у сфері інформаційної безпеки є одним із важливих інститутів інформаційного права, що формує систему підзаконних нормативно-правових актів і нормативно-методичних матеріалів.

У процесі дослідження з'ясовано, що з об'єктивних причин законодавство "відставної" від потреб практики інформаційної безпеки. Це пов'язане з тим, що законодавче регулювання у сфері інформаційної безпеки деякими її суб'єктами розглядається як статична управлінська категорія.

Однак, на нашу думку, інформаційну безпеку варто розглядати як суспільні відносини (правовідносини, процес) інформації з підтримки життєво важливих інтересів людини, суспільства, держави від можливих загроз їх правомірним інтересам і потребам.

На сьогодні в Україні існує близько трьох тисяч нормативно-правових актів, які прямо або опосередковано регулюють, охороняють, захищають, підтримують суспільні відносини у сфері інформації, у тому числі близько трьохсот законодавчих (законів і постанов, прийнятих Верховною Радою України). Основу законодавства України у сфері електронного урядування становлять: Конституція України, низка Кодексів (Карний, Цивільний, Господарський та ін.), Закон про інформацію, Закон про захист інформації в автоматизованих системах і ряд інших спеціальних законів.

Закони держав і підзаконні нормативно-правові акти мають регулятивне, дозвоільне, заборонне, охоронне, захисне втримування. Однак низка проаналізованих нормативних положень з охорони й захисту суспільних відносин в інформаційній сфері, у тому числі інформації в комп'ютеризованих інформаційних системах, не відповідають рівню розвитку суспільства щодо сучасних інформаційних технологій. З метою виправлення цієї ситуації розроблена концепція систематизації законодавства у сфері інформації й обґрунтована ідея формування єдиного законодавчого акта – Кодексу України про інформацію. Але за умови міжвідомчої роз'єднаності дотепер проект такого Кодексу не розробляється. Пропозиції державних органів мають вузьковідомчу спрямованість і слабку наукову підтримку. Це пов'язане з невисокими рівнем організації відповідної діяльності зазначених органів державної виконавчої влади, з відсутністю бажання залучення до розробки систематизації законодавства вітчизняних учених, які спеціалізуються у цій галузі права.

Слід відзначити, що хоч в Україні вже сформована вітчизняна наукова школа інформаційного права, однак в інформаційному праві поки ще чітко не визначене наукове забезпечення нормативно-правової і методичної бази побудови захищених елементів електронного урядування. Питання забезпечення інформаційної безпеки сьогодні для України стоять на одному рівні із захистом суверенітету і територіальної цілісності, забезпеченням її економічної безпеки. Рівень інформаційної безпеки активно впливає на стан політичної, економічної, оборонної та інших складових національної безпеки України, оскільки найчастіше реалізація інформаційних загроз - це завдання шкоди в політичній, військовій, економічній, соціальній, екологічній сферах тощо.

Відповідно до ст. 17 Конституції України “забезпечення інформаційної безпеки є однією з найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу” [1]. Однак, на жаль, на сучасному етапі в Україні цей

процес має стихійний, малокерований характер. Специфіка цих проблем полягає в тому, що об'єктивно достатній рівень захищеності інформаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів може бути досягнутий тільки у результаті чіткого визначення об'єктів інформаційної безпеки України, забезпечення надійного функціонування державних та суспільних інститутів для реалізації практичних заходів забезпечення інформаційної безпеки на основі відповідної нормативно-правової бази.

Аналіз стану інформаційної безпеки України показує, що до основних проблем забезпечення інформаційної безпеки належать проблеми загальносистемного характеру, пов'язані з відсутністю наукового обґрунтування і практичної апробації політики і методології державної системи інформаційної безпеки. За характером це правові та нормативно-правові, науково-технічні, економічні, організаційні, кадрові проблеми тощо.

Пріоритетним завданням є створення законодавчої і нормативно-правової бази забезпечення інформаційної безпеки, а саме нормативно-правової бази щодо розподілу і використання персональної інформації з метою створення умов для інформаційних відносин між органами державної влади і суспільства, розробки регламенту інформаційного обміну для органів державної влади і управління, закріплення відповідальності посадових осіб, громадян за додержання вимог інформаційної безпеки. Для України, яка прагне вступити до Європейського Співтовариства, особливо важливим є приведення чинного законодавства у відповідність із європейськими стандартами, що передбачає прийняття нових законів, удосконалення та доопрацювання чинних.

Згідно з чинним українським законодавством громадяни і юридичні особи, ОДВ і органи місцевого самоврядування мають право вживати будь-яких не заборонені законом заходів щодо захисту інформації, власниками якої вони є, зокрема ними для захисту інформації:

- обмежується доступ до конфіденційної інформації шляхом прийняття правових, організаційних і технічних заходів такого обмеження;

- встановлюється режим доступу до конфіденційної інформації й роботи з нею;

- використовуються технічні й програмні засоби захисту інформації.

За наявності обмежень на доступ до інформації або на поширення інформації власники такої інформації мають встановлювати умови використання інформації, що забезпечують дотримання зазначених обмежень, і інформувати про них осіб, які одержують доступ до такої інформації.

Зокрема, виходячи з наведеного в рамках цього дослідження запропоновано основні засади та методи забезпечення безпеки інформаційних ресурсів, що включають:

- гармонізацію класифікації інформаційних ресурсів та системи доступу до них у системі електронного урядування;

- організаційно-правові засади, що регламентують діяльність суб'єктів ІС, і являють собою безліч організаційних рішень, нормативів і правил, що визначають режим загальної організації робіт з охорони й захисту інформації в системах електронного урядування.

В процесі дослідження особлива увага приділяється гармонізації відносин в інформаційній сфері. Зокрема, під час створення ІС, що реалізують функції електронного урядування, базовими завданнями є визначення:

- об'єктів захисту в системі, у тому числі класів інформації, що будуть циркулювати в ній;

- суб'єктів відносин;

- порядків доступу до інформації в ІС;

- відносин між власником інформації та власником системи, між власником системи та користувачем, між власниками систем.

Відповідно до ст. 30 Закону України “Про інформацію” ІзОД поділяється на конфіденційну і таємну. Стосовно інформації, що є власністю держави і перебуває в користуванні ОДВ чи органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності, з метою її збереження

може бути відповідно до закону встановлено обмежений доступ - надано статус конфіденційної. Однак на сьогодні в Україні потребують більшого нормативного врегулювання такі категорії інформації, як лікарська, нотаріальна, адвокатська таємниця, таємниця слідства, листування, телефонних переговорів, поштових відправлень, телеграфних або інших повідомлень тощо. Виходячи з назви вони належать до таємниці, однак мають більше ознак конфіденційної інформації.

З огляду на вищенаведене можна підсумувати, що під час впровадження системи електронного урядування для забезпечення безпеки інформаційних ресурсів важливим кроком має стати створення класифікатора інформації за рівнем доступу та створення типових вимог щодо захисту такої інформації.

У процесі законодавчого врегулювання питань класифікації інформації доцільно застосовувати міжнародний досвід, зокрема, викладений в міжнародному стандарті ISO/IEC 17799 “Інформаційна технологія - Кодекс сталої практики для керування інформаційною безпекою” та Модельному законі СНД “Про інформатизацію, інформацію й захист інформації”.

Зокрема, згідно з міжнародним стандартом ISO/IEC 17799 мета класифікації інформації - забезпечити впевненість, що інформаційні ресурси одержують відповідний рівень захисту. Систему класифікації інформації варто використовувати, щоб визначати відповідну кількість рівнів захисту і повідомляти про потребу в спеціальних засобах обробки. Під час класифікації інформації необхідно керуватись наступними принципами:

- у класифікації інформації та систем її обробки варто враховувати як бізнес-потреби в спільному використанні або обмеженні інформації, так і бізнес-впливи, пов'язані з такими потребами, наприклад, неавторизований доступ або ушкодження інформації;
- інформацію та інтерфейси систем її обробки варто відносити до певної категорії з урахуванням її цінності та значимості для організації;

- під час класифікації інформації варто враховувати можливий період обмеження доступу до неї.

Ці аспекти варто брати до уваги, оскільки присвоєння підвищеної категорії може призвести до небажаних додаткових видатків;

- при виборі кількості класифікаційних категорій необхідно враховувати, що надмірно складні системи можуть стати обтяжливими й неекономічними для використання, або виявляться нездійсненними. Варто виявляти обачність інтерпретуючи категорії (грифи) класифікації на документах від інших організацій, які можуть мати різні визначення для тих самих або подібних назв категорій;

- відповідальність за визначення класифікації елемента інформації і періодичність перегляду тієї класифікації повинна залишатися за творцем або призначеним власником інформації.

Установлення режиму конфіденційної інформації спрямовано на забезпечення безпеки, захист прав і законних інтересів особистості, суспільства й держави. До конфіденційної інформації слід віднести:

- інформацію про приватне життя й інформацію персонального характеру;
- комерційну таємницю;
- службову таємницю;
- професійну таємницю й інші охоронювані законом таємниці, включаючи таємницю слідства й судочинства.

Інформація про приватне життя й інформація персонального характеру – конфіденційність поширюється на персональні дані (інформацію персонального характеру) з моменту, коли персональні дані були надані особою, до якої вони відносяться, іншій особі з власної волі або згідно із законодавством.

Комерційна таємниця. Інформація, що становить комерційну таємницю, є конфіденційною. Особливості правового регулювання й способи захисту

комерційної таємниці встановлюються Цивільним кодексом і іншими національними законами.

Професійна таємниця. Інформація про треті особи, отримана під час виконання професійних обов'язків громадянами або при здійсненні діяльності юридичними особами, належить до конфіденційної інформації й підлягає правовій охороні у випадках, якщо на особи, що одержали доступ до інформації, національним законом покладений обов'язок вживати особливих заходів щодо захисту такої інформації. До такої інформації (професійної таємниці) відносять зокрема, лікарську таємницю, нотаріальну таємницю, адвокатську таємницю, таємницю сповіді, податкова таємницю, страхову таємницю, банківську таємницю й інші, встановлені нормативно-правовими актами види відомостей конфіденційного характеру.

Службова таємниця. Інформація, що становить службову таємницю, належить до конфіденційної інформації. До службової таємниці можуть бути віднесені:

- відомості про діяльність ОДВ, органів місцевого самоврядування й підвідомчих їм організацій, а також результати такої діяльності, якщо обмеження доступу до таких відомостей і їх поширення допускаються законом і необхідні для захисту державних і суспільних інтересів;
- відомості, що ставляться до інших осіб і складові охоронюваної конфіденційної інформації зазначених осіб, якщо такі відомості стали відомі державним органам і органам місцевого самоврядування в процесі здійснення їхньої діяльності відповідно до встановленої компетенції.

Зазначене впорядкування класифікації ІзОД надає зокрема можливість зменшення кількості категорій ІзОД до таємної (державні секрети) конфіденційної інформації, виділивши в ній інформацію про приватне життя (персональна інформація), комерційну таємницю, професійну таємницю, службову таємницю та уніфікувати вимоги щодо забезпечення безпеки такої

інформації, у тому числі відносини, пов'язані із захистом інформації в системах електронного урядування.

При створені ІС електронного урядування необхідно враховувати, що в Україні в значному обсязі нормативно врегульовано тільки захист банківської таємниці та конфіденційної інформації, що є власністю держави. Захист інших видів конфіденційної інформації та умови її обробки і використання в ІС недостатньо регламентовані.

Під час розробці заходів ІБ необхідно враховувати загальні вимоги щодо забезпечення захисту ІзОД, викладені в міжнародних стандартах та національних актах системи технічного і криптографічного захисту інформації. Оскільки у процесі обробки і використання такої інформації в ІС електронного урядування держава виступає гарантом забезпечення безпеки інформації та ІС доцільним є без права переходу власності прирівнювати вимоги щодо захисту всіх видів конфіденційної інформації до вимог щодо захисту конфіденційної інформації, що є власністю держави. При цьому інформація, яка за своїм юридичним статусом в ІС електронного урядування трансформується з різних видів конфіденційної інформації в статус конфіденційної інформації, що є власністю держави, має залишати за собою властивості щодо доступу до неї її власника у порядку, встановленому до таких видів конфіденційної інформації.

Висновки. У результаті проведеного дослідження проблем нормативно-правового забезпечення інформаційної безпеки в системі електронного урядування були зроблені висновки про значну кількість видів інформації з обмеженим доступом, щодо яких не врегульовано правові відносини їх використання та захисту. Зазначена ситуація ускладнює впровадження системи електронного урядування, оскільки потребує узгодження додаткових заходів захисту інформації з її власником. В зв'язку з цим доцільно в системі електронного урядування зменшити кількість категорій інформації з обмеженим доступом. Це дасть можливість під час розробки заходів забезпечення інформаційної безпеки враховувати тільки загальні вимоги щодо

забезпечення захисту такої інформації, які викладені в міжнародних стандартах та національних актах системи технічного і криптографічного захисту інформації, без узгодження додаткових заходів із власником інформації.

Оскільки у процесі обробки і використання інформації з обмеженим доступом у системі електронного урядування держава (виконавча влада) виступає гарантом забезпечення безпеки інформації доцільним є, без права переходу власності, прирівнювати вимоги щодо захисту всіх видів конфіденційної інформації до єдиних вимог. Розроблені методики були застосовані при побудові комплексної системи захисту інформації доступу віддалених абонентів до ресурсів ЄІС ФМ.

Список використаних джерел

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. – К. : Україна, 1996. – 54 с.
2. Закон України про інформацію, прийнятий Верховною Радою України 2 жовтня 1992 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
3. Закон України про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
4. Закон України про захист інформації в автоматизованих системах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
5. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій : Указ Президента України від 20 жовт. 2005 р. № 1497 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>
6. Правила забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Кабінету Міністрів України від 29 берез. 2006 р. № 373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

7. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

8. Про затвердження Плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

9. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 трав. 2003 р. № 259 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

10. Про затвердження заходів з реалізації Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 груд. 2003 р. № 828 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>

11. *Кормич Б. А.* Інформаційна безпека: організаційно-правові основи : навч. посіб. / Б. А. Кормич. – К. : Кондор, 2004. – 384 с.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ

Джиги Тетяна Василівна,

кандидат політичних наук, доцент,

головний консультант відділу стратегій

розвитку політичної системи

Національного інституту стратегічних досліджень

Сучасний стан та основні проблеми взаємодії органів державної влади України із засобами масової інформації

У статті аналізується сучасний стан взаємодії органів державної влади України із засобами масової інформації, розглядаються основні проблеми діяльності медіа в Україні. Особлива увага приділяється проблемі забезпечення свободи слова та ЗМІ.

Ключові слова: органи державної влади та органи місцевого самоврядування України, ЗМІ, доступ до публічної інформації, свобода слова, свобода інформаційної діяльності.

The article analyses the current state of cooperation between public authorities and mass media in Ukraine and provides an overview of the main challenges to mass media activity in Ukraine. Special attention is paid to the issue of freedom of speech and freedom of media.

Keywords: public authorities and local self-government bodies in Ukraine, mass media, access to public information, freedom of speech, freedom of information.

Постановка проблеми у загальному вигляді. Створення державою належних умов для побудови сучасного конкурентного інформаційного простору, розвиток свободи слова та ЗМІ, налагодження ефективної взаємодії між органами державної влади та засобами масової інформації мають надзвичайно важливе значення для реалізації демократичних перетворень в Україні.

Попри природний антагонізм у відносинах між владою та мас-медіа, вони є взаємозалежними. Підтримання конструктивного діалогу між державними інституціями та засобами масової інформації дає змогу забезпечити більшу поінформованість населення про діяльність органів державної влади, оцінити суспільну реакцію на рішення, що приймаються, покращити комунікацію у суспільстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика взаємовідносин влади із мас-медіа вже тривалий час вивчається вітчизняними науковцями в галузі комунікативістики, політології, державного управління, права. Різні аспекти цієї проблеми висвітлено у працях В.Бебика, В.Іванова, О.Зернецької, В.Королька, Н.Костенко, О.Литвиненка, Й.Лося, О.Порфімович, Г.Почепцова, В.Різуна, І.Слісаренка, Ю.Фінклера, А.Чічановського, С.Чукут, В.Шкляра та багатьох інших авторитетних українських учених.

Значний внесок у дослідження цієї проблеми роблять також вітчизняні медіа-експерти, журналісти та політики. Актуальні питання взаємодії органів державної влади України із ЗМІ, механізми її вдосконалення аналізуються у публікаціях Д.Дуцик, Н.Лігачевої, В.Сюмар, М.Томенка, А.Шевченка та ін.

Питання взаємодії влади і ЗМІ також розробляють експерти громадських організацій та аналітичних установ, таких як Академія української преси, Український незалежний центр політичних досліджень, Центр медіа-реформ, Український центр економічних і політичних реформ імені Олександра Разумкова, Національний інститут стратегічних досліджень.

Метою статті є аналіз сучасного стану взаємодії органів державної влади України із ЗМІ та виокремлення основних проблемних питань в цій сфері.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на позитивні зрушення, які відбулися після виборів 2004 р. у відносинах між владними структурами та мас-медіа, існуючий стан взаємодії органів державної влади України із ЗМІ потребує вдосконалення.

Суттєвою проблемою взаємовідносин влади із медіа є порушення гарантованих чинним законодавством прав ЗМІ на доступ до публічної інформації, свободу слова та професійної діяльності. Останнім часом органи державної влади та місцевого самоврядування часто ігнорують інформаційні запити журналістів, надають інформацію не в повному обсязі або невчасно, приховують відкриту інформацію або створюють перепони для її збирання. Не завжди у повному обсязі публікується інформація і на веб-сайтах державних установ, які є однією з основних форм доступу до офіційної інформації.

Виклад основного матеріалу. За даними експертного опитування, проведеного Українським незалежним центром політичних досліджень і Центром політико-правових реформ, найчастіше право громадян та журналістів на доступ до інформації порушують представники органів місцевого самоврядування (57,9%), обласних та районних державних адміністрацій (54,4%). Абсолютна більшість опитаних (86,0%) також назвала неналежним або неповним подання інформації на офіційних веб-сайтах органів влади [1].

Незважаючи на те, що українське законодавство, яке гарантує свободу діяльності ЗМІ, є одним із найбільш прогресивних у Східній Європі, ці законодавчі норми на практиці виконуються не повною мірою. Останнім часом почастишали випадки цензури, політичного, фінансового, економічного тиску на журналістів та ЗМІ з боку влади, нападів на журналістів при виконанні ними професійних обов'язків.

Особливо складною є ситуація в регіонах, де після місцевих виборів 2006 р. загострилися конфлікти між редакторами районних видань та засновниками в особі місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, які нерідко прагнуть використовувати комунальні ЗМІ у своїх партійних інтересах або в інтересах підтримання власного іміджу. У Київській, Львівській, Волинській, Житомирській, Одеській та інших областях зафіксовані факти втручання районних державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування в редакційну політику районних та місцевих медіа,

запровадження цензури, примусового розміщення замовлених матеріалів на сторінках комунальних видань, переслідування та незаконного звільнення з роботи редакторів районних та місцевих ЗМІ, чия редакційна політика не влаштовує місцеву владу; неукладання передбачених законом угод на висвітлення діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування, неоплати наданих ЗМІ інформаційних послуг тощо. Водночас існує практика зловживання службовим становищем редакторами деяких районних ЗМІ, упередженого та необ'єктивного висвітлення подій і публікації замовних матеріалів у цих виданнях [13].

Унаслідок впливу окремих державних органів та їх посадових осіб на редакційну політику державних і комунальних ЗМІ, які є фінансово та організаційно залежними від органів державної влади та органів місцевого самоврядування, суспільство отримує незбалансовану та необ'єктивну інформацію про роботу органів влади. Отже, актуальним завданням державної інформаційної політики залишається реформування державних та комунальних медіа, звільнення їх від фінансової залежності, а отже, і тиску з боку органів влади.

Слід зауважити, що іноді самі журналісти не зацікавлені в об'єктивному висвітленні подій: значну частину публікацій у вітчизняних ЗМІ становлять замовлені матеріали [14]. Замість того, щоб приділяти увагу соціально значущим питанням, у тому числі і при висвітленні діяльності органів державної влади, журналісти часто зосереджуються на виконанні політичних замовлень. Таким чином, об'єктивне та повне інформування суспільства про діяльність органів влади залежить не тільки від дотримання чиновниками принципів інформаційної відкритості та прозорості, а й від дотримання журналістами таких етичних стандартів, як правдивість та неупередженість публікацій, відмова підтримувати жодну політичну силу.

Небезпечною тенденцією є також зростання у минулому році кількості нападів на журналістів при виконанні ними професійних обов'язків. Чимало

таких випадків було зафіксовано в м.Києві, Вінниці, Дніпропетровську, Новій Каховці, Полтаві. При цьому правоохоронні органи та судова влада і досі не стали надійним інструментом гарантування свободи слова та захисту професійної діяльності журналістів: з часу набуття чинності Кримінальним кодексом у 2001 р. було винесено лише по 2 судових вироки за відповідною статтею (ст. 171 Кримінального кодексу України - перешкоджання законній професійній діяльності журналістів). В інших випадках нападів на журналістів правоохоронці намагаються не застосовувати саме ст. 171 Кримінального кодексу, порушуючи справи за хуліганство або за завдання тілесних ушкоджень [13].

Загалом за останні три роки в Україні не спостерігалось прогресу в напрямі розвитку свободи слова та ЗМІ, а в минулому році ситуація із забезпеченням прав та свобод медіа навіть погіршилась. Якщо у період з 2004 по 2006 рік Україна піднялася у світовому рейтингу свободи ЗМІ міжнародної правозахисної організації Freedom House із 150 на 113-те місце, покращила показник незалежності ЗМІ з 68 до 53, отримавши статус держави, де ЗМІ є частково вільними, - з 2006 по 2008 р. статус та позиції України практично не змінилися (110-те місце із показником 53 у 2008 р.). У 2009 р. індекс свободи медіа нашої держави знизився до 55, Україна опустилася на 115-те місце у рейтингу Freedom House, зберігаючи статус країни, де ЗМІ є частково вільними [15-18].

Слід зазначити, що сьогодні вітчизняні ЗМІ не є повною мірою вільними ні від впливу влади, ні від тиску з боку медіа-власників. Редакційна політика приватних медіа є значною мірою залежною від політичних та бізнесових інтересів їх власників, що визначає високий рівень самоцензури цих ЗМІ та не дає змоги журналістам об'єктивно висвітлювати події.

Особливої уваги з боку держави в контексті забезпечення свободи слова та плюралізму думок вимагає посилення процесів концентрації власності та монополізації медійного ринку, що спостерігається останнім часом в Україні.

Сьогодні вітчизняні електронні медіа здебільшого не є самостійними бізнес-проектами (як переважно на Заході), а перебувають у структурі загальних бізнес-систем великих фінансово-промислових груп. Інтереси вітчизняних фінансово-промислових груп не обмежуються концентрацією теле- та радіоресурсу, а мають активи і в інших медіа-сферах: крім найбільш рейтингових телеканалів та радіостанцій, до складу їх медіа-холдингів входять низка популярних Інтернет-видань, більшість загальнонаціональних та регіональних друкованих видань. Український медіа-ринок також характеризується суттєвою присутністю іноземного капіталу: значна частина засновників друкованих видань, теле- та радіоканалів мають іноземне, насамперед російське, походження [3; 4].

Концентрація ЗМІ є небезпечним для демократичного суспільства явищем, що обмежує їх плюралізм та підриває конституційні основи свободи слова, створює умови для маніпулювання суспільною свідомістю. З метою запобігання та протидії надмірній концентрації на медіа-ринку в демократичних країнах запроваджуються законодавчі обмеження на право власності в галузі ЗМІ, такі як, наприклад, заборона утворення монополій на ринку ЗМІ (Німеччина), обмеження перехресного володіння ЗМІ (тобто одночасного володіння однією особою теле- та радіоканалами або електронними та друкованими ЗМІ; такі норми містить законодавство США, Великобританії), обмеження права власності в галузі ЗМІ шляхом визначення певної частки на ринку (Канада), обмеження числа ліцензій в руках однієї особи (Франція, Велика Британія), обмеження прямої або непрямой участі в акціонерному капіталі іноземних осіб або компаній (Франція) тощо [5, с. 273-290].

Невід'ємною складовою державного протистояння утворенню монополій на медіа-ринку в зарубіжних країнах також є забезпечення прозорості відносин власності стосовно ЗМІ. Створення законодавчого підґрунтя для гарантування прозорості медіа-власності має стати першочерговим кроком держави у

боротьбі з надмірною концентрацією власності на вітчизняному інформаційному ринку.

Крім антимонопольного регулювання медійного ринку, з метою збереження різноманітності медіа та плюралізму інформаційних джерел, а отже, плюралізму ідей та поглядів, у європейських країнах широко застосовуються спеціальні державні програми підтримки ЗМІ. Такі програми передусім розраховані на допомогу у випуску соціально значущих видань, менш конкурентоспроможних ЗМІ або таких, що опинились у скрутному економічному становищі, партійної преси.

Наприклад, з метою забезпечення різноманітності медіа уряд Австрії надає субсидії всім щоденним газетам, що дає їм змогу вижити на ринку преси, а також підтримує газети національних меншин [5, с. 275-276]. У Швеції існує система підтримки нових видань, державна допомога також надається газетам, які опинились у кризовому стані. Фінські друковані ЗМІ, які перебувають у скрутному економічному становищі, а також видання політичних партій також отримують субсидії від держави. У Норвегії держава надає субсидії усім другорядним газетам, щоб вберегти їх від зникнення. Потужна система державної підтримки преси діє у Франції, де друковані видання можуть скористатися цілою низкою податкових пільг. Наприклад, преса звільняється від оподаткування при інвестуванні в обладнання для медіа, має пільги з податку на додану вартість, звільняється від податку на заробітну плату, має пільгові телефонні, телеграфні та поштові тарифи. Для того щоб на французьку пресу не впливали коливання на ринку газетного паперу, держава також субсидує його виробництво та імпорт [2, с. 150-152; 19].

Важливою особливістю всіх цих програм є те, що державні дотації надаються ЗМІ незалежно від форм власності та політичної орієнтації, а держава не має можливості впливати на їх редакційну політику.

В Україні так само, як і в інших країнах, медіа користуються підтримкою держави. Перелік ЗМІ, які можуть претендувати на державну допомогу, та

умови її надання чітко визначені у Законі України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” [7]. Проте визначені у законі критерії відбору видань, яким надаються державні дотації, викликають чимало нарікань у журналістському середовищі, оскільки надають більше переваг державним ЗМІ порівняно із приватними.

Вирішення зазначених проблем вимагає, з одного боку, посилення контролю за дотриманням норм чинного інформаційного законодавства органами державної влади та місцевого самоврядування, з другого - подальшого удосконалення вітчизняної законодавчої бази, що регулює діяльність мас-медіа та журналістів. Наразі на розгляді у Верховній Раді України перебуває низка законопроектів, спрямованих на покращення забезпечення вільної діяльності ЗМІ, конституційного права на свободу слова в Україні. Зокрема, підвищити ефективність правових механізмів реалізації права громадян на доступ до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування має на меті проект Закону України “Про доступ до публічної інформації” [8].

Законопроект “Про захист професійної діяльності журналістів” розроблений з метою об’єднання в єдиному законодавчому акті норм, які регулюють відносини, що виникають у процесі здійснення журналістом своєї професійної діяльності, встановлення гарантій цієї діяльності, визначення професійних прав і обов’язків журналіста, відповідальності за порушення законодавства про захист професійної діяльності журналіста [9].

Покращити антимонопольне регулювання медійних ринків має на меті законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації”, який був внесений до парламенту ще у 2006 р. [6].

Сприяти плюралізму думок у медіа-просторі та покращити доступ суспільства до об’єктивної та повної інформації могло б також утворення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України. Підзвітне

громадськості, вільне від будь якого впливу як з боку влади, так і з боку бізнесових кіл, суспільне телебачення і радіомовлення є невід’ємним елементом сучасної демократії, умовою і показником її успішного розвитку. Відсутність в Україні суспільного мовлення обмежує доступ громадян до інформації, загрожує подальшим демократичним перетворенням в Україні, уповільнює її євроінтеграційний рух, створює загрозу національній безпеці.

Сьогодні Україна і досі перебуває на початковому етапі створення сектору суспільного мовлення, відстаючи від більшості країн СНД та Центрально-Східної Європи. Профільні відомства не завершили роботу над Концепцією створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та розробленим на її основі законопроектом, які згідно з указами Президента України від 21 лютого 2008 р. № 148 “Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України” та від 23 квітня 2008 р. № 377 “Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України”, мали бути підготовлені та винесені на розгляд Верховної Ради ще у 2008 р. [10; 11]. Рішенням РНБОУ від 11 вересня 2009 р. “Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та хід упровадження цифрового телерадіомовлення” стан здійснення Кабінетом Міністрів України заходів щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення було визнано незадовільним, а розгляд проекту концепції створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України РНБОУ в черговий раз перенесено [12].

Висновки. Отже, нинішній стан взаємовідносин між органами державної влади та медіа в Україні ускладнюється низкою проблем, серед яких порушення конституційних прав на свободу слова, доступ до публічної інформації з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, гальмування процесу роздержавлення ЗМІ та створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення. небезпечною тенденцією для свободи слова та плюралізму ЗМІ є посилення процесів концентрації власності та монополізації вітчизняного

медіа-ринку. Негативним чином на медіа-владні відносини також впливає недотримання журналістами правил професійної етики при висвітленні діяльності органів влади.

Перспективи подальших досліджень. Основними заходами з боку держави в напрямі вирішення означених проблем мають стати посилення контролю за додержанням органами державної влади та їх посадовими особами гарантованих чинним законодавством прав ЗМІ на доступ до публічної інформації, свободу слова та професійної діяльності, подальше вдосконалення інформаційного законодавства зокрема, вдосконалення нормативно-правових механізмів доступу до публічної інформації, покращання законодавчого забезпечення вільної та безперешкодної діяльності ЗМІ, права на свободу слова. Законодавчого врегулювання також потребує питання забезпечення прозорості медіа-власності в Україні, а також питання реформування державних та комунальних друкованих ЗМІ. Нагальним завданням державної медіа-політики залишається утворення системи суспільних мовників, що передусім вимагає прийняття концепції створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України.

Список використаних джерел

1. Держава не забезпечує громадянам доступ до публічної інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucipr.kiev.ua/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=6032465&mode=thread&order=0&thold=0>
2. *Іванов В. Ф.* Журналістська етика: підручник / В. Ф. Іванов, В. Є. Сердюк ; передм. В. П. Мостового. - 3-тє вид., випр. - К. : Видавн.-полігр. центр “Київ. ун-т”, 2008. - 224 с.
3. *Ковалевський В.* Сучасний стан та тенденції розвитку медіа-сфери України / В. Ковалевський // Політичний менеджмент. - 2009. - № 5. - С. 109-119.
4. *Михайлов А. І.* Про інформаційні війни в сучасному світі та

нинішніх власників українських медіа / А. І. Михайлов // Інформаційна безпека: регіональний вимір : зб. навч.-метод. матеріалів за доп. на семінарі, 9 квіт. 2009 р. / Держ. ком. телебачення і радіомовлення України; Укртелерадіопресінститут. - К., 2009. - С. 5-22.

5. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. - К. : Знання, 2006. - 663 с.

6. Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення прозорості відносин власності стосовно засобів масової інформації : Проект Закону України № 2555 від 16 листоп. 2006 р. // Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32789

7. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України № 540/97-вр, із змінами, остання ред. від 9 лип. 2007 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

8. Про доступ до публічної інформації : Проект Закону України № 2763 від 11 лип. 2008 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33015

9. Про захист професійної діяльності журналістів : Проект Закону України № 2763 від 11 лип. 2008 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=32789

10. Про заходи щодо створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення: Указ Президента України № 148 від 21 лют. 2008 р. / Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 21 берез. 2008 р. “Про невідкладні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки України” : Указ Президента України № 377 від 23 квіт. 2008 р. /

Верховна Рада України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

12. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 верес. 2009 р. “Про концепцію створення системи Суспільного телебачення і радіомовлення України та хід упровадження цифрового телерадіомовлення : Указ Президента України № 189 від 18 лют. 2010 р. Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

13. Рекомендації парламентських слухань на тему “Стан свободи слова в регіональних засобах масової інформації” від 2 груд. 2009. - Б.м., б.р.

14. Freedom of the Press Country reports, Ukraine (2009) / By Freedom House [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=251&country=7726&year=2009>

15. Table of Global Press Freedom Rankings 2004 / By Freedom House [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=203&year=2004>

Мартинець Наталія Станіславівна,

головний спеціаліст

Управління у зв'язках з громадськістю

Секретаріату Кабінету Міністрів України

Розбудова електронного урядування у секторі “уряд-громадянин” як ефективний механізм взаємодії з громадськістю

Актуальність матеріалу, викладеного у статті, обумовлена нагальними потребами впровадження в практику взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю новітніх

технологій зворотного зв'язку. На основі аналізу вітчизняного і зарубіжного досвіду електронного урядування автор доводить необхідність розбудови ланки електронного урядування “уряд – громадянин” для інформаційної і технологічної підтримки процесів відкритості й прозорості діяльності органів виконавчої влади, створення можливостей для більш широкої участі громадян у процесах вироблення та прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: електронне урядування, взаємодія, органи влади, зв'язки з громадськістю.

The relevance of the presented material emanates from the urgent need to introduce new effective feedback technologies for the communication of the executive authorities with the public. Having analyzed domestic and foreign e-governance experiences, the author proves the necessity of further development of the e-governance “government-citizen” chain to ensure information and technological support to the openness and transparency of the activities of the executive authorities as well as creation of opportunities for a broader public participation in the processes of formulation and adoption of government decisions.

Keywords: e-governance, cooperation, authorities, public relations.

Постановка проблеми. Електронне урядування сьогодні розглядається як необхідний елемент масштабного інформаційного перетворення суспільства, найефективніша умова відновлення довіри громадян до державних інституцій, інструмент становлення електронної демократії. Використовуючи сучасні технології взаємодії з громадськістю в Інтернет-просторі для залучення громадськості до процесів вироблення та реалізації державної політики та підвищення поінформованості про дії влади, органи виконавчої влади можуть значно підвищити результативність своєї діяльності.

Поряд з цим проникнення електронних технологій в усі сфери суспільного життя стимулювало появу і стрімкий розвиток соціальних мереж, різко підвищить активність його суб'єктів: громадян та їхніх об'єднань, малих, середніх та великих соціальних груп, їхню участь у громадському житті. Водночас необхідність розв'язання органами виконавчої влади великої

кількості соціальних проблем зумовлює пошук ними нових інструментів та ресурсів, що забезпечать підтримку дій влади, дадуть змогу оперативно відстежувати громадську думку про свою діяльність і адекватно реагувати на негатив. З огляду на це питання використання органами виконавчої влади інструментів електронних мереж для залучення громадян та їхніх об'єднань до формування та реалізації державної політики є надзвичайно актуальними. Також потребує вивчення ефективність існуючих інструментів електронного врядування та соціальних мереж у сфері взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю та визначення можливостей їх використання для розширення присутності та позиціонування органів виконавчої влади в Інтернет-просторі.

Цікавими у цьому плані є результати спільного дослідження Інституту людського капіталу та кампанії Saba (США) інструментів соціальних мереж в урядовому середовищі. Вони свідчать про відставання державних установ від корпоративного сектора у використанні інструментів соціальних мереж у сфері зв'язків з громадськістю. Окремі їхні інструменти (як для внутрішніх, так і зовнішніх цілей) використовують лише 66% державних службовців, при цьому 29% управлінців взагалі не користуються ними у своїй роботі (на 14% більше, ніж у корпоративному секторі).

Результати опитування свідчать, що мережі, як і блоги, форуми та інші майданчики для обговорення, використовуються урядовцями США переважно для оперативного оцінювання новинок, трендів та тенденцій за допомогою різних форм контент-аналізу (найпопулярнішими серед них є спільноти практиків та блоги). Ефективно використовуються інструменти соціальних мереж для обробки інформації та комунікації у рамках внутрішніх процесів та функцій управління. Крім того, технології організації соціальних мереж є зразками для створення і розвитку власних сайтів. У 2009 р. округи окремих штатів запустили власні сайти Facebook і Twitter для полегшення доступу громадськості до важливої інформації, подання заявок на стажування або роботу [9].

В Україні розвиток електронних технологій, спрямованих на залучення органами виконавчої влади громадян до процесів вироблення та прийняття управлінських рішень лише позначається. Незважаючи на те, що сьогодні 80% ресурсів українського сегмента мережі Інтернет в Україні становлять органи влади (усі центральні та місцеві органи виконавчої влади представлені в мережі Інтернет), відсутність чіткої стратегії використання ними новітніх інформаційних технологій у сфері взаємодії з громадськістю залишає їх на узбіччі соціального діалогу.

Тому *метою статті* є визначення ефективних механізмів та інструментів електронної взаємодії з громадськістю в сегменті електронного урядування G-C “уряд – громадянин”, де здійснюється безпосередня взаємодія влади та громадськості і можливості їх розвитку за рахунок творчого використання інструментів соціальних мереж.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Мережевість сучасного глобалізованого світу зумовлює зростання інтересу до електронної реорганізації державного управління в усьому світі. Вагомий внесок у вивчення мети, основних цілей, завдань, функцій та базових принципів електронного врядування в Україні зробили вітчизняні дослідники О.А.Баранов, М.С.Демкова, С.В.Дзюба, А.В.Єфанов, І.Б.Жиляєв, Е.Л.Клепець, Ю.Місніков, О.Арво, Т.В.Попова, І.А.Рубан, А.І.Семеняченко, С.А.Чукут. На основі аналізу української та світової практики застосування новітніх технологій електронного урядування ними розроблено модель державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства та механізми управління розвитком електронного урядування.

Значний внесок у вивчення та запровадження електронних комунікацій здійснює С.А.Чукут. Щорічні Дні електронного урядування, запроваджені кафедрою інформаційної політики Національної академії державного управління при Президентіві України, яку вона очолює, стали знаковими подіями в житті вчених та практиків інформаційної сфери, лабораторією

вивчення кращих міжнародних та вітчизняних практик електронного врядування.

Важливе значення для інституціоналізації комунікативної діяльності в державному управлінні як практичного виду загальної діяльності, складової процесу взаємовідносин державної влади й суспільства мають теоретичні напрацювання Н.М.Драгомирецької. Запропонована нею модель комунікативної діяльності уможливорює планомірний і вмотивований підхід до процесів формуючого впливу державної політики на громадянське суспільство. Н.М.Драгомирецькою запропоновано критерії цієї соціальної технології, що забезпечує відкритість і прозорість діяльності органів влади, рівень взаємодії суб'єктів суспільних й управлінських процесів та взаємовпливу: ефективність комунікативних дій, рівень довіри до влади і задоволеність її діями. Крім того, дослідницею визначено техніки і технології комунікативної діяльності, що забезпечують використання органами виконавчої влади методів роз'яснення, переконання, формування поведінки, стимулювання, інформування, просування, переговорів, впливу, пропаганди тощо для оперативного вирішення управлінських завдань, попередження конфліктних ситуацій, стабілізації суспільних відносин. Напрацювання науковця сприяють формуванню нового стилю управління, побудові взаємовідповідальних відносин з громадянським суспільством [6].

Вагомий внесок у теорію електронної демократії та практику запровадження новітніх інструментів для налагодження партнерської взаємодії з громадськістю, що сприяє зміні вертикальної моделі, характерної для управлінських процесів, на демократичну – горизонтальну та забезпеченню рівності усіх його учасників як активних складових розробки та підтримки системи електронного урядування здійснює Н.К.Дніпренко [7].

Викладення основного матеріалу. Електронна демократія, метою якої є створення фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень здійснення впливу на формування й реалізацію державної політики, посилення

прозорості та підзвітності органів влади громадянам сьогодні є не лише предметом інтересу науковців, але й практичної діяльності урядів багатьох країн світу.

Основними інструментами взаємодії органів виконавчої влади з громадськістю в Інтернеті є сайти органів влади. Урядові сайти більшості країн світу містять інтерактивні сервіси, які дають змогу громадянам використовувати урядову інформацію для своїх потреб. Зокрема, підписатися на новини, блоги, отримати відповіді на поширені запитання та звернення громадян можна на урядових порталах Італії (www.governo.it), Королівства Іспанії (www.la-moncloa.es), Німеччини (www.bundesregierung.de), Російської Федерації (www.government.ru), очільника уряду Республіки Польща (www.premier.gov.pl). Портал уряду Франції (www.service-public.fr), побудований за принципом тематичного довідника з відповідями на найбільш поширені запитання громадян, з роз'ясненнями положень офіційних документів доступною для громадян мовою. Цей ресурс також пропонує громадянам згенеровану відповідно до їх потреб довідкову форму для роздруковування, заповнення та подання у відповідний орган влади та забезпечує електронний прийом звернень громадян. Усі згадані інтернет-ресурси мають яскраву колірну схему та передбачають версії порталів для доступу з мобільних телефонів, RSS-інформування.

Урядовий сайт уряду Японії (www.kantei.go.jp) з-поміж інших вирізняється доступністю та простотою пошуку інформації, яскраво ілюстрованими публічними заявами та доповідями глави уряду, можливістю перегляду он-лайн урядового телебачення (сюжети, озвучені вісьмома мовами, пропонують огляд діяльності органів влади за тиждень) та прослуховування он-лайн урядового радіо, а також завантаження урядової інформації в форматі PDF.

У США і Великобританії, Канаді електронне урядування розглядається як концепція, комплексна програма, що спрямована на підвищення ефективності

діяльності держави загалом. Ця програма передбачає як свободу доступу громадян до державної інформації, встановлення для усіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль парламентом та громадянами, так і перенесення в мережу більшості стандартних трансакцій між державою і громадянами тощо, що забезпечується через модулі: *G-G* (“уряд – урядові”); *G-B* (“уряд – бізнесові”), *G-C* (“уряд – громадянам”). Усі урядові проекти ґрунтуються на дослідженні та врахуванні інтересів і рівня освіти цільових аудиторій, відповідному плануванні серії заходів щодо формування зацікавленості громадян до участі у проектах та застосуванні ефективних стимулів для підтримки позитивної зміни поведінки людей.

В Україні органи виконавчої влади також запроваджують інтерактивні сервіси, де суб’єкти й джерела інформації здійснюють комунікацію як рівноправні партнери.

Зокрема, на веб-сайті Міністерства внутрішніх справ України (www.mvs.gov.ua) є рубрика “Форум МВС”, де можна поставити запитання, подати пропозиції до проектів нормативно-правових актів та процедур роботи органу влади, заявити про факти корупції, порушення прав людини тощо. Багатофункціональну форму зворотного зв’язку з громадянами запроваджено на веб-сайті Міністерства вугільної промисловості України (www.mvp.gov.ua). Можливість заповнити анкету споживача адміністративних та інформаційних послуг та оцінити оперативність реагування органу влади на звернення громадян можна на сайті Міністерства з питань житлово-комунального господарства України (www.minjkg.gov.ua). Для підвищення оперативності отримання користувачем інформації про останні оновлення на сайті Міністерством палива та енергетики України (tre.kmu.gov.ua) запроваджено RSS-стрічку.

Київська міськдержадміністрація (www.kmv.gov.ua) здійснює через веб-сайт розсилку оголошень про проведення інвестконкурсів, проводить консультації. Для відповідей на питання що турбують громадян, запроваджено

рубрики “Діалог з киянами” (www.hkmv.gov.ua/static), “Реагування на критику ЗМІ” (www.kmv.gov.ua/answers).

Крім того, місцевими органами виконавчої влади для забезпечення зворотного зв'язку з користувачами на офіційних веб-сайтах запроваджуються чат- та Інтернет-конференції, форуми. Загалом інформаційні та інші послуги шляхом використання електронної інформаційної системи “Електронний уряд” надають 96,6% органів виконавчої влади шляхом застосування режимів рівня інформування, двосторонньої взаємодії та проведення трансакцій [8].

Проте запровадження таких інтерактивних інструментів взаємодії на веб-сайтах органів влади за відсутності відповідної нормативно-правової бази здійснюється несистемно, що не дає змоги сьогодні говорити про ефективність їх використання.

Останнім часом в Україні здійснюються кроки щодо вдосконалення інформаційної системи електронного урядування у сфері взаємодії з громадськістю. Зокрема, Указом Президента України “Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг” передбачено створення єдиного веб-сайту (веб-порталу) з інформацією щодо порядку надання адміністративних (державних) послуг забезпечення функціонування у мережі Інтернет веб-сторінок органів виконавчої влади, державних підприємств, установ і організацій з інформацією про порядок надання відповідних адміністративних (державних) послуг [3]. Також затверджено Методичні рекомендації щодо використання Інтернету під час проведення опитування населення (“Інтернет-опитування” – метод збору соціальної інформації про конкретні події, факти, явища соціальної реальності шляхом використання всесвітньої мережі Інтернет) [5].

Проте незважаючи на зусилля із вдосконалення сайтів органів виконавчої влади, більша частина надаваної ними інформації не відповідає запитам громадян, що спонукає їх до пошуку адекватної інформації на сайтах

соціальних медіа. Крім цього, сьогодні інтеграція веб-сайтів органів виконавчої влади до Єдиного веб-порталу на базі єдиної програмно-технічної платформи, яка дає можливість забезпечити відповідність усім вимогам політики у сфері електронного врядування та захисту інформації, популярна наприкінці 90-х рр., суперечить основній тенденції часу – розосередженням контенту. Активні процеси сегментації Інтернет-аудиторії потребують орієнтації на певні цільові аудиторії.

Цю проблему можливо розв'язати за рахунок системного впровадження в структуру веб-сайтів органів виконавчої влади інтерактивних сервісів, що спонукатимуть громадян та їхніх об'єднань до певних дій.

Така робота здійснюється Секретаріатом Кабінету Міністрів України на урядовому порталі, де запроваджено унікальний інтернет-ресурс уряду – сайт “Громадянське суспільство і влада” (www.civic.kmu.gov.ua/civic). Він є інтерактивною інформаційно-аналітичною системою, що дає змогу узагальнювати та опрацьовувати великий масив інформації, яка стосується діяльності об'єднань громадян, групувати за визначеними параметрами інформацію про їхню діяльність, роботу органів виконавчої влади щодо налагодження взаємодії з громадськістю. Цей ресурс уможливорює об'єктивну оцінку тенденцій розвитку громадянського суспільства, дає змогу здійснювати аналіз ефективності дій уряду щодо сприяння його розвитку. Крім того, на цьому інтернет-ресурсі запроваджено механізм проведення органами виконавчої влади електронних консультацій з громадськістю щодо урядових проектів. На сайті за принципом “єдиного вікна” розміщено інформацію про проекти нормативно-правових актів, винесених на громадське обговорення. Громадяни мають унікальну можливість в електронному режимі не лише надати до них свої пропозиції, які будуть своєчасно розглянуті відповідним розробником, але й отримати аргументовані відповіді щодо результатів їх розгляду.

Крім цього, на сторінках сайту розміщено інформацію про “прямі”, “гарячі” та інші телефонні лінії органів виконавчої влади, щомісячний електронний інформаційний бюлетень “Діалог”, розсилка якого зацікавленим сторонам та партнерам здійснюється електронною поштою безкоштовно. Бюлетень містить інформацію про заплановані центральними та місцевими органами виконавчої влади публічні заходи за участю громадськості, проекти нормативно-правових документів і коментарі до прийнятих рішень уряду у сфері забезпечення відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади, сприяння розвитку громадянського суспільства та удосконалення інформаційної політики держави.

Також найближчим часом на сайті планується запровадити рубрику “Електронний реєстр громадських експертиз”, де розміщуватиметься інформація про проведені інститутами громадянського суспільства експертизи органів виконавчої влади [4].

В Єдиний веб-портал органів виконавчої влади інтегровано і урядовий сайт для юних громадян (<http://children.kmu.gov.ua>), де розміщено пізнавальну та розвиваючу інформацію українською та англійською мовами, адаптовану для дітей молодшого та середнього шкільного віку, он-лайн ігри.

Проте в Україні не всі органи влади готові мати справу з громадською думкою. Переважна їх більшість не розуміє, як вести себе на комунікативних майданчиках, про що говорити, не знає каналів, технологій та інструментів взаємодії у соціальних мережах, критеріїв вимірювання ефективності їх застосування та визначення результативності управлінського впливу, що досить часто призводить до повного провалу навіть найкращих управлінських стратегій.

Серйозною перешкодою для ефективного використання можливостей електронного урядування залишається цифрова нерівність, що ізолює населення від ідей, інформації та послуг і відсутність практики електронної взаємодії. Потребує розв’язання і проблема технічного оснащення органів

виконавчої влади сучасною комп'ютерною технікою, фахівцями у сфері електронного врядування. Критичною в умовах тривалої політичної та економічної кризи стає і відсутність політичної волі керівництва окремих органів виконавчої влади до запровадження системного та неупередженого діалогу з громадськістю.

Бар'єрами для подальшого впровадження інструментів соціальних мереж в урядовому середовищі дослідники вважають як відсутність відповідних знань та комунікативних практик у державних службовців, так і обмеження, передбачені законодавством та регламентами органів виконавчої влади, які обмежують сферу застосування інструментів соціальних мереж або коло працівників, які мають до них доступ.

Переорієнтація комунікативних стратегій урядів провідних світових держав в мережу Інтернет дає змогу підвищити ефективність управлінського впливу, участь громадськості в процесах державотворення та формування політики за рахунок активізації її позицій, зростання свідомості, поглиблення почуття обов'язку, відповідальності перед суспільством та зламу застарілих стереотипів мислення і поведінки.

Одним із трендів всесвітньої мережі Інтернет 2010 р. є започаткована у США інтеграція політиків і чиновників у соціальні мережі – GOV 2.0. Використання соціальних мереж (Facebook, блогосфери YouTube, електронної пошти) та залучення до участі у проведенні передвиборчої кампанії користувачів MyBO (my.barackobama.com) дало змогу Бараку Обамі здобути переконливу перемогу на виборах [11].

Ефективними інструментами для інтеграції органів виконавчої влади в Інтернет-мережу є співпраця уряду з громадянами і залучення суспільства до покращення законодавства шляхом забезпечення їх доступу до чинних законів і проектів законів в режимі он-лайн. У країнах Західної Європи все більшої популярності набуває “демократії участі”, яка передбачає проведення консультацій з громадськістю та зацікавленими сторонами в Інтернет-просторі.

Зокрема, зареєстровані відвідувачі естонського сайту ТОМ “Сьогодні вирішую Я”, мають можливість порушити певну проблему, ідею і, у разі її підтримки іншими користувачами, отримати щодо неї обґрунтований коментар урядових структур. Надати пропозиції до законопроекту та отримати умотивовані відповіді допомагає Інтернет-проект Themis.

Сьогодні соціальні мережі, які об’єднують людей за інтересами, уподобаннями з метою безпосереднього спілкування, виступають для органів виконавчої влади новим каналом комунікації з громадянами, інструментом дослідження їхніх думок та інтересів. Крім інструментів прямого впливу, соціальні мережі створюють можливості для дослідження групування користувачів за інтересами, поведінки людей у спільнотах, змін та взаємозв’язку переконань та уподобань.

Інтернет-аудиторія українського сегмента соціальних мереж постійно розширюється. Сьогодні вона включає російсько- та україномовні Однокласники.ру (понад 1,3 млн користувачів), Вконтакте (700 тис.), Connect (240 тис.) та Tuse (140 тис.), ряд локальних проектів (“Дерево друзей”, AtlasKit, Tuse), соціальні молодіжні мережі (Friends.ua, Connect, НаВстрече та Фолк). Український медіа-холдинг спільно з компанією FineWeb створив Інформаційний портал Times.ua, на якому користувачі можуть самі додавати новини та спілкуватись у внутрішній мережі, та мережу соціальної журналістики Highway, окремий департамент нових медіа створила ТРК “Україна” [12].

За результатами досліджень тематичних блогів визначено понад сорок ефективних інструментів соціальних мереж. Значна їх кількість обумовлюється чіткою відповідністю (адресністю) повідомлень визначеним цільовим групам. Окремі з них можуть досить ефективно використовуватися в комунікативних стратегіях органів виконавчої влади. Насамперед, це створення груп в соціальних медіа для залучення цільової аудиторії, індивідуального блогу, поширення інформації та посилення у тематичних спільнотах, просування статей

у тематичних соціальних медіа та новин у соціальних новинарних сервісах, розміщення статей, прес-релізів у соціально орієнтованих мас-медіа, посилань у статтях на Wikipedia, написання та поширення коментарів та оглядів сайту, створення списку поштової розсилки, просування мемів (крилатих усталених виразів), фото-, відео- та аудіо-контенту, відеоблогів, RSS маркетинг. Серед групових методів слід відзначити проведення вебінарів, індивідуальну роботу з лідерами думок, проведення віртуальних флеш-мобів, конкурсів, опитувань та голосувань [10].

Застосування інструментів соціальних мереж сприяє збільшенню лояльності суспільства до державних органів влади, зростанню їхньої популярності серед громадян.

Зокрема, для забезпечення більшої довіри до уряду, кращого розуміння громадськістю його діяльності, встановлення системного зв'язку урядових інституцій з громадськістю та збільшення рівня задоволеності користувачів сфокусованими на задоволенні їхніх потреб публічними послугами створено урядову комунікативну мережу (GCN) Великобританії. З урахуванням інтересів цільових аудиторій та вмотивованого використання електронних технологій і каналів зв'язку успішно реалізовується урядовий комунікативний проект створення єдиного пункту доступу до інформації та послуг державного сектора Directgov (www.directgov.uk).

Цей веб-ресурс, створений за зразком соціальних мереж, об'єднує послуги 18 міністерств і вирізняється оперативністю подання інформації, он-лайн послуг, можливістю он-лайн оцінки громадянами їх якості. Одночасно він забезпечує “м'який” вплив на формування розуміння громадянами запроваджуваних урядом програм розвитку та вироблення у них звички діяти згідно із суспільними нормами. Доступність пошукової системи, психологічно обґрунтований підбір розміщених на ньому банерів та логотипів органів влади сприяє оперативному пошуку інформації та стрімкому зростанню популярності цього сайту серед користувачів.

Важливим інструментом Інтернет-взаємодії уряду Великої Британії є створення блогів, де в режимі он-лайн обговорюються державні послуги, нагальні проблеми держави, а керівники органів влади звітують перед громадянами. Зокрема, діяльність у сфері публічної дипломатії офісу з питань зв'язків з громадськістю та засобами масової інформації Міністерства закордонних справ та у справах Співдружності, що цілеспрямовано справляє вплив на громадську думку в країні перебування, отримала новий поштовх за рахунок створення власної веб-платформи для інтернет-орієнтованих співробітників та розміщення іногромадійних матеріалів у соціальних мережах Flickr (фотографії), YouTube (відео кліпи) та Twitter (мікроблоги). Крім того, міністерством створено власну блогерську платформу (<http://blogs.fco.gov.uk>), де власні блоги з різних питань урядової політики (власні позиції стосовно резонансних подій суспільного життя, звернення, інтерв'ю тощо) ведуть державний секретар та дипломати. Крім того, для інтерактивного спілкування та висвітлення підготовки тих чи інших заходів створюються спеціальні сайти. Зокрема, для забезпечення проведення Лондонського саміту (2009 р.) було запроваджено спеціальний сайт (<http://www.londonsummit.gov.uk/en>).

Реклама в соціальних мережах багатофункціональна: використання профільної інформації, відслідковування фанатів брендів, розміщення релевантних для користувача оголошень. Її метою є просування бренду (збільшення впізнаваності), яка полягає у забезпеченості присутності органу влади якомога ближче до цільової аудиторії. Інструментами цієї технології є банерна реклама, яка не змінюється зі змістом сторінки, та контекстна реклама – оголошення (текст, картинки, медіа тощо), які змінюються залежно від змісту сторінки. Форуми дають змогу формувати нові ідеї, зосередити інформацію з певної теми в одному місці.

Сприятиме популярності веб-сайтів органів виконавчої влади використання таких інструментів, як промо-ролики; цікавий контент, що відповідає корпоративному стилю, оскільки візуальна складова зможе

зацікавити громадян та запровадити корпоративну культуру; відеозаписи презентацій; документовані виступи на конференціях; взаємодія зі ЗМІ; рекламні кампанії; візуальні інструкції; відповіді на поширені запитання; завантаження приватних відео з тренінгів або зборів та доступ до ознайомлення з ними цільових аудиторій; голосування за здійснення тих чи інших ідей або підтримку нових функцій для коригування стратегій розвитку електронної взаємодії.

Інтернет стає платформою об'єднання з іншими комунікативними середовищами. Таке поєднання дасть позитивні результати у разі комплексного їх використання в рамках чіткої стратегії кампанії в Інтернеті.

Бар'єрами до просування органів виконавчої влади у соціальних мережах є як відсутність усвідомлення важливості цієї роботи, так і відсутність навичок роботи з новими медіа. Водночас поширення співробітниками, офіційної інформації державного органу серед багатомільйонної аудиторії не лише дасть змогу просунути органи влади в Інтернет-просторі, але й стати комунікаторами органу влади.

Однією з найважливіших проблем функціонування органів виконавчої влади в Україні є їхня інформаційна закритість та непрозора діяльність, а також відсутність зворотного зв'язку з громадянами й організаціями. Тому необхідно розробляти та удосконалювати організаційні механізми забезпечення відкритості та доступності інформації про діяльність органів виконавчої влади, консультацій з громадськістю, громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, процедур надання послуг “з урахуванням рівня розвитку інформаційної інфраструктури і технологічних можливостей кожного із органів та потреб громадян і юридичних осіб” [5].

Зокрема, моніторинг пропозицій і зауважень громадян стосовно якості своєї роботи дали змогу органам Державної податкової адміністрації України (www.sta.gov.ua/control/uk) розширити на власних веб-ресурсах сферу

інформаційних послуг для платників податків, що значно збільшило аудиторію їх відвідувачів.

У травні 2009 р. Державна митна служба України на основі аналізу опитування користувачів власного сайту стосовно змістового наповнення ресурсів, запровадила новий веб-ресурс (www.dmsu.customs.gov.ua), який містить роз'яснення з найпоширеніших питань діяльності про митні правила та норми і значно спрощує доступ громадян до інформації.

Для врахування у своїй діяльності оцінки громадськістю діяльності органів виконавчої влади Головне управління юстиції у Запорізькій області запровадило щорічну номінацію “Кращий державний виконавець”, переможець якого обиратиметься шляхом проведення незалежного on-line голосування на офіційному веб-сайті служби (<http://www.dvs-zp.gov.ua>).

Висновки. Комунікативні зв'язки органів виконавчої влади з громадськістю мають бути динамічними, зорієнтованими як на внутрішню, так і зовнішню аудиторію - на громадян та їхні об'єднання з метою вивчення інтересів цільових груп, психологічної, соціальної, політичної і культурної динаміки як усередині окремих груп, так і між ними, та стимулювати розвиток їхніх відносин з органами виконавчої влади. Сприяти цьому має наукове, нормативно-правове та методологічне забезпечення запровадження в системі електронного урядування новітніх електронних форм зворотного зв'язку, зокрема, skype – телефонних ліній безкоштовного спілкування, чатів (інтерактивного спілкування он-лайн), аудіо-візуальних діалогів, веб-конференцій, консультацій, електронних приймалень, здійснення веб-трансляцій заходів органів влади в режимі реального часу та отримання відповідної інформації на мобільні носії тощо.

Активізація двосторонніх та багатосторонніх комунікації в системі електронного урядування в Україні має стати підґрунтям взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства та громадян, слугувати каналом обміну думками та поглядами. Для цього необхідно

встановити дієвий контроль за ефективним функціонуванням діючих інструментів взаємодії з громадськістю в системі електронного врядування, що здійснюється органами влади.

Доцільним є запровадження в діяльність органів виконавчої влади практики вивчення, заохочення та підтримання позитивного світового та вітчизняного досвіду двосторонніх комунікацій за допомогою інструментів соціальних мереж, неформального навчання у цій сфері і включення відповідних питань до формальних програм навчання та підвищення кваліфікації.

Реалізація заходів щодо формування та реалізації державної комунікативної політики, підготовки та затвердження комунікативної стратегії уряду, забезпечення розробки та виконання відповідних комунікативних планів органів виконавчої влади, передбачених законопроектом “Про Концепцію національної інформаційної політики” сприятиме забезпеченню реалізації конституційних прав громадян та максимальній інтеграції України в міжнародний інформаційний простір [2].

Перспективи подальших досліджень вбачаються у поглибленні вивчення та розвитку технологічних компонентів забезпечення взаємодії органів виконавчої влади з громадянами та їхніми об’єднаннями, забезпеченні їх участі в процесі формування управлінських рішень, а також поглибленні вивчення феномену взаємного проникнення корпоративних культур влади і громадськості.

Список використаних джерел

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 -2015 роки : Закон України : прийнятий 9 січня 2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
2. Про Концепцію національної інформаційної політики : Закон України (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://gska2.rada.gov.ua>

3. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг : Указ Президента України від 3 лип. 2009 р. № 508/2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua.

4. Про порядок сприяння органами виконавчої влади громадської експертизи : постанова Кабінету Міністрів України від 5 листоп. 2008 р. № 976 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>

5. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : наказ Державного комітету зв’язку та інформатизації України від 15 серп. 2003 р. № 149 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon1.rada.gov.ua

6. *Драгомирецька Н. М.* Комунікативна діяльність в державному управлінні: теоретико-методологічний аспект : дис. ... д-ра наук держ. упр. : спец. 25.00.01 / Драгомирецька Н. М. – К., 2007.

7. Дніпренко Н. К. Зміна парадигми в державному управлінні інформаційною сферою: комунікативний аспект : автореф. дис. канд. наук держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Дніпренко Н. К. – Дніпропетровськ, 2005. – 20 с.

8. Результати моніторингу надання органами виконавчої влади інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dki.gov.ua/repository/36/file/01ZvitPKM2008>

9. Соціальні мережі в управлінні:можливості і виклики. Виконавче резюме/Human capital Institute і Saba / 2010.

10. The Social Media Wave [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL: <http://epromotion-club.blogspot.com/2009/09/42>. – Заголовок з екрану.

11. Просування політиків в соціальних мережах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : URL : <http://www.publisity.kiev.ua>. – Заголовок з екрану.

12. Дегтярьов В. Соціальні мережі: загроза чи нові можливості для бізнесу [Електронний ресурс] / В. Дегтярьов / Nords PR Ukraine URL. - Режим доступу : [http:// www.reklamaster.com/articles](http://www.reklamaster.com/articles). – Заголовок з екрану.

*Дерех Ірина Анатоліївна,
Начальник відділу прес-служби
виконавчого апарату
Тернопільської обласної ради*

Інтегроване електронне інформаційне середовище в демократичних процесах українського суспільства: проблеми та переваги

У статті розглядаються роль і місце засобів масової інформації у розвитку всіх сфер суспільства, у тому числі інтенсивний розвиток електронних ЗМІ, найсучасніших інформаційно-комунікаційних технологій та їх вплив на людське товариство, позитиви та ризики, пов'язані з цим впливом.

Ключові слова: засоби масової інформації, Інтернет, комунікації, мас-медіа, технології, суспільство, зв'язки з громадськістю.

The article reviews the role of mass media in the development of all areas of society. It addresses the rapid development of electronic mass media, modern information and communication technologies, their influence on human community, benefits and risks associated with this influence.

Keywords: mass media, Internet, communications, technologies, society, public relations.

Постановка проблеми. Успішне функціонування всіх механізмів сучасної демократії, залучення громадян до політики, їхня політична компетентність, здатність робити усвідомлений, обґрунтований вибір і приймати раціональні рішення – все це залежить від доступу громадян та утворюваних ними партій і

організацій до всієї можливої інформації щодо діяльності урядів, парламентів, інших офіційних інституцій, не кажучи вже про перебіг виборів та поведінку учасників електорального процесу. Чим повнішу інформацію мають учасники політичного процесу, чим прозорішою є політика, тим легше надати їй демократичного змісту, примусити слугувати людям, суспільству, його політичній системі.

Сьогодні ці процеси поглиблюються і загострюються. Світ стоїть на порозі інформаційного суспільства планетарного масштабу. І якщо з одного боку, це позитивне явище, адже “дасть змогу людям у найвіддаленішому селі отримати доступу до найсучаснішої бібліотеки, дозволить лікарям на одному континенті обстежувати пацієнтів на іншому. Це дасть змогу сім’ї, яка живе на Північній півкулі, підтримувати зв’язок із родичами, що живуть на Південній півкулі. Це зміцнить свідомість спільної відповідальності всіх людей на землі за долю нашої маленької планети” [25]. То з другого боку – світ перевантажений великим обсягом інформації. Ніхто не може визначитись, чи потрібна вона йому [24]. Особливо важливим є те, яким чином впливає ця інформація, спосіб її подачі, швидкість проникнення, а відтак розвиток ІКТ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Стан досліджень і висвітлення даної проблематики, з одного боку, можна вважати таким, що набув широких масштабів, а з другого – переважна більшість здійснюваних досліджень торкається здебільшого конкретних вузьких аспектів актуальної проблеми. Тут слід передусім відзначити дисертаційні дослідження та публікації, присвячені вивченню: а) ролі ЗМІ в контексті становлення громадської думки (Л.Городенко), в дослідженні і конструюванні політичної реальності (Ю.Ганжуров, Д.Яковлева), у забезпеченні прав та свобод громадян (Д. Дуцик); б) культурологічного аспекту діяльності мас-медіа в умовах трансформацій українського суспільства (О.Гриценко); в) факторів ефективності впливу вітчизняних ЗМІ на електорат (В.Бадрака, Б.Потятиник). Праці В.Королька, присвячені вивченню психологічних/інформаційних операцій, комунікації,

спіндокторингу, становленню іміджу та впливу на масову психологію Веслава Годжіца тощо у дослідженнях М.Кастельса досить несуперечливо пояснюються різні аспекти сучасних глобалізаційних процесів, та концепція мережевого суспільства.

Актуальність досліджуваної теми зумовлює об'єктивне зростання ролі засобів масової інформації в політичній системі суспільства, що постає у перебігу трансформаційних процесів, які радикально змінюють характер суспільно-політичних відносин в Україні, а також зумовлює надшвидкий розвиток новітніх різновидів ЗМІ. Найновішими із ЗМІ є комп'ютерні мережі (Інтернет, Інтранет). Ці мережі різняться за своїм призначенням, характером, розмірами аудиторії. З них найпотужнішою комп'ютерною мережею, що створила новий інформаційний феномен у світі, безперечно, є Інтернет. У цій мережі, що охоплює всі куточки світу, міститься така кількість інформації, що не тільки контролювати, але й досягнути її практично неможливо. Разом з тим саме електронні ЗМІ дають змогу є громадянам брати участь у роботі державних органів, які у свою чергу, мають можливість адекватніше та оперативніше реагувати на потреби громадян. Це поняття включає онлайн правовохисну діяльність та онлайн проведення різноманітних кампаній. Тому про використання електронної сфери як засобу політичної інформації в громадянському суспільстві варто говорити в широкому науково-академічному контексті, що і є *метою* статті.

Цілі статті зосереджені здебільшого на з'ясуванні впливу ЗМІ на громадську думку, а відтак її впливу на формування державної політики та використання цієї властивості певними суб'єктами політичних відносин з тим, щоб за допомогою маніпулятивних технологій формувати громадську думку. Основне завдання статті полягає в дослідженні згаданих технологій, аналізі проблеми на фактичних прикладах сучасного стану процесу впливу на масову свідомість через електронні засоби масової інформації.

Виклад основного матеріалу дослідження. За сучасних умов громадська думка є постійним фактором діяльності парламенту, президента, уряду, політичних партій, рухів. Як суспільно-політичний інститут громадська думка означає не лише визначення прав, висування ініціатив, обговорення й оцінку політичних дій, рішень, а й прийняття чи відкладення останніх. Громадська думка з питань державної політики – це “один з проявів масової суспільно-політичної свідомості, що відображає ставлення народу чи певної його частини до влади; сукупно-надособистісна позиція певної спільності людей на конкретні події, проблеми, рішення” [14, с. 75]. У даному випадку в основі поняття “громадська думка” лежить легалізована влада: індивід, який поступився органам держави своєю можливістю застосовувати владу. На думку Е.Ноель-Нойман, синонімом “громадської думки” є панівна думка, що червоною ниткою проходить через усі визначення. “Громадській думці притаманне щось, що здатне схилити індивіда до певної поведінки проти його волі”. Таким чином, громадська думка має двоїсту природу. З одного боку, вона є середовищем, яке впливає на поведінку окремого індивіда і на яке справляється зовнішній вплив з метою формування такої поведінки. З другого ж боку, громадська думка сама здатна впливати на політичні інститути і на прийняття певних політичних рішень. Джерелом формування громадської думки є інформація, яку необхідно розглядати і як передумову дій політичного суб’єкта, і як необхідний ресурс, що дозволяє досягати у політичній сфері тих чи інших цілей. Свідоме сприйняття, тлумачення та засвоєння інформації часто розглядається як комунікація. У масових інформаційно-комунікаційних процесах особливе місце належить засобам масової інформації (ЗМІ, мас-медіа).

“Ключовим критерієм свободи інформації, – як підкреслюють К.Крос і Р.Гакет, – є різноманітність її джерел у поєднанні з вільним доступом до них”. Дослідники наголошують також на особливій функції громадських медіа, які є альтернативними, низовими в суспільстві і виражають потреби громадян, які

мають право на адекватну інформацію про справи на місцевому рівні, право на відповідь і право на використання нових засобів комунікації для взаємодії та соціальних дій у невеликих громадах, групах інтересів та субкультурах [12, с. 45].

Отже, найважливішою засадою функціонування демократії є свобода поширення інформації. Засоби ж масової інформації мають безперешкодно виконувати свої соціальні функції, насамперед освітню, виховну, інформаційну, ідеологічну та формування цінностей демократії.

Відтак наявність широко розгалуженої і добре розвинутої медіа-системи у державі ще не є запорукою успішного розвитку і демократичних перетворень, хоча без неї ці перетворення взагалі неможливі.

Проте, як би не називали це суспільство, головною його рисою є визнання інформації як визначального чинника всіх процесів, що відбуваються у суспільстві; широкий доступ до інформаційних ресурсів і потоків дозволяє здійснювати ефективне управління в сучасному суспільстві, метою розвитку якого стає окрема людина. Подібна суспільна ситуація стає можливою через трансформацію самих суспільних відносин, адже за умов, коли відбувався перехід від індустріального виробництва як економічної основи життєдіяльності суспільства до постіндустріального, певних трансформацій зазнають інститути сім'ї та школи.

Таким чином, змінюється співвідношення між інтимним простором людини і простором відкритості. Останній нестримно збільшується і людина стає вразливою для зовнішнього інформаційного впливу, виникає нагальна потреба у спеціальному захисті її приватного життя.

Інформаційна сфера стала сьогодні базовою для розвитку всіх інших сфер: економічної, політичної, військової, дипломатичної. А телебачення є базисним для самої інформаційної сфери. Тому розвиток телебачення має прямі й опосередковані наслідки для економіки, політики, військової чи дипломатичної справи будь-якої країни. Саме там створюються “друзі” та

“вороги” країни. Глобальні комунікації створили глобальну залежність одних країн від інших.

У сучасному світі дедалі більшого значення набувають бінарнокодовані або комп’ютерні мас-медіа. Вони створили умови для постійних обопільних зв’язків, що дає змогу не лише отримувати інформацію, а й висловлювати своє ставлення до неї. Всесвітня інформаційна мережа Інтернет, яка веде свій початок з 1969 р., різко підвищила можливості отримання інформації реципієнтами.

Розглядаючи трансформацію соціальної структури сучасного суспільства, що відбувається сьогодні в глобальному масштабі за рахунок розвитку інформаційних технологій та створення уніфікованої масової медіакультури, М.Кастельс пропонує концепцію мережевого суспільства, яке прийшло на зміну традиційній стратифікованій соціальній структурі і побудоване за принципом глобальних комп’ютерних мереж. Його найважливішою рисою є навіть не домінування інформації, а зміна способу її використання, у результаті чого основну роль у сучасній економіці та суспільно-політичному житті відіграють глобальні мережеві структури, що витісняють традиційні форми діяльності. Ця теоретична модель М.Кастельса досить несуперечливо пояснює різні аспекти сучасних глобалізаційних процесів, у контексті яких відбувається розвиток мас-медіа. “Місцевості втрачають своє культурне, історичне, географічне значення і реінтегруються у функціональні мережі чи образні колажі, викликаючи до життя простір потоків, який заміняє простір місць. Час – минуле, сьогодення, майбутнє – можна програмувати так, щоб вони взаємодіяли один з одним у будь-якому повідомленні. ... це культура реальної віртуальності, де вигаданий світ є вигадкою у процесі її створення” [9, с. 77, 353].

Новий етап комунікаційної революції супроводжується появою таких форм виявлення громадської думки та прийняття політичних рішень, які значно розширюють межі демократії. Рядові громадяни можуть брати участь у

теледебатах політиків, електронним шляхом голосувати на виборах чи референдумах. Цим створюються передумови “теледемократії” – нового способу участі громадян у формуванні владних структур та здійсненні влади.

За допомогою Інтернету, який є центральною ланкою цих трансформацій, формується культура віртуальної реальності. Проте за таких умов, на думку С.Холла, процес економічної глобалізації підриває відносну автономію національної держави, її здатність проводити власну національно зорієнтовану політику і спричиняє тиск. Інтернет сьогодні розвивається високими темпами. Інтернет-видання мають як мінімум три переваги порівняно з традиційно паперовими:

- відсутність “дедлайну”, тобто останнього терміну, після якого статті або новини вже не потраплять до газети (Мережа постійно “випікає” hotnews – “гарячі новини”);
- інтерактивність – споживач стає співучасником того, що відбувається, обмінюється враженнями від прочитаного, ставить запитання учасникам подій тощо;
- персоналізація – можливість самостійно відбирати з масиву запропонованої інформації найбільш цікаві теми. Це приводить до того, що вже зараз створюється новітній підвид ЗМІ – multiple media (“полімедіа”), коли редакції готують одночасно паперові й електронні версії, що поширюються в режимі Web, PDA, на мобільні телефони, на радіо й телеканали. Саме тому в цьому процесі вони відіграють провідну роль. Оскільки їх вплив на суспільні трансформації, розвиток інформаційного суспільства та його вплив на індивідуума (Е.Тоффлер, М.Кастельс), місце та роль інформаційного протиборства в забезпеченні національних інтересів держави (Г.Почепцов, О.Соснін) важко переоцінити їх значення.

За таких умов створюється сприятливе середовище для впливу на поведінку індивіда шляхом формування чи зміни його світоглядних цінностей. Тут у пригоді стають засоби масової інформації, що здатні охоплювати

максимальну кількість об'єктів впливу. Повідомлення, що поширюються ЗМІ, “набувають стандартного вигляду, стають схожі одне на одне і за форматом, і за стилістичними прийомами викладу новин; чітким розмежуванням між фактом і домислом щораз частіше нехтують... поєднання колись розділених ареалів публіцистики та літератури, інформації та резонерства, з одного боку, і белетристики, з іншого боку, встановлює право на існування своєрідного відходу від реальності, якраз плутанини різних площин реальності” [22, с. 220]. До серйозних негативних наслідків належить і те, що реальність ще більше спотворюється з розвитком електронних ЗМІ, таких як радіо і, в першу чергу, телебачення. Це стає можливим через їх специфічні можливості щодо впливу на свідомість. Як зазначає відомий німецький дослідник Ю.Хабермас, “формується суміш прийняттого і водночас розважального матеріалу, який має тенденцію підмінювати правомірні судження про реальність готовністю споживати і радше зваблювати до знеособленого перетравлювання послаблюючих принад, аніж наставляти на громадську розважливість. Радіомовлення, кіно і телебачення змушують буквально нівелювати відстань, яка має витримуватися між читачем і друкованою літерою, дистанцію, якої вимагає особистісне сприйняття” [22, с. 220]. Таким чином, відбувається віртуалізація соціального простору, в якому індивід позбавляється можливості дізнаватися про реально значимі для нього події і робити висновки щодо них відносно власного світосприйняття; натомість йому пропонують вже готові оцінки навмисно підібраних, а то і спотворених подій. У свідомості відбувається стирання межі між реальним і псевдореальним. “Передачі, що їх передають в ефір новітні засоби масової інформації... приглушують реагування слухачів і глядачів. Вони затягують публіку на свою колію, але водночас визначають для неї дистанцію “зрілості” і “гласності”, тобто шанс мати спробу сказати і заперечити” [22, с. 220]. “Опіка над думкою” через драматизовану подачу фактів та розрахованих стереотипів робить ставку на переорієнтацію думки шляхом формування нових авторитетів або символів, які мають бути

сприйнятими. Повідомлення та оголошення зливаються, певним явищам чи об'єктам надається авторитет громадської значущості і все це, врешті, має виглядати так, ніби у об'єкта впливу формується власне незалежне судження. Тут слід відзначити, що основним об'єктом такого впливу виступає громадська думка як така, що об'єднує думку кожного окремого індивіда.

Нинішню ситуацію можна схарактеризувати словами німецького дослідника в галузі масових комунікацій Н.Больца, який зазначає, що внаслідок того, що наші знання про реальність опосередковані ЗМІ, немає сенсу розрізняти відображення від відображеного явища. Що є той чи інший політик або подія – це взагалі можна зрозуміти в їх медіальному інсценуванні. Те, що реально відбувається, стає суспільною подією лише через своє медіальне відображення.

Формується такий вид свідомості, що переорієнтовує індивіда на сприйняття вже готових образів. Суспільство перетворюється на суспільство масового споживання інформації.

До віртуалізації соціальної сфери, на думку Ю.Хабермаса, приводить культурницьке споживацтво і спустошення, що є наслідком функціонування ринку, який економічно полегшує доступ до культури. Унаслідок цього “знижується планка” доступу до культури. Культура стає товаром не лише за формою, а і за змістом, вона опускається до рівня масової і стимулює індивідів до споживацького типу існування. “Розворушена готовність споживачів на якісь вчинки опосередковується через фальшиве усвідомлення, що всі вони, як резонерські приватні особи, спільно відчують відповідальність за громадську думку” [22, с. 246]. Слід зазначити, що споживацька культура інтегрується з політичним простором у соціально-психологічній площині: політикам доводиться публіцистично впливати на рішення виборців (звичайно мова йде про демократичні суспільства або ті, що декларують себе як демократичні) подібно до рекламного впливу на рішення покупців. Споживацька культура діє на глибинному рівні свідомості і змушує до конформізму ситуацією. Така

хибна свідомість “вже не полягає в самоузгодженому контексті уявлень, а у контексті видів поведінки; а його (контексту) практична сутність – це система керованих іншими споживацьких звичок” [22, с. 270]. Те ж, що вважається свідомістю, являє собою псевдореалістичне відображення реальних обставин на поверхні свідомості.

Слід також зазначити, що людське існування ніби зміщується із соціального простору до інформаційного, що знаходить свій вияв у залежності окремих індивідів від новітніх засобів масової інформації, які підміняють реальні соціальні комунікації індивіда.

Інформаційний простір України поки ще не дає того типу інформаційного продукту, який здатний виконати принципово нові для нас суспільні завдання. Не створюється власний варіант картини світу: ми живемо начерками, які дають нам більш потужні інформаційні системи інших країн, формуючи наше бачення світу за власним бажанням. І поки Україна не буде мати єдиної інтерпретації події своїми громадянами, вона не буде відчувати себе єдиною державою.

Закони інформаційного світу роблять з виборчого процесу виключно перегони, де немає звертання до суттєвих програмних речей, а головним стають рейтинги. У свою чергу, віртуальний світ твориться від інформаційного. Відомий феномен вибіркового сприйняття демонструє роль саме віртуальних конструкцій. З інформаційного потоку людина бере лише те, що не суперечить її уявленням, відкидаючи те, що вступає з ними у суперечності.

Отже, перемога на віртуальному рівні дає змогу досягти успіху в реальному світі. Оскільки інформаційне суспільство є відкритим суспільством, де є можливість відстоювати свої погляди не лише більшості, а й меншості, тому відбувається певне ускладнення управлінських механізмів, які мають працювати не лише з гомогенним матеріалом, а й гетерогенним. І мас-медіа, впливаючи на становлення цього суспільства, формуючи його еліту, відповідальні перед його членами, у тому числі і за становлення

інформаційного, віртуального і, врешті, реального світу, в якому живе кожен його член.

Українська інтернет-аудиторія – також електорат, і чималий. У лютому 2009 р., за даними Gemius Ukraine, вона становила 7,09 млн користувачів. Порівняно з 2004 р. можливості Інтернету зросли.

Розуміють політики і перспективність соціальних мереж. Вони є порівняно новим полем поширення політичної комунікації. Українська аудиторія соціальних мереж, за даними дослідження Агентства прямих комунікацій Social Interactive Media (станом на квітень 2009 р.), становить 6,25 млн, із них 5,36 млн – повнолітні.

Є й інший бік медалі. Ні для кого не секрет, що часто форуми та коментарі на відомих сайтах використовуються для поширення дезінформації, пліток, некоректної боротьби з опонентами тощо.

Чи може суспільство захиститися від маніпулятивного впливу медіа у виборчий, і не тільки, період? Може.

"Медіа – це небезпечна річ, проте вберегтися від неї можна, не ліквідуючи це чи відвертаючись, а розмовляючи про це, впроваджуючи медійну освіту", – зазначив польський психолог, автор кількох книг про роль ЗМІ у суспільстві Веслав Годжіц.

Знання про медіа дадуть змогу громадянам критично оцінювати інформацію, яку їм нав'язують, а отже, більш самостійно формувати власне розуміння тих процесів, які відбуваються у світі та в країні, у тому числі й політичних.

Активний розвиток нових технологій та загалом інформаційної сфери, їх вплив на суспільні та державні інститути, на політичні процеси в країні та світі переводить проблему медіаосвіти у площину політичну. І це добре розуміють в європейських країнах.

У 90-ті рр. минулого століття низка країн ЄС впровадила державні стандарти медіа-освіти. А Парламентська Асамблея Ради Європи навіть

виробила Рекомендації з медіа-освіти, де така освіта розглядається “як навчання, спрямоване на розвиток медіа-компетентності, критичного та вдумливого ставлення до медіа з метою виховання гармонійно розвинених громадян, здатних формувати власну думку на основі доступної їм інформації”.

У ПАРЕ переконані, що “медіаосвіта дозволяє людям реалізовувати їх право на свободу вираження та право на отримання інформації”.

Ось на що треба звертати увагу центральним органам влади, розробляючи доктрину інформаційної безпеки держави. Адже підготовлена аудиторія з високим рівнем медіа-культури здатна самотійно опиратися негативним зовнішнім і внутрішнім інформаційним впливам. І якщо навіть у Росії офіційно зареєстровано спеціалізацію ВНЗ “Медіаосвіта” та розпочато підготовку медіапедагогів для роботи в школах, то в Україні поки про це не йдеться. Втім маємо Інститут екології масової інформації, створений рішенням вченої ради Львівського національного університету Івана Франка в червні 1999 р., який очолює професор Борис Потятиник. А тому, “якщо не вдається переробити пресу, то треба змінити її аудиторію, – пише Потятиник в одній із своїх публікацій. – Саме такий підхід і застосовує медіа-освіта з її намаганням прищепити “психологічний імунітет” до патогенного впливу медіа, який пов’язують з надміром реклами, пропагандою і фальсифікацією, екранним насильством і порнографією”.

До речі, ідея запровадити в школі заняття з медіа-освіти має серйозну підтримку в суспільстві. Про це свідчать результати уже згаданого опитування, проведеного Інститутом соціальної та політичної психології. 62,7% дорослих респондентів, 45,6% студентів та 38,4% учнів ставляться до цієї ідеї позитивно. Тоді як негативно – лише 4,8% дорослих, 15,8% студентів та 17% учнів. Безперечно, громадський сектор в Україні мав би активніше долучитися до роботи у цьому напрямі, переключивши, хоча б частково, свою увагу з виховання журналістів на виховання аудиторії.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок. Попри всі ці ризики та недосконалості, безперечно, інформаційні технології здатні позитивно вплинути на відносини між громадянами та державними структурами. Однак для отримання позитивного ефекту необхідно, в першу чергу, забезпечити конфіденційність та захист даних. Перехід інформації в електронну форму дає змогу оперативніше та ефективніше працювати, проте призводить до легшого доступу до особистих справ. А в цьому прихований елемент ризику збереження таємниці приватного життя.

Крім того, необхідно врахувати всі загрози, пов'язані із недобросовісною та безвідповідальною подачею інформації та вводити в суспільне життя медіа-освіту, оскільки “ ...головний виклик сторіччя, що почалося, – це неконтрольоване вибухоподібне зростання інформаційних потоків. Інформаційна повінь виявиться ще гіршою, ніж розливи європейських та азійських рік у перші роки третього тисячоліття. І медіа можна розглядати як один із способів протистояти цій комунікаційній повені... Ми переходимо в епоху, де стирається межа між масовою і міжособистісною комунікацією. Масова комунікація перестає бути справою лише фахівців від медіа. Отже, медіа - можна розглядати як інструкцію з користування медіа для широкого загалу”.

У 2002 р. на базі Інституту й кількох шкіл Львова започаткований пілотний експериментальний проект з медіа-освіти. Необхідність упровадження медіа-освіти в Україні в університеті обґрунтовують невдалими спробами побудувати українську журналістику за моделлю громадянської відповідальності. Разом з тим саме електронна демократія дозволяє громадянам брати участь у роботі державних органів, які, у свою чергу, мають можливість адекватніше та оперативніше реагувати на потреби громадян. Це поняття включає онлайнову правозахисну діяльність та онлайнове проведення різноманітних кампаній, також використання електронної сфери як засобу політичної інформації в громадянському суспільстві.

Список використаних джерел

1. Конституція України. – Тернопіль : Збруч, 1996.
2. Закон України про інформацію від 2 жовт. 1992 р. № 2657-XII // Україна: інформація і свобода слова : зб. законод. актів, нормат. док.в та ст. фахівців. – К.: Молодь, 1997.
3. Закон України про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні від 16 листоп. 1992 р. № 2782-XII // Україна: інформація і свобода слова : зб. законод. актів, нормат. док. та ст. фахівців. – К. : Молодь, 1997.
4. Закон України про телебачення і радіомовлення від 21 груд. 1991 р. №1759-XII // Україна: інформація і свобода слова : зб. законод. актів, нормат. док. та ст. фахівців. – К. : Молодь, 1997.
5. Актуальні проблеми інформаційної безпеки України // Нац. безпека і оборона. – 2001. – № 1.
6. *Гордієнко О.* Входження України у всесвітню систему інформації / О. Гордієнко // Нова політика. – 1999. – № 5.
7. *Жданов І.* Свідомий вибір чи маніпулювання масовою свідомістю / І. Жданов // Нова політика. – 2002. – № 1.
8. Інформаційні війни // Моніторинг теленовин та медіа технологій під час президентської кампанії – 2004 в Україні. – К. : Телекритика, 2005.
9. *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура. – М., 2000.
10. *Кара-Мурза С.* Манипуляция сознанием. – М. : Эксмо, 2003.
11. *Кацман В.* Блеск и нищета технологий // Столич. новости. – 2002. – № 12.
12. *Крос К.* Політична комунікація і висвітлення новин у демократичних суспільствах: Перспективи конкуренції / К.Крос, Р.Гакет. – К., 2000.
13. Основи демократії : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / авт. кол. : М. Бессонова, О. Бірюков, С. Боднарук та ін. ; за заг. ред. А. Колодій. – К., 2002.
14. Політологічний енциклопедичний словник. – К. : Генеза, 1997.

15. *Почепцов Г.* Имидж и выборы. Имидж политика, партии, президента / Г. Почепцов. – К. : АДЕФ-Украина, 1997.
16. *Почепцов Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Почепцов, С. Чукут. – К. : Знання, 2006. - 665 с.
17. *Почепцов Г.* Пропаганда и контрпропаганда / Г. Почепцов. – М., 2004. – 235 с.
18. Роль та місце ЗМІ у виборчому процесі. – К. : ЦВК, 2000. – 255 с.
19. *Ронин Р.* Методы целенаправленного воздействия на человека / Р. Ронин // Д.С.С. – 2001. – № 2.
20. *Тоффлер Э.* Шок будущего : пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М. : АСТ, 2004. – 352 с.
21. *Фурашев В.* Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє. – К. : Інжиніринг, 2005. – 215 с.
22. *Хабермас Ю.* Структурні перетворення у сфері відкритості: дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Хабермас : пер. з нім. А. Онишко. – Львів : Літопис, 2000. – 255 с.
23. Europe and the global information society. Recommendations to the European Council, May 1994.
24. *Holl S.* Culture, the Media and the “Ideological effect” / S. Holl // Mass Communication and Society. – L., 1977.
25. *Беглайтер Р.* Поток данных: новая роль СМИ / Р. Беглайтер [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.infousa.ru/information/gjcom3.htm>
26. *Гор Е.* Основные принципы создания информационного общества / Е. Гор [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.infousa.ru/information/foc 1.htm>
27. *Ньюман Дж.* Развитие средств массовой информации и государственная политика / Дж. Ньюман [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.infousa.ru/information/gjcom4.htm>

28. *Потятиник Б.* – Можливості глобальної інформаційної мережі у підтримці екстериторіальних етнокультур / Б. Потятиник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.lnu.edu.ua/faculty/Phi/Visnyk/Visnyk4/Kulturologiija

Луцан Тетяна Вікторівна,

головний спеціаліст

відділу прес-служби Донецької облдержадміністрації

Індекс електронної участі як спосіб вимірювання рівня залучення громадян до участі в прийнятті управлінських рішень

У статті розглянуто індекс електронної участі. Автором досліджено критерії оцінки рівня електронної участі та його основні складові: електронне інформування, електронне консультування та електронна активна участь. Наприкінці статті автор робить висновки, що електронна участь громадян в процесі прийняття рішень є не досить розвинутою, про це свідчить аналіз індекса електронної участі за 2008 рік.

Ключові слова: електронне урядування, прийняття управлінських рішень, електронна демократія, електронна участь, індекс електронної участі.

The article deals with e-participation index. The author examines the criteria of evaluation of e-participation and its main components: electronic information, e-consultation and e-participation. At the end of the article, the author concludes that electronic public participation in decision-making is not sufficiently developed, and this is evidenced by the analysis of e-participation index for 2008.

Keywords: e-governance, decision-making, e-democracy, e-participation, e-participation index.

Постановка проблеми. Сьогодні першочергової уваги з боку влади потребує ланка електронного уряду "держава - громадянин", в якій і здійснюється безпосередня взаємодія влади та громадськості. Ця ланка є, власне, основою електронного урядування, оскільки в демократичних державах

громадяни визначаються як єдине джерело влади, а ефективність державного управління цілком залежить від участі громадян у процесі урядування, від здатності влади організовувати діалог з громадянами та забезпечити зворотний зв'язок. У зв'язку з цим дуже гостро постає питання залучення громадян до участі в прийнятті рішень в умовах упровадження електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Актуальність теми дослідження обумовлена тим, що сьогодні в умовах упровадження електронного урядування громадяни отримали реальний шанс брати участь у діалозі з владою, впливати на прийняття рішень і висувати власні ініціативи, одержувати детальну інформацію про роботу державних структур.

Ключовою в цьому контексті є концепція електронної участі. У широкому розумінні електронна участь громадян може трактуватися як використання громадянами інформаційних технологій для участі в управлінському процесі від формування порядку денного до оцінки і контролю прийнятих рішень. У більш вузькому розумінні електронна участь - це набір конкретних методів, за допомогою яких громадяни взаємодіють з урядом, коли результатом такої взаємодії є вироблення політичних рішень. Серед таких методів можна назвати інформування, консультації, подання петицій, публічні дискусії з використанням електронних засобів [1, с. 95].

Вимірювання електронної участі є досить складним і комплексним завданням, тому що доводиться вимірювати, у першу чергу, якісні характеристики подібної взаємодії. Так, професор С.Коулман пропонує деякі критерії оцінки рівня електронної участі:

- рівень розвитку та ефективність громадських дискусій;
- рівень розвитку та різноспрямованість потоків комунікації;
- наявність механізмів, за допомогою яких громадяни та представники уряду могли б дізнаватися думку один одного;

- присутність достатньої кількості раціонально організованої та структурованої інформації, якій довіряють громадяни і на основі якої вони можуть приймати рішення [2].

Більш розгорнуті критерії оцінки електронної участі пропонують експерти ООН, які на регулярній основі проводять дослідження “Глобальний звіт про підготовленість до електронного уряду” [5]. Підзаголовком одного з таких досліджень стало позначення проблеми просування - “Від електронного уряду до електронного залучення”. Назва відображає ідею про те, що програми з упровадження ІКТ в урядових установах мають бути не самоціллю, а засобом максимального підвищення участі громадян у процесі прийняття рішень.

Автори дослідження вводять індекс електронної участі, який показує, “наскільки розвинені засоби електронної участі урядових сайтів і якою мірою вони використовуються урядом для залучення громадян до прийняття рішень” [5].

Індекси електронної участі деяких країн за 2008 р. наведені в таблиці.

Індекс електронної участі, 2008 р.

№ з/п	Країна	Індекс 2008	Рейтинг 2008	Рейтинг 2005	Різниця 2008-2005
1	США	1.0000	1	3	2
2	Південна Корея	0.9773	2	4	2
3	Данія	0.9318	3	7	4
4	Франція	0.9318	3	24	21
5	Австралія	0.8864	5	9	4
6	Нова Зеландія	0.7955	6	6	0
7	Мексика	0.7500	7	7	0
8	Естонія	0.7273	8	11	3
9	Швеція	0.6591	9	14	5
10	Сінгапур	0.6364	10	2	-8
11	Канада	0.6136	11	4	-7
12	Японія	0.6136	11	21	10
13	Люксембург	0.6136	11	61	50
14	Україна	0.5682	14	28	14
15	Йорданія	0.5455	15	90	75
16	Нідерланди	0.5227	16	10	-6
17	Норвегія	0.5227	16	26	10
18	В'єтнам	0.5227	16	63	47
19	Бутан	0.5000	19	90	71
20	Австрія	0.4773	20	24	4

21	Китай	0.4773	20	50	30
22	Литва	0.4773	20	69	49
23	Аргентина	0.4545	23	36	13
24	Бразилія	0.4545	23	18	-5
25	Колумбія	0.4318	25	12	-13
26	Мозамбік	0.4318	25	30	5
27	Великобританія	0.4318	25	1	-24
28	Бельгія	0.4091	28	17	-11
29	Болівія	0.4091	28	73	45
30	Ліван	0.4091	28	69	41
31	Швейцарія	0.4091	28	22	-6
32	Сальвадор	0.3864	32	57	25
33	Мальта	0.3864	32	19	-13
34	Коста-Ріка	0.3636	34	90	56
35	Іспанія	0.3636	34	73	39

Дані, наведені в таблиці, демонструють прогрес одних країн по стосовно до інших. Однією з найбільш очевидних закономірностей, що відзначається ООН, є те, що серед лідерів з упровадження принципів електронної участі є економічно розвинені країни, у той час як економічно бідні країни займають більш низькі позиції за цим індексом. Крім того, значна кількість країн мають за одним чи кількома параметрами нульові або близькі до нульових оцінки. Тому найчастіше дані не повною мірою підходять для порівняльного аналізу, проте досить яскраво ілюструють певні тенденції. Лише сім країн (4% від кількості досліджених країн) долають планку в 66%, що розглядається експертами ООН як “високий рівень розвитку електронної участі”. Ще 26 країн (14%) можуть бути охарактеризовані як країни з задовільним рівнем електронної участі. 136 країн (72%) мають вкрай обмежені ресурси електронної участі та 20 країн (10%) не пропонують послуг електронної участі взагалі [5].

Якщо порівняти індекси електронної участі 2005 та 2008 рр. (рис 1.), то можна відзначити зростання кількості країн, які долають планку в 66% - з 2 до 7. Збільшилась кількість країн із задовільним рівнем електронної участі - з 15 до 26, так само спостерігається незначне зростання кількості країн з вкрай обмеженими можливостями електронної участі – з 133 до 136, проте кількість

країн, що не пропонують послуги електронної участі, зменшилась - з 28 у 2005 р. до 20 у 2008 р. [4].

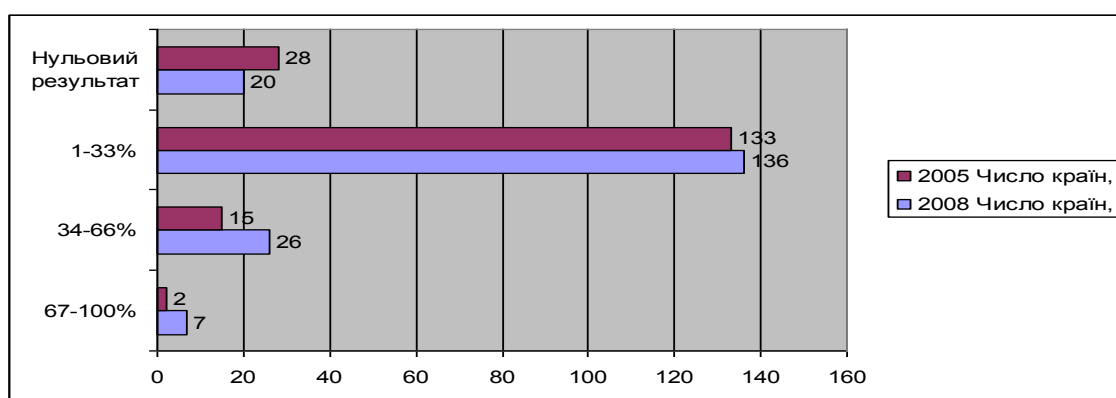


Рис 1. Рівень розвитку електронної участі, 2005-2008рр.

Індекс електронної участі (e-participation index) демонструє, наскільки ефективними і корисними є послуги електронного урядування щодо залучення громадян до участі в прийнятті рішень. Цей показник базується на ступені повноти подачі трьох параметрів [5]:

- е-інформування - відображає, наскільки повно урядовий сайт надає інформацію з політичних та економічних програм (бюджету, законів, нормативних актів та інших документів, якими цікавляться громадяни). Каналами поширення інформації є веб-сайти, веб-форуми, newsgroup-сервіси та чати;

- е-консультування - демонструє, наскільки повно на урядових веб-сайтах представлені засоби електронних консультацій. Зазвичай на вибір пропонуються онлайнова дискусія в реальному часі або доступ до архівних матеріалів (аудіо- чи відеозаписів нарад або зустрічей з того чи іншого питання). При цьому громадянам надається можливість брати участь або коментувати дані виступи;

- е-активна участь - визначає ступінь забезпечення урядом доступу громадян до участі в прийнятті рішень та застосування механізму впливу на прийняття рішень з конкретних питань.

Таким чином, індекс електронної участі складається із суми показників за трьома ключовими елементами взаємодії уряду та громадян з використанням ІКТ: інформування, консультування та участі в прийнятті рішень (у методиках ОЕСР останній елемент називається активною участю). Дані свідчать, що найбільш високий індекс властивий рівню інформування, а інші рівні взаємодії громадян і уряду, особливо рівень активної участі громадян, значно нижчі. Особливо низький рівень того, що прийнято вважати найбільш прогресивним рівнем участі громадян, а саме - інтерактивна взаємодія громадян і уряду, результати якої безпосередньо реалізуються на практиці.

Необхідно зазначити, що порівняно з даними за 2005 р. в Україні спостерігається значне зростання за всіма показниками, особливо в забезпеченні можливостей електронного консультування (рис. 2).

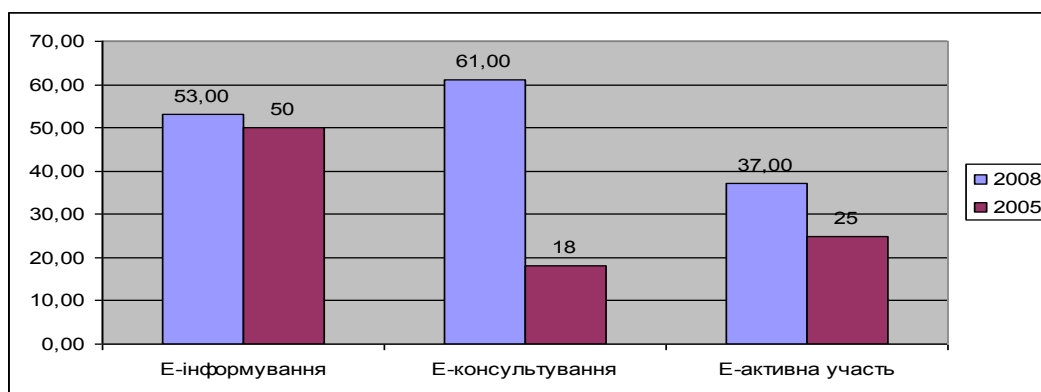


Рис. 2. Динаміка рівнів електронної участі в Україні, 2005-2008 рр.

Для якісних досліджень дуже важливі критерії, відповідно до яких і виявляються ті чи інші показники. Найбільш простим і однозначним та найбільш поширеним типом взаємодії уряду з громадянами є електронне інформування. Тут критеріями можуть послужити наявність і доступність інформації про поточні напрями, програми, закони, ключові проблеми політики. Також критерієм є якість інструментів поширення інформації. Для

дослідження якості такого елемента участі, як консультування, експерти ООН виділяють наступні критерії [5]:

- роз'яснення сутності електронних консультацій та інформування громадян про те, як брати участь у консультаціях;
- вибір інструментів он-лайн-консультацій (надання можливості громадянам коментувати теми, відібрані урядом для консультацій);
- використання громадянами форумів та інших дискусійних інструментів для контакту з урядом і якість подібних дискусій (з аналізом змісту);
- вибір теми он-лайн-консультацій;
- стимулювання громадян до участі в он-лайн-опитуваннях;
- залучення громадян до участі у формуванні порядку денного;
- можливість брати участь в обговоренні ключових питань політики.

Найбільш прогресивний спосіб використання ІКТ у взаєминах громадян і уряду полягає у партнерстві між ними для партиципаторного і деліберативного процесу прийняття рішень. Це те, що називається активною участю громадян у процесі прийняття рішень. Критично важливим для даного процесу є не просто активний внесок громадян, а й дії уряду щодо практичної реалізації такого внеску. Тому найважливішими критеріями цього рівня взаємодій є:

- можливість громадян подавати петиції он-лайн;
- облік отриманої думки громадян у процесі прийняття рішень;
- офіційний відгук уряду на отриману думку громадян;
- встановлення зобов'язання відповідати на он-лайн-запити [5].

Індекс активної участі або участі в прийнятті рішень демонструє ступінь розвитку електронної участі, зокрема індекс свідчить, наскільки уряд та влада прислухаються до заяв громадян і беруть їх думку до уваги при прийнятті рішень. Республіка Корея є лідером за цим показником, далі йдуть Данія та Франція. Тільки 11% опитаних країн взяли на себе зобов'язання щодо включення результатів електронної участі до процесу прийняття рішень. Ця

цифра наочно демонструє, що більшість урядів поки що не в змозі безпосередньо залучати громадян до процесу прийняття рішень.

Наприклад, у Республіці Корея діє веб-сайт онлайнової участі “epeople” (<http://www.epeople.go.kr>), на якому публікуються відповіді та пропозиції щодо державної політики від індивідуальних користувачів. Пропозиції, які є цікавими і, можливо, будуть реалізовані, виділені на сайті в невелике вікно, яке з’являється, коли користувач відвідує сайт. Вікно презентує ідею та ім’я її власника [5].

Серед країн, які отримали високий рейтинг за залучення громадян до прийняття рішень за допомогою ІКТ, можна відзначити Бутан та Швецію. В’єтнам, Китай і Йорданія також мають високі показники за цим параметром.

До країн, уряди яких проводять консультації і публікують результати та підсумки опитування громадської думки за допомогою ІКТ, належать: Австралія, Бутан, Канада, Кабо-Верде, Китай, Данія, Естонія, Франція, Ізраїль, Японія, Латвія, Малайзія, Мальта, Мексика, Мозамбік, Нідерланди, Нова Зеландія, Республіка Корея, Таїланд, Україна, Сполучене Королівство, Сполучені Штати Америки і В’єтнам.

Таким чином, вимірювання електронної участі громадян демонструють, що кількість країн, де рівень розвитку електронної участі можна назвати відносно високим, є дуже незначною (тільки 11% від загальної кількості країн).

Навіть серед держав з відносно високим рівнем розвитку електронної участі переважає однобічний спосіб відносин у вигляді інформування, а двостороння взаємодія громадян і уряду, яку можна охарактеризувати як активну та ефективну участь, перебуває на більш низькому рівні порівняно з інформуванням. У цілому можна зробити висновок, що потенціал електронної участі ще далеко не використаний, а переважна більшість країн не в змозі подолати цифрову нерівність, у тому числі і в аспекті електронної участі громадян. Аналіз, проведений експертами ООН, пов’язаний з досить великою

кількістю формальних показників і не зачіпає більш глибокого аспекту - аспекту демократичності того чи іншого політичного режиму.

Незважаючи на те, що більшість країн, які зазначені як країни з високим рівнем електронної участі, можна віднести до демократичних, окремого розгляду заслуговує випадок із Сінгапуром. Ця держава посідає 10 місце в рейтингу розвитку електронної участі, але його не можна назвати демократичним. За методикою дослідження рівня прав і свобод Freedom House Сінгапур належить до частково вільних країн, тобто країн, де обмежуються політичні права і свободи [3].

Цей випадок можна відзначити як виклик у використанні ІКТ як інструменту демократичної участі. Цей виклик можна сформулювати так: досягнення технічного прогресу не завжди використовуються для зміцнення демократії. ІКТ можуть стати інструментом підвищення ефективності державного управління і контролю над громадянами в авторитарних політичних режимах (як, втім, і в демократичних).

Проблема може полягати в тому, що замість досягнення мети демократизації використання інформаційно-комунікаційних технологій може вести до наявної існуючого нерівності та концентрації влади політичних та управлінських еліт. Використання ІКТ не веде автоматично до демократизації, адже, як було зазначено вище, багато чого залежить від активної ролі уряду в цьому питанні, у прагненні посилити роль громадян як рівноправних партнерів у процесі прийняття рішень. Ця теза може бути цілком справедливою і стосовно деяких пострадянських країн, у тому числі України.

Висновки. Таким чином, все більш широке впровадження та систематичне застосування ІКТ в діяльності державних інститутів сприяє розвитку нового типу участі в прийнятті управлінських рішень – електронної участі, головною та першочерговою умовою забезпечення якої є достатній рівень електронного залучення. У сучасному управлінському процесі ІКТ все ширше використовуються не тільки як засіб інформування громадян та інструмент

спілкування з владою, а і як механізм залучення громадян до процесу прийняття рішень (електронні опитування, електронні референдуми, електронні ініціативи). Аналіз кількісних даних свідчить, що навіть серед розвинених країн світу не такий високий індекс електронної участі і переважають методи пасивної участі громадян. Навіть у розвинених країнах світу потенціал електронної участі ще далекий від свого повного використання, а переважна більшість країн поки не в змозі подолати цифрову нерівність, у тому числі в аспекті електронної участі громадян. Електронна участь сьогодні здійснюється, як правило, на стадії формуванні порядку денного і на стадії аналізу й оцінки. Участь громадян в інших стадіях процесу прийняття рішень є досить проблематичною. Істотною перешкодою для реалізації даної тенденції виступає проблема цифрової нерівності, яка є не тільки і не стільки проблемою доступу до використання ІКТ, скільки проблемою електронного залучення громадян.

Список використаних джерел

1. Управління за участю громадян: міжнародний досвід та рекомендації для України. - К. : К.І.С., 2004. - 124 с.
2. Coleman, Stephen and/Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation, 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : bowlingtogether.net/bowlingtogether.pdf
3. Freedom in the world 2008: freedom stagnation amid pushback against democracy, Freedom House, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.freedomhouse.org/uploads/press_release/fiw07_overview_final.pdf
4. United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>
5. UN Global E-government Readiness Report 2005 From E-government to E-inclusion [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>

ТЕХНОЛОГІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: РОЗРОБКИ ТА ВПРОВАДЖЕННЯ

Гордон Макензі,

Джеймс Браун,

Відділ Microsoft з питань місцевих та регіональних органів влади

Програма Майкрософт для надання послуг громадянам місцевими органами влади

Усе для людей у міській раді

У цій статті зроблено спробу дати відповідь на зміну відносин між органами влади і громадянами, яка відбулася протягом останніх років. У багатьох країнах ці зміни сягають критичної точки, що чинить тиск на існуючі системи та процеси у двох напрямках. Це напруження обумовлюється критичними змінами як у контексті споживачів, так і громадян, а також великими змінами у сфері технологій.

Ключові слова: інформаційно-комунікаційні технології, архітектурні моделі, моделі оптимізації, програма для надання послуг громадянам, органи місцевої влади.

This paper is a response to a shift that has been ongoing in the relationship between government and citizens over the past years. In many countries, this change is now reaching a critical point that is straining current systems and processes from two directions. These tensions are created by dramatic changes in both the consumer or citizen context and also from major changes in the technology field.

Keywords: information and communication technologies, architectural models, optimization models, citizen service platform, local governments.

Постановка проблеми. З одного боку, ми маємо “покоління Y” – клас досвідчених споживачів та громадян, що активно формується і розвивається. Для цих здібних до технологій, кмітливих та прихильних до Інтернету користувачів “електронне” спілкування є так само природним, як і “живе”. Ці

люди покладають великі надії на якість та доступність послуг, що надаються органами влади, аж до тієї міри, що їх не вдовольнить звичайна схема “згори до низу” чи “централізовані” методи надання суспільних послуг. Вони бажають бути залученими та висловлювати думку у процесі прийняття рішень з усіх питань, що впливають на них, прагнуть брати участь у лобіюванні, веденні блогів чи в інший спосіб висловлюватись щодо аспектів, які охоплюють життя, пов’язане із державною політикою. Водночас ці громадяни, які завжди готові та завжди “на зв’язку”, не сприймають традиційні методи надання послуг з відповідним паперообігом та необхідністю звертатись до різних контор.

Разом з тим існує значна громада потенційних “відсталих”, яких влада не може ігнорувати, і виклик полягає в тому, щоб просунути кожного вгору по “ланцюжку вартості” та залучити до цифрового світу, а не лише сприйняти факт участі від “цифрової еліти”. Ці проблеми вже добре відомі. Уряди деяких країн вдалися до “поштовху”, щоб надати новий імпульс системі надання послуг та покращити досвід взаємодії громадян з органами влади. У той час як ці зусилля мали позитивний ефект у деяких випадках, більшість органів влади на місцевому рівні усе ще змушені шукати рівновагу між вартістю та якістю послуг.

Для того щоб справді змінити досвід споживачів, потрібний повний перегляд процесів у поєднанні з інноваційним використанням технологій. Прорив стане можливим лише в разі поєднання цих двох факторів.

Поряд із викликами, пов’язаними з наданням послуг, ситуація характеризується і невідпинним зростанням “соціального” Інтернету чи Web 2.0. Програми Mashups, що використовують дані з кількох джерел, вікіпедія, блоги, RSS та різні поєднання програмного забезпечення і послуг дають змогу створювати раніше немислимі сценарії. Одна соціальна мережа в Інтернет заявляє, що кількість її користувачів перевищує населення Японії. Парафія Св. Марії на Ямайці має веб-сторінку типу “програмне забезпечення як послуга”,

яка надає попередження про зміну погоди громадянам. Це те, чого не можуть досягти багато великих розвинутих міст.

Коли Білл Гейтс зазначив у своїй книзі “Бізнес зі швидкістю думки”, що ми лише “в кінці початку” цифрової ери, ми лише зараз бачимо, наскільки глибокі ці зміни для світу місцевого урядування. Для того, щоб відповісти на ці виклики, ми наводимо досвід великої кількості проектів поєднавши його з баченням Microsoft “Орієнтований на людей”, щоб окреслити платформу для місцевого урядування, придатну для цього нового світу. Це – *мета* та роль “Програми для надання послуг громадянам”. Ми сподіваємося, що матеріал представлений у цій статті, допоможе в подальшому на цьому шляху усім нашим урядовим споживачам.

Виклад основного матеріалу.

Поступ міст. Донедавна увага в урядових інформаційних та комунікаційних технологіях (ІКТ) зосереджувалася на національному рівні. Сьогодні набуває широкого визнання важливість використання ІКТ для підтримки та спрямування змін у місцевих та регіональних органах влади, особливо в містах. У більшості країн близько 80% операцій між органами влади та громадянами або бізнесом відбуваються на місцевому або регіональному рівні. А відповідно до результатів дослідження компанією Cargemini, до 2050 р. дві третини населення світу житимуть у містах. Цей факт має значні наслідки для планування та балансу інвестицій в ІКТ протягом наступних років.

Ні – майбутньому без вибору. У найближчому майбутньому активне працездатне населення у розвинутому світі не матиме змоги забезпечити обсяг податків, необхідної для покриття суспільних послуг, яких, власне, очікує це ж населення, особливо тоді, коли воно найбільше їх потребує. Потрібні суттєві зміни. У цьому стислому описі окреслено деякі ідеї щодо того, як можна впровадити ці зміни шляхом використання філософії, покладеної в основу рішень на базі ІКТ з використанням різних компонентів та формує основи “Програми для надання послуг громадянам”.

Взірець чи “запасний варіант”. За останні кілька десятиліть конкуренція стала і більш глобальною, і більш локалізованою. У сфері моди та дизайну аналітики посилятимуться на Мілан, Барселону, Париж, Лондон чи Токіо – не Італію, Іспанію, Францію, Великобританію або Японію. Фінансові центри та біржі давно асоціюються радше з містами (Лондон, Нью-Йорк або Чикаго), аніж із країнами, які вони представляють.

Ідеї та пропозиції, запропоновані в статті, мають допомогти усім повністю використати можливості, пов’язані із “Програмою для надання послуг громадянам”. Додаючи правильну систему критеріїв оцінки наших зусиль як аналітиків, виробників, споживачів та громадян, ми будемо мати більше можливостей сприяти реалізації Програми та отримати користь від її успішного впровадження.

Органи місцевої влади у глобальному світі. Світ швидко змінюється, і ще ніколи запит до влади дати належну відповідь на цей виклик не був таким великим. Макропроблеми, такі як глобальне потепління, політична нестабільність, мінливі фінансові ринки та зміна демографічних тенденцій чинять дедалі більший тиск на національні уряди та змушують бути більш активними в управлінні ресурсами та розробленні стратегічної політики.

Глобалізація підсилює цей тиск, адже органи влади часто намагаються зреагувати на швидкі зміни у русі кваліфікованої робочої сили та населення. Найбільш успішні органи влади спроможні зрозуміти переваги технології та зосередитись на впровадженні управлінських рішень, які розв’язують реальні проблеми.

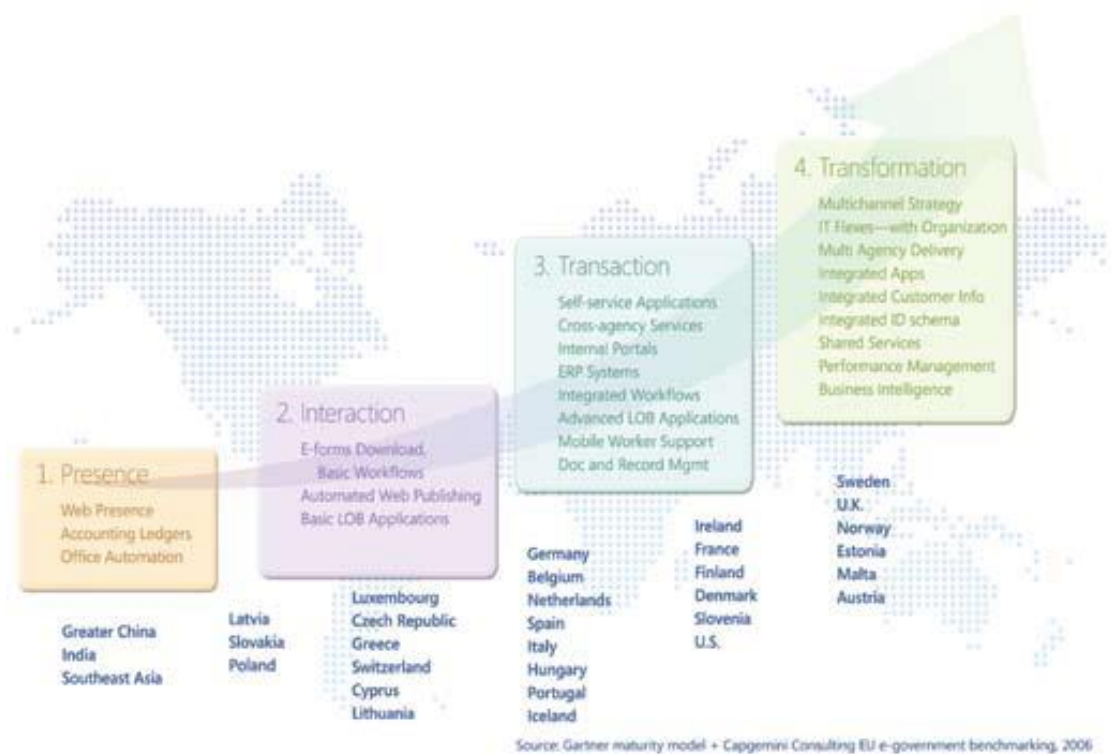


Рис. 1

1. Присутність (Великий Китай, Індія, Південно-Східна Азія, Латвія, Словаччина, Польща):

- присутність в Інтернет;
- облікові книги;
- автоматизація офісу.

2. Взаємодія (Люксембург, Чеська Республіка, Греція, Швейцарія, Кіпр, Литва):

- завантаження електронних форм;
- базовий документообіг;
- автоматизована публікація в Інтернет;
- основні прикладні програми.

3. Операції (Німеччина, Бельгія, Нідерланди, Іспанія, Італія, Угорщина, Португалія, Ісландія, Ірландія, Франція, Фінляндія, Данія, Словенія, США):

- програми для самообслуговування;
- послуги для кількох установ;

- внутрішні портали;
- інтегровані системи управління підприємством;
- інтегрований документообіг;
- сучасні програми, надзвичайно важливі для діяльності підприємства;

- підтримка мобільності співробітників;
- управління документами.

4. Трансформація (Швеція, Великобританія, Норвегія, Естонія, Мальта, Австрія):

- багатоканальна стратегія;
- новини ІТ з організацією;
- надання послуг кільком установам;
- інтегровані програми;
- інтегрована інформація про клієнтів;
- інтегрована схема введення-виведення;
- спільні послуги;
- управління результатами діяльності;
- інтелектуальні ресурси.

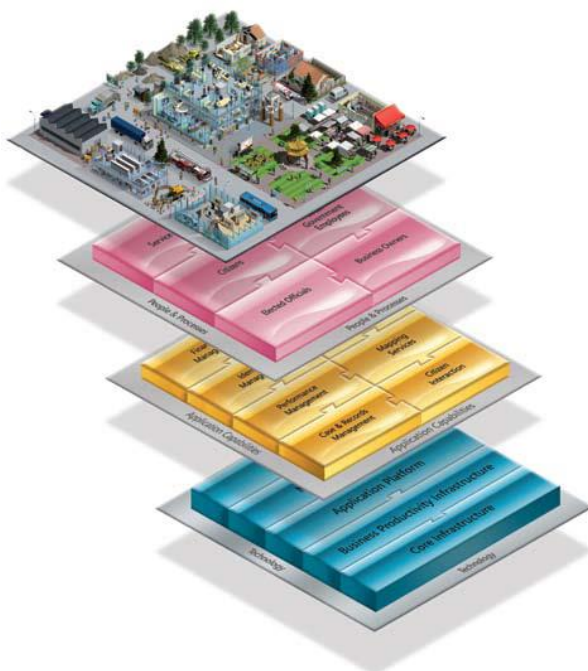


Рис. 2. Приклад архітектури моделі для місцевих органів влади

1. Головні виклики.
2. Люди та процеси.
3. Можливості прикладних програм.
4. Технологія.

Перетворення управлінських викликів у технологічні рішення – чотирирівнева модель. Microsoft розробив концептуальну чотирирівневу модель для визначення управлінських викликів, що стоять перед місцевою владою, та технологічних рішень, які мають на меті дати відповіді на ці виклики. Наведена діаграма окреслює цю модель (рис. 2).

Верхній рівень визначає управлінські виклики. Для того щоб дати відповідь на кожен з викликів, потрібні розуміння людей та процесів, які зазнають впливу на рівні 2. Спроможність програм та технологій, що їх підтримують, показані на рівні відповідно 3 та 4.

Визначити архітектуру технологій для місцевої влади є викликом, що полягає в аналізі переваг пакету готового програмного забезпечення, але одночасно і створенні гнучкої платформи на майбутнє, враховуючи можливість використовувати нові веб-послуги для створення правильної комбінації.

Як тільки це поєднання “програмне забезпечення + послуги” інкорпорується в архітектуру організації, межа між послугами та програмами розмивається. Зрештою, верхня межа досягається тоді, коли програми можуть використовуватися в органах влади, зовнішніми та внутрішніми партнерами, покращуючи управлінську діяльність та оптимізуючи надання послуг. Ця стаття має на меті провести наших споживачів цим шляхом.

1. Головні виклики



Рис. 3

На верхньому рівні моделі розглядаються головні виклики, які стоять перед більшістю органів місцевої влади. Це міжгалузеві проблеми, що пронизують усю структуру організації та сферу послуг. Ці проблеми кидають виклик керівникам місцевої влади та політикам і роззосереджуються по структурі усієї організації.

Microsoft залучив експертів у галузі місцевого урядування для дослідження ринку та визначення базових вимог. На основі проведеної роботи було визначено десять головних загальних викликів, що стоять перед місцевою владою у всьому світі, як це показано на діаграмі (рис. 4).

Цікаво те, що в той час, як органи місцевої влади у всьому світі працюють у різних культурних контекстах та масштабах, виникають однакові виклики, попри згадані розбіжності.

Кожен громадянин прагне отримувати послуги вищої якості, але за нижчою вартістю. Кожен політик прагне бачити виконання обов'язків відповідно до закону. Усі державні службовці прагнуть мати у своєму розпорядженні кращі інструменти, маючи одну точну інформаційну картину, та приймати рішення без ризиків.

Однак виклики варіюються значно ширше. І саме тут чотирирівнева модель намагається визначити можливості для раціоналізації та підвищення ефективності шляхом поширення загальних технологічних компонентів, де це можливо.

Наприклад, багато послуг, які повинні дати відповідь на головні виклики, надаються через успадковані прикладні програми на основі закритих технологій, які часто спричиняють дублювання та помилки в здійсненні операцій. Як зазначив один з наших оглядачів, “це - як управляти рестораном, маючи окремого повара для кожного столика, замість того, щоб мати спільну кухню”.

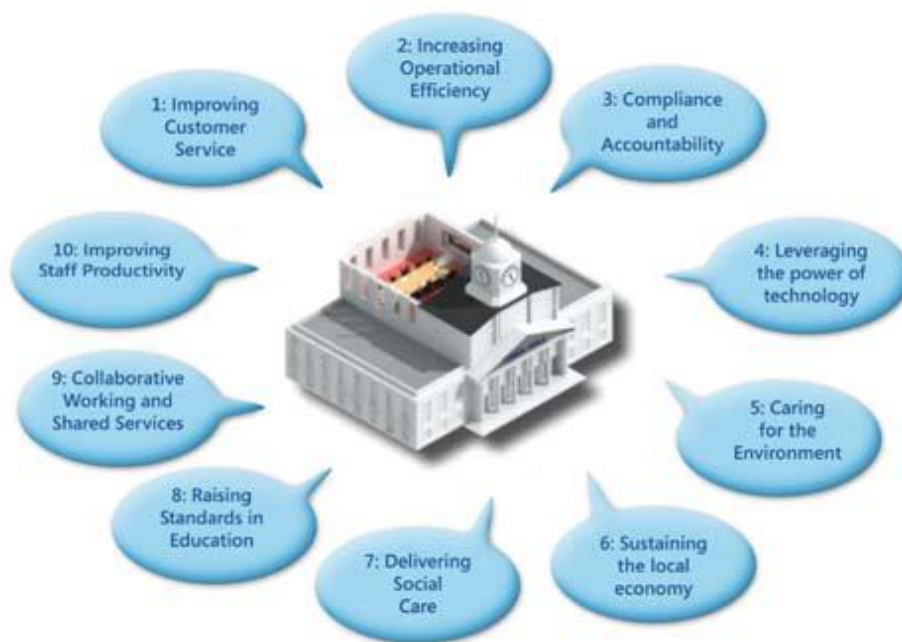


Рис. 4. Виклики для місцевих органів влади

1. Покращення системи надання послуг споживачам.
2. Підвищення ефективності діяльності.
3. Відповідність та підзвітність.
4. Використання переваг технологій.
5. Забезпечення охорони довкілля.
6. Підтримка місцевої економіки.
7. Забезпечення соціальної допомоги.
8. Підвищення стандартів освіти.
9. Робота у дусі співпраці та використання переваг обміну послугами.
10. Підвищення продуктивності праці співробітників.

1. Покращення системи надання послуг споживачам (громадянам чи бізнесу). Кожна міська рада зазнає тиску в тому, щоб надати більш якісні послуги без підвищення їх вартості. Громадяни та бізнес прагнуть отримати більший доступ до інформації та послуг органів влади за простішою процедурою, меншою кількістю паперів та з більш ефективною взаємодією.

Муніципалітет Абрантеш (Португалія). Муніципалітет Абрантеш у Португалії працював з компанією Unisys для зменшення кількості особистих візитів з метою подання запиту на отримання послуги та скоротив середній час на обробку запиту на 50%.

2. Підвищення ефективності діяльності. У розвинутому світі населення, яке невинно старіє, усе більше потребує суспільних послуг, у той час як пропорція населення, що працює та сплачує податки, зменшується.

Місто Кемден (Нью-Джерсі). Посадовці міських органів влади працювали з Microsoft та Infusion Development як стратегічними партнерами та створили концепцію “Проекту успіху міста Кемден”.

3. Покращення відповідності та підзвітності. Відповідність та підзвітність передбачають інформування про те, скільки коштів надійшло, як їх було використано для забезпечення раніше погоджених послуг та хто несе відповідальність за надання та якість послуг.

Департамент з питань корпорацій Каліфорнії (США). Як складова державної ініціативи з використання ІТ з метою підвищення здатності державних установ реагувати у взаємодії з громадянами, Департамент упровадив рішення CRM, використовуючи Microsoft Dynamics.

4. Використання переваг технологій. Ключовою ініціативою багатьох місцевих органів влади є раціоналізація ІТ з тим, щоб мати цілісне, інтегроване та безпечне середовище, яке дає змогу більш ефективно використовувати ресурси та легко ними управляти.

Королівське містечко Royal Borough of Kensington and Chelsea (Великобританія). Після кількарічного досвіду публікації інформації он-лайн

королівське містечко Royal Borough of Kensington and Chelsea встановило платформу для он-лайн публікацій на основі Microsoft Office SharePoint® Portal Server.

5. Забезпечення охорони довкілля. ІТ може зробити суттєвий внесок у формування більш сталого, “зеленого” підходу, який дасть змогу давати відповідь на головні виклики у галузі охорони довкілля, що стоять сьогодні перед світом. Місцева влада перебуває на передовій цієї боротьби і має вирішувати такі питання, як транспортування, поводження з відходами та потенційний вплив зміни клімату на місцеву природу та безпеку громадян.

Орган влади з питань національного парку (Великобританія). За допомогою Microsoft® Gold Certified Partner Silversands органи влади Броудз упровадили Інтранет на основі Microsoft Office SharePoint Portal Server 2003, щоб допомогти їм зменшити залежність від паперового документообігу.

6. Підтримка місцевої економіки. На сьогодні більшість органів місцевої влади мають однакове бачення. Вони прагнуть мати “сталі громади”, які підтримують місцевий бізнес, рівень зайнятості та надають підтримку місцевій робочій силі шляхом забезпечення доступного житла, соціальної допомоги та освіти.

Цифровий проект Algarve (Португалія). Під управлінням Globalgarve – державно-приватним регіональним агентством економічного розвитку було започатковано Цифровий проект Algarve для надання туристичних та адміністративних послуг он-лайн у регіоні Algarve у Португалії.

7. Забезпечення соціальної допомоги. У більшості частинах розвинутого світу населення, яке старіє усе більше потребує суспільних послуг. В інших частинах світу населення, чисельність якого зростає очікує вищої якості суспільних послуг та чинить тиск на місцеву владу з тим, щоб вона надавала послуги вищої якості із незмінним або меншим бюджетом.

Міжвідомча співпраця з партнерами, визначеними законом (Великобританія). Рада графства Cambridgeshire та London boroughs of

Islington and Lewisham однією з перших запровадило міжвідомчу роботу, рекомендовану урядом Великобританії.

8. Підвищення стандартів освіти. Поняття освіти означає значно більше, ніж самі школи; воно передбачає усі аспекти навчання та розвитку протягом життя. Це поняття включає забезпечення того, що місцеві жителі мають вміння та знання, які їм потрібні для продовження освіти та зайнятості.

Міністерство освіти Сардинії (Італія). Міністерство освіти Сардинії зажадало впровадити технологічну інфраструктуру, яка могла б краще підтримувати комунікацію між 600 школами регіону.

9. Робота в дусі співпраці та використання переваг обміну послугами. Установи, що надають суспільні послуги, дедалі більше співпрацюють заради надання послуг громадянам та користувачам.

Асоціація муніципалітетів району Евора (AMDE) (Португалія). Асоціація муніципалітетів району Евора у партнерстві з Агенцією регіонального розвитку Алентехо, університетом Евора та міською радою міста Евора впроваджує проект Évora. Digital District, що має на меті сприяння зростанню регіональної економіки, яка ґрунтується на знаннях, а також переведення 14 асоційованих муніципалітетів і туристичної галузі на цифрові технології.

10. Підвищення продуктивності праці співробітників. Історично місцеві органи влади працювали з недостатніми інструментами ІКТ для забезпечення продуктивності і співпраці.

Lewisham (Великобританія). Містечко London Borough of Lewisham підвищило продуктивність співробітників та якість надаваних послуг шляхом розгортання складної стратегії мобільності.

2. Люди та процеси

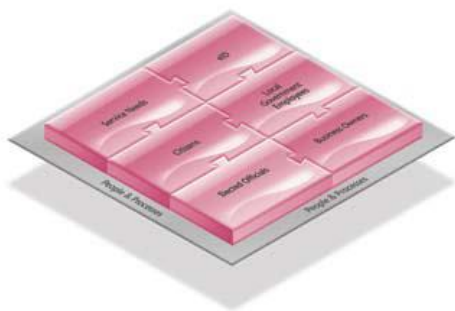


Рис. 5. Бачення, орієнтоване на людей, для місцевих органів влади



Рис. 6. Люди обумовлюють результати бізнесу

1. Розвивати відносини зі споживачами/клієнтами.
2. Покращити функціонування.
3. Просувати інновації.
4. Розбудовувати партнерські зв'язки.

Місцеві органи влади не слугують громадянам, не здійснюють контроль за витратами, балансом бюджету і не досягають майстерності у впровадженні своєї діяльності. Усе це роблять люди, а організації мають успіх лише тоді, коли уповноважують на ці дії своїх людей.

Компанією Microsoft було здійснено глибинне дослідження того, що саме впливає на майбутнє організації, та було з'ясовано, що люди є найбільш важливою ланкою, спроможною допомогти організації відповісти на виклики майбутнього та використати переваги своїх можливостей. На жаль, більшість організацій використовує різні підходи до прийняття рішень щодо інвестування в людей і системи на різних рівнях та впродовж різного часу. Компанія Microsoft переконана, що “організація, орієнтована на людей” забезпечить, щоб інвестування в людей та в системи підсилювало цілі організації.

Працюючи з дослідницькою компанією Кістоун (Keystone Research Group) з метою з'ясування зв'язку між інвестуванням в інформаційні технології та пріоритетами організації, Microsoft визначив чотири якості, що показані на діаграмі (рис. 6), що є надзвичайно важливими для більшості компаній, успіх яких значною мірою залежить від інвестування в інформаційні технології.

Успішні організації демонструють значну обізнаність та компетентність у цих сферах. Незважаючи на те, що аналіз базується на дослідженні комерційних організацій, цікаво прослідкувати зв'язок між потребою у цих вміннях для подолання головних викликів, що стоять перед органами місцевої влади.

Незважаючи на те, що зв'язок не є абсолютним, зрозуміло, що ці основні вміння відображають потреби органів місцевої влади, зокрема у сфері зв'язків з громадянами, ефективності поточної діяльності та підвищення продуктивності праці. Вони пов'язані з вибором технологій, "орієнтованих на людей", про що йтиметься у наступних розділах цієї статті.

Дослідження показує, що компанії, які інвестують у програмне забезпечення як стратегічний пріоритет для людей, мають більший успіх. Також доводиться, що рішення, прийняті бізнес-компаніями з тим, щоб забезпечити потреби споживачів та передбачити зміни у світових соціальних, економічних та політичних важелях, створюють більше цінностей для організації, аніж програмне забезпечення, розроблене як примха.

Наше бачення місцевих органів влади, "орієнтованих на людей", дає змогу людям вирішувати головні завдання, які забезпечать роботу місцевих органів влади та спроможність надавати громадянам послуги високої якості, в яких співвідношення ціни та якості є оптимальним. Це не так просто зробити, як надати працівникам програмне забезпечення. Місцеві органи влади, "орієнтовані на людей", мають визнавати взаємозв'язок між своїми цілями та системами, практиками та людьми, які працюють для досягнення цих цілей. Необхідно надати людям таке програмне забезпечення, яке враховує їхні

практики та методи. Також слід підготувати людей використовувати переваги технологій, що є у їхньому розпорядженні.

Система уряду складається з багатьох користувачів з їхніми унікальними потребами в тій чи іншій інформації та доступом до звернень. Місцеві органи влади є зазвичай обличчям уряду для багатьох громадян, надаючи їм доступ до послуг безпосередньо на місцевому рівні.

У деяких країнах місцеві органи влади, крім надання послуг у межах своїх територіальних та організаційних повноважень, відповідають за надання послуг від імені регіональних та центральних органів влади. Розробка управлінських рішень для місцевих органів влади, які слугують тисячам чи мільйонам людей, є значним викликом.

Одним зі шляхів, яким Microsoft та його партнери відповіли на цей виклик, було використання етнографії (науки про людей у їх природному оточенні) для того, щоб краще зрозуміти потреби користувачів. Microsoft створив концепцію ключових осіб чи репрезентативних користувачів з метою розробки рішень, які відповідали б реальним потребам, а також щоб управляти послугами і відповісти на управлінські виклики.

Потреби у послугах. Кожна з ключових осіб у контексті діяльності місцевих органів влади потребує свого власного бачення того, якими мають бути інформація і послуги, що надаються місцевими органами влади, а також партнерами з надання послуг. Зосередження уваги на ключових особах у контексті діяльності місцевих органів влади дає змогу чітко визначити модель взаємозв'язку для кожного з нижчезазначених елементів:

1. Громадяни:

- є головними реципієнтами послуг, що надаються місцевими органами влади;
- беруть участь в обранні представників до виборних органів;

- можуть мати безліч ролей у контексті діяльності уряду (напр., власники бізнесів, працівники місцевих органів влади, споживачі, порушники правил паркування та ті, хто звертаються за отриманням дозволів);

- беруть участь у діяльності громад, важливих з політичної точки зору.

2. Виборні посадовці:

- обираються громадянами місцевого виборчого округу;
- є представниками муніципалітету чи регіону;
- є відповідальними за політичну ситуацію;
- є лідерами уряду та, врешті-решт, відповідають за належне функціонування місцевих органів влади.

3. Працівники місцевих органів влади:

- здійснюють діяльність уряду;
- можуть безпосередньо взаємодіяти з громадянами та бізнесами;
- можуть виконувати ролі у сферах, які належать до компетенції різних органів влади;

- є підзвітними виборним посадовцям.

4. Власники бізнесів:

- генерують важливу економічну активність;
- можуть сплачувати місцеві податки з бізнесу;
- можуть сприяти політичним процесам;
- беруть участь у державно-приватних партнерствах.



Рис. 7. Відносини у межах органів місцевої влади

1. Громадяни (жителі Контозо та туристи).
2. Виборні посадовці (місцеві органи влади Контозо).
3. Співробітник ради (діяльність місцевих органів влади Контозо).
4. Представник бізнесу.

3.Можливості прикладних програм

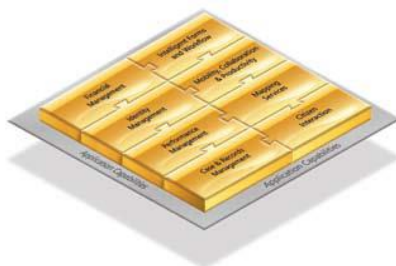


Рис. 8. Вимоги Програми для надання послуг громадянам

Ми розглянули питання управлінських викликів, а також питання щодо людей та процесів, відповіді на які зазвичай повинні давати місцеві органи влади. Цей розділ присвячений дослідженню можливостей прикладних програм, що передбачені Програмою для надання послуг громадянам.

На запит Microsoft компанія IDC здійснила дослідження головних параметрів програм, важливих для місцевих органів влади. Результати, наведені на графіку, показують відносну важливість головних можливостей програм для підтримки надання послуг місцевими органами влади.

- **Взаємодія громадян:** ця програма забезпечує діяльність Web 2.0. з метою налагодження зв'язку між радою і громадянами для надання відповідної інформації та дає змогу громадянам здійснювати запити через багато каналів, у тому числі через чати з “Віртуальним радником” у режимі реального часу.

- **Раціональні форми та процес роботи:** ця функція включає інтерактивні форми, які громадяни та представники бізнесу можуть заповнити та надіслати он-лайн у поєднанні з правилами та інструментами інтеграції, що уможливорює автоматичну обробку даних з форм.

- **Управління матеріалами та документами:** функція, яка дає змогу працівникам органів влади у відповідь на внутрішні або зовнішні чинники організувати робочий процес з метою планування, виконання, моніторингу і оцінки варіантів політики та послуг, яких потребують виборці, а також з метою створення повного журналу аудиту, що включатиме усі документи та листування, яка формує офіційну справу.

- **Мобільність, співпраця та продуктивність:** ця функція надає можливість працівникам місцевих органів влади працювати у будь-який час та у будь-якому місці, маючи повний спектр інструментів для ефективної взаємодії та роботи в команді. Як і звичайні інструменти, що існують для досягнення продуктивності роботи офісу, програма включає в себе пошук, управління документами, Інтранет-портالي, роботу в Інтернет в режимі реального часу та чати або можливості проведення конференцій.

- **Управління результатами діяльності:** забезпечення чіткої оцінки результатів діяльності є надзвичайно важливим для публічного сектору у зв'язку з високим рівнем підзвітності та перевірки, необхідної у разі витрат державних грошей. Надання оцінних листів і таблиць індикаторів спрощує для кожного можливість оцінити, як надаються послуги відповідно до головних індикаторів, а функція деталізації дає керівникам можливість стежити за діяльністю усієї організації.

- **Карта послуг:** на цей час інформація щодо географічного розташування використовується багатьма інноваційними шляхами з тим, щоб підтримати надання послуг та інформації громадянам з захоплюючими новими програмами, що регулярно створюються - “Mashups”, які використовують дані з кількох джерел.

- **Управління фінансами:** звичайно, будь-яка організація має потребу в цій важливій функції управляти своїми фінансовими активами та вести облік основних ресурсів. Ця сфера безпосередньо пов’язана з управлінням витратами у публічному секторі, включаючи кадрові питання, фонд заробітної плати та закупівлі.

- **Управління ідентичністю:** цифровий світ може безпечно функціонувати лише тоді, коли повністю встановлено ідентичність. Це стосується як громадян, так і працівників органів влади, і має на меті забезпечення дотримання вимог щодо захисту персональних даних та безпеки. Більшої ефективності, яку можна отримати від електронних операцій, можна досягти лише за умови функціонування належних механізмів ідентифікації.

Окрім цих загальних функцій, партнери Microsoft можуть надати багато інших спеціалізованих програм з метою забезпечення потреб окремих бізнесів. Однак де це можливо, ці програми повинні використовуватися та бути інтегрованими з цими головними функціями з метою мінімізації складності та вартості.

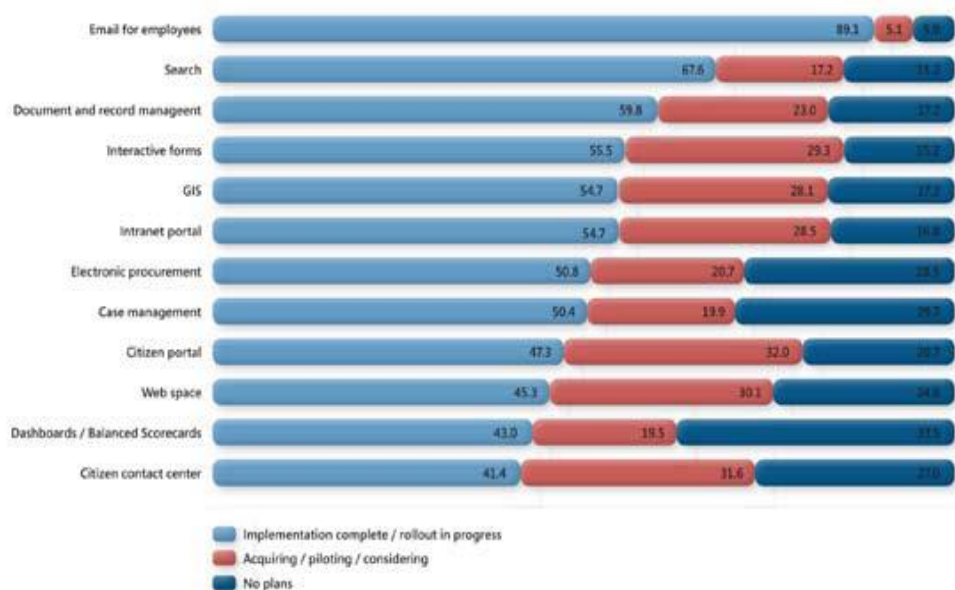


Рис. 9. Пріоритети технологій

- е-mail для співробітників;
- пошук;
- управління документами та обліком;
- інтерактивні форми;
- геоінформаційна система;
- Інтранет-портал;
- електронні закупівлі;
- управління справами;
- громадянський портал;
- веб-простір;
- оцінні листи/ таблиці індикаторів;
- контактний центр для громадян;
- [блакитний] впровадження завершено/впроваджується;
- [червоний] у процесі придбання/пілотний проект/приймається рішення;
- [синій] плани відсутні.

Архітектура Програми для надання послуг громадянам. У процесі проектування загальних рішень для задоволення цих потреб Microsoft розробив “Програму для надання послуг громадянам” зі структурою, відображеною у моделі архітектури цієї програми.

Функції, що передбачені “Програмою для надання послуг громадянам”, можуть бути отримані окремо на основі модульного підходу з можливістю надбудови з часом з метою забезпечення повного програмного рішення для задоволення більшості потреб. Головними перевагами такого підходу є те, що ці прикладні програми можуть бути використані кілька разів з тим, щоб підтримати багато процесів та діяльності департаментів з подібними потребами, таким чином зменшуючи складність та витрати.

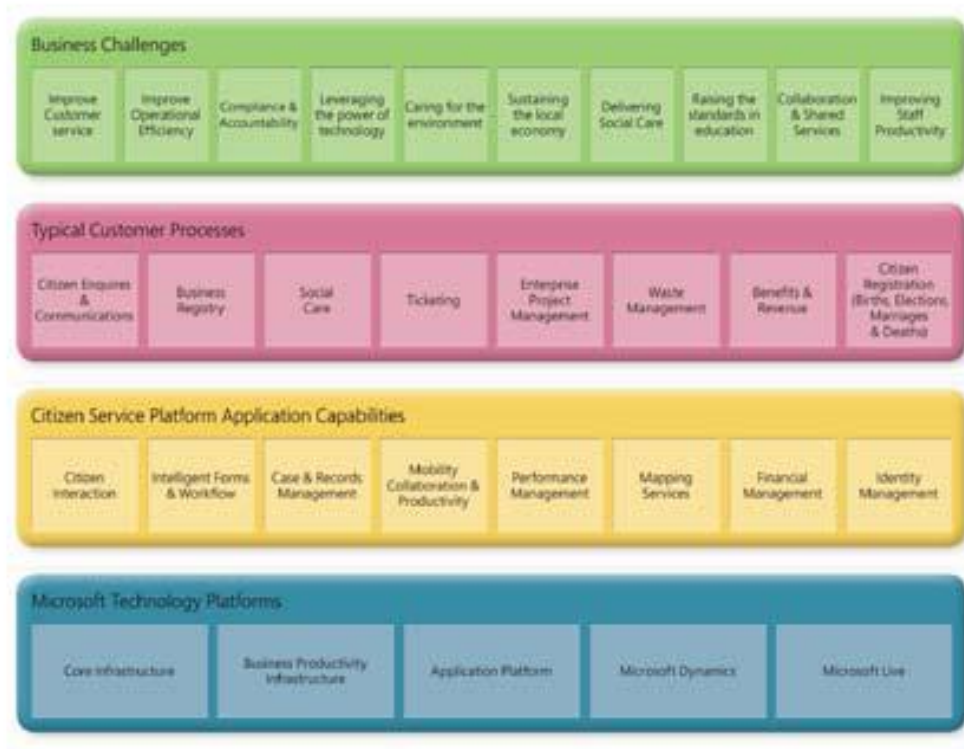


Рис. 10. Модель архітектури Програми для надання послуг громадянам

1. Управлінські виклики.
2. Типовий процес взаємодії з клієнтом/споживачем.

3. Функції прикладних програм платформи для надання послуг громадянам.
4. Програми Microsoft технологій.

4. Технологія



Рис. 11. Здатність органу влади змінюватися залежно від оптимізованої інфраструктури інформаційних технологій (ІТ)

З метою підтримки рушійних сил для трансформації органів влади у більш орієнтовані на громадян важливо, органам місцевої влади забезпечити, щоб їх інвестиції в ІТ справді були виправданими в сенсі коштів. Microsoft розробив модель для забезпечення цього під назвою “Оптимізація інфраструктури”. Ця модель детально розглянута в інших джерелах, а в цій статті надається лише коротке пояснення. Вона розподіляє інфраструктуру на три ключових елементи: основна інфраструктура, інфраструктура управлінської продуктивності, інфраструктура платформи програмного забезпечення.

Модель оптимізації основної інфраструктури дає змогу споживачам зрозуміти і прагнути безпечнішої, добре керованої та динамічної ІТ інфраструктури, що допоможе знайти можливість скоротити загальні видатки на ІТ, краще використовувати ресурси ІТ та зробити ІТ стратегічним активом організації. Ключовим викликом у цій галузі є необхідність підтримки ІТ-спеціалістів у процесі управління серверами, персональними комп’ютерами, мобільними пристроями та програмним забезпеченням, а також у процесі забезпечення ефективного використання ресурсів для уникнення місцевій владі непотрібних видатків та складності, забезпечення належного функціонування

організації та створення інфраструктури, здатної до реакції. Наприклад, місто Единбург шляхом удосконалення основної інфраструктури згенерувало повернення податків у розмірі близько 30 дол. США на кожного платника податків.

Модель оптимізації інфраструктури управлінської продуктивності є повним набором технологій, що дає змогу удосконалити керівництво та контроль за змістом, даними і процесами у всіх сферах діяльності місцевого органу влади. Це допомагає спростити спільну роботу людей, підвищити ефективність процесів та наповнити змістом управління, а також покращити якість управлінського аналізу, даючи змогу ІТ підвищити здатність до реакції та стратегічного впливу на організацію.

Модель оптимізації інфраструктури платформи програмного забезпечення дає змогу Microsoft та її партнерам забезпечити ІТ організації інструментом, що допоможе їм зрозуміти і прийняти більш гнучку та динамічну платформу для прикладних програм. Програма Microsoft для прикладних програм дає змогу ІТ розвивати організацію завдяки швидкому розробленню поєднаних, гнучких та з високим рівнем безпеки прикладних програм.

У кожній з цих трьох сфер Microsoft розробив методологію бенчмаркінгу, яка дає змогу організаціям оцінити, якого рівня зрілості та оптимізації вони досягли (як показано на рис. 12) та яку додаткову користь можна отримати, якщо перейти на вищий рівень.



Рис. 12

1. Модель оптимізації платформи прикладної програми.
2. Модель оптимізації управлінської продуктивності.
3. Модель оптимізації основної інфраструктури.
4. Базова.
5. Стандартизована.
6. Раціоналізована.
7. Динамічна.

Програма **Microsoft для надання послуг громадянам** може допомогти вам, незалежно від того, на якому рівні перебуває зараз ваша інфраструктура. Однак, щоб отримати довготермінові вигоди від ваших інвестицій в ІТ, ми рекомендуємо звернутись до Microsoft та її партнерів за допомогою у покращенні розуміння, як ця модель може бути використана для вдосконалення процесу надання послуг громадянам на основі ІТ вашої організації.

Програма **Microsoft Dynamics®** надає інтегровані рішення для управління фінансами, кадрами, відносинами з громадянами, фондами, грантами та наданням послуг (усе із низькою вартістю права власності). Щоденно ці інструменти використовуються органами влади для надання більш ефективних послуг з вищим рівнем підзвітності.

Програма **Microsoft® customer relationship management (CRM)** – Програма управління відносинами з клієнтами – дає змогу урядовим установам покращити поширення інформації та підвищити ефективність послуг, що надаються органами влади. З програмою CRM спільно з програмою Microsoft Dynamics® ваша організація може швидко та точно відповісти на внутрішні та зовнішні вимоги та покращити процес поширення інформації. Це також дасть змогу знизити операційні витрати шляхом автоматизації управлінських процесів, підвищення продуктивності праці колективу, зниження її вартості та вивільнення часу на інші державні справи. Централізація та автоматизація прийняття запитів від громадян створює облікову книгу, що дає змогу провести

аналіз вартості та швидкості надання послуг. Керівники можуть вивчити кількість, тип та час надходження запитів для визначення ефективності діяльності та скоригувати бюджетні пріоритети. Часто урядові установи вважають, що запровадження рішення Microsoft Dynamics® CRM одразу дасть змогу покращити комунікацію з громадянами та їх задоволеність від послуг, що надаються (навіть до впровадження заходів з підвищення ефективності чи удосконалення процесів). Забезпечення кількох каналів для взаємодії з урядом, автоматизація послуг та персоналізація інформації забезпечує фізичним особам та бізнесу більший вибір та більший контроль.

Microsoft створив програми **Windows Live™** та **Microsoft Office® Live**, які дають багатий та цілісний досвід фізичним особам та малому бізнесу. Ці пропозиції поєднують переваги програмного забезпечення та послуг і є привабливим розширенням до продуктів Microsoft® Windows® та Microsoft® Office. Зокрема, Windows Live™ дає змогу поєднати усі елементи цифрового світу користувача, у той час як Office® Live дає змогу маленьким компаніям вести бізнес он-лайн. Ці пропозиції можуть бути використані місцевими органами влади, що дасть змогу їм встановити тісніший зв'язок з громадянами та суб'єктами малого бізнесу у громаді.

Технологія може підтримати рух до екологічної стабільності. Microsoft активно прагне бути добрим провідником у сфері охорони довкілля, дотримуватися здорових принципів екології та відповідної практики ведення бізнесу. Також компанія встановила партнерство з серйозними організаціями з метою впровадження принципів екологічної сталості у сфері обчислювальної техніки і підтримує масштабні внутрішні та зовнішні дослідження. Цінні наукові дослідження, що підтримуються Microsoft, сприяють зменшенню “вуглецевого сліду”, що утворюється внаслідок діяльності індустрії обчислювальної техніки шляхом використання інноваційного програмного забезпечення та реалізації потенціалу програмного забезпечення у вирішенні більш глобальних проблем охорони довкілля. Результатами цих досліджень є

бізнес-рішення та технічна допомога організаціям у покращенні розуміння того, як вони можуть впровадити технологію у найкращий спосіб для мінімізації впливу на довкілля.

Програма збереження клімату є одним з багатьох партнерств, у якому бере участь Microsoft на світовому рівні з метою вирішення проблем охорони довкілля. Через цю ініціативу Microsoft та її партнери доходять єдиної думки про важливість екологічного використання комп'ютерів.

Стаття (див. посилання нижче) Microsoft окреслює потенційні результати енергозбереження при використанні Windows Vista®, а також суттєві відмінності від Windows® XP. Результати енергозбереження представлені з огляду на фінансовий вплив та вплив на довкілля (www.microsoft.com/whdc/system/pnppwr/powermgmt/VistaEnergyConserv.mspx).

Microsoft також надає широку підтримку у проектуванні та управлінні центрами обробки даних з метою мінімізації використання електроенергії. Для докладнішої інформації, будь ласка, звертайтеся за адресою: www.microsoft.com/environment/our_commitment/articles/datacenter_bp.aspx

Висновки. Незалежно від розмірів урядової установи, з якою ви працюєте, “Програма для надання послуг громадянам” може допомогти розвантажити систему ІТ і пом’якшити існуючий фінансовий тиск, разом із тим забезпечуючи кращий інтерфейс для громадян на всіх рівнях вашої організації.

Microsoft переконана, що функції програми надання послуг громадянам можуть бути об’єднані з метою задоволення індивідуальних потреб багатьох тисяч місцевих органів влади по всьому світу.

Вона дає змогу налаштувати найкраще програмне забезпечення загального призначення через партнерські рішення для використання їх он-лайн, а також забезпечити базу для розширення в майбутньому прикладних програм та послуг. “Програма для надання послуг громадянам” надає органам влади гнучкість для прийняття власних рішень щодо архітектури системи та переходу до системи “програмне забезпечення + послуги” у зручному темпі.

Microsoft виділив групи та партнерів для роботи з публічним сектором, які можуть працювати з вами та допомогти налаштувати параметри програми надання послуг громадянам таким чином, щоб точно відповідати потребам ваших громадян та враховувати плани вашого майбутнього розвитку.

Будь-ласка, надсилайте ваші контактні дані на адресу csp@microsoft.com, і ми будемо раді зв'язатися з вами та задовольнити ваш подальші інтереси щодо Програми для надання послуг громадянам.

Багато країн проводитимуть заходи, пов'язані із “Програмою для надання послуг громадянам”. Для докладнішої інформації завітайте на веб-сайті за адресою www.microsoft.com/csp. Цей веб-сайт містить багато додаткових ресурсів, які можуть допомогти вам більш чітко зрозуміти, як ця програма використовується органами влади в усьому світі, і як вона може допомогти вам.

Без підтримки, заохочення та внеску наших клієнтів та партнерів підготовка цього матеріалу була б пов'язана з труднощами. Ми надзвичайно вдячні усім, хто посприяв у підготовці цього документа, а особливо нижчезазначеним особам, які максимально полегшили нам завдання. З травня до грудня 2007 р. концепції та ідеї обговорювалися та опрацьовувалися з метою викладення у документі справжньої суті та допомоги читачам, яким стане у нагоді досвід експертів, перелічених нижче.

Споживачі

- Люк Джолі, CEO Aalter, Бельгія;
- Річард Стіл та Алан Кірхем від UK Shared learning group;
- Мігель Карвальйо, CIO Abrantes, Португалія;
- Руї Баррозу, CIO Регіон Евора, Португалія;
- Давід Лароз, CIO Drancy, Франція;
- Джеф Коннелл, IT Manager Newham, Лондон, Великобританія;
- Марк Хірст, IT Manager Лондон, Великобританія;
- Ленерт Йонассон, CEO Місто Нака, Швеція;

Партнери

- Team Knowledge (Великобританія);
- K2.Net (США);
- CaveDigital–Agenda Management (Португалія);
- Ergo Group (Норвегія);
- CAP Gemini (Великобританія);
- Wygwan (Бельгія);
- Manatron (США);
- Spenta (Іспанія);
- Infusion (США);
- Ascentium (США);
- Infoma (Німеччина);
- Attevo (США);
- JVS (Франція);
- Magnus (Франція).

Консультанти та експерти

- Грем Колклаф та Алекс Галезовські CAP Gemini;
- Джон Торнтон Essential Resources;
- Професор Гарет Х'юз CEO erisa;
- Доктор Бруно Ланвін Виконавчий директор E-Lab INSEAD;
- Професор Грег Кларк Університет Лондона.