

УДК 328.1:004.7 (493)

Т. Ю. Мишляєв – аспірант Волинського  
національного університету імені Лесі Українки

## Реалізація концепції електронного урядування в умовах політичної трансформації Бельгії

*Роботу виконано на кафедрі політології  
ВНУ ім. Лесі Українки*

Досліджено передумови формування системи електронного урядування в Бельгії. Визначено специфіку нормативно-правового регулювання сфери комунікації на федеральному рівні та рівні суб'єктів федерації. Розглянуто комунікаційні зв'язки в інституційній структурі електронного урядування. Визначено специфіку здійснення захисту персональних даних і гарантування інформаційної безпеки на різних рівнях адміністрування. Розкрито вплив лінгвістичного фактора в адміністративних питаннях. Проаналізовано особливості реалізації концепції електронного уряду в ході трансформації політичної системи Бельгії.

**Ключові слова:** електронне урядування, нормативно-правове регулювання, комунікаційні зв'язки, лінгвістичний фактор, інформаційна безпека.

**Мышляев Т. Ю. Реализация концепции электронного правительства в условиях политической трансформации.** Бельгии. Исследованы предпосылки формирования системы электронного правительства в Бельгии. Определена специфика нормативно-правового регулирования на федеральном уровне и уровне субъектов федерации. Рассмотрены коммуникационные связи в институциональной структуре электронного правительства. Определены особенности осуществления защиты<sup>1</sup> персональных данных и гарантирование информационной безопасности на разных уровнях администрирования. Раскрыто влияние лингвистического фактора в административных вопросах. Проанализированы особенности реализации концепции электронного правительства в ходе трансформации политической системы Бельгии.

**Ключевые слова:** электронное правительство, нормативно-правовое регулирование, коммуникационные связи, лингвистический фактор, информационная безопасность.

**Myshlyayev T. Y. Realization of the E-governance Conception in the Conditions of Political Transformation in Belgium.** The preconditions of the e-governance system formation in Belgium are investigated. The specific of normative legal regulation at federal level and level of federation subjects is defined. The communication links in the institutional structure of e-governance are considered. The features of personal data protection and warranting of information security at the different levels of administration are defined. The influence of linguistic factor in administration is investigated. The features the e-governance concept realization within the transformation of Belgium's political system are analyzed.

**Key words:** e-governance, normative legal regulation, communication links, linguistic factor, information security.

**Постановка наукової проблеми та її значення.** Сучасна система державних інституцій та інститутів Бельгії заснована на фундаментальних принципах інформаційного суспільства і є яскравим прикладом представницької демократії. Суспільне консультування зацікавлених сторін має низку переваг, носить комплексний характер, повністю адаптоване до бельгійської політичної ситуації. Здійснення політичних реформ, результатом яких стало надмірне нагромадження адміністративного апарату, зумовило необхідність усунення складності в розробці комплексних та результативних заходів, у тому числі й в інформаційній політиці та політиці електронного урядування. До таких заходів, зокрема, належить ширше використання прямих форм консультацій із громадськістю шляхом створення системи е-уряду.

**Аналіз останніх досліджень із цієї проблеми.** Формування та реалізація комунікаційної політики в умовах трансформаційних процесів політичної системи Бельгії є предметом дослідження багатьох науковців, зокрема бельгійського вченого К. Десхауера [7]. У своїй праці «Етнічна структура, нерівність та управління суспільними процесами в Бельгії» дослідник концентрує увагу на особливостях системи суспільних відносин і здійснення комунікаційної політики держави, у тому числі й електронного урядування. Серед вітчизняних учених слід назвати Є. А. Макаренка [3], який у своїй книзі «Інформаційне суспільство, політика, право» значну увагу приділяє саме особливостям здійснення політики електронного урядування в ЄС та, зокрема, в Бельгії. Окрім того, джерельну базу нашого дослідження формують матеріали бельгійських інформаційних інтернет-порталів, а

також доповіді й аналітичні висновки стосовно Бельгії, розміщені на інтернет-сайтах Організації економічного співробітництва і розвитку та Європейської комісії.

**Мета** дослідження – аналіз становлення й розвитку електронного урядування в Бельгії, а **завдання** охоплюють визначення специфіки цього процесу, дослідження функціонування е-урядів федерального рівня та рівня суб'єктів федерації, основних способів здійснення електронного урядування в Бельгії.

**Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження.** Реалізація проекту електронного урядування обумовлює реформування політики державного та муніципального управління й оперативного прийняття спільних рішень регіонів, співтовариств, провінцій та муніципалітетів на основі цифрової платформи (порталу), доступ до якої здійснюється через різні канали комунікацій. Інтегрований підхід до системи е-уряду вирішує проблему прозорості владних структур, відносин між різними адміністративними суб'єктами країни, забезпечує широкий доступ громадськості до процесу прийняття політичних рішень, створює ефективний механізм суспільного контролю за економічними витратами уряду, впливає на федеральну систему (структуру) поточного інформування [8].

Варто відзначити, що завжди дуже чутливим питанням у Бельгії було використання мови в адміністрації. У той час як використання мови в парламенті чи в уряді стосується лише невеликої кількості людей, державне управління має справу з усім населенням. Спосіб взаємодії держави з населенням і його можливість звернутися до державних органів є надзвичайно важливими питаннями в країні, де мовний фактор – один із визначальних у визначенні соціальної ідентичності. Використання мови в державному управлінні зведено до так званого монолінгвізму у Валлонії та Фландрії й процесу лінгвістичних стримувань і противаг між нідерландомовним та франкомовним населенням у федеральній адміністрації та в Брюсселі.

Як результат федеральні державні службовці поділяються на два мовні «фрейми» або групи. Відповідно, мова, якою державний службовець розмовляє, слугує індикатором для класифікації. У випадку, коли для призначення службовця на посаду не вимагають жодного мовного іспиту, для зарахування до «фрейму» (групи) використовують оцінку знання мови, отриману в старшій школі. За бажанням службовця, його можуть перевести до іншої групи, але тоді потрібно пройти тест на знання мови. Вони повинні відповідати рівню старшої школи. Отже, гарантується свобода вибору. Вищезазначене положення стосується представників німецькомовної громади, яких автоматично відносять до франкомовної групи, але, за бажанням, вони можуть скласти іспит на зарахування до нідерландомовної групи.

Такий суворий поділ уведено, щоб гарантувати об'єктивне представництво кожної мовної групи в державному управлінні. Їх розмір повинен відображати кількість населення, яке розмовляє однією з двох державних мов Бельгії.

Розглянуту вище практику застосовують для службовців нижчих ланок. На вищому ж рівні вимагають наявності двомовних груп. Це означає, що на практиці 40 % державних службовців вищої ланки повинні володіти нідерландською, 40 % – бути франкофонами й 20 % – формувати двомовну групу. Для того, щоб претендувати на місце у двомовній групі, потрібно пройти тест на знання відповідної мови. У двомовній групі також існує розподіл: 10 % – франкофони, які склали іспит із нідерландської, 10 % – фламандці, котрі склали іспит на знання французької.

Як відзначає К. Десхауер, згідно з вимогами законодавства, федеральна адміністрація повинна бути організована таким чином, щоб громадяни завжди могли отримати допомогу тією мовою, яку вони обрали. Оскільки державні службовці (за винятком 20 % вищого рівня) є одномовними, а, відповідно до вимог законодавства, послуги для населення повинні надаватися двома мовами, вони змушені також бути спроможними допомогти кожному тією мовою, якою він звертається. Ця вимога стосується й федеральних служб, розташованих у Фландрії та Валлонії. У регіональній адміністрації використовують одну мову. Проте державні службовці, які здійснюють контакти з громадськістю, повинні володіти мінімальними знаннями іншої мови.

На рівні регіонів та співтовариств ситуація дещо простіша. Франкомовне співтовариство, Фландрія, Валлонія й Німецькомовне співтовариство здійснюють свої функції рідною мовою. Для того, щоб працевлаштуватися державним службовцем в одному із цих субнаціональних органів влади, потрібно на достатньому рівні володіти рідною мовою або скласти іспит на знання іншої відповідної мови [7].

Нинішня політика бельгійського уряду спрямована на розгортання та тестування поряд із традиційними із низки нових підходів політики електронного урядування. Федеральний уряд також

розробляє нові форми консультацій, у тому числі більш відкриті «повідомлення та коментарі», процедури з використанням Інтернету, для спрощення звернень безпосередньо до громадян – круглі столи тощо. Масштабні спеціальні консультаційні кампанії стали наріжним каменем в інформаційній стратегії Бельгії. Водночас перенесення комплексу відповідних директив ЄС в адміністративні програми заохочують використання Інтернету та прямих інтерв'ю із зацікавленими сторонами з метою обміну поглядами. Зокрема, докладено значних зусиль для спрощення консультативних процедур у регіонах. Мережа консультативних рад традиційно дуже широка, що включає близько 600 органів федерального рівня, 23 комісії у Валлонії, а також 13 стратегічних консультативних рад разом із допоміжними органами у Фландрії.

Фламандська адміністрація долучилася до участі в аналогічних масштабних громадських зусиллях модернізації інформаційного сектору, розпочавши у 2000 р. політику Покращеної адміністративної реформи (*Better Bestuurlijk Beleid* або «реформа ВВВ»). Реформа спрямована на спрощення організаційної структури уряду й досягнення культурних змін. До колишньої структури уряду внесено поправку, проведено чітку відмінність між відділами, які відповідають за підготовку заходів, та агентствами, що повинні реалізовувати розроблені програми [11]. Хід реформи призвів до фрагментації державного сектору у фламандському регіоні. Ця фрагментація зробила більш складним досягнення мети комплексного електронного урядування. Проте в останні кілька років CORVE, фламандським міністерством, відповідальним за електронне урядування, зроблено важливі кроки для досягнення цієї мети [7].

Натомість, Валлонія демонструє впевнений розвиток і реалізацію електронного урядування. Прямий контроль із боку міністра-президента забезпечує сильне політичне керівництво. У нинішній план дій закладено амбітні, орієнтовані на користувача завдання; він визначає цілісне бачення адміністративної політики, враховуючи широкий спектр пов'язаних із цим питань, таких як переваги та недоліки електронного урядування для зменшення адміністративного навантаження, посилення електронної інтеграції та ефективного реформування уряду.

Брюссельський столичний регіон стикається з проблемою узгодження різних поглядів щодо політики електронного урядування й пов'язаних із ним питань між представниками фламандської та франкомовної громад: кожен політичний актор, зазвичай, надає пріоритет особистим цілям. Як результат, ці розбіжності щодо проектів електронного урядування знижують ефективність інформаційної політики регіону.

Що стосується Франкомовного співтовариства, то відповідальність за здійснення стратегії електронного урядування покладено на ETNІС, відповідну урядову структуру, та ІSА, її окремий підрозділ. Стратегічний план для розвитку електронного урядування, розроблений цими двома органами, передбачає тісну співпрацю в цій сфері із Валлонським регіоном.

Німецькомовне співтовариство не провадить власної політики у сфері електронного урядування. Натомість уряд співтовариства використовує досвід інших урядів [11].

Разом із позитивами варто відзначити й те, що послідовні державні реформи не спростили процес інтеграції в Бельгії, швидше за все, зробили його необхідність ще більш очевидною. Безліч послуг вимагають дій від різних інститутів: муніципалітетів, провінцій, співтовариств, регіонів, федерального та європейського рівнів [5]. Такий широкий спектр органів влади створює проблеми в їх взаємодії.

Саме тому в межах політики електронного урядування Федерального уряду Бельгії розпочали пошук шляхів специфічної взаємодії між різними суб'єктами федерації. У березні 2001 р. ці зусилля в підсумку вилилися в коопераційні угоди щодо розробки та функціонування єдиної електронної платформи між федеральним урядом, урядами співтовариств і регіонів.

Автономний розвиток електронного урядування характерний для бельгійських урядів різного рівня. Координація роботи в межах урядів забезпечується органами електронного урядування, створеними у федеральних, регіональних та урядах співтовариств в індивідуальному порядку. Дві міжурядових угоди про співпрацю в межах електронного урядування (2001 р. і 2005 р.) були підписані федеральним урядом і регіональними урядами та урядами співтовариств із метою координації зусиль усіх органів влади. Угоду про співпрацю щодо спрощення адміністративних процедур підписано у 2003 році. Такі міжурядові угоди мали на меті компенсувати відсутність формальної координації структур на вертикальному й горизонтальному рівнях. Варто підкреслити, що сфера електронного урядування є однією з небагатьох сфер політики, де координація співпраці здійснюється в межах офіційних угод між усіма органами влади [9].

Такі угоди було підписано федеральним урядом, регіоном Фландрія та Фламандським співтовариством, регіоном Валлонія, Брюссельським столичним регіоном, Франкомовним співтовариством, Німецькомовним співтовариством, Комісією Фламандського співтовариства, Комісією Франкомовного співтовариства та Загальною комісією співтовариств.

Після підписання угод погоджено залучити до кооперації з упровадження та розширення e-Платформи також провінції й муніципалітети. Із упровадженням такої інтегрованої платформи стало можливим розробити орієнтовані на користувача портали, які містять посилання на інформацію з усіх урядових рівнів [4].

Слід також відзначити, що за стандартами ЄС Бельгія володіє добре розвинутою системою локальних урядових структур, що дає їй змогу реалізовувати план дій щодо спільного регулювання. Згідно із даними Міжнародного технічного союзу, на розвиток ІТ-сектору Бельгія виділяє щорічно понад 4 % ВВП. У 2010 р. країна зайняла вісімнадцятий рядок у рейтингу конкурентоспроможності ІТ-індустрії країн світу. За індексом розвитку інформаційно-комунікаційних технологій Бельгія посідає 22 місце у світі [1].

Однією зі структур, відповідальних за спільне регулювання політики у сфері інформації та комунікації в Бельгії є Федеральне агентство зі зменшення адміністративного навантаження, створене в 1998 р. [10]. Швидкий процес федералізації Бельгії та специфіка бельгійської федеральної моделі вимагають особливих зусиль для забезпечення ефективного нормативно-правового регулювання.

Законодавчим актом 1992 р. «Про захист даних» засновано спеціальний незалежний орган влади – Комісію із захисту недоторканності приватного життя при Міністерстві юстиції.

Комісія складається із представників наявних комісій нагляду за захистом даних і восьми дійсних членів, яких обирає на шестирічний термін через оновлення складу, поперемінно палата представників і сенат, включаючи голову Комісії, який повинен бути суддею. Для забезпечення традиційного для Бельгії балансу між мовними громадами Комісія повинна складатися з однакової кількості нідерландомовних та франкомовних членів. Для представлення різних соціально-економічних верств, склад членів Комісії повинен включати (крім голови), принаймні одного юриста, фахівця з комп'ютерних й інформаційних послуг, члена Комісії із професійним досвідом у сфері менеджменту сектору баз даних та одного члена Комісії з аналогічним досвідом щодо даних публічного сектору.

Ця Комісія виконує подвійну функцію: у неї є контрольне та наглядове завдання щодо всіх можливих випадків обробки даних і всіх наявних файлів даних. Водночас вона відіграє важливу консультативну роль перед національним та регіональними урядами.

Роль Комісії передусім полягає в тому, щоб виступати посередником у випадках, пов'язаних зі скаргами та позовами, допомагаючи сторонам досягти мирної угоди. Якщо це не вдається, то Комісія повинна прийняти рішення щодо юридичної чинності поданого позову та може сформулювати рекомендації для власника даних; має інформувати позивача про юридичну чинність його позовної заяви протягом двох місяців із дати одержання позовної заяви.

Незважаючи на створення нового спеціального органу влади із завданням нагляду за дотриманням виконання законодавства про захист даних, у компетенції судів залишаються прийняття та дозвіл у порядку звичайного судочинства щодо позовів, пов'язаних із застосуванням Закону, який установлює особливе право голови суду першої інстанції заслуховувати всі позови, пов'язані з правами суб'єкта даних на інформування, доступ і виправлення даних [3, 327].

Одним з урядових органів, який займається регулюванням інформаційно-комунікаційної політики, є Федеральна інформаційна служба. Вона складається із п'яти департаментів: просування по службі та розподілу, документації, видання, урядової комунікації й виробничий. Окрім того, є чотири відділи, які займаються внутрішніми операціями: секретаріат, кадри, бухгалтерія та адміністрація. ФІС здійснює тісну співпрацю й координаційні дії з федеральним урядом.

Існує два канали оголошень урядових рішень. З одного боку, кожен міністр, включаючи прем'єр-міністра, має особистого політичного представника, якого називають прес-аташе. Ця особа є членом персоналу міністра. Прес-аташе забезпечує інформацією про політичні аспекти конкретної політики їхнього міністерства. Він підпорядкований безпосередньо міністрові.

З іншого боку, ФІС забезпечує фактичне інформування населення. Уряд зустрічається щотижня й ухвалює певні рішення. Після кожного такого засідання, ФІС розповсюджує прес-релізи для ЗМІ країни стосовно прийнятих рішень через синхронну факсимільну систему й Інтернет [2, 22].

У 1992 р. уряд вирішив упровадити проект «Інформація федеральної влади» з метою покращення обігу інтегрованої комунікації федеральних органів влади. Цей проект є комплексною концепцією, спрямованою на забезпечення громадян інформацією щодо рішень, які приймає федеральний уряд. Інформація розповсюджується такими каналами, як оголошення в газетах та тижневиках, на радіо й телебаченні, листівками в поштових відділеннях, бібліотеках і міських ратушах. Проект покликаний ліквідувати розрив між урядом та громадянином, зробити кожне рішення більш зрозумілим для населення [6].

Окрім того, кожне федеральне міністерство має інформаційного службовця, проте це не означає, що комунікація з громадянами проходить однаково в кожному міністерстві через цього офіційного службовця та його департамент. Наприклад, Міністерства соціальних справ, охорони здоров'я та навколишнього середовища мають багато напівавтономних урядових органів, які підтримують безпосередні контакти з громадськістю. У наслідок цього комунікація децентралізована [2, 24].

Двома основними «стовпами», на яких ґрунтується розповсюдження інформації Федеральною інформаційною службою, є преса та громадськість. В останньому випадку комплексне завдання – це постійний процес інформування громадян про можливості, що надаються їм владою, і про їх рішення.

Бельгія поки що не має етичних правил або регуляцій щодо урядової інформації, але ФІС працює над розробкою етичного кодексу [10].

**Висновки й перспективи подальших досліджень.** На нашу думку, Бельгія досягла значних успіхів у розвитку системи електронного урядування. Враховуючи надмірне адміністративне навантаження, зумовлене складністю політичної системи, федеральний уряд та уряди суб'єктів бельгійської федерації здійснили низку важливих реформ інформаційного сектору. Сформована система електронного уряду Бельгії враховує складну етно-лінгвістичну ситуацію в країні. Загалом органами влади всіх рівнів здійснюється політика на покращення діалогу між владою й громадянином із метою оптимізації та відкритості роботи державних служб. Результат діалогу між головними політичними акторами країни значною мірою залежатиме від подальших кроків у розвитку електронного урядування.

#### *Список використаної літератури*

1. Доклад «Информационные ресурсы Бельгии» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2011/index.html>
2. Ефективна комунікація між державною службою та засобами масової інформації / пер. з англ. Л. Б. Магдюк, О. М. Рудік. – Д : Центр екон. освіти, 2000. – 68 с.
3. Макаренко Є. А. Інформаційне суспільство, політика, право / Є. А. Макаренко. – К. : Наук. думка, 2000. – 547 с.
4. Портал Belgium.be [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.belgium.be/eportal/application?pageid=contentPage&docId=20434>
5. Belgian organizational issues affecting E-Government adoption [Electronic resource]. – Mode of access : [www.igi-global.com/chapter/key-organisational-issues-affecting-government/49347](http://www.igi-global.com/chapter/key-organisational-issues-affecting-government/49347)
6. Belgian report on science, technology and innovation 2010 [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0>
7. Deschouwer K. Ethnic structure, inequality and Governance of the public sector in Belgium [Internet resource]. – Access regime : [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/ec506a59176be044c1256e9e003077c3/\\$FILE/Deschou.pdf](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/d2a23ad2d50cb2a280256eb300385855/ec506a59176be044c1256e9e003077c3/$FILE/Deschou.pdf)
8. European Commission eGovernment Factsheet – Belgium – Country Profile [Electronic resource]. – Mode of access : [ec.europa.eu/idabc/jsps/documents](http://ec.europa.eu/idabc/jsps/documents)
9. OECD Working Paper «E-Government as a Tool for Transformation» [Electronic resource]. – Mode of access : [www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/4582bc8915d31134c12573a70050a430/c5bfb886ebcafe06c12572ac0057513c/\\$FILE/JT03224646.PDF](http://www.oecd.org/olis/2007doc.nsf/4582bc8915d31134c12573a70050a430/c5bfb886ebcafe06c12572ac0057513c/$FILE/JT03224646.PDF)
10. OECD e-Government Studies: BELGIUM [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/045198474.pdf>
11. OECD e-Government Studies: Belgium [Electronic resource]. – Mode of access : <http://www.oecd.org/dataoecd/53/31/42350611.pdf>

Статтю подано до редколегії  
26.10.2011 р.