

6. Регент Т. М. Миграция в России: проблемы государственного управления / Т. М. Регент. – М. : ИСЭПН, 1999. – 301 с.
7. Рыбаковский Л. Л. Миграция населения (вопросы теории) : [монография] / Л. Л. Рыбаковский. – М. : ИСПИ РАН, 2008. – 238 с.
8. Хомра А. У. Миграция населения: вопросы теории, методики исследования / А. У. Хомра. – К. : Наук. думка, 1979. – 148 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2012 р.

УДК 353.2, 323.2

В. Е. ЮРЧЕНКО

ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ – ПЕРСПЕКТИВНА КОМУНІКАЦІЙНА ТЕХНОЛОГІЯ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Проаналізовано проблеми, пов'язані з упровадженням електронного врядування в Україні як інноваційної технології в державному управлінні, яке в умовах інформаційного суспільства потребує модернізації. Розглянуто зв'язок інформаційно-комунікаційних і суспільнокомунікаційних технологій, які дозволять підняти державне управління на якісно новий рівень та стануть підґрунтям для вдосконалення відносин між державою та суспільством, владою та громадянами.

Ключові слова: електронне врядування, комунікаційні технології, інформаційне суспільство, модернізація.

This paper provides the analysis of the problems related to the application of electronic governance that needs to be modernized according to the requirements of information society. There is an examination of the connection of information and technical technologies as well as social and communication ones, which will help to upgrade public administration to a qualitatively new level and will lay the foundation for further improvement of the relations between government and society, officials and citizens.

Key words: electronic government, communication technologies, information society, modernization

На сьогодні поняття “електронне урядування” уже не є цілком новим і невідомим, як це було кілька років тому. Проте в Україні воно все ще залишається на рівні “поняття”, не маючи належного практичного застосування.

Незважаючи на те, що електронне врядування безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами тощо, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють суть цього поняття, а для декого воно взагалі нове і невідоме. Тому слід пояснити, що це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і 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.

Через актуальність теми електронного врядування, до неї зверталось в останні роки чимало дослідників, а саме: А. Асанова, Л. Віткін, В. Гурковський, М. Демкова, І. Клименко, М. Лашкіна, І. Лопушинський, І. Шкурат.

І. Лопушинський вважає, що ключовими елементами електронної державної служби є розбудова електронної взаємодії на всіх рівнях як усередині установ, так і між ними, що базується на організації потужних відомчих і національних дата-центрів і мереж обміну електронними даними, а також глобальна модернізація нормативного та організаційного підходів до впровадження інформаційних технологій у сферу державної служби. Без урахування цих та інших чинників, визначення їх пріоритетності, взаємозв'язків неможливе формування науковообгрунтованої державної політики та здійснення державного управління з реалізації електронного врядування та розвитку інформаційного суспільства в нашій країні в цілому [11].

М. Демкова наводить приклад практичного застосування електронного врядування, тобто управління державою та взаємодії з громадянами шляхом максимального використання в органах державного управління сучасних інформаційних технологій. Електронне врядування передбачає, що будь-яка особа через Інтернет може звертатися із запитом до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, а основне – для отримання адміністративних послуг. Скажімо, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (zareєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу, ресурсів, не стоячи в чергах, що, безсумнівно, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування [4].

Однак у більшості досліджень увага звертається на інформаційно-комунікаційні технології, технічне обладнання установ державної влади та процес підготовки кадрів. Також аналізується зарубіжний досвід електронного врядування. При цьому залишається недостатньо дослідженим питання суспільних комунікацій, де інформаційні технології виступають засобом реалізації ефективної державної політики в Україні.

Метою статті є аналіз проблемних питань впровадження електронного врядування в Україні та виявлення взаємозв'язку між інформаційно-комунікаційними та суспільно-комунікаційними технологіями в державному управлінні; а також – пошук науково обгрунтованих шляхів підвищення ефективності державного управління в умовах інформаційного суспільства.

Визначення електронного уряду фахівці формулюють на підставі різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру, які саме зміни відбуваються в суспільстві й певних його структурах унаслідок впровадження електронного врядування. Інші вибирають прикладний аспект і просто перелічують різні застосування складових. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу лише на застосуваннях технологічних рішень і специфічних програмних продуктах; економічні – орієнтовані на максимальну ефективність управління державою тощо. Йдеться не лише про мережеву інфраструктуру виконавчої влади, а й інфраструктуру органів влади загалом. Тут слід аналізувати такі поняття: “електронна держава”, “електронний державний апарат”, “електронна інфраструктура держави”,

“державна інформаційного суспільства”, або “електронне урядування”. Замість “електронного уряду”, як вважають автори видання “Доступ до інформації та електронне урядування”, доречніше говорити про державну сітьову інформаційну інфраструктуру як інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує оптимальне для суспільства функціонування всіх гілок і рівнів державної влади [5].

Технологія електронного урядування складається з двох компонентів – це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями. Головними завданнями кардинальної, довготермінової інновації “електронне урядування” є такі:

- організація інформаційних комунікацій між суб’єктами державної влади всіх рівнів, створення централізованих баз даних із технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення роботи та електронного документообігу на всіх гілках та структурних підрозділах влади;

- надання повного спектру інформаційних послуг державними органами всім категоріям громадян електронними засобами в доступній та зручній формі без часових і просторових обмежень;

- сприяння розвитку електронного ринку товарів і послуг в інтересах забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом, реалізації товарів і послуг з метою зростання конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку;

- упровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри відносин “громадянин – держава”, “приватний бізнес – держава”, “громадські організації та інститути – держава”, відкритості державного управління для громадянського і суспільного обговорення, контролю й ініціативи;

- підвищення якості життя громадян за рахунок удосконалення системи соціальних послуг, системи охорони здоров’я, надійного забезпечення правової та особистої безпеки, збільшення можливостей для освіти, екологічної безпеки;

- функціонування системи електронного голосування як форми забезпечення прозорості у відносинах “ виборець – депутат ” [7, с. 50].

Зазначена інновація є стратегічною і комплексною. Вона постає концепцією державного управління з елементами масштабного перетворення суспільства. Система електронного урядування припускає інтерактивність і безперервність взаємодії громадян і держави, наявність громадського контролю за діяльністю органів державної влади. Для успішної діяльності системи і підвищення її ефективності потрібне оперативне коригування її роботи, необхідні алгоритми швидкого реагування влади та своєчасного внесення змін до системи, до політики, що проводиться, тим більше, що сучасні засоби комунікацій надають цю можливість.

Таким чином, електронний уряд – це втілення нового принципу управління як органічної частини нової організаційної культури, в якій різко зростає значимість управління, ціна управлінських рішень, особливо державного управління. За цим критерієм експерти ООН виділяють чотири групи країн. До першої групи потрапляють країни з однаково високими потенціалом електронного уряду і відсотком дорослого населення, що реально користується електронними послугами

(США, країни азіатсько-тихоокеанського регіону). Друга група – це країни, де потенціал електронного уряду високий, а в дорослого населення з тих чи інших причин відсутнє прагнення цей потенціал реалізувати. Зокрема, Великобританія, впевнено входячи до лідерів за можливостями електронного уряду, демонструє досить слабкий суспільний попит на електронні послуги держави. У третій групі країн, навпаки, суспільний попит на послуги електронного уряду перевищує відповідну пропозицію (так, наприклад, згідно з соціологічними дослідженнями, відбувається сьогодні в Естонії). Нарешті, четверту групу складають країни, де низьким є потенціал електронного уряду і низький суспільний попит на його послуги [3, с. 54].

Проекти з розроблення електронного урядування серед розвинених країн світу реалізуються вже більше десяти років. За цей час було набуто важливого досвіду. Цей досвід можна і потрібно використовувати у вітчизняних проектах, пов'язаних з електронним урядуванням. На сьогодні серед країн-новаторів у рамках нової парадигми технологій Web 2.0 відбувається масштабна операція переходу до електронного уряду Gov 2.0, яку започаткував уряд США. Класичний “електронний уряд 1.0” (Gov 1.0) передбачає реалізацію такого способу управління, при якому органи державної влади забезпечують якісно новий рівень надання державних послуг за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій. “Електронний уряд 2.0” (Gov 2.0) йде далі, створюючи нові канали політичної участі з метою підвищення ефективності функціональних можливостей держави і залученості громадян до процесів ухвалення політичних рішень. “Електронний уряд 2.0” передбачає підвищення соціальної активності суспільства за всіма напрямками діяльності влади: у сфері законотворчості – обговорення законопроектів; у сфері виконавчої влади – підвищення активності соціальних інститутів у вирішенні соціально-економічних питань; у сфері судової влади – активізація народного контролю. Акцент зміщується на соціальний капітал у розробці державних електронних сервісів, підвищенні їх доступності та інтеграції.

На жаль, рівень вітчизняної інформатизації органів влади в загальному масштабі поки що не досяг рівня Gov 1.0. Він дозволяє користувачам отримувати безліч адміністративних електронних послуг, хоча і в напівавтоматичному режимі роботи з віртуальними представництвами відповідних органів влади.

Для здійснення докорінних змін у подальшому розвитку національної системи електронного уряду необхідно зробити таке:

- розробити і запровадити стандарти забезпечення доступу до інформації органів влади;
- відпрацювати стандарти надання адміністративних послуг органами виконавчої влади і місцевого самоврядування;
- здійснити широке впровадження систем управління якістю в органах влади та місцевого самоврядування. Відповідно до досвіду розвинутих країн, впровадження систем управління якістю є одним з найбільш дієвих і результативних методів вирішення проблем функціонування органів державної влади і надання якісних послуг;
- розробити й запровадити нові ефективні методики інтерактивного соціального управління на основі прийнятих стандартів і систем управління якістю [2, с. 99].

Для вирішення поставлених завдань органам державного управління необхідно забезпечити умови створення реальних електронних послуг, тобто створити інфраструктуру та відповідні інформаційні ресурси. У зв'язку з цим гостро постає питання залучення громадськості до участі в електронному врядуванні. Без виявлення та подолання труднощів, що виникають у процесі взаємодії держави та громадян, організації зворотного зв'язку в секторі “державна – громадянин” електронного уряду неможливо розмовляти не тільки про дієвість, а й працездатність сектора взагалі. У цьому напрямі основною проблемою електронного уряду є відсутність можливості охопити й активізувати населення, особливо на регіональному рівні (села, райони). Вона виникла внаслідок таких економічних, інформаційно-технічних, соціально-психологічних чинників:

- цифрової нерівності населення;
- обмеженого доступу до Інтернету;
- недостатньої автоматизації;
- відчуження від влади і недовіра до неї;
- звичка до особистої взаємодії, що особливо важлива для громадян похилого віку, які становлять значну частку користувачів соціальних державних послуг.

Подолання цих перешкод передбачає одночасний і гармонійний розвиток різних сфер державного управління. Так, для подолання питання цифрової нерівності потрібні розвиток телекомунікацій, економічна стабільність у країні, щоб комп'ютер і телекомунікації були доступні в матеріальному плані кожному громадянину. Сфера управління освітою може забезпечити комп'ютерну грамотність населення відповідною шкільною освітою та прийняттям концепції “освіти протягом життя”. У правовому аспекті має виконуватися Закон України “Про національну програму інформатизації” [1].

Поряд з цим в умовах упровадження системи електронного врядування в Україні виникає нагальна потреба вироблення нової парадигми державної інформаційної політики та інформаційної безпеки, яка відповідала б національним інтересам демократично-правової, суверенної і незалежної держави. Система електронного врядування і система інформаційної безпеки є взаємопов'язаними елементами загальної системи державного управління. Зокрема, спільними для них є групи інформаційно-технічних небезпек, а саме:

- новий клас соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (кібертероризм і кіберзлочинність);
- електронний контроль за приватним життям громадян, за діяльністю політичних організацій, бізнесових структур та органів державної влади й органів місцевого самоврядування;
- використання нових інформаційних технологій з політичною метою;
- вплив інформаційної зброї на психіку та свідомість людей.

Зростання доступу до мереж загального користування окремих категорій протиправно налаштованих категорій громадян, певна вразливість окремих мереж; зростання попиту з боку злочинних елементів на здобуття або руйнування інформації, що циркулює в спеціальних мережах зв'язку, системах управління військами та озброєнням, на блокування публічних державних інформаційних

ресурсів у мережі інтернет, інформаційних ресурсів об'єктів критичної інфраструктури – все це зумовлює необхідність захисту системи електронного врядування й інформаційних ресурсів у ній.

Сутність інформаційної безпеки функціонування системи електронного врядування полягає в захисті інформаційного простору від небажаного інформаційного впливу, захисті національних, державних, приватних інформаційних ресурсів, забезпеченні безпечного функціонування інформаційних і телекомунікаційних систем, а також у захисті інформації, що циркулює в них. До суб'єктів інформаційної безпеки можна віднести державу, що здійснює свої функції через відповідні органи державної влади шляхом створення системи забезпечення інформаційної безпеки, та громадян, суспільні або інші організації й об'єднання, що володіють повноваженнями із забезпечення інформаційної безпеки відповідно до законодавства. Основні цілі забезпечення інформаційної безпеки визначаються пріоритетами національної безпеки, що відповідають інтересам суспільного розвитку. Такими цілями є:

- забезпечення інформаційного суверенітету України в умовах глобалізації інформаційних відносин і прагнення інших країн до інформаційного домінування;
- формування інформаційного середовища, орієнтованого на духовний та інтелектуальний розвиток особи і суспільства в цілому;
- підтримка необхідної достатності інформаційних ресурсів України, які забезпечують розвиток особи та стійке функціонування суспільства і держави;
- забезпечення захисту інформації фізичних, юридичних осіб і держави від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз, у тому числі боротьба з комп'ютерними злочинами;
- забезпечення законності і реалізація прав суб'єктів інформаційних відносин у галузі створення й використання національних інформаційних ресурсів, інформаційних технологій та інформаційно-технологічної інфраструктури [8].

Значний вплив комунікаційні технології здійснюють також на утвердження авторитету державної влади у процесі проведення політичних виборів. І. Шкурат підкреслює, що формування політико-культурних уподобань виборців має здійснюватись з урахуванням української ментальності й урахувати такі принципи:

- орієнтацію на демократичну, правову державу, в якій носієм суверенітету і єдиним джерелом влади є народ;
- висвітлення історичних виборчих традицій нашого народу;
- максимальне використання можливостей самоосвіти, самовиховання;
- розвиток політичної діяльності громадян і забезпечення умов для активної участі у виборчому процесі;
- розробка загальнонаціональних проектів заохочення електорату до участі у виборах;
- максимально можливе залучення міжнародних спостерігачів і експертів до контролю за виборчим процесом;
- цілеспрямоване, відкрите й демократичне поповнення політичної еліти України кращими представниками науково-технічних, культурних, освітянських і підприємницьких сфер через участь у виборах. Особливу орієнтацію необхідно зробити на здібну молодь [11, с. 14].

Система державного управління має забезпечувати умови для того, щоб політична боротьба, конкуренція програм і кандидатів під час проведення виборів відбувалися тільки у визначених правових межах. Їх дотримання відбувається завдяки застосуванню комплексу комунікаційних технологій.

Розвиток комунікаційних технологій дозволить у майбутньому суттєво скоротити кількість робочих місць. Державне управління в перспективі ставатиме все більш віртуальним. Це, безумовно, позначиться й на кількості державного апарату, і на системі документообігу та надання державних послуг. На жаль, цей процес відбувається дуже повільно, що відбивається на довірі до державної влади, яка не створює комфортних умов для своїх громадян щодо можливості виконувати свої обов'язки і права (зокрема, подавати податкові декларації, отримувати дозвільні документи та довідки, подавати документи для участі у конкурсах) за допомогою комп'ютерних технологій [9, с. 61].

Авторитет державної влади в інформаційно-комунікативному аспекті має підтримуватись також проведенням урядових інформаційних кампаній. Ключову роль у здійсненні цих заходів, як зазначає Г. Ілюк, відіграє інформація, яка характеризується цілеспрямованістю, структурованістю й масштабністю, лінійністю комунікації, наявністю у структурі кампанії складових комунікативного процесу (вихідна ситуація, комунікатор, цільові групи, повідомлення, канали інформування, очікувана ситуація, зворотний зв'язок). Під урядовою інформаційною кампанією дослідниця розуміє ініційований урядом комплекс дій з метою надання громадськості інформації щодо суспільно важливих або державноуправлінських питань, який здійснюється впродовж визначеного періоду часу з використанням різних методів і засобів інформування для забезпечення обізнаності й розуміння громадянами цілей та змісту державної політики. Урядовій інформаційній кампанії як комплексу дій програмно-організаційного характеру притаманна така типова послідовність етапів: аналіз ситуації → планування → реалізація → контроль результатів. Державноуправлінськими характеристиками урядової інформаційної кампанії є офіційний характер комунікації, спрямованість на досягнення суспільно важливої мети, високий ступінь громадської легітимності, організація інформаційної кампанії інституціалізованим у сфері інформування органом державної влади, залучення організацій – партнерів [6, с. 284].

Таким чином треба зазначити, що на сьогодні в Україні виникла потреба в запровадженні електронного врядування. Якісно побудована система електронного врядування має позитивно впливати на загальний хід та наслідки проведення подальших радикальних перетворень в українському суспільстві.

Електронне урядування сьогодні постає необхідним елементом масштабної модернізації країни. Ця інновація в державному управлінні є одним з визначальних факторів і каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з громадою.

Упровадження електронного врядування як комунікаційну технологію дозволить створити принципово нову ідеологію в суспільстві та забезпечить якісно новий рівень управління державою та суспільством в цілому, зміцнить довіру до

держави та її політики, вдосконалив взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, державними службовцями та громадянами.

Література:

1. *Асанова А. А.* Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/dutp/2006-1/txts/TEKNOLOGIYA/06aaavis.pdf.

2. *Віткін Л. М.* Методичні підходи до побудови комп'ютерної інформаційної системи технічного регулювання України, як складової системи “електронний уряд” / Л. М. Віткін, Т. А. Лемешко, Г. І. Хімичева, А. С. Зенкін // Вісник Харківського університету Повітряних Сил. – 2010. – Вип. 1 (23). – С. 97–102.

3. *Гурковський В.* Зарубіжний досвід формування інформаційного суспільства: перспективи адаптації в Україні / В. Гурковський // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 2. – С. 51–57.

4. *Демкова М. С.* Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. Демкова. – Режим доступу : <http://www.justinian.com.ua/article.php?id=2614>

5. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004. — 336 с.

6. *Ліук Т. М.* Характерні ознаки й особливості урядових інформаційних кампаній / Т. М. Ліук // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування : матеріали наук.-практ. конф. за між нар. участю, Київ, 31 травня 2007 р. : у 2 т. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – Т. 2. – С. 283–285.

7. *Клименко І. В.* Інновації державного управління як стратегічні напрямки подолання системної кризи / І. Клименко // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 3 – 4. – С. 44–51.

8. *Клименко І. В.* Проблеми та пріоритети державного управління інформаційною безпекою в системі електронного врядування / І. В. Клименко. – Режим доступу : <http://dy.nauka.com.ua/index.php?operation=1&iid=18>.

9. *Лашкіна М.* Особливості розвитку державного управління в Україні в епоху постмодерна: соціокультурний аспект / М. Лашкіна // Публічне управління: теорія та практика. – 2010. – Вип. 3–4. – С. 60–67.

10. *Лопушинський І. П.* Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби / І. П. Лопушинський. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf.

11. *Шкурат І. В.* Становлення та розвиток політичних виборів в Україні (управлінський аспект) : автореф. дис. ... к. держ.упр. : спец. 25.00.01 / І. В. Шкурат. – К., 2002. – 20 с.

Надійшла до редколегії 20.12.2011 р.