

УДК 35.077:004.738.5

*А. О. СЕРЕНКО*

## **МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДІ**

*Проаналізовано існуючі механізми взаємодії органів влади і громадян в електронному уряді. Доповнено та розширено класифікацію механізмів взаємодії органів влади і громадян в електронному уряді на основі взаємопов'язаних механізмів електронної демократії та механізмів надання електронних державних послуг.*

**Ключові слова:** механізми державного управління, електронний уряд, електронне урядування, взаємодія, інтернет-представництва, державно-управлінські послуги.

*The mechanisms for authority-citizen interaction in electronic government is analyzed. The classification of mechanisms for interaction between public authorities and citizens in electronic government has been upgraded and extended, based on the interrelated mechanisms for e-democracy and public e-government service delivery.*

**Key words:** public administration mechanisms, electronic government, electronic governance, interaction, web-sites (Web-representation), public administrative services.

У дискусії про електронний уряд науковці неодноразово вказують на те, що сама концепція електронного уряду вже і є концепцією взаємодії влади з громадянами. Так, деякі дослідники визначають електронний уряд як уже дієвий механізм взаємодії і форму співпраці держави і громадян в інформаційному суспільстві [1]. Науковцями вже виділено основні види (сектори) взаємодії в електронному уряді: G2C (уряд-громадяни), G2G (уряд-уряд), G2B (уряд-бізнес). Інші дослідники додають ще четвертий вид G2E (уряд-державні службовці). Ще інші додають і окремий п'ятий вид C2G (громадяни-уряд), акцентуючи увагу саме на цей вид (сектор) взаємодії з урядом.

Але якщо види та сектори взаємодії між органами влади і громадянами у світовій науці вже визначені, то із визначенням механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду є певна невизначеність.

Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, запровадження електронного уряду та електронної демократії аналізуються в роботах зарубіжних учених: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д. Зейферга, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Б. Кристального, Й. Масуди, П. Норіс, М. Раскладкіної, В. Солодова, Е. Тоффлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне управління обґрунтовуються окремими українськими дослідниками (О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, А. Дегтяр, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікова, І. Крюков, І. Куспляк, К. Линьов, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Пархоменко, Г. Почепцов, О. Радченко, С. Чукут, О. Шевчук та ін.).

Проте саме функціонування механізмів взаємодії в системі електронного уряду вивчено недостатньо, що потребує поглибленого опрацювання питань удосконалення механізмів державного управління процесами взаємодії органів влади і громадськості з використанням Інтернет-представництв та порталів органів влади як складових системи електронного уряду.

Метою статті є теоретичне обґрунтування механізмів взаємодії органів влади і громадян щодо надання державно-управлінських (адміністративних) послуг через інтернет-представництва і портали з використанням системи електронного уряду.

У практиці державного управління М. Вебер розглядає такі види взаємодії органів влади і громадських організацій:

– безпосередня взаємодія – вирішення таких актуальних проблем, які не можуть бути вирішені державою. Така взаємодія має короткотерміновий ефект, якщо вона не комбінується з одночасним впливом на зміну державної політики у вирішенні цього питання;

– консультативна взаємодія – направлення державної політики в необхідне русло. Громадські організації винаходять шляхи представлення інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з органами влади;

– інноваційна взаємодія – розробка та впровадження нових напрямків вирішення проблеми, впровадження політики. Громадські організації набувають статусу цільових груп, які одночасно є отримувачами послуг і реалізаторами політики;

– наглядова взаємодія – контроль за прозорістю та відкритістю реалізації державної політики [2, с. 4–8].

Що стосується типів взаємодії, то, наприклад, К. Козлов підкреслює, “... між державними органами та недержавними ... службами може відбуватись взаємодія чотирьох типів: фінансового (гранти, заробітна платня і гонорари, непряма допомога, натуральна допомога); регулятивного (встановлення стандартів та ліцензування); надання послуг (обмін інформацією, звернення, консультування, координація і планування, контракти і спільні дії); політичного (представництва інтересів та проведення кампаній)” [7, с. 328].

Але якщо види та типи взаємодії між органами влади і громадянами у світовій науці вже визначені, то із визначенням механізмів взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді є певна невизначеність.

У попередніх дослідженнях запропоновано класифікацію механізмів взаємодії органів влади і громадян у системі електронного уряду за ознаками різних комунікаційних форм і специфіки надання державно-управлінських послуг через єдиний портал з обґрунтуванням використання в цих процесах можливостей електронної демократії (рисунок) [5; 8].

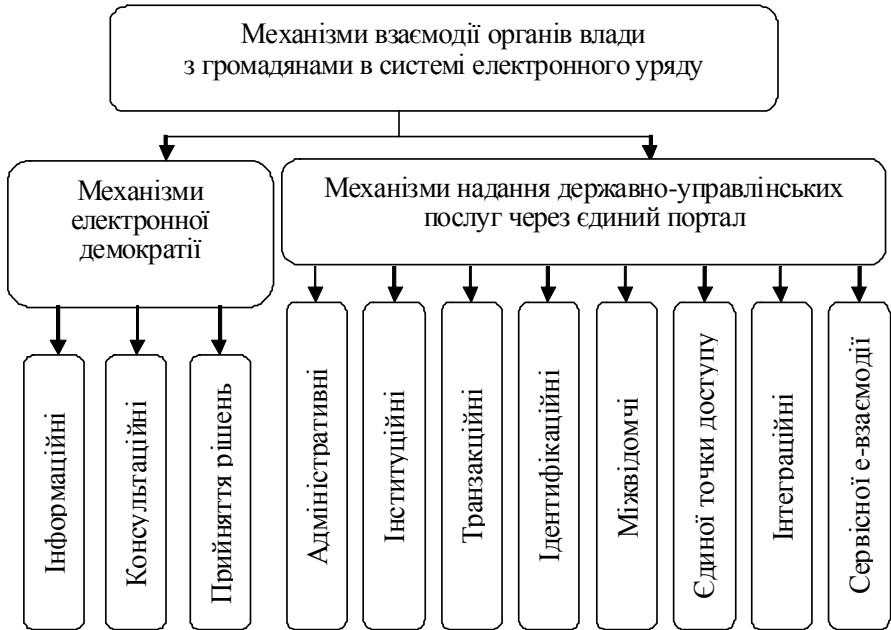


Рисунок. Класифікація механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду [8, с. 7]

На нашу думку, серед механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду слід виокремити два різновиди механізмів: механізми електронної демократії та механізми надання державно-управлінських послуг. Насамперед це розмежування механізмів пов'язано із розвитком електронної демократії на прикладі використання органами влади соціальних мереж і розвитком порталних систем надання адміністративних послуг.

За представленою класифікацією розвиток електронної демократії забезпечується використанням таких механізмів взаємодії: інформаційних, консультаційних та механізмів прийняття рішень.

Розглянемо більш детально кожний механізм.

*Інформаційні механізми* забезпечують відображення інформації на владних порталах і веб-сайтах, які виступають як “майданчики” для участі громадян в управлінні. Така інформація включає, наприклад, оперативні публікації офіційних джерел, повідомлення для громадян тощо. Крім того, реалізація даного механізму досягається додатково за допомогою:

- ведення посадовими особами власних блогів чи власних сторінок у соціальних мережах Facebook, Twitter тощо;
- проведення на сайтах органів влади тематичних веб-конференцій;
- використання засобів доставки новин як з інших інформаційних ресурсів (RSS стрічки новин), так і формування власної стрічки новин для розсилки;
- списки розсилок новин на електронну пошту чи на сторінки користувачів у соціальних мережах.

*Консультаційні механізми* забезпечують діалогові методи взаємодії. Реалізація консультаційних механізмів досягається організацією зворотного зв'язку за електронними каналами:

- офіційні інтернет-приймальні посадових осіб чи офіційна електронна пошта владних установ;
- форуми як на владних інтернет-ресурсах, так і на громадських, які співпрацюють з органами влади;
- тематичні веб-конференції, які проводять владні установи для громадян та бізнесу;
- діалог з громадянами на сторінках посадових осіб у соціальних мережах Facebook, Twitter тощо;
- спеціальні ресурси для розгляду петицій громадян чи консультування.

Застосування цих засобів є чи не єдиним шляхом поліпшити результати відкритості діяльності органів влади. При оперативному застосуванні цих засобів можна включати громадян у діалогові процеси [9]. Багато урядів світу використовують саме діалогові методи взаємодії в електронному уряді.

*Механізми прийняття рішень* забезпечують облік і використання пропозицій громадян у державному управлінні. Республіка Південна Корея – лідер у цій сфері. За нею слідує Данія і Франція. Приблизно 66 % населення Франції беруть участь у виробленні урядових рішень. Франція реалізує даний механізм через французьку національну комісію суспільних дебатів за допомогою веб-сайту, де об'єднуються погляди громадян з політичної та соціальної проблематики із забезпеченням конфіденційності висловлювань. Але реалізація механізму прийняття рішень на владних порталах та веб-сайтах в світі, за оцінками фахівців ООН [10], має найменший показник серед інших механізмів електронної демократії.

Таким чином, основними механізмами електронної демократії є: інформаційні, консультаційні та прийняття рішень і найбільш актуальними для України серед них є впровадження механізмів прийняття рішень.

Збільшення кількості індивідуальних звернень громадян, бізнесу, неурядових організацій за отриманням різних державних послуг і прогнозоване їх подальше зростання зумовлюють необхідність надання державних послуг в електронній формі. При цьому реалізація державних послуг в електронній формі має свої переваги:

- зменшення витрат на зберігання та транспортування документів;
- економія часу обробки інформації;
- забезпечення прозорості адміністративних процедур;
- усунення дублювання робіт;
- прискорення управлінських процесів.

Основним чинником успіху або невдачі надання електронних послуг населенню є те, наскільки активно самі громадяни беруть участь у визначені обсягу та якості послуг. Послуги приносять користь лише тоді, коли ними охоплено все населення, коли громадяни власними силами прагнуть поліпшити ситуацію, а механічне збільшення державних витрат на ці потреби не вирішує проблеми.

Отже, можемо визначити, що надання державних послуг в електронному вигляді є важливою складовою електронного уряду. Таким чином, актуальними для влади є механізми надання державно-управлінських послуг.

Серед механізмів надання державно-управлінських послуг виділено такі: адміністративні, інституційні, транзакційні, ідентифікаційні, міжвідомчі, механізми “єдиної точки доступу”, інтеграційні, механізм сервісної електронної взаємодії органів влади з громадянами. Слід зазначити, що перелік механізмів у даній класифікації не є остаточним і може розширюватись.

*Адміністративні механізми.* З точки зору державної установи державна послуга складається з одного або декількох адміністративних процесів (регламентів), які можуть бути виконаними в різних державних структурах, що наділені певними повноваженнями. Надання електронних державних послуг вимагає необхідності стандартизації форматів опису державних послуг та адміністративних процесів, що є актуальною проблемою у проведенні адміністративної реформи.

Таким чином, надання електронних державних послуг потребує виконання комплексу часто пов'язаних між собою адміністративних процесів. Підсумовуючи наведене, визначимо, що впровадження електронних державних послуг та адміністративних регламентів, групування їх у відповідних життєвих епізодах та бізнес-ситуаціях реалізується за допомогою адміністративних механізмів в електронному уряді.

*Інституційні механізми.* За умов розвитку інформаційного суспільства взаємодія органів влади із громадянами здійснюється через інститути інформаційних інтернет-представництв органів влади та їх об'єднання – портали, які покликані реєструвати звернення громадян та організацій і надавати необхідну інформацію для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань.

Таким чином, у системі електронного уряду інтернет-представництву органу влади, належить місце базової *інституції* впровадження й подальшої реалізації електронного уряду, тому що саме з окремих інтернет-представництв органів влади в майбутньому виникають надпотужні владні інтернет-портали. Для органів влади України характерно використання базових елементів електронного уряду – веб-сайтів органів влади та порталів. У зв'язку з цим актуальними є *інституційні механізми* та їх складові: портали та владні веб-сайти.

*Транзакційні механізми* є найбільш важливими в реалізації електронного уряду. Загальноприйнятим є визначення чотирьох рівнів взаємодії на веб-сайтах та порталах органів влади: інформаційна взаємодія – одностороння взаємодія – двостороння взаємодія – транзакційна взаємодія.

Сьогодні треба вести мову про перехід до транзакційної взаємодії влади із суспільством, тобто створення “портальних точок” транзакційної взаємодії. Саме проведення транзакцій дає реальну можливість здійснити автоматизоване опрацювання бланків, заповнених громадянами дистанційно.

Перехід до транзакційності веде до того, що державні та регіональні владні портали вже з самого початку повинні проектуватися як частина більш складної загальної державної чи відомчої або регіональної системи надання державних послуг в електронному вигляді.

Отже, як стверджують різні дослідники, найвищою метою у втіленні електронного урядування є проведення транзакцій. Це електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх надання громадянам. Надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які згідно із Законом України “Про електронний цифровий підпис” [4] потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, повинно здійснюватися відповідно до цього Закону України (поки що альтернативної ідентифікації українським законодавством не передбачено).

*Ідентифікаційні механізми.* Транзакції вимагають обов'язкового використання механізмів ідентифікації суб'єктів електронної взаємодії на основі впровадження електронного цифрового підпису (ЕЦП) як засобу для засвідчення авторства документу та ідентифікації суб'єкта взаємодії. Надання органами влади електронних адміністративних послуг, які згідно із Законом України “Про електронний цифровий підпис” потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, повинно здійснюватися відповідно до цього Закону.

Ідентифікація взаємозв'язків між суб'єктами взаємодії в електронному уряді важлива при розробці архітектурної моделі електронного уряду з точки зору на державу як на постачальника широкого спектру електронних державних послуг громадянам, державним установам і бізнесовим структурам.

*Міжвідомчі механізми.* Як уже зазначалось, надання послуг є складним процесом, в якому беруть участь різні відомства, установи. Механізми міжвідомчої взаємодії (внутрішньоурядова взаємодія) реалізуються з допомогою систем електронного документообігу.

Функціонування систем електронного документообігу в Україні та в Західній Європі докорінно відрізняються [3]. В Україні передбачається централізоване

оброблення документів з метою здійснення єдиного контролю їхнього проходження та виконання. Західний підхід до документообігу характеризується принципово більшим ступенем децентралізації прав і відповідальності. Українська модель діловодства породжує низку проблем, головна з яких – протиріччя між централізованим контролем роботи над документами і, по суті, децентралізованим процесом власне виконання документів [6, с. 187–189].

Ефективними механізмами захисту електронних документів у системі документообігу є розмежування прав доступу користувачів і використання захищених каналів зв'язку за допомогою криптографічних алгоритмів шифрування інформації.

*Механізм “єдиної точки доступу”.* Державні послуги реалізуються в електронному уряді з використанням механізму “єдиної точки доступу”. Основним критерієм даного механізму є надання інтегрованої інформації та послуг, що означає перехід від взаємодії “заявник – органи влади” до нової взаємодії “заявник – портал з отримання державно-управлінської послуги”. Цей механізм покликаний подолати одну з найсерйозніших перешкод на шляху створення електронного уряду – обмеженість взаємодії між державними органами. Для цього, перш за все, повинні функціонувати новостворені єдиний портал з надання адміністративних послуг і система міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади.

*Інтеграційні механізми.* Реалізація електронного уряду дає можливість кардинально підвищити якість державних послуг громадянам, і новий рівень надання цих послуг буде досягнуто через інтеграційні механізми. На сьогодні ситуація є такою, що в системі органів влади України діють одночасно різні системи державних, відомчих і регіональних інформаційних систем та інформаційних ресурсів державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Їх різноманітність очевидна, оскільки створені на різних технологічних платформах та використовують у своїй роботі різні бази даних. Інтеграція цих інформаційних систем і ресурсів в єдиний портал державних послуг і надання інтегрованих державних послуг через нього дозволить підвищити ефективність роботи державного апарату, скоротити можливості для фінансових махінацій, порушення законів, ухилення від сплати податків тощо.

Основна складність реалізації проектів у сфері електронного уряду полягає в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інтегрованих додатків електронного уряду в різних органах влади.

Архітектура інтегрованих додатків електронного уряду дозволяє зменшити складність інформаційних систем, ресурсів та інтерфейсів взаємодії між ними за рахунок виділення основних державних послуг і їхньої реалізації у вигляді сервісів: базових, транзакційних, процедурних, сервісів додатків тощо.

*Механізм сервісної електронної взаємодії органів влади з громадянами* припускає використання різних владних реєстрів та баз даних (БД) для надання державних послуг для громадян у вигляді сервісів на владних порталах і веб-сайтах. Склад, місце розташування і інтерфейси сервісів повинні бути досить зрозумілі, визначатися в технічних стандартах і електронних регламентах.

Таким чином, запропонована класифікація механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду дозволяє визначити, на нашу думку, певні перспективи розбудови системи електронного уряду в Україні як у напрямку надання державно-управлінських (адміністративних) послуг громадянам через портали органів влади, так і в розвитку владних електронних сервісів, що використовують можливості електронної демократії. Таке розмежування механізмів взаємодії пов'язано з розвитком нових електронних форм комунікацій (наприклад соціальні мережі) та спеціалізованих портальних систем надання адміністративних послуг. Перелік механізмів у даній класифікації не є остаточним і може розширюватись.

#### Література:

1. *Асанова А. А.* Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова // Державне управління [Електронне видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua>.
2. *Вебер М.* Хозяйство и общество / пер. с нем. ; под научн. ред. Л. Г. Ионина. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. – 456 с.
3. Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. ; за заг.ред. д.держ.упр., проф. С. А. Чукут ; к.держ.упр. О. В. Загвойської. – К., 2008. – 128 с.
4. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – С. 276.
5. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.
6. *Клімушин П. С.* Засоби обміну конфіденційною інформацією в системі електронного уряду / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 186–192.
7. *Козлов К. І.* Соціальна взаємодія органів влади і громадських організацій / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (21). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 323–329.
8. *Серенок А. О.* Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. О. Серенок. – Х., 2011. – 21 с.
9. *Скляренко О. А.* Електронне урядування в Україні як засіб протистояння корупції / О. А. Скляренко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 1. – С. 166–170.
10. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. – New York, United Nations Publication, 2014. – 264 p.

*Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.*