

Література:

1. Глазунова Н. И. Государственное и муниципальное (административное) управление / Н. И. Глазунова. – М., 2007. – 469 с.
2. Додонов О. Г. Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади / О. Г. Додонов, О. В. Нестеренко, А. В. Бойченко, О. А. Бойченко // Реєстрація, зберігання і обробка даних. – 2002. – № 3. – С. 69–75.
3. Ібрагімова І. Інформаційне суспільство та взаємодія влади з громадськістю: вимоги ефективності / І. Ібрагімова // Вісник НАДУ. – 2004. – № 1. – С. 36–42.
4. Кашлев Ю. Б. Информация, массовая коммуникация и международные отношения / Ю. Б. Кашлев. – М., 2005. – С. 40.
5. Почепцов Г. Г. Теорія комунікації / Г. Г. Почепцов. – К. : ВЦ “Київський університет”, 1999. – 308 с.
6. Семенюк Э. П. Развитие информационного пространства и прогресс общества / Э. П. Семенюк // НТИ Сер. 1. – 1997. – № 1. – С. 1–11.
7. Сендзюк М. А. Інформаційні системи в державному управлінні / М. А. Сендзюк. – К. : КНЕУ, 2004. – 339 с.
8. Шрейдер Ю. А. Информационные процессы и информационная среда / Ю. А. Шрейдер // НТИ. – 1976. – Сер. 2. – № 1. – С. 3–6.

Надійшла до редколегії 11.11.2014 р.

УДК (342.5 18:004):346.548

О. Є. БУХТАТИЙ

ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ

Досліджено проблемні питання впровадження в Україні електронної демократії в умовах демократичного державотворення, а також проаналізовано стан нормативно-правового забезпечення державної політики щодо запровадження електронного урядування та електронної взаємодії центральних і місцевих органів державної влади.

Ключові слова: демократія, електронна демократія, цифрова рівність, демократичне врядування.

The article examines the problems of implementing e-democracy in Ukraine in the context of democratic state formation and analyzes the regulatory support of the state policy concerning the implementation of e-government and electronic cooperation between central and local state authorities.

Key words: democracy, e-democracy, digital equality, democratic governance.

У демократичних суспільствах інформаційні технології забезпечують більш широку участь окремих людей і певних соціальних груп у державноуправлінських процесах. На сучасному етапі демократичного державотворення особливе місце належить феномену електронної демократії, яка є однією з декількох стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів, а також поширення демократичних цінностей.

Саме тому питання розвитку в Україні загально визначених європейських демократичних стандартів, зокрема щодо впровадження принципів електронної демократії не втрачають своєї актуальності і сьогодні, що забезпечує зв'язок визначеної теми із науковими та практичними завданнями, які сьогодні стоять перед вітчизняною наукою з державного управління.

На нашу думку, головна проблема, яка стоїть на українському шляху впровадження електронної демократії, полягає в тому, що існує висока вірогідність потенційних ризиків, які можуть виникнути в процесах здійснення електронного урядування, зокрема, у зв'язку з недостатнім доступом певних верств населення, насамперед малозабезпечених, до новітніх інформаційних технологій і незадовільним загальним рівнем електронної грамотності.

Аналіз наукових досліджень і публікацій дає підстави визначити досить широке коло інтересів як вітчизняних, так і зарубіжних дослідників із зазначеної тематики. М. Згуровський, А. Семенченко, О. Радченко, С. Чукут, Г. Почепцов, В. Семиноженко, Е. Клепець, Д. Дубов, І. Коліушко з різних позицій досліджували зв'язок сучасних інформаційних технологій, демократії та ефективності державного управління. Це питання активно обговорюється на міжнародних наукових заходах, на яких наголошується на необхідності захисту права кожного на користування перевагами інформаційного суспільства та підтверджено бажання і прагнення держав зустрічі сприяти створенню інформаційного суспільства [11, с. 41].

Метою роботи є з'ясувати і визначити природу та сутність феномену електронної демократії як механізму підтримки та розширення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою новітніх інформаційних технологій.

Визначаючи невирішені раніше частини загальної проблеми, пов'язаної з використанням моделі електронної демократії в аспекті демократичних традицій і принципів, яким присвячується означена стаття, потрібно розглянути інституційні моделі демократії через призму управлінських традицій та особливостей, перспективних інноваційних форм безпосередньої інформаційно-комунікативної взаємодії, їх впливу на державноуправлінські процеси в Україні.

У сучасній українській політичній ситуації є всі ознаки елітарної, корпоративної моделі демократії з яскраво вираженою схильністю до олігархізації. Така невідповідність задекларованих принципів і державноуправлінської практики є серйозним джерелом політичної нестабільності, низької легітимності влади, гальмом на шляху подальшої демократизації українського державотворення.

Потребує розширення застосування нових форм демократії, до яких насамперед відноситься й “електронна демократія”, характерною особливістю якої є те, що, на думку більшості європейських дослідників, процес її впровадження у сферу державного управління може розпочати будь-яка зацікавлена сторона: вона може бути ініційована “зверху вниз” органами державної влади на всіх рівнях управління або “знизу вгору”, тобто громадянами. Також вона може впроваджуватися і горизонтально, причому кожен з цих підходів має свої переваги.

При впровадженні електронної демократії необхідно враховувати політичні характеристики та рівень загального розвитку політичної культури. Крім того, дослідники вважають, що основні принципи і методи електронної демократії краще впроваджувати поступово, з якісними механізмами методології та звітності, моніторингу і аналізу. Насамперед, електронна демократія повинна ґрунтуватися на таких критеріях:

- активне надання всеосяжної, збалансованої та об’єктивної інформації, що тісно пов’язано зі свободою інформації та свободою слова;
- широке розуміння поняття “громадянство”;
- громадянська участь – тобто залучення громадян і груп громадян у суспільні справи;
- надання повноважень – зокрема, стратегії і заходи з підтримання цивільних прав і забезпечення необхідних ресурсів для участі;
- цифрова рівність – тобто політичне та технологічне забезпечення громадян незалежно від віку, статі, освіти, соціально-економічного становища, мови, особливих потреб і місця проживання; таке включення вимагає здатність користуватися електронними інструментами (знання, електронні навички, електронна готовність), наявних і доступних інструментів і поєднання електронних та неелектронних підходів [11].

Європейські політологи визначають, що найкраще електронна демократія розвивається там, де політична воля і лідерство ефективно виконують свої функції, вносячи структурні зміни, які необхідні для врахування суспільних думок та настроїв. Убудовування інформаційних технологій у демократичні процеси зазвичай вимагає структурних змін і процесуальної реформи. Водночас, сучасний етап розвитку українського суспільства супроводжується як негативними зовнішніми факторами (військова агресія та інформаційна експансія з боку Російської Федерації, фінансово-економічні проблеми, бюджетний дефіцит), так внутрішніми

суспільно-політичними проблемами, пов'язаними з громадським протистоянням на міжрегіональному рівні, неврегульованість питання децентралізації центральної влади, необхідністю конституційних змін, підвищення ефективності та легітимізації всіх гілок влади тощо.

Характерно, що електронна демократія сама по собі не охоплює конституційні й інші обов'язки осіб, але вона може забезпечити їх додатковими перевагами. Причому інформаційні технології є виключно рушійною силою, а не рішенням. Іншими словами, ці технології – це інструмент, який може підтримувати та вдосконалювати демократичні процеси, але в жодному разі не може їх повністю підмінити.

За даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), в Україні на початок 2014 р. налічувалося 19,7 млн інтернет-користувачів (статистика включає дані по АР Крим).

За офіційними даними, станом на кінець I півріччя 2014 р. в Україні кількість абонентів інтернету склала 6001,9 тис. чол., що на 464,3 тис. чол. більше порівняно з I півріччям 2013 р. [5] (табл.).

Таблиця

Абоненти інтернету

Показники	I півріччя 2013 р., тис.	I півріччя 2014 р., тис.	Абсолютний приріст, млн грн	Темп зростання, %
Засіб зв'язку				
Мережі інтернету:	5537,6	6001,9	464,3	108,4
з них широкополосний доступ	3713,8	4013,5	299,7	108,1

Очевидно, що ці дані свідчать про досить високий рівень “цифрової нерівності” в Україні порівняно з європейськими показниками, де рівень користування Інтернетом до кінця 2014 р. перевищить 75 %.

Водночас потрібно відзначити, що сучасні інформаційні технології, навіть попри дивлячись на їхні темпи поширення, відіграють другорядну роль для демократичних перетворень. Вони сама по собі не можуть бути причиною для запровадження електронної демократії. Основним каталізатором електронізації демократичних процесів повинен бути суспільний запит.

Електронна демократія – це підтримка і посилення демократичної участі, яка охоплює сектори електронної демократії, де громадянське суспільство і бізнес залучені у складання формальних і неформальних соціальних програм та угод, а також у формування і прийняття рішень.

Відповідальність за використані технології лежить на інститутах, відповідального за інструмент електронної демократії. Стивен Кліфт наголошує, що “інститути демократії повинні озброїтися технічними

експертами і безпосередньо займатися інтернет-стандартами – не зі старого урядового стилю встановлення стандартів підходу, з підходу в якості користувача, який намагається вирішити свої проблеми” [12].

Ефективність реалізації інформаційної функції держави може бути чітко представлена в моделі еволюції інформації, які охоплюють п’ять еволюційних етапів.

1. Операційний рівень – характеризується індивідуальною “власністю” окремих державних органів на дані та їх контроль, які використовуються для вирішення повсякденних функціональних потреб.

2. Консолідаційний рівень – принцип діяльності окремого державного органу змінюється стандартами, системними показниками, регламентними нормами на рівні цих органів.

3. Інтегральний рівень – розширює консолідацію рівня 2 до масштабів всієї системи державних органів.

4. Оптимізаційний рівень – удосконалюється та оптимізується система функцій держави, яка постійно адаптується до нових викликів і завдань.

5. Інноваційний рівень – переважна частина діяльності державних органів супроводжується інформаційним обміном в електронному вигляді.

Ці процеси характеризуються ініціативністю, творчою активністю та постійним оновленням інформаційних технологій. Складнощі впровадження електронної демократії полягають у здатності та можливостях громадян і політичних діячів брати участь у демократичних процесах за допомогою електронних засобів. Ризики, пов’язані з електронною демократією, є наслідком технічних і політичних зловживань, недемократичного використання та відмови від пропонуванних ІКТ можливостей прийняття рішень. Конкретні механізми реалізації моделі еволюції інформації в державному управлінні відрізняються одне від одного залежно від різних управлінських моделей та політичних режимів, але кожен еволюційний рівень можна охарактеризувати за такими вимірами:

1) інфраструктура – апаратні, програмні, сітьові інструменти та технології, які забезпечують створення інформації, управління нею, зберігання, розповсюдження та використання;

2) формування бази знань – принципи, передовий досвід, стандарти і методики управління, які визначають способи формування, перевірки та використання інформації, її зв’язок з метриками ефективності роботи і системами заохочення, а також підтримку установою свого курсу використання інформації;

3) людський капітал – співробітники установи, оцінки та показники, які можуть бути охарактеризовані;

4) інформаційна культура – різні форми впливу організації та індивідумів на інформаційний потік, а саме моральні, соціальні та поведінкові норми корпоративної культури щодо інформації, що розцінюється як довготривалий стратегічний актив [10].

Модель еволюції інформації – єдина, де визнається існування складних взаємозв'язків між вказаними вимірами і жодне з них не розглядається як простий і ефективний засіб (рисунок).



Рисунок. Модель еволюції інформації

Ані нова комп'ютерна мережа, ані якийсь глобальний сервіс, ні перебудівний процес, взяті окремо, не можуть слугувати панацеєю. Для того щоб система розвивалась динамічно, всі її виміри повинні розвиватися та еволюціонувати в унісон на шляху досягнення логічної довершеності. Електронна демократія потребує правил і законів. Закони повинні бути орієнтовані на громадян і ретельно збалансовані.

Регулювання електронної демократії передбачає надання повноважень і гарантій. Регулювання може набувати різних форм і реалізовуватися різними учасниками на різних рівнях, включаючи органи державної влади, постачальників інструментів і самих користувачів. Баланс між правами доступу і гарантіями є єдиним способом підтримки та захисту інтересів громадян.

У процесі реалізації описаних вище принципів усі зацікавлені особи повинні враховувати нижченаведені рекомендації, які стосуються електронної демократії в цілому, включаючи її демократичні аспекти, але не стосуються адміністративних аспектів і питання сервісноорієнтованого електронного уряду, які включають електронну адміністрацію та електронні послуги.

При формуванні, перегляду та модернізації електронної демократії слід звертати увагу в основному на демократію та зацікавлених осіб, а не на технологію. Технологія не повинна бути причиною або рушійною силою електронної демократії: за процеси та інструменти електронної демократії були і залишаються відповідальними люди і демократичні інститути.

Щоб покращувати традиційні політичні процеси, електронна демократія повинна доповнювати і бути сумісною і інтегрованою з неелектронними формами демократичної участі (багатоканальний підхід). Якщо вони отримують широке поширення, то он-лайнні засоби повинні отримувати

відповідну оф-лайнову підтримку. Вибір конкретних інструментів повинен відображати демократичні, гуманітарні, соціальні, етнічні та культурні цінності.

Електронна демократія повинна дозволити більшій кількості людей брати участь у формуванні, аналізі та формулюванні політичних програм, реалізації та моніторингу політики. Причому серед зацікавлених у просуванні електронної демократії, мають бути представники всіх гілок влади, політичні діячі, депутати, політичні партії, державні службовці, громадяни, виборці, члени корпорацій і асоціацій, представники громадянського суспільства, ЗМІ та бізнесу, включаючи постачальників інфраструктури.

При поданні конкретних заходів електронної демократії слід взяти до уваги рівень розвитку громадянського суспільства, загальний рівень і засоби комунікації між представниками влади та іншими зацікавленими особами, особливо громадянами, а також рівень розвитку інформаційного суспільства в конкретній країні.

Представники державної влади та органів місцевого самоврядування повинні активно шукати зв'язки з мережевими співтовариствами, в яких відбуваються дискусії з політичних питань і поширюються ідеї.

Прозорість в електронній демократії повинна включати прозорість процесу участі в управлінні на всіх політичних рівнях і всіх стадіях процесу обговорення і прийняття рішень, їх реалізації, моніторингу та оцінки. А оскільки електронна демократія значною мірою залежить від доступу громадян до офіційної інформації, необхідно здійснювати регулярний моніторинг і перегляд законодавства про інформацію в залежності від розвитку демократичних методів державного управління. Щоб створити інформаційний простір, який сприятиме активному розвитку використання інформації для цілей демократії, представники влади повинні в кооперації з приватним сектором і громадянським суспільством забезпечити:

- формування і розвиток системи регулювання, яка забезпечує мотивацію приватного сектора щодо здійснення інвестицій в інформаційно-комунікаційну інфраструктуру і послуги;

- широкий доступ – помірні ціни, розвиток доступу до інформаційно-комунікаційної інфраструктури, інтернету, а також відповідне навчання.

Електронна демократія не є панацеєю, яка позбавляє демократію від усіх недоліків, вона все ж може допомогти в подоланні поточних проблем – таких як зниження участі громадян у демократичному процесі, соціальна, расова і регіональна сегрегація, а також забезпечити стійку та стабільну включеність кожного в політичні процеси.

Варто зазначити, що сьогодні, після революційних змін в Україні в 2014 р. це питання набуло особливої актуальності. Зокрема, напередодні позачергових виборів до Верховної Ради України (26 жовтня 2014 р.)

розробники проекту “Дорожня Карта Реформ для Майбутнього Парламенту” зазначили на необхідності впровадження:

1. Електронного способу надання державних послуг.
2. Забезпечення стандартів електронної взаємодії органів державної влади та повторного використання даних в інформаційно-комунікаційних системах органів влади.
3. Електронного доступу до урядової інформації.
4. Електронної участі громадян у формуванні державної політики [4].

Розробники зазначають, що для реалізації цих реформ необхідно розробити та прийняти концепцію та Закони України “Про Державну цільову програму розвитку електронного урядування в Україні в 2015 – 2020 рр.”, “Про електронний підпис та електронну ідентифікацію”, “Про єдину систему електронної взаємодії” внести зміни до Законів України “Про адміністративні послуги”, “Про звернення громадян” тощо [4].

Варто зазначити, що:

– Законом України від 22 травня 2003 р. № 851-IV визначено поняття електронних документів та електронного документообігу;

– Законом України від 22 травня 2003 р. № 852-IV унормовано питання електронного цифрового підпису;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р схвалено Концепцію розвитку електронного урядування в Україні;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р визначено впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;

– постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 затверджено Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р схвалено Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;

– Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, реалізація якої до 2020 р. має сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Таким чином, сьогодні можна вести мову про відносну “нормативно-правову” готовність до запровадження в Україні принципів електронної демократії та неготовність до цього кроку політичної еліти. Це дає нам підстави зробити наступні висновки.

Електронна демократія є механізмом підтримки та розширення демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів за допомогою інформаційних технологій.

Під час розробки і впровадження електронної демократії, необхідно взяти до уваги релевантні чинники суспільного розвитку, а саме наявність:

- політичної волі з боку уряду і державних діячів;
- розвинутого громадянського суспільства;
- високого рівня довіри і відкритості;
- всебічного он-лайн і оф-лайн просування електронної демократії, заснованого на стратегії, метою якої є збільшення рівня обізнаності та максимізація розуміння суспільством її суті;
- широкої участі в кількісних і якісних відносинах, у процесах електронної демократії, включаючи доступ для осіб з особливими потребами і для тих, хто живе в найменш розвинутих або віддалених регіонах (електронне підключення);
- зручної, але надійної ідентифікації особи, де це необхідно;
- об'єктивного інформування громадянина про те, як використовуватиметься його внесок у процесі прийняття рішень (вимога зворотного зв'язку).

Перспективи здійснення дослідження ґрунтуються на сучасних процесах демократичного державотворення основна ідея, яких полягає у необхідності забезпечення підвищення рівня електронної грамотності, що є не менш важливим в контексті гарантій людських свобод, особливу увагу слід приділити наступним пунктам:

- забезпеченню навчання електронної грамотності для всіх, особливо дітей, молодих людей і людей з обмеженим доступом до Інтернету;
- гарантії того, що електронна технологія та послуги сприймаються як корисні інструменти, які повинні використовуватись насамперед як засоби для досягнення прав і свобод.

Література:

1. *Бортніков В.* Політична участь і демократія: українські реалії : монографія / В. І. Бортніков. – Луцьк : РВВ “Вежа” Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007.– 524 с.
2. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства. Підсумкові документи / пер. з англ. Ю. Пероганич. – К. : МСЕ, 2005. – 52 с.
3. *Дегтерева В.* К вопросу о проблемах функционирования электронного правительства и их влияния на экономическую безопасность страны // Журнал правовых и экономических исследований. – 2014. – № 1 (7).
4. Дорожня Карта Реформ для Майбутнього Парламенту [Неофіційний текст] / Суб'єкт законодавчої ініціативи. – 30 вересня 2014 р.
5. Інтернет та кабельне телебачення. Зв'язок та інформатизація в цифрах / Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://nkrzi.gov.ua>.
6. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади // Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.

7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

8. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 67. – Ст. 2753.

9. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 44. – Ст. 1581.

10. *Rassel A.* Информационная революция: Путь к корпоративному разуму / А. Рассел, Г. Миллер, Дж. Дэвис ; [пер. с англ. Ю. Суханова]. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2008. – 253 с.

11. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : cikrf.ru/international/recommend.doc

12. *Clift Steven.* The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0. [Электронный ресурс] / Steven Clift. – Режим доступа : <http://www.publicus.net>.

Надійшла до редколегії 29.10.2014 р.

УДК 35.083 + 343

С. М. КЛИМОВА, М. О. КНИЖЕНКО

ЗАПОБІГАННЯ КОРУПЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ СЛУЖБИ УКРАЇНИ

Розглянуто питання запобігання корупційним правопорушенням в органах Державної фіскальної служби України. Визначено основні антикорупційні заходи: з боку керівництва і з боку працівника цього органу влади.

Ключові слова: органи доходів і зборів, запобігання корупції, превентивний антикорупційний механізм.

The problem of preventing corruption offenses in the State Fiscal Service of Ukraine has been considered. The main anti-corruption measures have been identified, and namely: those employed by the authority management, and by its employees.

Key words: revenues and charges authorities, corruption prevention, preventive anti-corruption mechanism.