

*Дзюндзюк Б. В., аспірант, ХарPI НАДУ*

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Проаналізовано особливості взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. Узагальнено сучасні зарубіжні практики такої взаємодії в контексті електронного уряду.*

**Ключові слова:** *органи влади, громадяни, інформаційне суспільство, електронний уряд, електронне урядування, сучасні практики, інформаційно-комунікаційні технології.*

*The features of citizen-authority interaction in an information society are analyzed. Contemporary foreign practices of such interaction in the context of e-government are summarized.*

**Keywords:** *authorities, citizens, information society, e-government, e-governance, contemporary practices, information and communication technologies.*

**Постановка проблеми.** Відмінною рисою взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві є використання під час такої взаємодії інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Коли відбувається процес впровадження ІКТ у сфері публічного управління, майже завжди мова йде про впровадження електронного уряду.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі обумовлені застосуванням ІКТ з орієнтацією на потреби громадян-користувачів інформаційними мережами і системами. Такий тип управління дозволяє споживачеві (виборцю, громадянину, представникові громадськості) отримувати публічну інформацію в режимі реального часу і успішно виконувати свій громадянський обов'язок, використовуючи систему електронного голосування або отримуючи публічні послуги.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** На сьогодні в Україні питання адаптації зарубіжного досвіду в сфері електронного урядування є досить актуальним. Воно розглядається вченими з різних наукових сфер: публічного управління, менеджменту, економіки, інформаційних технологій. Питанням взаємодії органів влади з громадянами присвячено праці таких вітчизняних та закордонних науковців, як С. Балабанова, А. Балашової, В. Бебіка, С. Блека, В. Гоковенка, П. Уїлбі, М. Хейга та ін. Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної теми, існує потреба в подальшому узагальненні зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві.

**Постановка завдання.** Мета статті – проаналізувати та узагальнити зарубіжні практики взаємодії органів влади з громадянами в контексті електронного уряду.

**Виклад основного матеріалу.** Виділяють три основні моделі побудови електронного уряду: континентально-європейську (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американську (США, Канада, Великобританія); азіатську (Південна Корея, Сінгапур).

Континентально-європейська модель електронного уряду характеризується:

- наявністю наддержавних інститутів (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання усіма країнами Європейського союзу;

- високим ступенем інтеграції європейських народів і країн, що проявляється в єдиній валюті, єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі, вільному пересуванні капіталів та інформації;

- жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки, що циркулюють в європейському інформаційному просторі.

У Європейському Союзі головний акцент у питаннях побудови електронної держави робиться на досягненні соціальної єдності націй, що в нього входять, і європейського співтовариства в цілому. При цьому в якості основної небезпеки для себе європейці бачать цифровий розрив між громадянами похилого віку, кількість яких зростає з кожним роком, не готовими і часто нездатними до роботи в мережі Інтернет, та молодим поколінням. Інформаційне суспільство для європейців – це засіб збереження багатонаціонального багатства Європи. Інвестиції в ІКТ – це, насамперед, інвестиції в людей.

В європейських країнах все більший розвиток отримують різноманітні форми зворотного зв'язку. Вдалим прикладом того, яким чином можна дізнатись думки виборців, є французький урядовий сайт *Débat Public* («Публічне обговорення»). На сайті завчасно публікується документація, що стосується важливих інфраструктурних проектів (мостів, доріг, житлового будівництва тощо), для того, щоб громадяни Франції могли висловити свою думку.

Отже, континентально-європейська модель побудови електронного уряду будується на досягненні єдності нації. Громадяни, завдяки розвитку державної служби та підвищенню ефективності виконання обов'язків службовцями за допомогою електронного уряду, повинні побачити в державі партнера. Така модель передбачає розвиток форм зворотного зв'язку, публічне обговорення та експертизу соціально-значимих рішень у Мережі.

Англо-американську модель електронного уряду та процес розвитку концепції електронного уряду розглянемо на прикладі США. Для того, щоб краще зрозуміти цей процес, необхідно розглянути нормативно-правові акти, пов'язані із впровадженням електронного уряду.

Уряд США є одним з першопрохідців у сфері впровадження електронного уряду. Наприкінці 1990-х років у США був прийнятий ряд основоположних нормативних документів, що визначили напрямок розвитку концепцій електронного уряду не тільки в США, але і в інших країнах. Розвиток концепції електронного уряду відбувався в період діяльності трьох американських президентів: Білла Клінтона (1993 – 2001 рр.), Джорджа Буша-молодшого (2001 – 2009 рр.) і Барака Обама (2009 р. – сьогодні).

Перші документи, в яких стало використовуватись поняття електронного уряду, можна знайти в стратегіях і планах вдосконалення публічного управління США. Як правило, вони розроблялися на основі комплексних досліджень, що дозволили зібрати необхідну для їх розробки інформацію.

Перший документ, де згадується поняття електронного уряду, був опублікований в США 10 вересня 1993 року. Це була офіційна доповідь «Створити уряд, що працює краще, а коштує менше» віце-президента США А. Гора, підготовлений за підсумками вивчення ефективності публічного управління. У цій доповіді електронному уряду присвячено цілий розділ. Основний вектор програми Гора був направлений на впровадження технології електронних платежів і на заохочення бізнесу за рахунок надання можливості використання державної інформації. Слід враховувати, що в цей період Інтернет ще не отримав широкого розповсюдження. Саме тому не ставилися такі завдання, як інформування і надання державних послуг через веб-сайти державних органів влади.

21 вересня 1993 року було опубліковано доповідь «Національна інформаційна інфраструктура: напрям дій», підготовлену Національною адміністрацією з телекомунікацій та інформації Міністерства торгівлі. У цьому політичному документі докладно описана ідея електронного уряду, зокрема, детально говориться, що адміністрація має намір використовувати електронний уряд для забезпечення того, щоб федеральний уряд працював ефективніше і з меншими витратами. Найбільш важливі положення, необхідні для реалізації програми, були закріплені законом Клінгера–Коена і законом «Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду».

Закон Клінгера–Коена, прийнятий Конгресом США в 1996 році, законодавчо закріпив проведення реформи управління стосовно використання ІКТ [1]. Він зобов'язував всі державні агентства в першу чергу звернути увагу на результати, які вони отримують при впровадженні ІКТ та інвестуванні в них коштів.

Закон «Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду» було прийнято Конгресом США в 1998 році [2]. У ньому говориться, що до 2003 року федеральні структури повинні замінити використання паперових носіїв засобами, що забезпечують внесення, зберігання та розкриття інформації в електронному вигляді, а також забезпечити використання і прийняття електронних підписів. Крім того, Закон дозволяє громадянам застосовувати електронні технології при подачі інформації в федеральні орга-

ни влади, або при її отриманні.

Нормативна база електронного уряду в США продовжила формуватися при президентові Біллі Клінтоні, який підписав 17 грудня 1999 року два меморандуми, що містили положення про створення електронного уряду – «Меморандум про електронний уряд» і «Меморандум про використання інформаційних технологій на користь суспільства» [3, 4].

Поняття «електронний уряд», що спочатку включало в себе ідеї перенесення елементів електронного бізнесу в публічне управління, поступово трансформувалося в кінці 1990-х років в положення про активне використання Інтернету державними органами влади.

Позиція та ставлення Дж. Буша-молодшого до електронного уряду були продемонстровані ще під час передвиборної кампанії. Буш сформулював свою ідею таким чином: «Я розширю застосування Інтернету для того, щоб збільшити можливості громадян, дозволяючи їм запитувати спеціально підібрану інформацію з Вашингтона тоді, коли вона їм потрібна, а не тоді, коли Вашингтон хоче її дати їм. Істинна реформа полягає в тому, щоб не просто дати людям інформацію, але і дати їм свободу дій на основі цієї інформації» [5].

У травні 2001 року був прийнятий Закон «Про електронний уряд» [6]. У його преамбулі оцінюється роль використання комп'ютерів та Інтернету в публічному управлінні та підкреслюється, що вони стрімко змінюють «соціальну взаємодія та взаємовідносини між громадянами, бізнесом та урядом». Водночас зазначається, що успіхи федерального уряду у застосуванні ІКТ для більш якісного надання публічних послуг, для забезпечення більш ефективної роботи державних органів і доступу до публічної інформації, а також у сфері розширення ступені участі громадян у діяльності уряду нерівномірні. Велика частина публічних послуг, що надаються за допомогою Інтернету, надавалася на той момент кожним відомством окремо, а не інтегровано і кооперативно, залежно від теми або питання.

Закон «Про електронний уряд» містить визначення поняття електронний уряд: «Під «електронним урядом» розуміється використання державними органами влади Інтернету та інших ІКТ у поєднанні з процесами, що реалізують ці технології, для: поліпшення доступу до публічної інформації й послуг та їх доставки населенню, іншим агентствам і державним органам; поліпшення діяльності державних органів, що може включати підвищення ефективності, продуктивності роботи, підвищення якості послуг або трансформацію діяльності» [7].

Таким чином, у законодавстві США було закріплено досить вузьке трактування електронного уряду, що зводить це поняття до використання Інтернету та інших ІКТ в публічному управлінні. Однак наявність офіційного визначення все ж зіграла важливу роль, оскільки це дозволило почати формування понятійного апарату нового напрямку.

У лютому 2002 року була підготовлена «Стратегія створення електронного уряду», що представляла собою практичний план дій [8]. Документ роз-

робила група, створена Бюро управління та бюджету у липні 2001 року [9].

У стратегії було сформульовано чотири основні напрями реалізації програми електронного уряду, що співпадають із науковими дослідженнями електронного уряду того періоду:

– уряд-громадяни (Government-to-Citizens, G2C) – надання публічних послуг через Інтернет;

– уряд-бізнес (Government-to-Business, G2B) – зменшення обтяжливого для бізнесу надлишкового збору даних використання для взаємодії технологій електронної торгівлі;

– уряд-уряд (Government-to-Government, G2G) – організація міжорганізаційної взаємодії для спрощення процедури отримання інформації та надання послуг громадянам, а також для вдосконалення управлінських функцій;

– внутрішня ефективність і результативність (Internal Efficiency and Effectiveness, IEE) – розширення використання сучасних технологій для зниження витрат і підвищення якості управління на рівні федеральних відомств.

Аналіз документів адміністрації Буша-молодшого показує, що розвиток поняття електронного уряду в США в цей період в основному йшов за рахунок розширення можливостей використання ІКТ в публічному управлінні. Крім того, поступово увага почала акцентуватися на налагодженні електронної взаємодії між державними органами, громадянами та організаціями.

Перейдемо до розвитку концепції електронного уряду за часів чинного президента США. Першим документом, підписаним Б. Обамою в якості президента США (вже наступного дня після прийняття ним присяги – 21 січня 2009 року), став «Меморандум про інформаційну прозорість та відкритий уряд» [10].

Відповідно до вказівок Президента США, що містяться у Меморандумі, директор Бюро управління та бюджету США 8 грудня 2009 року видав «Директиву про відкритий уряд» [11]. Вона наказує федеральним органам виконавчої влади вжити ряд дій з впровадження сформульованих в президентському Меморандумі основних принципів відкритого уряду. У першу чергу державні органи повинні вжити належні заходи для розширення доступу до інформації, роблячи її доступною онлайн у відкритих форматах. Ключовим елементом прозорості вважається своєчасна публікація інформації.

З 2010 р. по 2014 р. в Конгресі США обговорювався законопроект про розміщення в Мережі публічної інформації [12]. Законопроект був спрямований на те, щоб практично всі (з обумовленими винятками) документи, що створюються органами виконавчої гілки влади, моментально ставали доступними в Мережі і була можливість пошуку по ним. Цей процес повинен був регулюватись спеціально створеним федеральним консультативним комітетом. На сьогодні законопроект не було схвалено.

2 травня 2012 року була представлена «Стратегія спільного використання

ІКТ», присвячена розробці та використанню уніфікованих ІКТ в органах виконавчої влади [13]. Використання в публічних організаціях унікальних ІКТ призвело до значних витрат на їх створення, впровадження і підтримку. Механізм використання однієї публічною організацією вже створених і впроваджених в іншій публічній організації ІКТ здатен вирішити цю проблему, на думку авторів стратегії. Це можливо, наприклад, завдяки співтовариствам програмного забезпечення з відкритим кодом, а також користуванню єдиним стандартом та архітектурою при створенні державних веб-сайтів.

12 грудня 2014 року Конгрес схвалив найважливіший з 1996 року документ (Federal Information Technology Acquisition Reform Act, FITARA), що стосується використання ІКТ в органах влади. Причиною його розробки стала статистика використання коштів для підтримки ІКТ продуктів і послуг урядом за 2013 рік – більше 80 мільярдів доларів, половина цієї суми була використана для підтримки застарілих систем. У FITARA робиться акцент на важливості використання хмарних сервісів у федеральних ІКТ проектах, програмного забезпечення з відкритим програмним кодом, уніфікації використовуваного програмного забезпечення.

Отже, аналіз сукупності законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний з такими факторами, як розвиток ІКТ, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління.

Азіатська модель електронного уряду спирається на специфічний стиль управління, азіатський тип корпоративної культури та багатопланову систему публічного управління, організовану за принципом ієрархічної піраміди.

Уряд Південної Кореї при формуванні моделі електронної демократії зробив основний акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні ІКТ в систему культури та освіти. Успішний розвиток електронної демократії дозволив громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значимість і можливість реально впливати на справи держави та суспільства. Важливим і корисним в корейському досвіді є осмислена та далекоглядна політика держави у справі розвитку електронної комунікації. Створення єдиного інформаційного простору в рамках всієї країни переносить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело і носій влади.

Починаючи з 2010 року і по сьогоднішній день, ООН визнає систему електронного уряду Південної Кореї найкращою і найефективнішою у світі. Громадянам цієї країни доступно більше двох тисяч операцій. Південна Корея із солідним відривом випереджає інші держави і за рівнем розвитку системи, і за ступенем її популярності серед громадян. Розробка інфраструктури і бази для електронного уряду в Південній Кореї почалась ще в 1987 році. Завдяки цій системі громадяни країни можуть здійснювати

практично всі операції, не виходячи з дому: починаючи від покупок в магазинах і закінчуючи оплатою рахунків та оформленням документів. У громадських місцях можна побачити спеціальні термінали, в яких легко знайти потрібну інформацію або роздрукувати будь-яку довідку.

Південна Корея щорічно займає перше-друге місце в світі, як по середній швидкості Інтернету, так і за ступенем охоплення населення широкосмуговим доступом до Мережі. У держсекторі країни існує 100-відсоткова система електронного документообігу. Паперовий варіант мають тільки найважливіші доповіді та довідки на рівні міністра і вище. Функціонування системи електронного уряду дозволило, наприклад, в період з 2008 по 2010 рік заощадити для держбюджету понад 1 млрд. доларів і скоротити число службовців майже на дев'ять тисяч осіб. Загальний соціально-економічний ефект за згаданий період оцінюється в 16 млрд. доларів [14].

Азіатська модель впровадження електронного уряду спирається на інформатизацію соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також налагодження механізмів електронної комунікації. У азіатських країнах ставиться мета скорочення державного апарату за рахунок застосування ІКТ. Робиться акцент на розвиток національної науково-дослідної та дослідно-конструкторської інфраструктури ІКТ, створенні сприятливих умов розвитку електронної комерції. Орієнтація на громадян передбачає, наприклад, установку терміналів отримання електронних послуг та довідкової інформації в часто відвідуваних закладах. Портали публічних послуг намагаються максимально інтегрувати з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою. Крім того, розрізнені сайти відомств інтегруються в єдиний інформаційний простір.

**Висновки.** Усі розглянуті сучасні моделі електронного уряду обумовлені розвитком інформаційного суспільства та орієнтовані на майбутнє. Умовами реалізації цих моделей виступають: мережева організація суспільства, ефективно працюючий зворотній зв'язок органів влади з громадянами та високий рівень технологічної оснащеності діяльності органів влади. Варто відзначити, що створення електронного уряду при всій різноманітності моделей передбачає вирішення таких загальних завдань:

- 1) організацію електронного документообігу всередині органів влади;
- 2) максимальне переведення в електронну форму взаємин держави та громадянського суспільства;
- 3) використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку і встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами;
- 4) формування політичної комунікації між громадянами та владою, що забезпечує контроль за управлінською діяльністю органів влади як в процесі прийняття рішень, так і під час їх реалізації.

Практичне втілення цих завдань дозволить органам влади не тільки отримувати своєчасну інформацію про реакцію громадян на найважливіші

рішення, а й ефективно реалізувати ідею свідомої участі і активного включення громадян у вирішення найбільш значущих проблем сучасного розвитку.

### **Список використаних джерел**

1. Clinger-Cohen Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.tricare.mil/jmis/download/PublicLaw104\\_106ClingerCohenActof1996.pdf](http://www.tricare.mil/jmis/download/PublicLaw104_106ClingerCohenActof1996.pdf).

2. Government paperwork elimination Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/3504.html>.

3. Memorandum from the White house «Electronic government» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.

4. Memorandum from the White house «Use of Information Technology to Improve Our Society» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.

5. President's management agenda [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.

6. The E-Government Act of 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107\\_cong\\_public\\_laws&docid=f:publ347.107.pdf](http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf).

7. Там само.

8. E-Government strategy. Implementing the President's management agenda for E-Government, simplified delivery of services to citizens [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.

9. Memorandum for the heads of executive departments and agencies «Citizen-Centered E-Government: Developing the action plan» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.

10. Memorandum on transparency and open government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.whitehouse.gov/the\\_press\\_office/Transparency\\_and\\_Open\\_Government](http://www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government).

11. Open Government directive [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda\\_2010/ml0-06.pdf](http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/ml0-06.pdf).

12. Public Online Information Act [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/549/text>.

13. Federal Information Technology Shared Services Strategy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov\\_docs/shared\\_services\\_strategy.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/shared_services_strategy.pdf).

14. Электронное управление: Хроника. В Южной Корее все документы в бумажном формате доступны только министрам [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ehronika.wordpress.com/2010/12/06/в-южной-корее-все-документы-в-бумажном/#more-440>.