

Валерій Логвінов

ЕЛЕКТРОННЕ УПРАВЛІННЯ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Основний зміст статті полягає в розгляді таких понять, як: електронний уряд, електронне урядування, електронна держава та обґрунтуванні необхідності врахування їх сутності в процесі формування системи електронного управління в умовах адміністративної реформи.

Ключові слова: електронне управління, державне управління, інформатизація органів влади, механізми надання державних послуг, інформаційна відкритість, ефективність міжвідомчої взаємодії.

Постановка проблеми

Створення «електронного уряду» (ЕУ) в даний час є одним з найбільш актуальних і обговорюваних тем в галузі удосконалення державного управління в Україні і в світі. Світова економічна криза кінця першого десятиліття XXI століття наклала на дану тематику свою «тінь», поставивши перед органами державної влади жорсткіші вимоги до підвищення ефективності управління і його удосконалення.

Терміни «електронне управління», «електронна держава», «електронний уряд», «електронне урядування» (інколи «цифрова держава», «цифровий уряд») міцно увійшли до сучасного лексику. Проте вільне їх вживання інколи вносить невизначеність в процеси розробки підходів до реалізації закладених в них положень, наслідком чого є те, що як серед широких верств населення, так і у середовищі державних службовців доволі часто не розуміють сенс інформатизації, зокрема впровадження електронного уряду, а окремі особи навіть заперечують застосування самого принципу електронного уряду.

Розуміння сутності цього та інших подібних понять має надзвичайно важливе значення для того, щоб ініційовані зміни мали системний характер, а вживані заходи були результативними з точки зору як стратегії, так і тактики. Тому безпосередні виконавці (державні службовці всіх рівнів) повинні мати вірне уявлення про мету і сутність перетворень, про їхній масштаб і загальну спрямованість. За інших обставин результатом буде набір окремих заходів, що ніяк не позначиться на якості роботи державних структур. Окрім того, за такої ситуації чиновники не в змозі адекватно оцінити власну роль в інноваційних процесах, внаслідок чого відбувається недооцінювання ними самих процесів інформатизації.

В роботі відомих вітчизняних фахівців у галузі сучасних технологій управління підкреслюється, що визначення електронного уряду одні автори подають з описових позицій, а саме: окреслюють перетворення, що відбуваються у суспільстві та окремих його структурах завдяки запровадженню електронного уряду, інші обирають прикладний аспект електронного уряду і просто перераховують різні застосування окремих його інструментів. Існують також суто технічні визначення, в яких увага акцентується на технологічних рішеннях та специфічних програмних продуктах, а також економічні визначення, які орієнтовані на підвищення ефективності управління державою [1].

Метою даної статті є розгляд сутності електронного управління в контексті адміністративної рефор-

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

ми та обґрунтування необхідності формування системи е-урядування на основі врахування особливостей застосування електронних методів управління. Для її досягнення проаналізовано понятійний апарат в зазначеній сфері та залежність його змісту від соціально-економічних, технологічних та інших умов.

Розглядаючи існуючі визначення поняття «електронний уряд» (e-government), «електронне урядування» (e-governance) слід зазначити, що найчастіше вони визначаються як системи інформаційної взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування і суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) [2, 3, 4]. Інколи «електронний уряд» розглядається як процес створення нових форм державного управління з використанням ІКТ, який передбачає трансформацію внутрішніх і зовнішніх стосунків державних організацій на основі використання можливостей інтернету, інформаційних і телекомунікаційних технологій з метою оптимізації надання послуг, підвищення рівня участі суспільства в питаннях державного управління і вдосконалення внутрішніх процесів [5, 6].

Наголошується також, що це така форма організації діяльності органів державної влади, яка забезпечує за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій якісно новий рівень оперативності і зручності здобуття громадянами і організаціями державних послуг і інформації про результати діяльності державних органів [7]. Згідно з визначенням Gartner Group, електронний уряд — це концепція безперервної оптимізації процесу надання послуг, політичної участі громадян і управління шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх стосунків за допомогою технічних засобів, інтернету і сучасних ЗМІ.

Приведені визначення показують, що в практиці використання даного терміну часто суб'єкт (суб'єкти) управління («електронний уряд») змішується з формами, процесами і технологіями управління.

На нашу думку, уявляється необхідним орієнтувати даний термін на змістовну складову функціонування органів державної влади.

Виходячи із сказаного, під електронним урядом слід розуміти систему функціонування органів державної влади (ОДВ), побудованої на основі реалізації адміністративно-управлінських процесів в електронній формі в середовищі інтерактивної взаємодії.

Для підтвердження справедливості даного визначення розглянемо коротко історію виникнення самого терміну «електронний уряд». Концепція і сам термін «електронний уряд» з'явилися в кінці XX століття, коли багато країн зіткнулися з проблемою низької ефективності роботи органів державного управління, для вирішення якої і була запропонована концепція підвищення ефективності роботи органів державного управління на основі впровадження системи електронного управління з рисами корпоративної інформаційної системи національного масштабу.

Слід зауважити, що дане формулювання ґрунтувалося на тому, що за аналогією з корпоративними завданнями, первинне завдання держави полягає в тому, щоб надавати населенню певні послуги з найбільшою ефективністю. Як і ефективний бізнес, який орієнтується на потреби замовників, ЕУ має орієнтуватися на потреби громадян, а не на власні потреби.

Спираючись на дане нами вище визначення електронного уряду, уявляється можливим сформулювати деякі положення, які мають бути враховані в процесі формування стратегії його створення:

Вигляд основного матеріалу

- децентралізація, тобто передача повноважень в ухваленні рішень на регіональний і місцевий рівні управління з метою зменшення витрат на централизоване ухвалення рішень;
- підвищення відповідальності державного сектору за рішення, що приймаються;
- поліпшення управління ресурсами, підвищення ефективності використання людських, фінансових і інших ресурсів;
- впровадження елементів ринкових стосунків, які повинні знижувати витрати і підвищувати ефективність ухвалюваних рішень;
- використання ІКТ для управління всіма видами інформації в державному секторі.

Особливістю процесів формування електронного уряду є їх реалізація одночасно за двома напрямками реалізації соціально-економічної політики, а саме: інформатизації і проведенні адміністративної реформи. Тому реалізація електронного уряду як ІКТ-проєкту вимагає технічних і організаційних робіт, що відносяться до комплексу завдань інформатизації. Проте вимоги до ефективності упроваджуваних інформаційних систем виконавчих ОДВ (ВОДВ) і місцевого самоврядування (МС) мають на увазі необхідність супроводу процесу постановки завдань проєктування з подальшою реалізацією, аналізом і переглядом функцій органів виконавчої влади різних рівнів, включаючи перерозподіл повноважень між ВОДВ і МС – усунення дублювання і ліквідацію надлишкових функцій; переклад частини забезпечуючих і аналітичних функцій на контрактну основу з передачею їх виконавцям (аутсорсинг), що знаходяться поза структурою ВОДВ і МС.

Близько десяти років, як в Україні почали втілюватися окремі елементи електронного урядування, проте його концепція в доволі загальному вигляді була прийнята лише у 2010 році [2]. До цього практично не ухвалювалося жодних офіційних документів, які визначали б загальний зміст і мету створення системи електронного урядування, пріоритетні напрями її розвитку та засоби реалізації.

Можливо тому, окрім урядового порталу, сайтів Президента України, міністерств, відомств і місцевих органів виконавчої та представницької влади, практично відсутні електронні державні ресурси, що необхідні для забезпечення виконання елементів системи електронного урядування. Функціональність наявних сайтів та впроваджуваних систем електронного документообігу досить низька, кількість паперових документів не зменшується, управлінські процеси фактично лишаються незмінними, не відбувається оптимізації організаційних структур органів державної влади.

В зв'язку з цим ефективність процесів інформатизації ВОДВ і МС буде вищою в разі поєднання з реалізацією послідовної стратегії адміністративної реформи.

Наступний аспект полягає в тому, що вирішення таких завдань, як підвищення ефективності і прозорості діяльності ВОДВ і МС, якості державних послуг і економії бюджетних коштів, які відносяться до пріоритетів адміністративної реформи і реформи державної служби, неможливі без широкого впровадження ІКТ. Це означає, що заходи по реалізації адміністративної реформи повинні враховувати можливість, пов'язані з інформатизацією діяльності ВОДВ і МС. Звідси слідує дуже важливий, на наш погляд, висновок стосовно того, що формування електронного уряду повинне розглядатися як складова частина адміністративної реформи.

Виходячи з накопиченого досвіду створення ЕУ, уявляється можливим сформулювати наступні рекоменда-

ції щодо формування системи електронного управління на регіональному рівні.

По-перше, формування системи електронного управління має передбачати:

а) створення вертикальної системи управління розробкою електронного уряду, керованою державним службовцем центрального органу виконавчої влади (ЦОВВ), що відповідає за проведення адміністративної реформи, у тому числі удосконалення функціональної і організаційно-управлінської структури органів виконавчої влади регіону і МС;

Для ефективного забезпечення цього процесу, на основі використання технології управління проєктами, доцільне створення спеціального органу — групи по управлінню проєктом розробки як стратегії, так і реалізації електронного уряду;

б) широке залучення організацій і експертів, зацікавлених в реалізації електронного уряду, у тому числі органів влади, представників бізнесу і некомерційних організацій, вищих навчальних закладів, ЗМІ, громадськості.

Доцільним може бути залучення до участі в розробці стратегії електронного уряду (включаючи побудову організаційних механізмів процесу її підготовки) спеціалізованих консультативних і дослідницьких організацій, які мають досвід з розроблення і реалізації програм соціально-економічного розвитку, інформатизації органів влади, електронного уряду, у тому числі і з числа зарубіжних фахівців, експертів (в цьому випадку істотною може бути допомога проєкту, пропонуваного протягом останніх років Європейським союзом для низки країн СНД, у тому числі і України, у сфері ІТ-технологій, наприклад, таких як: ISTOK-SOYUZ, (<http://www.istok-soyuz.eu>), SCUBE-ICT(www.scube-ict.eu) і EXTEND. (<http://www.extend-ict.eu>). Всі ці 3 проєкти фінансуються Європейською комісією за кошти «Сьомої Рамкової Програми з досліджень, технологічного розвитку та демонстраційних заходів», яка розрахована на 7 років (2007 – 2013) з фінансуванням понад 54 млрд євро).

По-друге, початок робіт з розроблення стратегії формування регіональної системи електронного уряду має починатися з:

- аналізу і оцінки поточної діяльності органів влади регіону в області інформатизації, а також в проведенні адміністративної реформи;
- аналізу і оцінки показників і прогнозованої динаміки рівня інформатизації органів виконавчої влади і регіону в цілому; – розгляду передового досвіду розроблення і реалізації стратегій електронного уряду в Україні і за кордоном.

Основний зміст відповідних аналітичних звітів має відображати:

1. Інформаційні аспекти діяльності органів виконавчої влади і хід проведення адміністративної реформи, а саме:

- вивчення проблемних ситуацій в інформаційному забезпеченні адміністративно-управлінських процесів;
- оцінки стану робіт з адміністративної реформи, побудові єдиної інформаційно-технологічної архітектури територіальних органів влади;
- оцінки нормативно-правової бази, що регулює питання інформаційної відкритості діяльності органів влади.

2. Рівень інформатизації органів виконавчої влади і території в цілому, визначення якого дасть можливість:

- охарактеризувати стан інформатизації території, наявність регіональних (місцевих) програм ін-

форматизації і заходів для їх виконання, рівень використання населенням і бізнесом інформаційно-комунікаційних технологій, доступ до телекомунікаційних мереж, міру обізнаності громадян про можливості ІКТ;

- оцінити стан інформатизації територіальних органів управління; склад автоматизованих функцій, функціональних завдань і баз даних; склад і види технічного, програмного забезпечення і способів інформаційного обміну; поточний рівень використання органами управління мережі Інтернет, включаючи об'єм послуг, що надаються в режимі он-лайн, перспективні напрями інформатизації органів управління;
- надати характеристику діючої системи управління інформатизацією органів територіального управління;
- дослідити проблеми і потреби громадян, бізнесу, некомерційних організацій в частині взаємодії з органами державної влади.

3. Аналіз передового як вітчизняного, так і зарубіжного досвіду розроблення і реалізації стратегій електронного уряду, який включає аналітичні матеріали, узагальнення досвіду реалізації програм інформатизації, рекомендації і методичні матеріали по формуванню електронного уряду, у тому числі щодо розкриття інформації про діяльність органів влади, наданню он-лайнних послуг тощо.

По-третє, цілі реалізації стратегії слід розділити на стратегічні і тактичні. Стратегічні цілі реалізації електронного уряду є загальними і мають забезпечити:

- підвищення ефективності діяльності органів державного управління, розширення обсягу он-лайнних послуг для громадян і організацій;
- сприяння демократії, залученню та активізації участі населення, громадських організацій у процесі суспільно-політичного життя на постійній основі.

Реалізація стратегічних цілей, в свою чергу, передбачає постановку тактичних цілей, спрямованих на розроблення якісних і кількісних індикаторів їх реалізації і зміст яких відповідає:

а) пріоритетам загального соціально-економічного розвитку території;

б) наявним ресурсам (у т.ч. рівень інформатизації органів управління і території в цілому, фінансові, кадрові та інші ресурси).

Показники, що характеризують наявні ресурси дозволяють розробити реалістичну стратегію формування електронного уряду.

На основі даних, зібраних в ході попереднього аналізу, повинен бути складений перелік планованих результатів по кожному з наступних трьох напрямів:

1. Переведення механізмів надання державних послуг в інтерактивну форму.

2. Забезпечення інформаційної відкритості органів державної влади, залучення громадян, організацій некомерційного сектору і бізнесу у відкритий процес прийняття рішень (Back office).

3. Підвищення ефективності міжвідомчої взаємодії органів влади, перетворення і реінжиніринг їх внутрішньої діяльності (Front office).

У відношенні набору тактичних цілей повинно бути поставлене завдання досягнення консенсусу всіх зацікавлених сторін, залучених до процесу розробки стратегії, а також отримано схвалення громадськості. Досягнення консенсусу (або максимальне наближення

до нього) є найважливішою передумовою мінімізації перешкод на наступних етапах реалізації стратегії, а також може бути непрямим індикатором глибини опрацьованих розглянутих проблем.

Слід зазначити, що економія бюджетних коштів не є головним індикатором при відборі тактичних цілей реалізації електронного уряду і повинна розглядатися наряду з підвищенням якості послуг, що надаються громадянам та організаціям, а також зниженням витрат на транзакції по наданню послуг і обмін інформацією в інтерактивному режимі.

Після досягнення консенсусу щодо цілей і пріоритетів електронного уряду критично важливим є їх популяризація та роз'яснювальна робота з застосуванням традиційних і електронних ЗМІ – газет, журналів, ТБ, радіо, інтернет-видань і т.д.

По-четверте, розробка змісту стратегії (система заходів) повинна орієнтуватися на:

- ідентифікацію потреб населення та бізнесу, а не на свої можливості і бажання;
- підвищення якості державних послуг при зниженні витрат;
- координацію центральних і відомчих проектів;
- використання ефекту економії від типізації проекту;
- врахування принципу довгострокових цілей, швидкого старту і швидкого розширення, який передбачає вибір такої системи заходів, яка: а) досить широка і амбіційна з точки зору досягнення про підтримку досліджень з пріоритетних результатів; б) вимагає мінімуму ресурсів для отримання перших видимих результатів; в) дозволяє швидко нарощувати потужність електронного уряду.

З урахуванням викладеного, заходи, що включаються в стратегію формування електронного уряду, можуть бути згруповані в основні і допоміжні напрями.

Реалізація основних напрямів забезпечує прямий внесок у реалізацію стратегічних цілей впровадження електронного уряду.

Допоміжні напрями включають організаційно-технічного забезпечення можливостей реалізації основних напрямів стратегії. Виділення такого роду комплексів заходів в окремі напрями пов'язане з їх організаційною та технічною неподільністю, а також вигодами економії, яка буде отримана в результаті масштабності їх реалізації в рамках єдиного напрямку.

У контексті сказаного цікавим може бути результат опитування, наведений у доповіді [8]. В опитуванні взяли участь 403 фахівці з 33 країн у галузі визначення політики розвитку електронного уряду в Євросоюзі. Серед опитаних 48% представляли органи державної влади, 25% – бізнес-структури, 13% – академічні кола і 6% – неурядові організації.

Центральне питання стратегії розвитку електронного уряду, яке фігурувало в опитуванні: як необхідно впроваджувати ЕУ – в рамках політики «широкого фронту» (road approach) або «сфокусованого фронту» (focussed approach)? Перший підхід передбачає концентрацію на інфраструктурних технологіях і рівномірному фінансуванні широкого кола проектів, другий – поетапне введення пріоритетних конкретних сервісів. Більшість учасників опитування (92%) висловилися за сфокусований підхід, який має базуватися на невеликій кількості визначених пріоритетів і конкретних сервісів, що мають велике значення для громадян. Лише 7% опитаних виступили за політику «широкого фронту».

На питання, які заходи повинні бути зроблені для формування ефективного електронного уряду 71% рес-

Олексій Максименко

ПИТАННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ ОСНОВИ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Головна ідея статті присвячена питанням нормативного забезпечення взаємодії влади та громадянськості щодо реалізації етнонаціональної політики. Аналізуються законодавчі акти, що діють в Україні у відповідних сферах. Розглядаються проблеми та перспективи розвитку інститутів громадянського суспільства в Україні та їх взаємодії з органами державної влади. Йдеться про структуру та компоненти етнонаціональної політики, які взаємодіють із політичним процесом. Закцентовано увагу на актуальній проблемі державного управління в окресленій сфері – ухваленні Концепції державної етнонаціональної політики України.

Ключові слова: громадянське суспільство, органи влади, етнонаціональна політика, консультації з громадськістю, міжнаціональна злагода.

✦ Правовий і соціальний поступ держави неможливий без цивілізованого громадянського суспільства, а історична практика формування сучасної демократичної держави довела недоцільність і безперспективність окремого вирішення завдань соціального і правового розвитку без урахування впливу інститутів громадянського суспільства. Україна – багатонаціональна й полікультурна держава, а тому, ставши на шлях демократичних перетворень, почала приділяти особливу увагу забезпеченню прав національних меншин. Україна, починаючи розбудовувати суверенне законодавство, визначила, що забезпечення прав етнічних груп є одним з провідних політико-правових напрямів діяльності держави. Це є обов'язкова передумова досягнення міжнаціональної злагоди та стабільного демократичного розвитку українського суспільства. А тому актуальним є питання нормативно-правової основи взаємодії держави та громадянського суспільства щодо реалізації етнонаціональної політики в нашій країні.

✦ До таких документів, у першу чергу, відносяться: Декларація про державний суверенітет України [1], Закони України «Про національні меншини в Україні» [2], «Про мови в Українській РСР» [3] та «Про об'єднання громадян» [4]. А також Рамкова конвенція Ради Європи про захист національних меншин [5] та Європейська хартія регіональних мов або мов меншин [6]. Поряд з цим слід вказати «Концепцію сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства» [7]. Зазначені нормативно-правові акти мають первинний, декларативний характер. А законодавчі акти України в цій сфері у повній мірі не відображають державну етнонаціональну політику країни. Адже удосконалення етнонаціональної політики є важливою і вагомою умовою формування і функціонування в Україні соціальної правової держави відповідно до сучасних світових і європейських стандартів в галузі прав людини, консолідації Українського народу, утвердженні в українському суспільстві засад гуманізму і демократії, забезпечення

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

понтентів відповіли, що це підвищення якості послуг, 66% – зменшення бюрократичного тиску, 37% – підвищення прозорості управління, 44% – скорочення адміністративних витрат і 4% – інше.

Отримані результати підтверджують тезу стосовно того, що впровадження електронного управління є складним в організаційному, економічному, технологічному і соціальному плані процесом, який вимагає, у першу чергу, значних адміністративних зусиль та фінансових витрат. Тому розроблення чіткої стратегії формування системи електронного управління має дуже важливе значення для її подальшої реалізації, визначення цілей і завдань, індикаторів оцінювання тощо. Окрім того, слід активізувати розробку законодавчих основ функціонування системи електронного управління, змістити акценти з бюджетного фінансування на активну співпрацю з бізнесом, зміцнити зв'язки з науково-дослідними організаціями.

Література.

1. Голобуцький О., Шевчук О. Електронний уряд як концепція державного управління в інформаційному суспільстві. // Режим доступу: <http://www.democracy.com.ua/ua/wg/39/material/971>.
2. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р.
3. Талапина Э. В. Информационная функция государства // Административное и информационное право (Состояние и перспективы развития). М.: Академический правовой университет, 2003. – С. 248.
4. Соколова О. С. Электронное государственное управление. // Режим доступу: <http://www.gov.karely.ru/Leader/Inform/Egov/sokolova.html>.
5. Поляков А. А. Информационные системы в управлении // Вестник Московского университета. Серия 21. Управление (Государство и общество). 2006. N 3. – С. 23.
6. Концепция электронного правительства с точки зрения корпорации Microsoft // Режим доступу: www.microsoft.com/rus/government.
7. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года // Режим доступу: <http://www.ar.gov.ru>.
8. Paul Timmers. Your Voice on eGovernment 2010, online public consultation. Report of European Commission Information Society and Media Directorate General, January 2006 // Режим доступу: http://www.epractice.eu/files/media/media_855.pdf.