

УДК 342ю5 (410)+(477)

О. Г. Данильян, доктор філософських наук, професор, завідувач сектором, НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

Досвід підвищення ефективності функціонування органів державної влади у Великій Британії та можливості його використання в Україні

Розглядається досвід Великої Британії по впровадженню інноваційних технологій для підвищення ефективності державного управління. Особлива увага приділяється історичним етапам розвитку електронного уряду у Великій Британії, стратегії та принципам діяльності, правовій основі впровадження інноваційних технологій, інфраструктурі, послугам, що надаються бізнес-структурам та громадянам. Робиться висновок про можливість та доцільність використання цієї моделі організації електронного урядування в Україні.

Ключові слова: інформаційне суспільство, електронний уряд, інноваційні технології, органи державної влади, ефективність.

Однією з домінант підвищення ефективності функціонування органів державної влади в умовах формування глобального інформаційного суспільства є використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Особлива роль у цьому процесі відведена глобальній мережі Інтернет, яка все активніше використовується в політичному процесі й забезпечує новими

ефективними засобами управління й взаємодії органи влади, комерційні структури та громадян. Прикладом таких засобів є електронний уряд (e-government), який виступає однією з найважливіших управлінських інновацій кінця ХХ – початку ХХІ ст.

Починаючи з 1998 р. до процесу створення «електронного уряду» долучилася й Україна. Важливим кроком у цьому напрямі стала розробка програми «Електронна Україна», яку було прийнято у 2002 р. Державним комітетом зв'язку та інформатизації. В Україні прийнято вже понад п'ятдесят нормативно-правових актів: законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств. Ці акти тією чи іншою мірою розглядають питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду» [8, с. 54].

Однак успішне виконання цього складного завдання передбачає не лише залучення внутрішніх резервів і докладання максимальних зусиль з боку України, а й вивчення досвіду провідних країн світу з впровадження інформаційних технологій у сферу державного управління та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої держави. Найбільшого розвитку (як теоретичного, так і практичного) основні компоненти інформаційного суспільства набули в країнах Європейського Союзу, у тому числі у Великій Британії. У цих державах не лише ефективно вирішують свої проблеми за допомогою електронного урядування, а й пропонують своїм громадянам більш якісні інформаційні послуги. На наше переконання, досвід впровадження електронного урядування Великої Британії корисний і важливий для України.

Проблематика впровадження інноваційних технологій у сферу державного управління вже стала предметом дослідження в низці робіт, авторами яких є О. Баранов, П. Беспалов, С. Бурас, І. Василенко, М. Вершинін, В. Глушков, М. Демков, С. Дубова, І. Георгієв, А. Данилін, С. Зурідіс, М. Кастельс, Н. Катріс, І. Клименко, С. Кліфт, Г. Литвинов, М. Маклуен, В. Масарік, В. Ніколайчук, В. Ревенко, Р. Столмен, О. Семенов, Е. Талапіна, О. Титаренко, С. Чукут, К. Шеннон та ін. [1–8].

Важливе значення для аналізу політики провідних країн у цій сфері мають документи міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО та ін.), а також інформаційні матеріали різноманітних Інтернет-сайтів, серед яких необхідно виділити сайт Інституту інформаційного суспільства та сайт «Електронна Україна» [9, 13].

У статті ставиться завдання узагальнити досвід Великої Британії з використання інноваційних технологій для підвищення ефективності державного управління, а також обґрунтувати доцільність та перспективи застосування його в Україні.

Вивчення досвіду створення та функціонування «електронного уряду» європейських країн передбачає розгляд історичних етапів розвитку «електронного уряду», стратегії та принципів діяльності, правової основи, інфраструктури, послуг, що надаються бізнес-структурам та громадянам.

Створення «електронного уряду» у Великій Британії почалося 1957 р., коли в уряді країни був організований Відділ технічної підтримки (TSU), до завдань якого входило виконання оцінок і вироблення рекомендацій з питань використання комп'ютерів, а також залучення на роботу фахівців зі сфери телекомунікацій. У 1972 р. TSU і низка владних груп по застосуванню комп'ютерних технологій окремих департаментів були об'єднані в Центральне комп'ютерне управління (ССА) у складі Департаменту державної служби. На нову установу поклалися завдання надання допомоги у використанні комп'ютерів і комп'ютерної інфраструктури в державних установах і впровадження новітніх досягнень.

У 1980 р. Центральне комп'ютерне управління (ССА) було перейменовано у Центральне комп'ютерне й телекомунікаційне управління (ССТА), а його функції скорочені через ослаблення центральної координації застосування ІТ у державних установах. Основними завданнями ССТА залишилися укладення контрактів зовнішнього підряду на обробку даних державних установ і обслуговування їх телекомунікаційних систем. До 1992 р. ССТА перебувало у віданні Казначейства, а потім було передано у відання Секретаріату Кабінету міністрів (Відділ державної служби).

Уже в жовтні 1994 р. ССТА створило центральний державний веб-сайт open.gov.uk з посиланнями на сайти різних департаментів і управлінь. Крім того, ССТА підтримувало на своїх серверах сайти департаментів і управлінь, не готових до самостійної роботи в Інтернеті. Формування стратегій надання послуг по електронних каналах розпочато в 1996 р., коли уряд опублікував брошуру «Пряме управління», що описує перспективи застосування ІКТ у державних установах і значення цього для громадян та підприємств в цілому [13, 16].

У 1999 р. в документі «Біла книга модернізації державного управління» (Modernising Government White Paper) концепція модернізації державних служб була сформульована більш детально [14]. У ній йшлося про готовність використовувати нові технології для створення додаткових можливостей і розширення вибору у сфері надання державою послуг громадянам і підприємствам. При Секретаріаті Кабінету міністрів був створений Відділ уповноваженого з питань електронних технологій (Ое), завданням якого, зокрема, було забезпечення політичного керування роботою на шляху досягнення поставлених цілей у сфері електронної торгівлі, електронного уряду й інформаційного співтовариства у всіх державних установах. До складу Відділу уповноваженого з питань електронних технологій (Ое) був також включений Центральний відділ ІТ (СІТУ).

У вересні 2004 р. Відділ уповноваженого з питань електронних технологій був замінений Відділом електронного уряду Секретаріату Кабінету міністрів, сфера компетенції якого обмежена питаннями надання послуг в електронному середовищі й модернізації державного механізму. Компетенцію Відділу уповноваженого з питань електронних технологій (Ое) з більш широких питань інформаційного співтовариства новий відділ не успадкував.

На початку 2005 р. створена Рада керівників служб ІТ, до складу якої ввійшли 30 керівників служб ІТ різних державних установ, починаючи з федерального і закінчуючи місцевим рівнем, включно з поліцією й Державною службою охорони здоров'я. Мета цього кроку полягала в підвищенні ролі керів-

ників служб ІТ державних установ і результативності державних проектів у сфері ІТ. Саме Рада керівників служб ІТ, яка підпорядковувалася безпосередньо Секретаріату Кабінету міністрів контролює у Великій Британії створення систем «електронного уряду» на стратегічному рівні. Відповідальність за розробку систем «електронного уряду» лежить на Групі надання послуг і перетворень (DTG; раніше – Відділ з питань електронного уряду) Секретаріату Кабінету міністрів, що тісно співробітничав з Радою керівників служб ІТ [11].

Головним завданням Ради керівників служб ІТ і їх підлеглих, яке Прем'єр-міністр поставив перед ними, є «застосувати ІТ до перетворення Уряду в діловому дусі так, щоб ми могли працювати краще й ефективніше». Завдання Ради керівників служб ІТ полягають у удосконалюванні надання державних послуг населенню й закладці основ стійкого перетворення уряду в діловому дусі в довгостроковій перспективі. Рада є центром співробітництва фахівців ІТ всіх державних установ; поєднує представників державного сектора в широкому розумінні (центрального уряду, місцевих органів влади, установ системи внутрішніх справ і охорони здоров'я); розробляє й доводить до глав служб ІТ всіх державних установ поточні плани у сфері перетворення державної машини й створення умов для переходу на електронні рейки; узгоджує загальні плани з можливостями конкретних установ.

Що стосується концепції та головних принципів впровадження «електронного урядування» у Великій Британії, то вони ґрунтуються на положеннях «Білої книги модернізації державного управління» (Modernising Government White Paper) та оформлені у «Стратегічну концепцію обслуговування суспільства в інформаційну добу» («E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age») [14]. Основна мета концепції полягає в конкретизації процесу переходу уряду до Інформаційної доби. У програму включені такі питання: структура і перелік послуг, які необхідно запровадити для звичайних користувачів та неурядових організацій; розширення спектру послуг, які надаються органами влади;

забезпечення максимального охоплення населення урядовими послугами; покращення ефективності користування інформацією; визначення конкретних заходів щодо реалізації всіх змін, необхідних для впровадження концепції [2, с. 12–14].

Досвід свідчить про те, що громадяни при взаємодії з урядом переслідують передусім власні інтереси і при цьому бажають, щоб наданий їм сервіс був високоякісним, а способи його надання – доступними і зручними. Населення, як правило, не цікавить організаційна структура уряду, які функції має та чи інша державна установа, як ці функції розподілені між ними та між центральними і місцевими органами влади. Отже, необхідно сформулювати стратегічний план партнерства державних структур різних рівнів щодо надання адміністративних послуг у найбільш розумний і раціональний спосіб для споживачів, спираючись на реалії навколишнього середовища та нові способи здійснення комерції.

Урядова стратегія Великої Британії передбачає розвиток і використання всіх електронних видів надання послуг. Це означає, що послуги можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, спеціальні центри. Водночас електронний сервіс не виключає й можливості особистого контакту. Певну стурбованість у фахівців викликає проблема задоволення специфічних та індивідуальних потреб людей, а тому і передбачається створення бізнес-порталів для малих та середніх підприємств та особистих домашніх веб-сторінок для окремих громадян [3, с. 87–89].

Слід розглянути чотири рівні «електронної» взаємодії, що виділяються у країнах західної демократії, на прикладі Великої Британії: I рівень – взаємодія державних установ із громадянами, II – громадян із бізнесом, III – державних установ із постачальниками та IV – державних установ між собою. Ці рівні позначені аббревіатурами: G2C, C2B, G2B, G2G.

Взаємодія державних установ із громадянами (G2C) стосується таких сфер життя громадян, як оподаткування, інформування, охорона здоров'я, освіта. Збільшення сфер взаємодії, зручність, зниження вартості послуг, підвищення персональної

спрямованості послуг, підвищення рівня інформованості населення про спектр послуг та політику державних органів, підвищення рівня демократії та відкритості суспільства.

Взаємодія громадян із бізнесом (C2B) охоплює підтримку програм розвитку, регулювання, оподаткування, а також прискорення взаємодії, зменшення вартості послуг, спрощення управління.

Взаємодія державних установ із постачальниками (G2B) – це, перш за все, електронні послуги, зниження вартості послуг, покращення управління ресурсами.

Взаємодія державних установ між собою (G2G) – це, зв'язки між міністерствами та агентствами, центральною та місцевою владою, а також між окремими політиками. Підвищення достовірності даних та ефективності їх використання, зменшення вартості послуг, покращення застосування баз даних, удосконалення системи державного управління [13].

Таким чином, нові способи комерції у Великій Британії змінюють взаємовідносини між громадянами та урядом. Оскільки доступ до інформації гарантується законом про свободу інформації, усі урядові організації повинні відповідально ставитись до запитів споживачів. Водночас важливо гарантувати захист персональних даних та комерційної інформації. Особливе місце відведено питанню взаємодії уряду з громадянами, оскільки зменшення вартості зв'язку створює підґрунтя для зміни життєвих умов більшості населення.

Проте трансформація традиційних видів взаємодії уряду із громадянами у цифровій формі не повинна породжувати соціальну нерівність. У зв'язку із цим уряд Великої Британії зобов'язаний сприяти зменшенню цифрового розшарування суспільства. Для цього проводиться цілеспрямована політика у сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення навчальних центрів і покращення умов для підвищення кваліфікації персоналу у сфері інформаційних технологій, у тому числі через забезпечення доступу до національної освітньої мережі та мережевої бібліотеки держави. Подолання цифрового бар'єра передбачає не лише підвищення комп'ютерної кваліфікації та

забезпечення доступу до інформаційних ресурсів. Окремі громадяни не бажають або ж не мають можливості стати безпосередніми користувачами нових технологій. Однак ця стратегія враховує і цю категорію громадян. Прем'єр-міністр Великої Британії вважає, що модернізований, ефективний уряд зобов'язаний підтримувати новітні досягнення та розробки в електронному бізнесі. Розглянуті стратегічні принципи покликані сприяти реалізації цих намірів шляхом реструктуризації комерційної діяльності уряду та впровадження нових технологій [5].

Основні положення стратегії уряду Великої Британії спрямовані на сприяння інноваціям у сфері надання послуг громадянам. Однак єдиної моделі розвитку електронної комерції в органах влади поки що не створено. Окремі моделі розроблені лише для певних міністерств і агентств відповідно до їх функцій та кола споживачів.

Доречно зупинитися на дебюрократизації державної влади. Новий державний менеджмент у Великій Британії виник як парадигма радикального реформування державного сектора, впровадження якої було розпочато урядом консерваторів у 1979 р. і по-суті триває й донині. Сьогодні ця державна політика спрямована на пошуки протидії «традиційному державному управлінню», яке розглядається як надмірно бюрократизоване і централізоване, неефективне, повільне в питаннях задоволення потреб населення, як наслідок, неспроможність держави надавати населенню якісні послуги та фінансувати їх у належних обсягах; зменшення надмірного і монопольного впливу держави на економічний розвиток країни.

Особливість дебюрократизації у Великій Британії полягає у зменшенні розміру державного сектора, підвищенні його ефективності та дієвості шляхом проведення приватизації, дерегуляції та мінімізації ролі держави, запровадження ринкових механізмів у практику державного управління, спрощення процедури розгляду питань державними органами, підвищення гнучкості і швидкості прийняття ними рішень [16].

Проведені у межах дослідження аналіз та узагальнення низки зарубіжних джерел дають підстави виокремити такі дві осно-

вні стратегії реформування державного сектора Великої Британії: стратегія маркетингу (впровадження в діяльність органів державної влади концепцій відкритої ринкової конкуренції) та стратегія мінімізації (скорочення чисельності державних службовців і бюджетних видатків на утримання органів державного управління).

З огляду на наведене досвід реформування державного сектора на прикладі Великої Британії дає змогу зробити висновок, що з розвитком демократії і в умовах становлення глобального інформаційного суспільства ефективно державне управління неможливе без використання сучасних інноваційних технологій, які здатні забезпечити інформаційну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством. Провідні країни світу розробили міжнародні і національні програми адаптації урядів до умов інформаційного суспільства, а найрозвиненіші з них започаткували і успішно реалізують національні програми під умовною назвою «електронний уряд», враховуючи принцип більшої відвертості і підзвітності урядів суспільству. Основною метою виконання цієї концепції є побудова «електронної держави» як єдиної системи, зусилля якої спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства і бізнесу.

Список використаних джерел

1. Баранов, О. І. Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dt.ua/articles/26881>
2. Василенко, И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [Текст] : учеб. пособие / И. А. Василенко. – Изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Изд. корпорация «Логос», 2001. – 200 с.
3. Вершинин, М. С. Политическая коммуникация в информационном обществе [Текст] / М. С. Вершинин. – СПб. : Изд-во В. А. Михайлова, 2001. – 253 с.
4. Голобуцький, О. П. E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути [Текст] / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2001. – 180 с.
5. Зенков, М. Ю. Зарубежный опыт управления: государственная служба [Текст] : учеб. пособие / М. Ю. Зенков. – Новосибирск : НГАУ, 2004. – 130 с.

6. Кліменко, І. В. Технології електронного урядування [Текст] / І. В. Кліменко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.
7. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід [Текст] / авт. кол.: К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова та ін. ; за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – К., 2010. – 144 с.
8. Масарік, В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади [Текст] / В. Масарік // Аспекти самоврядування. – 2006. – № 5 (37). – С. 53–60.
9. Програма «Електронна Україна» (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.stc.gov.ua/_info
10. Bovens, M. From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control [Текст] / M. Bovens, St. Zouridis // Public Administration Review. – 2002. – Vol. 6. – № 2. – P. 25–46.
11. Bouras, C. An electronic voting service to support decision-making in local government [Текст] /C. Bouras, N. Katris // Triantafyllou Telematics and Informatics, 2003. – 257 p.
12. Clift, St. The E_Democracy E_Book: Democracy is Online 2.0. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.publicus.net>.
13. IDC анализ электронных госуслуг в ведущих странах и место РФ в рейтинге.doc [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://economy.gov.ru/niokr/materials.jsp?uuid>.
14. Modernising Government [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.archive.official-documents.co>.
15. Moran, M. Politics and Governance in the UK [Текст] / Michael Moran. – UK : London, Palgrave Macmillan, 2005. – 576 с.
16. Public Sector Employment [Electronic resource] / LABORSTA, International Labour Office database on labour statistics operated by the International Labour Organisation's Department of Statistics. – Access Mode : <http://laborsta.ilo.org/STP/guest>.

Стаття надійшла 7 лютого 2013 р.

О. Г. Данильян

Опыт повышения эффективности функционирования органов государственной власти в Великобритании и возможности его использования в Украине

Рассматривается опыт Великобритании по внедрению инновационных технологий для повышения эффективности государственного управления. Особое внимание уделяется историческим

этапам развития электронного правительства в Великобритании; стратегии и принципам деятельности; правовой основе внедрения инновационных технологий; инфраструктуре; услугам, которые предоставляются бизнес-структурам и гражданам. Делается вывод о возможности и целесообразности использования такой модели организации электронного управления в Украине.

Ключевые слова: *информационное общество, электронное правительство, инновационные технологии, органы государственной власти, эффективность.*

O. G. Danilyan

The Experience of Increase of Efficiency of Functioning of Public Authorities in Great Britain and Possibility of its Use in Ukraine

It is mentioned in the article that one of the basic dominants of increase of efficiency of functioning of public authorities in the conditions of formation of a global information society is the use of informational and communication technologies (ICT). The special role in this process belongs to the Internet which used is more actively in the political process and provides the effective management and interaction of authorities, commercial structures and citizens with the new means. An example of such means is the electronic government (e-government) which acts as one of the major administrative innovations of the end XX and the beginnings of XXI century.

Since 1998 the process of «the electronic government» creation has started in Ukraine. However the successful achievements of this goal provides not only application of internal reserves and the maximum efforts from Ukraine, but also studying of experience of the world leading countries in introduction of an information technology in the sphere of government and use of its best elements taking into account the special features and conditions of our state. According to the author, the information society is most developed in the countries of the European Union, and the Great Britain.

In this connection, the attempt to generalise the experience of Great Britain in using innovative technologies to increase the efficiency of state government is made in the article, and also the prospects of application of this experience in Ukraine are considered.

The historical stages of development of «the electronic government» in the Great Britain, the strategy and principles of its functioning, legal base, infrastructure, and services provided for «the electronic government» to business

and citizens are considered. It is mentioned that the main objective of «the electronic government» creation in Great Britain is to achieve of balance of interests between the state, society and business.

The conclusion is made that with the development of democracy and in the conditions of global information society formation the effective government is impossible without use of modern innovative technologies which are capable to provide information interaction of all branches of the power, as among themselves, and with a society. It is offered to use the elements of the British model of the organisation of the electronic government in the process of creation of the electronic government in Ukraine.

Keywords: *information society, electronic government, innovative technologies, public authorities, efficiency.*