

ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД - НОВА МОДЕЛЬ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНИХ ВІДНОСИН

РОМАНЕНКО Євген Олександрович - доктор наук з державного управління, доцент
завідувач кафедри адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом
УДК 659.2/.3:316.77.

В роботі автором здійснений аналіз електронного правительства як средства інтерактивно-комунікативного взаємодіяння органів державної влади та суспільності. Показано, що темпи впровадження електронного управління в Україні значительно отстають от темпов развития ведущих стран мира.

Ключові слова: електронний уряд, принципи організації електронного уряду, інформаційні технології, комунікації.

Електронний уряд (англ. E-Government) – це модель управління державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі для підвищення ефективності та прозорості уряду, а також надання послуг громадянам та вдосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій [5]. Отже, у зарубіжних країнах використання Інтернету органами управління розглядається в наш час як одна з можливостей підвищення ефективності державного управління. До поширених в Інтернеті позначень «В» (англ. «business» – бізнес) і «С» (англ. «citizen» – громадянин), які використовуються у різноманітних сполученнях (В2В, В2С), додалися – «Г» (англ. «government» – уряд) та «А» (англ. «administration» – управління). Так, зокрема під: G2C (уряд – громадянин) розглядається налагодження зворотного зв'язку з громадянами; G2B

(уряд-бізнес) – взаємовідносини державних органів і бізнесу; G2G (уряд – уряд) – автоматизація відносин і документообігу між відомствами.

М.Вершинин [3] виділяє такі принципи організації електронного уряду:

- орієнтація на громадян. Громадяни (платники податків) як власники уряду, а не лише споживачі його послуг, визначають політику і напрямок розвитку проекту;

- зручність і простота використання. Всі електронні додатки, які застосовуються в е-уряді, мають на меті полегшити користування системою для громадян, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши термін чекання;

- бізнес-трансформація. Все програмне забезпечення, архітектура й інфраструктура, а також політика електронного уряду спрямовані на те, щоб додати урядовій системі ефективності бізнес-моделі з її відповідною низкою переваг;

- вартість і складність. Вони мають бути зведені до мінімуму, щоб робота із системою не викликала ускладнень як у приватних, так і в корпоративних користувачів;

- обслуговування. Ефективність роботи електронного уряду має проявлятися в його здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, забезпечуючи при цьому найвищу якість послуг;

- відповідність. Електронні додатки мають повністю відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації, електро-

них платежів, а також загальному дизайну користувальницького інтерфейсу системи;

- масштабність рішень. Електронні додатки мають забезпечувати взаємодію між різними структурами й органами, які складають систему, і повну взаємну сумісність;

- виконання. Додатки мають відповідати меті удосконалення транзакцій шляхом скорочення тривалості й зменшення складності обслуговування і прикладених зусиль;

- звітність. Додатки мають збільшувати точність даних, можливість їх архівування, а також аудита транзакцій;

- швидкість втілення. Термін доопрацювання й впровадження додатків має становити від трьох до дев'яти місяців.

- готовність до дії. Урядові органи повинні виявляти готовність приєднатися до системи й адаптувати відповідно до неї свою роботу. Враховуючи, що це пов'язано з певними ризиками, ці органи мають керуватися розумними прикладами і здоровим глуздом, а також бути упевненими в успіху й корисності проекту.

Саме поняття «електронного уряду» на Заході з'явилося на початку 90-х років, реалізовуватися ж практично воно почало лише наприкінці 90-х. Однак, першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сінгапур. Портал не тільки надає інформацію про державних органах, але і дозволяє зробити деякі дії, для яких раніше населення було змушене відвідувати державні установи (5).

На підставі світової практики прийнято виділяти три основні добре зарекомендували себе моделі створення «електронного уряду»:

- англо-американська модель;
- континентально-європейська модель;
- східно-азіатська модель.

Англо-американська модель характерна для таких країн, як США, Канада, Великобританія й Австралія. Типові риси англо-американської моделі виникають з особливостей територіально-політичного устрою і традицій державності: високий рівень незалежності територіальних управлінь (штати) в з'єднанні з сильною центральною владою. Модель розрахована на створення електронного уряду для країн з значною територією і досить однаковим доступом до інтернету.

Англо-американська модель, з одного боку, допускає значну відмінність процесів місцевого електронного урядування, а з іншого боку чітко стандартизує правила обміну інформацією «громадянин – уряд» на загальнодержавному рівні. Система місцевої влади в штатах будується на основі адміністративно-територіального поділу, тому схеми самоврядування в різних штатах різні.

Важливою складовою успіху впровадження англо-американської моделі електронного уряду стали значні реформи всієї структури роботи держави з інформаційними потоками і введення системи персональної відповідальності за інформатизацію держорганів.

Континентально-європейська модель електронного управління працює в країнах Європейського союзу (ЄС). Континентально-європейська модель електронного управління розроблялася з урахуванням того, що в європейський союз входить 28 країн з різними мовами, культурними та політичними традиціями. На рівні окремої держави, що входить до ЄС, елементи електронного управління можуть дуже сильно відрізнятися як у плані використання технічної платформи, так і в плані організації взаємодії держава-громадянин (електронне голосування, сервісні послуги уряду, сплати податків і штрафів і т.д.) .

Разом з тим, між учасниками Євросоюзу, для розвитку системи електронного уряду, була узгоджена мінімально необхідна правова база. Вона виражена у формі Директив Європейської комісії, яку всі країни-члени впровадили в національне законодавство.

На рівні наддержавних структур Європейського союзу (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд) континентально-європейська модель електронного управління обумовлена чіткою уніфікацією взаємодії між наддержавними структурами і внутрішньодержавними структурами країн учасниць союзу.

Також, відповідно до даної моделі, громадянин будь-якої держави Європейського союзу може через систему електронного управління звернутися безпосередньо в загальноєвропейські органи управління в режимі реального часу.

У всіх країнах ЄС прийняті закони про доступ до інформації. Вимоги Євросоюзу до законодавства, що регулює системи електронного уряду, охоплюють як технічні аспекти (цифровий підпис, електронна торгівля), спрямовані на спрощення створення систем електронного уряду, так і етичні і політичні питання (розподіл держзамовлень, доступ до інформації), визначають нові обов'язки державних установ по захисту прав громадян і організацій у новому контексті надання публічних послуг електронними засобами.

Східноазіатська модель електронного уряду типова для таких країн, як: Сингапур, Японія, Південна Корея, Тайвань. Дана модель спирається на специфічний стиль управління, азіатський тип корпоративної культури та багатопланову систему державного контролю, організованого за принципом ієрархічної піраміди. Модель хороша для монокультурних, навіть великих за територією держав з високою щільністю населення і загальнодоступним швидкісним доступом до інтернету.

Ефективність східноазіатської моделі підтверджує визнання в 2010 році експертами ООН системи «електронного уряду» Республіки Корея (Південна Корея) як найкращою і найефективнішою у світі. Південній Кореї рішення про розробку електронного уряду було прийнято ще в 1987 році, а вже в 1991 році заробили перші електронні сервіси.

Завдяки електронним сервісам жителі країни можуть здійснювати практично всі операції, не виходячи з дому: починаючи від оплати рахунків, штрафів і закінчуючи оформленням документів. На той випадок якщо у громадянина немає доступу до інтернету, у громадських місцях у великій кількості розміщені спеціальні термінали, в яких легко знайти потрібну інформацію або роздрукувати будь-яку довідку. Велика частина сервісів електронного уряду доступна на мобільних пристроях.

У держсекторі Південної Кореї введена 100-відсоткова система електронного документообігу, на папері друкуються деякі, тільки найважливіші доповіді та довідки на рівні міністра і вище. Функціонування систе-

ми електронного уряду дозволило за останні два роки заощадити для держбюджету понад 1 млрд. доларів і скоротити число службовців майже на 9000 чоловік. Загальний соціально-економічний ефект оцінюється в 16 млрд. дол.

Україна, яка прагне стати асоційованим членом ЄС, повинна враховувати ці механізми і максимально адаптувати діючі національні механізми в рамках міжнародної угоди «Порядок денний асоціації Україна – ЄС». У країнах-членах ЄС розвиток інформаційного суспільства та електронного уряду визначено одним із головних пріоритетів державної політики, що знайшло своє формальне відображення в європейській стратегії економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, стійкого і всеосяжного зростання». У цьому документі серед семи стратегічних напрямків виділені у вигляді окремої програми – Цифровий порядок денний (European Digital Agenda), які передбачають розробку єдиних керівних принципів по кожному з напрямків діяльності, рекомендацій європейським державам, введення засобів впливу у випадках відсутності у країни-члена адекватної реакції на ситуацію, надання звітності по виконанню цієї стратегії, оцінку її ефективності, а також чітко визначають коло основних суб'єктів, їх завдання та функції [5].

Україна рухається в напрямку розвитку інформаційного суспільства, подальшого поширення використання інформаційних технологій у життєдіяльності суспільства і займає, хоча й низьке, але вище середнього місце у світових рейтингах. Це рух, у порівнянні зі світовими темпами, уповільнений, і це веде до відставання України від передових країн світу. Слід зазначити, що розвиток електронного урядування в Україні здійснювався до останнього часу на основі різних механізмів державного управління, неузгоджені між собою за принципами, пріоритетами, завданнями, суб'єктами, об'єктами, процедурами, термінами і ресурсами, значною мірою дублюють один одного, а іноді й суперечать один одному.

Зазначені механізми не повною мірою відповідають сучасним тенденціям розвитку

інформаційного суспільства та електронного урядування, а деякі з них суперечать їм, втратили свою актуальність, є неефективними, ресурсно незабезпеченими, занадто бюрократизованими, негнучкими, непрозорими і невідкритими.

До останнього часу був відсутній єдиний координуючий центр з вирішення проблем у сфері інформатизації. Крім того, за розвиток окремих складових інформаційної інфраструктури електронного уряду (електронного цифрового підпису, електронного документообігу, електронних адміністративних послуг, електронних інформаційних ресурсів та їх захист і т.п.), відповідають різні відомства, дії яких неузгоджені між собою і базуються в основному на відомчому підході.

Робота по оптимізації функцій державного управління, яка зараз проводиться Кабінетом Міністрів, призвела до значного скорочення чисельності державних службовців. Тому очікуваною в червні 2014р. була постанова Кабінету Міністрів, якою уряд реорганізував Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації, створивши центральний орган виконавчої влади з реалізації політики у сфері електронного управління – Державну службу з питань електронного управління. Але, на жаль, протягом року після створення Державної служби з питань управління ніяких істотних змін у цій сфері державного управління не відбулося [2].

За результатами дослідження, що здійснювалося Аналітичною платформою 21/11 у лютому-червні 2015 року, у відносинах українського уряду та суспільства характерні відчуження та взаємна недовіра. Побудова партнерських відносин головним чином залежить від комунікації уряду з суспільством.

У жовтні 2014 року Кабінет Міністрів створив Раду з питань комунікації. Перше засідання Ради відбулося 9 лютого 2015 року на якому було домовлено впровадити електронне візування всіх документів, які лягають на підпис прем'єр-міністра. Крім того, було вирішено запровадити електронний документообіг з Адміністрацією президента і апаратом Верховної Ради. Втім, станом на

30 червня 2015 наступного засідання Ради так і не відбулося, а ті зобов'язання і рішення, про які було домовлено на першому засіданні Ради, поки не є повністю виконаними.

Ситуація із Радою з питань комунікації є доволі показовим прикладом загального стану справ. Не вдалося виявити жодного писаного документу, який можна було б прийняти за комунікаційну стратегію чи то Програми Кабінету Міністрів, чи окремої реформи. Аналіз інформаційного поля також не вказує на існування урядових комунікаційних стратегій у будь-якому іншому форматі. Не вдалось зафіксувати, щоб уряд системно та послідовно доносив різними каналами певні меседжі про свою політику. Наразі комунікація в уряді розуміється досить вузько – інформувати про свою діяльність. Прозорість уряду та інформування про свою роботу – це швидше передумова ефективної комунікації, але не сам її процес.

Культура прийняття урядових рішень також є вкрай низькою. Процедури часто не дотримуються. Можливі випадки, коли самі міністри проект рішення уряду вперше бачать на засіданні, де таке рішення голосується. Порядок денний формується закрито. Проекти рішень переважно не оприлюднюються[4].

Впровадження системи електронного документообігу у Верховній Раді України реалізується у відповідності з планом реалізації проекту «Електронний парламент». Одне з першочергових завдань жовтня 2015 року – підготовка законодавчих актів до другого читання в електронному вигляді. Планується, що народні депутати будуть отримувати на електронну пошту всі необхідні для розгляду матеріали. Таким чином будуть заощаджені значні фінансові ресурси.

У Вищому адміністративному суді з січня 2015 року почав працювати «Електронний суд». Кожен учасник судового процесу має можливість отримувати копії тексту судових рішень, повісток-викликів та повісток-повідомлень в електронному вигляді паралельно з документами у паперовому вигляді.

2 липня 2015р. Верховною Радою України прийнято закон «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електро-

АНОТАЦІЯ

У роботі автором здійснено аналіз електронного уряду як засобу інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості. Показано, що темпи впровадження електронного урядування в Україні значно відстають від темпів розвитку провідних країн світу.

SUMMARY

In the work the author made an analysis of e-government as a means of interactive and communicative interaction of public authorities and the public. It is shown that the rate of introduction of E-governance in Ukraine is considerably lagging behind the leading countries of the world.

ної петиції». Звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, підприємствам, установам, організаціям незалежно від форми власності, об'єднанням громадян або посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань в електронній формі з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку. Застосування електронного цифрового підпису при відправленні електронного обігу не потрібно.

Законом також запроваджується можливість звернення громадян до Президента, Верховної Ради, Кабінету міністрів України та органів місцевого самоврядування шляхом подачі електронної петиції через офіційні веб-сайти. Законом передбачені вимоги до змісту петиції – в ній повинно бути викладена суть звернення, при цьому електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе її автор (ініціатор).

Відповідно до закону, електронна петиція повинна мати відповідну кількість голосів на її підтримку. Електронна петиція, адресована президенту, парламенту або уряду, повинна зібрати на свою підтримку не менш як 25000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. У відповіді на електронну петицію повідомляється

про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням [1].

Таким чином, здійснений нами аналіз електронного управління як засобу інтерактивно-комунікативної взаємодії органів державної влади та громадськості дозволив ідентифікувати його як самоорганізаційний інструментарій для прийняття ефективних державно-управлінських рішень, забезпечення прозорості механізмів контролю за їх реалізацією, тим самим ставить питання про перебудову традиційних форм і моделей участі громадськості у процесах формування та реалізації державної політики. Показано, що темпи впровадження електронного урядування в Україні значно відстають від темпів розвитку провідних країн світу.

Література

1. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції. Закон України від 2 липня 2015 р. № 577-VIII.
2. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. №255.
3. Вершинин М. «Электронное правительство» в XXI веке, [http:// www.pr-news.spb.ru/publicat/](http://www.pr-news.spb.ru/publicat/)
4. Журба Я., Андрусів В. Комунікація уряду з суспільством. За результатами дослідження, що здійснювалося Аналітичною платформою 21/11 у лютому-червні 2015 року.// www.Analynik.org.ua/
5. E-government: analys framework and methodology. Public Management Service. Public Management Committee. PUMA (2001)16/ ANN/REV1.