

7. Мельник Т. Гендерна експертиза українського законодавства: сутність, необхідність та методологічні основи / Мельник Т. – К. : Логос, 2001. – 46 с.

8. Мірошниченко О. Права людини: гендерна рівність та міжнародне право [Електронний ресурс] / Мірошниченко О. // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 690–693. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11moatmp.pdf>.

9. «Цілі розвитку тисячоліття» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.un.org/russian/millenniumgoals/gender.shtml>.

УДК 35.076:004.738.5

Валерій Логвінов, Марія Мазуркевич

ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДОСТУПНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ В ЕЛЕКТРОННІЙ ФОРМІ

В статті розглянуто ризики, що пов'язані з низьким рівнем доступності державних послуг в електронній формі, які можуть виникнути при впровадженні електронного урядування, сформульовано принципи, що мають бути враховані в ході розроблення державної політики в сфері формування системи електронних послуг.

Ключові слова: адміністративний регламент, доступність, електронний уряд, навички користувача, послуга, принципи, ризики, сервіс, якість.

Постановка проблеми

Впровадження електронних послуг є ключовим елементом розвитку електронного урядування, де кожен громадянин згідно з прийнятими Законами України «Про доступ до публічної інформації» та «Про адміністративні послуги» міг би мати вільний доступ до публічної інформації і адміністративних послуг, використовувати інформаційні технології для розширення власних можливостей і реалізації потенціалу.

На сьогодні в Україні склались певні передумови для якісних змін у цій сфері, зокрема: прийнято ряд нормативно-правових актів щодо впровадження електронного урядування; здійснено практично повне оснащення органів виконавчої влади обчислювальною технікою і базовим програмним забезпеченням; розроблені і функціонують сайти органів влади; здійснено певні заходи щодо створення телекомунікаційної інфраструктури центральних органів влади та переважної більшості їх територіальних підрозділів; впроваджуються системи відомчого електронного документообігу, автоматизації типових функцій; значна кількість державних службовців володіє базовими навичками застосування та використання інформаційних технологій.

Однак, поряд з цим, існує чимало питань, пов'язаних з забезпеченням доступності електронних послуг.

Забезпечення доступності державних послуг в електронній формі знаходиться в полі зору урядів

усіх країн, які впроваджують електронні послуги. Їх вирішенню присвячені роботи вітчизняних та зарубіжних дослідників: Дубова Д.В., Дубової С.В., Даниліна А.В., Дрожжинова В.А., Чугунова А.В. та ін.

Отримання державних послуг в електронній формі залежить певною мірою від бажання і мотивації в їх отриманні з боку споживачів і техніко-технологічних можливостей доступу до послуг.

Ознайомлення з практикою впровадження електронних послуг вказує на те, що основним технічним рішенням забезпеченням доступності послуг є Інтернет-портал. Так, наприклад, на даний момент в Росії на офіційному порталі держпослуг розміщено 34 тис. 319 послуг, у тому числі 945 федеральних, 11 тис. 739 регіональних, 21 тис. 608 муніципальних і 27 інших. В електронному вигляді надаються 511 послуг, з яких 371 – регіональні і 140 – федеральні. Середня відвідуваність порталу – більше 7 млн на місяць, число авторизованих користувачів становить 1 млн 316 тис. 139 осіб [1].

Окрім порталу, в рамках реалізації електронного уряду встановлено 520 інфоматів в 30 регіонах РФ для отримання держпослуг тими, у кого немає доступу до Інтернету, в 39 центрах видачі електронно-цифрового підпису (ЕЦП) видано 800 ЕЦП. Про значну (у порівнянні з Україною) увагу до електронного уряду в РФ свідчать інвестиції в його створення, які в 2012 році складуть 6,5 млрд руб. (приблизно \$ 225 млн). Для порівняння: бюджет електронного уряду Естонії склав \$ 1,5 млрд Сінгапуру – \$ 15 млрд, США – \$ 36,65 млрд [1].

В результаті проведеного фондом «Громадська думка» опитування росіян про держпослуги в електронному вигляді з'ясувалося, що 28% опитаних не чули про них, і лише 26% хотіли б ними скористатися [2]. В Україні такі опитування не проводились.

В Естонії авторизований користувач має доступ до особистого розділу «Мої матеріали», де серед іншого можна створювати документи з підписом і користуватися ними спільно з іншими особами, замовляти повідомлення та надсилати листи з офіційного порталу www.eesti.ee [3]. Повна прозорість прийняття рішень та майже 100% використання механізмів електронного уряду призвели до більш активного залучення громадян до процесу прийняття рішень у якості членів суспільства, фахівців, користувачів. Будь-який естонець може зайти на сайт любого органу управління і переглянути список зустрічей або засідань, побачити і самі зустрічі в режимі онлайн, побачити на сайті того чи іншого міністерства, на якій стадії розгляду знаходиться його заява і яке рішення по ній прийнято.

В Україні технології електронного уряду поки не приділяється належної уваги (відсутні необхідні закони, програми, кошти). Лише наприкінці 2011 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію створення інтегрованої системи «Електронний уряд», реалізацію якої передбачається здійснити у три етапи [4].

До 2012 року будуть розроблені нормативно-правова та нормативно-технічна бази, необхідні для надання адміністративних послуг в електронному вигляді, створені стандарти взаємодії суб'єктів електронного уряду і єдина загальнодержавна система електронного документообігу. На цьому ж етапі органи державної влади та місцевого самоврядування почнуть надавати послуги громадянам у електронному вигляді. Зокрема, через Інтернет можна буде зареєструвати підприємство, подати звітність і т.д. До 2014 року в електронній формі надаватимуться послуги в усіх сферах суспільного життя. На третьому етапі, який триватиме до 2015 року,

Аналіз останніх досліджень і публікацій

передбачається створити єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та місцевого самоврядування.

До даного моменту увага в Україні більшою мірою була сконцентрована на впровадженні цифрового телебачення та вдосконаленні ринку мобільного зв'язку. Одним із шляхів вирішення проблеми доступу є, наприклад, закупівля цифрових приставок для малозабезпечених сімей [5].

Основною метою статті є окреслення можливих ризиків в процесі надання електронних послуг через відсутність доступу до них та визначення основних принципів формування системи надання державних послуг в електронній формі.

Аналіз літературних джерел і практики вказують на те, що низький рівень доступності державних послуг не тільки знижує корисність електронного уряду для громадян, але і створює значні ризики на рівні держави [7-10]. До таких ризиків слід віднести:

1. Неєфективність державних інвестицій в сферу інформатизації.

Визначається тим, що у разі неможливості отримати доступ до інформації через сайт, громадяни воліють звертатися до альтернативних джерел інформації або отримувати послугу в традиційній формі. За таких умов державні інвестиції у формування електронного уряду виявляються невиправданими, а електронні канали взаємодії при отриманні послуги залишаються де-факто незатребуваними значною частиною потенційних одержувачів.

У багатьох випадках недостатня доступність державних послуг може бути викликана не тільки недостатньою зручністю надання послуги за допомогою електронного каналу взаємодії, але і низьким рівнем оптимізації процедури надання послуги [11]. В результаті чого витрати ресурсів на їх надання не поступаються традиційним формам взаємодії, тому переведення послуги в електронну форму також навряд чи буде ефективним.

2. Недовіра громадян до електронного уряду.

Якщо доступність державної послуги призводить до підвищення довіри громадян до держави, то недоступність, відповідно, лише збільшує рівень недовіри. Це пов'язано з декількома факторами:

- з функціональною цілісністю та надійністю інформаційних систем електронного уряду;
- з безпекою і гарантуванням цільового використання персональних даних користувача, які він надає в ході отримання послуги;
- з витратами часу і матеріальних ресурсів, пов'язаних з отриманням послуги в електронній формі, які мають бути зменшені у порівнянні з послугою, що надається в традиційній формі, і не перевищувати її за складністю.

3. Рівень корупції.

Важкодоступні державні послуги є сильним корупційним чинником, оскільки стимулюють створення ринку різноманітних посередницьких послуг, пов'язаних зі сприянням в отриманні важкодоступної послуги

4. Ігнорування проблеми нерівної готовності і нерівних можливостей сприйняття електронного уряду може призвести до появи:

а) відсутності адекватної державної реакції на зміни в потребах і перевагах різних категорій громадян;

б) дисбалансу переваг різних категорій громадян і появи ризику зосередження зусиль на задоволення потреб маргінальних категорій громадян, в той час як доступність державних послуг для основних категорій не покращиться;

в) обмеження прав окремих категорій громадян в силу відсутності чіткого уявлення про їхні реальні можливості і потреби. Так, не маючи чіткого уявлення про реальні умови громадян, держава ризикує лише знизити доступність державних послуг.

У разі надання нової державної послуги виключно в електронній формі, її отримання буде проблематичним для громадян, які в силу віку, відсутності комп'ютера та Інтернет-з'єднання або відсутності спеціальних навичок не матимуть можливості нею скористатися.

Навіть перераховані ризики свідчать про важливість врахування доступності державних послуг на ранніх стадіях формування системи державних електронних послуг. Відсутність такого розуміння може призвести до того, що на наступних етапах, складність і вартість вирішення цих проблем будуть значно вищими, а вигоди, пов'язані з забезпеченням доступності в якості одного з базових пріоритетів побудови електронного уряду, будуть безповоротно втрачені.

В контексті зазначених груп ризиків стосовно доступності послуг в електронній формі важливим є розуміння сутності електронної послуги та визначення категорій і груп користувачів як електронних послуг, так і електронного уряду в цілому.

Електронна послуга – це послуга, процес надання якої здійснюється в електронній формі за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, включаючи і отримання результату, а всі процедури регламентовані та орієнтовані на передбачуваний результат і якість.

Виходячи з того, що отримання результату послуги є завершальним і головним етапом для споживача, ступінь «електронізації» послуги безпосередньо залежить від способу її отримання споживачем.

Розглядаючи три основні групи користувачів електронного уряду (громадяни та організації; органи державної влади; суспільство в цілому), можна передбачити, що для громадян і організацій найбільш значущим є зменшення часу, зниження організаційних і грошових витрат на отримання державних послуг та пов'язаних з процесами взаємодії між органами влади всіх рівнів та організаціями адміністративними процедурами виконання державних функцій і повноважень, зниженням тягаря регулювання.

Слід мати на увазі, що різні категорії користувачів висувають різні вимоги та очікування до державних електронних послуг, які необхідно враховувати окремо. Виділення категорій користувачів електронного уряду дозволяє більш точно оцінити очікувані показники ефективності електронної послуги, а після її створення – оцінити рівень відповідності заявленим показникам.

Проблема доступності державних послуг актуальна в кожному випадку, однак по колу затребуваних державних послуг, економічним та ресурсним можливостям громадяни та організації не можуть бути зіставлені. Тому поділ користувачів електронного уряду слід почати з поділу на користувачів-громадян і користувачів-організацій.

При виділенні категорій громадян першочергово важливими є наступні показники: вік; рівень достатку; рівень освіти; наявність постійного доступу до Інтернету; наявність спеціальних навичок роботи в Інтернеті; місце проживання (регіон, тип населеного пункту).

На підставі цих показників можна виділити три основні категорії потенційних користувачів електронного уряду:

- підготовлені користувачі;
- майбутні користувачі (громадяни, які в силу різних причин не можуть користуватися електронними послугами);

- громадяни, які не є користувачами електронного уряду і в силу свого віку, низької компетенції або низького достатку не зацікавлені в користуванні електронними послугами.

В Україні кількість осіб, що має доступ в Інтернет в 2010 р. склала приблизно третину населення країни. Однак оскільки не всі громадяни, що мають доступ в інтернет, мають достатні навички, зацікавленістю та довірою до послуг електронного уряду, реальна частка активних користувачів електронного уряду суттєво нижче.

Окрім запропонованих основних категорій користувачів електронного уряду, при розробці окремих державних послуг доцільно виділяти додаткові категорії користувачів електронного уряду, до складу яких, наприклад, можуть входити:

- підготовлені користувачі, зацікавлені в здійсненні окремих видів взаємодій за допомогою мобільного телефону;

- громадяни, які не є користувачами електронного уряду, але зацікавлені в здійсненні окремих видів взаємодій за допомогою телефонного зв'язку.

Виділення категорій організацій – користувачів державних послуг може бути засноване на наступних ознаках:

- розмір організації за кількістю співробітників;
- масштаби використання ІКТ в діяльності організації;
- розташування: регіон, тип населеного пункту.

За даними зарубіжної практики інтенсивно використовують ІКТ та здатні до адаптації малі організації, які виявляють себе більш активними користувачами державних електронних послуг, ніж великі організації і в яких ІКТ не знайшли широкого застосування.

У будь-якому випадку, яким би не був рівень виділення категорій громадян, він повинен здійснюватися: (а) на основі виділених основних демографічних характеристик, (б) у відповідність з принципами, сформульованими нижче, (в) на рівні проектування переведення в електронну форму конкретних державних послуг.

Важливість забезпечення доступності державних електронних послуг в процесі створення електронного уряду має бути відображена в основних принципах формування системи надання державних послуг в електронній формі, основними з яких, є:

Принципи, що визначають якість нормативно-правових актів та адміністративних регламентів.

Нормативно-правові акти, що регулюють порядок надання послуг електронного уряду, повинні передбачати всі можливі ситуації звернення громадян за отриманням послуги. Якщо громадянин не може реалізувати своє право на доступ до державної послуги в рамках існуючого порядку її надання, але при цьому має право на отримання послуги, нормативно-правові акти наступних рівнів повинні бути оперативним доопрацьовані за рахунок включення раніше не передбачених ситуацій.

Органи виконавчої влади або місцевого самоврядування не можуть вимагати від одержувача державної послуги інформацію, не встановлену законодавством, в якому визначається порядок отримання даної послуги.

Веб-портал і електронна пошта в сукупності є основним каналом взаємодії в ході отримання державних послуг в електронній формі. Якщо надання якоїсь послуги технічно здійснено з використанням основного каналу взаємодії, інші канали взаємодії можуть бути реалізовані лише в якості додаткових.

При наданні електронних послуг організаціям у якості основного каналу взаємодії може також використовуватися спеціалізоване програмне забезпечення,

доцільність використання якого повинне бути обґрунтовано, а застосування не повинне збільшувати витрати одержувачів послуг.

У випадках, коли це не суперечить законодавству та інтересам громадян, мають бути передбачені можливості опосередкованого отримання державних електронних послуг для громадян, які не можуть реалізувати своє право доступу самостійно.

Принципи, що визначають якість інформування про послуги електронного уряду.

Органи державної влади інформують громадян про існування послуги електронного уряду та переваги отримання послуги електронного уряду в порівнянні з послугою, що надається в традиційній формі, використовуючи усі наявні засоби інформування (інформаційні стенди у місцях отримання послуги, портали державних послуг, сайти органів влади тощо).

Крім розкриття офіційної інформації про порядок надання послуг в електронному вигляді, органи державної влади роз'яснюють особливості порядку надання послуг в електронному вигляді, включаючи ризики та потенційні проблеми, які можуть виникнути в процесі отримання послуги та шляхи їх вирішення.

Принципи, що визначають технологічні параметри якості реалізації послуги електронного уряду.

Інформаційні системи, що використовуються при наданні послуг електронного уряду, повинні повною мірою реалізовувати всі вимоги нормативних актів, що встановлюють порядок надання цих послуг. Якщо громадянин не може реалізувати своє право на доступ до послуги електронного уряду в силу недосконалості інформаційної системи, що використовується при наданні послуги електронного уряду, в інформаційну систему повинні бути додані раніше не реалізовані, але передбачені у відповідних нормативних актах функції, а посадова особа, відповідальна за введення інформаційної системи в експлуатацію, має нести персональну відповідальність.

Програмне забезпечення, що використовується для реалізації взаємодій між громадянами і державою, засноване на відкритих стандартах або на специфікаціях, опублікованих у вільному доступі.

При розробці електронної державної послуги з використанням електронного каналу взаємодії (веб-портал, мобільний телефон, інтерактивне телебачення та ін), держава забезпечує технологічну можливість отримання послуги для всіх користувачів електронного уряду, що використовують даний канал взаємодії.

Держава не пред'являє вимог до навичок одержувачів послуг електронного уряду, які перевищують набір базових навичок користувачів (користування веб-браузером, робота з електронною поштою і текстовим процесором, а також робота з ЕЦП, починаючи з 3 етапу розвитку електронного уряду).

Відсутня технічна можливість нецільового використання інформації громадян у складі інформаційних систем, використовуваних при наданні державних електронних послуг. Державні службовці, які виконують функції операторів інформаційних систем електронного уряду, при взаємодії з громадянами за допомогою електронних каналів дотримуються вимог до оформлення, мови та стилю повідомлень, що направляються громадянам через інформаційну систему.

➤ Проаналізовані ризики та сформульовані принципи визначають базові пріоритети державної політики в галузі забезпечення доступності послуг електронного уряду. Однак ці принципи носитимуть декларативний

характер і не дозволяють контролювати фактичний рівень доступності державних електронних послуг у разі їх фіксації лише на папері.

Для того, щоб ці принципи могли бути практично застосовані, слід виділити конкретні напрями діяльності та показники, на підставі яких можна робити висновки стосовно виконання чи невиконання принципів доступності послуг електронного уряду. Показниками доступності послуг електронного уряду мають бути досяжні цільові орієнтири при забезпеченні доступності послуг електронного уряду.

Література.

1. Офіційний сайт видання високих технологій Cnews. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2011/12/20/469569>
2. Кондратьев Александр. Правительство придумало как увлечь россиян электронными услугами. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.marker.ru/news/510278>.
3. Портал електронних послуг Естонії. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <https://www.eesti.ee/rus>.
4. Офіційний сайт Національного центру електронного урядування України. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.nc.gov.ua/menu/publications/doc/elektronn_urad/2011_11_22_Concept.doc.
5. Дмитрий Воронков. Информация к применению. Офіційний сайт Російської бізнес-газети. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.rg.ru/2011/12/20/pravitelstvo.html>.
6. Логвінов В.Г. Організаційно-технологічні компоненти надання державних послуг в електронній формі // Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика», 2011 р., м. Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – С.208–209.
7. Мазуркевич М.В. Надання державних послуг з використанням сучасних ІКТ. // Матеріали підсумкової науково-практичної конференції за міжнародною участю «Сучасна регіональна політика: освіта, наука, практика» – Одеса, ОРІДУ НАДУ при Президентіві України, 2011. – С.209–211.
8. Мониторинг качества и доступности государственных услуг-М.: ГУ ВШЭ – 2010 – 96 с.
9. Дубов Д.В. Основы электронного урядування. // Навчальний посібник. / Дубов Д.В., Дубова С.В. – К.: Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
10. Сороко В.М. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству: / В.М. Сороко, А.В. Вишневський, О.Г. Рогожин // за ред. к.філос.н. Ю.О. Привалова. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 180 с.
11. Логвінов В.Г. Створення адміністративних регламентів надання послуг на основі формалізації управлінських процесів // Збірник наукових праць ОРІДУ НАДУ при Президентіві України «Актуальні проблеми державного управління» випуск 2(46). – Одеса, 2011. – С. 99–103.

УДК 323.213:325

Світлана Макосій

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ТЕНДЕНЦІЇ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті розглянуто основні тенденції розвитку міграційних та демографічних процесів в Україні. Проаналізовано стан нормативно-правових актів, якими регулюється діяльність органів влади в міграційній сфері. Розглянуті основні етапи розвитку Державної міграційної служби України.

Ключові слова: міграція, міграційна політика, демографія.

✦ В умовах високої нелегальної міграції, відсутності механізмів належного захисту біженців, відтоку за кордон кваліфікованих кадрів Україна, будучи країною, що претендує на повноцінне місце у європейській спільноті, зобов'язана визначити основні принципи державної міграційної політики, врегулювати сферу міграції. Необхідність забезпечення системи регулювання міграційних процесів викликана потребами підвищення ефективності протидії явищам, що становлять загрозу національній безпеці України – загостренню демографічної кризи, відпливу за кордон найбільш кваліфікованої частини трудових ресурсів та інтелектуального потенціалу.

✦ Українські вчені зробили значні кроки у дослідженні різних аспектів міграцій, особливу цінність для дослідження проблеми мають праці науковців, присвячені теорії та практиці державного управління в Україні, його механізмам, розробці соціальної політики, серед них роботи В. Бакуменка, П. Надолішного, В. Князева, В. Лугового, Н. Ніжник, Я. Радиша, В. Ребкала, В. Скуратівського та інших. Дослідженням міграційних процесів, вивченням досвіду регулювання міграційних процесів світових суспільств займалися і займаються відомі науковці: О.Власюк, Е.Лібанова, Т. Драгунова, І. Гнибіденко, О. Малиновська, О. Піскун, С. Пирожков, О. Позняк, І. Прибиткова, М. Романюк, О. Хомра. У галузі методології та методів вивчення міграцій та управління ними, сутнісних характеристик міграційних процесів значні здобутки належать російським науковцям, серед них: Т. Заславській, Л. Рибаківський, Т. Заславський, М.Вайнер.

✦ Проаналізувати сучасний стан міграційної політики України в контексті демографічного розвитку.

✦ Право на свободу пересування отримало міжнародне визначення з прийняттям 1948 року Всезагальної декларації прав людини. З того часу міжнародна міграція набрала величезних обертів, а кінець ХХ і початок ХХІ століть, на думку багатьох дослідників, можна назвати «епоєю міграції». Нині міжнародна міграція стала глобальним процесом і, охопивши практично всі континенти й країни, а також усі соціальні верстви, перетворилася на суттєвий економічний, соціальний і гуманітарний чинники розвитку. Збільшення масштабів міграції зумовлені нерівномірним розвитком країн, демографічними чинниками, глобалізацією економіки, військовими конфліктами.

Визначеність міграційної політики для будь-якої країни сьогодні є настільки важливою, що без неї неможливо представити ефективний розвиток країни. Це

Постановка проблеми

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Мета

Виклад основного матеріалу