

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ: ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

*Р. А. Коваль,
магістр державного управління,
старший викладач кафедри управління персоналом та
економіки праці, Харківський регіональний інститут
державного управління Національної академії державного
управління при Президентіві України*

У статті розглядається електронне урядування у якості концепції державного управління в інформаційному суспільстві, визначено його мету, завдання, етапи впровадження. Проаналізовано сучасний стан електронного урядування в Україні, визначено проблеми та перспективи його впровадження.

ВСТУП

Державна управлінська діяльність на сучасному етапі розвитку суспільства зазнає суттєвих змін як за своїм змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не тільки з корінною перебудовою форм і методів державного управління, а й з підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки і технології збирання та обробки управлінської інформації. Поява сучасної техніки й технології збирання та обробки управлінської інформації викликає необхідність вивчення й осмислення їх суті, місця й ролі в управлінському процесі.

Проблемам інформаційних технологій в контексті формування державної інформаційної політики України присвячені праці низки вітчизняних вчених, зокрема, В.М. Гейця, М.І. Долішнього, С.М. Злупка, Г.І. Калитича, Ю.М. Канигіна, Б.А. Малицького, В.С. Михалевича, С.І. Пирожкова, Г.Г. Почепцова, І.В. Сергієнка, С.А. Чукут та ін. Питання інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади в умовах інформаційного суспільства, а також перспективи впровадження електронного урядування досліджували С. Булега, А. Голобуцький, Г. Головка, С. Зуєв, Н. Корніловська, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Мостовенко, О. Орлов, В. Стеклов, В. Тронь, О. Шевчук, І. Шпекторенко та ін. Разом з тим стан інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні залишається незадовільним. Впровадження електронного урядування уповільнюється не тільки з технічних причин, а також за рахунок відсутності комплексної державної політики щодо формування та функціонування інформаційно-аналітичних систем, що підвищують рівень прозорості та підзвіт-

ності центральної та місцевої влади. Тож дослідження, які сприятимуть прискоренню трансформації інформаційно-аналітичного забезпечення влади у напрямі підвищення якості та прозорості її діяльності та забезпечення доступу громадськості до процесу прийняття управлінських рішень, являються надзвичайно актуальними.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Метою статті є аналіз сучасного стану електронного урядування в Україні та визначення проблем, що постають перед інформаційно-аналітичним забезпеченням діяльності органів державної влади в період переходу до інформаційного суспільства.

РЕЗУЛЬТАТИ

На даний час можна з упевненістю сказати, що сучасне суспільство поступово перетворюється, як і припускали відомі філософи і вчені, у "постіндустріальне" чи "інформаційне" суспільство. При цьому виявляються характерні риси даного суспільства, а саме: відзначається зниження ролі матеріального виробництва, розвиток сектора послуг і зростаюча роль інформації. Так, наприклад, американський соціолог Даніель Белл у своєму дослідженні відзначав: "...Постіндустріальне суспільство базується на послугах. Тому воно являє собою гру між людьми. Головне значення мають вже не мускульна сила і не енергія, а інформація..." [1, с. 171].

Інформаційні технології, що сьогодні активно впроваджуються в Україні і в усьому світі, відкривають для нашої держави нові можливості здійснення внутрішньої і зовнішньої політики. Це означає, що коли проста сума інформаційних технологій по-

роджує таке глобальне, цивілізаційного рівня явище як Інформаційне суспільство, громадяни отримують надзвичайно дієвий вплив на розвиток суспільства, держави, економіки... Утворюється Електронна Україна, e-Ukraine, яка змінює принципи функціонування основних соціальних інститутів українського суспільства [4]. В зв'язку з цим важливої ролі набуває розвиток електронного урядування як концепції державного управління в інформаційному суспільстві.

Визначення електронного уряду будуються фахівцями за різними принципами. Одні автори надають перевагу визначенням описовим — які саме перетворення 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. Є також короткі технічні визначення, які акцентують увагу суто на використовуваних технологічних рішеннях та специфічних програмних продуктах, та економічні, орієнтовані на максимальну ефективність управління державою.

Систематизацію трактувань поняття електронного уряду було здійснено О. Голобуцьким та О. Шевчуком [3]. Серед виділених ними визначень електронного уряду, на нашу думку, найбільш точними є такі:

— організація державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі та розповсюдження інформації, надання послуг державних органів всіх гілок влади, всім категоріям громадян (пенсіонерам, робітникам, бізнесменам, державним службовцям тощо) електронними засобами, інформування тими ж засобами громадян про роботу державних органів;

— метафора, що означає інформаційну взаємодію органів державної влади і суспільства з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій;

— трансформовані для урядових та державних організацій ідеї електронного бізнесу, в яких уряд виступає як різновид корпоративного користувача інформаційних технологій;

— система локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами.

Електронний уряд у західному сприйнятті складається з трьох основних модулів:

- 1) G2G — government to government, уряд уряду;
- 2) G2B — government to business, уряд бізнесу;
- 3) G2C — government to citizens, уряд громадянам.

Електронний уряд включає численні прикладні елементи:

- свободу доступу громадян до державної інформації.
- переведення державних орга-

нів на безпаперове діловодство;

— встановлення для всіх державних органів показників ефективності роботи на рік і регулярний їх контроль, що проводиться як парламентом, так і громадянами;

— введення в державних органах пластикових карт для ідентифікації держслужбовців, перерахування їм зарплати, розрахунків за відрядженнями;

— перенесення до мережі більшості стандартних трансакцій між державою та громадянами чи суб'єктами підприємництва тощо.

Але зведення ідеї електронного уряду лише до ряду прикладних аспектів, таких як введення електронного документообігу та переведення в електронну форму спілкування громадян з бізнесом і владою, розуміння його у якості способу модернізації вже існуючих структур та відносин, а не як самостійної ідеї комплексної трансформації самих принципів організації управління державою, є невиправданим. На думку С.Чукот, електронний уряд — це передусім модернізація самого процесу державного управління згідно з новими умовами суспільного розвитку [8].

О. Голобуцький та О. Шевчук вважають, що слід відрізнити уряд, обладнаний електронним інтерфейсом (он-лайнний уряд, government online), від електронного уряду [3]. Зрозуміло, що он-лайнний інтерфейс є невід'ємним елементом електронного уряду, але не завжди он-лайнний уряд є електронним урядом. Останній вимагає більш глибокої перебудови традиційних форм діяльності, оскільки прозорість структур державного управління не вирішується простим підключенням до Інтернету.

Електронне урядування має ініціюватися спільно трьома секторами, що визначають засади суспільного життя, — державним, громадським та бізнесовим. В Україні спеціалізація економічного та суспільно-політичного становлення зумовлює пріоритетність позиції держави у процесах соціальної трансформації на основі інформаційних технологій. Зокрема, запровадження електронного уряду належить до сфери відповідальності урядових структур.

Урядова мережева інфраструктура має й може вирішувати актуальні політичні, економічні та соціальні завдання держави. Об'єднання можливостей урядового Інтернету та урядового порталу має забезпечити виконання таких завдань:

1. Реалізація права громадян на доступ до відкритої державної інформації.

2. Доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади зміцнюватиме довіру до держави і провадженню нею політики.

3. Взаємодія і постійний діалог держави з громадянами й інститутами громадянського суспільства, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю держав-

них органів і організацій.

4. Об'єднання інформаційних ресурсів і сервісів органів державної влади та місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору.

5. Вдосконалення системи державного управління, оптимізація структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісний вираз, в систему державних мережевих сервісів, що відповідатиме реальним потребам громадян і організацій.

6. Ефективна підтримка економічної діяльності державних господарчих суб'єктів, що дозволяє їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір.

7. Взаємодія та співпраця з державними органами зарубіжних країн і міжнародними неурядовими організаціями [3].

Але все ж запровадження інтернет-мережі, хоча воно й забезпечує значну економію бюджетних коштів, не в змозі забезпечити виконання завдань електронного уряду у повному обсязі. Адже запровадження електронного уряду спрямоване на досягнення трьох основних цілей:

1) підвищення ефективності роботи управлінського апарату — впорядкування збирання податків, законів і регулювання, реєстрація інформації, документообіг (виконання більшості цих функцій якраз і оптимізує інтранет);

2) економічний розвиток (полегшення процедур, пов'язаних з виробництвом і торгівлею, підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку);

3) підвищення якості життя громадян (вдосконалення системи соціальних послуг, системи охорони здоров'я, надійніше забезпечення безпеки, збільшення можливостей для освіти, забезпечення ефективнішого захисту довкілля).

Таким чином, виходячи із зазначених цілей і завдань, слід вести мову про створення в Україні універсального урядового порталу як ще одного елемента електронного уряду. Універсальність порталу означає доступ до всіх державних служб з одного сайту, звільняє від необхідності розшукувати адресу потрібного сайту через пошукові системи та іншими способами, що відбирають робочий або вільний час громадянина, час оплаченого доступу і часто призводять до стресу користувача.

Створення єдиної інформаційної системи може стати черговим кроком на шляху запровадження в Україні "Концепції електронного урядування" (система електронного урядування була вперше презентована у вересні 2005 року). На думку фахівців [7], вона складається з двох взаємозалежних (і одночасно самостійних) проектів (підконцепцій). Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоратив-

ної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями.

Для осмислення цілей електронного уряду доцільним є розподіл його впровадження на три етапи [5]:

1. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації. Стратегії здійснення цієї стадії електронного урядування можна почати з оприлюднення урядової інформації в Інтернеті, насамперед, розмістивши там закони, інші нормативно-правові акти, форми необхідних документів, статистичні та економічні дані. Одним з елементів цієї стадії може бути створення урядового вебпорталу, що відкриває доступ до різних вебсайтів та інформаційних ресурсів "крізь одне вікно".

2. Розширення громадянської участі в державному управлінні. Інтерактивний електронний уряд передбачає наявність двосторонніх комунікацій, починаючи з таких базових дій, як публікація електронних адрес державних службовців чи форм для зворотнього зв'язку, що дають громадянам змогу залишати свої коментарі щодо проектів законодавчих актів чи інших пропозицій у сфері державної політики. Ця стадія електронного урядування може також передбачати створення форумів за участю громадян і представників уряду, де люди можуть обмінюватись ідеями, підвищувати свою обізнаність у тих чи інших питаннях і створювати можливості для активної діяльності, яка не має дистанційних обмежень.

3. Надання державних послуг у режимі он-лайн. Органи влади можуть розширити свою присутність в Інтернеті, створюючи такі вебсайти, які дають користувачам можливість здійснювати трансакції в режимі он-лайн. Основні переваги, які надають такі нововведення, полягають у довгостроковій економії на витратах, забезпеченні підзвітності (завдяки впровадженню електронного обліку) та підвищенні продуктивності праці.

Електронна інформаційна система "Електронний Уряд" передбачає широке використання сучасних засобів інформаційно-комунікаційних технологій, в першу чергу — Інтернет, на всіх рівнях державного управління — від Уряду до місцевих адміністрацій, об'єднання локальних державних мереж в єдину мережу, доступ державних службовців до Інтернет, а також створення можливості інтерактивної участі громадян України через Інтернет у державних процесах.

Станом на вересень 2007 року в мережі Інтернет представлені всі центральні органи виконавчої влади (далі — ЦОВВ) і обласні державні адміністрації (далі — ОДА) та 96 % районних державних адміністрацій (далі — РДА). При цьому власні сайти мають 67 % РДА, а інші представлені на сайтах ОДА. Також в мережі Інтернет представлена інформація про територіальні органи ЦОВВ (окремі вебсайти чи сторінки вебсайтів ЦОВВ) та урядові органи державного управління, які діють у

складі ЦОВВ і підпорядковуються їм [6].

Сайти органів державної влади приводяться у відповідність до вимог постанов Кабінету Міністрів України від 04.01.2002 № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" та від 29.08.2002 № 1302 "Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади".

Здійснюються кроки щодо впровадження "електронного урядування", зокрема здійснюється інтеграція до Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади на рівні єдиної програмно-технічної платформи.

Всі ЦОВВ надають інформаційні послуги на рівні інформування про послугу; найменування послуги; адміністративний орган, що надає послугу; нормативні документи, що регулюють надання послуги; консультаційні матеріали.

Надають послуги на рівні односторонньої взаємодії 90 % ЦОВВ, тобто на вебсторінці розміщуються електронні форми документів, які необхідні для отримання відповідної послуги, забезпечується можливість користувачам послуг отримати та надрукувати ці форми документів, надаються інструктивні матеріали щодо їх заповнення.

Більше 80 % ЦОВВ та всі ОДА мають на своїх веб-сайтах розділ "Каталог послуг", який містить повний перелік державних (адміністративних) послуг органу виконавчої влади, що систематизовані за сферами їх надання — громадянам України, юридичним особам України, державним службовцям України та міжнародній спільноті.

Інформаційні послуги загального призначення надаються органами виконавчої влади громадянам та юридичним особам з власних веб-сайтів та за допомогою Єдиного веб-порталу.

Більшість ЦОВВ та ОДА мають послуги "Інтернет-приймальня" "Зразки документів", "Вакансії". Також надаються послуги спеціалізованого призначення, зокрема "закупівлі за державні кошти", "подання податкової, статистичної та іншої звітності", "оформлення особистих документів, зокрема свідоцтв тощо", "консультації щодо вступу до вищих навчальних закладів", "реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності, оформлення необхідних документів", "соціальне забезпечення", "звернення до правоохоронних органів", "реєстрації транспортних засобів".

Крім того, майже всі ЦОВВ та ОДА наводять на власних вебсайтах інформацію щодо завдань та нормативно-правових засад діяльності, основні функції структурних підрозділів, нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу, плани підготовки органом проектів регуляторних актів та зміни до них, повідомлення про оприлюднення проектів регуляторних актів, проекти цих актів і аналіз їх регуляторного впливу.

На більшості сайтів РДА представлено загальну інформацію щодо їх діяльності, а саме: структуру та керівництво органу, нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу, основні функції та нормативно-правові засади діяльності, вакансії, проведення конкурсів, тендерів тощо.

До позитивного можна віднести наявність у деяких органів виконавчої влади більш ніж одного сайту. Так, Міністерство закордонних справ України в квітні 2007 року представило вебпортал підтримки інвестиційного співробітництва та зовнішньоекономічних проектів (www.ukraine-tipp.gov.ua), який спрямований на активізацію зовнішньоекономічних зв'язків регіонів України та залучення потенційних інвесторів і закордонних партнерів до реалізації спільних проектів у всіх куточках України.

Європейський Союз визначив 20 базових державних послуг, реалізація яких відслідковується на рівні всього Європейського співтовариства в якості одного з індикаторів прогресу країн на шляху до "електронного урядування". Перелік базових послуг містить у собі 12 послуг для громадян і 8 — для бізнесу.

Зазначені послуги мають схожість з переліком введених постановою Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади". Але базові послуги ЄС знаходяться на рівні інтелектуальної взаємодії (обробка бланків, включаючи перевірку дійсності) та транзакційних послуг (розгляд питання, ухвалення рішення й поставка (оплата), CRM додатки (система керування взаємодією із клієнтами), включення персональних даних, опитування й голосування), а послуги українських органів виконавчої влади на стадії інформаційної взаємодії (базовий пошук, взаємозалежні сайти; завантаження бланків тощо).

Таким чином, у більшості сайтів застосовані режими рівня інформування (надання безпосередньої інформації про державні (адміністративні) послуги) та односторонньої взаємодії (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа), але все ще відсутні режими двосторонньої взаємодії (не забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію) та проведення трансакцій.

ВИСНОВКИ

Електронний уряд являється концепцією здійснення державного управління, притаманної інформаційному суспільству, яка ґрунтується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій та цінностях відкритого громадянського суспільства та характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для громадського контролю та ініціативи. Електронний уряд необхідно сприймати не як витратне час-

ткове технологічне рішення, а як концепцію здійснення управління державою, яка є необхідним елементом масштабного інформаційного перетворення суспільства. Зміна нормативно-правової бази, освітніх акцентів, принципів формування і витрачання бюджету, екологічних орієнтирів, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, перенесення наголосів в економіці, оновлення і розширення ціннісних парадигм суспільства — все це разом з багатьма іншими компонентами повноцінної життєдіяльності суспільства є підґрунтям для якісної перебудови державного управління, для створення і функціонування електронного уряду.

Предметом подальших досліджень може стати розробка механізмів вдосконалення електронного урядування шляхом розширення двосторонньої взаємодії між органами влади і громадськістю та представниками бізнесу.

Література:

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования: Перевод с англ. — М.: Academia, 2004. — 788 с.
2. Булега С. Електронний уряд. Впровадження сучасних інформаційних технологій у сферу державного управління // Актуальні теоретико-методологічні та організаційно-практичні проблеми державного управління: Матеріали науково-практичної конф. за міжнар. участю, Київ, 28 травня 2004 р.: У 2 т. / За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. — К.: Видво НАДУ, 2004. — Т. 2. — С. 366.
3. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд. — К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2002. — 174 с.
4. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути. — К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2001. — 104 с.
5. Електронний уряд: прогрес на службі демократії // Вісник центру. Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. — 9 червня 2003. — № 191.
6. Інформаційна довідка щодо стану електронного урядування в Україні станом на вересень 2007 року // http://www.stc.gov.ua/uk/publish/article/68208?searchForm=1&searchPublishing=1&search_param=%D0%BF%D0%B5%D1%80%D1%96%D0%BE%D0%B4
7. Коліушко І.Б., Демкова М.С. Електронне урядування — шлях до ефективності та прозорості державного управління // <http://www.isu.org.ua/uploads/publications/20.doc>
8. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації // Вісник ВАДУ. — 2003. — № 2. — С. 429—433.
9. Шпекторенко І.В. Інформаційне суспільство і державна служба // Університетські наукові записки. — 2006. — № 3—4 (19—20). — С. 421—423.