

УДК 351–028.27:323

Людмила Галаган,

завідувач інформаційно-аналітичного відділу ФПУ НБУВ,
канд. політ. наук

ІНФОРМАЦІЙНИЙ ПОТЕНЦІАЛ Е-УРЯДУВАННЯ В ЗАБЕЗПЕЧЕННІ КОМУНІКАТИВНИХ ЗВ'ЯЗКІВ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ З ГРОМАДСЬКІСТЮ

У статті розглянуто особливості впровадження та функціонування системи електронного урядування в Україні, а також формування й доступ громадян до масиву інформаційних ресурсів у межах цієї системи, що забезпечує активну комунікацію влади й суспільства з актуальних питань державного управління.

Ключові слова: е-урядування, документальні ресурси, електронний уряд, інформаційно-комунікативні технології, органи державної влади.

На сучасному етапі державного розвитку вагомим показником ефективності демократичних процесів у тій чи іншій країні можна вважати рівень залученості громадськості до прийняття різних управлінських рішень та активну участь в оцінюванні державної політики. Це, у свою чергу, передбачає створення ефективної системи доступу до достовірної емпіричної інформації щодо найбільш значущих аспектів діяльності владних органів. Свобода доступу до державної інформації зміцнює довіру до держави й політики, яку вона проводить на міжнародній арені, а також забезпечує необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів та організацій, що сприяє довірі й іноземних інвесторів.

Вагома роль у цьому належить, зокрема, інформаційним ресурсам електронного урядування, яке на сьогодні стало не просто технологічним рішенням, а концепцією здійснення державного управління як елементу масштабного перетворення суспільства. Зміна принципів формування і витрат бюджету, перерозподіл зон пріоритетної компетенції державних і громадських структур, оновлення й розширення ціннісних парадигм суспільства стали підґрунтям для реінженірингу державного управління, а отже, для створення і функціонування електронного уряду. До переваг цієї технології в державному управлінні слід віднести зручне оперування даними, швидкість обслуговування громадян, економічна вигідність переходу від паперового документообігу до електронного, зменшення

навантаження на довідкову службу держави, часткова автоматизація праці, вільний і дешевий контакт державних службовців не лише в країні, а й за її межами, цілодобовий доступ до необхідних документальних ресурсів.

Вагомий внесок у дослідження цього питання зробили російські дослідники С. Пархоменко, А. Гор, К. Головшинський. У працях М. Бонема, А. Гренлунда, Д. Сейферта, У. Тейлора, Дж. Фонтейна наведено аналіз функціонування електронного уряду, який дає можливість зрозуміти його природу. Вітчизняні наукові джерела представлені працями Ю. Шапочки, П. Клімушина, І. Клименка, А. Линьова, Е. Аблякімова та ін., але, загалом, вони поки що не мають системного характеру досліджень у цій сфері.

Тому метою цієї статті є визначення місця й функціональної ролі інформаційних ресурсів е-урядування в побудові загальної картини діяльності органів державної влади й забезпеченні взаємодії владних органів із громадськістю.

За багато років в Україні нагромаджена велика кількість інформаційних джерел, обсяг яких збільшується завдяки стрімкому розвитку Інтернету. У 2000 р. було прийнято Указ Президента України «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні». У цьому документі серед основних завдань – розширення й вдосконалення подання в мережі Інтернет об'єктивної інформації про Україну, зокрема тієї, що формується в органах державної влади та органах місцевого самоврядування. У грудні 2010 р. затверджено Концепцію створення електронного урядування в Україні, у 2011 р. прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації», у яких одним із принципів забезпечення доступу до публічної інформації та інформації органів державної влади визначено прозорість і відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень. Слід зауважити, що цією Концепцією передбачається створення в бібліотеках спеціальних центрів надання послуг, центрів обслуговування населення та умов для участі громадян, об'єднань і суб'єктів господарювання в процесі підготовки державних рішень. На період до 2014 р. Концепція передбачає «освоєння технологій інтерактивної взаємодії з громадянами та забезпечення передачі е-документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримку в актуалізованому стані та надання доступу до них» [3].

На сьогодні інформаційна система «Електронний уряд» (від англ. *electronic government* – електронний уряд, електронне урядування) –

це «система збору, введення, пошуку, обробки, збереження та надання на вимогу користувача згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів, покликана забезпечити надання державними органами всіх гілок влади численних послуг бізнесу та всім категоріям громадян, а також інформування громадян про роботу державних органів» [1]. Метою створення цієї інформаційної системи є досягнення об'єктивності, оперативності, відкритості державного управління; якнайповніше забезпечення реалізації громадянами конституційних прав на участь у керуванні державними справами; підвищення ефективності діяльності органів державної влади всіх рівнів. Це нова якість надання послуг в електронному вигляді державними службами громадянам та комерційним і бізнесовим структурам, наприклад для отримання офіційних документів на дозвіл, сплати податків, надання статистичної інформації тощо.

За потребами часу та ємкістю фінансових витрат на ефективне впровадження електронного урядування важливо здійснювати суспільний моніторинг ефективності його впровадження. Для активної участі громадян у процесі формування електронного уряду держава має забезпечити широкий доступ населення до інформаційно-комунікативних технологій, розвиваючи комп'ютерну освіту й підвищуючи рівень доступності нових технологій. При цьому звичайне забезпечення громадськості комп'ютерами чи модемами до кінця не вирішить цього питання, адже «електронний уряд необхідно розглядати як важливу частку інформаційного суспільства» [5].

Значний інтерес для України становить досвід країн пострадянського простору. Електронний уряд сформовано в країнах Балтії: Естонії і Латвії. Зокрема, наприкінці 2000 р. в Естонії було оголошено про реалізацію програми комп'ютеризації Кабінету міністрів. Інформаційна система естонського Кабінету міністрів дає можливість обмінюватися документами в електронному вигляді, знайомитися з поправками, внесеними міністрами до проектів нормативних актів, що обговорюються, проводити голосування в режимі онлайн. Особливістю запровадження електронного урядування в Естонії є цілковита інтернетизація Ради міністрів Естонії: усі урядові рішення, крім таємних, за лічені хвилини після їх прийняття викладаються в мережі. Цей метод керування допомагає заощадити час, уникнути нескінченних паперів і підтримувати політиками імідж рішучих новаторів.

Також в Естонії створено інтернет-портал «Сьогодні вирішую я» (Tapa otsustan mina), за допомогою якого громадянин Республіки Естонія може взяти участь у керуванні державою – висловити свою думку про поточні

процеси в країні, запропонувати поправки до законопроектів а також голосувати. Якщо ідея поправки чи іншої пропозиції містить раціональне зерно й підтримується іншими інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією у відповідне міністерство.

Таким чином, інформаційні технології в органах влади повинні допомагати в організації керування державою і взаємодії з громадянами шляхом максимального використання нових технологічних підходів в організації їхньої діяльності. На основі широкого доступу до документальних ресурсів електронного урядування можна вирішити ряд проблемних питань, таких як своєчасне надання й виконання документів, якість ухвалення управлінських рішень, якість підготовки колективних документів, запобігання проявам корупції. До основних документальних ресурсів можна віднести:

1. Регуляторні акти, прийняті Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України, Національним банком України, Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення, іншими державними органами, центральними органами виконавчої влади, Верховною Радою Автономної Республіки Крим, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також посадовими особами будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти. До регуляторних органів також належать територіальні органи центральних органів виконавчої влади, державні спеціалізовані установи та організації, некомерційні самоврядні організації, які здійснюють керування окремими видами загальнообов'язкового державного соціального страхування, якщо ці органи, установи та організації відповідно до своїх повноважень приймають регуляторні акти, нормативно-правові акти, які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади й суб'єктами господарювання; прийняті уповноваженим регуляторним органом інші офіційні письмові документи, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовуються неодноразово й щодо невизначеного кола осіб і які або окремі положення яких спрямовані на правове регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, незалежно від того,

чи вважається цей документ відповідно до закону, що регулює відносини в певній сфері, нормативно-правовим актом.

Відповідно до ст. 12–14 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [2] регуляторні акти, прийняті регуляторними органами, офіційно оприлюднюються у визначених друкованих засобах масової інформації та/або шляхом розміщення на офіційній сторінці відповідного регуляторного органу в мережі Інтернет. Також громадяни можуть вільно користуватися регуляторними актами, розміщеними на сервері Верховної Ради України (www.rada.gov.ua) та інтернет-сайтах органів державної влади й органів місцевого самоврядування.

2. Аналітичні документи – офіційні інформаційно-аналітичні документи органів державної влади, які оприлюднюються в засобах масової інформації, на інтернет-сайтах. До них належать доповідні, пояснювальні, аналітичні записки, аналітичні або інформаційні довідки, доповіді, виступи.

3. Організаційні документи – офіційні документи органів державної влади, які регулюють або регламентують внутрішню діяльність органу державної влади. Це посадові інструкції працівників, робочі плани, внутрішні накази, карти послуг, плани заходів.

4. Звітні документи органів влади – це проміжні й підсумкові звіти, протоколи засідань і нарад, матеріали колегій.

5. Офіційні статистичні дані – дані, які періодично друкуються у вигляді статистичних довідників, статистичних довідок. Оскільки статистичні дані збирають регулярно впродовж тривалого часу, дослідження може відстежити тенденції за досить значний його проміжок. Державні органи нагромаджують і збирають інформацію щодо різних позицій: дозволи на будівництво й руйнування будівель, порушення житлового законодавства, податкові документи, свідоцтва про народження й смерть, журнали реєстрації викликів служби невідкладної медичної допомоги, міліцейські звіти, дані програм надання державної допомоги, документи служби соціальної допомоги родинам з дітьми, звіти про кримінальні злочини, реєстраційні документи на авто й посвідчення водіїв тощо. Доступність більшості з цих даних обмежена через вимоги захисту приватного життя і конфіденційної інформації. Проте на сьогодні при усуненні ідентифікаційних даних осіб інформація набуває ширшого доступу. Основна перевага статистичних даних – це можливість спостерігати розвиток тенденцій у часі.

6. Відповіді органів державної влади на письмові запити чи звернення (колективні та індивідуальні) громадської організації чи громадян.

7. Повідомлення в засобах масової інформації – пошук усіх публікацій з певного питання в певних газетах, журналах і телевізійних програмах з подальшим їх кодуванням за відповідними змінними.

8. Документи інших організацій – це результати моніторингових й кампаній адвокати (англ. *advocacy*), опитувань громадської думки, що проводяться іншими громадськими організаціями, дослідними чи аналітичними центрами, результати наукових конференцій. Ці дані можуть бути у вільному доступі або надаватися за запитом [4].

Формування й реалізація державної політики у сфері документальних ресурсів е-урядування в основному відбувається в рамках звичайних процедур діяльності органів державної влади і відповідно до загальних принципів і правил побудови системи цих органів. Водночас світовий досвід показує, що керування цими ресурсами повинно охоплювати не лише організацію і забезпечення функціонування певних масивів інформації і документів, а й керування людськими, фінансовими і технічними ресурсами, які пов'язані з відповідним інформаційним ресурсом.

Одним з напрямів розвитку сучасного електронного урядування в Україні є робота з поліпшення використання веб-сайтів у діяльності вищих органів державної влади і висвітлення різних інформаційних ресурсів, що, з одного боку, підвищує ефективність їхніх дій, а з іншого – поліпшує інформованість громадян про дії влади. Натомість, конфіденційність є зворотним боком прозорості та відкритості системи влади й стосується специфічних сторін життєдіяльності громадянина, суспільства й держави. В Україні на законодавчому рівні цей принцип реалізовано в ряді законів, насамперед у законах України «Про таємницю», «Про інформацію», «Про захист персональних даних», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про електронний цифровий підпис», «Про електронні документи та електронний документообіг» тощо. Водночас невирішеними залишається ряд проблемних питань, насамперед відсутність чітких критеріїв віднесення документальних ресурсів до категорії для службового користування, недостатня визначеність механізмів щодо персональних даних. Упровадження електронного урядування робить систему державного управління більш уразливою з боку різних загроз: кіберзлочинності, кібертероризму, проведення спеціальних інформаційних операцій, поширення недостовірної інформації, маніпулювання свідомістю громадян тощо.

Крім того, результати впровадження інформаційно-комунікативних технологій в органах державної влади мають переважно внутрішньовідомчий характер, що не дає змоги істотно поліпшити міжвідомчу взаємодію і підвищити якість державних послуг, що надаються громадянам. Неналежно виконується обов'язок органів влади розмішувати та оперативно оновлювати на власних сайтах у мережі Інтернет необхідну інформацію. Сайти часто не підтримуються централізовано, не об'єднуються в єдиний портал і передбачають лише односторонній зв'язок без надання громадянам і бізнесу державних послуг. Актуальною залишається проблема доступу громадян й організацій до мережі Інтернет, особливо в сільській місцевості, невеликих містах і віддалених районах.

Не сформована також єдина інфраструктура міжвідомчого обміну даними в електронній формі. Інформаційні ресурси багатьох державних інформаційно-аналітичних систем не доступні іншим органам державної влади для оперативного використання. Недосконалою є система національних стандартів з інформаційних технологій, які не гармонізовані зі стандартами ISO/IEC і CEN/CENELEC. Використання недокументованих форматів даних, протоколів обміну, інших закритих інформаційних технологій і відсутність єдиних класифікаторів, довідників і схем даних обмежують можливість застосування автоматизованих засобів пошуку та аналітичної обробки інформації. Відсутня єдина система планування й моніторингу ефективності реалізації державних програм і проєктів, а також доступ до цієї інформації громадян.

Враховуючи численні недоліки й перешкоди на шляху впровадження системи е-урядування в Україні, необхідно подолати відомчий підхід до роботи в системі, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів й несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Адже в сучасному управлінському процесі е-урядування здатне змінити безпосередньо природу влади, зробити її більш прозорою і підконтрольною громадськості, створити умови для нормального розвитку освітньої сфери й своєчасного ухвалення поточних управлінських рішень, поліпшити інвестиційний клімат, забезпечити реальну участь громадян у процесах творення та аналізу політики, розробці законодавчих документів тощо.

Список використаних джерел

1. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування : навч. посіб. / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – Київ : Вид-во ДУС, 2006. – С. 5.
2. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської

діяльності : Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1160-15/page2>. – Назва з екрана.

3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження від 13 груд. 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2250-0-2010-p>. – Назва з екрана.

4. *Шапочка Ю. В.* Загальні методи збирання даних для оцінювання діяльності органів державної влади громадськими організаціями [Економічний ресурс] / Ю. В. Шапочка // Державне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2. – Режим доступу: <http://www.academy.gov.ua/ej/ej14/>. – Назва з екрана.

5. *Яцюк В. О.* Вища освіта в розвинутих країнах / В. О. Яцюк // Формування ринкових відносин в Україні : зб. пр. – 2005. – Вип. 7 (50). – С. 72–80.