

УДК 354.1/314.1

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ: ПОНЯТТЯ, ПРИНЦИПИ ТА ПЕРЕДУМОВИ

Дніпров О.С., к. ю. н.,
докторант кафедри адміністративного та інформаційного права
Навчально-науковий інститут права та психології
Національного університету «Львівська політехніка»

У статті розглянуто організаційно-правові механізми державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування. Вивчено сутність електронного урядування, який полягає не лише в тому, що воно являє собою модернізацію системи державного управління, адаптацію її до потреб інформаційного суспільства, а передбачає, насамперед, взаємодію громадян із владою за допомогою сучасних інформаційно-комп'ютерних технологій. Таким чином, важливим складником електронного урядування є електронна демократія, головною метою якої є задоволення потреб громадян, досягнення суспільних цінностей шляхом використання переваг інформаційного суспільства, подолання таких негативних явищ, як корупція, бюрократизація та формалізація сучасного управлінського процесу, надання послуг громадянам згідно з їхніми потребами тощо.

Ключові слова: механізми державного управління, місцеві органи влади, електронне урядування, інформаційна політика, розвиток.

В статье рассмотрены организационно-правовые механизмы Государственного управления развитием информационного общества и электронного управления. Изучена сущность электронного управления, которое состоит не только в том, что оно представляет собой модернизацию системы государственного управления, адаптации ее к потребностям информационного общества, а предполагает, прежде всего, взаимодействие граждан с властью с помощью современных ИКТ. Таким образом, важной составляющей электронного управления является электронная демократия, главной целью которой является удовлетворение потребностей граждан, достижение общественных ценностей путем использования преимуществ информационного общества, преодоление таких негативных явлений, как коррупция, бюрократизация и формализация современного управленческого процесса, оказание услуг гражданам согласно их потребностей и т. п.

Ключевые слова: механизмы государственного управления, местные органы власти, электронное управление, информационная политика, развитие.

Dniprov O.S. ELECTRONIC GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL: CONCEPT, PRINCIPLES AND PRECAUTIONS

The article deals with the organizational and legal mechanisms of state governance for the development of the information society and e-governance. The essence of e-government is explored, which consists not only in the fact that it is a modernization of the system of public administration, its adaptation to the needs of the information society, but primarily involves the interaction of citizens with the authorities through modern ICTs. Thus, an e-democracy is an important component of e-governance, the main goal of which is to meet the needs of citizens, to achieve social values through the use of the benefits of the information society, to overcome such negative phenomena as corruption, bureaucratization and formalization of the modern management process, provision of services to citizens according to their needs, etc.

Key words: mechanisms of state administration, local authorities, e-government, information policy, development.

Постановка проблеми. Сьогодні одним із пріоритетів розвитку України як незалежної, демократичної, соціальної та правової держави є розвиток інформаційного суспільства, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними. Значне місце у формуванні інформаційного суспільства займає впровадження електронного урядування, яке, власне, і є інструментом його розвитку та сприяє створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Впровадження електронного урядування протягом останнього десятиліття засвідчило, що розвивати електронне урядування лише «згори» – на центральному, загальнодержавному рівні – не є ефективним. Це марно витрачені кошти державного бюджету. Як

засвідчує досвід країн-лідерів у сфері е-урядування, для успішного впровадження електронних ініціатив необхідно об'єднати зусилля центральних і місцевих органів влади, органів місцевого самоврядування, громадян і бізнесу. Без місцевої ініціативи, підтриманої відповідними нормативно-правовими актами «згори», неможливий рух вперед щодо розвитку е-урядування.

Окрім того, без ефективного розвитку електронного урядування на місцевому рівні, не може бути його ефективного впровадження на загальнодержавному рівні. Саме про це свідчить досвід розвитку електронного урядування в Україні [1, с. 90].

При цьому слід врахувати, що впровадження системи електронного урядування як нової форми взаємодії влади і суспільства для підвищення якості публічно-управлін-



ських послуг має відбуватися на всіх рівнях ієрархії влади. Особливої уваги заслуговує місцевий рівень організації публічного управління, адже його належне функціонування забезпечує децентралізацію влади, розширення можливостей участі громадян в управлінні державою, реалізацію права населення окремої території самостійно вирішувати питання місцевого значення. Це актуалізує проблему дослідження електронного урядування на місцевому рівні [2, с. 1].

Ступінь розробленості проблеми. Теоретичному обґрунтуванню нормативно-правових, інституційно-організаційних та ресурсно-комунікаційних механізмів впровадження електронного урядування в Україні значну увагу приділено в наукових працях багатьох вітчизняних вчених, серед яких особливо доцільно виділити фундаментальні дослідження В. Бакуменка, В. Дрешпака, А. Дуди, А. Каляєва, О. Карпенка, А. Ліпенцева, Л. Прокопенка, В. Степанова, О. Сушинського, П. Петровського, В. Тертички та В. Троня. Натомість на сучасному етапі впровадження електронного урядування в Україні невідрішеною частиною загальної проблеми є: невизначеність ефективного інструментарію системи електронної ідентифікації; відсутність єдиного науково-обґрунтованого підходу щодо реалізації вітчизняної системи надання електронних послуг; неузгодженість основних засад побудови інфраструктури електронної взаємодії; нерозвиненість державно-приватного партнерства. Важливий внесок у дослідження проблем та можливостей розвитку електронного урядування роблять фахівці ООН, зокрема вони визначають індекси розвитку електронного урядування у світі.

Мета статті – розглянути організаційно-правові механізми державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування, вивчити сутність електронного урядування.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування є не просто технологічним рішенням, а інноваційною концепцією управління державою, важелем масштабного перетворення суспільства.

Основою відповідних перетворень є готовність держави, громадян використовувати можливості інформаційних технологій, оцінити їхні переваги, знаходити нові сфери їхнього застосування безпосередньо для свого життя, бізнесу, громадської та наукової діяльності, навчання тощо. Цей процес має ініціюватися спільно трьома секторами – державним, громадським і бізнесовим [3, с. 31].

Згідно з порталом електронного урядування України, електронне урядування – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [5]. Стратегії електронного уряду визначаються як «зайнятість Інтернету

і світовою павутиною для надання інформації та послуг уряду для громадян» [6, с. 122].

Електронний уряд, по суті, відноситься до «використання інформаційних технологій (ІТ), інформаційно-комп'ютерних технологій (далі – ІКТ), а також інших веб-телекомунікаційних технологій для поліпшення і/або підвищення ефективності надання послуг в державному секторі». Електронний уряд робить акцент на:

1) застосуванні ІКТ, і зокрема Інтернету, як інструменту для досягнення кращого уряду;

2) використанні інформаційних і комунікаційних технологій у всіх аспектах діяльності державної організації;

3) безперервній оптимізації надання послуг, участі території (міста, громади або ін.) та управління шляхом перетворення внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технологій Інтернету та нових засобів масової інформації [4, с. 47].

Сутність електронного урядування полягає не лише в тому, що воно являє собою модернізацію системи державного управління, адаптацію її до потреб інформаційного суспільства, а передбачає, насамперед, взаємодію громадян із владою за допомогою сучасних ІКТ. Таким чином, важливим складником електронного урядування є електронна демократія, головною метою якої є задоволення потреб громадян, досягнення суспільних цінностей шляхом використання переваг інформаційного суспільства, подолання таких негативних явищ, як корупція, бюрократизація та формалізація сучасного управлінського процесу, надання послуг громадянам згідно з їхніми потребами тощо.

Інтеграція українського державного управління до європейського адміністративного простору в умовах розвитку інформаційного суспільства сьогодні поставила нові вимоги до діяльності органів державної влади.

Електронне урядування як форма організації публічного управління є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, що забезпечує підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів публічної влади та місцевого самоврядування [7], дієвість якого підтверджується успішним досвідом країн – лідерів з реалізації механізмів електронного урядування. Цей спосіб організації державного управління дозволяє громадянам, бізнесу та некомерційним організаціям звертатися до органів публічної влади у віддалений спосіб та в режимі реального часу, отже, суттєво спрощує та підвищує ефективність процесу комунікації між даними суб'єктами.

Визначення сутності електронного урядування формулюється фахівцями, виходячи з різних позицій [8], зокрема, дослідження змін у суспільстві й окремих його державних структурах, дослідження інструментів реалізації, дослідження технологічних рішень і специфічних програмних продуктів, дослідження економічної ефективності.

Власне термін «електронний уряд» (з англ. E-government) почав активно вживатися наприкінці ХХ ст. через появу нової парадигми використання інформаційно-комп'ютер-

них технологій для підвищення ефективності публічного управління.

Існує багато трактувань цього терміна. Зокрема, деякі автори [9] акцентують увагу на конкретних діях, таких як використання державного зв'язку для перегляду вакансій під час пошуку роботи, надання заяв про пільги через веб-сайт або створення загальних баз даних для декількох відомств. Інші дають більш загальне визначення, відповідно до якого електронний уряд – це автоматизація процесу надання державних послуг [10].

Згідно з визначенням, прийнятим в Європейському Союзі, електронний уряд є застосуванням інформаційних і комунікаційних технологій в державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навичками з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави [2, с. 2].

Водночас існує певна неоднозначність у сприйнятті на рівні місцевих органів публічної влади сутності поняття та й самої концепції електронного урядування. Як правило, виникає асоціація лише з державним управлінням, проте електронне урядування уявляється включати в себе і місцеву владу. Електронне урядування передбачає функціонування всіх рівнів як єдиної системи під час їхньої електронної взаємодії. Електронна взаємодія органів публічної влади з громадянами, представниками секторів бізнесу та некомерційних організацій здійснюється саме через інформаційні представництва, що покликані реєструвати звернення громадян і організацій та надавати необхідну інформацію для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань [2, с. 2].

Функціонування такої системи електронного урядування на місцевому рівні значною мірою залежить від організації інформаційних представництв, можливості взаємодії їх з різними інформаційними структурами суспільства і безпосередньо з конкретними громадянами. Адже від повноти взаємодії всіх суспільних структур, громадян і влади, зрештою, залежить оптимальність прийнятих рішень, а отже, й ефективність їхньої реалізації.

Розглядаючи «електронне урядування» як ідею, науковці звертають увагу на її певну суперечливість [11, с. 168], що зумовлена наявністю двох протилежних точок зору. Перша з них полягає в тому, що широке застосування комп'ютерних технологій може спричинити зменшення ролі органів влади у процесі прийняття управлінських рішень, бо в цих умовах забезпечується можливість участі у прийнятті управлінських рішень широким верствам населення. Друга, навпаки, засвідчує, що впровадження онлайн-технологій може призвести до збільшення ролі органів публічної влади, підвищення результативності їхньої діяльності й відповідного збільшення значущості. Обидві позиції мають право на існування, однак друга є більш реальною, враховуючи наявність у відповідних державних структур функції адміністрування, з одного боку, та переважну пасивність громадян – з іншого. З метою визначення, чи застосовують місцеві органи публічної влади методи

електронного урядування, можна використати певні критерії-етапи:

1. Інформування громадян про діяльність місцевих органів публічної влади через інформаційні технології [9, с. 4].

2. Організація електронного документообігу в органах влади і місцевого самоврядування.

3. Забезпечення можливості онлайн-звернення громадян до органів публічної влади через Інтернет.

4. Надання адміністративних послуг через мережу [12, с. 125].

До того ж необхідно відрізнити урядування, що обладнане електронним інтерфейсом (уряд on-line), від електронного уряду, бо прозорість структур публічного управління не досягається простим підключенням до мережі Інтернет або створенням інформаційного веб-сайту. Онлайн-інтерфейс є обов'язковим елементом електронного уряду, проте далеко не завжди онлайн-уряд буде вважатися електронним. Останній потребує глибшої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями тощо.

Одним із завдань електронного урядування в умовах демократичного суспільства має виступати забезпечення доступу широких верств населення до інформації про діяльність органів влади, участь громадян у процесі прийняття управлінських рішень [13].

Тож, будь-яка система, включаючи й електронне урядування, має свої переваги та недоліки, що пов'язані зі специфічними особливостями функціонування. Якщо переваги електронного урядування є цілком наочними і зрозумілими, то недоліки цієї системи в літературі описано мало. До переваг даної системи належать:

- оптимізація механізмів публічного адміністрування за рахунок поступового впровадження функціональних складників електронного урядування G2G, G2B та G2C, підвищення ефективності публічної адміністрації у внутрішній організації своєї діяльності, підвищення якості адміністративних послуг;

- економія матеріальних і часових ресурсів, ефективніше використання бюджетних коштів, скорочення витрат на утримання державного апарату;

- забезпечення умов для розвитку електронної демократії, створення умов для прозорості та відкритості публічної адміністрації, прийняття прозорих рішень (завдяки цьому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, отже, і брати участь у прийнятті ними відповідних рішень) [14];

- зменшення корупції в органах влади.

Недоліки ж походять від слабких місць даної системи, які за умови гіпотетичного використання у злочинних цілях або банального зловживання службовим становищем з боку зацікавлених осіб можуть заподіяти шкоди інтересам держави або громадян. До подібних недоліків можна віднести:



- слабку захищеність від нового класу соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство та ін.);

- можливість здійснювати електронний контроль за життям, настроями, планами громадян, політичних організацій;

- можливість використання нових інформаційних технологій з політичною метою;

- використання її як інформаційної зброї для впливу на психіку та свідомість людей.

Разом з тим електронне урядування не є механічним поєднанням ІКТ з публічним адмініструванням. Ефективне впровадження технологій електронного урядування можливо забезпечити тільки в умовах комплексного реформування на сучасних засадах всієї системи органів публічної влади та органів місцевого самоврядування [15, с. 87]. Тому для реального втілення його в життя необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані передумови [2, с. 5].

Упровадження електронного уряду на місцевому рівні здійснюється на базі певних принципів:

- прозорості й підзвітності (робота місцевих органів влади є публічною, кожен громадянин має право отримати потрібну йому інформацію про їхню роботу, суспільство здійснює жорсткий контроль за діяльністю влади, влада регулярно надає громадськості звіти та іншу необхідну інформацію);

- системної організації інформаційно-технологічного середовища (це середовище повинне забезпечити всі процеси зберігання, оброблення, захисту і подання достовірної, повної та вчасної інформації, а також сумісність програмно-технічних засобів);

- орієнтації на громадян (громадяни є не тільки споживачами його послуг, а й тими, хто формує публічну владу, визначає політику і напрям розвитку місцевої громади) [2, с. 6];

- ефективності (ефективність електронного урядування на місцевому рівні повинна проявлятися у здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, забезпечуючи при цьому найвищу якість послуг);

- керівництва та координації процесів інформатизації (керівництво розробленням та впровадженням процесів інформатизації повинне виконуватися з єдиного центру, що забезпечує формування необхідних програм та проектів інформатизації міста, координує розроблення, забезпечує концентрацію фінансових ресурсів та їхнє ефективне використання);

- зручності та простоти використання (всі електронні програми мають на меті полегшити громадянам користування системою, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши термін очікування);

- безпеки (електронні додатки повинні повністю відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації електронних платежів, а також загальному дизайну користувацького інтерфейсу системи);

- масштабованості рішень (електронні додатки повинні забезпечувати взаємодію між

різними структурами і органами, що складають систему, і повну взаємну сумісність) [2, с. 6].

Ця система принципів має бути обов'язково доповнена принципом першої особи, згідно з яким отримання позитивних результатів у розв'язанні будь-якої проблеми можливе тільки за умови, що перша особа (особа, яка приймає рішення) особисто опікується цією проблемою, справляє свій владний вплив на інших суб'єктів [12]. На місцевому рівні це означає, що успішність процесів упровадження електронного урядування в місті залежить від зацікавленості та дієвого керівництва голови місцевої громади.

Електронне урядування на місцевому рівні – це форма організації публічного управління, за якого відбувається активна взаємодія місцевих органів влади між собою, із суспільством, людиною та громадянином, бізнесом, некомерційними організаціями за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

Упроваджуючи електронне урядування на місцевому рівні, необхідно враховувати переваги для ключових суб'єктів цих відносин – громадян, суб'єктів секторів бізнесу і некомерційних організацій та публічних органів влади. Всі вони повинні взаємодіяти між собою, а модель електронного урядування повинна бути спрямована на досягнення і задоволення інтересів кожного з них. Зокрема, такими перевагами є:

- для громадян – мати доступ до публічної інформації та отримувати адміністративні послуги через мережу, брати участь у формуванні й реалізації публічної політики;

- для бізнесу та некомерційних організацій – через мережу мати спрощений доступ до місцевих органів публічної влади та співпрацювати з ними;

- для місцевих органів публічної влади – підвищити оперативність, ефективність своєї діяльності, якість надання адміністративних послуг та залучити громадян до вирішення питань місцевого значення [2, с. 7].

Висновки. На нашу думку, електронне урядування – це система взаємодії державних інституцій з окремим громадянином та суспільством в цілому через інформаційно-комунікаційні технології, що забезпечує оперативне, відкрите та неупереджене вирішення будь-яких соціально-побутових проблем. Крім того, електронне урядування мінімізує контакт громадян із чиновниками, тим самим зменшуючи корупційний складник в державному управлінні на національному та регіональному рівнях.

На місцевому рівні для прискорення запровадження системи електронного урядування необхідно:

- розробити програми інформатизації області, районів та міст на 2018–2019 роки;

- в обласному, районних та міських бюджетах передбачити фінансування даних програм та заходів із впровадження електронного урядування;

- забезпечити поступову відмову від паперового документообігу та повністю перейти на автоматизовану систему електронного документообігу;

– запровадити систему додаткових стимулів для працівників, зайнятих у сфері обслуговування державних інформаційних ресурсів, з метою збереження існуючих та залучення нових спеціалістів з інформаційно-телекомунікаційних технологій.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Чукут С.А., Дмитренко В.І. Смарт-сіті чи електронне місто: сучасні підходи до розуміння впровадження е-урядування на місцевому рівні. Інвестиції: практика та досвід. № 13/2016. С. 89–93.
2. Коновал В.О. Методологічні засади електронного урядування на місцевому рівні: поняття, принципи, моделі та передумови. Теорія та практика державного управління. 2016. № 2(53). С. 148–156.
3. Линьов К.О. Навчальний посібник до модуля «Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби», Київ, 2016. 42 с.
4. Антикризисне управління національною економікою: монографія. / І. Малий, І. Радіонова, Л. Ємельяненко та ін.; за заг. ред. І. Малого. К.: КНЕУ, 2017. 368 с.
5. Електронне урядування. URL: <https://egovua.wordpress.com/egov>.
6. Міхровська М.С., Черноус А.Г. Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. Право і суспільство. 2016. № 2(2). С. 122–127. URL: <http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pis-2016-2%282%29-24>.
7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250–р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>.
8. Голобуцький О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд. К.: Атлант UMS, 2002. 173 с.
9. Бонем М., Сейферт Д. Потенциал «электронного правительства». Государственное управление: электрон. вестн. 2003. № 2. URL: <http://www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/bonham.pdf>.
10. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування: навч. посіб. К.: Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
11. Шеверда В.А. Електронне урядування як спосіб підвищення ефективності системи державного управління. Механізми за умов трансформаційних інновацій: виклики, реформи, досягнення: матеріали міжнар. наук. конф., м. Суми, 10–12 трав. 2007 р. Суми: СОІППО, 2007. Ч. 2. С. 168.
12. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади. Юрид. журн. 2007. № 3(57). С. 124–126.
13. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
14. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. URL: <http://ndipzir.org.ua/wp-content/uploads/2014/10/Pogrebnyak.pdf>.
15. Електронне урядування: підручник / авт. кол.: В.П. Горбулін, Н.В. Грицяк, А.І. Семенченко, О.В. Карпенко та ін.; за заг. ред. проф. Ю.В. Ковбасюка; наук. ред. проф. Н.В. Грицяк, проф. А.І. Семенченка. К.: НАДУ, 2014. 352 с.