

УДК 35.077.6

П. С. КЛІМУШИН

ВИЗНАЧЕННЯ МЕХАНІЗМІВ РЕАЛІЗАЦІЇ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ ТА НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

Визначено механізми реалізації електронної демократії та надання електронних державних послуг як складові взаємодії влади з суспільством у системі електронного уряду.

Certain mechanisms of realization of electronic democracy and grant of electronic state services as constituents of co-operation of power by a society in the system of electronic government.

Перехід до електронного врядування розпочинається з віддзеркалення діяльності органів влади її офіційними інтернет-представництвами. Це приводить до переосмислення структури і ролі державних служб; пріоритетними стають права і потреби громадян. Електронні державні послуги повинні бути відкритими, загальнодоступними, орієнтованими на користувача, інтегрованими та ґрунтованими на принципі партнерства держави і громадянського суспільства.

Спочатку на рівні держави, з урахуванням національних інтересів та можливостей їхньої реалізації, владою формуються політичні цілі. Потім виписуються завдання, виконання яких вимагає надання певних послуг громадянам, бізнесу, іншим державним організаціям та установам. Визначення цих цілей та завдань в умовах інформаційного суспільства ґрунтується на принципах реалізації електронної демократії. Надання послуг задається адміністративними процесами та регламентами. В останню чергу, звертається увага на технології, які забезпечують реалізацію адміністративних процесів та регламентів. Сам чинник залучення інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у сферу державного управління змушує коригувати адміністративні процеси і регламенти, удосконалювати механізми надання державної послуги і реалізації електронної демократії. Нехтування інноваційними технологіями в умовах переходу до інформаційного суспільства призведе до паралічу всього бюрократичного апарату держави.

Реалізація електронної демократії та надання електронних державних послуг є важливими складовими електронної взаємодії в системі електронного уряду. Цій проблемі присвятили свої дослідження науковці С. Чукут, В. Клименко, К. Линьов, Е. Афонін, Л. Гонюкова, Р. Войнович, А. Бондаренко, А. Пазюка, С. Кліфт. Питання забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2004 р. № 1378 [1].

С. Кліфт [7] виділяє такі інструменти онлайн-консультацій: запитання й відповіді, коментарі стосовно документів і політики, секції для запитань запрошеним особам, конференції, спільноти професійні та за інтересами, чат, мультимедійні події в

реальному часі. Найбільші інтерактивні можливості для консультацій, на думку С. Кліфта, дають опитування та дослідження, форми для коментарів, петиції та звернення, консультації з цільовими групами, веб-форуми та списки електронної розсилки.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливостей вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості в діяльності цих органів [1; 2]. Проведення консультацій із громадськістю повинно сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади і громадськості, підвищенню якості підготовки та прийняття рішень із важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням думки громадськості, створенню умов участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Одним із найпотужніших механізмів електронної демократії є консультації [1].

А. Бондаренко [3] визначає, що основним завданням органів влади всіх рівнів має бути налагодження механізму використання комунікаційного потенціалу як ресурсу провадження державної політики. На сьогодні більшість органів влади, проводячи консультації з громадськістю із соціально значущих питань, усе частіше використовують інтернет-ресурси, зокрема власні веб-сайти. Це досить важливий механізм, який має бути пріоритетним у роботі органів влади, націлений на формування громадської думки. У зв'язку з цим актуальним є завдання подальшого розвитку інтерактивних схем взаємодії органів влади, бізнесу та громадян у системі електронного врядування.

Метою проведених досліджень є підвищення ефективності державного управління за рахунок використання інноваційних механізмів реалізації електронної взаємодії влади з суспільством, тобто, перш за все, визначення механізмів реалізації електронної демократії та надання електронних державних послуг.

Розвиток електронної демократії забезпечується впровадженням: інформаційних і консультаційних механізмів, а також механізмами прийняття рішень. Реалізацію цих механізмів на національних порталах і веб-вузлах, за оцінками фахівців ООН за 2008 р. [6], показано на рисунку. Розгляньмо суть цих механізмів.

Інформаційні механізми забезпечують відображення на національних порталах і веб-вузлах інформації, яка послуговує фондом для цивільної участі громадян. Така інформація включає, наприклад, оперативні публікації офіційних джерел, повідомлення громадян тощо. Реалізація цього механізму досягається за допомогою блогів, тематичних конференцій, засобів доставки новин з інших інформаційних ресурсів, списків розсилок, інтермедіа, мобільної телефонії.

Консультаційні механізми забезпечують діалогові методи для формування цивільної думки. Реалізація механізмів досягається організацією зворотного зв'язку за оперативними каналами, форумами, онлайн-конференціями. Єдиний шлях поліпшити ці результати для урядів – оперативне застосування з метою ангажувати і включати громадян у діалогові процеси. Багато урядів світу використовують це явище.

Так, у США в законі про адміністративну процедуру закріплено обов'язкове обговорення проектів регуляторних актів; закон залишає на розсуд державних інституцій визначитись із формами спілкування з громадськістю. Створено блог

федерального центру цивільної інформації США, аби дати громадянам більш неформальний канал для інформації і комунікації. Уряд Сінгапуру також відкрив низку блогів на своєму офіційному порталі, аби дати громадянам можливість висловлювати свою думку з різних тем розвитку суспільства. Ісландське міністерство соціальних справ дозволяє користувачам розмовляти невимушено в онлайн і подавати документи представникові міністерства.

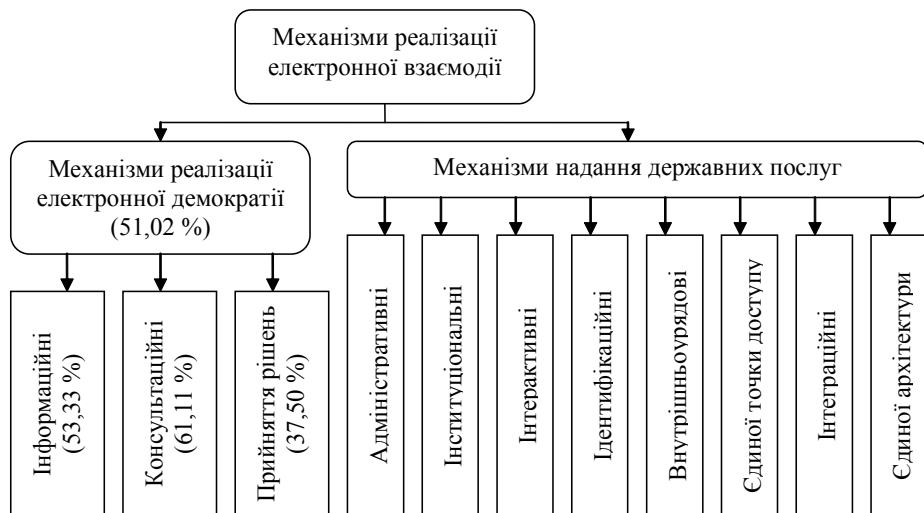


Рисунок. Механізми реалізації електронної взаємодії уряду з суспільством

Поширеною практикою в Європейському Союзі, Канаді, Австралії, Новій Зеландії є консультації в традиційний спосіб шляхом оприлюднення проєктів регуляторних актів, які, відповідно до мети консультацій, мають назви *білого* чи *зеленого* зошитів. У білому зошиті окреслюються політичні наміри уряду або пропозиції до впровадження цих намірів. У зеленому – дискусійні документи, в яких пропонуються запитання та альтернативні варіанти відповідей для цільових груп, які визначаються організаторами опитування, як правило, урядом. У цих країнах традиційна практика консультацій була ефективно поширена на віртуальне середовище у формі електронної взаємодії державних органів і громадськості.

Більш демократичним типом консультацій, на нашу думку, є вивчення громадської думки з можливостями для інтерактивної участі громадян, коли не лише пропонується обирати одну відповідь із запропонованих, а є можливість запропонувати свою унікальну відповідь та поставити альтернативні запитання для інших респондентів – учасників консультацій. Саме такі інтерактивні консультації посилюють можливість широкого залучення громадян до обговорення урядової та регіональної політики.

Отже, проаналізувавши закордонний досвід залучення громадян до електронного консультування, можна визначити, що переваги застосування органами державної влади інформаційних технологій є особливо відчутними, коли

необхідно провести консультації з залученням усіх рівнів соціальної ієрархії суспільства. Інформаційна взаємодія органів влади та зацікавленої громадськості передбачає застосування різних видів консультування внутрішньоурядових, владно-політичних та публічних консультацій із різними суспільно-політичними групами, державними і незалежними, громадськими організаціями, науковими закладами тощо, що можуть відбуватися на всіх етапах прийняття рішень.

Механізми прийняття рішень забезпечують урахування та використання пропозицій громадян у державному управлінні. Республіка Корея – лідер у цій сфері, слідом за нею йдуть Данія і Франція. Приблизно 66 % населення Франції беруть участь у розробленні урядових рішень. Цей механізм реалізується через французьку національну комісію суспільних дебатів за допомогою інноваційного сайту, де концентруються погляди громадян із політичних і соціальних проблем, із забезпеченням конфіденційності. Реалізація механізму прийняття рішень на національних порталах и веб-вузлах, за оцінками фахівців ООН за 2008 р. [6], має найменше значення серед інших механізмів реалізації електронної демократії (див. рисунок).

Збільшення кількості індивідуальних звернень громадян, бізнесу, неурядових організацій за наданням різних державних послуг і прогнозоване їхнє подальше зростання зумовлюють необхідність надання державних послуг в електронній формі. При цьому реалізація державних послуг в електронній формі має свої переваги: зниження витрат на зберігання й транспортування документів, скорочення часу оброблення інформації, забезпечення прозорості адміністративних процедур, усунення дублювання робіт, прискорення процесів.

Основним чинником успіху або невдачі надання електронних послуг населенню є те, наскільки активно самі громадяни беруть участь у визначенні обсягу та якості послуг. Послуги корисні тоді, коли ними охоплено все населення, коли громадяни прагнуть власними силами поліпшити ситуацію, бо механічне збільшення державних витрат на ці потреби не вирішує проблеми.

Отже, можемо визначити, що електронні державні послуги є важливим елементом у межах електронного уряду та реалізуються з використанням відповідних механізмів. Актуальними для України є механізми впровадження електронних державних послуг: адміністративні, інституціональні, ідентифікаційні, внутрішньоурядові, єдиної точки доступу, інтеграційні, єдиної архітектури інтегрованих додатків.

З точки зору державної установи, державна послуга складається з одного або декількох адміністративних процесів (регламентів), які можуть бути виконані в різних державних структурах, наділених певними повноваженнями. Надання електронних державних послуг зумовлює необхідність стандартизації форматів опису державних послуг та адміністративних процесів, що є актуальною національною проблемою у проведенні адміністративної реформи.

Атрибути електронних державних послуг та електронних регламентів складають: назва послуги, потенційні одержувачі послуги, інформація про фізичну або юридичну особу, що надіслала запит про послугу, вхідна інформація, результат надання послуги, інформація що описує послугу, часовий період, який потрібен

на виконання послуги, відповідальна державна установа, контактна особа – державний службовець.

З точки зору замовника державної послуги, виникає необхідність структурування інформації про послуги для полегшення процесу їхнього використання. Найкращим способом структурування послуг, як показує світовий досвід, є групування електронних державних послуг у *життєві епізоди* для громадян та в *бізнес-ситуації* для організації. Наприклад, громадянин змінює місце проживання – це життєвий епізод, з яким пов'язано необхідність виконання низки дій: зміна реєстрації, перереєстрація в податкових органах за новим місцем проживання тощо. Громадянин створює власну приватну фірму – це бізнес-ситуація, і з цим пов'язано цілий ланцюг дій.

Існує чотири фази регламентів надання державних послуг в електронному вигляді: інформування та визначення бажань користувача, укладення угоди, надання та оплата послуги, використання послуги.

Отже, надання електронних державних послуг потребує виконання цілого комплексу часто пов'язаних між собою адміністративних процесів, які характеризуються такими атрибутами: мета, дії, ролі, операції та послідовність їхнього виконання, відповідальність, законодавче забезпечення та обмеження, ресурси, дані та інформація, продукти.

Підсумовуючи наведене, зазначимо, що впровадження електронних державних послуг та адміністративних регламентів, групування їх у відповідних життєвих епізодах та бізнес-ситуаціях реалізується за допомогою *адміністративних механізмів* у технологіях електронного урядування.

Говорячи про електронний уряд чи електронне урядування, здебільшого звертають увагу на технологічну компоненту організації цієї надскладної системи [4], тобто багато уваги приділяється технологічній чи функціональній структурі і недостатньо – *інституціональній* структурі електронного уряду.

В умовах інформаційного суспільства взаємодія органів влади з громадськістю здійснюється через інститути інформаційних інтернет-представництв органів влади та їхні об'єднання – портали, які покликані реєструвати звернення громадян та організацій і надавати необхідну інформацію для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань.

Отже, у системі електронного уряду інформаційному інтернет-представництву органу влади належить місце базового елемента впровадження й подальшої реалізації електронного урядування, тому що саме з окремих інтернет-представництв органів влади в майбутньому виникають надпотужні владні інтернет-портали. Для органів влади України характерне використання, в основному, базових елементів електронного уряду – інтернет-представництв. У зв'язку з цим є актуальним дослідження *механізмів розвитку інтернет-представництв* як інституціональної структури системи електронної взаємодії влади з суспільством.

Найважливішим механізмом реалізації інституціональної структури електронного уряду є рівень *інтерактивності*. Загальноприйнятим є визначення чотирьох рівнів інтерактивності інтернет-представництв і порталів органів влади: інформативна, одностороння, двостороння, трансакційна інтерактивність.

Сьогодні треба говорити про перехід до трансакційної взаємодії влади з суспільством, тобто створення порталних точок трансакційної взаємодії. Перехід до трансакційності веде до того, що державні та регіональні портали спочатку повинні проектуватися як частина більш складної загальної відомчої або регіональної системи надання державних послуг в електронному вигляді.

Трансакційна інтерактивність вимагає обов'язкового використання *механізмів ідентифікації* сторін електронної взаємодії на базі впровадження режиму електронного цифрового підпису як засобу для засвідчення авторства документа. Ідентифікація взаємозв'язків між ними важлива при розробленні архітектурної моделі електронного уряду, з погляду на державу як на постачальника широкого спектра електронних державних послуг громадянам, державним установам та бізнесовим структурам. Як уже зазначалось, надання послуги є складним процесом, в якому беруть участь різні відомства, установи. *Механізми міжвідомчої взаємодії (внутрішньоурядові)* реалізуються за допомогою систем електронного документообігу.

Традиційно функціонування систем *електронного документообігу* в Україні та в Західній Європі докорінно відрізняється. В Україні передбачається централізоване оброблення документів з метою здійснення єдиного контролю їхнього проходження й виконання. Західний підхід до документообігу характеризується принципово більшим ступенем децентралізації прав і відповідальності. Українська модель діловодства породжує низку проблем, головна з яких – суперечність між централізованим контролем роботи над документами і, по суті, децентралізованим процесом власне виконання документів.

Ефективними механізмами захисту електронних документів у системі документообігу є розмежування прав доступу користувачів та використання захищених спрямованих каналів зв'язку за допомогою криптографічних алгоритмів шифрування інформації.

Державні послуги реалізуються через інституціональну структуру електронного уряду з використанням *механізму єдиної точки доступу*. Основні чинники важливості цього механізму в підвищенні ефективності й результативності діяльності органів влади такі: надання інтегрованої інформації та послуг, що означає перехід від взаємодії “заявник – конкретний орган влади” до ідеології “заявник – загальний інтерфейс взаємодії з отримання державних послуг”; подолання однієї з найсерйозніших перешкод на шляху створення електронного уряду – відсутності взаємодії між державними органами. Інакше кажучи, інформаційний ресурс, необхідний органам влади для прийняття рішень щодо надання заявникові потрібної державної послуги стає одним з об'єктів управління.

Реалізація засобів електронного уряду дозволяє кардинально підвищити якість державних послуг громадянам, і новий рівень цих послуг буде досягнуто через *інтеграційні механізми* вдосконалення системи відомчих інформаційних систем і державних, регіональних і муніципальних інформаційних ресурсів. Інтеграція міжвідомчої взаємодії та надання інтегрованих послуг за допомогою центральних урядових порталів і порталів регіональних і місцевих органів влади дозволить підвищити ефективність роботи державного апарату, скоротити можливості для

фінансових махінацій, порушення законів, ухилення від сплати податків тощо.

Основна складність реалізації проектів у сфері електронного уряду та міжвідомчих проектів полягає в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інтегрованих додатків різних організацій і відомств. Проекти електронного уряду передбачають такі типи стандартів: стандарти даних, стандарти міжвідомчого обміну інформацією, стандарти метаданих і пошуку інформації, стандарти безпеки.

Архітектура інтегрованих додатків дозволяє зменшити складність державних інформаційних систем та інтерфейсів між ними за рахунок виділення функцій і їхньої реалізації у вигляді сервісів: базових, транзакційних, процесних, сервісів додатків та агентів.

Механізм єдиної архітектури інтегрованих додатків припускає обмежене використання реєстрів для виявлення сервісів. Їхній склад, місце розташування й інтерфейси повинні бути досить стабільні, визначатися в технічних стандартах і електронних регламентах. Використання сервісів повинно забезпечувати більшу вірогідність і практичну цінність реєстрів.

Отже, нами доведено, що основними механізмами реалізації електронної демократії є інформаційні, консультаційні та механізми прийняття рішень, і серед них найактуальнішим для України є впровадження механізмів прийняття рішень.

Література:

1. Деякі питання щодо забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовт. 2004 р. № 1378. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.
2. *Афонін Е. А.* Громадська участь у творенні та здійсненні державної політики / *Е. А. Афонін, Л. В. Гонюкова, Р. В. Войтович.* – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. – 160 с.
3. *Бондаренко А.* Інформаційні технології як механізм взаємодії органів влади з громадськістю / *А. Бондаренко* // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 1.
4. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування / *І. В. Клименко, К. О. Линьов.* – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби, 2006. – 192 с.
5. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / за ред. к.ю.н. *А. В. Пазюка.* – К. : МГО “Прайвесі Юкрейн”, 2004. – 206 с.
6. United Nations e-government Survey 2008 From e-government to Connected Governance. – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>
7. Clift S. Online Consultations and Events - Top Ten Tips for Government and Civic Hosts v1.1. – <http://www.publicus.net/articles/consult.html>.

Надійшла до редколегії 15.01.2010 р.