

Б. Дзюндзюк

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

Проаналізовано особливості взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. Узагальнено сучасні зарубіжні практики такої взаємодії в контексті електронного уряду.

Ключові слова: органи влади, громадяни, інформаційне суспільство, електронний уряд, електронне урядування, сучасні практики, інформаційно-комунікаційні технології.

Відмінною рисою взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві є використання під час такої взаємодії інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Коли відбувається процес впровадження ІКТ у сфері публічного управління, майже завжди йдеться про впровадження електронного уряду.

На сьогодні в Україні питання адаптації зарубіжного досвіду в сфері електронного урядування є досить актуальним. Воно розглядається вченими з різних наукових сфер: публічного управління, менеджменту, економіки, інформаційних технологій. Питанням взаємодії органів влади з громадянами присвячено праці таких вітчизняних та закордонних науковців: С. Балабанова, А. Балашової, В. Бебіка, С. Блека, В. Гоковенка, П. Уїлбі, М. Хейга та інших.

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної теми, існує потреба в подальшому узагальненні зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві.

Мета статті – проаналізувати та узагальнити зарубіжні практики взаємодії органів влади з громадянами в контексті електронного уряду.

Виділяють три основні моделі побудови електронного уряду: континентально-європейську (країни Західної, Центральної та Східної Європи); англо-американську (США, Канада, Великобританія); азіатську (Південна Корея, Сінгапур).

Континентально-європейська модель електронного уряду характеризується:

- наявністю наддержавних інститутів (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання усіма країнами Європейського Союзу;
- високим ступенем інтеграції європейських народів і країн, що проявляється у єдиній валюті, єдиному загальноєвропейському інформаційному просторі, вільному пересуванні капіталів та інформації;
- жорстким законодавством, що регулює інформаційні відносини та інформаційні потоки, які циркулюють у європейському інформаційному просторі.

Управління та діяльність національних урядів і наддержавних структур у цій моделі обумовлені застосуванням ІКТ із орієнтацією на потреби громадян-користувачів інформаційними мережами і системами. Такий тип управління дає змогу споживачеві (виборцю, громадянину, представникові громадськості) отримувати публічну інформацію у режимі реального часу і успішно виконувати свій громадянський

обов'язок, використовуючи систему електронного голосування або отримуючи публічні послуги.

У Європейському Союзі головний акцент у питаннях побудови електронної держави робиться на досягненні соціальної єдності націй, що до нього належать, і Європейського Співтовариства загалом. При цьому основною небезпекою для себе європейці вважають цифровий розрив між громадянами похилого віку, кількість яких зростає з кожним роком, не готовими і часто нездатними до роботи в мережі Інтернет, та молодим поколінням. Інформаційне суспільство для європейців – це засіб збереження багатонаціонального багатства Європи. Інвестиції в ІКТ – це, насамперед, інвестиції в людей.

В європейських країнах все більший розвиток отримують різноманітні форми зворотного зв'язку. Вдалим прикладом того, яким чином можна дізнатись думки виборців, є французький урядовий сайт Dibat Public (“Публічне обговорення”). На сайті завчасно публікується документація, що стосується важливих інфраструктурних проєктів (мостів, доріг, житлового будівництва тощо), для того, щоб громадяни Франції могли висловити свою думку.

Отже, континентально-європейська модель побудови електронного уряду будується на досягненні єдності нації. Громадяни, завдяки розвитку державної служби та підвищенню ефективності виконання обов'язків службовцями за допомогою електронного уряду, повинні побачити в державі партнера. Така модель передбачає розвиток форм зворотного зв'язку, публічне обговорення та експертизу соціально-значимих рішень у мережі Інтернет.

Англо-американську модель електронного уряду та процес розвитку концепції електронного уряду розглянемо на прикладі США. Для того, щоб краще зрозуміти цей процес, необхідно розглянути нормативно-правові акти, пов'язані з впровадженням електронного уряду.

Уряд США є одним із першопрохідців у сфері впровадження електронного уряду. Наприкінці 90-х рр. XX ст. у США було прийнято низку основоположних нормативних документів, що визначили напрямок розвитку концепцій електронного уряду не тільки в США, але і в інших країнах.

Розвиток концепції електронного уряду відбувався в період діяльності трьох американських президентів: Б. Клінтона (1993 – 2001 рр.), Дж. Буша-молодшого (2001 – 2009 рр.) і Б. Обама (2009 р. – до сьогодні).

Перші документи, в яких стало використовуватись поняття електронного уряду, можна знайти в стратегіях і планах вдосконалення публічного управління США. Як правило, вони розроблялися на основі комплексних досліджень, що дали змогу зібрати необхідну для їх розробки інформацію.

Перший документ, де згадується поняття електронного уряду, був опублікований у США 10 вересня 1993 р. Це була офіційна доповідь “Створити уряд, що працює краще, а коштує менше” віце-президента США А. Гора, підготовлений за підсумками вивчення ефективності публічного управління. У цій доповіді електронному уряду присвячено цілий розділ.

Програма електронного уряду А. Гора передбачала такі основні дії:

- розвиток системи електронних виплат державної допомоги та пільг;
- модернізація інформаційних систем податкової служби та надання можливості електронної подачі податкових декларацій, пенсійних документів тощо;

- створення на федеральному рівні державних баз даних і надання можливості їх комерційного використання;
- створення національної інфраструктури просторових даних, наприклад геофізичних даних про довкілля, землекористування, транспорт тощо;
- надання можливості оплати податків за допомогою кредитних карт.

Таким чином, основний вектор програми А. Гора був направлений на впровадження технології електронних платежів і на заохочення бізнесу шляхом надання можливості використання державної інформації. Потрібно враховувати, що в цей період Інтернет ще не отримав широкого розповсюдження. Саме тому не ставилися такі завдання, як інформування і надання державних послуг через веб-сайти державних органів влади.

21 вересня 1993 р. було опубліковано доповідь “Національна інформаційна інфраструктура: напрям дій”, підготовлену Національною адміністрацією з телекомунікацій та інформації Міністерства торгівлі. У цьому політичному документі докладно описана ідея електронного уряду, зокрема, зазначено, що “адміністрація має намір використовувати електронний уряд для забезпечення того, щоб федеральний уряд працював ефективніше і з меншими витратами”.

Найважливіші положення, необхідні для реалізації програми, були закріплені Законом Клінгера-Коена і Законом “Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду”.

Закон Клінгера-Коена, прийнятий Конгресом США в 1996 р., законодавчо закріпив проведення реформи управління стосовно використання ІКТ [1]. Він зобов’язував всі державні агентства насамперед звернути увагу на результати, які вони отримують при впровадженні ІКТ та інвестуванні в них коштів.

Закон “Про припинення використання паперових носіїв в роботі уряду” було прийнято Конгресом США у 1998 р. [2]. У ньому зазначено, що до 2003 р. федеральні структури повинні замінити використання паперових носіїв засобами, що забезпечують внесення, зберігання та розкриття інформації в електронному вигляді, а також забезпечити використання і прийняття електронних підписів. Окрім того, зазначений закон дозволяє громадянам застосовувати електронні технології при подачі інформації в федеральні органи влади, або при її отриманні.

Нормативна база електронного уряду в США продовжила формуватися при президентів Б. Клінтоні, який підписав 17 грудня 1999 р. два меморандуми, що містили положення про створення електронного уряду – “Меморандум про електронний уряд” і “Меморандум про використання інформаційних технологій на користь суспільства” [3, 4].

Поняття “електронний уряд”, що спочатку включало в себе ідеї перенесення елементів електронного бізнесу в публічне управління, поступово трансформувалося в кінці 90-х рр. XX ст. в положення про активне використання Інтернету державними органами влади.

Позиція та ставлення Дж. Буша-молодшого до електронного уряду були продемонстровані ще під час передвиборної кампанії. Дж. Буш-молодший сформулював свою ідею таким чином: “Я розширю застосування Інтернету для того, щоб збільшити можливості громадян, дозволяючи їм запитувати спеціально підібрану інформацію з Вашингтона тоді, коли вона їм потрібна, а не тоді, коли Вашингтон хоче її дати їм. Істинна реформа полягає в тому, щоб не просто дати людям інформацію, але і дати їм свободу дій на основі цієї інформації” [5].

У травні 2001 р. був прийнятий Закон “Про електронний уряд” [6]. У його преамбулі оцінюється роль використання комп’ютерів та Інтернету в публічному управлінні та наголошується, що вони стрімко змінюють “соціальну взаємодію та взаємовідносини між громадянами, бізнесом та урядом”. Водночас зазначається, що успіхи федерального уряду у застосуванні ІКТ для якіснішого надання публічних послуг, для забезпечення ефективнішої роботи державних органів і доступу до публічної інформації, а також у сфері розширення ступеня участі громадян у діяльності уряду – нерівномірні. Велика частина публічних послуг, що надаються за допомогою Інтернету, надавалася на той момент кожним відомством окремо, а не інтегровано і кооперативно, залежно від теми або питання.

Закон “Про електронний уряд” містить визначення поняття електронний уряд: “Під “електронним урядом” розуміється використання державними органами влади Інтернету та інших ІКТ у поєднанні з процесами, що реалізують ці технології, для: поліпшення доступу до публічної інформації й послуг та їх доставки населенню, іншим агентствам і державним органам; поліпшення діяльності державних органів, що може включати підвищення ефективності, продуктивності роботи, підвищення якості послуг або трансформацію діяльності” [7].

Таким чином, у законодавстві США було закріплено досить вузьке трактування електронного уряду, що зводить це поняття до використання Інтернету та інших ІКТ в публічному управлінні. Однак наявність офіційного визначення все ж відіграла важливу роль, оскільки це дало змогу почати формування понятійного апарату нового напрямку.

У лютому 2002 р. була підготовлена “Стратегія створення електронного уряду”, що представляла собою практичний план дій [8]. Документ розробила група, створена Бюро управління та бюджету у липні 2001 р. [9].

У зазначеній вище стратегії було сформульовано чотири основні напрями реалізації програми електронного уряду, що співпадають із науковими дослідженнями електронного уряду того періоду:

- уряд – громадяни (Government-to-Citizens, G2C) – надання публічних послуг через Інтернет;
- уряд – бізнес (Government-to-Business, G2B) – зменшення обтяжливого для бізнесу надлишкового збору даних використання для взаємодії технологій електронної торгівлі;
- уряд – уряд (Govenment-to-Government, G2G) – організація міжорганізаційної взаємодії для спрощення процедури отримання інформації та надання послуг громадянам, а також для вдосконалення управлінських функцій;
- внутрішня ефективність і результативність (Internal Efficiency and Effectiveness, ІЕЕ) – розширення використання сучасних технологій для зниження витрат і підвищення якості управління на рівні федеральних відомств.

Аналіз документів адміністрації Дж. Буша-молодшого показує, що розвиток поняття електронного уряду у США у цей період здебільшого відбувався шляхом розширення можливостей використання ІКТ у публічному управлінні. Окрім того, поступово увага почала акцентуватися на налагодженні електронної взаємодії між державними органами, громадянами та організаціями.

Перейдемо до розвитку концепції електронного уряду за часів чинного президента США. Першим документом, підписаним Б. Обамою як президентом США (вже наступного дня після прийняття ним присяги – 21 січня 2009 р.), став “Меморандум про інформаційну прозорість та відкритий уряд” [10].

Ідея відкритого уряду базується на трьох основних принципах: прозорість, співробітництво та залучення громадян до публічного управління. Згідно з цим меморандумом, прозорість сприяє підзвітності державної влади шляхом надання громадянам інформації про діяльність органів влади. Залучення громадян до публічного управління дасть змогу уряду формувати політику на основі інформації, що широко розсіяна в суспільстві. Співробітництво, що включає партнерство і кооперацію всередині федерального уряду, між різними рівнями державної влади та між державою та приватними організаціями, дасть змогу підвищити ефективність публічного управління.

Відповідно до вказівок Президента США, що містяться в аналізованому меморандумі, директор Бюро управління та бюджету США 8 грудня 2009 р. видав Директиву про відкритий уряд [11]. Вона наказує федеральним органам виконавчої влади вжити низку дій із упровадження сформульованих у згаданому президентському меморандумі основних принципів відкритого уряду. Насамперед державні органи повинні вжити належних заходів для розширення доступу до інформації, роблячи її доступною онлайн у відкритих форматах. Ключовим елементом прозорості вважається своєчасна публікація інформації.

У 2010 – 2014 рр. у Конгресі США обговорювався законопроект про розміщення у мережі Інтернет публічної інформації [12]. Законопроект був спрямований на те, щоб практично всі (з обумовленими винятками) документи, що створюються органами виконавчої гілки влади, моментально ставали доступними в мережі Інтернет і була можливість пошуку у них. Цей процес повинен був регулюватись спеціально створеним федеральним консультативним комітетом. На сьогодні законопроект не було схвалено.

2 травня 2012 р. була представлена Стратегія спільного використання ІКТ, присвячена розробці та використанню уніфікованих ІКТ в органах виконавчої влади [13]. Використання у публічних організаціях унікальних ІКТ призвело до значних витрат на їх створення, впровадження і підтримку. Механізм використання однією публічною організацією вже створених і впроваджених в іншій публічній організації ІКТ здатен вирішити цю проблему, на думку авторів стратегії. Це можливо, наприклад, завдяки співтовариствам програмного забезпечення з відкритим кодом, а також користуванню єдиним стандартом та архітектурою при створенні державних веб-сайтів.

12 грудня 2014 р. Конгрес схвалив найважливіший з 1996 р. документ (Federal Information Technology Acquisition Reform Act, FITARA), що стосується використання ІКТ в органах влади. Причиною його розробки стала статистика використання коштів для підтримки ІКТ продуктів і послуг урядом за 2013 р. – більше 80 млрд дол., половина цієї суми була використана для підтримки застарілих систем. У FITARA робиться акцент на важливості використання хмарних сервісів у федеральних ІКТ проектах, програмного забезпечення з відкритим програмним кодом, уніфікації використовуваного програмного забезпечення.

Отже, аналіз сукупності законодавчих та інших нормативних актів, що регламентують питання побудови електронного уряду, показує, що розвиток поняття електронного уряду в державних органах США є безперервним і цей процес тісно пов'язаний із такими факторами, як розвиток ІКТ, розширення їх використання в органах державної влади, а також вдосконалення теорії публічного управління.

Можна констатувати безсумнівні успіхи США в області побудови електронного уряду: була реформована політика і структура публічного управління інформаційними потоками та ІКТ, зокрема: завдання створення електронного уряду стало національним

та одним із пріоритетних; владні повноваження з проведення політики створення електронного уряду були максимально сконцентровані як на федеральному рівні, так і на рівні державних установ; була створена система персональної відповідальності за інформатизацію державних органів; політика і практика створення електронного уряду були уніфіковані й стали прозорими і підзвітними.

Також успішно практикується діяльність із оприлюднення офіційної статистичної інформації. Тим самим реалізуються права громадян на свободу інформації.

Стосовно англо-американської моделі інформатизації держави можна зробити висновок, що вона будується на принципах:

- сервісного надання громадянам публічних послуг;
- виключення надлишкових функцій органів влади;
- швидкого задоволення потреб громадян за допомогою ІКТ;
- розвитку транзакцій;
- розвитку сервісів із надання офіційної статистичної інформації в мережі Інтернет;
- ефективного використання соціальної інформації в органах влади.

Азіатська модель електронного уряду ґрунтується на специфічному стилі управління, азіатському типі корпоративної культури та багатоваріованій системі публічного управління, організованій за принципом ієрархічної піраміди.

Уряд Південної Кореї при формуванні моделі електронної демократії зробив основний акцент на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні ІКТ в систему культури й освіти.

Успішний розвиток електронної демократії дав змогу громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значимість і можливість реально впливати на справи держави та суспільства. Важливим і корисним у корейському досвіді є осмислена та далекоглядна політика держави у справі розвитку електронної комунікації. Створення єдиного інформаційного простору в межах всієї країни переносить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело і носій влади.

Починаючи з 2010 р. і до сьогодні, ООН визнає систему електронного уряду Південної Кореї найкращою і найефективнішою у світі. Громадянам цієї країни доступно більше двох тисяч операцій. Південна Корея з солідним відривом випереджає інші держави і за рівнем розвитку системи, і за ступенем її популярності серед громадян. Розробка інфраструктури й бази для електронного уряду в Південній Кореї почалась ще в 1987 р. Завдяки цій системі громадяни країни можуть здійснювати практично всі операції, не виходячи з дому: починаючи від покупок у магазинах і закінчуючи оплатою рахунків та оформленням документів. У громадських місцях можна побачити спеціальні термінали, в яких легко знайти потрібну інформацію або роздрукувати будь-яку довідку.

Південна Корея щорічно займає перше-друге місце у світі, як за середньою швидкістю Інтернету, так і за ступенем охоплення населення широкосмуговим доступом до мережі Інтернет. У держсекторі країни існує 100-відсоткова система електронного документообігу. Паперовий варіант мають тільки найважливіші доповіді та довідки на рівні міністра і вище. Функціонування системи електронного уряду дало змогу, наприклад, у період 2008 – 2010 рр. заощадити для держбюджету понад 1 млрд дол. і скоротити число службовців майже на дев'ять тис. осіб. Загальний соціально-економічний ефект за згаданий період оцінюється в 16 млрд дол. [14].

Азіатська модель впровадження електронного уряду ґрунтується на інформатизації соціальної сфери – культури, освіти, охорони здоров'я, а також

налагодження механізмів електронної комунікації. В азіатських країнах ставиться мета скорочення державного апарату шляхом застосування ІКТ. Робиться акцент на розвиток національної науково-дослідної та дослідно-конструкторської інфраструктури ІКТ, створенні сприятливих умов розвитку електронної комерції. Орієнтація на громадян передбачає, наприклад, установку терміналів отримання електронних послуг та довідкової інформації в часто відвідуваних закладах. Портали публічних послуг намагаються максимально інтегрувати з мобільними пристроями для полегшення процедури взаємодії з державою. Окрім того, розрізнені сайти відомств інтегруються в єдиний інформаційний простір.

Висновки

Всі розглянуті сучасні моделі електронного уряду обумовлені розвитком інформаційного суспільства та орієнтовані на майбутнє. Умовами реалізації цих моделей є: мережева організація суспільства, ефективно працюючий зворотній зв'язок органів влади з громадянами та високий рівень технологічної оснащеності діяльності органів влади.

Доцільно відзначити, що створення електронного уряду при всій різноманітності моделей передбачає вирішення загальних завдань:

- організацію електронного документообігу всередині органів влади;
- максимальне переведення в електронну форму взаємин держави та громадянського суспільства;
- використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку і встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами;
- формування політичної комунікації між громадянами та владою, що забезпечує контроль за управлінською діяльністю органів влади як у процесі прийняття рішень, так і під час їх реалізації.

Практичне втілення цих завдань дасть змогу органам влади не тільки отримувати своєчасну інформацію про реакцію громадян на найважливіші рішення, а й ефективно реалізувати ідею свідомої участі й активного включення громадян у вирішення найбільш значущих проблем сучасного розвитку.

Список використаної літератури

1. Clinger-Cohen Act [Electronic resource]. — Access mode : http://www.tricare.mil/jmis/download/PublicLaw104_106ClingerCohenActof1996.pdf.
2. Government paperwork elimination Act [Electronic resource]. — Access mode : <http://www4.law.cornell.edu/uscode/44/3504.html>.
3. Electronic government [Electronic resource] : Memorandum from the White house. — Access mode : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.
4. Use of Information Technology to Improve Our Society [Electronic resource] : Memorandum from the White house. — Access mode : <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.
5. President's management agenda [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.
6. The E-Government Act of 2002 [Electronic resource]. — Access mode : http://frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=107_cong_public_laws&docid=f:publ347.107.pdf.

7. Ibid.
8. E-Government strategy. Implementing the President's management agenda for E-Government, simplified delivery of services to citizens [Electronic resource]. — Access mode : <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.
9. Citizen-Centered E-Government: Developing the action plan [Electronic resource] : Memorandum for the heads of executive departments and agencies. — Access mode : <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.
10. Memorandum on transparency and open government [Electronic resource]. — Access mode : www.whitehouse.gov/the_press_office/Transparency_and_Open_Government.
11. Open Government directive [Electronic resource]. — Access mode : http://www.whitehouse.gov/omb/assets/memoranda_2010/ml0-06.pdf.
12. Public Online Information Act [Electronic resource]. — Access mode : <https://www.congress.gov/bill/113th-congress/senate-bill/549/text>.
13. Federal Information Technology Shared Services Strategy [Electronic resource]. — Access mode : https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/omb/assets/egov_docs/shared_services_strategy.pdf.
14. Электронное управление: Хроника. В Южной Корее все документы в бумажном формате доступны только министрам [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://ehronika.wordpress.com/2010/12/06/в-южной-корее-все-документы-в-бумажном/#more-440>.

Стаття надійшла до редакції 25.06.2016

Схвалена до друку редколлегією 07.09.2016

B. Dziundziuk

FOREIGN EXPERIENCE OF CITIZEN-AUTHORITY INTERACTION IN THE INFORMATION SOCIETY

The features of citizen-authority interaction in the information society are analyzed and contemporary foreign practices of such interaction in the context of e-government are summarized.

Key words: authorities, citizens, information society, e-government, e-governance, contemporary practices, information and communication technologies.