

Ю.Мазурок

**ВЕБ-ПРИСУТНІСТЬ ОРГАНІВ
ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ
ЯК ЗАСІБ НАЛАГОДЖЕННЯ ЗВОРОТНОГО ЗВ'ЯЗКУ
В ПРОЦЕСАХ ПОЛІТИЧНИХ КОМУНІКАЦІЙ**

Розвиток концептуальних основ впровадження інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) в систему державного управління здійснюється досить швидко. Якщо в початковий період еволюція понять визначалась в значній мірі теоріями менеджменту, публічного управління, інформатики, то в останнє десятиріччя серйозний вплив на неї здійснює політична наука. Результатом такого впливу стало концептуальне оформлення впровадження ІКТ в політику в ідеології електронного уряду (е-уряду). Дана ідеологія базується на нових тенденціях в суспільному розвитку — мережеве суспільство, комунікаційна революція, суспільство знань.

Загалом питанням впровадження ІКТ в державне управління присвячено багато уваги дослідниками. Звернемо увагу на ті робо-

ти, які безпосередньо стосуються питань розвитку е-уряду, таких дослідників як Н.Керстинг, Дж.Е.Фонтейн, Л.Сморгунов, М.Грачов, А.Кулик, А.Голубицький, О.Шевчук. — де автори ведуть мову не лише про впровадження ІКТ в процеси державного управління як способу покращення взаємодії владних структур та громадян, а й (в тому числі) про інституціональну трансформацію, яку зумовлюють ці процеси.

Мета статті полягає в аналізі рівня готовності органів державної влади України до здійснення електронного урядування та готовності громадян до активної участі у ньому. Застосування ІКТ в державному управлінні проходить ряд стадій. Кожна із стадій на шляху до розвитку е-уряду визначається рівнем та характером веб-присутності органів державної влади. Відповідно на сьогоднішній день існує необхідність у співставленні рівня веб-представництв владних структур із загальною шкалою розвитку таких рівнів розвитку е-уряду, з метою встановлення готовності України до процесів електронного урядування.

Історія впровадження комп'ютерів в процеси публічного управління починається з кінця 1940-х — початку 1950-х років. У Великобританії вже до 1958 року комп'ютери впровадили в свою діяльність сім державних департаментів, до 1965 року таких структур було вже сорок п'ять. У Сполучених Штатах Америки у другій половині 1960-х років впровадження комп'ютерів в публічне управління набуває характеру цілеспрямованої політики Конгресу і президентської адміністрації. В 70-х — 80-х роках поява комп'ютерів та, пов'язаних з ними, технологіями передачі і обробки інформації, розглядалось як «комп'ютерна революція. У працях, що описували революційний вплив комп'ютерів на політику використовувались терміни «комп'ютерна держава», «технологія участі», «комп'ютерне народовладдя».

Для подальшого дослідження важливо уточнити термінологію, яка стосується концепцій електронного уряду (e-government) та електронного урядування (e-governance). Електронний уряд констатує спосіб, яким інститути публічного сектору використовують технологію для здійснення адміністрування та розширення надання існуючих послуг. Е-урядування натомість є не просто технологічним чи фізичним застосування ІКТ для публічних справ, а способом яким організується і використовується політична і соціальна влада. Е-урядування пояснює яким чином громадяни взаємодіють з урядом чи впливають на законодавство чи публічні процеси.

Такі відмінності між цим двома концепціями були виведені Пан Сук Кім, який підсумував результати 26-го Міжнародного конгресу адміністративних наук, який відбувся у 2004 році та повністю був присвячений електронному урядуванню¹. Хоча досить часто ці поняття об'єднують в одне для позначення спільних процесів. Американський дослідник Джил Карсил пропонує визначати електронний уряд (e-government) як використання ІКТ в системі державного управління для надання публічних послуг, підвищення ефективності адміністративного апарату, просунення цінностей та механізмів демократії.

Подальший розвиток інформації і електронних технічних засобів здійснило серйозний вплив на структури і процеси державного управління. Загалом е-уряд послідував за розвитком електронного бізнесу і електронної комерції. Розрізняють «широке» та «вузьке» розуміння е-уряду. В широкому сенсі це розуміння включає в себе використання всіх інформаційних і комунікаційних технологій від факсів до супутникового зв'язку, функціональність яких направлена на удосконалення діяльності влади. В більш вузькому розумінні у визначенні йде мова про винятково Інтернет-активність влади, яка дозволяє покращити доступ громадян до управлінської інформації та послуг для розвитку громадської участі.

Держава за допомогою електронних засобів дозволяє ефективно надавати послуги населенню, бізнес-організаціям, удосконалювати взаємодію владних структур. При цьому досягаються загальні цілі діяльності держави:

- зміцнення і розширення форм співробітництва між суспільством і державою;
- сприяння економічному і соціальному розвитку суспільства і громадян;
- швидке і ефективне реагування на мінливі умови діяльності;
- оптимізація надання послуг населенню та бізнес структурам.

Зниження вартості послуг;

- підвищення ефективності внутрішньо організаційних відносин між державними структурами;
- розвиток кадрового потенціалу державного управління;
- посилення відповідальності державних службовців, підвищення рівня прозорості державного рівня загалом;

Застосування ІКТ в державному управлінні проходить ряд стадій. Управління Організації Об'єднаних націй виділяє п'ять основних².

Перший етап — початкова веб-писутність. Ця стадія характеризується появою веб-представництв владних структур. На цих веб-сайтах розміщується загальна інформація про склад керівництва правлячого органу, розміщується контактна інформація, інформація про веб-сайти інших органів державної влади. Цей канал є абсолютно одностороннім, хоча — зворотній зв'язок тут може бути представлений у вигляді відповідей даного правлячого органу на найбільш часті запитання до нього від громадян, які надходять будь-яким іншим каналом. Таке електронне представництво використовує статичні веб-сайти. Недоліками виступають відсутність повної інформації про всі департаменти, комітети чи управління правлячого органу, інформація не завжди є актуальною, відсутній її архів.

Другий етап — просунута веб-присутність. На цій стадії вже є можливим для громадян отримувати спеціалізовану інформацію, яка постійно оновлюється. Також вже є наявною публікація законів, положень, регламентів, звітів, звернень представників влади до громадян. Існує архів, який є пов'язаний з пошуковою системою. Для даного веб-представництва використовуються такі технології як веб-портали і витяги інформації із баз даних та автоматизованих систем. Основним недоліком є те, що цей канал інформації ще досі залишається одностороннім — від влади до громадян.

Третій етап — інтерактивна веб-присутність. Ця стадія характеризується посиленням інтенсивності взаємодії між громадянами та правлячими структурами. Користувач такого веб-порталу може вже отримувати доступ до спеціалізованих даних, завантажувати через мережу різні форми чи бланки, назначати зустрічі з чиновниками. Відкритою є інформація до електронної пошти керівного складу правлячого органу, відповідно з'являється можливість надсилати свої коментарі щодо рішень, які приймаються. З'являються паролі для користувачів. Недоліками тут є відсутність можливості контролювати громадянами виконання свого запиту. Також не можливо здійснювати оплату послуг.

Четвертий етап — транзакційна веб-присутність. Користувачі можуть через мережу отримувати документи та укладати угоди. Громадяни можуть отримувати візи, паспорта, ліцензії та інші послуги. Такі портали швидше орієнтовані на потреби громадян, ніж на правлячі структури. На цьому етапі починає визнаватись електронний підпис. Найбільш важливим є те, що з'являється можливість звернутись і отримати відповідь чи послугу, у встановлений термін та за встановленою процедурою та контролювати стан запиту.

П'ятий етап — повністю інтегрована веб-присутність. Відрізняється тим, що дозволяє владі здійснювати всі послуги через національний веб-портал, а користувачу мережі — негайно отримувати будь-яку послугу. Всі комунікативні процеси можуть бути згруповані в основні три напрямки: 1) G2C: уряд — громадянам; 2) G2G: уряд — уряду; 3) G2B: уряд — бізнесу³.

Одним з визнаних лідерів у використанні інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) органами державної влади є Сполучені Штати Америки. Тут у 2000 році почав функціонувати перший урядовий портал, а у 2002 році Конгресом США був прийнятий закон «Про електронне державне управління»⁴.

Загальноприйнятим показником розвитку є індекс зрілості е-уряду, який щорічно розраховується ООН для всіх країн-членів. Цей показник комплексно враховує рівень розвитку веб-послуг і телекомунікаційної інфраструктури і готовність громадян користуватись інформаційними послугами. Найвищий показник становить — 1.0000.

Для цього дослідження важливим є розгляд двох показників, які розраховуються ООН — зрілість е-уряду та готовність участі громадян. У 2008 році за даними UN E-Government Survey 2008, лідерами з готовності до е-урядування стали Швеція — індекс 0.9157, Данія — 0.9134, Норвегія — 0.8921, Сполучені Штати Америки — 0.8644 та Нідерланди — 0.8631. Україна посідає 41 місце (індекс — 0.5728), Білорусь — 56 місце (індекс — 0.5213), Російська Федерація — 60 місце (індекс — 0.5120), Республіка Молдова — 91 місце (індекс — 0.4510)⁵. Лідерами з «електронної участі громадян» стали Сполучені Штати Америки — індекс 1.0000, Південна Корея — 0.9773, Данія — 0.9318, Франція 0.9318, Австралія 0.8864. Україна — посіла 14 місце (індекс — 0.5682), Білорусь — 98 місце (індекс — 0.0909), Російська Федерація — 112 місце (індекс — 0.0909). Республіка Молдова — 126 місце. (індекс — 0.0682)⁶.

Цікаво звернути увагу, що у країнах, влада яких демонструє готовність до електронного урядування, індекс готовності участі громадян до такої взаємодії з нею не завжди такий же високий; — і навпаки. Яскравим прикладом є Швеція, яка посідає перше місце з індексом 0.9157 готовності до е-урядування, натомість посідає дев'яте місце з індексом 0.6591 з «електронної участі громадян». Що стосується України, то її індекс готовності до е-урядування дорівнює 0.5728 (41 місце), а з «електронної участі громадян» — 0.5682 (14 місце). Хоча в загальному рейтингу місце

готовності громадян до участі в е-урядуванні набагато вище за рейтингове місце з державної готовності, та з обох індексів чітко видно, що готовність і участь громадян, нижча за державну готовність, хоч і не набагато.

Постає питання — як така відмінність у готовності до участі в процесі е-урядування може відображатись на процесі політичних комунікацій? Комунікативні та поведінкові акти політичних акторів визначають характер та напрями політичних процесів у будь-якому суспільстві. Форма вияву політичних комунікацій безпосередньо пов'язана з типом політичної системи, в якій вони відбуваються. Трансформація недемократичних суспільств і перехід до демократії — це одна з найістотніших складових сучасного світового процесу.

В демократичній політичній системі забезпечуються всі умови для політичної комунікації, яка передбачає зворотній зв'язок. Такий зв'язок забезпечує вплив громадськості на державу через її структури. У політичних системах тоталітарного й авторитарного характеру виключається можливість двостороннього зв'язку. Відповідно за умов переходу до встановлення такої зворотної комунікації може спостерігатись дисбаланс у системі політичних комунікацій.

Тоталітарність та авторитарність передбачає відсутність громадянського суспільства, насадження правлячими силами авторитарно-підданських цінностей, використання ідеології задля пасивного послуху мас, і відповідно призводить до формування тоталітарного типу політичної культури. Демократизація суспільно-політичних процесів зумовлює формування демократичної політичної культури. А це передбачає кардинальні процеси трансформації політичних цінностей та політичної культури. Відповідно трансформація політичних цінностей владної верхівки та громадян може відбуватись не синхронно. Тоді можливе виникнення дисбалансу в політичній системі, коли владні структури орієнтовані на авторитарно-підданські цінності, а громадяни — ліберально-демократичні. Саме тому існує необхідність визначити найбільш адекватну модель політичної комунікації в перехідних політичних системах з метою забезпечення синхронної трансформації політичних цінностей як громадських, так і правлячих сил. Оскільки політична комунікація є основним засобом ідейно-політичного і правового зв'язку громадян з політичними інститутами та між собою. Від характеру її трансформації буде залежати і характер трансформації політичних

цінностей, політичної свідомості та поведінки громадян і відповідно політичної культури загалом.

Звернемося до досвіду України з впровадження ІКТ в процеси державного управління. Для того, щоб визначити якій із стадій розвитку е-уряду відповідає Україна варто проаналізувати наявність веб-представництв органів державної влади, їх інформаційну відкритість та послуги, які вони пропонують.

Факт створення офіційного веб-сайту — це лише перший етап в реалізації е-урядування. На подальших етапах передбачається розширення громадської участі в державному управлінні за допомогою створення різноманітних форумів, тобто забезпечення двостороннього зв'язку правлячих органів з громадянами і можливості для них залишати свої коментарі на веб-сайті стосовно тих чи інших законодавчих ініціатив. Також передбачається надання державних послуг в режимі он-лайн. В Сполучених Штатах Америки та країнах Центральної Європи найбільш поширеними серед таких послуг стають — оплата громадянами податку з прибутку, оформлення особистих документів, реєстрація у вищі учбові заклади, реєстрація громадянського стану та ряд інших процедур⁷.

Можна стверджувати, що на законодавчому та нормативному рівні українська держава витримала всі вимоги в сфері інформаційної відкритості своєї діяльності. Підтвердженням того, що відкритість процесу формування та реалізації державної політики — це пріоритет для органів державної влади є ряд нормативно-правових актів. В Указі Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» від 1 серпня 2002 року чітко сказано: «Визначити забезпечення відкритості формування та реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної та соціальної політики держави пріоритетним завданням Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади»⁸.

В Указі Президента України «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» від 31 липня 2004 року ще раз підтверджено саме такий підхід: «Визнати створення ефективних організаційних та правових умов для всебічної реалізації громадянами конституційного права на участь в управлінні державними справами, забезпечення відкритості діяльності органів виконавчої влади, врахування громадської думки у процесі підготовки та організації виконання їх рішень, підтримання постійного діалогу з усіма соціальними

групами громадян, створення можливостей для вільного та об'єктивного висвітлення усіх процесів у цій сфері засобами масової інформації пріоритетними завданнями Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади»⁹.

У 2002 році Кабінет Міністрів України своєю постановою № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» від 4 січня 2002 р. затвердив відповідний порядок. Постановою було встановлено перелік обов'язкової інформації, що її повинні розміщувати центральні органи виконавчої влади та обласні державні адміністрації на своїх веб-сайтах та визначено порядок оновлення цієї інформації. Також у постанові було обумовлено: «Оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади здійснюється з метою підвищення ефективності та прозорості діяльності цих органів шляхом впровадження та використання сучасних інформаційних технологій для надання інформаційних та інших послуг громадськості, забезпечення її впливу на процеси, що відбуваються у державі»¹⁰.

У 2007 році експертами Українського незалежного центру політичних досліджень (УНЦПД) було проведено дослідження, яке дозволяє побачити реальну ситуацію інформаційної відкритості владних веб-представництв. Відтак було здійснено моніторинг веб-сайтів центральних органів виконавчої влади та обласних державних адміністрацій на предмет формального виконання ними вимог Постанови Кабінету Міністрів України № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

Загалом результати моніторингу свідчать про те, що «органи влади опанували нову інформаційну технологію і продемонстрували спроможність використовувати свої веб-сайти для інформування громадян, надання адміністративних послуг та проведення консультацій. Однак вони не виконують належним чином вимогу про розміщення повної й актуальної інформації про свою діяльність.»¹¹. Це дослідження показало, що певною мірою веб-сайти органів влади не налаштовані на потреби громадян. Пересічному українцеві часто-густо досить важко знайти інформацію про адресу органу, порядок його роботи та перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги.

Для прикладу, що стосується відкритості веб-сайтів міністерств (на 2007 рік), то з двадцяти міністерств, які діяли в Україні,

офіційні веб-сайти мали дев'ятнадцять. Середній рівень інформаційної відкритості веб-сайтів міністерств становив 66%. На цих веб-сайтах найбільш повно подано такі види інформації: найменування органу, прізвища, ім'я, по батькові керівників, структура та керівництво органу, нормативно-правові акти з питань, що належать до компетенції органу, основні завдання та нормативно-правові засади діяльності органу. Найменш повно подано на веб-сайтах міністерств такі види інформації як: відомості про регуляторну діяльність органу, цільові програми у відповідній сфері, звіти про відстеження результативності прийнятих органом регуляторних актів, порядок реєстрації, ліцензування окремих видів діяльності у відповідній сфері (зразки документів, розрахункові рахунки для сплати необхідних платежів, розмір цих платежів тощо), зразки документів та інших матеріалів, необхідних для звернення громадян до органу.

Якщо звернутись ще раз до характеристик кожного з рівнів веб-присутності органів державної влади, запропонованих управлінням ООН, то можна зауважити, що вимоги українського законодавства відображають необхідність лише другого-третього рівня такої веб-присутності з п'яти запропонованих. До того ж результати досліджень показують, що й тих вимог законодавства правлячі органи дотримуються не в повній мірі.

Підводячи підсумок, можемо встановити, що рівень готовності органів державної влади України до здійснення електронного урядування є досить низьким. Факт необхідності інтерактивної комунікації громадян з органами державної влади сумніву не піддається. Така форма комунікацій забезпечить швидкість зворотного зв'язку в ланцюжку взаємодій між акторами у політичній системі всередині та з іншими системами. Сьогодні поступово налагодження такого зворотного зв'язку може відбуватись через можливості заповнення всіх необхідних форм інтерактивного звернення громадян, направлення їх на розгляд в органи державної влади, можливість контролю проходження запиту. А також для повної інтеграції веб-присутності органів державної влади потрібне подальше удосконалення законодавства та розробка цільової програми, яка буде скерована на формування основ е-уряду та ефективного функціонування е-урядування.

¹ Сморгунув Л.В. От електронного государства к электронному правлению: смена парадигмы // Политическая наука: Сб. науч.тр., РАН ИНИОН.

Центр специальных науч.-информ. исслед. Отд. Полит. Науки., Рос. Ассоц. Полит. Науки; Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров — гл. ред. и др. — М.: ИНИОН, 2007. — №4: Электронное государство и демократия в начале XXI века (Ред. сост. Вип. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгун). — С. 46.

² United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance // United Nations, New York, 2008, 225 p.; (internet site www.unpan.org). — С.16.

³ Там само.

⁴ Павлов И. Шибалова Ю. Информационная открытость Интернет-представительств федеральных органов исполнительной власти. // Политическая наука: Сб. науч.тр., РАН ИНИОН. Центр специальных науч.-информ. исслед. Отд. Полит. Науки., Рос. Ассоц. Полит. Науки; Ред.кол.: Ю.С. Пивоваров — гл. ред. и др. — М.: ИНИОН, 2007. — №4: Электронное государство и демократия в начале XXI века (Ред. сост. Вип. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгун). — С. 221–236.

⁵ United Nations e-Government Survey 2008 From e-Government to Connected Governance // United Nations, New York, 2008, 225 p.; (internet site www.unpan.org). — С. 174.

⁶ Там само. — С. 212.

⁷ Фонтейн Дж.Е. Институциональное развитие в виртуальном государстве: Недостающее звено в технологическом видении E-government. // Политическая наука: Сб. науч.тр., РАН ИНИОН. Центр специальных науч.-информ. исслед. Отд. Полит. Науки., Рос. Ассоц. Полит. Науки; Ред.кол.: Ю.С. Пивоваров — гл. ред. и др. — М.: ИНИОН, 2007. — №4: Электронное государство и демократия в начале XXI века (Ред. сост. Вип. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгун). — С. 50–77.

⁸ Указ Президента Украины «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» №683/2002 від 1 серпня 2002 року.

⁹ Указ Президента Украины «Про забезпечення умов для більш широкої участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» №854/2004 від 31 липня 2004 року

¹⁰ Постанова Кабінету Міністрів України «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» №3 від 4 січня 2002 року.

¹¹ Інформаційна відкритість сайтів органів державної влади України./ М. Лациба. — К.: [Український незалежний центр політичних досліджень], 2007. — 48 с.