

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

ПІДРУЧНИК

*За загальною редакцією професора,
доктора наук з державного управління Ю. В. Ковбасюка*

Київ
2014

УДК 004[681.518]
Е45

*Схвалено Вченою радою Національної академії державного управління
при Президенті України
(протокол № 211/4-5 від 24 квітня 2014 р.)*

Наукова редакція:

В. П. Горбулін, доктор технічних наук, професор, академік НАН України, заслужений машинобудівник України, радник Президента України – директор Національного інституту стратегічних досліджень;

Н. В. Грицяк, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президенті України;

А. І. Семенченко, доктор наук з державного управління, професор, лауреат Державної премії в галузі науки і техніки, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президенті України.

Рецензенти:

В. І. Гурковський, доктор наук з державного управління, перший заступник директора ВГО “Центр досліджень проблем публічного управління”;

Г. П. Ситник, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою.

Електронне урядування : підручник / авт. кол. : В. П. Горбулін,
Е45 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. Се-
менченка. – К. : НАДУ, 2014. – 352 с.

ISBN 978-966-619-353-0

Підручник містить матеріали до вивчення навчальних дисциплін нормативної частини програми підготовки магістрів державного управління за спеціальністю “Електронне урядування”. Розкривається зміст ключових понять, висвітлюються особливості державного управління в умовах інформаційного суспільства, окреслюються його проблеми та перспективи.

Для слухачів спеціальності “Електронне урядування”, аспірантів, докторантів, науковців та практиків державного управління, а також для широкого кола читачів, які цікавляться проблемами вітчизняного державотворення.

УДК 004[681.518]

*Видання здійснено за фінансової підтримки
Представництва Фонду Ганса Зайделя в Україні*

ISBN 978-966-619-353-0

© Національна академія
державного управління
при Президенті України, 2014

ЗМІСТ

ВСТУП	7
 РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА	 11
1.1. Модуль 1. Вплив інформаційного суспільства на формування нової парадигми державного управління	11
1.1.1. Концептуальні засади інформаційного суспільства як сучасної парадигми державного управління	11
1.1.2. Міжнародні стандарти та принципи побудови інформаційного суспільства	14
1.1.3. Україна у світовому інформаційному просторі: оцінка рівня розвитку інформаційного суспільства та пріоритетні завдання державної політики	24
1.1.4. Державна політика і управління розвитком інформаційного суспільства та інформатизації	30
1.1.5. Державне регулювання доступу до публічної інформації в Україні	44
1.1.6. Основні напрями застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні	59
Контрольні запитання	63
Перелік тестових завдань	63
Теми творчих робіт	63
Список рекомендованих та використаних джерел	63
1.2. Модуль 2. Комунікації та співробітництво в інформаційному суспільстві	67
1.2.1. Вступ до міжкультурних комунікацій	67
1.2.2. Міжкультурні фактори в інформаційному суспільстві	67
1.2.3. Міжкультурні відмінності в професійній управлінській діяльності	70
1.2.4. Соціально-психологічні основи міжкультурної комунікації	72
Питання для обговорення	74

Питання для самостійної роботи	74
Список рекомендованих та використаних джерел	75

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ..... 79

2.1. Електронне урядування: концептуальні засади, поняття та сутність	79
2.2. Передумови впровадження електронного урядування	86
2.3. Організаційні та інституційні основи електронного урядування	91
2.4. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування	93
2.5. Зарубіжний досвід електронного урядування	97
Питання для обговорення	100
Питання для самостійної роботи	100
Список рекомендованих та використаних джерел	101

РОЗДІЛ 3. АРХІТЕКТУРА ТА ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ 102

3.1. Концептуальні засади єдиної архітектури	102
та інформаційно-технологічної інфраструктури	102
електронного урядування	102
3.2. Складові інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування	110
3.3. Системи інформаційних ресурсів в електронному урядуванні	116
3.4. Основи програмно-технічного забезпечення електронного урядування	120
Питання для обговорення	124
Питання для самостійної роботи	125
Список рекомендованих та використаних джерел	125

РОЗДІЛ 4. ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ ТА ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ..... 127

4.1. Електронний документообіг у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування	127
4.2. Інформаційно-технологічні аспекти запровадження	

електронного документообігу	131
4.3. Організаційні та правові аспекти запровадження електронного документообігу в систему державного управління	133
4.4. Електронний цифровий підпис	137
4.5. Системи електронного документообігу	141
4.6. Захист інформації в електронному урядуванні	145
Питання для обговорення	148
Питання для самостійної роботи	148
Список рекомендованих та використаних джерел	149
РОЗДІЛ 5. ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ	150
5.1. Електронні державні (муніципальні) послуги: поняття, характеристики, класифікація, стандарти форматів опису	150
5.2. Організаційно-управлінські засади реалізації електронних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування	163
5.3. Розроблення та впровадження порталів послуг органів влади ...	174
5.4. Технології створення порталів послуг органів влади	182
5.5. Надання електронних державних (муніципальних) послуг в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях	189
Питання до обговорення	196
Питання для самостійної роботи	197
Список рекомендованих та використаних джерел	197
РОЗДІЛ 6. МЕНЕДЖМЕНТ І МАРКЕТИНГ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ	201
6.1. Концептуальні основи організаційних комунікацій	201
6.2. Менеджмент комунікацій у системі електронного урядування	206
6.3. Інформаційний маркетинг як сучасна філософія ринкової економіки	207
6.4. Маркетинг послуг у системі електронного урядування	212
Контрольні запитання	216
Перелік тестових завдань	216
Список рекомендованих та використаних джерел	217

РОЗДІЛ 7. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ	222
7.1. Стан розвитку е-демократії у світі та Україні	222
7.2. Концепції електронної демократії	237
7.3. Сутність та сучасні форми електронної демократії	240
7.4. Зарубіжний досвід розвитку електронної демократії	247
Питання для обговорення	250
Питання для самостійної роботи	251
Список рекомендованих та використаних джерел	251
 РОЗДІЛ 8. ІНФОРМАЦІЙНІ ВИБОРЧІ ТЕХНОЛОГІЇ	 254
8.1. Інформаційні виборчі технології: роль у формуванні представницьких органів влади	254
8.2. Правові засади використання інформаційних виборчих технологій в Україні	257
8.3. Організаційні аспекти реалізації інформаційних виборчих технологій. Побудова ефективної інформаційної виборчої кампанії	271
8.4. Основні види інформаційних виборчих технологій та форми їх реалізації	280
8.5. Інформаційна діяльність органів публічної влади та посадових осіб у період виборчого процесу	287
Контрольні запитання	294
Перелік тестових завдань	294
Список рекомендованих та використаних джерел	294
 НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ...	 298
ГЛОСАРІЙ	341
АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ	349

ВСТУП

Інформаційне суспільство є основою розвитку соціальної, економічної, гуманітарної, культурної та інших сфер суспільного життя. Розвинутість інформаційного простору, доступність різних видів інформації виступають позитивними чинниками демократизації суспільства, розвитку ринкових відносин, а зрештою, і сталого розвитку країни. В умовах сьогодення будь-яка країна світу покликана знаходити та використовувати ефективні ресурси та засоби, які в найближчому майбутньому дадуть змогу покращити внутрішні показники її розвитку й зміцнити геополітичне положення. Інформація в сучасному суспільстві з ринковою економікою розглядається вченими і практиками як стратегічний ресурс, що сприяє прискоренню виробничих процесів, економії всіх видів ресурсів та дає можливість підвищувати продуктивність праці, створювати реальну можливість для прискорення науково-технічного прогресу. Тому розбудова інформаційного суспільства є одним із найважливіших пріоритетів державної політики України.

Упровадження електронного урядування є важливою умовою розвитку інформаційного суспільства і становлення електронної демократії, де кожен громадянин може мати вільний доступ до інформації та знань, користуватися і обмінюватися ними, застосовувати інформаційні технології для розширення можливостей реалізації власного потенціалу, сприяти суспільному і особистісному розвитку, підвищувати якість життя та створювати умови для відкритого і прозорого державного управління.

Однією з головних умов розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та впровадження електронного урядування є готовність та вмотивованість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, пересічних громадян та представників бізнесу до впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у сферу своєї діяльності. На сьогодні в Україні, як і в багатьох інших країнах, які здійснюють розбудову інформаційного суспільства, запроваджують технології електронного урядування. Особливо актуально постає питання реформування державної служби, передусім підготовки кваліфікованих кадрів, які б давали змогу максимально ефективно скористатися їх перевагами. В країні за останні три роки прийнято низку нормативно-правових актів, що спрямовані на реалізацію цього завдання.

Так, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні підготовка державних службовців визначена одним із пріоритетних напрямів реалізації державної політики у цій сфері.

Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки передбачає застосування електронного урядування як одного з першочергових заходів та є головним змістом другого етапу її реалізації (2014–2016 рр.).

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України (КМУ) від 15 травня 2013 р. № 386-р, визначено, що “впровадження електронного урядування, створення електрон-

ного уряду та становлення е-демократії передбачають нові форми організації діяльності та взаємодії державних органів з громадянами та організаціями". Основними засадами розвитку електронного урядування в ній визначено в тому числі проходження державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування навчання з питань упровадження електронного урядування.

Планом дій з упровадження в Україні ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд", схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220-р, серед узятих Україною зобов'язань у рамках цієї ініціативи передбачалося "здійснення заходів щодо навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань взаємодії з громадськістю у процесі формування та реалізації державної і регіональної політики, введення в дію веб-порталу "Менеджмент знань з електронного урядування".

Планом заходів на період до 2014 р. щодо реалізації Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, затвердженим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 480-р, передбачено "включення до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад, до програм тематичних постійно діючих та короткострокових семінарів модуля з питань електронного урядування з метою підготовки слухачів до роботи в інформаційно-телекомунікаційній системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування".

Однак на сьогодні ці завдання виконуються дещо спонтанно та уповільнено. Існує низка причин гальмування підготовки кваліфікованих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, обізнаних з питань запровадження сучасних технологій інформаційного суспільства та електронного урядування.

Це, насамперед, концептуальні питання, пов'язані з визначенням місця реформи державної служби серед реформ державного управління та її особливостями.

Останнім часом в Україні прийнято низку рішень щодо активізації реформ суспільного сектору. Реформа державної служби є складовою частиною комплексу реформ суспільного сектору (public sector reforms), що сукупно охоплюють структуру органів державної влади та принципи їх функціонування, державний апарат, державний бюджет, державні установи, взаємовідносини держави і громадянського суспільства тощо.

Організація з Економічного Співробітництва та Розвитку (ОЕСР) визначає чотири набори вмінь, які є основними у сфері електронного урядування: інформаційні технології (ІТ), інформаційний менеджмент (ІМ), інформаційне суспільство (ІС) та сучасні управлінські навички. Ці вміння стосуються як державних службовців, так і керівників узагалі. Із подальшим запровадженням інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) на державній службі навчання основним навичкам роботи із обчислювальною технікою, які можуть підвищити якість та ефективність роботи, включаючи вміння користу-

ватись програмами на робочому рівні та знання комбінацій клавіш, має бути проведено для всіх співробітників. Передбачається, що керівники зрозуміють, як можна застосувати інформаційні технології для покращення процесу прийняття рішень. Вони також повинні мати навички, які дадуть їм змогу працювати з ІТ- та ІМ-фахівцями з метою прийняття оптимальних технічних рішень, вирішення поставлених завдань. Наведемо короткий опис чотирьох наборів навичок.

Навички інформаційних технологій – це технічні навички, необхідні для впровадження концепції електронного урядування. Вони включають основну ІТ-грамотність усіх працівників і технічні навички ІТ-фахівців, які дають змогу розробити та запровадити технічні елементи (апаратні, програмні складові, засоби зв'язку).

Навички інформаційного менеджменту охоплюють використання ресурсу знань у рамках державної служби й обмін думками з партнерами та іншими зацікавленими сторонами поза організацією (установою). Ці навички є важливими для координації та командної роботи всередині організації з метою створення позитивного іміджу для громадськості.

Навички інформаційного суспільства включають здатність використовувати ІТ-ресурси для реалізації стратегії електронного уряду в організації відповідно до його загальної стратегії, розуміння нових технологій та їх меж щодо стратегії організації.

Сучасні навички управління, оскільки електронний уряд справляє суттєвий вплив на структуру і процеси державного управління, традиційні управлінські навички недостатні для нових організаційних потреб. Менеджери повинні вміти управляти організаційними змінами, які виникають у результаті впровадження електронного уряду, а також краще реагувати на запити споживачів, стимулювати кооперацію та вміти управляти відносинами з приватним сектором.

Проте питанням навчання державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування застосуванню технологій інформаційного суспільства та електронного урядування, а також наукового забезпечення їх впровадження приділяється недостатня увага.

Результати досліджень показують, що підвищення ІТ-грамотності серед державних службовців на сьогодні проводиться майже виключно у сфері використання офісних програм та спеціалізованих додатків у рамках конкретних адміністративних завдань і не спрямоване на підвищення компетенцій та загальної ефективності за рахунок трансформації адміністративних процесів на основі використання потенціалу ІТ. Це призводить до того, що рівень ІТ-компетенцій більшості державних службовців не відповідає сучасним вимогам.

Незважаючи на те, що нормативно-правовими актами й передбачено навчання певних категорій громадян застосуванню технологій електронного урядування, це завдання виконується досить хаотично та уповільнено.

Таким чином, стає актуальною проблема щодо вивчення застосування технологій інформаційного суспільства та електронного урядування:

- 1) державними службовцями (тими, хто сьогодні та в найближчому майбутньому буде запроваджувати і застосовувати технології електронного урядування);
- 2) учнями, студентами, аспірантами та викладачами навчальних закладів (тобто тими, хто в майбутньому буде їх застосовувати);
- 3) представниками приватних підприємств (які запроваджують та використовують ці технології);
- 4) широкими верствами населення (особливо уразливими групами – зокрема людьми похилого віку, інвалідами) та ін.

Національна академія державного управління при Президентові України з 2009 р. вперше в Україні розпочала підготовку фахівців освітньо-кваліфікаційного рівня “магістр” за новою спеціальністю “Електронне урядування” напряму підготовки “Державне управління”. У 2010 р. за підтримки Державного комітету інформатизації та Головного управління державної служби у новому Класифікаторі професій ДК 003:2010 запроваджено кваліфікацію “керівник організаційних систем електронного урядування” (код 1229.7).

Програма спеціальності спрямована на підготовку керівників і співробітників структурних підрозділів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідальних за впровадження електронного урядування, спроможних розробляти, аналізувати і реалізовувати державну політику, творчо, ефективно й результативно виконувати управлінські функції, сприяти інноваційним процесам у суспільстві.

У підручнику висвітлено основний зміст нормативних дисциплін, які становлять їх навчально-методичну базу. Для поєднання глибокої теоретичної підготовки з набуттям практичних навичок та вмінь слухачам пропонуються на вибір такі спеціалізації:

- “Електронне урядування на загальнодержавному рівні”;
- “Електронне урядування на регіональному та місцевому рівні”;
- “Електронне урядування в бізнесі”;
- “Інформаційний менеджмент в електронному урядуванні”.

Основні актуальні питання електронного урядування включено до професійних програм підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад у вигляді навчальних модулів “Електронне урядування в Україні” та “Комунікації в державному управлінні”. Оновлено програму тематичного короткострокового семінару “Сучасні технології та ефективні комунікації інформаційного забезпечення реформ”.

У підготовці підручника “Електронне урядування” взяли участь: Н.В.Грицяк (вступ, розд.1 (модуль 1), розд. 7), А.І.Семенченко (вступ, розд. 1, 2), Л.В.Литвинова (розд.1 (модуль 2), розд. 6, 8), О.Б.Кукарін (розд. 2-4), І.В.Клименко (розд. 5, пп. 5.1, 5.2, 5.5), О.В.Карпенко (розд. 5, пп. 5.1, 5.3, 5.4), С.Г.Соловйов (розд. 7), О.П.Попроцький (розд. 8), Ю.В.Нестеряк (розд. 8), О.О.Мороз (розд. 8).

РОЗДІЛ 1. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

1.1. Модуль 1. Вплив інформаційного суспільства на формування нової парадигми державного управління

1.1.1. Концептуальні засади інформаційного суспільства як сучасної парадигми державного управління

Побудова інформаційного суспільства передбачає нову якість державного управління, що ґрунтується на ефективному використанні інформаційних ресурсів та інформаційно-телекомунікаційних технологій. Інформація є органічною властивістю управління, вона необхідна на всіх етапах управлінської діяльності.

Якісна та достовірна інформація – основа формування управлінських рішень, моніторингу потреб, регулювання конкретного виду суспільних відносин, координації діяльності суб'єктів управління, контролю за виконанням управлінських рішень тощо. За природою державне управління є інформаційною діяльністю, тобто діяльністю, пов'язаною з одержанням, переробкою та використанням інформації, яка дає змогу приймати управлінські рішення. Створення, видозміна та поширення інформації виступають важливими складовими процесу управління, тому інформація в певному розумінні є інструментом ефективного управління.

Американський соціолог і футуролог Е.Тоффлер висловлює думку про те, що сучасне суспільство переходить до нової технологічної революції, тобто на зміну Першій (аграрній цивілізації) та Другій (індустріальній цивілізації) хвилям приходить Третя, що приводить до створення надіндустріальної цивілізації, в умовах якої інформація набуває найбільшої суспільної цінності. За таких обставин значне зростання обсягів інформації, якою обмінюються індивіди, зумовлює появу “інформаційного суспільства”, становлення якого пов'язується з переважанням інформаційного сектора економіки. Капітал і праця як основи індустріального суспільства поступаються місцем інформації та знанням в інформаційному суспільстві. Методи виробництва Третьої хвилі підсилюють прагнення організацій отримувати більші обсяги інформації, обробляти їх та поширювати більш складними шляхами, впливаючи на інформаційне оточення так само, як і на фізичне чи соціальне. Така значущість інформації породжує боротьбу організацій за контроль над даними – вони намагаються надати більше інформації для публічного та відкритого доступу, а тому з економічних перетворюються на інформаційних виробників [47].

Н.Вінер обґрунтовує тезу про те, що зв'язок та управління невіддільні одне від одного як у машині, так і в живому організмі чи в суспільстві, а основа такої теорії – ймовірна. Підґрунтям цих процесів є передавання, зберігання, переробка та використання інформації (різноманітних сигналів, по-

відомлень, відомостей). Будь-який сигнал, будь-яку інформацію незалежно від її конкретного вмісту та призначення можна розглядати як певний вибір між двома чи більше значеннями (альтернативами), яким властиві відомі ймовірності. Саме це дає змогу підійти до всіх процесів з єдиними критеріями, з єдиним статистичним апаратом, що породжує новий підхід до загальної теорії управління та зв'язку – кібернетики.

Кількість інформації (кількість вибору) ототожнюється Вінером з від'ємною ентропією, яка разом з кількістю речовини чи енергії стає однією з фундаментальних характеристик явищ природи. Діючий об'єкт поглинає інформацію із зовнішнього середовища та використовує її для вибору правильної поведінки. Інформація ніколи не створюється, вона лише передається та приймається, проте при цьому може втрачатися, шезати. Вона спотворюється перешкодами, “шумом” на шляху до об'єкта чи всередині нього, втрачаючись для нього самого. Боротьба з ентропією – це боротьба з шумом, що спотворює інформацію. Звідси випливає висновок про те, що кібернетика є теорією організації, боротьби зі світовим хаосом та згубним зростанням ентропії. “Інформація – це інформація, а не матерія чи енергія”, – стверджує науковець. Праці Н.Вінера [3; 5] заклали основи кібернетики – науки про управління складними динамічними системами, яка згодом перетворилася на впливову та загальнопоширену галузь світової науки.

У.Ешбі наголошує на тому, що розвиток кібернетики, яка вивчає системи будь-якої природи, здатні сприймати, зберігати і переробляти інформацію та використовувати її для управління й регулювання, дав новий поштовх для філософського аналізу понять “управління”, “регулювання”, “координація”. У його праці закладені основи дослідження поняття “інформаційний ресурс” у кількісному аспекті на базі математичної теорії інформації, яка асоціюється з різноманіттям можливих станів [48].

Видатний український учений, засновник кібернетики, організатор її застосування в різних галузях науки і суспільної практики академік В.М.Глушков [6; 7] у змісті цього поняття виділив дві основні групи наукових напрямів – загальну теорію перетворення інформації та принципи побудови різного роду перетворювачів інформації. Саму інформацію науковець розглядав як будь-які відомості про процеси та стани будь-якого походження, що можуть сприйматися органами чуттів людини чи відповідними приладами. На основі накопиченого досвіду Глушков один з перших розробляє ідею органічного входження в сучасне йому життя машинної безпаперової інформатики, яка на той час ознаменувала революційний у науково-технічному сенсі етап, порівнянний з появою писемності чи книгодрукування, і була новітньою глобальною технологією організації всієї інтелектуальної діяльності суспільства. Однак безпаперова технологія жодним чином не відсторонила людину від систем управління, вона лише змістила її зусилля від рутинної роботи у більш творчу сферу. Врешті-решт, обов'язки людини в системах управління зводилися до

постановки завдань, вибору кінцевих варіантів управлінських рішень (надання їм юридичної сили) та до неформалізованої роботи з людьми.

Таким чином, інформаційну складову управлінської праці становлять процеси збирання, зберігання, опрацювання і передавання інформації. Саме інформація є предметом, засобом і продуктом управлінської праці. Від рівня організації її збирання, обробки та передавання, власне, і залежить ефективність управління. Через органи управління проходить велика за обсягом, різноманітністю і динамікою інформація, адже будь-яка управлінська діяльність ґрунтується на відповідному інформаційному забезпеченні.

Інформація як сукупність будь-яких відомостей, даних, фактів, характеристик про певні предмети, явища, процеси, події тощо, зібраних і систематизованих у придатну для використання форму, становить основу державного управління. По суті, всі управлінські процеси – не що інше, як пошук, фіксація, аналіз, оцінка, закріплення, поширення соціальної інформації, тобто інформації, яка пов'язана з відображенням, пізнанням і перетворенням різних форм життєдіяльності людей. Однак в управлінні загалом, а в державному управлінні зокрема відбувається взаємодія не зі всією інформацією, а тільки з тією, яка безпосередньо необхідна для формування і реалізації державно-управлінських впливів та міститься в управлінських рішеннях.

У сучасних умовах формування ідеології інформаційного суспільства відбувається під впливом таких основних факторів:

- економічної, політичної, інформаційної, культурно-ідеологічної глобалізації;
- геополітичної конкуренції в інформаційно-психологічному просторі;
- інформаційного протиборства й інформаційно-психологічної війни.

Інформаційне суспільство – стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, за якого основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян.

У цей час, незважаючи на поширення терміна “інформаційне суспільство”, вчені й фахівці ще не дійшли згоди щодо розуміння його основного змісту. Одні вважають, що це суспільство, в якому забезпечується “легкий і вільний доступ до інформації з усього світу”, інші – що це суспільство, в якому “основними об'єктами й результатами праці більшості є інформація й знання”. Вочевидь, якщо йдеться про деяку нову стадію розвитку суспільства, її більш правильно визначати на основі аналізу зміни продуктивних сил і виробничих відносин. Із цього погляду “інформаційне суспільство” може бути визначене як суспільство, в якому основним предметом праці більшої частини людей є інформація й знання, а знаряддям праці – інформаційні технології. Існуючі суспільні відносини багато в чому визначаються саме цією обставиною. Відповідно економіка суспільства орієнтована на виробництво насамперед продуктів інформаційної та інтелектуальної діяльності, пов'яза-

них з виробленням нової інформації й нових знань, перетворенням їх до виду, зручного для споживання іншими людьми, і продажем цих продуктів.

Ідеологія інформаційного суспільства припускає кардинальні зміни в системі інформаційної політики суб'єкта соціально-політичних відносин і стратегії його поведінки в інформаційному суспільстві – стратегії, що відображає можливі варіанти поведінки (функціонування) даного суб'єкта (соціальної, політичної системи) в сучасному інформаційному світі.

Інформаційне, або постіндустріальне, суспільство – така фаза (“хвиля”) у розвитку цивілізації, коли головними продуктами виробництва стають не речі й енергія, а інформація і знання.

Основними рисами, що вирізняють подібний соціум від усіх його попередників, вважаються:

1) створення глобального інформаційного простору, здатного забезпечити нову якість життя;

2) збільшення питомої ваги інформаційно-комунікативних технологій, продуктів і послуг у валовому внутрішньому продукті (ВВП) країни;

3) поява якісно нових комунікацій та ефективної інформаційної взаємодії людей на засадах розширення доступу до національних і світових інформаційних ресурсів, подолання інформаційної нерівності (бідності), задоволення людських потреб в інформаційних продуктах і послугах, що прогресує [10].

Таке “суспільство” може являти собою деяку асоціацію країн, що досягли відповідних економічних, культурних і соціальних параметрів, і, зокрема, високого рівня інформатизації життя громадян і суспільства, управління державою, розвитку науки, освіти й культури, а також мають значний ступінь інтегрованості у світову економіку.

1.1.2. Міжнародні стандарти та принципи побудови інформаційного суспільства

В інформаційному суспільстві стають особливо важливими інформаційні моральні дилеми. Вже сьогодні інформаційні технології зачіпають фундаментальні права людини, стосуючись захисту авторських прав, інтелектуальної волі, відповідальності й безпеки. Інформаційна етика розглядає проблеми власності, доступу, прайвеси, безпеки й спільності інформації.

Женевською Декларацією принципів¹ визначені етичні ознаки інформаційного суспільства, а саме:

– інформаційне суспільство повинне поважати мир і дотримуватися основних цінностей свободи, рівності, солідарності, терпимості, колективної відповідальності і збереження природи;

– для інформаційного суспільства важливими є етичні норми, які повинні сприяти справедливості, а також підтримувати гідність і цінність люд-

¹ Женевська Декларація принципів Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 – Туніс 2005). – [Б.м. : б.в.], 2005.

ської особистості. Якомога більший захист слід надати родині, щоб вона мала змогу відігравати вирішальну роль у суспільстві;

– при використанні ІКТ і створенні контенту слід поважати права окремої людини й основні свободи інших людей, включаючи недоторканність приватного життя і право на свободу думки, совісті і релігії згідно з положеннями відповідних міжнародних документів;

– усі дійові особи інформаційного суспільства повинні вживати відповідних запобіжних заходів і виконувати дії, визначені законодавством, проти зловмисного використання ІКТ, такого як незаконні та інші дії, мотивовані расизмом, расова дискримінація, ксенофобія і пов'язана з ними нетерпимість, ненависть, насильство, усі форми жорстокого поводження з дітьми, включаючи педофілію і дитячу порнографію, а також торгівля людьми та їх експлуатація.

Інформаційна політика ООН

Наприкінці минулого століття небезпека зловживання засобами масової інформації та найновітнішими інформаційними й комунікаційними технологіями як інструментом маніпулювання свідомістю людини позначилася досить чітко. Для її подолання потрібні були міжнародні зусилля, і тут найбільшого значення набували загальні принципи міжнародного права:

1. Суверенна рівність, повага прав, що притаманні суверенітету.
2. Невтручання у справи, що належать до внутрішньої компетенції інших держав.
3. Мирне розв'язання міжнародних конфліктів.
4. Повага прав людини та основних свобод, у тому числі свободи думки, совісті, релігії та переконань.
5. Співробітництво між державами.
6. Рівноправність та право народів розпоряджатися своєю долею.

Розкриваючи ці принципи, слід спинитися на деяких важливих моментах.

Принцип суверенної рівності сформульовано в п. 1 ст. 2 Статуту ООН, у Декларації принципів та в Заключному акті Наради з безпеки та співробітництва у Європі (НБСС) 1975 р. В останньому зазначається: “У рамках міжнародного права всі держави-учасники мають рівні права та обов'язки. Вони будуть поважати право одна одної визначати та здійснювати на власний розсуд їх відносини з іншими державами згідно з міжнародним правом та в дусі цієї Декларації. Вони вважають, що їх кордони можуть змінюватись згідно з міжнародним правом мирним шляхом і за домовленістю”.

Принцип суверенної рівності, поваги прав держави, що має суверенітет, стосовно інформаційної сфери означає її право проводити самостійну політику в інформаційній сфері. Основою суверенітету держави у сфері інформації є її інформаційна незалежність, свобода в галузі свого інформаційного законодавства та управління. З цього ж принципу випливає також право держави на заборону ворожої інформаційної діяльності, яка становить загрозу для її національної чи міжнародної безпеки.

Наступний принцип стосовно інформаційної сфери виражається подвійно. *По-перше*, держава сприяє поширенню інформації. *По-друге*, вона має право не допускати втручання іноземних засобів масової інформації та інших інформаційних структур у свої внутрішні справи (права людини та міжнародні злочини не є внутрішньою справою держави). Під цим втручанням розуміється поширення інформації, яка спеціально спрямована на образу національного почуття громадян, їхнього релігійного почуття, на підрив норм моралі чи громадського порядку тощо.

Принцип мирного вирішення міжнародних конфліктів сформульовано у п. 3 ст. 2 Статуту ООН та в Заключному акті НБСЄ 1975 р. В останньому записано: “Держави-учасники розв’язуватимуть конфлікти між собою мирними засобами таким чином, щоб не піддавати загрозі міжнародний мир та безпеку й справедливість. Вони будуть добросовісно й у дусі співробітництва докласти зусиль до того, щоб у короткий термін прийняти справедливе рішення, що базується на міжнародному праві. З цією метою вони використовуватимуть такі засоби, як переговори, обстеження, посередництво, примирення, арбітраж, судовий розгляд та інші мирні засоби за їх власним вибором, включаючи будь-яку процедуру врегулювання, що була погоджена ще до виникнення конфліктів, у яких вони були сторонами”.

В інформаційній сфері зазначений принцип виявляється в тому, що інформаційні конфлікти (спори) відрізняються більшою різноманітністю і потребують особливо підготовлених суддів.

Принцип поваги прав людини та основних свобод, у тому числі свободи думки, совісті, релігії та переконань, сформульований у Заключному акті НБСЄ 1975 р. таким чином: “Держави-учасники будуть заохочувати і розвивати ефективно здійснення громадянських, політичних, економічних, соціальних, культурних та інших прав і свобод, які всі впливають із гідності, що має будь-яка людська особистість і є суттєвими для її вільного та повного розвитку”, безпосередньо стосується інформаційної сфери, оскільки правом людини є її право на інформацію. Разом з тим повага прав людини передбачає і встановлення міжнародного контролю над поширенням інформації, що ображає суспільну мораль, негативно впливає на фізичний, психічний і моральний стан здоров’я суспільства, недобросовісної реклами.

Принцип співробітництва між державами в Заключному акті 1975 р. наводиться в такій редакції: “Держави-учасники і в подальшому співпрацюватимуть одна з одною, як і з іншими державами, в усіх сферах згідно з метою і принципами Статуту ООН. Розвиваючи свою співпрацю, держави-учасники надаватимуть особливе значення сферам, як вони визначені в рамках Наради з безпеки та співробітництва у Європі, причому кожна з них робитиме свій внесок в умовах повної рівності.

Вони прагнутимуть, розвиваючи свою співпрацю як рівні, сприяти взаєморозумінню та довірі, дружнім та добросусідським відносинам між собою, міжнародному миру, безпеці та справедливості. Вони однаково прагну-

тимуть, розвиваючи свою співпрацю, підвищувати благополуччя народів та сприяти втіленню в життя їхніх надій, використовуючи, зокрема, вигоди, що випливають із широкого взаємного ознайомлення й прогресу та досягнень в економічній, науковій, технічній, соціальній, культурній та гуманітарній сферах. Вони сприятимуть умовам, щоб зробити ці вигоди доступними для всіх; вони враховуватимуть інтереси всіх у скороченні відмінностей у рівнях економічного розвитку і, зокрема, інтереси країн, що розвиваються.

Вони підтверджують, що уряди, установи, організації і люди можуть відігравати відповідну й позитивну роль у сприянні досягненню цієї мети їх співробітництва.

Вони прагнуть розширюючи свою співпрацю, як це визначено вище, розвивати більш тісні стосунки між собою на кращій і більш міцній основі на благо народів”.

Реальним виявом цього співробітництва в інформаційній сфері є створені міжнародні органи, що регулюють питання обміну інформацією. На сьогодні вже сформовано єдиний банк даних Організації Об’єднаних Націй (ООН) з промислового розвитку, Центр ООН з проблем ТНК, Міжурядове бюро інформатики тощо.

Принцип рівноправності й права народів розпоряджатися своєю долею стосовно інформаційної сфери означає, що будь-яка дискримінація відносно доступу до відкритої інформації, нових інформаційних та комунікаційних технологій держав, що розвиваються, є неприпустимою. Нації ж, що борються за незалежність, повинні мати право вільно оприлюднювати свої погляди в засобах масової інформації.

Стратегія руху Європи до інформаційного суспільства

Нарада з безпеки та співробітництва у Європі є одним з органів ЄС, яка ще з 1994 р. визначила своїм пріоритетним завданням побудову інформаційного суспільства.

Стратегія руху Європи до інформаційного суспільства була визначена спеціальним Планом (Europe and the global information society. Recommendation to the European Council, May 1994), у якому перед європейськими країнами були поставлені такі завдання:

1. Поліпшити умови для бізнесу за допомогою ефективної та узгодженої лібералізації телекомунікацій, створити необхідні умови для впровадження так званої електронної торгівлі.

2. Перейти до навчання протягом усього життя (у цьому напрямі працює ініціатива “Навчання в інформаційному суспільстві”).

3. Поставити людину в центр перетворень, що відбуваються в напрямі створення інформаційного суспільства. Результатом дискусії в 1996 р. стала Зелена книга “Життя і праця в інформаційному суспільстві: спочатку люди”, у якій ідеться про створення нових робочих місць, охорону прав і свобод громадян, насамперед недоторканність особистого життя.

4. Упровадити глобальне співробітництво, встановити правила створення інформаційного суспільства, що стосуються правил інтелектуальної влас-

ності, захисту даних та таємниці особистого життя, розширення інформації шкідливого та незаконного змісту, проблеми оподаткування, інформаційної безпеки, використання стандартів тощо. Для встановлення загальних правил у цих сферах необхідними є багатосторонні угоди в рамках Всесвітньої торгової організації.

У лютому 1995 р. Європейська Комісія створила Форум для обговорення загальних проблем становлення інформаційного суспільства. Метою роботи форуму стало дослідження процесу становлення інформаційного суспільства у шести сферах:

1. Вплив на економіку та зайнятість.
2. Основні соціальні й демократичні цінності у “віртуальному суспільстві”.
3. Вплив на суспільні та державні служби.
4. Освіта, перекваліфікація та навчання в інформаційному суспільстві.
5. Культурний вимір та майбутнє ЗМІ.
6. Стійкий розвиток, технологія та інфраструктура.

У комплексному вигляді проблеми розвитку інформаційного суспільства були викладені в Першій щорічній доповіді Форуму у 1996 р. “Мережі для людей і спільнот”, де зазначалося, що, якщо Європа не зможе швидко та ефективно адаптуватися до нових реалій, на неї чекає не лише втрата конкурентоспроможності перед США та азіатськими економіками, а й зростання соціального відчуження всередині європейських країн.

Іншою ініціативою стала необхідність прискорення входження шкіл до інформаційного суспільства шляхом надання їм нових засобів спілкування, заохочення значного поширення мультимедіа в педагогічній практиці, формування критичної маси користувачів, послуг з виробництва мультимедійних продуктів та надання послуг, вдосконалення європейської освіти засобами, що характерні для інформаційного суспільства, розширюючи культурну та лінгвістичну різноманітність. Для реалізації цієї ініціативи було запропоновано заохотити взаємозв’язки між регіональними та національними шкільними мережами на рівні ЄС, стимулювати розвиток і поширення освітянського європейського матеріалу, забезпечити навчання і перепідготовку для вчителів, інформувати про можливості освіти, що надають аудіовізуальне обладнання та мультимедійні продукти.

Завданням цієї ініціативи було недопущення ситуації, коли діти лише привілейованих верств суспільства можуть розраховувати на мультимедійну освіту.

Досвід США і Канади щодо створення інформаційної надмагістралі

Американський проект створення інформаційної надмагістралі почав реалізовуватись у 1993 р., коли уряд США підготував доповідь з планами розвитку національної інформаційної інфраструктури (НІІ). Для дослідження проблем, пов’язаних з побудовою НІІ, була створена Робоча група з інформаційної інфраструктури, яка запропонувала 9 керівних принципів:

- 1) залучення приватних інвестицій;
- 2) концепція універсального доступу;

- 3) допомога в технологічних інноваціях;
- 4) забезпечення інтерактивного доступу до джерел інформації;
- 5) захист особистого життя людини, безпеки та надійності мереж;
- 6) поліпшення правління спектром радіохвиль;
- 7) захист прав інтелектуальної власності;
- 8) координація державних зусиль;
- 9) забезпечення доступу до державної інформації.

Уряд США відніс розвиток НП та глобальної інформаційної інфраструктури (ГІІ) до пріоритетів своєї політики. Робоча група з інформаційної інфраструктури рекомендувала державним органам діяти в таких напрямках:

1. Залучення приватних інвестицій:

- ліквідувати бар'єри на шляху надходження приватних інвестицій, підтримувати політику, що сприяє інвестиційним ініціативам на телекомунікаційному та інформаційному ринках;
- зробити закони та правила регулювання, що застосовуються при цьому, доступними, розумними й не дискримінаційними;
- взаємодіяти з міжнародними фінансовими інститутами, зокрема зі Світовим банком та регіональними банками розвитку для залучення приватного та державного капіталу.

2. Створення конкуренції, яка приводить до отримання позитивних результатів: мережі постійно упроваджують нові технології, користувачі мають більший вибір послуг і більш низькі ціни, постачальники послуг уважніше ставляться до потреб клієнтів, низькі ціни стимулюють використання телекомунікацій.

Заходи, що рекомендувалися державним органам:

- підвищення конкуренції на місцевому, національному та міжнародному ринках;
- оцінка заходів щодо лібералізації ринку та конкуренції в інших країнах;
- постійне намагання ліквідувати бар'єри на шляху розвитку конкуренції;
- заохочення новачків на ринку шляхом боротьби з антиконкурентною поведінкою з боку фірм, що домінують на ринках.

3. Досягнення цілей глобального інформаційного ринку, що потребує від уряду дій, які забезпечують усім постачальникам інформаційних послуг доступ до обладнання, мереж та їх послуг на недискримінаційній основі і за низьку ціну. За допомогою цього держава забезпечує конкуренцію і в результаті суттєво збільшується кількість інформаційних послуг, що доступні користувачам. У співробітництві з приватним сектором держава може розширити можливості доступу до мереж і забезпечити широкий вибір різних послуг. При цьому процес створення єдиних стандартів повинен бути відкритим і відбуватися за участю великої кількості зацікавлених виробників.

4. Оптимальне законодавче та адміністративне регулювання, яке повинно:

- бути досить гнучким, щоб давати змогу впроваджувати нові послуги та технології без внесення додаткових змін у законодавство;

- визначити мету й завдання, які мають регулюватися законом, у тому числі забезпечення конкуренції;
- сприяти створенню вільного ринкового доступу, що базується на не-дискримінаційних принципах;
- делегувати широкі повноваження органу регулювання, незалежного від національного оператора;
- установити відкритий процес участі всіх зацікавлених сторін у написанні правил регулювання, в яких незалежно від моделі регулювання повинні бути чітко прописані права старих та нових операторів. При цьому новачки мають бути захищені від того, щоб оператори, які домінують на ринку, перешкождали розвитку вільної конкуренції.

Становить також інтерес канадський досвід побудови інформаційної магістралі. Так, у 1994 р. міністерство промисловості Канади видало доповідь “Побудова більш інноваційної економіки”, де були обговорені способи, за допомогою яких держава використовує інформаційні технології для досягнення економічних та соціальних цілей. Окремі ідеї, що були закладені в доповіді, були реалізовані у двох програмах: Канадська мережа для розвитку досліджень, промисловості та освіти (мета – впровадження високошвидкісних мереж) та освітня мережа School Net.

Після цього було розроблено план дій, до реалізації якого залучено понад 30 державних органів. Цим планом було передбачено здійснити перехід до інформаційного суспільства та економіки знань за допомогою Канадської інформаційної магістралі. Для його реалізації потрібні були скоординовані дії держави, приватного сектору та громадських організацій і було поставлено чотири мети. *По-перше*, побудувати Канадську інформаційну магістраль за допомогою створення умов для конкуренції і такого регулювання, що відповідало б суспільним інтересам і сприяло інноваціям, інвестиціям та розвитку нових послуг, *по-друге*, розвивати національний діалог, створити нові робочі місця, дати новий імпульс економічному розвитку, *по-третє*, реалізувати економічні та соціальні переваги для всіх канадців, що дасть їм змогу особисто брати участь у формуванні інформаційного суспільства, і, *по-четверте*, зробити державу більш доступною та відповідальною.

З 1994 р. розпочалася реалізація вищезазначених цілей. Тоді ж було створено Консультативну раду з інформаційної магістралі для підготовки пропозицій уряду. Діяльність цієї Ради була спрямована на вирішення трьох завдань: 1) створення робочих місць за допомогою інновацій та інвестицій; 2) зміцнення суверенітету Канади та підвищення культурної ідентичності; 3) забезпечення універсального доступу до адміністративних послуг за прийнятними цінами. Робота Ради ґрунтується на п’яти принципах: 1) взаємодія та взаємозв’язки мереж; 2) співробітництво у сфері розвитку державного та приватного секторів; 3) захист особистого життя; 4) безпека мережі; 5) навчання протягом життя.

У вересні 1995 р. Рада видала остаточну доповідь “Connection, Community, Content: The Challenge of the Information Highway. Final report of the Information Highway Advisory Council”, в якій містилося понад 300 пропозицій щодо дій уряду.

Автори доповіді основним завданням вбачали формування конкурентного оточення, в якому канадські фірми створили б національне багатство. Федеральний уряд повинен проводити таку політику, щоб Інформаційна магістраль забезпечила робочі місця, сприяла економічному зростанню в кожному секторі економіки. Там же, де ринкові сили були не в змозі надати рівний доступ до послуг або створити для цього передумови, має діяти уряд. У доповіді також пропонувалася національна стратегія для надання доступу до основних послуг шляхом законодавчої регламентації доступу до інформації всіх канадців.

У новій Інформаційній економіці успіх буде визначатися ринком, а не державою. Тому основна роль держави повинна бути зведена лише до встановлення загальних правил. Держава також може слугувати прикладом чи моделлю. Особливу увагу уряд Канади приділяє культурі та культурному спадку.

Стратегію доступу до послуг пропонується будувати на основі чотирьох принципів. Це, *по-перше*, універсальний, безперешкодний та рівний доступ; *по-друге*, орієнтація на споживача і різноманітну інформацію; *по-третє*, компетентність та участь громадян; *по-четверте*, відкриті та інтерактивні мережі. Рада рекомендувала, щоб уряд, проводячи лібералізацію правил регулювання телекомунікацій, прагнув усунути застарілі та непотрібні бар'єри на шляху конкуренції і запровадити захист проти антиконкурентної практики. Крім того, держава сама повинна стати лідером у застосуванні та використанні електронної інформації й комунікаційних систем, що дасть змогу всім канадцам мати можливість зв'язуватися та взаємодіяти з урядовими департаментами та відомствами за допомогою засобів електроніки.

Роль держави також полягає у знаходженні балансу між конкуренцією та регулюванням, свободою користуватися шифруванням для захисту особистого життя і персональних комунікацій і необхідністю захищати суспільні інтереси від терористів, свободою слова та висловлювань і захистом моралі й інтересів неповнолітніх. Цей баланс повинна встановлювати та переглядати сама держава, оскільки з допомогою ринкових механізмів це зробити неможливо. Держава також вирішує питання освіти, універсального доступу до інформації та послуг мережі, доступу до урядової інформації.

Така політика привела до того, що Консультативна рада з інформаційної магістралі для підготовки пропозицій уряду підготувала такі рекомендації державі:

1. Федеральний уряд повинен визнати нагальну необхідність переглянути норми регулювання й усунути бар'єри на шляху конкуренції.
2. Магістральні мережі та нова інфраструктура повинні створюватися приватним сектором, а ризик і винагорода мають покладатися на держателів акцій.
3. Магістраль повинна "рухатися" по країні відповідно до ринкових вимог.
4. Розвиток інформаційної магістралі має бути "технологічно нейтральним" (державна не повинна підтримувати лише одну технологію).
5. Роль держави повинна розглядатися в контексті ролі приватного сектору, що здійснює інвестиції і несе фінансовий ризик, її політика має бути

спрямована на створення робочих місць і національного багатства, стимулювання конкуренції, досліджень та розробок, її мета – участь у розробленні стандартів, забезпечення взаємодії, стимуляція конкуренції, прискорення створення нових технологій та захист споживачів.

Наприкінці XX ст. розвиток інформаційних технологій призвів до нової форми спілкування з державою – так званого “електронного уряду”.

Електронний уряд (англ. e-Government) – це спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій.

Саме поняття електронного уряду з’явилося на початку 90-х рр. XX ст., реалізовуватися ж практично воно почало тільки наприкінці 90-х рр. Першим у світі ідею урядового порталу втілював у життя Сінгапур. Він став першою країною, де у 1999 р. був створений масштабний урядовий портал eCitizen Centre (www.ecitizen.gov.sg). Урядовий портал країни не тільки почав надавати інформаційні послуги, але й відкрив доступ до деяких державних послуг, для отримання яких раніше населення було змушене відвідувати різні міністерства та відомства. Портал підтримує кілька розділів: бізнес, оборона, освіта, зайнятість, охорона здоров’я, житло, правопорядок та ін. Кожна державна установа відповідає за свій сектор.

Законодавча система США найбільше просунулася процедурному підході до фіксації змін у житті суспільства, тож не дивно, що саме ця держава стала однією з перших, що розробила системи електронного уряду.

Ще в лютому 1997 р. американська адміністрація виступила з ініціативою “Удосконалення урядової діяльності через нові технології”, а в 2000 р. стартував проект FirstGov, що об’єднав близько 20 тис. сайтів державних органів різних рівнів. Проект здійснювався в кілька етапів: до 2002 р. проводилися нескладні операції (наприклад оформлення водійських ліцензій, заповнення деяких електронних документів), з 2002 по 2005 р. – створювався єдиний сайт електронного уряду, що дав змогу американцям спілкуватися в Інтернеті як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст.

У Європі лідером у цій сфері є Великобританія – з 2000 р. тут реалізується програма “E-citizen, e-business, e-government” (“Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд”) у рамках проекту “Стратегічна структура для обслуговування суспільства в інформаційному столітті”. Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг: вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв’язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів (кол-центри).

У країнах Центральної і Східної Європи (ЦСЄ) Європейський Союз уже створив фонд “Smart”, завданням якого є надання допомоги цим країнам в “електронізації” діяльності державних органів. На теренах колишнього СРСР першими впроваджувати електронне урядування почали країни Балтії – Естонія і Латвія.

У пострадянських країнах на цей час реалізуються різні проекти, які становлять основу “електронного уряду”: удосконалюється телекомунікаційна інфраструктура, починається широке використання корпоративних систем у митній, фінансовій, податковій сферах; формуються різні електронні реєстри, кадастри.

Країни, які використовують технології електронного урядування, досить різні – за розмірами, місцем розташування, кількістю населення, але їх об’єднує бажання розвиватися надзвичайно швидкими темпами, використовуючи при цьому всі переваги електронного уряду. Вони не лише ефективно вирішують свої проблеми за його рахунок, а й пропонують своїм громадянам більш якісні адміністративні послуги, які можна отримати будь-де і будь-коли, тобто 24 год на добу 7 днів на тиждень.

Отже, аналіз зарубіжної практики регулювання інформаційної сфери суспільства дає змогу виділити низку напрямів, а саме:

1. Дотримання свободи слова.
2. Заохочення конкуренції, боротьба з монополізмом (передбачає контроль за концентрацією власності у ЗМІ, видачу дозволів на об’єднання компаній, рішення з приводу дезінтеграції великих компаній-монополістів).
3. Захист національного культурного спадку, мови, протистояння культурній експансії інших країн.
4. Забезпечення права і технічних можливостей доступу до інформації та інформаційних ресурсів для всього населення.
5. Захист інтересів національних та інших меншин, підлітків в інформаційній сфері.
6. Контроль за використанням інформаційних та комунікаційних технологій у державних органах.
7. Цензура в глобальних комп’ютерних мережах.
8. Забезпечення інформаційної безпеки.
9. Охорона інтелектуальної власності, боротьба з “піратством”.
10. Боротьба з комп’ютерними та високотехнологічними злочинами.
11. Упровадження е-урядування.

До найвизначніших тенденцій у зарубіжній інформаційній індустрії останніх років можна віднести перегляд установлених раніше правил її регулювання: зменшення державного регулювання ринку телекомунікацій, що дало змогу кабельним, супутниковим, телефонним та іншим компаніям конкурувати на міжнародних та національних ринках; послаблення контролю за концентрацією власності в різних ЗМІ. Унаслідок цього відбувається як вертикальна, так і горизонтальна інтеграція ринків та засобів їх передачі.

Збереження конкуренції, боротьба з монополізмом окремих виробників та фірм, що надають інформаційні послуги, також є основою державного регулювання інформаційної сфери. Так, у сфері телекомунікацій об’єднання різних компаній на національному та міждержавному рівнях обов’язково відбувається лише після надання дозволу відповідних органів, які наглядають за діяльністю зазначених компаній.

1.1.3. Україна у світовому інформаційному просторі: оцінка рівня розвитку інформаційного суспільства та пріоритетні завдання державної політики

В Україні розвиток інформаційного суспільства відбувається повільними темпами¹. Як зазначалося в “Щорічній доповіді 2012 р.”, країна при існуючих темпах ІТ-розвитку відставатиме від інших країн, що й спостерігається сьогодні. Наприклад, за даними Держстату, сукупний індекс капітальних інвестицій за період січень-березень 2013 р. порівняно з відповідним періодом попереднього року становив 103%, в той час як у сфері “Інформація та телекомунікації” він дорівнює 92,4%. Більше того, якщо з цієї сфери вилучити інформаційну або медійну частину, то обсяг капітальних інвестицій у ІТ-сферу становитиме 1288,4 млн грн, що в загальному їх обсязі в розмірі 51943,5 млн грн дорівнюватиме менш ніж 2,5%, а це не відповідає сучасному високотехнологічному розвитку. Це свідчить про недостатність заходів державної політики, відсутність серйозного інтересу до ІТ-сфери у приватного сектору, нерозуміння важливості високих темпів розвитку інформаційного суспільства.

Розпорядженням КМУ № 386-р від 15 травня 2013 р. прийнято Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні. Вочевидь, реалізація цієї Стратегії вимагає вжиття сукупності послідовних конкретних заходів з прискорення процесів розвитку.

Для їх детального аналізу Інститутом телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України за договором з Державним агентством з питань, науки, інновацій та інформатизації України розроблено Національну систему індикаторів оцінки рівня розвитку інформаційного суспільства, затверджену Постановою Кабінету Міністрів України № 1134 від 28 листопада 2012 р. Упровадження цієї системи є певним зрушенням у сфері розвитку інформаційного суспільства, оскільки з’явилась можливість для оцінки поточного стану цього процесу та прийняття рішень виходячи з конкретних оцінок ситуації.

Також створено програмно-апаратний комплекс ведення Національної системи індикаторів оцінки розвитку інформаційного суспільства. Цей комплекс дає змогу систематизувати процес розрахунку і ведення індикаторів та інтегральних індексів, у тому числі за участю групи експертів.

Прийнята Національна система індикаторів узгоджується з міжнародними системами, враховує національну специфіку та пріоритетні завдання розвитку інформаційного суспільства в країні. На основі системи індикаторів розроблено методику розрахунку інтегральних індексів для оцінки проникнення ІТ в різні сфери життєдіяльності суспільства.

Слід зауважити, що за рівнем розвитку інформаційного суспільства Київ уже давно перевищує середньосвітові значення відповідних індексів. Виходя-

¹ Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік. – [Б.м. : б.в.], 2013.

чи з цього подальший розвиток інформаційного суспільства в Україні в найближчому майбутньому може полягати в “підтягуванні” інших регіонів до рівня столиці. За допомогою індикаторів Національної системи ця робота може мати вигляд сукупності конкретних заходів, спрямованих на підвищення того чи іншого індикатора залежно від регіону.

Як і раніше, кількість користувачів Інтернету країни не має однозначного тлумачення: за оцінкою Держстату¹, кількість абонентів на I кв. 2013 р. зросла до 5,4 млн проти 4,0 млн у 2012 р. Понад 5 млн абонентів становили домашні користувачі Інтернету, що на 23,4% більше, ніж у I кварталі 2012 р.

Компанії GFK Ukraine, InMind та УНІАН, Інтернет-асоціація України², як і більшість інших компаній та організацій (у тому числі світу), надають дані з кількості Інтернет-користувачів: у I кв. 2013 р. в Україні (за різними оцінками) їх налічувалось від 17,34 до 19,7 млн (або 43% населення України) порівняно з 15,4 млн у I кв. 2012 р. За підсумками I кв. 2013 р., 79% комп’ютерів у країні були підключені до Інтернету (фіксований зв’язок), у 2012 р. цей показник становив 75%, в 2011 р. – 70%.

Рівень проникнення мобільного зв’язку становить 121,8% від загальної чисельності населення України. За даним НКРЗІ, кількість абонентів мобільного Інтернету становить 14,1 млн осіб, всього нараховується близько 3,5 тис. провайдерів та операторів телекомунікацій.

Віковою категорією, кількість якої найшвидше зростає, в 2012 р. стали користувачі Інтернету у віці старше від 60 років. Близько 25% Інтернет-користувачів заробляє менше 2 тис. грн на місяць, близько 40% – від 2 до 4 тис., 20% – від 4 до 7 тис. грн.

За даними Держстату, за показником доступу до Інтернету серед підприємств також лідирує Київ, де його мають майже 95% підприємств. У промислових регіонах цей показник перевищує 85–87%%, серед аутсайдерів – Чернівецька та Хмельницька області, де лише 72–75% обстежених підприємств мали доступ до Інтернету.

Як зазначають фахівці³, українці проводять на тиждень 20 год он-лайн, у той час як у Європейському Союзі цей показник у середньому становить 14,8 год. Аудиторія широка: від дітей до пенсіонерів. Кількість чоловіків і жінок-користувачів практично зрівнялася. 80% українців заявили, що Інтернет допомагає в організації життя, 83% – залишатися на зв’язку із друзями та родичами, 33% вважають його корисним для управління фінансами, а 11% – для організації відпустки або поїздки.

¹ <http://www.ukrstat.gov.ua/>

² <http://watcher.com.ua/tag/kilkist-korystuvachiv/>, <http://consulting-ua.com/kilkist-internet-korystuvachiv-v-ukrajini/>, <http://economics.unian.net/ukr/news/169212-kilkist-regulyarnih-internet-koristuvachiv-v-ukrajini-u-1-mu-kvartali-zroslo-na-15.html>

http://newsradio.com.ua/2013_06_10/V-Ukra-n-zroslo-k-lk-st-koristuvach-v-nternetu/
<http://www.inau.org.ua>

³ <http://itc.ua/articles/sostoyanie-i-perspektivy-onlayn-torgovli-v-ukraine-po-materialam-konferentsii-owox-2012/>, <http://www.websvit.com.ua/portret-ukrainskogo-interneta/>

Google є лідером серед пошукових систем в Україні: 60% переходів на інші сайти відбуваються саме з нього. На другому місці – Yandex (30%), далі йде Mail.ru (7%) та ін. 100% користувачів українського Інтернету шукають он-лайн-інформацію про продукти, а 83% хоча б раз робили покупку в Інтернет-магазинах.

За оцінками компанії Gemius-Україна, 5 ТОП-сайтів мають дещо іншу картину: Google.com, Mail.ru, Vk.com, Yandex.ua, Youtube.com. Соціальна мережа Odnoklassniki.ua в червні 2013 р. піднялася на 6-ту позицію, Wikipedia.org – опустилася на 7-му, Facebook.com піднялася на 8-му позицію рейтингу з охопленням* 30,1%. Десятку лідерів закриває ресурс безкоштовних оголошень Slando.ua.

Найбільш популярними серед регулярних користувачів Інтернету в I кварталі 2013 р. були: соціальні мережі – 63%, електронна пошта – 50%, завантаження фільмів і музики – 40%, пошук інформації – 38%, новинні сайти, читання газет – 31%, Інтернет-телефонія – 30%.

Експерти зазначають, що українці почали витрачати на доступ до веб-мережі більше коштів. На початку 2013 р. середні витрати на широкосмуговий доступ до Інтернету вдома становили 82 грн на місяць. У 2012 р. користувачі платили за цю послугу 79 грн. Майже кожен другий абонент щомісяця сплачував абонплату у 75 грн. У I кв. 2013 р. частка таких користувачів зменшилася до 45%. Досить високі витрати на доступ до Інтернету спостерігаються в Києві – в середньому 91 грн на місяць.

За даними Google¹, на I кв. 2013 р. 14% населення України користувалося смартфонами, з них 50% щодня виходили в Інтернет. 57% респондентів щодня здійснюють пошук інформації за допомогою свого смартфона, 52% з них заявили, що краще б відмовилися від телевізора, ніж від смартфона, 91% регулярно відвідують соціальні мережі зі своїх пристроїв, а 51% – щодня.

За інформацією² ТОВ “Хостмастер”, у першому півріччі 2013 р. кількість імен у домені .UA становить 703,5 тис., що більше порівняно з аналогічним періодом минулого року на 6,8%. Варто нагадати, що в серпні 2013 р. також зареєстровано перші імена в кириличному домені .УКР

Найбільш масовий публічний домен com.ua нараховує 294 тис. доменних імен (15%). Кількість доменних імен другого рівня становила 14,3 тис. (зростання на 17,33%). Всі інші імена – третього рівня, при цьому для реєстрації доступний 61 публічний домен: 54 географічних і 7 загального призначення. Серед географічних доменів найбільшою популярністю користується kiev.ua (табл. 1.1).

* Охоплення – відсоткове співвідношення кількості реальних користувачів, що здійснили, принаймні, один перегляд сторінки на сайті, до загальної кількості Інтернет-користувачів за цей самий часовий інтервал.

¹ <http://gagadget.com/cellphones/2013-07-12-statistika-google-skolko-ukraintsev-polzuetsya-smartfonami-i-kak/>.

² <https://hostmaster.ua>.

Таблиця 1.1

Динаміка популярності найпоширеніших доменів

Домен	Усього, шт.	Приріст, %			Відсоток від загальної кількості
		01.07.2012	01.01.2013	01.06.2013	
UA, всього	703476	+6,81	-0,33	-0,94	100
UA, 2ld	15756	+13,33	+6,11	+0,75	2,24
COM.UA	293789	+15,39	+8,35	+0,56	41,76
KIEV.UA	65537	+19,51	+3,45	+0,10	9,32

Послуги з реєстрації у доменах .UA, .com.ua, .kiev.ua надають 176 реєстраторів (порівняно зі 186 в 2012 р.). Частка ринку, яку контролюють 5 найбільших реєстраторів, становить 60,63% (порівняно з 54,71% у минулому періоді).

За даними iKS-Consulting, очікується зниження темпів зростання кількості користувачів широкосмугового доступу до Інтернету в 2015 р. до 10%. Вочевидь, це пов'язане з поступовим насиченням ринку. Ця сама компанія визначає найбільшими провайдерми широкосмугового Інтернету “Укртелеком”, “Київстар”, “Воля”, які охоплюють понад половину цього ринку.

За даними Держстату¹, протягом I півріччя 2013 р. в Україні надано інформаційних послуг з програмування на суму 5,0 млрд грн, за цей же час населенню надано ІТ-послуг на суму 166 млн грн. Сьогодні Україна є одним з найбільших ринків ІТ-послуг у Східній Європі². За даними Світового банку, за останнє десятиліття Україна збільшила обсяг експорту ІТ-послуг майже в 10 разів, який у грошовому виразі досягнув 1,5 млрд дол. США).

Торгівля через Інтернет – галузь, що найбільш успішно розвивається в країні. За минулий рік її обсяг збільшився на 45% і досяг 1,6 млрд дол. Загалом оцінний річний дохід українського Інтернет-ринку становить не менш 3 млрд дол.

Разом з тим оцінити розмір ринку досить складно через два фактори:

- поняття “електронна комерція” ще досить розмите в правовому плані;
- досить складно оцінити обіг величезної кількості гравців ринку – понад 8 тис. Інтернет-магазинів тільки на платформі prom.ua або 7 тис., за даними bigmir.net, 300 найбільших з них контролюють до 80% ринку.

За оцінками даними³, які потребують перевірки, у 5 ТОП-ресурсів електронної торгівлі в лютому 2013 р. увійшли: Інтернет-магазин Rozetka (охоплення української Інтернет-аудиторії – 21,8%), дошка оголошень Slando (19%), торговельний центр в Інтернет Prom (18,7%), Інтернет-аукціон Aukro і дошка оголошень Emarket (9,5%).

Найбільш популярними товарами є одяг, побутова, комп’ютерна та мобільна техніка, аксесуари, книги. На ресурсах безкоштовних оголошень пере-

¹ <http://itexpert.org.ua/rubrikator/item/28632-v-ukraine-za-polgoda-predostavili-it-uslug-na-5-mlrd-grn.html>.

² <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/budet-li-nalogovoe-poteplenie-na-it-rynke-ukrainy-236120>.

³ <http://www.in-focus.com.ua/stati/lidery-internet-kommercii-ukrainy/>.

важають чоловіки (53%), такі ресурси частіше відвідують фахівці (24%) і студенти (18%). Більшість аудиторій Інтернет-магазинів проживає в містах з населенням понад 500 тис. жителів (44,6%), з них 14% – у Києві.

Сучасним трендом стали бізнеси-інкубатори¹. В 2012 р. сума інвестицій в старт-апи, що ініційовані українськими компаніями, становила 30–50 млн дол. Зараз у світі існує дефіцит якісних проектів, і тому інвестиційні фонди західних країн і Росії починають вкладати гроші в українські IT-проекти.

У 2013 р. створений² перший в Україні грантовий фонд у галузі інформаційних технологій – Global Technology Foundation (GTF), що планує підтримувати IT-проекти у сферах державних послуг, зв'язку, медіа, освіти, охорони здоров'я; хмарових обчислень та ін. Стандартний розмір фінансової підтримки – 240 тис. грн.

Водночас на поточний і наступний роки експерти прогнозують³ стабілізацію ринку IT-послуг і навіть його нульове зростання. Це має кілька причин: низьку інвестиційну привабливість і купівельну спроможність країни, нестабільність економічної ситуації в Європі, відсутність підтримки IT-галузі з боку держави та посилення конкуренції на світовому ринку аутсорсингової розробки програмного забезпечення. Міжнародний ринок послуг з програмування активно освоюють нові гравці – країни Азії та Південної Америки. За даними дослідження впливової аналітичної агенції Gartner, за 2012 р. з Україною співпрацювали 3,1 % опитаних компаній, а з такими країнами, як Марокко, – 12,2%, Маврикій – 7,9%, ПАР – 12%.

Для підтримки IT-галузі в 2012 р. було прийнято Закон України “Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції” і внесено зміни до Податкового кодексу України, що встановлюють особливий порядок оподаткування для IT-сфери.

Незважаючи на це, умови для розвитку IT-бізнесу за обсягом стимулів для розвитку відповідної галузі в Україні значно поступаються тим, що створені в традиційних аутсорсингових локаціях, зокрема в Індії, Росії, Білорусії. Крім того, практичне застосування відповідних норм Податкового кодексу не відпрацьовано на рівні деталізації, що забезпечувало б безперешкодне використання зазначених пільг. Як наслідок протягом року після прийняття відповідного законодавства спеціальним режимом оподаткування для IT-компаній скористалися близько 200 IT-компаній з більше ніж 2000, що свідчить про невідповідність наданих стимулів потребам бізнесу.

Отже, підсумовуючи, можна зробити такі узагальнення.

1. Україна рухається в напрямі розвитку інформаційного суспільства, подальшого впровадження інформаційних технологій у життєдіяльність суспільства. У світових рейтингах вона займає хоча й низьке, але вище за середнє місце.

¹ <http://www.websvit.com.ua/portret-ukrainskogo-interneta/>.

² <http://finance.bigmir.net/news/economics/32625-Krypneishie-venchyrnie-fondi-SNG-sozdaut-pervii-v-Ykraine-grantovii-fond-dlya-startapov>.

³ <http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/budet-li-nalogovoe-poteplenie-na-it-rynke-ukrainy-236120>.

2. Цей рух порівняно зі світовими темпами сповільнений, що призводить до відставання України від передових країн світу. Як і в 2012 р., у 2013 р. Україна відставала не тільки за місцем, а й за значеннями індексів, що свідчить про актуалізацію розробки та здійснення відповідної цій ситуації державної політики розвитку інформаційного суспільства.

3. Україна є одним з лідерів Східної Європи в наданні послуг з офшорного програмування, хоча і має сильних конкурентів у найближчому оточенні, які, на відміну від України, користуються більшою правовою та фінансовою підтримкою своєї діяльності.

4. Українська інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура є досить розвиненою. Доступ до Інтернету має 43% населення країни. Інтернет-користувачами є різні верстви населення, навіть з незначними доходами. Це вказує на те, що подальше поширення доступу до мережі гальмується, передусім, зацікавленістю та/або потребами населення в його наявності. Інакше кажучи, поширення доступу обмежується не вартістю обладнання і тарифами доступу (за ними Україна займає 6-те місце), а зацікавленням у корисності Інтернет та ін. Слід зазначити, що в Україні в межах світових тенденцій набувають поширення мобільний Інтернет, використання смартфонів і для задоволення інформаційно-розважальних потреб, і у сфері ділових інтересів.

5. Таким чином, подальший розвиток інформаційного суспільства в Україні ґрунтується, насамперед, на підвищенні зацікавлення населення та бізнесу у ІТ-сфері, тобто в розширенні сфери інформаційних послуг, які надаються ІТ-ринком, державною та місцевою владою.

6. Електронна комерція є однією з провідних за темпами зростання галузей економіки, в країні налічується не менш ніж 7–8 тис. інтернет-магазинів, обіг яких за рік зріс на 45% і досяг 1,6 млрд дол. США.

7. Найбільш масовими ІТ-послугами, якими користується населення, є соціальні мережі, пошук інформації щодо товарів та послуг. Обсяг адміністративних інформаційних послуг, які надаються органами влади, взагалі не можна порівнювати.

8. В Україні немає однозначної, досить достовірної статистики щодо поширення інформаційних технологій, розвитку інформаційного суспільства, оскільки Держстат не отримує регулярну інформацію від інтернет-користувачів про доступ до Інтернету, обсяги ІТ-ринку тощо. Ці характеристики є базовими, що ніяк не корелює із Законом України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства”, Постановою КМУ “Про затвердження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства”, Розпорядженням КМУ “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства”.

9. Умови ведення ІТ-бізнесу, зокрема розробки програмного забезпечення, за обсягом стимулів поступаються тим, які створені в провідних країнах – експортерах послуг у сфері ІТ, а їх практичне використання ускладнене.

10. Слід зауважити, що розвиток інформаційних технологій корелює з розвитком інновацій, безпосередньо впливає на конкурентоспроможність національних економік, відіграє вирішальну роль в наукових дослідженнях та освіті.

1.1.4. Державна політика і управління розвитком інформаційного суспільства та інформатизації

Залежно від ставлення влади до процесів розвитку інформаційного суспільства можливими варіантами її дій можуть бути:

- невтручання держави в процеси розвитку інформаційного суспільства, коли домінуючими та регулюючими є механізми саморозвитку та саморегуляції, в тому числі ринкові;
- формування та реалізація окремої державної політики виходячи з національних інтересів, особливостей розвитку тієї чи іншої країни.

У міжнародних документах Всесвітнього саміту з розвитку інформаційного суспільства (Женевського 2003 р. та Туніського 2005 р.) визначено координуючу роль держави в процесах формування інформаційного суспільства, а також необхідність прийняття усіма державами – учасниками Всесвітнього саміту відповідних національних стратегій та програм їх реалізації.

При цьому обґрунтована, підтримана ресурсами, узгоджена державна політика сприяє розвитку інформаційного суспільства і навпаки, необґрунтоване, волюнтаристське втручання держави в цей процес стримує його розвиток, може призвести до негативних наслідків для громадян, суспільства та бізнесу¹.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, в якій на розвиток Закону України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” конкретизовано та деталізовано пріоритетні напрями, завдання, стратегічні цілі, очікувані результати цього процесу. Серед них як одна з основ створення інформаційного суспільства формулюється завдання об’єднання зусиль влади, бізнесу та громадянського суспільства, налагодження їх реального партнерства, орієнтація діяльності влади на інтереси споживачів адміністративних інформаційних послуг та ін.

Виходячи з особливостей розвитку інформаційного суспільства в Україні відповідна державна політика, по-перше, має орієнтуватися на регіони України, визначення проблем та їх розв’язання.

По-друге, ця політика має включати систематизовані, досить типізовані заходи щодо залучення населення та бізнесу до використання ІТ. Як зазначалося, значна частка населення сьогодні не має реальних стимулів до використання ІТ, оскільки не вважає ІТ корисними для себе, побоюється новацій тощо. Інакше кажучи, державна політика має орієнтуватися на доведення, насамперед громадянам, усіх переваг використання та розвитку ІТ. Таких заходів уживають у більшості країнах світу.

По-третє, ІТ є стимулом та основою розвитку високотехнологічних виробництв, без створення яких країна не зможе вийти на передові позиції у

¹ Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік.

світі, а зволікання зі створенням таких виробництв перетворить країну на аутсайдера. Таким чином, має бути розроблена та впроваджена цілісна взаємопов'язана державна політика з розвитку інформаційного суспільства та забезпечення його сталого розвитку.

Це ж підтверджується, зокрема, й “Цифровим порядком денним для Європи до 2020 року”, де зазначається, що цифрові технології стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економіки багатьох країн та закладають основи для сталого розвитку в майбутньому.

Розбудова інформаційного суспільства дасть змогу найбільш ефективно:

- підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах;
- покращити якість життя за рахунок економічного зростання, надання рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади і місцевого самоврядування;
- розширити можливості працевлаштування населення, підвищити соціальний захист уразливих верств населення;
- сприяти становленню відкритого демократичного суспільства.

Населення як підсистема системи “населення – виробництво – довкілля” є найбільш масовим споживачем інформаційних технологій, що, крім використання їх на виробництві, має власні інтереси та потреби у сфері побуту, дозвілля, придбання товарів, медицині, освіті, зверненні до органів влади тощо.

Роль держави в реалізації цих потреб полягає в їх законодавчо-нормативному регулюванні і разом з тим у наданні адміністративних інформаційних послуг. Останні мають задовольнити потреби населення, насамперед з погляду підвищення ефективності витрат часу та коштів як населення, так і органів державної влади й місцевого самоврядування в одержанні/наданні інформаційних послуг.

Завдання державної політики в цій сфері – ознайомлення населення із сучасними інформаційними технологіями та послугами, роз'яснення їх корисності, підвищення довіри до них, що разом забезпечить подальше розширення використання ІТ у повсякденному житті. Крім того, держава має вплинути на поширення, повноту, якість та вартість інформаційних послуг, насамперед у сфері соціального захисту, охорони здоров'я, освіти, культури тощо.

Для *бізнесу* або *виробництва* критично важливі ефективність, наявність попиту, ресурсів. Конкуренція теж висуває жорсткі вимоги до застосування ІТ. Важливим аспектом, що впливає на ефективність бізнесу, є непродуктивні витрати часу та коштів, до яких належать і витрати на вирішення проблем в органах влади – оформлення декларацій, дозволів та ліцензій, звітність тощо. Саме мінімізація цих витрат, включаючи й діяльність самих органів влади, створила передумови для електронного урядування.

Відповідна державна політика в цій сфері має включати:

- податкове та законодавче регулювання виробництва з погляду його загальної ефективності з метою створення пільгових умов для розвитку ефективних виробництв, невтручання у внутрішні бізнес-процеси;

- реалізацію віддаленого та гарантованого одержання адміністративних послуг, визначення їх переліку та регламентів надання;
- залучення бізнесу до ІТ-сфери, стимулювання розвитку електронної економічної діяльності: створення умов для розвитку підприємств, що працюють в ІТ-бізнесі та в галузі високих технологій;
- підтримку необхідних державі проектів національного або регіонального рівня, які не можуть бути виконані бізнесом самостійно або не входять до сфери його безпосередніх інтересів;
- створення та просування національних ІТ-продуктів та ІТ-бізнесу на міжнародні ринки.

Довкілля забезпечує всю систему ресурсами, для населення вони є умовами життєдіяльності, які залежать від його стану, наявності шкідливих виробництв та інших забруднювачів. Інформаційні технології, а саме нові види виробництва, що базуються на них, потенційно менш шкідливі для природи, за винятком випадків надмірного підвищення інтенсивності шкідливих виробництв, зокрема із застосуванням робототехніки. Водночас до порушення стану природи призводять саме виробничі, а не інформаційні технології.

Таким чином, державна політика розвитку інформаційного суспільства у сфері екології передбачає моніторинг поточного стану природних ресурсів, аналіз, моделювання та прогнозування стану довкілля, розробку стратегій раціонального використання природних ресурсів, поліпшення комфортності життя, запобігання аваріям та катастрофам тощо.

Держава інтегрує всю систему “населення – виробництво – довкілля”, але представлена сукупністю державних, регіональних і місцевих органів. Саме із цією сукупністю, а не з однією структурною одиницею на практиці взаємодіють громадяни та підприємці. Така сукупність є основою непродуктивних витрат населення та бізнесу, створює підґрунтя для корупції. Реалізація повноцінного електронного урядування і має вирішити цю проблему вимушеного спілкування із цілою низкою органів влади. Саме в цьому полягає державна політика стосовно владної структури, щодо ж реалізації інтересів населення та бізнесу вона має спрямовуватись на підтримку поширення та використання ІТ, їх регулювання задля досягнення спільної ефективності та збалансованого розвитку.

Проте на сьогодні процеси розвитку ІТ не узгоджені між собою, розпорошені між гілками влади, які використовують різні методи та засоби, вони недостатньо фінансуються. Додатково ситуація ускладнюється розвитком ринкової економіки, якій притаманна наявність незалежних учасників ринку та конкуренції, що змінює функції управління. Разом з тим державою успадкована командно-адміністративна структура влади, яка не відповідає сучасним умовам.

У країні має проводитися єдина загальнодержавна політика розвитку інформаційного суспільства, де як компоненти мають бути представлені цілі, завдання фінансового, економічного, технологічного соціального, ресурсного, особистісного розвитку тощо, а не тільки завдання розбудови інформаційного суспільства. Такий самий підхід пропонується ООН у Програмі “Інформація для всіх”.

Першим заходом щодо реалізації такої політики є оптимізація діяльності самої влади, структури її функцій, підвищення оперативності та якості прийнятих рішень, скорочення бюджетних витрат на утримання владної структури та сукупних непродуктивних витрат часу і коштів при взаємодії влади, населення та бізнесу, тобто реального партнерства, що декларується затвердженою Стратегією розвитку інформаційного суспільства.

У провідних країнах світу, в тому числі країнах-членах ЄС, розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування визначено одним з головних пріоритетів державної політики, що знайшло формальне відображення в європейській стратегії економічного розвитку “Європа 2020: стратегія розумного, сталого та всеохоплюючого зростання” (Європа-2020). У цьому документі серед семи стратегічних напрямів виділено як окрема програма “Цифровий порядок денний” (European Digital Agenda), яка замінила попередню європейську програму “i2010 – Європейське інформаційне суспільство для зростання та працевлаштування”.

Політичні, економічні та соціальні інструменти, насамперед внутрішнього ринку, фінансові механізми, інструменти зовнішньої політики задіяні в усуненні перешкод та досягненні цілей. Механізми реалізації програми “Європа-2020” та її складової – “Цифрового порядку денного” передбачають розробку єдиних керівних принципів по кожному з напрямів діяльності, рекомендацій європейським державам, введення засобів впливу в разі відсутності у країни-члена адекватної реакції на ситуацію, надання звітності щодо виконання цієї стратегії, оцінку її ефективності, а також чітко визначають коло основних суб’єктів, їх завдання та функції.

Цей підхід, що базується на кооперації органів влади ЄС, є уніфікованим та поширюється на комітети, національні парламенти, національні, регіональні та місцеві органи влади, соціальні сили, громадянське суспільство в цілому.

Україна, яка прагне стати асоційованим членом ЄС, повинна враховувати ці механізми та максимально адаптувати діючі національні механізми до вимог міжнародної угоди “Порядок денний асоціації Україна – ЄС”.

Водночас неузгодженість, суперечливість, нескоординованість, необґрунтованість механізмів державного управління призводять не тільки до зниження їх ефективності та результативності, а і є джерелом загрози національній безпеці. Тому Законом України “Про основи національної безпеки України” серед пріоритетних напрямів забезпечення інформаційної безпеки визначено: “вдосконалення державного регулювання розвитку інформаційної сфери шляхом створення нормативно-правових та економічних передумов для розвитку національної інформаційної інфраструктури і ресурсів, упровадження новітніх технологій у цій сфері...”. В Доктрині та Стратегії інформаційної безпеки України цей напрям деталізовано та конкретизовано.

Упровадження електронного урядування та його окремих елементів у життєдіяльність суспільства, громадян, держави та бізнесу визначено одним з головних завдань державної політики більшості країн світу, в тому числі

України, що знайшло відображення як у міжнародних документах, так і в національній законодавчій базі, а також у висловлюваннях політиків, управлінців та науковців. Разом з тим цей процес значною мірою залишається несистемним, неефективним, занадто забюрократизованим, непрозорим та закритим, тобто таким, що суперечить базовим принципам самого електронного урядування. Серед головних причин такого стану є недосконалість діючих механізмів державного управління в цій сфері.

Крім міжнародних та безпекових аспектів, актуальність формування та реалізації ефективної державної політики в цій сфері також зумовлена:

- підвищенням значення інформації для будь-якої сфери життєдіяльності особи, суспільства та держави;
- входженням нашої країни у світовий інформаційний простір;
- появою нових та підвищенням рівня традиційних загроз в інформаційній сфері;
- важливістю державного регулюючого впливу на інформаційну сферу;
- загостренням комплексу проблем в інформаційній сфері та неспроможністю влади самотійно їх розв'язати;
- недосконалістю чинного законодавства в цій сфері;
- недоліками національної вимірювальної системи розвитку інформаційного суспільства та е-урядування;
- прагненням України до набуття статусу асоційованого члена ЄС;
- необхідністю підвищення рівня об'єктивізації формування та реалізації державної політики у сфері інформаційного суспільства та е-урядування.

Концептуальні засади державної політики у сфері інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування визначено, насамперед, в низці таких законодавчих актів, як: закони України “Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” (2007 р.), “Про інформацію” (2011 р.), “Про Національну програму інформатизації” (1998 р.), “Про доступ до публічної інформації” (2011 р.), “Про захист персональних даних” (2011 р.), “Про адміністративні послуги” (2012 р.), “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” (1994 р.), “Про електронний документ та електронний документообіг” (2004 р.), “Про електронний цифровий підпис” (2004 р.), “Про захист персональних даних” (2011 р.) тощо.

Цими та іншими законодавчими актами визначено головну мету, принципи, основні завдання, шляхи розв'язання проблем, завдання та функції органів влади у цій сфері, механізми взаємодії їх між собою та суспільством, громадянами і бізнесом тощо.

Серед *пріоритетних напрямів* державної політики визначають:

- здійснення узгодженої цілеспрямованої діяльності всіма органами влади із залученням інститутів громадянського суспільства та представників ділових кіл;
- удосконалення принципів державного управління, структури і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- удосконалення адміністративних процесів в органах влади;
- створення інформаційної інфраструктури;
- підготовку кваліфікованих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання.

Основною метою державної інформаційної політики є: створення політико-правових, економічних, організаційних і матеріально-технічних умов для формування сучасної моделі державної інформаційної політики, підвищення ефективності використання всіх видів інформаційних ресурсів та управління елементами інформаційно-комунікаційної інфраструктури, державної підтримки виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції, забезпечення розвитку та захисту вітчизняної інформаційної сфери.

Законом України “Про інформацію” визначено такі *принципи* державної інформаційної політики:

- гарантованість права на інформацію;
- відкритість, доступність інформації, свобода обміну інформацією;
- достовірність і повнота інформації;
- свобода вираження поглядів і переконань;
- правомірність одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- захищеність особи від втручання в її особисте та сімейне життя.

Цим законом визначено також *пріоритетні завдання* державної інформаційної політики:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- гарантування рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- розробка інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

До *головних умов* успішної реалізації державної політики інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування слід віднести такі, як: підтримка її з боку вищого керівництва держави; наявність демократичної правової держави та розвинутого громадянського суспільства; довіра населення до влади; наявність дієвої інформаційної інфраструктури; готовність і вмотивованість до її впровадження державних службовців та по-

садових осіб місцевого самоврядування; активне та підготовлене до використання ІТ населення і бізнес; достатність ресурсів та їх ефективне використання; взаємоузгодженість процесів упровадження електронного урядування з проведенням адміністративної реформи; наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових документів, а також ефективної організаційної системи управління електронним урядуванням, насамперед відповідних механізмів державного управління.

Розвиток електронного урядування в Україні здійснюється на основі різних механізмів державного управління, які не узгоджені між собою за принципами, пріоритетами, завданнями, суб'єктами, об'єктами, процедурами, термінами та ресурсами, значною мірою дублюють один одного, а іноді і суперечать один одному.

Основними організаційно-правовими механізмами розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування в Україні є механізми:

- Національної програми інформатизації (НПІ) (з 1998 р.);
- державних цільових програм (з 2004 р.);
- розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);
- електронного урядування (з 2010 р.);
- Національного плану дій з реалізації Програми Президента України “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка та ефективна держава” (з 2011 р.);
- міжнародної ініціативи “Відкритий Уряд” (з 2012 р.);
- Стратегії співробітництва держав учасниць СНД в розбудові та розвитку інформаційного суспільства (з 2012 р.)
- робочої групи Координатора напряму реформ “Електронне урядування” (з 2013 р.).

Зазначені механізми не повною мірою відповідають сучасним тенденціям розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, а деякі з них суперечать їм, втратили свою актуальність, є неефективними, ресурсно не забезпеченими, занадто забюрократизованими, негнучкими, непрозорими та невідкритими. В таких умовах можливими підходами до розв'язання цієї проблеми можуть бути:

- взаємоузгодження існуючих механізмів з чітким визначенням сфери застосування кожного з них і формування на цій основі комплексного механізму;
- розробка та впровадження універсального комплексного механізму з усуненням усіх інших механізмів;
- взяття за основу одного з існуючих механізмів з одночасним усуненням інших механізмів.

Крайнім випадком другого підходу може бути відбір як основного механізму одного з існуючих механізмів державного управління з подальшою його максимальною адаптацією саме до вимог розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

Визначимо сукупність взаємопов'язаних критеріїв, за якими буде здійснено порівняльний аналіз механізмів державного управління розвитком електронного урядування, а саме їх рівень: прозорості та відкритості експертної спільноти; керованості; оперативності; розробленості; ресурсного забезпечення; масштабності; орієнтованості на задоволення потреб громадян; обґрунтованості тощо.

Механізми державного управління НПП було запроваджено у 1998 р. шляхом прийняття відповідних законів України і низки підзаконних актів, які регламентують процеси формування та виконання програм і проектів інформатизації на різних рівнях державного управління.

У цих документах організаційно-правовий механізм НПП виписано доволі конкретно та детально, він значною мірою є прозорим та відкритим, передбачає широку участь громадськості, експертів та бізнесу в обговоренні пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, а саме їх участь у Науково-технічній раді НПП та Консультаційній раді з питань інформатизації при Верховній Раді України. Організаційна система управління НПП є ієрархічною та включає такі основні суб'єкти управління, як: Генеральний державний замовник НПП; державні замовники окремих завдань (проектів) НПП; керівник НПП. Законодавством також визначено основні об'єкти НПП та відповідні механізми управління ними: сукупність державних програм з інформатизації; галузеві та регіональні програми і проекти інформатизації; програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування. Дія НПП не обмежена в часі, програми, завдання та проекти інформатизації змінюються щорічно за принципом "ковзаючого вікна".

Нормативно-правова база НПП є досить розвинутою, системною та ієрархічно побудованою і в цілому відповідає розвитку цієї сфери. Але більш ніж 15-річний досвід застосування згаданих вище механізмів демонструє їх низьку ефективність. Так, в останні роки посилюються негативні тенденції до зниження рівня координованості сфери інформатизації унаслідок як посилення конкуренції між різними центральними органами виконавчої влади (ЦОВВ) за вплив на неї, так і розпорошення її складових між ними. Сьогодні реально відсутній єдиний координуючий центр з розв'язання проблем у сфері інформатизації, а Генеральний державний замовник НПП через невисокий статус та недостатнє ресурсне забезпечення неспроможний виконувати повною мірою координуючі та організуючі функції. Крім того, за розвиток окремих складових інформаційної інфраструктури електронного урядування (електронного цифрового підпису, електронного документообігу, електронних адміністративних послуг, електронних інформаційних ресурсів та їх захисту тощо) відповідають різні ЦОВВ, дії яких не узгоджені між собою та базуються в основному на відомчому підході. Можливим варіантом розв'язання проблеми координації могло би бути створення окремого Міністерства з питань інформаційної політики, яке б у рамках здійснення адміністративної реформи інтегрувало координуючі між собою ЦОВВ з уточненням їх завдань, функцій та структури.

До інших проблем управління, визначених НПП, необхідно також віднести такі:

- обмеження НПП проведенням лише науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), що не дає змоги створювати капіталоемні елементи електронного урядування;
- негнучкість, надмірна бюрократизованість та недостатня узгодженість механізмів програми з іншими механізмами;
- обмеженість НПП в основному розвитком інформаційної інфраструктури органів державної влади;
- неврахування елементів електронного уряду, електронної демократії та необхідність орієнтованості на задоволення потреб споживачів електронних адміністративних послуг;
- непередбачення узгодженості вищезазначених елементів з проведенням адміністративної реформи в Україні, а також здійснення інформатизації в інтересах громадян та бізнесу;
- недостатність наукового, інформаційно-аналітичного та фінансового забезпечення;
- негнучкість та неоперативність.

Таким чином, можна констатувати тільки часткову відповідність механізмів НПП вимогам щодо впровадження електронного урядування. Їх подальше застосування доцільне лише за умов розв'язання вищевказаних проблем.

Механізм державних цільових програм (ДЦП) необхідно розглядати в комплексі з механізмами державного прогнозування та планування, визначених відповідними законами. Історично механізми ДЦП було запроваджено на шість років пізніше, ніж механізми НПП, і вони є більш сучасними та універсальними для будь-якої сфери та галузі. Правда, при цьому втрачається специфіка сфер та галузей. На відміну від НПП, дія ДЦП чітко визначена в часі. До переваг формування ДЦП належить обов'язкове громадське обговорення концепції ДЦП та її експертиза. Зміст кожної зі стадій розроблення та виконання ДЦП, які значною мірою збігаються з відповідними стадіями формування та реалізації НПП, чітко формалізовано. Порівняно з НПП коло державних замовників ДЦП обмежено лише Національною академією наук та органами виконавчої влади.

Цей механізм передбачає включення заходів з інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування в загальнодержавні, галузеві та регіональні плани і програми соціального та економічного розвитку. Головний недолік цих механізмів полягає в наявності розриву між плануванням (програмуванням) та реальним фінансуванням ДЦП, яких на сьогодні вже близько 300 і більшість з яких не фінансується або фінансується лише частково.

Останнім часом з'явилася негативна тенденція до майже повної відмови від механізму державного програмування, підміни його планами дій та планами заходів, які ресурсно не підтримані.

Механізм розвитку інформаційного суспільства, на відміну від механізмів ДЦП та НПП, в Законі України "Про Основні засади розвитку інфор-

маційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” (Закон) визначено нечітко та неконкретно. Так, п. 2 цього Закону уряду передбачалося “розробити механізм реалізації завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, на виконання якого було розроблено лише План заходів. Цим Законом у загальному вигляді визначено такі основні механізми його реалізації:

- планування соціально-економічного розвитку України з урахуванням потреб розвитку інформаційного суспільства;
- розробка та прийняття відповідних державних програм;
- забезпечення громадської дискусії щодо формування інформаційного суспільства;
- активна міжнародна співпраця з питань інформаційного суспільства;
- гармонійне поєднання можливостей органів влади та приватного сектору економіки;
- фінансування загальнодержавних програм, державних цільових програм з впровадження ІКТ, соціально важливих проектів;
- координація розробки та реалізації загальнодержавних програм, державних цільових програм і бізнес-проектів;
- сприяння діяльності інноваційних структур з ІКТ.

Як основні суб’єкти розбудови інформаційного суспільства Законом визначено органи влади, об’єднання громадян, приватний сектор економіки та міжнародні організації, але без зазначення їх структури, завдань і функцій, взаємозв’язків та відповідальності.

Цей механізм в основному є нескоординованим, незавершеним, ресурсно не забезпеченим, має декларативний характер, недостатньо пов’язаний з механізмами ДЦП та НПП і неузгоджений з іншими механізмами в цій сфері. Крім того, термін дії механізму обмежений 2015 р. Законом не визначена роль органів місцевого самоврядування та експертного середовища.

Подальший розвиток механізмів управління цією сферою передбачав до 2010 р.: розробку, затвердження та початок виконання національної Стратегії розвитку інформаційного суспільства, на основі якої повинні були сформовані інші програмно-планові документи (ДЦП, плани дій та плани заходів тощо). Але відповідний документ в Україні було прийнято зі значним запізненням (у 2013 р.) і лише на рівні розпорядження уряду.

План заходів з реалізації Закону, як показав шестирічний досвід з його впровадження, є неефективним, декларативним, фінансово не підтриманим і втратив свою актуальність. Тому вважаються доцільними розробка та прийняття системи взаємопов’язаних та узгоджених документів у такій послідовності: “Концепція розвитку інформаційного суспільства до 2020 року” (потребує розробки та прийняття, яка б замінила Закон), → “Стратегія розвитку інформаційного суспільства до 2020 року” (прийнята і діє) → ДЦП (потребує розробки та прийняття) з розвитку інформаційного суспільства.

У рамках упровадження механізмів необхідно передбачити пріоритетний напрям та відповідні заходи з розвитку електронного урядування, а також визначити координуючий центр з відповідними повноваженнями з числа ЦОВВ. Крім того, заходи щодо розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування з відповідним рівнем агрегації повинні бути включені до Програми діяльності уряду, Національного плану дій, Програми соціального та економічного розвитку України та інших коротко-, середньо- та довгострокових документів стратегічного рівня, в тому числі до національних частин міжнародних документів.

Механізм електронного урядування формалізовано в Концепції розвитку електронного урядування в Україні та в Плані заходів з її реалізації (План), а також у Регламенті Кабінету Міністрів України (Регламент). Саме Регламентом визначено порядок формування та реалізації вищевказаних актів уряду. Але зазначений механізм в умовах відсутності чіткого фінансового, організаційного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного забезпечення є неефективним. Більшість заходів Плану або не виконано у визначені терміни, або вже втратило актуальність та зазнало відповідної модернізації і включено в інші законодавчі акти. Залишаються невирішеними питання оцінки ефективності реалізації Плану, координації заходів у цій сфері, узгодженості з іншими механізмами.

Механізм Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (Національний план дій) було запроваджено у 2011, 2012 та 2013 рр. На відміну від вищерозглянутих механізмів, у ньому суттєво посилена моніторингова, координуюча та контролююча складові. Слід зауважити, що уряд повинен: щомісячно до 15 числа звітувати про виконання завдань та заходів, передбачених Національним планом дій, а також супроводжувати в парламенті законопроекти, визначені цим планом, тощо.

Крім того, підвищено статус відповідного контролюючого органу (Координаційний центр з упровадження економічних реформ) та забезпечено його незалежність від органів виконавчої влади. Позитивним є також те, що впровадження електронного урядування в Національному плані дій системно та комплексно пов’язується з розв’язанням загальнонаціональних та загальнодержавних проблем щодо сталого соціально-економічного розвитку України, визначено керівника напрямів реформ “Електронне урядування” – Віце-прем’єр-міністра України, який забезпечує виконання покладених на Кабінет Міністрів України завдань і повноважень у сфері інфраструктури, а також запроваджено механізм організації та проведення інформаційних заходів і розміщення в засобах масової інформації матеріалів, спрямованих на роз’яснення цілей, змісту та результатів виконання Національного плану дій. Водночас і цьому механізму притаманні такі недоліки, як:

- неузгодженість з іншими механізмами управління електронним урядуванням;

- недостатня відкритість та прозорість процесу формування Національних планів дій;
- невизначеність застосування в майбутньому цього механізму після 2015 р.;
- відсутність фінансового забезпечення та обмеженість термінів короткостроковим плануванням;
- в основному якісне, а не кількісне представлення індикаторів виконання Національного плану дій;
- надмірна забюрократизованість та неоперативність формування;
- відсутність чіткої формалізації механізму формування Національних планів дій, передбачення участі “наукових установ, експертів” з метою проведення лише роз’яснювальної роботи щодо змісту Національного плану лише після його прийняття.

Це призводить до зниження ефективності та результативності застосування такого інструменту державного управління, включення до його змісту недостатньо обґрунтованих, а іноді й суперечливих заходів. Вищевказані національні механізми повинні бути узгоджені не тільки між собою, а й з міжнародними механізмами, насамперед з такими, як міжнародна ініціатива “Партнерство “Відкритий Уряд” та Стратегія співробітництва держав – учасниць СНД у розбудові та розвитку інформаційного суспільства.

Механізми міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (Open Government Partnership (OGP) за принципами, формами, підходами, пріоритетними напрямками, суб’єктами є найбільш демократичними механізмами державного управління. Вони передбачають широку участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, прозорість та відкритість влади, її контроль з боку громадських організацій на національному та міжнародному рівнях, вільний доступ до публічної інформації тощо. В національному законодавстві цей механізм формалізовано в Плані дій та Плані заходів. За змістом вони включають велику кількість заходів, спрямованих на впровадження та розвиток електронного урядування. Першочерговими завданнями цієї Ініціативи визначено:

- посилення партнерської взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства шляхом залучення громадян до формування та реалізації державної політики;
- забезпечення доступу до публічної інформації;
- запобігання і протидія корупції;
- забезпечення належного врядування шляхом підвищення якості надання адміністративних послуг і впровадження електронного урядування;
- використання інформаційних технологій у державному управлінні.

Одним з центральних суб’єктів національного механізму державного управління Ініціативи є Координаційна рада з питань реалізації в Україні ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (Координаційна рада), основними завданнями якої є:

- сприяння координації заходів з реалізації Ініціативи в Україні;
- аналіз стану реалізації Ініціативи;

- сприяння відкритості та прозорості реалізації Ініціативи, залучення до цього інститутів громадянського суспільства;
- співпраця з Керівним комітетом Ініціативи, іншими міжнародними організаціями, які підтримують упровадження Ініціативи.

Але поряд з позитивними якостями цього механізму необхідно визначити й негативні, що можуть знизити темпи впровадження Ініціативи в Україні: відсутність ресурсного забезпечення; неузгодженість з іншими механізмами розвитку електронного урядування; невизначеність стосовно координатора Ініціативи з числа ЦОВВ; недостатня організація взаємодії з експертною спільнотою. Зовнішня складова механізму передбачає взаємодію Координаційної ради з Керівним комітетом Ініціативи.

Особливо важливо, що виконання обов'язків у рамках Партнерства контролюється незалежними механізмами OGP, крім того, реалізація планів дій публічно оцінюється самим урядом та представниками громадських організацій. Але є й відповідні противники впровадження цього міжнародного механізму, основними аргументами яких є збільшення ризиків щодо часткової втрати суверенітету держав, упередженість прозахідних міжнародних експертів, підконтрольність США тощо.

Механізми Стратегії співробітництва держав-учасниць СНД з розвитку та розвитку інформаційного суспільства (Стратегія) передбачають загальне керівництво та контроль з боку Ради глав урядів СНД.

Згідно із цими механізмами Міжпарламентська Асамблея держав – учасниць СНД (МПА СНД) та Експертна рада держав учасниць СНД (ЕР СНД) – сприяють гармонізації законодавства держав учасниць – СНД у галузі ІКТ. Для виконання Стратегії затверджується План дій з реалізації Стратегії (далі – План дій), який розробляється не рідше ніж один раз на п'ять років, узгоджується та вноситься на затвердження Ради глав урядів СНД. З метою розвитку дво- та багатостороннього співробітництва між державами – учасницями СНД у галузі ІКТ, здійснення аналізу поточного стану реалізації Стратегії та Плану дій, сприяння їх виконанню визначається базова організація держав-учасниць СНД, яка відповідає за методичне та організаційно-технічне забезпечення робіт у галузі ІКТ.

Для оцінки реалізації Стратегії використовуються дані моніторингу і статистичного спостереження індикаторів розвитку інформаційного суспільства в державах-учасниках СНД. Практичні заходи з реалізації Стратегії та Плану дій здійснюються шляхом співробітництва заінтересованих держав – учасниць СНД у формі взаємних консультацій, координації робіт, кооперації в наукових дослідженнях, розробці та виробництві програмно-технічних засобів ІКТ, а також шляхом виконання державами самостійних робіт згідно з взятими на себе зобов'язаннями, в тому числі в рамках національних програм.

Механізми Стратегії співробітництва – це, насамперед, міждержавні бюрократичні механізми, які перебувають на стадії впровадження. Вони не передбачають широкої участі бізнесу та громадськості в їх обговоренні і фор-

муванні, не повною мірою враховують національні особливості розбудови інформаційного суспільства. Їх ефективне застосування можливе за наявності в країні єдиного координаційного центру з питань розвитку інформаційного суспільства, який на цей час в Україні відсутній. Крім того, вони є пріоритетними щодо виконання за умов підписання відповідних міжнародних угод. Національні механізми мають бути адаптовані до міжнародних.

Крім того, необхідно враховувати й інший пріоритетний напрям зовнішньої політики України, а саме її прагнення стати асоційованим членом ЄС, і відповідні документи в цій сфері, насамперед Порядок денний асоціації, в якому знайшли відображення і питання розбудови інформаційного суспільства. В ЄС сьогодні реалізується Стратегія “Європа-2020”, де одним із семи пріоритетів визначено “Цифровий порядок денний”, і досвід реалізації якої є корисним для України. Необхідно, щоб заходи, які Українська сторона зобов’язалася вживати в рамках Стратегії співробітництва, не суперечили заходам, спрямованим на інтеграцію України до ЄС.

Порівняльний аналіз організаційно-правових механізмів державного управління розвитком електронного урядування показав, що жоден з існуючих механізмів повною мірою не забезпечує ефективний та результативний розвиток електронного урядування та має цілу низку недоліків, основними з яких є:

- відсутність єдиного координаційного центру та необхідної ресурсної підтримки заходів з упровадження електронного урядування;
- несистемність у запровадженні та відсутність взаємодії механізмів державного управління розвитком електронного урядування;
- нерозробленість Програми розвитку інформаційного суспільства та відсутність відповідних документів з розвитку електронного урядування;
- відсутність критеріїв, методик та інструментарію оцінки ефективності та результативності механізмів державного управління розвитком електронного урядування;
- недостатність залучення експертного середовища та громадськості до формування державної політики і механізмів її реалізації;
- потреба в посиленні регіональних аспектів цих механізмів.

Для зменшення впливу або усунення цих негативних факторів використовують розглянуті вище підходи (див. с. 36).

У рамках *першого підходу* можливим є варіант застосування модернізованої версії чинного механізму державного управління, наприклад НПП. При цьому в концептуальному плані зміни повинні стосуватись таких пріоритетних питань, як:

- розширення категорійно-понятійного апарату;
- уточнення пріоритетних напрямів, завдань, суб’єктів та об’єктів управління, їх функцій та повноважень, а також відповідальності;
- забезпечення взаємоузгодженості та координованості механізмів державного управління;
- більш чіткий розподіл завдань та функцій між суб’єктами управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та е-урядуванням;

- створення в органах влади мережі підрозділів, відповідальних за розвиток інформаційного суспільства;
- забезпечення ефективного зворотного зв'язку та впровадження сучасних методів планування і управління, насамперед стратегічного;
- ефективне використання бюджетних коштів на фінансування ІКТ проектів;
- здійснення незалежної експертизи ІКТ проектів тощо.

Перший підхід передбачає досягнення консенсусу у взаємодії існуючих механізмів державного управління цією сферою, насамперед між ЦОВВ, які відповідають за її розвиток або її окремих складових. Але, як показує попередній досвід, цей підхід у разі відсутності єдиного координаційного центру з формування та реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування є неефективним. Так, механізми НПП та ДЦП, незважаючи відповідно на 14- та 8-річний термін їх застосування, так і не були до кінця узгоджені між собою.

Найбільш кардинальним, складним та витратним рішенням є *другий підхід*, який передбачає розробку та прийняття окремого Закону України “Про електронне урядування” Водночас саме цей підхід може забезпечити максимальну відповідність механізмів державного управління вимогам розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, врахувати міжнародний досвід у цій сфері та особливості розвитку України.

Найменш витратним з точки зору часу та ресурсів є останній, *третій підхід*, але одночасно він є і найбільш складним щодо впливів суб'єктивних факторів на процес прийняття рішення стосовно обґрунтованого відбору конкретного механізму. При цьому як механізми з розвитку електронного урядування можуть бути застосовані також механізми міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, які повинні бути забезпечені організаційно та ресурсно з урахуванням особливостей розвитку України.

1.1.5. Державне регулювання доступу до публічної інформації в Україні

Види інформації у контексті забезпечення права громадян на доступ до публічної інформації

Інформація виступає основним об'єктом інформаційного суспільства, відображаючи реальну дійсність, вона інтегрується в усі напрями діяльності держави, суспільства, громадянина. З появою нових інформаційних технологій інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організацій та громадян. Інформаційний вплив на державу, суспільство, громадянина сьогодні є ефективнішим, ніж політичний, економічний і навіть військовий.

Історія права на доступ до інформації. Право на доступ до інформації як окреме суб'єктивне право виокремилася з принципу гласності, свободи слова та друку в другій половині ХХ ст. Власна історія права на доступ до інформації починається з моменту прийняття закону Швеції 1766 р. та закріп-

лення “права знати” у Декларації прав людини і громадянина 1789 р. Ця традиція порушилася в XIX ст. Адже, крім Швеції, право на доступ до інформації не включено до жодної європейської конституції, хоча саме права людини і громадянина, що були проголошені у Декларації прав людини 1789 р., становили каталог прав, який пізніше перейняли інші європейські країни. Ідея конституційного закріплення права на доступ до інформації була відроджена лише в другій половині XX ст. Проголошення “права знати” у країнах Європи та Сполучених Штатах Америки – це наслідок становлення громадянського суспільства та демократичних перетворень, що відбувались у цих країнах протягом останніх трьох століть, а в країнах, які розвиваються, – це умова утвердження громадянського суспільства.

Інформація як об’єкт правового регулювання. До ознак, які зумовлюють специфіку інформації як об’єкта правового регулювання, науковці найчастіше відносять: нематеріальний характер (тобто цінність інформації полягає в її суті, а не в матеріальному носії, на якому вона зафіксована); суб’єктивний характер (тобто вона є результатом інтелектуальної діяльності); необхідність об’єктивації для включення у правовий обіг; кількісна визначеність; неспоживчість, можливість багаторазового використання; зберігання інформації у суб’єкта, який її передає; здатність до відтворення, копіювання, збереження і накопичення.

Інакше кажучи, інформація – багатофункціональний об’єкт. Вона створюється і застосовується в усіх сферах діяльності та забезпечує виконання різноманітних функцій і завдань, що постають перед органами державної влади, органами місцевого самоврядування, фізичними і юридичними особами.

Право на доступ до публічної інформації, що належить органам державної влади, займає особливе місце в системі прав людини і громадянина та є гарантією демократичного розвитку держави.

Оновлення інформаційного законодавства України. 9 листопада 1995 р. Україна приєдналася до Ради Європи і зобов’язалася дотримуватись обов’язків, що випливають із Статуту Ради Європи, а саме принципів плюралістичної демократії, верховенства права та захисту прав людини і основних свобод усіх осіб, що перебувають під її юрисдикцією. На виконання цих зобов’язань та з метою забезпечення реалізації положень ст. 34 Конституції України стосовно свободи інформації, ст. 10 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, а також для забезпечення ефективної реалізації права кожного на свободу вираження поглядів та доступ до інформації, права на вільне збирання, зберігання, використання і поширення інформації усно, письмово або в інший спосіб, Верховною Радою України 13 січня 2011 р. були прийняті закони України “Про доступ до публічної інформації” та “Про внесення змін до Закону України “Про інформацію” (нова редакція), які набрали чинності 10 травня 2011 р.

Поняття та види інформації. У новій редакції Закону України “Про інформацію” як базового нормативно-правового акта в інформаційній сфері наведено нове визначення **інформації** як будь-яких відомостей та/або даних,

які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді. Цим Законом передбачений поділ інформації **за змістом** на такі види: інформація про фізичну особу, інформація довідково-енциклопедичного характеру, інформація про стан довкілля (екологічна інформація), інформація про товар (роботу, послугу), науково-технічна інформація, податкова інформація, правова інформація, статистична інформація, соціологічна інформація та інші види інформації. Законом встановлено, що **інформація про фізичну особу (персональні дані)** – це відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована.

За **порядком доступу** інформація поділяється на відкриту та інформацію з обмеженим доступом. **Відкритою** вважається вся інформація, крім тієї, що віднесена законом до інформації з обмеженим доступом. **Інформацією з обмеженим доступом** є конфіденційна, таємна та службова інформація. До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості: про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей, про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення, про факти порушення прав і свобод людини і громадянина, про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб та інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України.

У Законі України “Про доступ до публічної інформації” наводяться визначення таких понять, як публічна інформація, а також конфіденційна, таємна та службова інформація.

Так, **публічна інформація** – це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації. Доступ до інформації забезпечується шляхом її оприлюднення у засобах масової інформації (в офіційних друкованих виданнях, на офіційних веб-сайтах у мережі Інтернет, на інформаційних стендах та в будь-який інший спосіб) і через надання інформації за запитами на інформацію.

Конфіденційною є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

Таємною є інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського поряд-

ку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Службовою є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Законом встановлено також поняття **“запиту на інформацію”** як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що перебуває у його володінні. Запитувач має право звернутися до розпорядника інформації із запитом на інформацію незалежно від того, стосується ця інформація його особисто чи не стосується, без пояснення причини подання запиту. Запит на інформацію може бути індивідуальним або колективним. Запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Міжнародні стандарти забезпечення доступу до інформації

Сфера інформаційних відносин держави та громадян України регламентована національним законодавством і низкою міждержавних нормативно-правових актів щодо забезпечення участі громадян в управлінні державними справами та доступу до публічної інформації, які ратифіковані Україною. У ст. 21 Загальної Декларації прав людини проголошено, що кожна людина має право брати участь в управлінні своєю країною.

Міжнародні зобов'язання України у сфері забезпечення доступу до інформації. Україною були ратифіковані такі основні міжнародні акти щодо взаємодії влади з громадськістю, участі громадськості в управлінні державними справами та доступу до публічної інформації:

- Міжнародний пакт ООН про громадянські та політичні права (ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР 19 жовтня 1973 р.);
- Європейська хартія місцевого самоврядування (ратифікована Верховною Радою України 15 липня 1997 р.);
- Конвенція про захист прав людини та основних свобод (Європейська конвенція з прав людини, ратифікована Верховною Радою України 17 липня 1997 р.);
- Загальна Декларація прав людини (ратифікована Верховною Радою України у 1950 р.);

– Конвенція про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля (ратифікована Верховною Радою України 6 липня 1999 р.);

– Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства.

У *Міжнародному пакті ООН про громадянські і політичні права* проголошено: “Кожний громадянин повинен мати без будь-якої дискримінації... і без необґрунтованих обмежень право і можливість: а) брати участь у веденні державних справ як безпосередньо, так і за посередництвом вільно обраних представників; б) голосувати і бути обраним на справжніх періодичних виборах, які проводяться на основі загального і рівного виборчого права при таємному голосуванні і забезпечують свободу волевиявлення виборців; в) допускатися в своїй країні на загальних умовах рівності до державної служби”.

У *Європейській хартії місцевого самоврядування* зазначено, що “право громадян на участь в управлінні державними справами є одним з демократичних принципів, які поділяються всіма державами – членами Ради Європи”. У ст. 5 визнається право на “здійснення народом влади безпосередньо і через органи місцевого самоврядування”; ст. 38 надає громадянам право “брати участь в місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів місцевого самоврядування”; ст. 38 закріплює право громадян на рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування.

Конвенція про захист прав людини та основних свобод проголошує, що кожна людина має право на свободу мирних зборів і свободу асоціацій з іншими людьми, включаючи право створювати профспілки та вступати до них для захисту своїх інтересів. Здійснення цих прав не підлягає жодним обмеженням за винятком тих, які встановлені законом і є необхідними в демократичному суспільстві в інтересах національної або громадської безпеки, з метою запобігання заворушенням і злочинам, для захисту здоров'я або моралі чи з метою захисту прав і свобод інших людей.

У *Конвенції про доступ до інформації, участь громадськості в процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, які стосуються довкілля*, в ст. 7 наголошується на необхідності участі громадськості в розробці планів, програм і політичних документів, пов'язаних з навколишнім середовищем, а в ст. 8 закріплюється участь громадськості в підготовці нормативних актів виконавчої влади і/або загальнообов'язкових юридичних актів.

Окінавська хартія глобального інформаційного суспільства є основою реалізації державної політики в інформаційній сфері держав, що її підписали (Великобританія, Німеччина, Італія, Канада, Російська Федерація, США, Франція, Японія), та держав, що її ратифікували, до яких належить і Україна. Ця Хартія закликає до ліквідації міжнародного розриву у сфері інформації та знань як у державному, так і в приватному секторі. У ній, зокрема, передбачено активне використання інформаційних технологій у державному секторі та сприяння наданню в режимі реального часу послуг, необхідних для підвищення рівня доступності влади для всіх громадян. Завдання з вироблення перед-

бачуваної, транспарентної та недискримінаційної політики й нормативної бази, необхідних для інформаційного суспільства, покладається на органи державного управління.

Два важливих документи міжнародної організації “Артикль 19. Всесвітня кампанія за свободу слова” – “Право громадськості знати: принципи законодавства про свободу інформації” (Принципи Артикля 19) та “Модельний закон про свободу інформації” (Модельний закон Артикля 19) – узагальнюють зміст міжнародних стандартів, ґрунтуються на порівнянні світової практики регулювання питань вільного доступу до інформації та використовуються для аналізу інформаційного законодавства країн світу.

Принципи Артикля 19 точно і зрозуміло встановлюють шляхи, за допомогою яких уряди можуть досягти максимальної відкритості відповідно до загальновизнаних міжнародних стандартів і практики.

Принцип 1. Законодавство про свободу інформації повинне базуватися на принципі максимальної відкритості.

Принцип 2. Державні органи мають бути зобов’язані публікувати інформацію, що є особливо важливою для суспільства.

Принцип 3. Державні органи повинні активно сприяти прозорості і відкритості діяльності уряду.

Принцип 4. Вичерпний перелік винятків з принципу відкритості інформації. Винятки мають бути зрозумілі, чітко визначені і підлягати строгій перевірці на “загрози” і “суспільний інтерес”.

Принцип 5. Процедури, що сприяють доступу до інформації, мають забезпечувати швидкість і сумлінність розгляду запитів інформації та доступність оскарження будь-яких відмов у наданні інформації.

Принцип 6. Плата за надання інформації на запити громадян не повинна бути надмірною, щоб не стати перешкодою для звернення із запитом.

Принцип 7. Засідання державних органів повинні бути відкриті для громадськості.

Принцип 8. Відкритість інформації має першорядне значення, закони, що не відповідають принципу максимальної відкритості, повинні бути змінені або скасовані.

Принцип 9. Особи, що інформують про правопорушення, повинні бути захищені.

Ці принципи базуються на міжнародних і внутрішньодержавних законах та стандартах, включаючи правозастосовчу практику (що відображено в державних законах і рішеннях національних судів), і визнані співтовариством націй. Вони є продуктом тривалого процесу вивчення, аналізу і консультацій під спостереженням і керівництвом Міжнародної організації “Артикль 19”, що має великий досвід і працює з організаціями-партнерами в багатьох країнах світу.

Отже, право на доступ до інформації складається з правомочностей: права на доступ до інформації про діяльність органів державної влади, органів влади автономії та місцевого самоврядування; права на отримання відомос-

тей про себе; права отримувати суспільно значущу інформацію про діяльність приватноправових юридичних осіб.

Право на доступ до інформації не є абсолютним, але обмеження доступу до інформації можливе лише на підставі закону, і вони повинні бути зрозумілими, описуватися конкретно і відповідати контролю згідно з трискладовим тестом, тобто інформація повинна стосуватися легітимної мети, визначеної законом; розголошення цієї інформації мало б завдати суттєвої шкоди цій меті; шкода від розголошення цієї інформації має бути вагомішою, ніж суспільний інтерес в отриманні цієї інформації.

Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації

Україна має власну історію розвитку базових засад державного забезпечення доступу до інформації, сформовано певні правові засади побудови інформаційного суспільства – необхідної умови реалізації конституційного права громадян на інформацію: прийнято низку нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації тощо.

Конституція України 1996 р. закріпила право людини на свободу інформації. Стаття 34 Конституції України гарантує кожному право на свободу думки і слова, на вільне вираження своїх поглядів і переконань; право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на власний вибір. Поняття **“свобода інформації”** охоплює цілу групу прав і свобод: свободу слова (свободу вираження думок), свободу преси й інших засобів масової інформації, право на одержання інформації, що має суспільне значення, свободу поширення інформації в будь-який законний спосіб. Свобода інформації гарантується заборонаю цензури. Водночас Конституція України містить обмеження свободи інформації.

Головним обмеженням свободи інформації є заборона будь-якої пропаганди й агітації, що породжують соціальну, національну, расову, релігійну ненависть і ворожнечу, а також пропаганди соціальної, расової, національної, релігійної або мовної переваги. Конституцією України також передбачено, що свобода інформації може бути обмежена лише законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримки авторитету й неупередженості правосуддя. *Свобода інформації не є абсолютним правом і не може бути обмежена в період дії надзвичайного або воєнного стану.*

Отже, право на доступ до інформації є складовою закріпленого Конституцією України права на свободу інформації. Ця норма Конституції ґрунтується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основних свобод (ст. 10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (ст. 18, 19) тощо.

Модельним Законом України “Про інформатизацію, інформацію та захист інформації”, прийнятим у 2005 р., врегульовано правовідносини, що виникають у процесі здійснення права на пошук, одержання, передавання, виробництво та поширення інформації, використання інформації як об’єкта громадянських прав, створення та експлуатації інформаційних систем, застосування інформаційних технологій, забезпечення захисту інформації. У ньому вжито поняття “офіційна інформація органів державної влади чи органів місцевого самоврядування”, яке трактується як інформація про діяльність органів державної влади або органів місцевого самоврядування, що надається необмеженому колу осіб, у тому числі через засоби масової інформації.

Правове регулювання суспільних відносин, які виникають у зв’язку з пошуком, отриманням, передаванням, виробництвом, поширенням, обробкою та зберіганням інформації, здійснюється, зокрема, за умови **дотримання принципів** презумпції відкритості (вільного доступу та обов’язкового надання) інформації про діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування, своєчасності надання, об’єктивності, повноти і достовірності такої інформації, забезпечення безпеки суспільства та держави при її використанні й застосуванні інформаційних технологій.

Особливості використання офіційної інформації органів державного управління та місцевого самоврядування можуть встановлюватися відповідними органами, які таку інформацію надають (власне, вона надається тими самими органами державного управління чи місцевого самоврядування). Доступ до нормативно-правових актів, які регламентують правовий статус органів державного управління та місцевого самоврядування, офіційної інформації про діяльність таких органів, інформації, в тому числі документованої, що накопичується в інформаційних системах цих органів, обмежуватися не може. Інформація про діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування належить до такої, що надається публічно, вона є відкритою та доступною для ознайомлення.

У Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” серед основних напрямів розвитку інформаційного суспільства в Україні названо забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів, створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів на основі врахування національних, світоглядних, політичних, економічних, культурних та інших аспектів розвитку України. Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтується, зокрема, на засадах всебічного розвитку загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсах і забезпеченні повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій, сприяння збільшенню різноманітності й кількості електронних послуг, забезпеченню створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів, які повинні використовуватися в інформаційному обміні.

Загальнодоступна інформаційна інфраструктура держави формується шляхом розвитку національної, галузевих і регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, інформаційно-аналітичних систем органів державного управління та місцевого самоврядування. При створенні загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів передбачено сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державного управління та місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема шляхом оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів, упровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо), створення необхідної технічної і технологічної інфраструктур держави, формування сприятливих умов співпраці держави та приватного сектора економіки при створенні загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів.

Нормативні акти Кабінету Міністрів України. Розпорядженням Кабінету Міністрів України *“Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”*, передбачено низку заходів, спрямованих на виконання цього закону. Ним, зокрема, на низку центральних органів виконавчої влади покладено зобов’язання щодо розробки проекту Інформаційного кодексу України, перегляду та внесення змін до нормативно-правових актів щодо звернень громадян, які подаються з використанням Інтернету та цифрового підпису, запровадження в органах виконавчої влади систем електронного документообігу та електронного цифрового підпису, впровадження механізмів та регламентів надання органами виконавчої влади й органами місцевого самоврядування інформаційних послуг юридичним та фізичним особам через Інтернет, забезпечення інформаційної безпеки, зокрема захисту інформаційних ресурсів, порядку виявлення, оцінювання, прогнозування загроз безпеці державних інформаційних ресурсів та запобігання цим загрозам. Крім того, на веб-сайтах органів виконавчої влади повинна бути розміщена інформація про перелік, умови та порядок надання ними адміністративних послуг.

Постановою Кабінету Міністрів України *“Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”* з метою інтеграції інформаційних ресурсів органів виконавчої влади, розміщених у мережі Інтернет, покладено зобов’язання на відповідні органи виконавчої влади забезпечити розроблення та реалізацію проекту Єдиного веб-порталу Кабінету Міністрів України. Такий веб-портал призначений для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян. На веб-сайті органу виконавчої влади повинна, зокрема, міститися інформація про державні інформаційні ресурси з питань, що належать до компетенції відповідного органу.

Разом з тим у Постанові Кабінету Міністрів України *“Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”*” вказано, що “Єдиний веб-портал органів виконавчої влади є центральною частиною електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, призначеною для інтеграції веб-сайтів, електронних інформаційних систем та ресурсів органів виконавчої влади і надання інформаційних та інших послуг з використанням мережі Інтернет”.

Розпорядження Кабінету Міністрів України *“Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів”* спрямоване на визначення стратегії формування системи національних електронних інформаційних ресурсів, основних засад і напрямів формування, використання та захисту національних ресурсів. Окремим пунктом у Концепції виділено державні ресурси. Стратегія формування системи ресурсів органів державного управління полягає в систематизації та інтеграції ресурсів з метою забезпечення прозорості, відкритості, підвищення оперативності та ефективності роботи органів державного управління, а також широкого доступу громадян до державних ресурсів. Одним із основоположних завдань реалізації державної політики у сфері державних ресурсів є створення та ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів.

Постановою Кабінету Міністрів України *“Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів”* визначено порядок формування реєстру та користування ним. Такий реєстр ведеться з метою запровадження єдиної системи обліку електронних інформаційних ресурсів держави. Його призначення – реєстрація, облік, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах. Наповнення реєстру відбувається за рахунок реєстрів в електронній формі, баз даних та веб-сайтів (так званих е-ресурсів). До реєстру включаються е-ресурси органів державного управління та місцевого самоврядування, інших юридичних осіб публічного права, а приватні е-ресурси – добровільно за погодженням з їх власниками.

Порядок здійснення та забезпечення права на доступ до публічної інформації

У 2011 р. інформаційне законодавство України було суттєво оновлено шляхом прийняття 13 січня 2011 р. Верховною Радою України Закону України “Про доступ до публічної інформації” та нової редакції Закону України “Про інформацію”, які набули чинності 10 травня 2011 р., та низки підзаконних актів, що визначають механізми реалізації цих законів.

Так, у Законі України *“Про внесення змін до Закону України “Про інформацію”*” вказано, що право на інформацію забезпечується створенням можливостей для вільного доступу до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів, інших інформаційних банків, баз даних, інформаційних ресурсів. Під суб’єктами владних повноважень він розуміє органи державної

влади, органи місцевого самоврядування, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень. Закон передбачає забезпечення відкритості та прозорості їх діяльності в контексті основних напрямів державної інформаційної політики і покладає на них обов'язок інформувати громадськість та засоби масової інформації про свою діяльність і прийняті рішення, а також визначати спеціальні підрозділи або відповідальних осіб для забезпечення доступу запитувачів до інформації. Він чітко регламентує відносини між суб'єктами владних повноважень та журналістами, засобами масової інформації, їх працівниками щодо оприлюднення інформації про свою професійну діяльність.

Законом України *“Про доступ до публічної інформації”* визначено **порядок здійснення та забезпечення права кожного на доступ до інформації**, що становить суспільний інтерес і перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень та інших розпорядників публічної інформації. Закон покликаний забезпечити прозорість та відкритість діяльності суб'єктів владних повноважень, створивши механізм реалізації права кожного на доступ до публічної інформації шляхом подання інформаційних запитів.

Статтею 12 Закону передбачено, що суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: запитувачі інформації – фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; розпорядники інформації, структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації.

Розпорядник інформації відповідає за визначення завдань та забезпечення діяльності структурного підрозділу або відповідальної особи з питань запитів на інформацію розпорядників інформації, відповідальних за опрацювання, систематизацію, аналіз та контроль щодо задоволення запиту на інформацію та надання консультацій під час оформлення запиту (ст. 16 Закону).

Стаття 17 Закону встановлює, що **парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації** здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України.

Закон зобов'язав, зокрема, органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інших суб'єктів, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, надавати та оприлюднювати інформацію, відображену та задокументовану будь-якими засобами і на будь-яких носіях, що була отримана або створена ними в процесі виконання своїх владних повноважень та обов'язків.

Не може бути обмежено доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном, у тому числі до копій відповідних документів, умови отримання цих коштів чи майна, прізвища, імена, по батькові фізичних осіб та найменування юридичних осіб, які отримали ці кошти або майно. У разі

дотримання вимог, передбачених ч. 2 цієї статті, зазначене положення не поширюється на випадки, коли оприлюднення або надання такої інформації може завдати шкоди інтересам національної безпеки, оборони, створити перешкоди для розслідування чи запобігання злочину.

Не належать до інформації з обмеженим доступом декларації про доходи осіб та членів їхніх сімей, які претендують на зайняття виборної посади в органах влади чи займають її та обіймають посаду державного службовця, службовця органу місцевого самоврядування першої або другої категорій.

Обмеженню доступу підлягає інформація, а не документ. Якщо документ містить інформацію з обмеженим доступом, для ознайомлення надається інформація, доступ до якої необмежений.

Закон чітко визначає *поняття та коло обов'язків розпорядників інформації*. Ними є суб'єкти владних повноважень – органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання, юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, – стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів, особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, – стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків, та суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, – стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Відповідно до ст. 20 Закону розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дня отримання запиту.

Стаття 21 Закону встановлює, що інформація на запит надається безкоштовно. У разі, якщо задоволення запиту на інформацію передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друкування.

Згідно зі ст. 22 Закону розпорядник інформації має право відмовити в задоволенні запиту в таких випадках: коли розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит; інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друкуванням; не дотримано вимог до запиту на інформацію.

Статтею 23 Закону передбачено, що рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Законом встановлено *часові межі відповіді на запити*. Розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію не пізніше ніж за

п'ять робочих днів з дня отримання запиту. У разі, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, щодо стану довкілля, якості харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статись і загрожують безпеці громадян, відповідь має бути надана не пізніше від 48 год з дня отримання запиту. У разі, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних, розпорядник інформації може продовжити строк розгляду запиту до 20 робочих днів з обґрунтуванням такого продовження. Про продовження строку розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі не пізніше ніж за п'ять робочих днів з дня отримання запиту.

Інформація на запит надається безкоштовно. Але якщо відповідь передбачає виготовлення копій документів обсягом більш як 10 сторінок, запитувач зобов'язаний відшкодувати фактичні витрати на копіювання та друкування.

Відмовити надати інформацію за запитом розпорядник може лише тоді, коли розпорядник інформації не володіє і не зобов'язаний відповідно до його компетенції, передбаченої законодавством, володіти інформацією, щодо якої зроблено запит, інформація, що запитується, належить до категорії інформації з обмеженим доступом, особа, яка подала запит на інформацію, не оплатила передбачені фактичні витрати, пов'язані з копіюванням або друкуванням та не дотримала вимог щодо оформлення запиту на інформацію.

Відповідь розпорядника інформації про те, що інформація може бути одержана запитувачем із загальнодоступних джерел, або відповідь не по суті запиту вважається неправомірною відмовою в наданні інформації.

Розпорядник інформації, який не володіє запитуваною інформацією, але якому за статусом або характером діяльності відомо або має бути відомо, хто нею володіє, зобов'язаний направити цей запит належному розпоряднику з одночасним повідомленням про це запитувача. У такому разі відлік строку розгляду запиту на інформацію починається з дня отримання запиту належним розпорядником.

Відстрочка в задоволенні запиту на інформацію допускається в разі, якщо запитувана інформація не може бути надана для ознайомлення в передбачені цим Законом строки у разі настання обставин непереборної сили. Рішення про відстрочку доводиться до відома запитувача у письмовій формі з роз'ясненням порядку оскарження прийнятого рішення.

Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути **оскаржені** до керівника розпорядника, вищого органу або суду.

Відповідальність за порушення законодавства про доступ до публічної інформації несуть особи, винні у вчиненні таких порушень. До останніх відносять: ненадання відповіді на запит, ненадання інформації на запит, безпідставна відмова у задоволенні запиту на інформацію, неоприлюднення інформації відповідно до Закону, надання або оприлюднення недостовірної, неточної або неповної інформації, несвоєчасне надання інформації, необґрунтоване віднесення

інформації до інформації з обмеженим доступом, нездійснення реєстрації документів, навмисне приховування або знищення інформації чи документів.

Особи, на думку яких їхні права та законні інтереси порушені розпорядниками інформації, мають право на компенсацію матеріальної та моральної шкоди в порядку, визначеному законом.

Прийняті нові закони мають низку переваг: відкритість важливої інформації щодо діяльності органів влади, їх обов'язок оприлюднювати всі офіційні рішення, короткі терміни отримання відповіді на запити і водночас захист конфіденційної інформації та відшкодування збитків за використання неправдивої інформації, встановлення відповідальності для органів влади за порушення норм законів. Ці важливі положення сприятимуть покращенню відносин між суспільством і владою, зниженню недовіри до органів влади та ефективнішому захисту прав людини.

Укази Президента України та інші підзаконні акти. З 12 травня 2011 р. також набули чинності укази Президента від 5 травня 2011 р. № 547 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” та № 548 “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України”, які були прийняті для безумовного виконання органами виконавчої влади Закону України “Про доступ до публічної інформації” та реалізації конституційного права особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Указом Президента України “Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України” Головне управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України визначено спеціальним структурним підрозділом, який організовує в установленому порядку доступ до публічної інформації, відповідає за її розгляд, опрацювання, облік, систематизацію, аналізування та надання відповідей на запити на інформацію, що надходять до Президента України, Адміністрації Президента України, а також надає консультації під час оформлення таких запитів.

Із метою впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” Кабінетом Міністрів України було прийнято низку підзаконних актів.

Зокрема, Постановою КМУ від 25 травня 2011 р. № 583 “Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади” частково врегульовано визначені Законом процедури в усіх органах виконавчої влади.

Експерти зазначають, що положення цієї Постанови не зовсім точно відтворюють норми Закону. Йдеться про п. 1, в якому наведено громіздке визначення того, щодо якої інформації є розпорядником Секретаріат КМУ, адже виходячи з норм Закону він є розпорядником всієї інформації, якою володіє. Крім того, невизнання Секретаріату КМУ розпорядником стосовно інформації інших державних органів України (пп. 2, 1, якщо вона перебуває в його володінні) явно суперечить ст. 13 і 22 Закону. Секретаріат КМУ також є розпо-

рядником щодо інформації органів влади інших держав, міжнародних організацій, якщо нею володіє, але ця інформація, ймовірно, може отримати статус обмеженого доступу як таємна, конфіденційна або службова.

Постановою Кабінету Міністрів України від 13 липня 2011 р. № 740 затверджено граничні норми витрат на копіювання або друкування документів, що надаються за запитом на інформацію. Норми витрат, установлені розпорядниками інформації, не можуть перевищувати граничних.

7 вересня 2011 р. Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 938 *“Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань доступу до інформації”*. Відповідні зміни стосувалися приведення у відповідність із Законом термінології постанов КМУ, не зачіпаючи їх змістового наповнення. Тому підзаконні акти, що регулюють питання роботи з інформацією з обмеженим доступом, не можна вважати цілком приведеними у відповідність із Законом. Зокрема, важливою в цьому аспекті є Інструкція про порядок обліку, зберігання і використання документів, справ, видань та інших матеріальних носіїв інформації, які містять службову інформацію, що була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України № 1893 від 27 листопада 1998 р. Наразі в останній Постанові ще не відображено норми ч. 1 ст. 9 Закону стосовно того, яка інформація може бути службовою, а також норм його ст. 6 стосовно підстав обмеження доступу до інформації. Тому, застосовуючи вказану Інструкцію, необхідно також безпосередньо використовувати зазначені норми Закону.

Постановою Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2011 р. № 1277 Кабінет Міністрів України затвердив Положення про систему обліку публічної інформації, про яку йдеться в ст. 18 Закону.

Одночасно з постановою про систему обліку були внесені зміни до Постанови КМУ № 3 *“Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність виконавчих органів влади”*. Зокрема, було додано посилання на ст. 15 Закону України *“Про доступ до публічної інформації”* щодо інформації, яку обов’язково мають оприлюднювати розпорядники.

У типовій інструкції з діловодства у центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади, затвердженій Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2011 р. № 1242, в п.2 зазначається, що Порядок здійснення діловодства за запитами на інформацію визначається окремим нормативно-правовим актом.

З урахуванням вищевказаних підзаконних актів інші органи виконавчої влади (а щодо витрат на копіювання і друкування – решта суб’єктів владних повноважень) повинні внести зміни до своїх підзаконних актів та прийняти необхідні в разі їх відсутності.

Президент України Указом *“Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації”* поставив низку завдань Кабінету Міністрів України, а саме: Кабінету Міністрів України, центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській, Севас-

топольській міським, районним державним адміністраціям забезпечити безумовне виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”, покласти на керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади персональну відповідальність за забезпечення належного виконання відповідними органами вимог цього Закону, запропонувати органам місцевого самоврядування вжити заходів щодо забезпечення доступу громадян до публічної інформації.

1.1.6. Основні напрями застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні

Виходячи з того, що система державного управління являє собою різновид соціальної системи, можна вважати, що ефективність цієї системи безпосередньо залежить від накопичування, обробки і використання інформації, налагодженої інфраструктури її доведення до різних споживачів.

Значення інформації у функціонуванні органів державної влади зумовлюється як зовнішніми, так і внутрішніми чинниками.

Зовнішні чинники пов’язані з необхідністю підвищення життєздатності суспільства, забезпечення його стійкості. Для цього необхідно всебічно враховувати інформаційні закони людської цивілізації і спрямовувати стихійні потоки інформації на організацію і творчість. У свою чергу, вирішення завдань з творіння неможливе без наявності вірогідної інформації про всі процеси, що відбуваються в суспільстві, і свободи використання інформації всіма зацікавленими суспільно-політичними силами та рядовими громадянами. Як заявляв засновник кібернетики Н.Вінер, “дійсно жити – це означає жити, володіючи правильною інформацією” [4].

Зовнішні чинники відображають потребу в забезпеченні безпеки держави. Про те, яку роль відіграє інформація в забезпеченні державної безпеки, можна судити за підсумками програної СРСР “холодної” війни з розвиненими країнами Заходу в кінці 80-х рр.

Тому необхідно врахувати, що в Україні є реальні можливості перетворити інформацію в потужний чинник захисту національних інтересів.

Внутрішні чинники пов’язані з ієрархічною побудовою органів державної влади, управлінським характером їх діяльності, потребою в постійному зв’язку між суб’єктами і об’єктами управління, що і зумовлює значення інформації в управлінні. Відсутність вірогідної інформації призводить до паралічу всієї системи державного управління. Вона починає працювати неефективно і, зрештою, припиняє функціонування.

Усе це свідчить про величезне значення інформації в системі державного управління, органів державної влади.

Стосовно системи державного управління як інформаційної системи можна зазначити, що вона являє собою розгалужену мережу ліній комунікацій і баз даних, що забезпечують циркуляцію інформації, надходження її в усі структури та підрозділи державних органів.

У суспільстві в цілому і в державному управлінні зокрема завжди існувала і в кожний момент існує певна інформаційна система, що охоплює саму інформацію (її загальний масив), форми, методи і засоби її обробки та людей, які включені в інформаційні процеси. Тому, коли йдеться про створення і вдосконалення інформаційної системи державного управління, то мається на увазі не просто система, функціонування якої пов'язано з формуванням, реєстрацією, збиранням, обробкою і зберіганням інформації, що відображає стан певних об'єктів і суб'єктів у їх динаміці, а якісно та принципово нове явище. Проблема не зводиться до простого впровадження в управління новітньої обчислювальної техніки, створення мереж і програм, як це вважало багато учених і практиків у 60-х рр. Вона складна, значно більша за обсягом, глибша і важча для розв'язання. Застосування мікроелектроніки, інформатики, мікропроцесорів, роботів та інших сучасних обслуговуючих засобів відкриває можливості переведення всієї роботи з інформацією на нові наукові і технічні рівні, створення раціональних та ефективних інформаційних технологій.

Як вдало зазначив Г.Л.Смолян, "автоматизація є нова, інтелектуальна "технологія", що охоплює всі в принципі можливі об'єкти управління – операції, ресурси, оцінки. Перехід до цієї нової "технології", яка використовує комп'ютери, в історичному плані, очевидно, є куди більш революційним, ніж поява поточного виробництва, конвеєрних ліній і систем автоматичного регулювання" [45]. "Нетрадиційність" проблеми полягає в тому, що шляхом її вирішення закладаються передумови, основа того майбутнього суспільства, що позначається поняттям "інформаційного". Без співвідношення суті цього (бажаного) суспільства та інформаційної системи державного управління не можна зрозуміти і сформулювати концепції останньої.

Створення інформаційної системи державного управління – це не оснащення новими технічними засобами роздутої та забюрократизованої державної машини, а побудова нової системи державного управління, що базується на плюралізмі форм власності, громадянському суспільстві, широкому впровадженні механізмів самоуправління, повноті прав і свобод особистості, торжестві закону та інших демократичних принципів і цінностей. Разом з тим сучасна організація об'єктів, що управляються, і їх взаємодія, характер інформаційно-оброблювальної техніки, можливості новітніх засобів зв'язку (супутники, лазери, світловоди тощо) та інші чинники зумовлюють єдність і всеохопність інформаційної системи державного управління. Не можна обмежуватися регіональними і галузевими, кустарними та іншими локальними інформаційними системами в управлінні. В державі повинна бути загальна система державного управління з побудованою всередині неї єдиною інформаційною системою. Тоді можна сподіватися на раціональність та ефективність державного управління.

Інформаційно-технологічні нововведення в державному управлінні мають комплексний характер, пов'язані з одночасним і узгодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних,

кадрових, технічних і багатьох інших чинників. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної та організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру та побудови управлінських відносин, інших управлінських явищ.

Особливо актуальне формування системи змісту інформації, потрібної для раціонального та ефективного державного управління. Серед одиниць такої інформації слід виділити:

- відомості, що віддзеркалюють матеріальні, виробничі, соціальні, технічні і технологічні параметри об'єктів, що управляються;
- дані про норми, нормативи, стимули, що регулюють виробничу, соціально-обслуговуючу, духовно-культурну та іншу діяльність керованих об'єктів, що має споживчий характер;
- матеріали, що визначають діяльність державних органів у сфері управління (законодавчі та інші нормативні правові акти, договірні зобов'язання і планові завдання, вказівки вищестоящих органів, результати контрольних актів і т.ін.);
- відомості про кількісний і якісний склад, рівень підготовки кадрів.

Такі одиниці інформації повинні відповідати рівню і масштабам керуючих підсистем і їх ланок, закладатися передусім в інформаційні системи, що діють у їх рамках. В них потрібно ввести дані про розвиток науково-технічної думки і її новітні досягнення, про передовий управлінський досвід у країні і за кордоном.

Створена раніше система інформаційних зв'язків перестала повною мірою відповідати сучасним вимогам. Це пояснюється, передусім, тим, що перехід країни до ринкової економіки вимагає нового підходу до інформаційної та інформаційно-аналітичної підтримки у сфері державного управління. Інформація стала розглядатися як ресурс, без якого неможливо використати сучасні технології і засоби управління [12]. У зв'язку із цим інформаційна система державного управління постійно видозмінюється, удосконалюється, набуває нової якості.

По-перше, це досягається за рахунок використання сучасних автоматичних інформаційних систем управління, нової комп'ютерної техніки та інших засобів комунікації. У цей час зрушення в технічному оснащенні робочих місць у системі державного управління очевидні, хоча повністю потреба в комп'ютеризації буде задоволена ще нескоро. Залежно від можливостей технічних засобів виділяють механізовані, автоматичні та автоматизовані інформаційні системи в управлінні. Дістають поширення комбіновані інформаційні системи, в яких механічні засоби ручної роботи поєднуються з інформацією, електронно-обчислювальною технікою і людським розумом. Є кілька напрямів діяльності з формування таких систем. Перший – суто техніко-технологічна діяльність, яка здійснюється кібернетиками та іншими фахівцями у сфері електронно-обчислювальної техніки та інформатики. Другий – безпосередньо управлінська діяльність – полягає в стандартизації та уніфікації управлінської

інформації, і просування в ньому відбувається поки що повільно. В результаті існують ніби дві підсистеми в управлінні, недостатньо пов'язані між собою: підсистема управлінської інформації, що обробляється вручну, передається звичайними поштовими, телеграфними і телефонними засобами, висловлюється часто в довільній формі і має суб'єктивно забарвлений зміст; інша ж пристосована до умов і вимог електронно-обчислювальної техніки, обробляється і передається з її допомогою. Інформатика як нова механізована технологія збирання, передачі, переробки і використання інформації базується на новітніх ЕОМ і периферійних пристроях, засобах комунікації і взаємозв'язках людини з інформацією, займає незначне місце в інформаційному забезпеченні державного управління. Третій напрям пов'язаний з тим, що інформація в державному управлінні при обробці і зберіганні її будь-якими засобами, як правило, має правовий характер, базується на правових нормах і часто служить юридичною підставою для прийняття управлінських рішень. Сьогодні є можливість не тільки передавати інформацію на обробку машинам і потім користуватися підготовленими ними матеріалами, а через інформаційну систему, точніше, через засоби інформатики виробляти і реалізовувати цілепокладаючі, організуючі і регулюючі впливи, одержувати і оцінювати звітну, облікову і контрольну інформацію, напряду спілкуватися з іншими керуючими і керованими компонентами. Для цього потрібно юридично вирішити питання про безпосереднє об'єднання інформаційної системи і системи державного управління, а також про повноваження службових осіб вчиняти юридично значущі дії шляхом введення відповідної інформації в інформаційну систему.

По-друге, життєздатність державної влади як інформаційної системи вирішально залежить від рівня підготовки кадрів державних і муніципальних службовців, їхнього вміння використовувати сучасні інформаційні технічні засоби, автоматизовані системи управління. Позитивним є те, що значна частина управлінських кадрів пройшла в останні роки своєрідний "техмінімум" з освоєння нової техніки та інформаційно-комунікаційних технологій, отримала досвід використання технічних новинок у практичній роботі. Більша робота з кадрами в оволодінні основами інформатики проводиться в навчальних закладах, де здійснюється підготовка кадрів державного управління. Робота, що проводиться, позитивно позначається на якості використання інформації кадрами, що становлять професійний стрижень державної служби.

По-третє, інформаційно-комунікаційні зв'язки всередині державних органів вдосконалюються за рахунок підключення мереж інформації до аналогічних систем у країнах Західної Європи, країнах СНД, що забезпечує розширення інформаційних потоків і збагачує їх змістову насиченість. Така практика дає змогу використати збагачену інформацію в різноманітних сферах, у тому числі в галузях економіки, науки, освіти, культури.

Усе це деякою мірою характеризує інформаційну систему державного управління як відкриту для взаємодії з іншими інформаційними системами суспільства, що є важливим чинником розвитку інформаційної системи державного управління.

Контрольні запитання

1. Розкрийте суть правової природи інформації.
2. Назвіть міжнародні принципи формування національного законодавства щодо забезпечення доступу до публічної інформації.
3. Охарактеризуйте порядок доступу до публічної інформації.
4. Які терміни надання відповіді на запит про інформацію визначені відповідним законом?

Перелік тестових завдань

1. Наведіть визначення та порівняйте зміст понять “таємна інформація” та “службова інформація”.
2. Назвіть основні характеристики поняття “публічна інформація”.

Теми творчих робіт

1. Міжнародні стандарти та практики забезпечення доступу до публічної інформації.
2. Нормативно-правове забезпечення доступу до публічної інформації в Україні: стан та проблеми.
3. Доступ до публічної інформації як інструмент відкритості влади.
4. Доступ до публічної інформації як важлива складова взаємодії влади і громадськості.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Американська конвенція про права людини (ОАД, Коста-Ріка, 1969 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z239_page_10.html
2. Африканська хартія прав людини і народів [Електронний ресурс] : прийнята Організацією африкан. єдності (ОАЄ) у м. Бан-джулі (Гамбія) 1981 р. – Режим доступу : http://www.pravo.vuzlib.net/book_z239_page_10.html
3. *Винер Н.* Кибернетика, или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. – 2-е изд. – М. : Наука ; гл. ред. изд. для зарубеж. стран, 1983. – 344 с.
4. *Винер Н.* Кибернетика и общество / Н. Винер. – М. : [б.в.], 1958. – С. 31.
5. *Винер Н.* Мое отношение к кибернетике. Ее прошлое и будущее / Н. Винер. – М. : Совет. радио, 1969. – 25 с.
6. *Глушков В. М.* Введение в кибернетику / В. М. Глушков. – К. : Изд-во Акад. наук Укр. ССР, 1964. – 324 с.
7. *Глушков В. М.* Основы безбумажной информатики / В. М. Глушков. – Изд. 2-е, испр. – М. : Наука ; Гл. ред. физ.-мат. лит., 1987. – 552 с.
8. *Гонцяж Я.* Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури / [Я. Гонцяж, Н. Гнидюк]. – К. : [б.в.], 2002. – 168 с.
9. Доступ до інформації та електронне урядування / автори-упоряд. М. С. Демкова, М. Ф. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.
10. *Дубов Д. В.* Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості : аналіт. доп. / Д. В. Дубов, О. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк. – К. : НІСД, – 2010. – 64 с.

11. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : Прийнята і проголошена в Резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 груд. 1948 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015
12. Клепцов М. Я. Информационные системы органов государственного управления / М. Я. Клепцов. – М. : [б.в.], 1996. – С. 14.
13. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод [Електронний ресурс] : Учинено в Римі 4 листоп. 1950 р. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_004
14. Методичні рекомендації щодо практичного впровадження Закону України “Про доступ до публічної інформації” / М. В. Лациба, О. С. Хмара, В. В. Андрусів [та ін.]; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. – 2-ге вид., доповн. – К. : Агентство “Україна”, 2012. – 164 с.
15. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права [Електронний ресурс] : Прийнято 16 груд. 1966 р. Генер. Асамблеєю ООН. Док. ООН А/RES/2200 А (XXI). – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043
16. Міжнародні стандарти забезпечення свободи слова : зб. публікацій міжнар. організацій “Артикль 19”. – К. : Міленіум, 2003. – 124 с.
17. Модельний закон про інформатизацію, інформацію та захист інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 18 листоп. 2005 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрана.
18. Науково-практичний коментар до Закону України “Про доступ до публічної інформації” /авт. Р. Головенко, Д. Котляр, О. Нестеренко, Т. Шевченко ; заг.ред. Д. Котляр. – К. : ТОВ “ГНОЗИС”, 2012. – 335 с.
19. Окинавская хартия глобального информационного общества: хартия от 22.07.2000 // Дипломат. вестн. – 2000. – № 8. – С. 51–56.
20. Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації” в Секретаріаті Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 25 трав. 2011 р. № 583. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
21. Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 547 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>
22. Питання системи обліку публічної інформації: Постанова Каб. Міністрів України від 21 листоп. 2011 р. № 1277 // Офіц. вісн. України. – 2011. – 23 груд. (№ 97). – Ст. 3537. – С. 137.
23. План дій. Документ WSIS-03/GENEVA/DOC/5-R, прийнятий на Всесвітній зустрічі на вищому рівні з питань інформаційного суспільства // Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. Ф. Фігель. – К. : Факт, 2004. – С. 317–339.
24. Принципи Артикля 19. Принципи законодавства про свободу інформації. Право громадян на доступ до інформації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mmdc.narod.ru/books/freedom_of_info_principles.html

25. Про доступ до публічної інформації : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Голос України. – 2011. – 9 лют. (№ 24). – С. 15.

26. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 3 листоп. 2010 р. № 996 // Інтернет-ресурс Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

27. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Каб. Міністрів України від 5 трав. 2003 р. № 259-р // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 18. – С. 171.

28. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрана.

29. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів : Постанова Каб. Міністрів України від 17 берез. 2004 р. № 326 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 11. – С. 45.

30. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Наказ Держ. ком. інформ. політики, телебачення та радіомовлення України і Держ. ком. зв’язку та інформатизації України від 29 груд. 2002 р. № 1021/7309. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

31. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 31 лип. 2000 р. № 928(928/2000) // Інтернет-ресурс Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

32. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” : Постанова Каб. Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – С. 112.

33. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 27 квіт. 2011 р. № 504(504/2011) // Інтернет-ресурс Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

34. Про Національну програму інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР : за станом на 16 жовт. 2001 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>

35. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – С. 511.

36. Про першочергові заходи щодо забезпечення доступу до публічної інформації в допоміжних органах, створених Президентом України [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 5 трав. 2011 р. № 548 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/>

37. Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості органів державної влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 17 трав. 2001 р. № 325(325/2001) // Інтернет-ресурс Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

38. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1997. – № 49. – Ст. 299.

39. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Відом. Верхов. Ради України (ВВР). – 1997. – № 50. – Ст. 302. – (Із змін.).

40. Про Порядок обміну інформацією між виконавцями державних цільових програм та координації цієї роботи [Електронний ресурс] : наказ М-ва економіки України від 4 груд. 2009 р. № 1367 // Інтернет-ресурс Верхов. Ради України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

41. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3 : за станом на 1 січ. 2007 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>. – Назва з екрана.

42. Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-%D0%BF>

43. Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 24 берез. 2012 р. № 212/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>

44. Рада Європи. Ком. міністрів. Рекомендація Rec (2002) 2 [Електронний ресурс] : Про доступ до офіційних документів (Ухвалена Ком. міністрів 21 лют. 2002 р. на 784-му засіданні заст. міністрів). – Режим доступу : [http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r\(2002\)2.htm](http://www.coe.kiev.ua/docs/km/r(2002)2.htm)

45. *Смолян Г. Л.* Человек и компьютер / Г. Л. Смолян. – М. : [б.в.], 1981. – С. 35.

46. *Тарасенко Р. Б.* Інформаційне право : навч.-метод. посіб. / Р. Б. Тарасенко ; МВС України, Луган. держ. ун-т внутріш. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 512 с.

47. *Тоффлер Э.* Третья волна / Элвин Тоффлер. – М. : АСТ, 1999. – 261 с.

48. *Эшби У. Р.* Введение в кибернетику / Уильям Росс Эшби. – М. : Изд-во иностр. лит., 1959. – 432 с.

1.2. Модуль 2. Комунікації та співробітництво в інформаційному суспільстві

1.2.1. Вступ до міжкультурних комунікацій

Адаптація державних службовців до сучасного міжкультурного інформаційного простору є надзвичайно актуальною проблемою. Інтеграція знань і комунікативна обізнаність є необхідною умовою професійної діяльності державних службовців, що відповідає викликам сьогодення. Новітні інформаційні технології все більше впливають на суспільний розвиток: зростає кількість осіб та інститутів, які мають можливість використовувати переваги інформаційного суспільства.

Сучасні працівники публічної сфери в контексті вдосконалення своєї професійної майстерності мають на меті повсякденно систематично працювати над розширенням світогляду, оволодінням науковими методами обробки сучасних інформаційних потоків, популяризацією своєї діяльності через зв'язки з громадськістю, ЗМІ, мережу Інтернет, телекомунікації. Комунікативна діяльність є також необхідною складовою професійної діяльності державних службовців, дає змогу вдосконалювати стиль, форми та методи роботи, створює підґрунтя для ефективної управлінської діяльності, що підвищує попит на виховання нової генерації державних службовців як висококваліфікованих кадрів, спроможних швидко орієнтуватись у сучасному інформаційному просторі. Для успішного виконання робочих завдань міжкультурного плану, тобто організації ефективної комунікації та роботи в ситуації, коли їм доводиться контактувати з представниками різних культур, необхідно більш тактовно ставитися до культурних розбіжностей і тим самим, по можливості, запобігати виникненню конфліктів на робочому місці, що мають культурне підґрунтя. Поряд з фаховою компетенцією від державних службовців вимагається тактовність та здатність представляти у своїх діях власну культуру. Ідентифікація та критичний аналіз ситуації мають бути пов'язані з формуванням навичок комунікації у міжкультурному інформаційному просторі (розвиток теоретично-аналітичних здібностей) та розробкою адекватних стратегій розв'язання проблем (розвиток комунікативної компетентності), що має сприяти вихованню сучасного грамотного управління.

1.2.2. Міжкультурні фактори в інформаційному суспільстві

Міжкультурна комунікація базується на даних різних наукових дисциплін, таких, як філософсько-культурна антропологія, філологія, культурно-порівняльна психологія, суспільні та комунікативні науки. Комунікативний процес сам по собі часто має багато цікавих аспектів для наукового дослідження. Видається логічним, що міжкультурна комунікація як предмет вивчення та дослідження об'єктивно віддзеркалює різноманітні потреби реальності і тому

має розгалужені міждисциплінарні зв'язки. Особлива актуальність комунікації в умовах глобалізації зумовлює появу цілої низки публікацій, у яких здійснюється теоретичне дослідження предмета з погляду різноманітних дисциплін, що приводить до термінологічного або понятійного розмаїття. Ознайомлення з відповідною фаховою літературою показує, що в дослідженнях особливо велика увага приділяється визначенню поняття культури. Це пояснюється тим, що культура є надзвичайно комплексним явищем, природно, що фахівці різних галузей знання намагаються виділити ті аспекти цього широкого поняття, які становлять інтерес для кожного з них.

Культура в сучасному розумінні є сукупністю матеріальних і духовних продуктів людської діяльності, яка в різноманітних організаційних формах слугує суспільству у вигляді духовних процесів, станів людини та діяльності останньої. Культура символізує духовний стан суспільства, здатність до діалогу, процесуально розуміється як комунікація та відображення різноманітних станів і процесів людини і суспільства, матеріальні та нематеріальні цінності, способи поведінки певних спільнот, які передаються іншим спільнотам та майбутнім поколінням [12, с. 14-17].

У контексті міжкультурної комунікації на перший план виходить культура в розумінні “way of life” (спосіб життя – англ.). Ми оперуємо комунікативним поняттям культури, тобто під культурою мається на увазі певний спосіб життя та комунікації. У цьому сенсі йдеться про сукупність звичок (звичаїв, традицій), уявлення (цінності та оцінки), тобто про специфічну та здебільшого несвідому систему культурної орієнтації, якої люди набувають у процесі соціалізації та особистісного розвитку. Відповідно культурний вимір особистості включає образи та переконання, що зближують її з іншими людьми або відрізняють від них.

Метафорично культуру часто уявляють як айсберг, що складається, відповідно, з видимої та невидимої частин. Так, спостерігач може побачити дію та продукти культури (вершину айсберга). Це – музика, мистецтво, одяг, їжа та напої, форми вітання та взаємного обходження в цілому. Водночас спостерігач не бачить, яким є світосприйняття культури. До світосприйняття культури належить її відношення до індивідуальності, правил і законів, влади та статусу, досягнень, ідеології, часу, комунікації, а також до форм прояву почуттів. Те, що не можна побачити безпосередньо, є нашою ціннісною орієнтацією або нашими культурно-специфічними уявленнями про добро та зло, про те, що є правильним або неправильним, нормальним або ненормальним тощо. Ціннісна орієнтація – це “ментальне програмування”, що створює тим самим основу мислення, почуттів та діянь, тобто систему орієнтації людини [37]. Йдеться про комунікативні зв'язки різних культур та їх взаємодію, з одного боку, та їх взаємовплив і діалог – з другого.

Міжкультурний діалог розуміють як відкритий та шанобливий обмін думками на основі взаєморозуміння та поваги між окремими людьми і групами людей, які відрізняються за етнічними, культурними, релігійними й

мовними ознаками, а також за історичним походженням. Діалог діє на всіх рівнях – у межах одного суспільства, між європейськими суспільствами, а також між Європою та рештою світу. Міжкультурний діалог розуміється як процес, що складається з відкритого та ввічливого обміну поглядами між особами й групами осіб з різним етнічним, культурним, релігійним і мовним походженням та культурною спадщиною на основі взаєморозуміння і поваги. Він потребує свободи й здатності до самовираження, а також готовності й уміння дослухатись до думок інших. Міжкультурний діалог сприяє політичній, соціальній, культурній та економічній інтеграції, так само як об'єднанню багатокультурних суспільств [7].

Якщо виступати в ролі спостерігача чужої культури, то постійно слід пам'ятати про те, що ми теж є лише представниками певної культури і сприймаємо інших виходячи з власних культурних уявлень. Інакше кажучи, “об’єктивна” картина – це ілюзія. Сприйняття відбувається лише через власний “культурний фільтр”, або через власні “культурні окуляри”. Щодо оцінки подій, які відбуваються в іншому культурному контексті та виходять за межі звичного, ми звертаємося до власних, перевірених культурних зразків. Тому під час їх інтерпретації й виникають упередження на кшталт “китайці є ...”, що називаються образом “чужого” або стереотипами. Подібні стереотипи – наше власне культурно-специфічне бачення культури інших, в якому проявляється наше ставлення до чогось чужого. Таке сприйняття інших називається *гетеростереотипом*, а сприйняття іншими власної культурної спільноти – *аутостереотипом*. Негативні характеристики з-поміж гетеростереотипів вважаються просто упередженнями, які в комунікації ідентифікуються як “порушники спокою” і проти яких у різний спосіб ведеться “боротьба”. Подібні заходи, як правило, не мають успіху. Це пояснюється:

- по-перше, етноцентричними особливостями сприйняття, яке є історично обумовленим і усвідомлюється без критичної оцінки; ці структури є продуктом, який важко піддається змінам, діє, спотворюючи реальність, спрямовується на анонімну групу й має емоційний характер;

- по-друге, національні стереотипи виконують певні когнітивні функції, за допомогою яких відбувається раціональна обробка інформації.

Вищеописане явище має назву *стереотипізації*, за допомогою якої здійснюються:

- 1) *узагальнення* певних ознак предмета або явища, за допомогою якого відбуваються процеси пізнання;

- 2) *орієнтування*, яке послабляє комплексність чужої культури. Незрозумілий чужак у контексті гетеростереотипів структурується за зрозумілою нам власною системою цінностей, тобто “переноситься” у світ зрозумілих нам понять, наприклад: “Китайці є чемними...”.

- 3) *стереотипізація* – дія стереотипів щодо творення ідентичності, яка відображена в контрасті до “чужого”. Аутостереотип є також реальністю, що виникла через відмежування від чужого. Чужинець певною мірою “констру-

юється”, через що усвідомлення власної культурної ідентичності набуває в нього чітких контурів. Тому стереотипізація може розумітися як властивість нашого мислення, отже, як об’єктивний процес.

Зіставлення образів “чужого” та “свого” в ситуаціях міжкультурних взаємин практично неможливо уникнути. Існуючі образи “свого” та “чужого” можуть вкрай не вигідно впливати на наші дії, оскільки негативні характеристики, як правило, ображають та дискримінують. Особливо дієвими при цьому є метаобрази, тобто уявні, надумані упередження стосовно інших з тенденцією до негативного, наприклад “американці тримають нас за ... (негативне судження), а самих себе – за ... (перебільшено позитивне судження)”. В конфліктних ситуаціях образи “чужого” використовуються для виправдання власної поведінки. Більше того, вони легко перетворюються на образ ворога. Для того щоб запобігти конфліктам на культурному ґрунті в багатокультурному середовищі, надзвичайно важливо пам’ятати про власні стереотипи та упередження, не забувати про упередження та стереотипи інших, спільно дистанціюватися від таких образів і нести відповідальність за проблеми. Знання про сутність стереотипів та намагання розв’язати проблему на метакомунікативному рівні із залученням усіх сторін конфлікту сприяє зменшенню конфліктного потенціалу стереотипів та упереджень.

1.2.3. Міжкультурні відмінності в професійній управлінській діяльності

Відсутність знань про чужу культурно-специфічну систему орієнтації з її цінностями, уявленнями та оцінками може легко призвести до непорозуміння і навіть до конфліктів у професійній діяльності, особливо в ситуації нехтування міжкультурними відмінностями. Протягом останнього століття до цієї проблематики зверталось чимало науковців, які намагалися розробити концепцію для опису культурних розбіжностей. Теорії та методи, створені для дослідження культури за певними критеріями та їх подання в усій різноманітності, розглядаються з урахуванням підходів до розуміння культури. Найвідомішою та найпоширенішою є модель культурних вимірів нідерландського соціолога Герта Хофстеде [37]. Згідно з цією теорією культури відрізняються одна від одної за такими параметрами, як відстань до влади, індивідуалізм – колективізм, жіноче та чоловіче, а також намагання уникнути непевності.

Подальший розвиток підходу до культурної диференціації привів до появи концепції культурних стандартів німецького фахівця в галузі культурно-порівняльної психології Томаса Александера (табл. 1.2) [45]. Оскільки кількість культурних стандартів неможливо встановити і залежно від кожної окремої культури вона може збільшуватися, обмежимося представленням центральних культурних стандартів. Центральними культурними називаються стандарти, що діють у дуже різних ситуаціях, регулюють широкі сфери мислення, оцінок та дій і мають особливе значення для управління процесами сприйняття, оцінювання та взаємодії між людьми [45].

Таблиця 1.2

Центральні культурні стандарти в професійній діяльності (Т. Александер)

Фокус на індивідуальність	Фокус на належність до групи
<i>Індивід:</i> Індивідуальні успіх, відповідальність і своєрідність отримують колективне схвалення	<i>Група:</i> Лояльність до групи, конформність, важливими є гармонійні стосунки між членами групи
Орієнтація на конфлікти	Орієнтація на гармонію
<i>Конфлікт:</i> Слід бути відкритим для конфліктів і, по можливості, не оминати їх. Відкритість вважається чесною і ефективною формою поведінки та знаходить відповідну підтримку	<i>Гармонія:</i> Гармонія та збереження гомеостазу всередині групи мають пріоритет. Відкрита критика та чітке висловлення особистих бажань та думок сприймаються як безтактовність та неповага до інших
Орієнтація на завдання	Орієнтація на стосунки
<i>Завдання:</i> Виконання робочого завдання є центральним мотивом. Робота виконується старанно та сумлінно	<i>Стосунки:</i> Позитивний клімат та хороші робочі умови мають пріоритет. Важливими є взаєморозуміння та ідентифікація з колегами
Ієрархія та авторитет	Участь та автономія
<i>Ієрархія:</i> Нерівність сприймається як даність. Відповідальність та обов'язки мають ієрархічну структуру	<i>Участь:</i> Участь в ухваленні рішень та пошук консенсусу отримують високу оцінку. Символи статусу та влади не мають значення
Конкуренція	Відповідальність і піклування
<i>Конкуренція:</i> Конкуренція, матеріальний успіх та результативність отримують високу оцінку	<i>Піклування:</i> Турбота про інших, благодійність, рівні права та якість життя отримують високу оцінку
Значення формальних правил	Значення стратегій згідно з контекстом
<i>Орієнтація на формальні правила:</i> Ролі та завдання сильно формалізовані та визначаються чіткими приписами	<i>Орієнтація на контекст та імпровізацію:</i> Дії визначаються ситуативними потребами й залежать від особистої креативності дійових осіб
Монохромна орієнтація в часі	Поліхромна орієнтація в часі
<i>Монохромія:</i> Структуровані за часом процедури, пунктуальність і послідовна організація діяльності отримують високу оцінку	<i>Поліхромія:</i> Гнучка структура часу та синхронна організація різної діяльності отримують високу оцінку
Експліцитна комунікація та низька залежність від контексту	Імпліцитна комунікація та висока залежність від контексту
<i>Експліцитність:</i> Суттєвими носіями інформації є вербальні повідомлення. Ідеальним та надійним засобом комунікації є письмово сформульований текст	<i>Імпліцитність:</i> Багато інформації передається "без слів". Контекст, партнери і тема впливають на значення та якість комунікації

Культурні стандарти описують культуру не об'єктивно, а завжди лише порівняно з іншими культурами. Це порівняння полегшує пояснення іншої культури та, наприклад, різної поведінки на певних етапах або ділянках професійної діяльності. Культурні стандарти являють собою лише багатогранні прояви або тенденції, вони не є абсолютним мірилом для оцінки окремих осіб або груп і непридатні для оцінювання успішності ділового партнера. Чужі культурні стандарти можна спостерігати, наприклад, у формі етикету, робочих ритуалів та інших незвичних способах комунікації.

Існує чимало моделей опису культур, але кожна з них піддається критиці з боку спеціалістів. Якими б важливими не були засади наведених вище

підходів до розуміння культури для концепцій міжкультурного менеджменту, всі підходи до розуміння культури та до міжкультурних тренінгів, що працюють зі стандартними категоріями, зазнають нещадної критики, особливо з боку науковців у галузі культури. Зокрема, критикуються припущення щодо гомогенності культурної ідентичності, надмірне узагальнення, послаблення внутрішніх культурних розбіжностей, створення культурних стереотипів тощо. Незважаючи на дискусивність питання, корисність моделей опису культур для розвитку культурного розуміння постійно підтверджується практиками.

1.2.4. Соціально-психологічні основи міжкультурної комунікації

Виконання професійної діяльності в чужому культурному оточенні вимагає серйозного психологічного навантаження. У зв'язку з цим вживається поняття культурного шоку. Культурний шок – ілюстративна збірна назва цілої низки психологічних реакцій, яка включає кілька етапів та спостерігається під час звикання до чужого культурного оточення, що супроводжується:

- стресом у зв'язку з навантаженням, що виникає через потребу в необхідній психічній адаптації;
- відчуттям втрати звичного оточення (наприклад звичних знаків, символів та ритуалів), друзів, статусу, професії та майна;
- неприйняттям нових почуттів, а також упередженням, що члени нової культури не приймають тебе та / або ти сам не приймаєш їх;
- збентеженням щодо власної ролі, очікуваних ролей інших, цінностей, щодо власних почуттів та власної ідентичності;
- здивуванням, страхом та обуренням після повного усвідомлення культурних розбіжностей;
- відчуттям поразки через появу страхів та неможливість швидко пристосуватись до нових умов.

Культурний шок проходить, як правило, п'ять етапів:

- ейфорії;
- відчуження, непорозуміння;
- ескалації, розчарування;
- прийняття розбіжностей;
- порозуміння.

Культурний шок може тривати до п'яти років, при цьому не всі етапи переживаються з однаковою інтенсивністю. Типове проходження цього процесу можна подати у вигляді параболи (рис. 1.1)

У процесі адаптації до чужого культурного оточення спостерігаються та ідентифікуються за типами як мінімум чотири стратегії акультурації (які називають також типами адаптації, або ступенями міжкультурної компетенції):

1) *асиміляція*: чужа система цінностей інтерналізується, а власна “відкидається”;

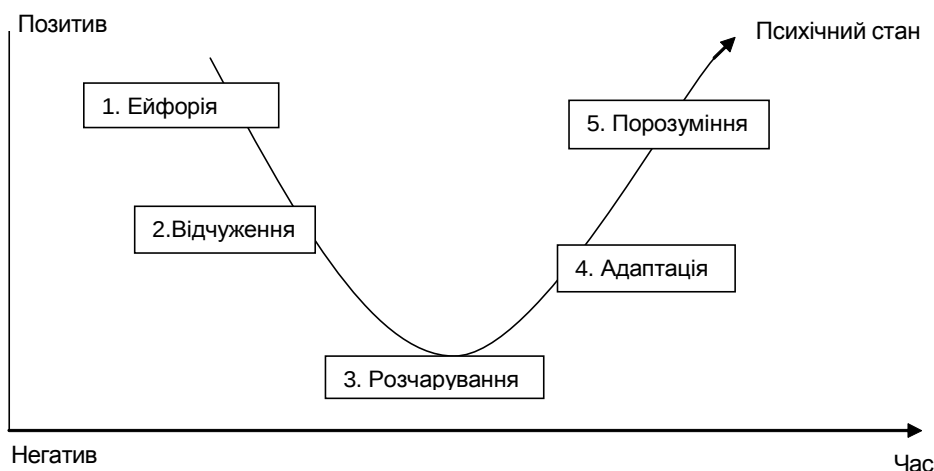


Рис. 1.1. Модель культурного шоку

2) *домінування*: людина, що зіштовхується з міжкультурною комунікацією, залишається під впливом звичних норм та правил і намагається примусити інших діяти за ними;

3) *дивергенція*: ціннісна орієнтація іншої культури визнається важливою, але розбіжності між різними ціннісними системами не можуть бути зведені разом, тому людина, що зіштовхується з міжкультурною комунікацією, просто навчається поводитися “правильно” у певних ситуаціях, не розуміючи іманентну логіку культури;

4) *синтезу*: основні елементи обох культур зводяться в нову систему орієнтації таким чином, що нормами дій стають елементи як власної, так і колись чужої культури.

Тут слід зауважити, що йдеться не про типологію особистостей, а про варіанти ставлення та тенденції поведінки. У кожного з нас залежно від етапу культурного шоку можуть виникнути названі вище типи поведінки. Але головне – сприймати культурний шок як “нормальне” явище, бути відкритим до чужої культури і при всій готовності до адаптації не зраджувати себе самого.

Якщо людині, що потрапила в ситуацію міжкультурної комунікації, вдалося поєднати основні елементи обох культур у “нове ціле”, то можна вважати, що підвищився ступінь міжкультурної компетентності особистості. Для запобігання непорозумінням, що постійно виникають на практиці, необхідно пам’ятати, що міжкультурна компетентність не є набором образів “чужого” і не може бути комплектом порад або готових рецептів. Міжкультурною компетентністю можна вважати комбінацію соціальних, когнітивних та комунікативних компетенцій, що роблять особу здатною успішно діяти і виконувати професійні обов’язки в умовах нового культурного оточення.

Розрізняються щонайменше три аспекти міжкультурної компетентності:

1) *на рівні ставлення – афективний аспект*. Мається на увазі емоційне ставлення особи до культурних відмінностей. Тут міжкультурному співробіт-

ництву сприяють, наприклад, мотивація та зацікавленість у міжкультурному контакті, позитивне ставлення до чужої культури, повага до чужих звичаїв та традицій, а також терпимість і тактовність;

2) *на рівні аналізу – когнітивний аспект*. Сюди відносять, власне, знання фактів про чужу культуру, тобто знання культури (етикет, звичаї/традиції, історія, артефакти тощо), знання чужих культурних стандартів (спосіб мислення, цінності, норми, правила взаємодії та правила поведінки), стосовно яких існує припущення, що вони сприятливо впливають на міжкультурний контакт, а також здатність розуміти власні та чужі культурні цінності та способи дії. Необхідно відрізняти проблеми, пов'язані з культурою, від інших соціальних проблемних аспектів життя;

3) *на рівні дій – поведінковий аспект*. Маються на увазі всі комунікативні здібності, що є необхідними для запобігання конфліктам та розв'язання проблем. Тут ідеться, наприклад, про компетенцію володіння іноземними мовами, здатність сприймати та адекватно декодувати чужі невербальні комунікативні сигнали, володіння стратегіями для уникнення та розв'язання конфліктів і, передусім, про здатність і готовність розробити на основі синтезу власних та чужих сильних сторін нові спільні норми дій – власне, те, що і є міжкультурним аспектом комунікації.

Питання для обговорення

1. Поняття “свій – чужий” у науковій та побутовій сферах.
2. Національна ідентичність та її прояви в стереотипних уявленнях.
3. Реалізація різноманітних систем цінностей у комунікативній поведінці та професійній діяльності.
4. Професійна комунікативна компетентність державних службовців та способи її формування.
5. Поняття комунікативної компетентності та її складові.
6. Міжкультурна комунікація та її соціально-психологічне підґрунтя.
7. Роль особистісного сприйняття у спілкуванні з представниками різних культур.

Питання для самостійної роботи

1. Поняття “міжкультурна комунікація” у філософії, антропології, порівняльній психології.
2. Культурно-специфічне бачення представників інших культур в умовах розвитку глобалізації та інформаційного суспільства.
3. Феномен сприйняття людини людиною та його вплив на ефективність комунікації.
4. Судження, переконання, самовпевненість та їх роль у комунікативній взаємодії.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Аналіз ефективності існуючих форм співпраці влади зі ЗМІ та пошук нових механізмів взаємодії, які задовольнятимуть потреби журналістів у відкритості та прозорості діяльності органів виконавчої влади : Експертне дослідження / Центр стратег. аналізу екон. перетворень, листоп.-груд. 2005 р. – К. : [б.м.: б.в.], 2005.
2. *Армстронг М.* Практика управления человеческими ресурсами / М. Армстронг ; пер. с англ. под ред. С. К. Мордвинова. – 8-е изд. – СПб. : Питер, 2005. – 832 с.
3. *Атватер И.* Я вас слушаю (Советы руководителю, как правильно слушать собеседника) / И. Атватер ; сокр. пер. с англ. Н. В. Симонова. – 2-е изд. – М. : Экономика, 1988. – 110 с.
4. Библиотека управляющего персоналом: мировой опыт. Современный менеджмент: теория и практика: Обзорная информация / сост. В. И. Яровой ; под ред. Г. В. Щекина. – К. : МАУП, 1994. – 144 с.
5. *Васильченко Л. В.* Управлінська культура і компетентність керівника / Л. В. Васильченко. – Х. : Основа, 2007. – 170 с.
6. Деякі актуальні питання забезпечення участі громадськості у формуванні і реалізації державної політики : масове опитування [Електронний ресурс] / Ін-т соц. та політ. психології АПН, листоп. 2004 р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30207367&cat_id=15054520
7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. – С. 358–361.
8. Європейські комунікації: політ., екон., прав., безпек., дип., суспільн. та культ. аспекти : [кол. моногр.] / Є. А. Макаренко, М. А. Ожеван, М. М. Рижков та ін. – К. : Центр вільн. преси, 2007. – 535 с.
9. *Зайцев А. К.* Социальный конфликт на предприятии / А. К. Зайцев. – Калуга : [б.и.], 1993.
10. *Зигерд К.* Руководит без конфликтов / К. Зигерд, Л. Ланг. – М. : [б.и.], 1990.
11. *Иванова Е. Н.* Эффективное общение и конфликты / Е. Н. Иванова. – СПб. – Рига : [б.и.], 1997.
12. *Каган М. С.* Философия культуры / М. С. Каган. – СПб. : ТОО ТК “Петрополис”, 1996. – 416 с.
13. *Каррас Ч. Л.* Искусство ведения переговоров / Ч. Л. Каррас. – М. : [б.и.], 1997.
14. *Ковалевська Т. Ю.* Основи ефективної комунікації (порадник управління на щодень) : навч. посіб. / Т. Ю. Ковалевська, С. А. Бронікова. – Одеса : Фенікс, 2008. – 140 с.
15. *Королько В. Г.* Основы паблик рилейшнз : учеб. для студентов вузов / В. Г. Королько. – М. : Рефл-бук ; К. : Ваклер, 2000.

16. *Кричевский Р. Л.* Если Вы – руководитель... Элементы психологии менеджмента в повседневной работе / Р. Л. Кричевский. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : [б.и.], 1996. – 198 с.
17. *Кузин Ф. А.* Культура делового общения : практ. пособие для бизнесменов / Ф. А. Кузин. – М. : Ось-89, 1996. – 240 с.
18. Курс ведення переговорів с установкой на сотрудничество / под ред. К. Н. Ивановой. – Рига – СПб. : [б.и.], 1995.
19. *Литвинова Л. В.* Опорний конспект лекцій з курсу “Інформаційний менеджмент і маркетинг” / Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2009. – 80 с.
20. *Майерс Д.* Социальная психология : учеб. / Д. Майерс, С. Гаврилов [и др.] ; пер. с англ. / В. Усманов (гл. ред.). – 2-е изд., испр. – СПб. : ЗАО “Изд-во “Питер”, 1999. – 684 с.
21. Нові форми співпраці влади із засобами масової інформації під час формування державної політики, спрямованої на розвиток громадянського суспільства : Експертне дослідження / Укр. ін-т підвищення кваліфікації працівників телебачення, радіо і преси, січень – лютий 2005 р. – [Б.м. : б.в.], 2005.
22. *Обозов Н. Н.* Психология межличностных отношений / Н. Н. Обозов. – К. : [б.и.], 1990.
23. Организационная психология / под. ред. П. К. Власова, С. А. Маничева, Г. В. Суходольского. – 2-е изд., испр. и перераб. – СПб. : Изд-во С.-Петерб. ун-та. – Х. : Изд-во “Гуманитар. центр”. – 2008. – 480 с.
24. Основы конфликтологии / под ред. В. Н. Кудрявцева. – М. : [б.и.], 1997.
25. *Осовська Г. В.* Основы менеджменту : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Г. В. Осовська. – К. : Кондор, 2003. – 556 с.
26. *Палеха Ю. І.* Ключі до успіху, або Організаційна та управлінська культури : навч. посіб. для вищ. навч. закл. / Ю. І. Палеха ; Європ. ун-т. – 2-ге вид., допов. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2002. – 337 с.
27. Публічне управління: теорія і практика : монографія / Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – К. : НАДУ, 2011. – 212 с.
28. *Сидоренко Е. В.* Тренинг коммуникативной компетентности в деловом взаимодействии / Е. В. Сидоренко. – СПб. : Речь, 2003. – 208 с.
29. *Соснін О. В.* Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О. В. Соснін, А. М. Михненко, Л. В. Литвинова. – К. : НАДУ, 2011. – 220 с.
30. Ставлення громадян до рішень та діяльності Уряду : моніторинг [Електронний ресурс] / Ін-т соц. та політ. психології АПН, груд. 2003 р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30207367&cat_id=15054520
31. Удосконалення форм співпраці громадських організацій з органами влади : Експертне дослідження [Електронний ресурс] / Укр. ін-т підвищення кваліфікації працівників телебачення, радіо і преси, берез. 2004 р.). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30207367&cat_id=15054520

32. *Фишер Р.* Подготовка к переговорам / Р. Фишер, Д. Эртель. – М. : Филинъ, 1996.
33. *Фишкова Л. Б.* Технологии управленческой коммуникации. Советы практической психологии : учеб. пособие / Л. Б. Фишкова ; Новорос. гос. морск. акад. – Новороссийск : НГМА, 2001. — 109 с.
34. *Хаджирадева С. К.* Теорія і практика підготовки державних службовців до професійно-мовленнєвої комунікації / С. К. Хаджирадева ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2005. – 293 с.
35. Шляхи удосконалення співпраці ЗМІ з органами влади : Експертне соціологічне дослідження [Електронний ресурс] / Укр. ін-т підвищення кваліфікації працівників телебачення, радіо і преси, листоп. 2003 р.). – Режим доступу : www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=30207367&cat_id=15054520
36. Assmann Jan. Культурна пам'ять. Писемність, спогади та політична ідентичність у ранніх високорозвинених культурах [Електронний ресурс] / Jan Assmann. – 4-те вид. – Мюнхен : [б.в.], 2002. – Режим доступу : http://www.bpb.de/publikationen/QDU2ND,0,0,Kulturelle_Standortbestimmung_Europas.html
37. Hofstede Geert. Culture's consequences. International differences in workrelated values / Geert Hofstede. – Newbury Park, CA: Sage., 1980.
38. Hofstede Geert. Місцеве мислення, глобальні дії. Культури, співробітництво та менеджмент / Geert Hofstede. – 4-те вид. – Мюнхен : Deutscher Taschenbuch Verlag, 2004.
39. *Kumbruck Christine.* Міжкультурний тренінг : підручник з тренінгів для сприяння міжкультур. компетенції в роботі / Christine Kumbruck, Wibke Deboven. – Гейдельберг : [б.в.], 2005.
40. *Rösch Olga.* Культурна ідентичність як (проблемна) тема в практиці [Електронний ресурс] / Olga Rösch // Інтернет-журн. CultureScan. – 205. – Режим доступу : http://www.uni-hildesheim.de/~haensch/culturescan/8Roesch_final.pdf
41. *Rösch Olga.* Особистий розвиток у контексті міжкультурної комунікації / Olga Rösch // Наукові матеріали Технічної вищої школи м. Вільдау. – Вільдау : [б.в.], 2003. – С. 78–83.
42. *Rösch Olga.* Спільні цілі – різні шляхи? [Електронний ресурс] / Olga Rösch // Про одночасність неодночасного в німецько-російському співробітництві, опубліковано в вересні 2005 р. у інтернет-журналі наук в галузі культури. – [Б.м. : б.в.], 2005. – Режим доступу : <http://www.inst.at/trans/14Nr/roeschfv14.htm>
43. *Scheitza Alexander.* Робота за кордоном : лист до навчання 2-120-0504 для модуля “Міжкультурне співробітництво” в післядипломному заочному вивченні Європ. адміністрат. менеджменту для ВШУП, м. Берлін та ТВШ, м. Вільдау / Alexander Scheitza, Matthias Otten, Olga Rösch et al. – Вид. 3-тє, перероб. – Берлін : [б.в.], 2004.
44. Soysal Yasemin. Визначення культурного місцезнаходження Європи [Електронний ресурс] / Yasemin Soysal // З політики та сучасної історії. (12/2003). – Режим доступу : http://www.bpb.de/publikationen/QDU2ND,0,0,Kulturelle_Standortbestimmung_Europas.html.

45. *Thomas Alexander*. Значення упереджень та стереотипів у міжкультурних діях [Електронний ресурс] / Alexander Thomas // Інтернет-журн. з міжкультур. дослідж. "Interculture Journal". – 2006. – Режим доступу : <http://www.interculture-journal.com/>
46. *Thomas Alexander*. Культура та культурні стандарти / *Alexander Thomas* // Томас Александер. Довідник з міжкультурної комунікації та співпраці / Александер Томас, Єва-Ульріка Кінаст, Сільвія Шролл-Махль. – Геттінген : [б. в.], 2003. – Т. 1. Основи та практичні поля. – Розд. 1.1 – С. 19–31.
47. *Thomas Alexander*. Культурно-порівняльна психологія / Alexander Thomas. – Вступ. – 2-ге вид. – Геттінген : Хогрефе, 2003.
48. Wagner Wolf. Культурний шок – Німеччина. Другий погляд / Wolf Wagner. – Гамбург : Rotbuch Verlag, 1999.
49. *Wille Christian*. Глосарій понять [Електронний ресурс] / Christian Wille. – 2004. – Листопад. – Режим доступу : http://www.christianwille.de/inhalte/ik/glossar_index.htm
50. *Yu Jingtao*. Стереотипізація в міжкультурному контексті [Електронний ресурс] / Yu Jingtao // Інтернет-журн. з міжкультур. дослідж. – Interculture Journal. – 2006. – Режим доступу : <http://www.interculture-journal.com/>

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ, ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

*Теорія – це коли все відомо, але нічого не працює.
Практика – це коли все працює, але ніхто не знає чому.
Ми ж об'єднуємо теорію і практику:
нічого не працює... і ніхто не знає чому!*
Альберт Ейнштейн

*Кращим спростуванням всякої теорії
є можливість утілити її в життя.*
Карл Краус

2.1. Електронне урядування: концептуальні засади, поняття та сутність

Поява електронного урядування (е-урядування) пов'язується з упровадженням наприкінці ХХ ст. в багатьох розвинутих країнах змін у моделях державного управління, метою яких було зробити їх адекватними економічним, соціальним та інформаційним наднаціональним викликам часу. Основні недоліки, які зумовили необхідність реформування всієї системи державного управління, – це кризові явища в державному управлінні (бюрократизм, надмірна централізація, невипрадана ієрархія), об'єднання управління та адміністрування, а також витратний характер державного управління. Тоді були сформульовані основні принципи теорії нового публічного менеджменту.

Концепція нового публічного менеджменту. В умовах поширення глобальних перетворень та переходу суспільства в процесі цивілізаційного розвитку від індустріального до інформаційного набула актуальності концепція нового публічного менеджменту, що зорієнтована більше на “спрямовування, ніж на безпосереднє керування”. Серед основних принципів такого менеджменту можна виокремити:

- партнерство між державним та приватним секторами, надання послуг громадськості, підвищення ефективності та гнучкості управлінської діяльності в стані постійних змін у національних та глобальних умовах;
- фокусування уваги більше на результатах та наслідках діяльності, ніж на процесах;
- нові механізми відповідальності, яка виходить за межі простої відповідності для пошуку інновацій та запровадження принципів бізнесу в управління державними справами;

- розвиток професійної етики у державній сфері;
- програмно-цільове управління.

Основними завданнями цієї нової теорії визначалися такі:

- зміна парадигми “споживач (громадянин) – надавач послуг (держава)”;
- оптимізація ресурсних витрат при наданні адміністративних послуг;

- мінімізація витрат на здійснення державних функцій;
- отримання результату, а не вирішення внутрішньоорганізаційних проблем державних органів, що є головним для громадян.

Головною метою впровадження нових моделей державного управління було забезпечення в адмініструванні оптимального співвідношення професійних і технологічних основ. За новою парадигмою державного управління державний апарат наймається для виконання певної роботи в інтересах всього суспільства та кожного громадянина.

Ефективна реалізація господарської, соціально-культурної і адміністративно-політичної функцій неможливі без розгалуженої, гнучкої і динамічної інформаційної структури. Для того щоб поділ влади та повноважень були захищені від помилок, дилетантизму та зловживань, потрібно досягти балансу у володінні інформацією і соціальними знаннями. Тому дієва система державного управління концентрує матеріальні, фінансові та адміністративні ресурси й спрямовує їх на формування інформаційної структури державного управління. Основна умова функціонування уряду полягає в забезпеченні можливості інформаційної взаємодії з кожним громадянином, суб'єктом господарювання, громадською організацією тощо. У зв'язку із цим обов'язковим є принципове реформування інформаційної інфраструктури як однієї з найбільш технологічно складних компонент сучасного державного управління.

Цифрова нерівність. Однією з важливих проблем інформаційного суспільства є подолання цифрової нерівності.

Цифрова нерівність (від англ. *digital divide* або *digital gap*) – інфокомунікаційний розрив або феномен різкого обмеження (нерівностей) у можливості отримання інфокомунікаційних послуг між різними соціальними групами, окремими людьми, регіонами або країнами через обмеження (відсутність) доступу до сучасних засобів комунікацій – телебачення, телефонного зв'язку (стаціонарного та мобільного), радіо, Інтернет.

Феномен цифрової нерівності виник та посилюється в умовах трансформації сучасного інформаційного суспільства у зв'язку з революційним розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, темпи зростання яких у країнах визначаються власним економічним потенціалом. Цифрова нерівність є наслідком, а також фактором впливу на поглиблення інших видів нерівностей – економічної, соціальної та культурної і набуває економічно-соціально-політичного значення.

Виконання комплексного завдання щодо розбудови національної системи публічної адміністрації європейського рівня, що спрямована на підвищення ефективності та якості виконання державою її конституційних функцій та надання адміністративних послуг, неможливе без активізації впровадження електронного урядування.

Однозначного трактування або розуміння терміна “електронне урядування” на цей час не існує. Виходячи з різних аспектів та принципів він може означати й різні поняття. Основна відмінність між визначеннями, які викори-

стовуються на цей час, полягає у сформульованій меті “електронного урядування”. При цьому розглядаються або “результати”, або у більш широкому розумінні – соціальні “наслідки” його впровадження. У цілому всі визначення мають право на існування та пов’язані з необхідністю комплексного використання ІКТ, хоча акцент у таких визначеннях різний.

Найбільш поширеними є два підходи, кожен з яких розкриває особливості електронного урядування залежно від мети, мотивацій, завдань та сфери застосування.

Теоретичний та описовий підхід передбачає розгляд відповідної ідеології, концепції як однієї із сучасних форм державного управління, а також змін, які відбуваються в суспільстві й окремих його структурах завдяки впровадженню електронного урядування.

Прикладний підхід розглядає електронне урядування як організаційно-технологічну систему, побудовану на базових технологіях інформаційного суспільства, яка охоплює та поєднує такі сфери, як державне управління (е-Урядування), бізнес (е-Бізнес), комерцію (е-Комерція), охорону здоров’я (е-Здоров’я), освіту (е-Освіта), науку (е-Наука) тощо.

Європейська Комісія визначає електронний уряд як застосування інформаційних та комунікаційних технологій у державному управлінні у поєднанні з організаційними змінами і новими навичками з метою підвищення якості державних послуг та демократичних процесів, посилення підтримки політики держави.

Відповідні завдання і пріоритети при створенні електронного уряду є похідними від стану розвинутості економіки в державі, соціального забезпечення громадян або демократизації суспільства.

Узагальнюючи, електронне урядування можна визначити як інтегровану корпоративну систему національного масштабу (або регіонального, відомчого тощо) на базі використання *інформаційно-комунікаційних технологій* для підвищення ефективності і прозорості уряду з можливістю комунікацій із суспільством.

Технології електронного урядування. У теорії та практиці е-урядування використовується категорія *технології електронного урядування, під якими слід розуміти комплекс організаційно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації функцій державного управління на базі інформаційно-комунікаційних технологій*.

Ідею створення електронного урядування можна представити й на основі принципів системотехніки (системної інженерії) як інтегруючого напрямку науки й техніки, що охоплює процеси проектування, створення, випробування та існування складних соціальних і технічних систем. Тоді це є комплексним завданням реалізації конкретних організаційно-технічних заходів із запровадження прогресивних інформаційних та комунікаційних технологій у сферах побудови інтегрованих високоінтелектуальних систем інформаційно-аналітичного забезпечення функціонування системи державного управління та органів влади.

Концепцією розвитку електронного урядування в Україні схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 жовтня 2010 р. № 2250. Відпо-

відно до цієї концепції електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для ефективного, відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування за державною концепцією. *Електронне урядування* (е-урядування) – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Головною складовою е-урядування є *електронний уряд* (е-уряд) – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Упровадження е-урядування передбачає реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним їх усуненням від безпосереднього контакту з державними службовцями.

Е-урядування є одним з визначальних факторів та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодії з користувачами та власними структурами.

Метою впровадження е-урядування в Україні є досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для людини та громадянина, громадських організацій, бізнесу. При цьому йдеться не про тривіальну інформатизацію наявної системи державного управління, а про використання можливостей ІКТ для переходу до держави, орієнтованої на задоволення потреб людини та громадянина, що передбачає:

- підвищення якості та доступності державних послуг, спрощення процедур при скороченні адміністративних витрат;
- поліпшення якості адміністративних та управлінських процесів, забезпечення контролю за результативністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з одночасним забезпеченням належного рівня інформаційної безпеки;
- забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі людини і громадянина та інститутів громадянського суспільства в процесі підготовки та експертизи проєктів рішень, які приймаються на всіх рівнях державного управління.

Стратегічні завдання з розвитку е-урядування необхідно визначити відповідно до переваг, нових технологій у розвитку суспільства та держави. Це, зокрема:

- забезпечення прав людини і громадянина на віддалений доступ до всіх видів відкритої державної інформації, що має індивідуальну та суспільну значимість;
- залучення людини і громадянина до участі в державних справах;

- подальше вдосконалення технологій державного управління;
- подолання інформаційної нерівності;
- організація надання послуг юридичним та фізичним особам в інтегрованому вигляді дистанційно – через Інтернет та інші засоби;
- перебудова відносин органів державної влади та органів місцевого самоврядування з людиною та громадянином;
- сприяння розвитку економіки;
- системоутворююче законодавче забезпечення.

Електронне урядування як корпоративна система національного, регіонального або відомчого масштабу має кілька аспектів, що відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші основи. Комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою отримання цілісного системного уявлення про це та оволодіння відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня.

Організаційні та технологічні основи е-урядування повинні забезпечувати:

- розвиток і широке впровадження засобів забезпечення віддаленого доступу до інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- надання електронних державних послуг з використанням центрів (пунктів) надання послуг на основі єдиної інфраструктури міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії та взаємодії державних органів, органів місцевого самоврядування з фізичними та юридичними особами;
- створення захищеної системи міжвідомчого електронного документообігу;
- упровадження відомчих інформаційних систем планування і звітності та створення єдиної системи контролю результативності діяльності органів виконавчої влади;
- формування нормативно-правової бази, що регламентує порядок і процедури збирання, зберігання та надання відомостей, що містяться в державних інформаційних системах, а також контролю за використанням державних інформаційних систем.

Упровадження е-урядування в Україні забезпечить якісно новий рівень управління державою та суспільством у цілому, зміцнить довіру до держави та її політики, вдосконалисть взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами і державними службовцями.

Якісно побудована система е-урядування має позитивно впливати на загальний перебіг та наслідки подальших радикальних перетворень в українському суспільстві. Насамперед це соціальні та економічні реформи, розбудова соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства, особливо з тих питань, де велике значення мають методи і форми взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування з людиною і громадянином, громадськими організаціями. Подальше здійснення політики розбудови системи е-урядування безпосередньо залежить від по-

літико-правового становища суспільства та фінансово-економічних можливостей держави.

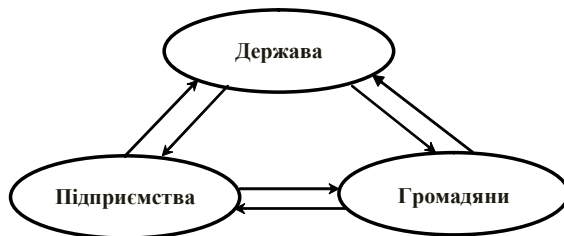


Рис. 2.1. Моделі електронного урядування

Моделі електронного урядування. Електронне урядування в класичному сприйнятті складається з кількох основних моделей або сфер взаємовідносин (рис. 2.1), які відображають відносини взаємодії між суб'єктами суспільного життя. Моделі електронного урядування за типами взаємодій між зацікавленими суб'єктами наведено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1

Моделі електронного урядування за типами взаємодій між зацікавленими суб'єктами

Моделі електронного урядування та їх позначення			Суб'єкти взаємодії
G4G	government for government	Уряд для уряду	Державні органи та рівні державного управління
G4B	government for business	Уряд для бізнесу	Державні органи та підприємства (підприємці)
G4C	government for citizens	Уряд для громадян	Державні органи та громадяни
G4E	government for employers	Уряд для службовців	Державні органи та державні службовці

Сутність наведених моделей полягає ось у чому.

G4G – послуги “уряд для уряду”, які охоплюють електронне співробітництво державних органів у різних сферах. “Уряд для уряду” – це некомерційна взаємодія он-лайн між урядовими організаціями, департаментами й адміністраціями. Система G4G забезпечується державними інституціями з надання послуг. При цьому обов’язковою є електронна взаємодія.

G4B – послуги “уряду для бізнесу”, які охоплюють операції, що пов’язані із соціальними внесками працівників, корпоративним податком, декларуванням, сповіщеннями, реєстрацією нових компаній, ліцензуванням та дозвільними процедурами, поданням даних до бюро статистики, митним декларуванням, державними закупівлями тощо.

G4C – послуги “уряд для громадянина”, що охоплюють: декларування податків на прибуток, оповіщення про обкладання податком, послуги з пошуку роботи, які надають бюро працевлаштування, послуги соціального забезпечення, особиста документація (паспорт, права водія, посвідчення тощо), реєстрація авто, заявка на дозвіл будівництва, звернення у правоохоронні органи, публічні бібліотеки (доступність каталогів, інструментів пошуку), запит і

отримання свідоцтв громадського стану, набір (вступ) до дошкільного та навчального закладу, оголошення про переїзд (зміна адреси), послуги, пов'язані з охороною здоров'я та соціальним страхуванням (інтерактивні повідомлення щодо можливості отримання послуг у різних лікарняних закладах; запис на прийом тощо).

G4E – послуги “уряд для службовців”, що складаються з ініціатив, які полегшують управління державними службами і забезпечують внутрішній зв'язок з державними службовцями.

У загальному е-урядуванні виділяють його складові – сфери або галузі, в межах яких здійснюється певна взаємодія та існують системи надання послуг. До таких галузей, крім е-уряду (e-Government), відносять е-Парламент (e-Parliament), е-Правосуддя (e-Justice), е-Бізнес (e-Business), е-Освіту (“електронне навчання”, e-Learning), е-Здоров'я (e-Health).

е-Парламент – нова форма участі громадян та організацій громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також в організації діяльності і взаємодії суб'єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання ІКТ на всіх етапах законотворчості: від виявлення потреб у правовому регулюванні певних громадських відносин, планування законопроектної роботи і розробки законопроекту до його внесення і розгляду в законодавчому (представницькому) органі, підписання і публікації закону.

Під *е-Правосуддям* у широкому розумінні мають на увазі не лише власне електронне судочинство, а й усі супутні йому процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з чиненням правосуддя. Як правило, до елементів е-Правосуддя відносять:

- подання позову та іншого процесуального документа в режимі он-лайн за допомогою спеціалізованих Інтернет-порталів;
- використання засобів доказів в електронній формі;
- проведення судового засідання в режимі он-лайн (відеоконференція), шляхом пересилання e-mail тощо;
- формування електронного дос'є, використання електронного документообігу і діловодства;
- надання доступу до матеріалів справи учасникам процесу та іншим особам засобами Інтернету;
- використання електронних судових повісток;
- здійснення усього судочинства з використанням Інтернету – електронний суд або cybercourt, e-court.

е-Бізнес – будь-яка підприємницька діяльність (розробка та виробництво продукції, комплексне управління виробництвом, управління енергетичними, матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами, ризик-менеджмент, збут тощо), яка здійснюється з використанням ІКТ.

Найважливішим складовим елементом електронного бізнесу є електронна комерція – будь-яка форма угод, при яких взаємодія сторін здійснюється із застосуванням можливостей ІКТ, систем і мереж. *Е-комерція* – це форма торгівлі

товарами та послугами за допомогою ІКТ, що включає всі фінансові та торговельні трансакції, бізнес-процеси, що пов'язані з проведенням таких трансакцій.

До основних видів комерційної діяльності відносять торговельні майданчики (інтернет-біржі, аукціони, каталоги товарів і послуг), електронне управління закупівлями, фінансові послуги (інтернет-платіжні системи, обмінні пункти, інтернет-банкінг, онлайн-трейдинг), інвестиційні фонди, інтернет-магазини, інформаційне посередництво, інформаційний бізнес в Інтернеті (періодичні інтернет-видавництва, новинні сайти тощо), послуги зв'язку і засобів спілкування, WEB-мастеринг (створення сайтів, веб-програмування, веб-дизайн), інтернет-франчайзинг, інтернет-лізинг тощо.

е-Освіта – комплексна система з надання будь-яких послуг у галузі освіти на рівні держави або регіону. Серед таких послуг – здобуття освіти з використанням ІКТ, надання інформації про навчальні заклади та організацію навчання, загальнодержавна атестація (тестування), організація прийому до навчальних закладів тощо. Важливою складовою е-Освіти є дистанційне навчання – процес навчання в електронній формі через мережу Інтернет.

е-Здоров'я – система управління державною та регіональною медициною, що ґрунтується на ІКТ і нормативно-методологічній базі і дає змогу реалізувати весь комплекс надання медичної допомоги населенню. Її складовою є *телемедицина* – комплекс організаційних, технологічних і фінансових заходів, що забезпечують діяльність системи надання дистанційної консультаційно-діагностичної медичної послуги, при якій пацієнт або лікар, що безпосередньо проводить обстеження або лікування пацієнта, отримує дистанційну консультацію фахівця-медика, використовуючи сучасні ІКТ.

2.2. Передумови впровадження електронного урядування

Упровадження е-урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Основними факторами, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління або їх ефективному використанню, є такі:

- недостатність або відсутність державного системного контролю в цій сфері;
- фактична відсутність централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів;
- відсутність взаємодії у функціонуванні інформаційно-комунікаційних систем державних органів, відомча відокремленість;
- неефективна державна політика щодо стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для їх застосування в галузі державних послуг, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо;

– невідповідність законодавства у сфері ІКТ та інформаційної безпеки системі законодавства Європейського Союзу.

Наслідками цього є недооцінка важливості ІКТ відносно інших секторів економіки, вкрай низькі інвестиції в галузь, несумісність інформаційних систем різних відомств і організацій між собою, фактична ізоляція (самоізоляції) країни від міжнародного інформаційного співтовариства через невідповідність міжнародним та європейським стандартам.

Е-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 державної влади та органів місцевого самоврядування. Тому для реального втілення його в життя необхідні конкретні об'єктивні взаємопов'язані **передумови**, які забезпечуються в межах єдиної державної політики:

економічні – спроможність держави забезпечити заходи із створення, впровадження та існування е-урядування як комплексної системи;

науково-технічні та технологічні – наявність високорозвинутої науково-технічної бази галузі ІКТ, інфраструктури телекомунікаційних систем, створення інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища урядових структур, їх технічного забезпечення та супроводження;

організаційні – чітко структурована та організована система державної влади, прозоро визначені функції органів усіх рівнів та гілок влади, дієва система стандартизації в системі інформаційних ресурсів, проведення адміністративної реформи з урахуванням результатів систематизації інформаційних потоків, упровадження регламенту мережевої взаємодії урядових структур з метою спільного обслуговування населення та бізнесових структур – реалізація системи “єдине вікно”;

правові – створення вичерпної нормативно-правової бази, що регламентує застосування ІКТ та е-урядування, закріплює та забезпечує всі інші передумови;

кадрові – наявність системи кадрового забезпечення фахівцями всіх рівнів, спроможних здійснювати інформаційний менеджмент е-урядування для всіх рівнів, галузей та напрямів, запроваджувати та використовувати технології електронного урядування.

Таким чином, до обов'язкових умов створення системи е-урядування в країні слід віднести:

– розроблення загальнодержавної концепції створення “Електронного урядування” на чітко визначений період;

– планування бюджету, що забезпечує необхідні витрати на реалізацію заходів е-урядування із залученням державних та недержавних джерел;

– наявність наукових шкіл та потужних підприємств у галузі ІКТ, розгалуженої інформаційно-технологічної інфраструктури;

– поширення ІКТ у соціально-економічній сфері та органах державної влади;

– проведення комплексної адміністративної реформи на основі реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади;

– опис функцій і процесів державного управління, реалізація проектів з реорганізації та оптимізації адміністративних процесів в окремих установах, ураховуючи міжвідомчі взаємодії;

– створення системи державних послуг для громадян, бізнесу та державних службовців;

– формування єдиної нормативно-правової та нормативно-технічної бази;

– визначення та всебічне забезпечення функціонування державних інформаційних систем;

– створення єдиних класифікаторів, довідників і схем даних, інформаційних моделей тощо;

– визначення пріоритетів переведення державних послуг в електронні формати;

– формування інфраструктури, що забезпечує взаємодію органів державної влади між собою, а також з організаціями та громадянами в межах надання державних послуг;

– створення єдиної системи планування та моніторингу ефективності реалізації державних програм і проектів е-урядування.

Світова практика, що склалася, спирається на принципові підходи, які визначають майже увесь комплекс організаційних, правових і технологічних інновацій, що мають бути реалізовані при переході до використання сервісів е-урядування:

– побудову персоналізованих сервісів навколо громадянина і ключових моментів його життя;

– підвищення ефективності діяльності чиновників;

– реструктуризацію адміністративних процесів;

– модернізацію інструментальних засобів і середовищ;

– агрегацію часто використовуваних сервісів;

– побудову інноваційної моделі доставки сервісів;

– реалізацію єдиного плану розвитку сервісів електронного уряду;

– реалізацію концепції “вартості володіння” і “повернення інвестицій” в додатку до конкретних сервісів.

Інтегровану кількісну та якісну оцінку е-урядування в країні (так звану “електронну готовність”) дає Індекс готовності до електронного уряду (United Nations e-Government Readiness Index), розроблений ООН. Результати оцінки країн за цим індексом раз на два роки публікуються Департаментом з економічних і соціальних питань ООН.

Індекс готовності до електронного уряду відображає характеристики доступу до е-урядування, переважно технологічну інфраструктуру й освітній рівень, щоб представити, як країна використовує можливості ІКТ для національного, економічного, соціального і культурного розвитку своїх громадян.

Показники, які характеризують інтеграцію країни в глобальне інформаційне суспільство, класифікуються так.

1. Показники розвитку комунікаційної інфраструктури:

- 1) кількість телефонних ліній на 100 мешканців;
- 2) кількість мобільних телефонних ліній на 100 мешканців;
- 3) кількість Інтернет-підключень на 100 мешканців;
- 4) кількість персональних комп'ютерів на одного мешканця (і/або на 100 працюючих, на 100 сімей);
- 5) кількість корпоративних і муніципальних мереж, підключених до Інтернету;
- 6) вартість телефонних переговорів (міських, міжміських, мобільних).

2. Соціальні показники:

- 1) кількість студентів, що вивчають ІКТ;
- 2) кількість науковців, що мають дипломи, кандидатські й докторські ступені в галузі ІКТ;

- 3) відсоток дорослого населення, що бере участь у програмах перепідготовки.

Одним з критеріїв є Індекс розвитку інформаційного суспільства (ISI, Information Society Index) – інтегральний показник, що відображає дані про використання комп'ютерів, розвиненість інформаційної інфраструктури, застосування Інтернету в громадських, державних і комерційних організаціях. Він установлює стандарт, за яким оцінюються можливості використання ІКТ у будь-якій країні світу та визначає її становище відносно інших країн. У його структурі 23 змінні, які, у свою чергу, поділяються на чотири групи оцінки комп'ютерної, інформаційної, Інтернет- та соціальної інфраструктур.

I. Комп'ютерна інфраструктура:

- 1) кількість персональних комп'ютерів (ПК) на душу населення;
- 2) кількість домашніх ПК, віднесених до кількості сімей;
- 3) кількість ПК у державних і комерційних організаціях, віднесена до загальної кількості несільськогосподарських працівників;
- 4) кількість ПК у середніх та вищих навчальних закладах, віднесена до кількості студентів;
- 5) процент домашніх ПК, підключених до мереж;
- 6) частка витрат на програмне забезпечення відносно витрат на комп'ютерне устаткування.

II. Інформаційна інфраструктура:

- 7) кількість абонентів кабельного телебачення на душу населення;
- 8) кількість стільникових телефонів на душу населення;
- 9) вартість телефонного виклику;
- 10) кількість факсів на душу населення;
- 11) кількість радіоприймачів на душу населення;
- 12) кількість похибок у телефонних лініях;
- 13) кількість телефонних ліній на одну сім'ю;
- 14) кількість телевізорів на душу населення.

III. Інтернет-інфраструктура:

- 15) кількість бізнес-користувачів Інтернету, віднесена до загальної кількості несільськогосподарських працівників;

16) кількість домашніх користувачів Інтернету, віднесена до кількості сімей;

17) кількість користувачів Інтернету, віднесена до кількості студентів;

18) частка витрат на електронну комерцію, віднесена до загальної кількості користувачів Інтернету.

IV. Соціальна інфраструктура:

19) оцінка рівня розвитку громадянських свобод;

20) кількість газет на душу населення;

21) свобода засобів масової інформації;

22) кількість людей, що мають середню освіту;

23) кількість людей, що мають вищу освіту.

Індекс розвитку е-урядування (e-Government Development Index – EGDI) розраховується як середнє арифметичне трьох вихідних індексів (субіндексів): онлайн-сервісів (веб-присутності), телекомунікаційної інфраструктури, людського капіталу.

Субіндекс веб-присутності (веб-послуг, розвитку державних веб-сайтів – Web Measure Index) визначається за підсумками обстеження ООН. Його метою є з'ясування присутності країн-членів ООН в Інтернеті за допомогою їх офіційних урядових сайтів, а також визначення наявності сайтів найбільш важливих міністерств – охорони здоров'я, освіти, соціального захисту та фінансів із інтегрованими порталами. Вивчається не тільки наявність веб-сайтів урядових організацій, а і їх зміст, спектр послуг, можливість зворотного зв'язку та аналіз думок і побажань респондентів щодо діяльності органів влади. Беруться до уваги також заходи, що вживаються на урядовому рівні, з роз'яснення населенню можливостей звернення до сайтів органів влади, одержання консультацій та ін.

Субіндекс телекомунікаційної інфраструктури (Telecommunication Infrastructure Index) – композитний індекс, який являє собою середньозважену величину шести елементарних індикаторів, що відображають кількість персональних комп'ютерів, абонентів Інтернету та користувачів Інтернету, основних телефонних апаратів, абонентів мобільного зв'язку, телевізорів. Дані за цими показниками представляють Міжнародний телекомунікаційний союз та Програма розвитку ООН (ПРООН) з доповненнями Світового банку.

Субіндекс людського капіталу (Human Capital Index) розраховується виходячи з рівня грамотності дорослого населення та його охоплення навчанням першого, другого та третього рівнів.

У сукупності ці індекси характеризують, з одного боку, рівень повноти відомостей і сервісів, що надаються органами державної влади населенню через Інтернет, з другого – готовність телекомунікаційної інфраструктури країни і самих споживачів державних послуг до використання у своїй повсякденній діяльності технологій електронного урядування.

2.3. Організаційні та інституційні основи електронного урядування

Очевидно, що така надзвичайно складна система, як електронне урядування, неможлива без чіткої структури та організації. Ідеальні умови для електронного урядування можливі лише в разі поєднання організаційних основ та структур державного управління, що їх забезпечують.

Перед головними державними установами, що несуть відповідальність за побудову е-урядування, ставляться особливі завдання. Їх роль може полягати в розробці ініціатив, формуванні політик, установленні стандартів, координації діяльності інших установ, пов'язаної з е-урядуванням, управлінні проектами побудови е-уряду і контролі перебігу робіт у рамках таких проектів.

Історія розвитку установ, що відають питаннями е-урядування в різних країнах, складна і трактується неоднозначно. Зміна назв, персоналу і повноважень відображає неминучі і часто дуже глибокі реорганізації аж до об'єднання з іншими установами або повної ліквідації. Це дає підстави стверджувати, що на стратегічному рівні розробка систем е-урядування визначається імпульсами, що виникають час від часу і часто зумовлені політичною мотивацією.

У роботі установ, що відають питаннями е-урядування, існують певні складності. Надання державних послуг населенню і забезпечення цих послуг відповідною структурою традиційно пов'язані з жорстким розподілом повноважень. Чітка ієрархія покликана захистити інтереси уряду та деяких впливових кіл. На противагу цьому один із засадничих принципів е-урядування – спрощення доступу до державних послуг з використанням єдиного інтерфейсу і, можливо, навіть єдиної точки входу для користувачів, у таких умовах є дуже проблематичним. Більше того, послуги вимагається організувати оптимально з погляду користувача. У перспективі це потребуватиме фундаментальних змін у системі державного управління й значного підвищення рівня співпраці й обміну інформацією між органами влади та іншими державними установами.

Як правило, загальна координація політики і практичної діяльності на стратегічному рівні у сфері ІКТ і е-урядування перебуває у віданні уряду. Головним при цьому може бути безпосередньо керівництво уряду, спеціально створений орган (Digital Austria Platform (Австрія)), Федеральне управління з координації і дорадчої допомоги в галузі використання ІКТ у федеральних установах (Німеччина), колегіальна структура (Рада керівників служб ІКТ з представників 30 державних установ (Велика Британія)) або інший орган, якому надаються відповідні додакові функції (Генеральна дирекція з модернізації державних установ (Франція)).

У зв'язку із цим слід розглянути деякі основні аспекти, що вимагають дотримання особливих умов організації та управління.

Велике значення має використання єдиних підходів при створенні базових компонентів, загальнодержавних та відомчих інформаційних систем і ресурсів, а також забезпечення їх сумісності.

Електронна взаємодія між органами влади всіх рівнів та споживачами послуг найчастіше здійснюється за допомогою **обміну електронними документами**. Основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів визначають відповідно акти про електронний документообіг та застосування електронних цифрових підписів.

Захист даних у системах електронного урядування має кілька аспектів.

Правила користування *персональними даними та інформацією*, зафіксованими на паперових і електронних носіях, є обов'язковими для організацій державного, а також приватного і неурядового секторів, які зберігають або обробляють персональні дані. Існують основні принципи захисту персональних даних, за якими усі дані повинні:

- оброблятися об'єктивно і на законних підставах;
- використовуватися тільки в особливих і дозволених законами цілях;
- бути точними і там, де необхідно, прив'язаними до дати та часу;
- зберігатися не довше, ніж це необхідно;
- оброблятися, враховуючи права володаря;
- бути захищеними;
- передаватися тільки в країни, які забезпечують належний захист даних.

Захист інформації, що обробляється в інформаційно-телекомунікаційних системах, полягає у створенні і підтримці в дієздатному стані системи заходів: як технічних (інженерних, програмно-апаратних), так і організаційно-правових, що дають змогу повністю запобігти виникненню інформаційних загроз або мінімізувати їх можливість.

У деяких випадках приймається комплексний закон про електронні телекомунікації, яким регламентуються необхідні умови для забезпечення розвитку електронних комунікаційних мереж і комунікаційних послуг і гарантія захисту інтересів користувачів цих послуг. Закон передбачає вимоги до відкритого доступу до електронних комунікаційних мереж і комунікаційних послуг, радіокомунікацій, управління частотою і кількістю радіохвиль, апаратного і державного контролю за дотриманням вимог і відповідальності за їх порушення.

Окремий напрям визначається необхідністю формування національної ідентифікаційної системи – **системи ідентифікації об'єктів та суб'єктів** в інформаційному середовищі. Під ідентифікацією розуміється процедура розпізнавання користувача або об'єкта в системі, як правило, за допомогою заздалегідь визначеного ідентифікатора або іншої апріорної інформації про нього, яка сприймається системою. Складовою цієї системи є **автентифікація** – процедура встановлення належності, або відношення до неї інформації користувача в системі пред'явленого ним ідентифікатора.

Для ідентифікації фізичних осіб у більшості країн використовується **електронний паспорт** (біометричний паспорт, посвідчення особи, ідентифікаційна картка тощо). Такий державний документ відрізняється від звичайного тим, що в нього вбудована спеціальна мікросхема, що містить: фотографію влас-

ника, його прізвище, ім'я, по батькові, дату народження, номер паспорта, дату його видачі і закінчення терміну дії, а також будь-які додаткові відомості про власника. Стандарти передбачають можливість зберігання в мікросхемі спеціальної біометричної інформації, наприклад відбитка пальця, малюнка радужки ока тощо.

Правове забезпечення умов надання і отримання *електронних послуг* встановлює:

- закріплення прав і обов'язків учасників надання і отримання електронних державних послуг;
- формування правової основи електронних державних послуг;
- захист прав і законних інтересів учасників надання і отримання електронних послуг;
- правове закріплення правил надання та отримання електронних послуг.

Інтероперабельність і мережева орієнтація становлять фундамент загальної стратегії формування електронного уряду. Організація *середовища взаємодії електронного уряду* встановлює технічну політику уряду і специфікації для досягнення взаємодії і узгодженості інформаційних систем у межах організацій громадського і державного секторів. Головними завданнями є:

- адаптація Інтернет і веб-специфікацій до потреб і можливостей усіх урядових інформаційних систем;
- установлення основних принципів політики у сфері проектування і реалізації даних та специфікацій у межах інформаційних систем громадського сектора;
- інтеграція даних, управління контентом та інформаційним доступом через канали множинного доступу.

Положення *про державні замовлення* (закупівлі) реалізує узгодження процедур видачі державних замовлень на виконання робіт, поставку товарів та надання відповідних послуг.

2.4. Нормативно-правове забезпечення електронного урядування

Нормативно-правове забезпечення є однією з передумов створення та належної діяльності електронного уряду. Воно спрямовується на регулювання відносин у сфері інформатизації в частині забезпечення інформаційних потреб суспільства, захисту прав споживачів е-послуг, установлення компетенції, а також координації діяльності державних органів в умовах функціонування е-урядування. Необхідною є низка документів, що встановлюють загальні рамки, стратегії і конкретні стандарти щодо електронного урядування та сфери створення і використання інформаційно-комунікаційних технологій в державному управлінні, між суб'єктами господарювання і громадянами.

Досконала нормативна правова база дасть змогу усунути відставання законодавства в цій сфері від потреб суспільства і характеру громадських відносин, а також створити цілісну правову систему, гармонізовану із загальновизнаними нормами і принципами міжнародного права.

Склад комплексу нормативно-правових актів щодо реалізації електронного урядування в кожній країні може відрізнятися. Як правило, кількість таких документів (указів, законів, постанов, відомчих наказів тощо) досягає кількох сотен.

У країнах Європейського Союзу нормативно-правова база формування електронного уряду координується Європейською Комісією, яка приймає відповідні директиви та рішення. Зокрема, були прийняті Плани дій програми “Електронна Європа 2002”, “Електронна Європа 2005” та Програма “i2010 – європейське інформаційне суспільство для росту та зайнятості”.

На основі аналізу систем е-урядування в різних країнах слід визначити сфери нормативно-правового регулювання, що їх забезпечують.

Обов’язковою є наявність *концепції* або *програми загальнодержавної стратегії створення та розвитку електронного урядування* в країні на чітко визначений період. Така концепція приймається окремим законом, указом глави держави або урядом і включає:

- проблеми, на розв’язання яких вона спрямована;
- мету, принципи і завдання;
- очікувані результати від її реалізації;
- основні пріоритети і напрями формування електронного урядування;
- основні напрями та механізми реалізації завдань;
- засади управління реалізацією концепції та формуванням електронного урядування;
- оцінку соціально-економічної ефективності запровадження електронного урядування;
- необхідні ресурси та джерела фінансування тощо.

У деяких країнах приймається окремий закон про електронний уряд, наприклад у США (2002 р.) та в Республіці Австрія (2004 р.).

Велике значення має *регулювання доступу до інформації*. Для цього, як правило, приймаються окремі закони про доступ до інформації, свободу інформації, про повторне використання інформації державного сектора тощо.

Такий закон визначає порядок здійснення та права кожного на доступ до інформації, що перебуває у володінні суб’єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації та інформації, що становить суспільний інтерес. При цьому забезпечується необмежене законне право для кожного члена суспільства звертатися з проханням надати доступ до інформації, що зберігається в структурах усього державного сектора. Основними нормами Закону є:

- право доступу до інформації, що зберігається в органах державної влади у рамках здійснення ними публічних функцій, що забезпечують певні умови і секретність;
- наявність державних структур, що мають фактичні можливості та повноваження для забезпечення дотримання цього права;
- обов’язок органів державної влади прийняти план публікації інформації.

Законами регулюються відносини, що пов'язані з упровадженням і вдосконаленням в органах державної влади систем електронного документування, електронного документообігу, електронних архівів на основі єдиних принципів і правил. Це може бути визначено в окремому законі про електронний документ та документообіг або в більш загальному законі. Обидва підходи мають певні переваги та недоліки.

На рівні урядових документів вирішуються питання відкритих стандартів форматів електронних документів, а також створення та експлуатації державних інформаційних систем, забезпечення їх технологічної і семантичної сумісності і встановлення вимог до інформаційної безпеки.

Велике значення надається забезпеченню використання електронного цифрового підпису (ЕЦП) у відносинах усіх суб'єктів електронної взаємодії в державі – фізичних та юридичних осіб, гармонізованого з державними та міжнародними правовими актами. Для цього приймається низка документів, включаючи закон та урядові регулюючі рішення.

Не у всіх країнах це реалізовано, але експерти вважають важливою підготовку системи нормативних правових актів, що регламентують питання інформаційної взаємодії органів державної влади в процесі виконання закріплених за ними функцій. При цьому вирішуються питання ідентифікації учасників електронної взаємодії, діяльності уповноважених органів державної влади в електронному інформаційному обміні тощо.

Закон про електронну комерцію (торгівлю) повинен визначати принципи здійснення права на вільне надання послуг і передбачає певні інформаційні обов'язки постачальників інформаційних громадських послуг. При цьому їм установлюється правове забезпечення умов для електронної торгівлі на основі визнання електронних повідомлень, включаючи:

- закріплення прав і обов'язків осіб, що здійснюють електронну торгівлю;
- визначення правил здійснення угод з використанням електронних повідомлень, підписаних аналогами власноручного підпису;
- формування правової основи державного регулювання і підтримки електронної торгівлі;
- захист прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб, що беруть участь в електронній торгівлі.

На цей час сферу електронного урядування та взагалі інфраструктуру ІКТ в Україні регулюють такі основні нормативно-правові акти.

Закон України *“Про інформацію”*, що був прийнятий у 1992 р. У його суттєво зміненій редакції від 9 травня 2011 р. створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування віднесено до основних напрямів державної інформаційної політики. Взагалі цей Закон регулює відносини щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони та захисту інформації. В ньому визначені основні принципи, суб'єкти (фізичні особи та юридичні особи, об'єднання громадян,

суб'єкти владних повноважень) і об'єкт (інформація) інформаційних відносин, види інформаційної діяльності тощо.

Концепція розвитку електронного урядування в Україні, розглянута вище, визначає мету та основні засади впровадження електронного урядування.

Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р) визначені деякі організаційні заходи щодо реалізації електронного урядування в Україні, а також конкретні проекти і терміни їх запровадження.

Закон України *“Про Національну програму інформатизації”* № 74/98ВР, якою визначається стратегія розв'язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення. Вона становить комплекс взаємопов'язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики, та пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України. Це має реалізуватися за рахунок концентрації та раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, а також координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і громадян у сфері інформатизації.

Низкою постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України визначені положення та порядок формування та виконання програми.

Закон України *“Про електронні документи та електронний документообіг”* № 851-IV/2003 встановлює основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів.

Закон України *“Про електронний цифровий підпис”* № 852-IV/2003 визначає правовий статус електронного цифрового підпису та регулює відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису.

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р) визначає мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи і механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 р.

Багато вказаних питань, визначених концепціями, потребують прийняття відповідних нормативно-правових актів. Наприклад, Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, Концепція Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року, Концепція створення єдиної інформаційно-аналітичної системи управління міграційними процесами.

2.5. Зарубіжний досвід електронного урядування

За більш ніж півтора десятиліття з моменту практичного впровадження технологій електронного урядування в різних країнах накопичено певний досвід у цій сфері. Його раціональне використання дає змогу суттєво підвищити ефективність відповідних проектів та заходів, а також уникнути негативних наслідків. При цьому звертається увага на розв'язання проблем стандартизації, уніфікації та взаємодії національних систем електронного урядування з міжнародними.

Використовуючи досвід упровадження електронного урядування інших країн, необхідно, насамперед, виділяти його загальну частину, що охоплює: світові тенденції, закономірності, принципи, підходи, методи створення та впровадження електронного урядування. Інша складова досвіду пов'язана зі специфікою країн, їх пріоритетами, специфікою розвитку, ресурсними можливостями тощо.

Ця складова потребує уважного дослідження і ні в якому разі не може бути просто скопійованою та використаною в іншій країні.

Наприклад, для більшості країн однією з головних проблем було забезпечення сумісності різнорідних інформаційних систем, що створювались протягом багатьох років, за різними принципами, на різноманітних технологічних платформах тощо.

Насамперед слід визначати базові моделі побудови е-уряду.

Електронний уряд будь-якої країни спрямований на вирішення таких взаємопов'язаних ключових завдань:

- забезпечення громадян та бізнесу ефективними засобами отримання різноманітних е-сервісів;
- комплексне та вичерпне забезпечення державного парату інформаційними ресурсами та ефективними засобами прийняття управлінських рішень;
- надання адміністративних послуг на базі ІКТ;
- організація електронної взаємодії влади, громадян та бізнесу.

Залежно від пріоритетів цих завдань і формуються різні моделі електронного уряду.

Модель з пріоритетним забезпеченням держапарату ефективними засобами прийняття управлінських рішень та надання адміністративних послуг була покладена в основу побудови електронних урядів США, Канади, Мексики. На цій основі також будуються електронні уряди Росії, Молдови, Узбекистану.

У першій групі країн велика частка е-сервісів для населення та бізнесу почала надаватися недержавними установами і приватними структурами ще у 80-х рр. минулого сторіччя. В цих країнах широко використовується електронна комерція, державний апарат має високу технічну оснащеність, розвинуті телекомунікації.

Використання цієї моделі пострадянськими країнами виявилось недостатньо ефективне. Передусім це зумовлено низьким рівнем стану технічної

оснащеності органів влади, структурою системи державного управління, високим рівнем бюрократії та корупції, недосконалою нормативно-правовою базою. Ці чинники стримують упровадження нових технологій. Україна має схожі економічні, політичні та соціальні проблеми.

Досвід простого копіювання моделей та методів розбудови е-урядування підтвердив його неефективність, оскільки не враховуються особливості розвитку України, її ресурсні можливості тощо. Тому побудова е-уряду за першою моделлю в Україні є ризикованою.

Найбільш прогресивною вважається модель максимального забезпечення рівня доступності до е-сервісів та контролю за владою. За цією моделлю будувалися електронні уряди в скандинавських країнах, Японії, Південній Кореї, Сінгапурі тощо. В цих країнах досягнуто високий рівень відкритості інформації, більшість е-сервісів реалізовано через мобільні пристрої, громадяни беруть активну участь у прийнятті державних рішень.

Необхідно зауважити, що перехід до цієї моделі відбувався після реалізації моделі е-уряду першого типу. Головними умовами такого переходу став високий ступінь демократизації суспільства, прозорість діяльності влади, технологічна та соціальна готовність населення брати участь у державному управлінні. Особливо важливо те, що в зазначених країнах дуже низький рівень корумпованості влади та чітко побудовані правові відносини між владою, громадянами та бізнесом.

Для України й для багатьох індустріально розвинутих країн, які через недостатні передумови не готові повністю перейти на другу модель, побудову електронного уряду доцільно здійснювати за перехідними моделями. Для більш стрімкого переходу до них застосовується системна державна політика, спрямована на збалансований розвиток шляхів надання е-сервісів та інформатизацію державних органів. При цьому поступово підвищується значення організації електронної взаємодії між владою, бізнесом та громадянами.

Перехід до другої моделі можливий шляхом поступового зміщення пріоритетів на реалізацію організаційно-технічних рішень, що забезпечують відповідні умови для життєдіяльності громадян та розвитку бізнесу.

Досвід електронного урядування доцільно проаналізувати на прикладі країн-лідерів за Індексом розвитку електронного уряду (E-government development index, EGDI) за 2012 рік.

Головна тенденція підтверджується щороку: до електронного уряду активно переходять країни з високим рівнем економічного розвитку. 20 світових лідерів розвитку очолила Південна Корея. Далі йдуть провідні економіки Європи: Нідерланди, Велика Британія, Данія і закривають п'ятірку лідерів США. Відмінності між лідерами абсолютно незначні, оскільки останні два роки всі ці країни активно інвестували в національні e-Gov-технології практично за однією моделлю. Основним критерієм розвитку онлайн-сервісів електронних урядів став one-stop-shop portal, або портал "одного вікна".

Вважається, що портал е-уряду Південної Кореї посів перше місце завдяки численним мобільним застосуванням для облаштувань iPhone і Android і суцільному покриттю країни 3G-Інтернетом. Портал зібрав в одній точці 87% усіх національних і місцевих послуг – це кращий світовий результат. Кожен громадянин може налаштувати е-government під власні особисті потреби і завжди мати доступ до нього через мобільні застосування. При цьому створено повноцінну систему електронного навчання і онлайн-біржу праці.

Південна Корея зробила перші кроки у формуванні електронного уряду наприкінці 1980-х рр. Тоді уряд вирішив використати ІКТ для максимального підвищення ефективності своїх дій. З цією метою було створено 5 національних баз даних у сфері державного управління, фінансів, освіти і науки, національної оборони та безпеки, після чого започатковано державний проект зі створення інформаційної мережі.

Тоді ж, у кінці 90-х рр., був прийнятий основний закон про план інформатизації. Зокрема, було розроблено 7 систем управління в таких сферах: соціальне забезпечення, поштові послуги, метеорологія, перевезення вантажів і захист інтелектуальних прав. Була створена офіційна інтернет-сторінка уряду, переведена в електронний формат діяльність податкових і митних органів, система держзакупівель, введені в дію електронна система видачі паспорта і система із запобігання шахрайству на ринку нерухомості.

На початку 2000-х рр. почалося формування інфраструктури електронного уряду в сучасному вигляді, а також реалізація 11 ключових ініціатив. Метою цих ініціатив було підвищити рівень загальнодержавних послуг для громадян та приватних підприємств, ефективність управління і створити інфраструктуру для е-уряду.

З 2003 р. розпочався другий етап будівництва електронного уряду: під контролем спеціального державного комітету реалізується вже 31 проект.

ООН зазначає, що 59% урядових структур Південної Кореї перейшло на вищий рівень процесу еволюції електронного уряду. Особливої уваги заслуговують такі моменти.

Електронна митна служба Південної Кореї (“UNI-PASS”) зайняла перше місце у світі за здійснення 100% експортно-імпортних процедур он-лайн. При цьому скорочено тривалість операцій з експорту більш ніж на 1 день, які тривають до 2 хв, а з імпорту – з 2,5 год до 1,5 год. Річна економія по мережі митної обробки становить до 2,5 млрд дол.

Електронна система закупівель, KONEPS (Korea Online E-Procurement System) забезпечує обробку всіх процедур торгів у режимі он-лайн, а саме:

- Інтернет-торги при купівлі товарів через Інтернет становлять 99,6%;
- користувачами системи є 170 тис. підприємств і 35 тис. установ;
- відкрита вся інформація про державні тендери;
- реєстрація для торгів по усіх установах і підготовка конкурсної документації здійснюються за один день у режимі он-лайн;

– річна економія становить 4,5 млрд дол., скорочення часу торгів – від 4 год до 1 хв;

- інформація про ставки і контрактна інформація доступні он-лайн;
- перевірка обробки закупівель виконується в режимі реального часу.

При вивченні та аналізі зарубіжного досвіду електронного урядування цінною є ідентифікація всіх найбільш значущих компонентів інформаційно-технологічної інфраструктури е-уряду. Узагальнювати цей досвід слід з погляду класифікацій структур та їх елементів, варіантів реалізації різноманітних елементів структур, вироблення варіантів представлення еталонної моделі електронного уряду.

На особливу увагу заслуговують питання, які пов'язані з організаційними механізмами управління проектами створення електронного уряду, юридичними аспектами реалізації електронних урядів, інформаційними системами, що використовуються для надання публічних послуг (охорона здоров'я, освіта, соціального захисту, ліцензування тощо).

Важливим компонентом у цьому напрямі є необхідність досліджень попиту на електронні урядові послуги і сервіси електронного уряду з боку громадян і виявлення основних цільових груп, які максимально готові до сприйняття таких послуг.

Питання для обговорення

1. Основні проблеми та завдання реформування системи державного управління в умовах інформаційного суспільства.
2. Сутність поняття “електронне урядування”.
3. Сутність цифрової нерівності.
4. Визначення та основний зміст терміна “технології електронного урядування”.
5. Мета впровадження е-урядування в Україні.
6. Основні передумови впровадження е-урядування в Україні.

Питання для самостійної роботи

1. Організаційні та технологічні засади е-урядування.
2. Основні фактори, що перешкоджають запровадженню та розвитку технологій електронного урядування в системі державного управління.
3. Обов'язкові умови створення е-урядування.
4. Інтегровані кількісні та якісні оцінки е-урядування в країні.
5. Органи державної влади, що забезпечують загальну координацію політики і практичної діяльності на стратегічному рівні у сфері ІКТ і е-урядування в Україні.
6. Основні завдання нормативно-правового регулювання е-урядування.
7. Сфери нормативно-правового регулювання в е-урядуванні.
8. Основні нормативно-правові акти з регулювання е-урядування в Україні.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Дні інформаційного суспільства – 2012 : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 24–25 квіт. 2012 р. – К. : НАДУ, 2012. – 300 с.
2. Дні інформаційного суспільства – 2013 : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 20–21 трав. 2013 р. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. – К. : НАДУ, 2013. – 378 с.
3. Електронне урядування : міжнар. наук. фах. журн. – 2010. – № 1. – 148 с.
4. Електронне урядування : міжнар. наук. фах. журн. – 2011. – № 2. – 108 с.
5. Електронне урядування : опор. конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жилияєв, С. К. Полумієнко [та ін.] ; за ред. А. І. Семенченка ; ОБСЄ. – К. : [б. в.], 2012. – 264 с.
6. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2011. – XX с. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>
7. Електронне урядування. Інформатизація державного управління : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Ю. Г. Машкаров [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2011. – 262 с.
8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011.
9. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2010. – 311 с.
10. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 665 с.
11. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 26 верес. 2011 р. № 1014-р // Уряд. кур’єр. – 2011. – 28 жовт. (№ 10).
12. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
13. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250 // Уряд. кур’єр. – 2011. – 5 січ. (№ 1).
14. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р // Уряд. кур’єр. – 2013. – 13 черв. (№ 105).

РОЗДІЛ 3. АРХІТЕКТУРА ТА ІНФОРМАЦІЙНО-ТЕХНОЛОГІЧНА ІНФРАСТРУКТУРА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

*Архітектори – люди, які повітряні замки мрій
перетворюють на справжні.
Форма завжди визначається функцією.
Луїс Генрі Салліван*

3.1. Концептуальні засади єдиної архітектури та інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування

Реалізація конкретних проектів електронного урядування будь-якого масштабу потребує вирішення комплексу взаємопов'язаних завдань. До них слід віднести:

- цілісне представлення функцій держави, а також функцій органів влади, які концентруються на ефективних результатах своєї діяльності;
- координацію проектів і визначення міжвідомчих систем;
- узгодження функцій (ділових цілей) і потреб в інформаційно-комунікаційних технологіях, що використовуються;
- планування розвитку електронного урядування;
- збільшення інвестицій з уникненням при цьому непотрібного дублювання в інфраструктурі і в основних компонентах;
- прозоре та ефективне управління державними або регіональними інвестиціями в автоматизовані інформаційні системи та в цілому в ІКТ на основі базових пріоритетів розвитку державного управління та органів влади;
- визначення перспективних загальних та локальних технічних стандартів з реалізації ІКТ-систем та електронного урядування тощо.

Усе це забезпечується складовими **концепції єдиної функціонально-інформаційної архітектури**. Тому архітектуру та інформаційно-технологічну інфраструктуру електронного урядування відносять до надважливих складових, що відображає найбільш практичний – науково-технічний, тобто системний аспект е-урядування. Вона є й найважливішим інструментом реалізації концепції електронного урядування.

Архітектурна структура (framework), що базується на систематизованому комплексі методів, практик та інструментів, забезпечує:

- підвищення продуктивності та ефективності бізнес-процесів;
- зменшення витрат;
- перетворення операційної бізнес-діяльності;
- підвищення ефективності управління;
- зменшення ризиків;
- підвищення ефективності організації інформаційно-технологічної структури;

- забезпечення інтероперабельності (можливості і прозорості взаємодії);
- зменшення вартості “підтримки” життєвого циклу інформаційних систем;
- поліпшення характеристик безпеки.

Поняття *єдиної архітектури* (Common Architecture, Federal Architecture, Joint Architecture) або аналогічне вводиться в різних країнах для визначення комплексних функціонально-інформаційних моделей, що представляють сукупність основних аспектів устрою електронного уряду.

У світовій практиці в цій сфері вживаються певні базові поняття та визначення, що становлять загальноприйнятий методологічний фундамент, закріплений у державних і міжнародних стандартах. Серед них: підприємство (enterprise); архітектура (architecture); єдина (joint) або федеральна (federal) архітектура для е-уряду загальнодержавного рівня країн з федеральним устроєм держави.

Використання поняття *“підприємство”** стосовно органів влади – дуже істотний у світовій практиці прийом, що відповідає новій парадигмі публічного управління, й поширене практично скрізь у різних країнах упродовж багатьох років та є важливим, оскільки:

- дає можливість ефективно застосовувати до державних органів добре розвинені методики моделювання і планування трансформації (реформування, реінжинірингу), розроблені для підприємств;
- цілком відповідає сучасним вимогам до урядів працювати не “на себе”, а, передусім, на зовнішнього клієнта, що передбачає чітке визначення корисних рішень, які приймаються урядом (державними органами) і називаються “послугою” в досить узагальненому розумінні;
- дає змогу повною мірою застосовувати до органів влади критерії результативності (аналогічно будь-якому підприємству, що надає послуги);
- поширює на цій основі застосування критеріїв результативності (ефективності) на використання ІКТ, включаючи конкретні системи і проекти їх створення.

Функціонально-інформаційна архітектура. За загальним визначенням, *архітектура* (лат. architectura) – це концепція, що визначає загальну логічну організацію, модель, структуру, виконувані функції і взаємозв’язок компонентів складного об’єкта.

За міжнародним стандартом ISO 15704, загальне визначення архітектури підприємства як системи формулюється так: це опис (модель) основного розташування і взаємозв’язків частин системи (фізичного або концептуального об’єкта або суті).

Існують два типи архітектури, що належать до інтеграції підприємств:

- архітектура систем, що іноді називається архітектурою “типу 1”, які відносять до конструкції деякої системи, наприклад до комп’ютерної системи управління як до частини загальної системи інтеграції підприємства;
- референсні (посилальні, еталонні) описи підприємства, що іноді називаються архітектурою “типу 2”, які відносять до організації розробки і реа-

* Далі при викладенні матеріалу буде використовуватись поняття підприємства у зазначеному сенсі.

лізації такого проекту, як інтеграція всього підприємства, або до іншої програми розвитку підприємства.

Відповідно до стандарту ANSI/IEEE Std 1471-2000 *архітектура складної структурованої системи* визначається як фундаментальна організаційна структура, втілена в її компонентах, їх відносинах між собою і з оточенням, і принципи, що керують її побудовою і еволюцією.

Архітектура інформаційної системи характеризує її загальну логічну організацію, програмно-апаратне забезпечення, описує методи подання інформації і визначає інтерфейс користувача із системою.

У деяких країнах застосовується поняття “*корпоративна архітектура*” (Enterprise Architecture), під яким розуміються засоби подолання складності функцій (бізнес-процесів) та реалізація їх ІКТ.

Тема архітектури є дуже актуальною з погляду використання інформаційних технологій для трансформації державного управління у рамках проєктів електронного уряду. Провідні держави світу в контексті своїх національних ініціатив у сфері електронного уряду реалізують відповідні проєкти розробки архітектури електронного уряду. Це має різні назви, наприклад: “Федеральна архітектура” в США (FEA – Federal Enterprise Architecture), “Стандарти і архітектура прикладних систем електронного уряду” в Німеччині (SAGA – Standards and Architecture for e-Government Applications).

Основний сенс усіх цих проєктів полягає у функціональному підході до аналізу діяльності держави й послуг, які вона надає громадянам і бізнесу, та розробці національної інфраструктури державних інформаційних систем, що забезпечують ефективну реалізацію державних функцій.

Очевидно, що архітектуру електронного урядування як загальної корпоративної системи можна представити як композицію архітектур окремих сегментів на загальнодержавному або регіональному рівні, для установ, структурних підрозділів тощо. Ці сегменти в кожному конкретному випадку мають бути розроблені індивідуально, а потім об’єднані в рамках повної архітектури. Але це необхідно розглядати не як механічне (тривіальне) об’єднання сегментів (елементів, підструктур), а як принципово нову, якісно іншу структуру.

Визначаються такі *типи*, або *рівні*, архітектури підприємства (рис. 3.1):

- функціональна архітектура ділових процесів або структура діяльності (бізнес-архітектура);
- системна архітектура (інфраструктура);
- архітектура ділової інформації і даних, які необхідні для здійснення діяльності;
- архітектура інформаційно-комунікаційних технологій і застосувань, що необхідні для підтримки ділових операцій та їх інформаційного забезпечення;
- технічна (технологічна) архітектура, яка відображає апаратне і системне програмне забезпечення, комунікації, комплексні та локальні системи захисту інформації тощо.



Рис. 3.1. Архітектурні рівні підприємства

Методологія єдиної функціонально-інформаційної архітектури являє собою цілісну систему підходів та методів, логічних схем їх застосування, що дає змогу вживати всіх заходів уніфіковано або стандартно зі стійким отриманням прогнозованих позитивних результатів, ефективно використовуючи ІКТ.

Усі передбачені аспекти цілеспрямування, формування і функціонування електронного уряду мають бути враховані в генеральному плані його побудови спочатку, тобто закладені в основу його архітектури, яка в цьому разі є сукупністю принципів та ідей, що зумовлюють зміст, систематизацію та взаємозв'язки численних і складних ІКТ-проектів, з реалізації яких і формується весь комплекс складових електронної держави і електронної влади.

У процесі створення архітектури електронного уряду у його проєктувальників з'являється можливість отримати цілісну картину початкового стану інформатизації адміністративних органів усіх рівнів, і намітити відповідні завдання її вдосконалення, вибрати необхідні для цього рішення і засоби, оптимізувати витрати на їх упровадження та мінімізувати пов'язані із цим ризики, передбачити заходи щодо реорганізації системи державного управління і зниження її опору організаційним змінам. Така методологія дає змогу об'єктивно, коректно і всебічно обґрунтувати ефективність інформаційних проєктів не під час їх здійснення, як це буває звичайно на практиці, а до початку їх виконання, коли ще можна щось переглядати, доповнювати, скасовувати або переносити, уникнути зайвих витрат, конфліктів і проблем.

Як свідчить досвід упровадження та розвитку електронного урядування інших країн, основні проблеми реалізації проєктів у сфері електронного уряду, а також міжвідомчих проєктів, коли вимагається вжиття істотних заходів

щодо інтеграції даних і застосувань, полягають не у використанні конкретних інформаційних технологій, а в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інформаційних технологій різних організацій і відомств. У зв'язку із цим проекти у сфері електронного урядування передбачають такі основні типи стандартів, які регламентують його архітектуру та інфраструктуру: 1) даних; 2) міжвідомчого обміну інформацією; 3) метаданих (пошуку інформації); 4) безпеки.

Архітектура електронного урядування. Таким чином, під *архітектурою електронного урядування* розуміється комплекс організаційно-технічних і нормативно-правових вимог, що забезпечують узгоджений і взаємопов'язаний розвиток державних інформаційних систем з метою створення нової форми організації діяльності органів державної влади за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій, а саме реалізації концепції електронного урядування. Суть архітектурного підходу при цьому полягає у формуванні фізичного простору і його організації через комплекс об'єктів та процесів.

У вирішенні проблем інтеграції міжвідомчих проектів електронного уряду слід дотримуватись концепції корпоративної архітектури державного управління. Без наявності корпоративної ІТ-архітектури неможливо здійснювати керівництво розвитком інформаційних технологій у державних органах та управляти ІТ-інвестиціями. Результатом відсутності такої корпоративної архітектури є те, що ініціативи у сфері електронного урядування призводять до створення ізольованих та роз'єднаних операцій і систем. А це, у свою чергу, є причиною безглузлого дублювання, несумісності інформації і надмірних витрат матеріальних та фінансових ресурсів.

Існують різні підходи, або так звані рамкові моделі, методики, що описують ІТ-архітектуру і, відповідно, архітектуру електронного уряду. Ці методики визначають класифікацію головних сфер архітектури та єдині принципи для їх опису із застосуванням єдиних правил (політик), стандартів, процесів, моделей, які використовуються для представлення різноманітних елементів архітектури на різних рівнях абстракції.

Архітектура електронного урядування та її складових, як зазначалось, може розглядатись подібно до архітектури підприємства – комплексної системи функціональних, технологічних і процесних компонент, що організовані для досягнення цілей галузей урядування, регіонів, установ тощо.

Архітектура підприємства є одним з інструментів організаційних змін та організації в цілому з використанням інформаційних технологій, і особливо в тій частині організації, яка відповідає за інформаційні технології. Фахівці зазначають, що взагалі існують два основних підходи до організаційних змін. Перший пов'язаний з реорганізацією, реінжинірингом процесів, а другий – з управлінням знаннями.

Архітектура підприємства. *Архітектура підприємства* – це, передусім, управління знаннями, тобто процес збирання і поширення інформації про те, як організація використовує і повинна використовувати інформаційні технології у своїй діяльності. Включення ж в архітектуру підприємства скла-

дових бізнес-архітектури забезпечує зв'язок з можливостями оптимізації бізнес-процесів.

Існує досить великий спектр різних підходів і принципів архітектурного представлення інформаційних систем, наприклад, *The Open Group Architecture Framework (TOGAF)*, основою якої є інфраструктура інформаційних систем, “Федеральна архітектура” (прийнята в США), що базується на організації інформації федерального значення, та ін. Принципи цих архітектур актуалізуються і застосовуються до завдань проектування і управління залежно від завдання, що вирішується. Для створення електронного урядування найбільше поширення дістала так звана “модель Захмана”.

Дж. Захман (John A. Zachman) визначив архітектуру підприємства як набір представлень (моделей), що використовуються для опису підприємства згідно з вимогами керівного персоналу (якість) і можуть розвиватися протягом певного періоду (динамічність). Для зручності опису та його розуміння запропоновано модель архітектури підприємства, яка, з одного боку, має на меті спрощене сприймання на логічному рівні всіх описів архітектури, що поділяються на окремі розділи, а з другого – забезпечення можливості розгляду цілісної архітектури з урахуванням окремих точок зору на відповідних рівнях абстракції. Така модель використовується як засіб для опису архітектури складних виробничих систем.

Модель Захмана забезпечує можливість послідовного опису кожного окремого аспекту системи в координації з іншими. Модель відображається у формі таблиці, що налічує 5 рядків: планувальник, менеджер, архітектор, проектувальник, розробник та 6 стовпців – дані (що?), функції (як?), мережа (де?), люди (хто?), час (коли?), мотивація (чому?) (табл. 3.1).

Таблиця 3.1

Модель складної виробничої системи

		Дані	Функції	Дислокація, мережа	Люди	Час	Мотивація	
		ЩО	ЯК	ДЕ	ХТО	КОЛИ	ЧОМУ	
Бізнес-керівники	Планувальник	Список важливих понять та об'єктів	Список основних бізнес-процесів	Територіальне положення	Ключові організації	Важливіші події	Бізнес-цілі та стратегії	Сфера дій (контекст)
	Володар, менеджер	Концептуальна модель даних	Модель бізнес-процесів	Схема логістики	Модель потоку робіт (workflow)	Майстер-план реалізації	Бізнес-план	Модель підприємства
ІТ-менеджери та розробники	Конструктор, архітектор	Логічні моделі даних	Архітектура застосувань	Модель розподіленої архітектури	Архітектура інтерфейсу користувача	Структура процесів	Ролі та моделі бізнес-правил	Модель системи
	Проектувальник	Фізична модель даних	Системний проект	Технологічна архітектура	Архітектура презентації	Структури управління	Опис бізнес-правил	Технологічна (фізична) модель
	Розробник	Опис структури даних	Програмний код	Мережева архітектура	Архітектура безпеки	Визначення прив'язок часу	Реалізація бізнес-логіки	Деталі реалізації
		Дані	Діючі програми	Мережа	Реальні люди, організації	Бізнес-події	Діючі бізнес-стратегії	Діюче підприємство
		Дані	Функції, Процеси	Мережа, розташування систем	Люди – організації	Час – розклади	Мотивація	

Перспективи (рядки в таблиці) можуть відповідати рівню управління підприємством: сфера дій (контекст), модель підприємства, модель системи,

технологічна (фізична) модель, деталі реалізації, працююче підприємство (організація). Два перших рядки (бізнес-керівники) відповідають найбільш загальним поданням та досить загально описують існуючі плани та цілі. Наступний рівень (ІТ-менеджери та розробники) – рівень логічної моделі, який є більш конкретним, але залишається абстрактним. Аналогічно згідно з діяльністю організації верхній рядок “Контекст” відповідає рівню інтересів вищого керівництва; другий рівень – інтересам бізнес-менеджерів та власникам процесів; третій – рівень, на якому бізнес-менеджери, бізнес-аналітики та спеціалісти з ІТ працюють разом; четвертий рівень описує деталі та сферу інтересів проектувальників та розробників системи.

Перший рівень відповідає рівню бізнес-моделі, на якому розглядаються загальні поняття, цілі та завдання. Другий рівень визначає концептуальну модель, на якій розглядаються ключові та допоміжні бізнес-процеси. Третій рівень – логічна модель, що описує бізнес-процеси у термінах інформаційних систем, у тому числі типи даних, правила обробки бізнес-правил тощо. Четвертий рівень – рівень технологічної або фізичної моделі, на якому здійснюється прив’язка даних та операцій над ними до відібраних технологій реалізації, у тому числі відбираються системи управління базами даних, засоби розробки та моделювання процесів. П’ятий рівень – детальна реалізація системи, що включає обладнання, мережеву топологію, версії програмного забезпечення, програмний код. Останній, шостий рівень, описує робочу систему і визначає інструкції користувача, інструкції по роботі із системою, навчальні посібники та інші документи і процедури, що необхідні для її функціонування.

Наведена модель Захмана використовується для ідентифікації можливих обмежень. Такі обмеження можуть бути як на верхніх, так і на нижчих рівнях опису (наприклад указівка керівництва, конкретні ІТ-продукти і технології). Важливим принципом розглянутої моделі є необхідність послідовного переходу дій при детальному розгляді. Така послідовність опису архітектури підприємства є потужним інструментом із застосування системного підходу з планування, створення і використання інформаційних систем та їх подальшої інтеграції.

Архітектура інформаційних технологій і підприємства в цілому є основним механізмом інтерпретації і реалізації цілей організації через адекватні ІТ-інфраструктури і системи. Це досягається шляхом створення певної кількості взаємопов’язаних архітектурних представлень. Існують різноманітні методики опису архітектури, і всі вони розбивають архітектуру підприємства на різну кількість *моделей* і визначень, які належать до таких сфер, як бізнес, інформація, прикладні системи, технологічна інфраструктура.

Бізнес-моделі описують стратегію організації, структури управління, вимоги, обмеження і правила, а також основні бізнес-процеси, включаючи взаємозв’язки і залежності між ними, тобто бізнес-архітектура описує на рівні підприємства в цілому те, як реалізуються основні функції організації, включаючи організаційні та функціональні структури, ролі і відповідальності.

Архітектура інформації визначає ключові активи, пов’язані із структурованою і неструктурованою інформацією, що вимагається для бізнесу, включаючи розміщення, час, типи файлів, баз даних та інших інформаційних сховищ.

Архітектура інформаційно-комунікаційних технологій описує системи, які і забезпечують необхідний функціонал для реалізації логіки бізнес-процесів організації. Як правило, до них відносять і програмні сервіси та застосування (прикладне програмне забезпечення, англ. applications), що необхідні для підтримки ділових операцій.

З погляду *системної архітектури* важливі моделі включають опис ІТ-сервісів, які потрібні для реалізації перерахованих вище трьох складових архітектури. Її ще називають технологічною.

Архітектура підприємства завершується фізичними моделями, які визначаються технологіями, апаратними і програмними платформами, що обрані для реалізації ІТ-сервісів (рис. 3.2).

Відповідно до визначень експертів консалтингової компанії Gartner Group, архітектура – це:

- загальний план або концепція, що використовується для створення системи, такий як побудова або інформаційна система, або “абстрактний опис системи, її структури, компонентів і їх взаємозв’язків”;

- сукупність керуючих принципів, концепцій, правил, шаблонів, інтерфейсів і стандартів, використовуваних у процесі побудови сукупності інформаційних технологій підприємства.

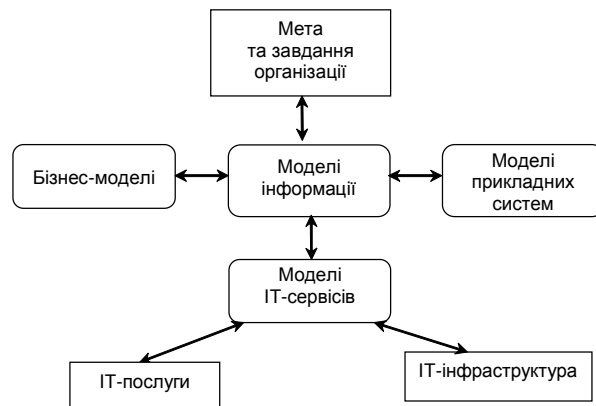


Рис. 3.2. Схема моделей архітектури підприємства

Слід звернути увагу на те, що перше визначення сфокусоване на описі існуючих і майбутніх систем, друге – на процесі їх побудови.

Для реалізації основних завдань електронного урядування – забезпечення електронної інформаційної взаємодії та надання державних послуг на урядовому (міжвідомча взаємодія) та публічному (взаємодія з громадянами та бізнесом) рівнях – створюється єдине інформаційне середовище, або інформаційний простір.

Єдиний інформаційний простір формується сукупністю стандартизованих баз даних і технологій обміну даними (інформацією), інформаційною безпекою, інформаційно-телекомунікаційними системами і мережами, які функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами і стандартами та забезпечують інформаційну взаємодію органів влади, установ, організацій і громадян, а також задоволення їхніх інформаційних потреб. У перспективі в країні формується розвинуте національне середовище інформаційної взаємодії, яке визначається відповідною *інформаційно-технологічною інфраструктурою*.

3.2. Складові інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування

Інформаційно-технологічна інфраструктура реалізує модель електронного урядування і підтримує процеси і процедури функціональної діяльності уряду та окремих установ. Електронний уряд трансформує не лише відносини між громадянами і владними структурами, а й відносини усередині уряду – між його окремими гілками, рівнями, підрозділами. Причому враховується не лише мережева інфраструктура виконавчої влади, а й у комплексі вся функціональна інфраструктура державної влади і управління. Інакше кажучи, з цього погляду електронний уряд точніше буде назвати електронною державою, електронним державним апаратом, електронною інфраструктурою держави, державою інформаційного суспільства.

За допомогою єдиної інфраструктури забезпечується:

- а) сумісність технологій, що використовуються в інформаційних системах органів і організацій;
- б) оптимізація взаємодії органів та організацій при наданні державних і муніципальних послуг;
- в) ефективність і прозорість діяльності органів та організацій при наданні державних і муніципальних послуг;
- г) мінімізація витрат;
- д) одноразове введення і багаторазове використання інформації в процесі надання державних і муніципальних послуг.

До інформаційно-технологічної інфраструктури висуваються такі вимоги:

- а) модульна побудова із застосуванням єдиних вимог до технічних і програмних засобів елементів інфраструктури взаємодії, в тому числі уніфікованих програмно-технічних засобів, стандартизованих інтерфейсів та протоколів обміну даними, єдиних вимог до електронних документів і електронних повідомлень;
- б) забезпечення взаємодії інформаційних систем органів і організацій на всій території держави, а також у міжнародних відносинах;
- в) забезпечення однозначної ідентифікації органів і організацій, заявників і обсягу їх прав у процесі взаємодії;
- г) забезпечення гарантії цілісності, достовірності, актуальності і безпеки інформації.

Інформаційно-технологічна інфраструктура електронного урядування (ІТ-інфраструктура) – це комплекс взаємопов'язаних організаційних систем, правових та нормативних баз, інформаційних ресурсів, програмно-технічних засобів, який забезпечує функціонування та розвиток електронного урядування.

Інформаційна інфраструктура (англ. information infrastructure) – сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур та механізмів, що забезпечують їх функціонування.

Телекомунікаційна інфраструктура – сукупність технічних (проводових і безпроводових, кабельних, оптоволоконних і радіоканалів зв'язку) та програмних засобів телекомунікаційної взаємодії і технологій їх використання для організації найбільш ефективного ведення, адміністрування і застосування розподілених інформаційних ресурсів.

Телекомунікаційні мережі, тобто сукупності телекомунікаційних та інформаційних систем, забезпечують взаємодію різних інформаційних систем. Абонентом телекомунікаційної мережі загального користування може бути будь-яка фізична або юридична особа, яка приймає правила користування та в разі необхідності сплачує послуги. Спеціальні телекомунікаційні мережі, як правило, надають послуги із захисту інформації та об'єднують певні групи користувачів, наприклад державні органи, урядовців та ін. Найбільшою спеціальною телекомунікаційною системою є Національна система конфіденційного зв'язку. В Україні також створена Спеціалізована інформаційно-телекомунікаційна система органів виконавчої влади (СІТС) та регіональні спеціальні інформаційно-телекомунікаційні мережі (СІТМ).

ІТ-інфраструктура є логічним відображенням структури загальної системи урядування. При цьому враховуються всі функції і принципи управління, пов'язані зі створенням і впровадженням корпоративної інформаційної системи загальнодержавного масштабу, в регіоні, галузі, установі тощо. Вона реалізує архітектуру електронного урядування, що втілена в її компонентах, відповідних взаємозв'язках між ними, а також з оточенням, що керує її побудовою та еволюцією за певними принципами.

У загальному випадку ІТ-інфраструктура включає державні інформаційні системи і ресурси, а також засоби, що забезпечують їх функціонування, взаємодію між собою, з населенням і організаціями у рамках надання державних послуг.

Інфраструктура е-урядування складається з двох окремих взаємозалежних сегментів. Це *внутрішня* урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі, та *зовнішня* інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами. У рамках концепції електронної держави інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система (системи) онлайн-послуг.

Організаційні системи забезпечують функціонування та розвиток єдиного інформаційного середовища. Вони створюються шляхом розроблення та впровадження національних стандартів і технічних регламентів застосування інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих з відповідними стандартами держав – членів ЄС. При цьому визначаються структури документів і маршрути їх руху, функціональної відповідальності, правил організації розробки програм і структур баз даних, способи фінансування тощо.

Технологічна база ІТ-інфраструктури являє собою об'єднання функціональних елементів інформаційної та телекомунікаційної інфраструктур.

До функціональних елементів комплексу ІТ-інфраструктури належать, зокрема, інформаційно-технологічні й телекомунікаційні елементи:

- електронні інформаційні ресурси;
- інформаційні системи національні (загальнодержавні), галузеві, регіональні, органів державної влади всіх рівнів та органів місцевого самоврядування;
- національна система ідентифікації і аутентифікації суб'єктів взаємодії та об'єктів;
- єдина загальнодержавна система та окремі системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
- єдина система міжвідомчої електронної взаємодії;
- інформаційно-аналітичні системи;
- ситуаційні центри;
- мережа центрів обробки інформації;
- елементи інфраструктури доступу громадян;
- відомчі та регіональні центри обслуговування (надання інформаційних послуг) державних структур, підприємств (підприємців), громадян та інших суб'єктів;
- веб-портали та сайти державних органів або недержавних організацій в Інтернеті;
- регіональні багатофункціональні центри надання інформаційних послуг;
- центри колективного доступу;
- системи електронних розрахунків;
- системи телекомунікацій, мережі спеціальні та загального застосування;
- системи забезпечення інформаційної безпеки.

Розглянемо деякі складові інформаційно-технологічної інфраструктури.

Електронні інформаційні ресурси (е-ресурси) – це систематизовані дані, інформація та знання, що мають цінність у певній предметній галузі і можуть бути використані людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

Вони є основною складовою інформаційного простору і в широкому розумінні являють собою сукупність даних та знань, що організовані для соціального використання.

Більш детально системи інформаційних ресурсів в електронному урядуванні розглядатимуться нижче.

Інформаційна система (англ. – *Information System*) – організаційно-технічна система, яка впорядковує сукупність елементів (людей, документів, даних, інформації тощо) та інформаційних технологій, що реалізують інформаційні процеси, підтримують управлінську діяльність та прийняття рішень.

Призначенням інформаційної системи є вироблення інформації, потрібної для ефективного управління всіма ресурсами, створення інформаційного і технічного середовища для управління відповідною діяльністю. У будь-якій ІС при управлінні об'єктами та процесами вирішують завдання трьох типів: 1) оцінка ситуації; 2) перетворення опису ситуації – розрахункові задачі, моделювання тощо; 3) прийняття рішень, у тому числі й оптимізація.

У системі державного управління існує велика кількість інформаційних систем, які визначаються за різноманітними ознаками. Розглянемо деякі з них.

За **сферою застосування** в межах конкретної предметної галузі ІС реалізують й підтримують моделі, методи та алгоритми отримання управляючої інформації. Це можуть бути економічні, медичні, фінансові, організаційного управління, навчальні, інтегровані (корпоративні), географічні ІС та ін.

Наприклад, географічна інформаційна система, *геоінформаційна система* (ГІС, англ. – *Geographic Information System, GIS*) – система, що призначена для обробки просторово-часової інформації, у якій фіксуються, зберігаються, аналізуються географічні дані з відповідним посиленням на їх місцезнаходження, і здійснюється керування такими даними. ГІС є високотехнологічним еквівалентом географічної карти, що дає змогу поєднати модельне зображення території (електронне відображення карт, схем, космо-, аерозображень земної поверхні) з інформацією табличного типу (різноманітні статистичні дані, списки, економічні показники тощо). Слід зазначити, що ГІС є складовою багатьох ІС і можуть бути використані для найрізноманітніших цілей, об'єднуючи численні джерела даних. Цими даними можна маніпулювати і оновлювати їх у будь-який час.

За **характером обробки даних** ІС поділяються на такі:

- *інформаційно-довідкові*, або *інформаційно-пошукові*, в яких відсутні складні алгоритми обробки даних, а метою системи є пошук та видача інформації в належному вигляді;

- *обробки даних*, в яких дані підлягають обробці за складними алгоритмами. До таких систем, передусім, відносять автоматизовані системи управління і системи підтримки прийняття рішень.

За **охопленням (масштабністю) завдань** розрізняють ІС:

- *персональні*, призначені для вирішення деякого кола завдань одного виконавця;

- *групові*, орієнтовані на колективне використання інформації членами робочої групи або підрозділу.

- *корпоративні*, що в ідеалі охоплюють усі інформаційні процеси, досягаючи їх повної узгодженості, без надлишковості й прозорості.

Модельні інформаційні системи надають користувачеві математичні, статистичні, фінансові та інші моделі, використання яких полегшує прийняття і оцінку альтернатив рішення. Користувач може отримати інформацію, якої йому бракує, для ухвалення рішення шляхом встановлення діалогу з моделлю в процесі дослідження.

Велику кількість ІС державного та відомчого призначення реалізовано у вигляді реєстрів.

Реєстр – інформаційна система, призначена для накопичення, обліку, оброблення і зберігання відомостей про склад, структуру, розміщення, умови функціонування, призначення, стан захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах, що містять відповідні електронні інформаційні ресурси.

Національна система ідентифікації і аутентифікації суб'єктів взаємодії та об'єктів забезпечує процедури ідентифікації фізичних та юри-

дичних осіб, населених пунктів, об'єктів нерухомості, документів тощо. Вона базується на мікропроцесорних електронних технологіях, реєстраційних свідоцтвах відкритого ключа електронного цифрового підпису, реєстрах, довідниках тощо.

Система електронного документообігу – організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення електронних документів, управління доступом до них і їх поширенням у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації.

Електронний документообіг формується на основі єдиної або розподіленої бази документної інформації.

Система міжвідомчої електронної взаємодії являє собою інформаційну систему, що включає інформаційні ресурси загального використання і забезпечує можливість доступу до них, а також до відомчих інформаційних систем при виконанні певних функцій або наданні послуг за принципом “єдиного вікна”.

Основним завданням **інформаційно-аналітичних систем** є багатокритеріальна оцінка процесів або явищ для забезпечення можливості повноцінної оптимізації шляхом математичного моделювання або порівняння і вибору оптимального варіанта із сукупності можливих варіантів рішень.

Ситуаційний центр може бути представлений як організаційно-технічний комплекс, основою якого є інформаційне і програмне забезпечення підтримки управлінських рішень на базі комплексного моніторингу чинників впливу на розвиток процесів, що відбуваються.

Ситуаційний центр створюється для керівників міністерств, відомств, регіонів, органів державної влади. Кінцевою метою його створення є підвищення ефективності і якості управлінських рішень, запобігання кризовим і надзвичайним ситуаціям та їх усунення. На його основі може бути забезпечена інформаційно-аналітична підтримка процедур і процесів, що дають змогу оперативно аналізувати, моделювати, прогнозувати сценарії розвитку ситуації і динамічно виробляти ефективні рішення.

Телекомунікаційна система – сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом її передавання, випромінювання або приймання у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.

Центри доступу громадян, відомчі та регіональні центри обслуговування державних структур, підприємств (підприємців), громадян та інших суб'єктів, веб-портали та сайти державних органів або недержавних організацій в Інтернеті, регіональні багатофункціональні центри надання інформаційних послуг, центри колективного доступу, системи електронних розрахунків, як правило, функціонують у системі надання послуг і будуть розглянуті у відповідних розділах.

Очевидно, що цей перелік охоплює не всі структурні елементи, а також не виокремлює їх.

Так, система ідентифікації і аутентифікації суб'єктів та об'єктів застосовується у процесі здійснення взаємодій органів і організацій, а також при зверненні фізичних і юридичних осіб за отриманням державних чи муніципальних послуг і є обов'язковою складовою багатьох систем. Діяльність ситуаційних центрів пов'язана з використанням інформаційних ресурсів, інформаційно-аналітичних систем тощо. Крім засобів надання послуг громадянам, підприємствам, установам і організаціям, для виконання основних завдань і, відповідно, формування ІТ-інфраструктури слід, зокрема, розглядати: інформаційно-аналітичні, експертні системи та системи підтримки прийняття рішень, що забезпечують ефективне державне управління; системи моніторингу соціально-економічного стану і розвитку країни; інформаційні ресурси різного призначення, ситуаційні центри. Велике значення мають спеціалізовані та відомчі інформаційні системи, які з урахуванням безпеки та регламентів доступу повинні інтегруватися до єдиного інформаційного простору, наприклад інформаційні системи правоохоронних органів, державної служби фінансового моніторингу, митниці, податкових органів, служби міграції тощо.

Головним при цьому є те, що за своєю суттю всі функціональні елементи ІТ-інфраструктури (системи ідентифікації, документообігу та ін.) являють собою інформаційні системи, які діють на основі використання інформаційних ресурсів.

Вимоги, що визначають основні властивості елементів інфраструктури “електронного уряду”, базуються на таких основних принципах:

- одноразового введення і багаторазового використання інформації відповідно до встановлених повноважень щодо доступу;
- інваріантності технологій для збереження стійкості системи державного управління до можливих змін регламентів міжвідомчої взаємодії і взаємодії уряду з населенням, а також до змін у структурі самих органів державного управління;
- юридичної значущості інформації, що вводиться, зберігається і надається, із забезпеченням її авторства, цілісності і достовірності;
- авторизації користувачів, тобто виключення анонімних запитів;
- мобільності в умовах різних нештатних ситуацій, таких як стихійні лиха, катастрофи тощо.

Цим вимогам відповідає інформаційно-технологічна інфраструктура “електронного уряду”, що базується на трьох основних функціональних просторах:

- пам'яті, що реалізується в системі територіально розподіленого активного сховища державних інформаційних ресурсів з керованим доступом;
- національної ідентифікаційної системи, що призначена для ідентифікації в процесі інформаційного обміну суб'єктів взаємодії;
- відкритих ключів (Public Key Infrastructure, PKI) як технологічної інфраструктури і сервісів, що забезпечує юридично значимий статус різним видам електронних документів, безпеку інформаційних і комунікаційних систем.

3.3. Системи інформаційних ресурсів в електронному урядуванні

Системи електронних інформаційних ресурсів є головними складовими інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування. Очевидно, що за призначенням електронне урядування як корпоративна система реалізує комплексну взаємодію у певній сфері через електронні інформаційні ресурси. Всі інші її складові також будуються та функціонують виключно на основі інформаційних ресурсів або для їх створення, супроводження, використання тощо.

Отже, розбудова як загальнодержавної (національної), так і окремих систем інформаційних ресурсів є однією з найважливіших передумов розвитку електронного урядування. Без централізованого державного регулювання та координації у цій сфері вжиття всіх інших заходів є проблематичним.

Передусім слід створити систему управління інформаційними ресурсами, що означає: оцінювання інформаційних потреб на кожному рівні та в межах кожної функції управління; раціоналізацію, стандартизацію типів і форм документів, уніфікацію інформації і даних; розв'язання проблеми несумісності типів даних; створення системи управління даними тощо.

Основні визначення, що стосуються інформаційного ресурсу. *Інформаційний ресурс* – це систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній сфері і можуть використовуватися людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

До інформаційних ресурсів відносять окремі документи і окремі масиви документів, документи і масиви документів в інформаційних системах (банках даних, фондах, архівах, бібліотеках, інших інформаційних системах).

Інформаційні ресурси органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств і організацій містять величезну за обсягом різноманітну за змістом і динамічну інформацію. Інформація організована у вигляді архівів документів, оперативних документів, баз даних і може бути у вигляді як первинних, так і оброблених даних.

Використовуються такі терміни та поняття.

Ресстр – упорядкована інформаційна система або спеціалізована база даних.

Національні електронні інформаційні ресурси – інформаційні ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу та місця створення, форми власності, призначені для задоволення потреб громадянина, суспільства та держави.

Ресстр електронних інформаційних ресурсів – сукупність даних, упорядкованих з метою обліку і реєстрації інформаційних ресурсів.

Система національних інформаційних ресурсів – організована за єдиною технологією сукупність національних ресурсів, необхідних для вирішення завдань соціально-економічного розвитку держави.

За формами власності розрізняються державні, комунальні та приватні національні електронні інформаційні ресурси.

Інформаційні ресурси характеризуються формами подання інформації, організаційними і технологічними рішеннями, а також визначаються стандартами, уніфікованими системами класифікації та кодування інформації.

Завданнями державної політики у сфері державних електронних інформаційних ресурсів є:

- створення та ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів, зокрема реєстрація та облік державних ресурсів, формування і забезпечення доступності інформації про склад, розміщення і умови їх використання;
- систематизація, забезпечення доступу до наявних державних ресурсів та їх актуалізація;
- формування і забезпечення ефективного використання державних ресурсів органами державної влади та органами місцевого самоврядування;
- удосконалення нормативно-правової бази, зокрема визначення порядку і умов користування державними інформаційними ресурсами, оплати робіт, пов'язаних з їх формуванням, використанням та захистом;
- координація діяльності органів влади і недержавних структур у сфері формування, використання та захисту державних інформаційних ресурсів.

Організаційну структуру системи національних електронних ресурсів в Україні утворюють:

- спеціально уповноважений центральний орган виконавчої влади у галузі зв'язку та у сфері інформатизації, відповідальний за ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів;
- структурні підрозділи з питань інформаційних технологій, взаємодії із засобами масової інформації та зв'язків з громадськістю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- інформаційні підрозділи підприємств, установ та організацій, а також засоби масової інформації.

Інфраструктуру системи національних електронних інформаційних ресурсів становлять органи влади та суб'єкти господарювання, що забезпечують формування, використання та захист, а також взаємодію виробників і користувачів національних інформаційних ресурсів.

Забезпечення інформаційної безпеки національних електронних інформаційних ресурсів здійснюється їх власниками шляхом створення комплексної системи захисту інформації.

Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів (НРЕІР) – це інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах.

До НРЕІР в електронній формі включаються ресурси органів державної влади, органів місцевого самоврядування, а також інших юридичних осіб публічного права.

Доступ до електронних інформаційних ресурсів здійснюється через інформаційні системи та телекомунікаційні мережі загального або спеціального користування.

До НРЕІР не включаються електронні ресурси, які містять відомості, що становлять державну таємницю, інформацію з обмеженим доступом та розповсюдження якої заборонене законодавством.

НРЕІР складається з окремих фондів (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Фонди Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів

Назва фонду	Призначення фонду
Еталонний	Накопичення, зберігання та облік у контрольному стані відомостей про склад, зміст, розміщення та умови доступу до електронних ресурсів
Інформаційний	Забезпечення загального доступу користувачів до відомостей НРЕІР, який містить копії його еталонного фонду
Робочий	Оброблення відомостей про склад, зміст, розміщення та умови доступу до електронних ресурсів, інших робіт та внесення цих відомостей до НРЕІР
Страховий	Збереження архівних копій еталонного фонду НРЕІР та його відновлення у разі повної або часткової втрати

Для управління системою інформаційних ресурсів може бути використана така їх класифікація (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Класифікація інформаційних ресурсів

За видами інформації	За способом доступу
Правова	Відкрита (без обмежень);
Науково-технічна	З обмеженим доступом:
Політична	конфіденційна (комерційна або інша таємниця);
Соціальна	
Фінансово-економічна	таємна (державна, професійна, банківська,
Статистична	досудового розслідування);
Про стандарти і регламенти	
Метрологічна	службова (що міститься в документах суб'єктів
Про охорону здоров'я	владних повноважень, зібрана в процесі оперативно-
Про надзвичайні ситуації	розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері
Персональна (персональні дані)	оборони країни)
Кадастри	

Інформаційні продукти існують у вигляді окремих документів та їх комплектів, даних, довідок, у тому числі аналітичних, баз та банків даних тощо.

До поширених видів інформаційних ресурсів належать реєстри та кадастри.

Реєстри. Реєстри як інформаційні ресурси або впорядковані інформаційні системи та спеціалізовані бази даних використовуються в різних сферах.

В Україні функціонують або створюються кілька десятків реєстрів, наприклад Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України, Державний реєстр виборців, Єдиний державний реєстр судових рішень, Єдиний державний реєстр юридичних осіб та фізичних осіб, Система реєстрів, що супроводжуються Державним підприємством “Інформаційний центр” Міністерства юстиції України.

Кадастри. *Кадастри (реєстри)* – систематизоване офіційне зведення регламентованих облікових відомостей про певний об’єкт (суб’єкт), що складається на основі періодичних або безперервних спостережень над об’єктом (суб’єктом) і включає його основні реєстраційні характеристики, які рідко змінюються і використовуються для опису цих об’єктів у різних базах даних. Він, як правило, містить дані про розташування ресурсних джерел та об’єктів, їх величину, якісні характеристики, що включають оцінку вартості і доходності об’єктів тощо. Дані кадастрів використовуються при встановленні податків, плати за користування природними ресурсами, для оцінки вартості об’єктів при їх оренді, заставі, продажу.

До найважливіших кадастрів відносять такі.

Державний земельний кадастр – єдина державна геоінформаційна система відомостей про землі, розміщені в межах державного кордону України, їх цільове призначення, обмеження у їх використанні, а також дані про кількісну і якісну характеристику земель, їх оцінку, про розподіл земель між власниками і користувачами.

Містобудівний кадастр – державна система зберігання та використання геопросторових даних про територію, адміністративно-територіальні одиниці, екологічні, інженерно-геологічні умови, інформаційних ресурсів будівельних норм, державних стандартів і правил для задоволення інформаційних потреб у плануванні територій та будівництві, формування галузевої складової державних геоінформаційних ресурсів.

Містобудівний кадастр населених пунктів – це система даних про населені пункти, їх функціональні зони, окремі території та земельні ділянки, будинки і споруди, соціальну, інженерну і транспортну інфраструктуру, екологічні та інженерно-геологічні умови.

Також відомі Державний кадастр нерухомості, кадастри природних ресурсів (водний, родовищ корисних копалин, тваринного та рослинного світу, природних лікувальних ресурсів, лісовий кадастр), екологічні кадастри (відходів, небезпечних відходів, лавин, антропогенних викидів і абсорбції парникових газів) та ін.

База даних. Класичною формою для електронних інформаційних ресурсів є бази даних.

База даних є основою будь-якої інформаційної системи, являє собою сукупність відомостей про конкретні об’єкти предметної сфери і становить його **інформаційну модель**.

Ядром бази даних є модель даних, яка представляє їх структуру, правила та способи подання і операцій маніпулювання, тобто це формалізований опис об’єктів предметної галузі й взаємозв’язків між ними.

База даних (БД) – впорядкований набір логічно взаємопов’язаних даних, що використовується спільно, та призначений для задоволення інформаційних потреб користувачів.

Існують і інші визначення баз даних:

- організована відповідно до певних правил і підтримувана в пам'яті комп'ютера сукупність даних, що характеризує актуальний стан деякої предметної галузі і використовується для задоволення інформаційних потреб;

- сукупність даних, що зберігаються відповідно до схеми даних, маніпулювання якими виконують відповідно до правил засобів моделювання даних.

Бази даних мають такі відмітні ознаки.

1. База даних зберігається і обробляється виключно в обчислювальній системі. Будь-які позакомп'ютерні сховища інформації (архіви, бібліотеки, картотеки і т.ін.) не є базами даних.

2. Дані в базі даних логічно структуровані з метою забезпечення можливості їх ефективного пошуку і обробки в обчислювальній системі.

Структурованість має на увазі явне виділення складових частин (елементів), зв'язків між ними, а також типізацію елементів і зв'язків, за якої з типом елемента (зв'язку) співвідноситься певна семантика і допустимі операції.

3. База даних включає метадані, що описують її логічну структуру у формальному вигляді (відповідно до деякої метамоделі), – сукупність даних, що зберігаються згідно зі схемою даних, маніпулювання якими виконують за правилами засобів моделювання даних.

Фізично БД являє собою файл спеціального формату, який містить належним чином структуровану інформацію у вигляді окремих записів.

Доступ до інформаційних ресурсів та їх обробка здійснюються в межах інформаційних систем, які є і комунікаційними системами зі збирання, передачі і обробки інформації про задану предметну галузь, що забезпечує усіх своїх користувачів необхідною інформацією.

Створення сучасних електронних ресурсів та інформаційних систем у галузі державного управління має базуватися на засадах належного забезпечення оперативною інформаційною взаємодією органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, підприємцями та з громадянами.

3.4. Основи програмно-технічного забезпечення електронного урядування

Програмно-технічне забезпечення реалізує представлення (домен) технологічної архітектури і належить до галузі архітектури підприємства та електронного урядування, яка розглядає традиційні аспекти побудови інформаційних систем, що потрібні для підтримки прикладних систем та інформаційних ресурсів організації. Воно фактично є фундаментом інформаційних технологій.

Для характеристики технологічної архітектури іноді вживаються такі терміни, як “платформи”, “інфраструктура”, “системна архітектура” або просто “ІТ-архітектура”.

Важливою складовою загальної архітектури є прикладні системи (застосування, applications), що забезпечують виконання відповідних бізнес-процесів.

Основне призначення технологічної архітектури полягає в забезпеченні надійними IT-сервісами, що надаються у рамках корпоративної системи в цілому і координуються централізовано, як правило, департаментами інформаційних технологій. Технологічна архітектура визначає сукупність принципів і стандартів, які забезпечують координацію відносно вибору і використання таких технологій, як апаратні платформи, операційні системи, системи управління базами даних, засобів розробки та програмування, програмне забезпечення проміжного шару, сервіси електронної пошти, каталоги, системи безпеки, мережевої інфраструктури і тощо.

Інфраструктурні сервіси в основному стандартизовані в рамках корпоративної системи і використовуються відразу кількома прикладними системами, розміщеними над рівнем інфраструктурних сервісів, що безпосередньо забезпечують виконання бізнес-процесів. За наявності необхідної інфраструктури нові прикладні системи, які знадобляться для реалізації нових бізнес-процесів або нових стратегій, можуть бути створені досить швидко і ефективно. Це є передумовою для підвищення динамічності і гнучкості управління.

За своєю природою інвестиції в IT-інфраструктуру є великими і довготривалими, при цьому вони не мають певної користі для бізнесу з погляду отримання кінцевих результатів. Але цінність інфраструктури полягає в її здатності швидко та економічно ефективно забезпечити реалізацію нових прикладних систем, що реалізують конкретні функції і приносять певну бізнес-користь. Зрештою, саме системна архітектура визначає спектр прикладних систем, які можуть бути розгорнуті для забезпечення бізнес-процесів.

Принципи визначення технологій архітектури. Існують кілька принципів визначення технологій і сервісів, які відносять до технологічної архітектури.

За однією з методик виділяються два різних типи областей (доменів) технологічної архітектури: *базові* (технології, які використовуються практично кожною інформаційною системою) і *прикладні* (більш специфічні з погляду використання їх бізнесом).

Прикладами базових доменів технологічної архітектури є мережі, апаратне забезпечення, операційні системи, системи сховищ даних, програмне забезпечення проміжного міжплатформеного шару (middleware), системи управління базами даних, технології системного управління IT-ресурсами в розподіленому середовищі, архітектура безпеки. Прикладами прикладних доменів технологічної архітектури є системи колективної роботи над документами, електронної пошти і управління потоками робіт (workflow), Інтранет, Інтернет-додатки, системи електронної комерції, автоматизовані робочі місця (АРМ) тощо.

Компонент технологічної архітектури. За визначенням експертів консалтингової компанії Gartner Group, у технологічній архітектурі виокремлюють 6 архітектурних компонент (сервісів), у кожному з яких виділяється певна кількість технологічних “будівельних блоків” (bricks):

Сервіси даних: системи управління базами даних (технології баз даних і методи доступу до баз), сховища даних (сховища і вітрини даних), системи підтримки прийняття рішень, засоби аналізу і підготовки звітів.

Прикладні сервіси: мови програмування (мови для програмування серверної і клієнтської частин, інтегровані середовища), засоби розробки застосунків (моделювання баз даних, репозиторії, стандарти забезпечення якості), системи колективної роботи (електронна пошта, управління документами), архітектура застосунків (модель компонент, сервери застосунків, сервери підтримки тонких клієнтів), геоінформаційні системи і засоби.

Програмне забезпечення проміжного шару (middleware) – комплекс технологічних програмних засобів для забезпечення взаємодії між різними застосуваннями, системами, компонентами.

Обчислювальна інфраструктура: операційні системи і апаратне забезпечення (застосування для настільних систем, операційні системи для настільних систем, мобільні пристрої, безпроводні пристрої, персональні цифрові помічники, сервери додатків/даних, мережеві операційні системи), середовище для веб-інфраструктури (браузери, веб-портали, веб-сервери, засоби управління і створення контенту, сервери каталогів, формати публікації інформації), системи зберігання (Storage Area Network – мережі зберігання даних, накопичувачі на магнітних носіях, накопичувачі на оптичних дисках, системи зберігання високої надійності RAID), засоби системного управління (засоби мережевого управління та адміністрування), топології (топологія розподілених застосунків).

Мережеві сервіси: локальні мережі (протоколи, кабельні системи, топологія), глобальні мережі (транспорт, протоколи), технології доступу (користувачі з віддаленим доступом, емуляція терміналів і шлюзи, безпроводні технології для локальних і глобальних мереж, інтегровані засоби різних форматів даних, засоби відеоконференцій, голосові технології, мережеве апаратне забезпечення (концентратори, маршрутизатори).

Сервіси безпеки: авторизація, аутентифікація (внутрішня і зовнішня), мережева безпека (Network Firewall, Internet Firewall), фізична безпека центрів обробки даних, інші сервіси безпеки (виявлення вторгнень, захист від вірусів тощо).

Ієрархія інформаційних систем. Ієрархія інформаційних систем може бути представлена таким чином.

Транзакційні системи (Online Transaction Processing, OLTP) призначені для обробки окремих операцій (транзакцій), що надходять великими потоками в реальному часі з вимогами швидкого відгуку. До них можуть бути віднесені автоматизовані банківські, біржові, платіжні та облікові системи, системи електронного документообігу тощо. Вони є джерелами первинної інформації, використовуваної для подальшої аналітичної обробки.

Системи бізнес-інтелекту (Business Intelligence, BI-systems) є досить місткими і об'єднують різні засоби аналізу і обробки даних різного масштабу. Серед BI-систем можна виділити такі складові, як сховища і вітрини даних, інструменти оперативної аналітичної обробки (OLAP-системи), засоби виявлення знань, а також засоби формування запитів і побудови звітів.

Важливу роль серед BI-систем відіграють сховища даних (data ware-house, DW), що забезпечують збирання, впорядкування і зберігання великих обсягів інформації, отриманої з різних джерел. Цінність сховищ даних полягає в тому, що вони є великими базами даних, які містять певну інформацію і забезпечують її оперативне подання у форматі, зручному для користувача або для подальшої обробки іншими аналітичними системами.

Вітрини даних (data marts), як і сховища, є структурованими інформаційними масивами, але їх відмінність полягає в тому, що вітрини даних ще більшою мірою є предметно-орієнтованими. Як правило, вітрина містить інформацію, що належить до певного предметного напрямку діяльності. Тому інформація у вітринах даних зберігається в спеціальному вигляді, що найбільше відповідає вирішенню конкретних аналітичних завдань або обробці запитів певної групи аналітиків.

Системи аналітичної обробки даних у режимі реального часу (On-Line Analytical Processing, OLAP-system) забезпечують багатовимірне зберігання даних, а також попередній розрахунок агрегованих значень. Це дає користувачеві можливість будувати оперативні нерегламентовані запити до даних, використовуючи низку аналітичних напрямів. Крім того, для OLAP-систем характерна предметна, а не технічна структурованість інформації, що дає змогу користувачеві оперувати звичними категоріями і поняттями.

Системи (техніки) інтелектуального аналізу даних (“Data Mining”) є одним з нових напрямів штучного інтелекту. Мета “Data Mining” полягає у виявленні прихованих правил і закономірностей у наборах даних. “Data Mining”, або техніки інтелектуальних обчислень, – це мультидисциплінарна сфера, що виникла і розвивається на базі таких наук, як прикладна статистика, розпізнавання образів, штучний інтелект, теорія баз даних та ін.

Сучасні технології “Data Mining” обробляють інформацію з метою автоматичного пошуку шаблонів та характерних для яких-небудь фрагментів неоднорідних багатовимірних даних. На відміну від OLAP-систем, у “Data Mining” функція формулювання гіпотез і виявлення незвичайних шаблонів перекладена з людини на комп’ютер. “Data Mining” – це сукупність великої кількості різних методів виявлення знань. Вибір методу найчастіше залежить від типу наявних даних і від того, яку інформацію дослідник намагається отримати.

Основна особливість “Data Mining” полягає у поєднанні широкого традиційного математичного інструментарію (від класичного статистичного аналізу до нових кібернетичних методів) і останніх досягнень у сфері інформаційних технологій. У технології “Data Mining” гармонійно поєдналися чітко формалізовані методи і методи неформального аналізу, тобто кількісний і якісний аналіз даних.

Засоби формування запитів і побудови звітів (query and reporting tools) забезпечують побудову запитів до інформаційно-аналітичних систем у призначених для користувача термінах з можливою інтеграцією даних з різних джерел, а також перегляд інформації з можливістю її деталізації і агрегації, побудови звітів і їх візуалізації.

Аналітичні застосування (analytic applications) орієнтовані на аналіз агрегованої інформації.

Головні критерії аналітичних застосувань:

- можливість структурувати і автоматизувати процеси, що сприяють підвищенню якості управлінської інформації, що, у свою чергу, приводить до підвищення якості прийняття рішень шляхом застосування правил, процедур і технологій, які ґрунтуються на відповідній методології і спрямовані на вирішення певних бізнес-проблем;

- підтримка аналітичних функцій, тобто операцій з аналізу даних, отриманих з найрізноманітніших джерел, – внутрішніх або зовнішніх, фінансових або операційних;

- самостійність програмного продукту, що функціонує незалежно від транзакційних систем, але водночас його здатність взаємодіяти з ними у частині як отримання початкових транзакційних даних, так і зворотної передачі результатів їх обробки.

Аналітичні застосування істотно відрізняються від систем бізнес-інтелекту (BI-систем) функціональністю за аспектами – предметною спеціалізацією, сегментацією ринку і структурою.

З погляду предметної спеціалізації аналітичні застосування призначені для певних аналітичних бізнес-процесів, тоді як засоби бізнес-інтелекту мають більш загальні функції. Сегменти ринку аналітичних застосувань можуть бути структуровані залежно від виду аналітичних процесів (наприклад маркетинг, операційне планування, бюджетування, консолідація фінансової звітності), тоді як ринок засобів бізнес-інтелекту сегментується залежно від типу архітектури кожної з систем (наприклад системи “Data Mining” або OLAP-системи). За структурою аналітичні застосування дають змогу користувачам координувати бізнес-процеси і отримувати певний результат (наприклад розроблений бюджет або оцінку діяльності основних постачальників), тоді як засоби бізнес-інтелекту підтримують функції, які заздалегідь у системі не визначені (побудова призначених для користувача запитів, проведення спеціалізованого аналізу та ін.).

Таким чином, завдання інформаційно-технологічного забезпечення в державному управлінні, яке комплексно реалізуються засобами ІТ-інфраструктури, полягають у створенні та підтримці надійних і безпечних електронних інформаційних комунікацій, загальних централізованих та розподілених інформаційних ресурсів, а також відповідних інформаційних систем, які визначають функціонування всіх державних органів та їх підрозділів.

Питання для обговорення

1. Призначення інфраструктури електронної взаємодії органів виконавчої влади.

2. Вимоги (принципи), що визначають основні властивості елементів інфраструктури “електронного уряду”.

3. Визначення та призначення інформаційної інфраструктури.

4. Рівні інформаційної інфраструктури.
5. Інформаційне середовище електронного урядування.
6. Основні вимоги до інформаційної діяльності органів державної влади.
7. Завдання інформаційно-технологічного забезпечення комунікативної діяльності в державному управлінні.
8. Захист інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах.

Питання для самостійної роботи

1. Принципи побудови архітектури підприємства за моделлю Дж. Захмана.
2. Принципи інформаційного менеджменту при створенні корпоративних інформаційних систем.
3. Класифікації державних функцій.
4. Елементи інформаційної інфраструктури.
5. Завдання державної політики у сфері державних електронних інформаційних ресурсів.
6. Бази даних. Відмітні ознаки бази даних.
7. Система управління базами даних.
8. Класифікація баз даних.
9. Інформаційні моделі.
10. Основні принципи створення інформаційних систем у державному управлінні.
11. Технології географічних інформаційних систем.
12. Нормативно-правове та нормативно-технічне забезпечення захисту інформації.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців [Електронний ресурс]. – К. : ПРООН/МПВСР, 2011. – XX с. – Режим доступу : <http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf>
2. Електронне урядування. Інформатизація державного управління : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / Ю. Г. Машкаров [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2011. – 262 с.
3. Електронне урядування : опор. конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жиляєв, С. К. Полумієнко [та ін.] ; за ред. А. І. Семенченка ; ОБСЄ. – К. : [б. в.], 2012. – 264 с.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
5. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок ; Нац. акад. держ. упр. при Президи

дентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2010. – 311 с.

6. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : Розпорядження Каб. Міністрів України від 28 груд. 2011 р. № 1363 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.

7. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.

8. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.

9. Про затвердження заходів з реалізації Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 31 груд. 2003 р. № 828-р. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua

10. Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 берез. 2004 р. № 326. // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 11. – Ст. 665.

11. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.

12. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.

13. Про національну програму інформатизації : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74 // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27–28. – Ст. 181.

14. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій [Електронний ресурс]: Указ Президента України від 20 жовт. 2005 р. № 1497/2005. – Режим доступу : www.president.gov.ua

15. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.

16. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 105. – Ст. 1581.

17. Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280 // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.

18. ANSI/IEEE Std 1471-2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iso-architecture.org/ieee-1471/index.html>

РОЗДІЛ 4. ЕЛЕКТРОННИЙ ДОКУМЕНТООБІГ ТА ЗАХИСТ ІНФОРМАЦІЇ

Документообіг стає по-справжньому електронним, коли в ньому зникають сканери, а з програмного забезпечення вилучається кнопка “ДРУК”.

4.1. Електронний документообіг у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування

Електронний документообіг, або автоматизація документообігу, в умовах електронного урядування має особливе значення. Управлінська діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування здійснюється шляхом видання організаційно-розпорядчих документів. Через документи реалізується взаємодія між різними суб’єктами під час виконання ними відповідних функцій, інформування тощо. Документація використовується як спосіб і засіб реалізації функцій управління. При цьому в документах зосереджується інформація, яку необхідно надійно зберігати протягом установленого часу.

В основу інформаційно-аналітичного забезпечення роботи організації, насамперед покладено опрацювання документів, які підлягають створенню, фіксуванню та обліку у певній формі.

Комплексне запровадження електронного документообігу як однієї зі складових електронного урядування дає змогу отримати найважливіші переваги державного управління: оперативність обміну електронними документами, можливість їх дистанційного колективного опрацювання, погодження і підписання, забезпечення накопичення і загальної доступності масивів документів, створення і використання електронних архівів. З урахуванням цього запровадження інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису Концепцією розвитку електронного урядування в Україні визначено одним з основних принципів електронного урядування, реалізація якого має передбачати створення єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу та єдиної інформаційно-телекомунікаційну інфраструктури.

Документи використовуються в різних галузях знань, сферах людської діяльності й суспільного життя. Вони є об’єктом дослідження різних наукових дисциплін. Тому поняття документ багатозначне і тлумачення його змісту залежить від того, в якій галузі й для чого воно використовується.

Відповідно до ст. 1 Закону України “Про інформацію” **документ** – це матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

В інших джерелах документ визначається як структурована одиниця інформації, призначена для сприйняття людиною і оформлена та зафіксована

на матеріальному носіїві в установленому порядку з дотриманням певної форми її подання та формуванням обов'язкових ознак:

– *функціональності* – визначеності в межах існуючих суспільних відносин очікуваного впливу документа (в тому числі подальшого порядку дій) на його одержувачів після отримання та ознайомлення із вмістом;

– *санкціонованості* – визначеності фізичної і/або юридичної особи, яка відповідає у певний час за існування документа;

– *реєстрованості* – визначеності унікальної ідентифікації документа у множині документів.

У ст. 5 Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг” зазначено, що **електронним документом** (ЕД) є документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи його обов'язкові реквізити, склад та порядок розміщення яких визначається законодавством. При цьому ЕД може бути створений, переданий, збережений і перетворений електронними засобами у візуальну форму подання шляхом відображення даних, які він містить, електронними засобами або на папері у формі, придатній для сприймання його змісту людиною. Обов'язковими реквізитами ЕД є дані, без яких він не може бути підставою для обліку і не мати юридичної сили.

Відповідно до ст. 6 зазначеного Закону України електронний підпис є обов'язковим реквізитом ЕД, який використовується для ідентифікації автора та/або підписувача ЕД іншими суб'єктами електронного документообігу і дає змогу підтвердити його цілісність. Накладанням електронного цифрового підпису завершується створення ЕД. При цьому необхідно зауважити, що лише ЕЦП за правовим статусом прирівнюється до власноручного підпису (печатки), а інші види електронного підпису такого статусу не мають.

Оригіналом ЕД відповідно до ст. 7 Закону України “Про електронні документи та електронний документообіг” вважається електронний примірник документа з обов'язковими реквізитами, в тому числі з ЕЦП автора. При цьому в разі надсилання ЕД кільком адресатам або його зберігання на кількох електронних носіях інформації кожний з електронних примірників вважається оригіналом ЕД. Якщо автором створюються ідентичні за документарною інформацією і реквізитами ЕД та документ на папері, кожен з документів є оригіналом і має однакову юридичну силу. Електронна копія ЕД засвідчується в порядку, встановленому законом. Копією документа на папері для ЕД є його візуальне подання на папері, яке засвідчене в порядку, встановленому законодавством.

Статус ЕД визначається його реквізитом, що набуває таких значень:

версія – примірник ЕД на стадії створення, який відрізняється від інших його примірників порціями вмісту;

оригінал – примірник ЕД, який першим набуває чинності, що зазначається в процесі реєстрації відповідним значенням спеціального реквізиту;

дублікат – примірник ЕД, який має юридичну силу оригіналу;

копія – примірник ЕД, який точно відтворює вміст його оригіналу, а також усі його реквізити чи їх частину;

витяг (з ЕД) – копія ЕД, яка відтворює частину всіх його структур і частину порцій вмісту.

Статтею 8 цього Закону визначено, що юридична сила ЕД не може бути заперечена виключно через те, що він має електронну форму, а також випадки, коли ЕД не може бути застосований як оригінал: свідоцтва про право на спадщину; документа, який відповідно до законодавства може бути створений лише в одному оригінальному примірнику, крім випадків існування централізованого сховища оригіналів ЕД; в інших випадках, передбачених законом.

Життєвий цикл ЕД становлять чотири стадії: створення, поширення, виконання та використання, які реалізуються як сукупність послідовних процесів, і забезпечуються за допомогою комп'ютерів та засобів зв'язку. При цьому виконання операцій з реалізації процесів відбувається автоматично або керується користувачами відповідних інформаційно-телекомунікаційних систем.

Технології створення ЕД дають змогу не тільки застосовувати їх нарівні із документами на папері, а й отримати якісно нові можливості їх опрацювання. Головною з них є суттєве підвищення оперативності документообігу в діяльності суб'єктів, а також можливість укладання угод та інших правочинів з використанням інформаційних технологій через загальнодоступні телекомунікаційні канали, тобто дистанційно.

Термін “документаційне забезпечення управління” (діловодство) увійшов до наукового та практичного обігу у зв'язку зі зміною його організаційно-технічної основи і методологічних підходів до вдосконалення завдяки активному впровадженню у сферу роботи з документами засобів обчислювальної техніки і появи нових інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Діловодство розглядається як галузь діяльності, що забезпечує створення офіційних документів і організацію роботи з ними, а саме організацію руху документів з моменту їх створення або отримання до завершення виконання: відправку з організації і (чи) безпосередньо в архів.

У широкому розумінні документообіг можна визначити як інформаційну діяльність суб'єктів інформаційних відносин, що реалізується шляхом виконання певних дій над документами.

Під **системою документообігу** розуміється сукупність методів, засобів і персоналу, що підтримує документообіг у межах встановленого регламенту документообігу.

Система електронного документообігу (система автоматизації документообігу) – організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації.

Особливе значення має регулювання (регламентування) документообігу, яке пов'язане з електронними документами.

Регламент документообігу являє собою сукупність правил інформаційної діяльності суб'єктів інформаційних відносин, визначених відповідними нормативно-правовими актами або угодами. Він установлює ролі та права суб'єктів щодо створення документів, володіння, користування та розпорядження ними, порядок оформлення і фіксації інформації на носіїв інформації.

Узагальнено поняття електронного документообігу (ЕДО) можна тлумачити як інформаційні технології, що реалізують життєвий цикл електронного документа. При цьому систему електронного документообігу (СЕДО) можна визначити як автоматизовану систему оброблення інформації, що реалізує ЕДО та спряжену з іншими системами документообігу.

Відповідними законами було визначено основні поняття і терміни у сфері електронного документообігу:

адресат – фізична або юридична особа, якій адресується електронний документ;

дані – інформація, яка подана у формі, придатній для її оброблення електронними засобами;

посередник – фізична або юридична особа, яка в установленому законодавством порядку здійснює приймання, передавання (доставку), зберігання, перевірку цілісності електронних документів для задоволення власних потреб або надає відповідні послуги за дорученням інших суб'єктів електронного документообігу;

електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа;

обов'язковий реквізит електронного документа – обов'язкові дані в електронному документі, без яких він не може бути підставою для його обліку і не матиме юридичної сили;

автор електронного документа – фізична або юридична особа, яка створила електронний документ;

електронний документообіг (обіг електронних документів) – сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та в разі необхідності – з підтвердженням факту одержання таких документів;

суб'єкти електронного документообігу – автор, підписувач, адресат та посередник, які набувають передбачених законом або договором прав і обов'язків у процесі електронного документообігу.

Наведемо основні принципи та завдання електронного документообігу:

- одноразова реєстрація документа, що забезпечує його однозначну ідентифікацію у будь-якій підсистемі;

- можливість паралельного виконання операцій, що дає змогу зекономити час руху документів і підвищити оперативність їх виконання;

- безперервність руху документа з ідентифікацією відповідального за його виконання (завдання) в кожен момент часу життєвого циклу документа (процесу);

- єдина (або погоджено розподілена) база документної інформації та виключення дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документів;
- розвинена система звітності при різних статусах і атрибутах документів, що дає змогу контролювати їх рух по процесах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів.

4.2. Інформаційно-технологічні аспекти запровадження електронного документообігу

Незважаючи на стрімкий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні протягом останнього десятиліття, нерозв'язаними залишаються такі проблеми:

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи ЕДО з використанням ЕЦП, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;
- обмеженість можливостей СЕДО органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- відсутність єдиних форматів та протоколів ЕЦП.

При цьому з урахуванням переваг технологій, що застосовуються в електронному урядуванні, завданнями із забезпечення його розвитку в Україні, зокрема, є:

- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі ЕДО з використанням ЕЦП;
- забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та доступу до них.

З розширенням завдань та розвитком технологій електронного урядування ЕДО поширюється на всі сфери діяльності країни при взаємодії між органами влади всіх рівнів та гілками влади (G4G), органами влади та бізнес-структурами (G4B), органами влади та громадянами (G4C). При цьому такі взаємодії виходять за рівні обміну лише документами і виникає необхідність обміну даними (інформацією) у різних її формах та застосуваннях, що, безумовно, є більш складним в організаційному та науково-технічному сенсі.

Завдання зі створення єдиної загальнодержавної СЕДО в першому наближенні реалізуються шляхом запровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, яка на цей час проходить дослідну експлуатацію. Адміністратором системи є Державне підприємство “Державний центр інформаційних ресурсів України”.

Система призначена для виконання таких функцій:

- формування єдиного інформаційного простору для обміну, обробки та зберігання організаційно-розпорядчих документів в електронному вигляді, що є передумовою подальшого створення центрального електронного архіву документів;

- прийому/передачі організаційно-розпорядчих електронних документів Секретаріату Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади;
- організації погодження проектів нормативних актів між центральними органами виконавчої влади;
- контролю виконання доручень Секретаріату Кабінету Міністрів, погодження проектів нормативних документів Кабінету Міністрів України;
- посилення контролю за виконанням організаційно-розпорядчих документів;
- підвищення оперативності прийняття управлінських рішень;
- створення передумов для переходу на внутрішній електронний документообіг у відомстві з використанням виключно електронного документа.

Основні характеристики системи:

- веб-орієнтована архітектура. Робота із системою здійснюється за допомогою стандартного веб-браузера. Користувачі можуть працювати в системі в будь-який час і в будь-якому місці. Для цього необхідний тільки комп'ютер, що підключений до мережі Інтернет;
- єдине сховище документів. Після розміщення на файловому сервері документ доступний адресатам та не потребує переміщення між ними, що дає змогу всім користувачам, яким адресований документ, спільно працювати над ним;
- інтеграція із СЕД за узгодженим форматом.

Одним з найважливіших завдань, яке необхідно вирішити при обміні даними (документами) між учасниками інформаційної взаємодії, є сумісність даних для різних систем. Це регламентується вимогами до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади, затвердженими наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. № 1207 “Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення”.

Цим наказом установлюються вимоги до електронного повідомлення, що застосовуються під час створення систем електронного документообігу органів державної влади та/або при забезпеченні їх взаємодії, які є обов'язковими при організації електронної взаємодії органів виконавчої влади.

Основний зміст вимог полягає ось у чому.

Програмне забезпечення, що реалізує необхідний формат, може бути окремим автономним рішенням або інтегроване у внутрішню систему електронного документообігу як його складова частина.

Електронне повідомлення є XML-документом із встановленою цими вимогами структурою і складом елементів та їх атрибутів. Електронне повідомлення передається із системи електронного документообігу відправника в систему електронного документообігу одержувача у вигляді файлу.

Мова XML (Extensible Markup Language) – розширювана мова розмічання даних. Стандарт на структурований опис даних, орієнтований, зокрема, на обмін інформацією між незалежними учасниками, запропонований консорціумом World Wide Web.

Електронне повідомлення – це XML-файл, у якому відповідно до вимог вкладаються електронний документ та метадані. Воно в цілому та його складові частини можуть бути незалежно підписані електронними цифровими підписами (ЕЦП) та (або) зашифровані.

XML-документ – текстовий документ, сформований у повній відповідності зі стандартом XML. Складається з прологу, одного кореневого елемента XML, коментарів, декларації типів даних і символів.

Відправник електронного повідомлення – система електронного документообігу (СЕД), ініціатор інформаційної взаємодії, яка формує і надсилає електронне повідомлення до іншої СЕД.

Одержувач електронного повідомлення – СЕД, яка під час інформаційної взаємодії отримує електронне повідомлення і забезпечує його обробку.

Основний документ може мати додаткові матеріали – документ або сукупність документів, інформація яких роз’яснює, уточнює окремі питання тощо.

Документ повинен мати обов’язкові реквізити – обов’язкові дані в електронному документі, без яких він не може бути підставою для обліку і не матиме юридичної сили.

4.3. Організаційні та правові аспекти запровадження електронного документообігу в систему державного управління

Для запровадження ЕДО перед органами влади передусім постало завдання зі створення нормативно-правової бази, що забезпечує його здійснення шляхом належної організації відповідних процесів та стосується вимог до оформлення документів, уніфікації систем документації, системи організаційно-розпорядчої документації, розроблення єдиної державної системи діловодства, єдиної державної системи документаційного забезпечення управління тощо. Це також мало слугувати основою для врегулювання відносин між суб’єктами в таких якісно нових сферах діяльності, як електронна комерція, електронна торгівля, подання електронної звітності, надання електронних (адміністративних) послуг через спеціалізовані інформаційні системи та загальнодоступні мережі, зокрема Інтернет.

З цією метою були прийняті два базових закони України: “Про електронні документи та електронний документообіг” (від 22 травня 2003 р. № 851 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275) та “Про електронний цифровий підпис” (від 22 травня 2003 р. № 852 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276). Слід зазначити, що положення першого із цих законів відповідають вимогам Директиви 1999/93/ЕС Європейського Парламенту та Ради Європи від 13 грудня 1999 р. “Про систему електронних підписів, що застосовується в межах Співтовариства”. З прийняттям зазначених законів за умови дотримання певних вимог електронний цифровий підпис було прирівнено за правовим статусом до власноручного підпису (печатки), встановлено основні організаційно-правові засади використання електронного документа та застосування ЕДО.

Законом України “Про електронні документи та електронний документообіг” регулюються відносини, пов’язані з відправленням, передаванням та одержанням електронного документа. Зокрема, відправлення та передавання електронного документа здійснюються автором або посередником в електронній формі за допомогою засобів інформаційно-телекомунікаційних систем або шляхом відправлення електронних носіїв, на яких записано цей документ. При цьому електронний документ вважається одержаним адресатом з часу надходження авторові повідомлення в електронній формі від адресата про його одержання, якщо інше не передбачено законодавством або попередньою домовленістю між суб’єктами ЕДО. Цілісність електронного документа встановлюється шляхом перевірки справжності накладеного на нього електронного цифрового підпису.

На виконання зазначених законів Кабінет Міністрів України прийняв низку постанов, які конкретизували врегулювання відносин у цій сфері, зокрема:

- “Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу” (від 26 травня 2004 р. № 680);
- “Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів” (від 13 липня 2004 р. № 903);
- “Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган” (від 28 жовтня 2004 р. № 1451);
- “Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності” (від 28 жовтня 2004 р. № 1452);
- “Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади” (від 28 жовтня 2004 р. № 1453);
- “Про затвердження Порядку обов’язкової передачі документованої інформації” (від 28 жовтня 2004 р. № 1454).

Зазначені постанови поряд з іншими спрямовані на створення і розвиток в Україні **інфраструктури відкритого ключа** (англ. *PKI - Public Key Infrastructure*) для забезпечення використання електронного цифрового підпису, насамперед утворення її суб’єктів – **центрального засвідчувального органу** та **контролюючого органу**, а також **засвідчувальних центрів**. Створення й забезпечення діяльності інших суб’єктів цієї інфраструктури – **центрів сертифікації ключів**, у тому числі й **акредитованих центрів сертифікації ключів**, здійснюється представниками бізнесу.

Затверджений Постановою Кабінету Міністрів України “Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади” встановлює загальні правила документування в органах влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до відповідного архіву. Водночас всі інші дії з електронними документами

виконуються в органі влади згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкцією з діловодства цього органу. Дія Типового порядку поширюється на всі електронні документи, що створюються або одержуються органом влади.

При цьому кожен державний орган влади, орган місцевого самоврядування, підприємство, установа або організація незалежно від форми власності конкретизує для своїх потреб загальні правила документування в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами згідно із законодавством.

Орган влади здійснює ЕДО лише за умови використання надійних засобів електронного цифрового підпису, що має бути підтверджено сертифікатом відповідності або позитивним висновком за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації, одержаним на ці засоби від Адміністрації Держспецзв'язку, та наявності посилених сертифікатів відкритих ключів (ПСВК) у своїх працівників – підписувачів. Разом з тим ЕДО здійснюється органом влади через спеціальні телекомунікаційні мережі або телекомунікаційні мережі загального користування, а відправлення електронних документів через телекомунікаційні мережі загального користування здійснюється за рішенням керівника цього органу.

Відповідно до законодавства СЕДО органу влади повинна відповідати вимогам нормативно-правових актів у сфері захисту інформації. Зокрема, це стосується положень Закону України “Про захист інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах” (від 5 липня 1994 р. № 80/94-ВР) та Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах” (від 29 березня 2006 р. № 373).

Створення архівів електронних документів, подання їх до архівних установ України та зберігання в цих установах здійснюється в порядку, визначеному законодавством. Зокрема, наказом Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 р. № 49 було затверджено “Порядок зберігання електронних документів в архівних установах”.

Іншими рішеннями Уряду, нормативно-правовими актами і нормативними документами центральних органів виконавчої влади було врегульовано ще низку юридичних, організаційних і технічних питань, але на сьогодні нагальні проблеми у цій сфері поки що вирішені не повністю.

Основою для врегулювання питань діловодства стала Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Примірної інструкції з діловодства у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих органах виконавчої влади” (від 17 жовтня 1997 р. № 1153). Примірна інструкція визначає порядок ведення загального діловодства, а її положення поширюються на всю службову документацію, в тому числі створювану за допомогою персональних комп'ютерів. Комп'ютерні (автоматизовані) технології обробки документної інформації повинні відповідати вимогам державних стандартів, а також зазначеної інструкції.

Згідно з Примірною інструкцією відповідальність за організацію діловодства в установі несе керівник установи. Ведення діловодства відповідно до вимог державних стандартів, цієї Примірної інструкції та інструкцій з діловодства установ покладається на управління справами, загальні відділи, канцелярії або секретарів.

При цьому основним завданням діловодної служби є встановлення єдиного порядку документування і роботи з документами в установі на основі використання сучасної комп'ютерної техніки, автоматизованої технології роботи з документами та скорочення кількості документів.

Низка положень Примірної інструкції певною мірою вже закладала основу для впровадження в установах СЕДО. Зокрема, в них зазначалося, що механізація і автоматизація діловодних процесів є обов'язковою умовою раціональної організації діловодства в кожній установі, засобом підвищення продуктивності і здешевлення управлінської праці і повинні здійснюватися на основі впорядкованої системи документування управлінської діяльності, уніфікації та скорочення кількості форм використовуваних документів. Крім того, ці заходи вживаються на всіх етапах діловодного процесу: підготовки документів, їх копіювання, оперативного зберігання і транспортування, контролю за виконанням тощо, а засоби механізації і автоматизації діловодних процесів мають бути сумісними і передбачати можливість об'єднання в єдину систему.

У Примірній інструкції також зазначено, що комплекс технічних засобів повинен забезпечувати збирання і передачу інформації, її запис на машинні носії, введення інформації в персональний комп'ютер, виведення результатів, її обробку у формі машино- або відеограм, сумісність з іншими інформаційними системами, а також можливість об'єднання в єдину інтегровану систему. При цьому під час упровадження нових технологій роботи з документами необхідно враховувати:

- доцільність упровадження технічних засобів;
- можливість придбання технічних засобів у певні терміни;
- наявність придатних приміщень;
- необхідність залучення спеціалістів до обслуговування техніки тощо.

Відповідальність за ефективність використання механізованої і автоматизованої технології роботи з документами несе керівник установи.

Опрацювання документів в установі здійснюється за типовими схемами відповідно для вхідних, внутрішніх і вихідних документів. Зокрема, при опрацюванні вхідного документа виділяються такі етапи: отримання, попередній розгляд, реєстрація, доповідь керівництву, організація виконання – призначення виконавців та постановка завдань, здійснення діловодного контролю за перебігом та наслідками виконання, закінчення справи (кінцеве оформлення) та направлення документа на зберігання.

Усі дії з електронним документом, якщо це не стосується специфіки їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву, виконуються в установах згідно з вимогами до дій з документами на папері, передбаченими інструкціями з діловодства цих органів.

4.4. Електронний цифровий підпис

Електронний цифровий підпис займає особливе місце в системі електронного документообігу і за своєю сутністю є одним із засобів ідентифікації. За призначенням він являє собою реквізит електронного документа, який дає змогу перевірити його належність власникові та одночасно підтвердити цілісність та відсутність спотворення інформації в електронному документі з моменту формування електронного підпису.

Електронний цифровий підпис для електронного документа є повним аналогом власноручного підпису під документом на папері, застосування якого реалізується за допомогою інформаційних технологій і здійснюється шляхом певних криптографічних перетворень над ЕД (набором електронних даних), на основі яких відтворюється його зміст. За визначених законодавством умов ЕЦП прирівнюється до власноручного підпису і має однакову з ним юридичну силу.

Сутність функціонування системи електронних цифрових підписів викладено далі.

Статтею 1 Закону України “Про електронний цифровий підпис” визначено такі терміни (табл. 4.1):

Таблиця 4.1

Терміни щодо визначення електронного цифрового підпису

Термін 1	Зміст терміна 2
Електронний підпис	Дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов'язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних
Електронний цифровий підпис	Вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. Електронний цифровий підпис накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа
Засіб електронного цифрового підпису	Програмний засіб, програмно-апаратний або апаратний пристрій, призначений для генерації ключів, накладення та/або перевірки електронного цифрового підпису
Особистий ключ	Параметр криптографічного алгоритму формування електронного цифрового підпису, доступний тільки підписувачу
Відкритий ключ	Параметр криптографічного алгоритму перевірки електронного цифрового підпису, доступний суб'єктам відносин у сфері використання електронного цифрового підпису
Засвідчення чинності відкритого ключа	Процедура формування сертифіката відкритого ключа
Сертифікат відкритого ключа (сертифікат ключа)	Документ, виданий центром сертифікації ключів, який засвідчує чинність і належність відкритого ключа підписувачу. Сертифікати ключів можуть розповсюджуватися в електронній формі або у формі документа на папері та використовуватися для ідентифікації особи підписувача
Посилений сертифікат відкритого ключа (посилений сертифікат ключа)	Сертифікат ключа, який відповідає вимогам цього Закону, виданий акредитованим центром сертифікації ключів, засвідчувальним центром, центральним засвідчувальним органом
Акредитація	Процедура документального засвідчення компетентності центра сертифікації ключів здійснювати діяльність, пов'язану з обслуговуванням посилених сертифікатів ключів
Компрометація особистого ключа	Будь-яка подія та/або дія, що призвела або може призвести до несанкціонованого використання особистого ключа
Блокування сертифіката ключа	Тимчасове зупинення чинності сертифіката ключа

Закінчення табл. 4.1

1	2
Підписувач	Особа, яка на законних підставах володіє особистим ключем та від свого імені або за дорученням особи, яку вона представляє, накладає електронний цифровий підпис під час створення електронного документа
Послуги електронного цифрового підпису	Надання у користування засобів електронного цифрового підпису, допомога при генерації відкритих та особистих ключів, обслуговування сертифікатів ключів (формування, розповсюдження, скасування, зберігання, блокування та поновлення), надання інформації щодо чинних, скасованих і блокованих сертифікатів ключів, послуги фіксування часу, консультації та інші послуги, визначені цим Законом
Надійний засіб електронного цифрового підпису	Засіб електронного цифрового підпису, що має сертифікат відповідності або позитивний експертний висновок за результатами державної експертизи у сфері криптографічного захисту інформації. Підтвердження відповідності та проведення державної експертизи цих засобів здійснюється в порядку, визначеному законодавством

Технологія застосування ЕЦП базується на методах криптографії. З цієї сфери було привнесено термін “ключ”, тобто набір двійкових даних фіксованої довжини. У практичній криптографії використовується пара пов’язаних між собою ключів – для шифрування і, відповідно, для дешифрування. Зазначені дані слугують параметрами для алгоритмів криптографічних перетворень. У сфері застосування ЕЦП використовується аналогічна пара – *особистий ключ* (ОК) і *відкритий ключ* (ВК), перший з яких застосовується для накладання підпису, а другий – для його перевірки. Ця пара ключів створюється шляхом їх генерації за допомогою засобів ЕЦП на основі алгоритмів отримання випадкових чисел великої розрядності. При цьому до надійного засобу ЕЦП висувається, зокрема, вимога, згідно з якою за його допомогою пара ключів може бути практично згенерована лише один раз, а їх захищеність має бути достатньо гарантованою – зокрема після перенесення ключів, що згенеровані за допомогою цього засобу, на зовнішній носій інформації. Ці дані в такому засобі (наприклад персональний комп’ютер) будуть знищені, тобто стануть у подальшому недоступними. Крім того, технології використання надійного засобу ЕЦП повинні забезпечувати з достатньою гарантованістю неможливість отримання ключів похідними способами, і захищеність самого підпису від підробки шляхом використання наявних інформаційних технологій.

Захищеність ЕЦП від відтворення чи підробки базується на застосуванні у відповідних технологіях методів криптографії. Так, у разі застосування алгоритму, визначеного ДСТУ 41452002 “Інформаційні технології. Криптографічний захист інформації. Цифровий підпис, що ґрунтується на еліптичних кривих. Формування та перевіряння” для формування та перевірки електронного цифрового підпису з довжиною ключа у 264 біти, тривалість часу, необхідного для його можливого “злому” шляхом застосування найсучасніших методів криптоаналізу, експерти оцінюють величиною близькою до 1000 років. Крім того, додатковою перешкодою для зломисників, які можуть зробити спробу “злому” ОК, є те, що термін його використання обмежується (як правило, не більше року) і підписувач періодично замінює ОК (одночасно з ним і

ВК). Підписувач також може замінювати ОК і достроково – за наявності підозри про його компрометацію, тобто виникнення ситуації, коли існує ймовірність того, що він став доступним іншій особі.

При цьому слід зазначити, що відповідно до “Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності” (Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452) ЕЦП застосовують:

- для складання ЕД, які не можуть бути оригіналами у випадках, передбачених законодавством;

- для здійснення правочинів на суму, що перевищує 1 млн грн.

У разі необхідності засвідчення згідно із законодавством справжності підпису печаткою на документах та відповідності копій документів оригіналам застосовується спеціально призначений для таких цілей ЕЦП, який називається електронною печаткою (ЕП). Хоча із суто технологічного погляду ЕЦП і ЕП цілком аналогічні, одночасна наявність цих об’єктів у законодавстві про ЕД зумовлена різними функціями, які повинні забезпечуватися за їх допомогою.

Відповідно до законодавства ЕЦП накладається на ЕД, а більш загально – на набір електронних даних і додається до цього набору або логічно з ним поєднується. Таким набором може бути файл, який являє собою вміст ЕД, сформованого, наприклад, за допомогою текстового процесора Microsoft Word чи редактора електронних таблиць Microsoft Excel, текстовий, графічний, аудіо-або відеофайл тощо.

Варто зауважити, що ОК, ВК та електронний цифровий підпис (ЕЦП, ЕП) аналогічно ЕД, як правило, формуються, подаються і зберігаються в інформаційній системі і на персональному комп’ютері в електронному вигляді як файли з двійковими даними.

Накладання ЕЦП (ЕП) на ЕД (набір електронних даних) здійснюється за допомогою ОК, який слугує параметром для криптографічного перетворення цих даних. Початковим станом цього криптографічного перетворення даних, або гешування (рос. – *хеширование*, англ. – *hashing*), яке називають також геш-функцією (функцією згортки), є отримання геш-значення (геш-коду) ЕД. При цьому геш-код має фіксовану довжину і є унікальним й однозначно представляє ЕД (набір електронних даних), які підписуються. Після цього за допомогою ОК підписувача, який також є кодом фіксованої довжини, здійснюється шифрування геш-коду ЕД і в результаті цього формується код фіксованої довжини, який, власне, і являє собою ЕЦП, накладений на ЕД. Цілком зрозуміло, що не існує оберненого до гешування перетворення, за допомогою якого з геш-коду ЕД (набору електронних даних) можна відтворити сам ЕД (рис. 4.1).



Рис. 4.1. Схема формування електронного цифрового підпису

З урахуванням того, що ЕЦП являє собою код, тобто набір електронних даних у двійковій формі, “прочитати” безпосередньо з нього дані про особу підписувача неможливо. Для цього використовується механізм, в основу якого покладено сертифікат відкритого ключа (СВК), що формується для кожного конкретного ВК одним із суб’єктів інфраструктури відкритого ключа (ІВК) – центру сертифікації ключів (ЦСК), акредитованого центру сертифікації ключів (АЦСК), або засвідчувальним центром.

Перевірка справжності ЕЦП (ЕП), накладеного на ЕД (електронний набір даних), здійснюється за допомогою ВК.

Першим кроком цієї процедури є дешифрування коду ЕЦП за допомогою коду ВК, у результаті чого отримується первісний геш-код ЕД, тобто той геш-код, який був обчислений під час накладання ЕЦП на ЕД. Потім обчислюється геш-код ЕД, що перевіряється зараз, оскільки невідомо, чи збігається цей ЕД за вмістом з тим ЕД, який підписувався.

Після цього порівнюються ці два геш-коди і за позитивними результатами порівняння робиться висновок про справжність ЕЦП і цілісність ЕД (набору електронних даних), тобто про те, що після накладання ЕЦП на ЕД до нього не вносилося жодних змін.

Перевірка справжності ЕП, проставленого на ЕД, здійснюється за такою самою процедурою, що й перевірка ЕЦП (рис. 4.2).

Якщо після перевірки справжності ЕЦП, накладеного на ЕД, за допомогою ВК, який міститься у СВК, буде отриманий позитивний результат, то дані про підписувача у СВК якраз й ідентифікують цю особу. Таким чином і зіставляється власне код (ЕЦП) з особою підписувача.

Слід зазначити, що зміни, внесені до ЕД, точніше до відповідного набору електронних даних, можуть бути, зокрема, наслідком умисної модифікації або знищення даних, здійснених певною особою, впливу шкідливої комп’ютерної програми (комп’ютерним вірусом), збою в роботі комп’ютера тощо. Для запобігання таким випадкам призначені системи захисту інформації.

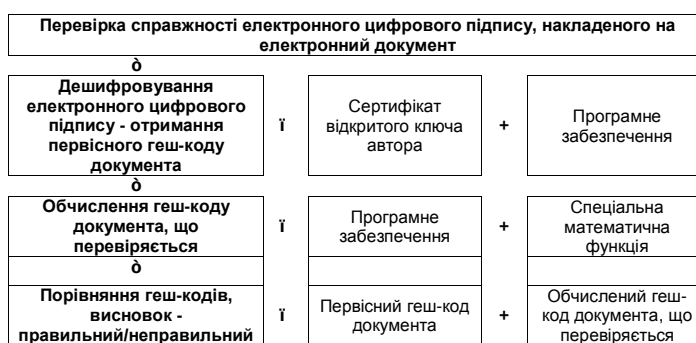


Рис. 4.2. Схема перевірки справжності електронного цифрового підпису

4.5. Системи електронного документообігу

Одним з пріоритетних напрямів створення інформаційно-технологічної інфраструктури електронного урядування в Україні є об'єднання інформаційних систем, які існують в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також систем, які будуть розроблятися в подальшому, в єдиний комплекс, який має функціонувати в інтегрованому інформаційному і телекомунікаційному середовищі. Важливою складовою цього комплексу мають стати інтегровані *системи електронного документообігу* (ІСЕД).

Мета створення інтегрованої системи електронного документообігу:

- забезпечення руху ЕД (укази, постанови, закони, розпорядження, повідомлення, звіти, аналітичні довідки, тощо);
- скорочення терміну підготовки та прийняття рішень шляхом автоматизації процесів колективного створення та використання ЕД в органах державної влади.

Головні завдання, які вирішуються за допомогою ІСЕД:

- автоматизація обробки ЕД, пошук та відбір необхідної інформації, розсилка опрацьованих ЕД для подальшої обробки;
- обмін ЕД між вузлами ІСЕД, уніфікація технологічних процедур проходження, передачі та опрацювання ЕД, збирання, реєстрація, накопичення, обробка та аналіз інформації, що надходить до кожного з вузлів, забезпечення постійного зв'язку та обміну інформацією між вузлами;
- автоматизація управління процесами синхронізації робіт;
- автоматизація контролю виконання ЕД;
- автоматизація процесів реєстрації ЕД з використанням класифікаторів та довідників, забезпечення застосування механізмів анотованого опису ЕД та збирання резолюцій, доставка звітів про виконання доручень;
- автоматизація збирання даних про результати виконання технологічних процесів, формування довільних аналітичних довідок;
- розсилка, зберігання та використання вхідних, вихідних і внутрішніх ЕД за єдиною нумерацією з початку року;
- відправлення, приймання та опрацювання електронної пошти;
- оперативний пошук інформації про вхідні, вихідні та внутрішні ЕД;
- наскрізний контроль обміну інформацією;
- ведення системи класифікаторів та довідників;
- постійне оновлення та адміністрування головної бази даних;
- забезпечення надійного зберігання всіх версій ЕД та інших інформаційних об'єктів;
- організація служб копіювання, відновлення та захисту інформації;
- формалізація технологічних процесів обробки інформації, визначення типових маршрутних технологічних схем для їх виконання;
- визначення та призначення рівнів доступу до інформації, повноважень та прав користувачів;

- удосконалення методів підтримки прийняття рішень з питань ЕДО.
- Інтегровану систему електронного документообігу, як правило, становлять комплекси:
 - “Підготовки документів комп’ютерними засобами”;
 - “Реєстрації та введення електронних документів в оперативний електронний архів”;
 - “Ведення електронного архіву, підтримки паперового архіву та організації доступу до його інформації”;
 - “Контролю виконавчої діяльності”;
 - “Проектування маршрутів руху документів”;
 - “Обміну даними”;
 - “Підтримки формування аналітично-статистичної звітності та оперативного аналізу”;
 - “Ведення нормативно-довідкової інформації”;
 - “Адміністрування”;
 - “Уніфікованого клієнтського місця”.

На рівні центральних органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування залежно від стану інформатизації та структури органу використовуються засоби (інформаційні системи) ЕДО, які в основному можна розподілити на такі (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

Класифікація систем електронного документообігу

Клас системи	Функції (особливості)	Робоче зберігання документів
“Електронне діловодство”	Забезпечення роботи з електронними версіями документів і <i>реквізитами реєстраційно-контрольних форм</i> відповідно до прийнятих в Україні правил і стандартів діловодства	Робоча станція виконавця
“Документообіг”	Забезпечення чітко регламентованого і формально контрольованого руху документів усередині і поза організацією на основі інформаційно-телекомунікаційних технологій, часткова підтримка процесів роботи над документами	Робоча станція виконавця, файл-сервер
“Системи електронного управління документами”	Забезпечення повного циклу: створення, перетворення, забезпечення безпеки, управління доступом і поширення великих обсягів документів у корпоративних комп’ютерних мережах, забезпечення контролю над потоками документів в установі, знищення тощо	Спеціальні сховища (центральні або розподілені файл-сервери) або в ієрархії файлової системи
“Корпоративні системи електронного управління документами”	Забезпечення спільної роботи над документами і їх публікації, доступної практично всім користувачам, інтеграція з офісними пакетами, наявність інформаційних порталів та зв’язку через мережі Інтернет, Інтранет та Екстранет	Спеціальні сховища (центральні або розподілені файл-сервери) або в ієрархії файлової системи

Основними властивостями корпоративних системи електронного управління ЕД є наявність:

- можливості управління життєвим циклом ЕД – від авторської розробки до редакції, затвердження, поширення і архівації;

- розподіленого редагування ЕД, що дає змогу співробітникам, які працюють у різних територіально віддалених підрозділах, спільно використовувати ЕД на локальних серверах, зберігаючи при цьому цілісність ЕД в масштабі всього органу з розподіленою структурою;

- повного набору засобів управління ЕД – оформлення отримання (виписування), контролю версій, повнотекстового пошуку в масштабах всього керованого інформаційного вмісту системи, контрольних журналів, можливості роботи з шаблонами, надання повідомлень про зміни ЕД та ін.;

- можливості редагування/затвердження ЕД;

- багаторівневого контролю версій ЕД з організацією створення і збереження чернеток;

- захисту даних за допомогою сертифікованих засобів шифрування промислового рівня, засобів повномасштабної ідентифікації користувачів;

- підтримки різноманітних типів файлів подання ЕД, включаючи текстові, графічних зображень, електронних таблиць, аудіо- та відеоданих, веб-документів.

Під управлінням ЕДО в загальному випадку слід розуміти організацію руху ЕД між підрозділами установи, окремими користувачами чи їх групами. При цьому під рухом ЕД розуміється не їх фізичне переміщення, а власне передача прав на доступ та їх застосування, що супроводжується повідомленням про це конкретних користувачів, а також контролем за виконанням ЕД.

Очікувані результати від упровадження інтегрованої системи електронного документообігу:

- забезпечення більш ефективного управління ЕД за рахунок автоматичного контролю виконання, прозорості діяльності установи на всіх рівнях;

- підтримка ефективного накопичення, управління й доступу до інформації і знань, забезпечення кадрової гнучкості за рахунок більшої формалізації діяльності кожного співробітника і можливості збереження всієї історії його діяльності;

- усунення дублювання і багаторазового перетворення інформації;

- забезпечення чіткої авторизації доступу до інформації з обмеженим доступом, за рахунок чого підвищується персональна відповідальність співробітників за виконані дії строго в рамках наданих повноважень;

- протоколювання діяльності установи в цілому (внутрішні службові розслідування, аналіз діяльності підрозділів, виявлення “гарячих точок” у діяльності);

- оптимізація управлінських процесів, автоматизація механізму їх виконання і контролю;

- виключення або максимально можливе скорочення обігу паперових документів в установі;

- заощадження ресурсів за рахунок скорочення витрат на управління потоками ЕД в організації;

- усунення необхідності чи істотне спрощення і здешевлення збереження паперових документів за рахунок наявності оперативного електронного архіву.

Підсистема інтегрованого ЕДО документообігу повинна забезпечити вдосконалення процесу обробки ЕД та виконання функцій:

- підтримки об'єктної моделі ЕД, у тому числі побудови взаємозв'язків між об'єктами;

- контролю та управління процесами створення ЕД, надання користувачу можливості виконувати всі необхідні операції над ЕД, у тому числі їх динамічного компонування, а також забезпечення пошуку, збереження, перегляду і друку ЕД;

- забезпечення прозорого доступу через архів ЕД до архівів інших даних чи робочих баз даних з можливістю здійснення операцій над цими даними;

- доступу до ЕД, що перебувають в електронному сховищі, маршрутизації виконання всього набору дій над ЕД із застосувань;

- розробки спеціалізованих застосувань для інтеграції з іншими інформаційними системами, зокрема з поштовою системою.

Стосовно сучасних СЕДО слід зазначити, що вони повинні відповідати низці вимог.

З точки зору функціональності СЕДО мають забезпечувати:

- можливість виконання документів і доручень;

- моніторинг та контроль виконання документів і доручень;

- виконання процедур погодження проектів та затвердження ЕД відповідно до маршруту та правил їх проходження;

- можливість формування необхідного маршруту та відповідних правил проходження для нових типів ЕД.

З точки зору комплексності СЕДО повинні містити у своєму складі підсистеми:

- адміністрування;

- забезпечення захищеного сховища ЕД та облікових записів;

- навігації та пошуку;

- сканування та візуалізації;

- планування та контролю виконання доручень;

- забезпечення редактора форм та звітів.

Щодо зручності використання СЕДО повинні забезпечити:

- інтуїтивно зрозумілий веб-інтерфейс;

- можливість налаштування кожного окремого робочого місця;

- прості та зручні інструменти взаємодії під час колективної роботи з ЕД;

- можливість оперативного і швидкісного доступу до необхідної інформації та баз ЕД;

- можливість віддаленого, а також мобільного доступу користувачів до системи;

- підтримку звичного середовища роботи з ЕД (наприклад з пакетом MS Office).

Режим технічної підтримки забезпечує:

- відсутність жорсткої прив'язки до постачальника системи;
- можливість масштабування системи та коригування довідників адміністратором системи;
- можливість зміни системного та базового програмного забезпечення без впливу на роботу системи;
- мінімальну прив'язку програмного забезпечення до апаратного;
- повне відновлення інформації при відновленні працездатності системи після збоїв у роботі.

На сьогодні ринок продуктів систем електронного документообігу стрімко розвивається. Розробляється та впроваджується нове, більш прогресивне програмне забезпечення, завдяки якому діяльність установ переходить на якісно новий рівень. Очевидно, що вибір тієї чи іншої категорії систем електронного документообігу повинен виходити з конкретної мети та завдань, які є головними. Правильний вибір на основі дієвого інформаційного менеджменту дасть змогу прискорити діловодні процеси та позитивно вплинути на діяльність органів влади всіх рівнів.

4.6. Захист інформації в електронному урядуванні

У сучасній системі державного управління у зв'язку з дедалі більшими потребами в інформаційному забезпеченні всіх сфер її діяльності, тобто використання всіх необхідних інформаційних ресурсів, актуалізується одна з таких супутніх проблем, як надійний захист інформації, що циркулює в системах її обробки. Особливо ця проблема загострюється у зв'язку з повсюдною та масовою комп'ютеризацією інформаційних процесів і, насамперед, у зв'язку з об'єднанням комп'ютерів в інформаційно-обчислювальні локальні та глобальні мережі, що обумовлює масовий доступ до інформаційних ресурсів.

Інформатизація всіх сфер життя суспільства ставить питання про комплексний підхід до вирішення проблеми інформаційної безпеки. Ці питання сьогодні для України стоять на одному рівні із захистом суверенітету і територіальної цілісності, забезпеченням її економічної безпеки.

Захист інформації, що обробляється в інформаційних системах, полягає у створенні та підтримці в дієздатному стані системи заходів: як технічних (інженерних, програмно-апаратних), так і організаційно-правових, що дають змогу повністю запобігти виникненню загроз або мінімізувати їх можливість, а також знизити потенційні збитки.

Інформаційна загроза та основні засади захисту інформації. *Інформаційна загроза* – це сукупність умов і чинників, що створюють потенційну або реально існуючу небезпеку порушення конфіденційності, доступності і (чи) цілісності інформації.

Інформаційна безпека є ознакою стабільного стійкого стану системи влади, яка в разі впливу внутрішніх та зовнішніх загроз та небезпек зберігає суттєво важливі характеристики для власного існування.

Основні засади захисту інформації визначені в Законі України “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах” (від 5 липня 1994 р. № 80 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286).

Згідно з положеннями цього Закону *захист інформації в системі* – це діяльність, спрямована на запобігання несанкціонованим діям, що проводяться з порушенням порядку доступу до інформації в системі і при цьому призводять до негативних наслідків, а саме:

- блокування інформації в системі – дій, унаслідок яких унеможливується доступ до інформації в системі;
- витоку інформації – результату дій, унаслідок яких інформація в системі стає відомою чи доступною фізичним та/або юридичним особам, що не мають права доступу до неї;
- знищення інформації в системі – дій, унаслідок яких інформація в системі зникає;
- порушення цілісності інформації в системі – дій щодо інформації в системі, внаслідок яких змінюється її вміст.

Об’єктами захисту в системі є інформація, що обробляється в ній, та програмно-технічне забезпечення, яке призначене для обробки цієї інформації.

Сутність і зміст інформаційної безпеки проявляються по-особливому на кожному з рівнів системи органів влади, зокрема на стратегічному (загальнодержавному), тактичному (органів влади, установ тощо), оперативному (структурних підрозділів).

Відповідно до рівнів та завдань, що забезпечують інформаційну безпеку, виділяють групи заходів:

- нормативно-правові (закони, нормативно-правові акти тощо);
- адміністративні (дії загального характеру, що здійснюються органами влади);
- процедурні (безпосереднє забезпечення інформаційної безпеки);
- програмно-технічні (конкретні заходи щодо забезпечення інформаційної безпеки).

Ужиття заходів інформаційної безпеки на стратегічному та тактичному рівнях належить до компетенції відповідних органів та підрозділів органу влади.

Серед найбільш частих та суттєвих загроз інформаційно-технічного характеру, що трапляються в організаціях, експерти виділяють такі елементи, як ненавмисні витоки (53% випадків) та крадіжка інформації (42% випадків), шкідливе програмне забезпечення, хакерські атаки (злом), СПАМ, втрата інформації через халатність співробітників. Набули поширення такі явища, як розкрадання баз даних. Менший вплив на це справляють апаратні і програмні збої та крадіжка устаткування.

Таким чином, експерти зазначають, що велику частину загрози в цьому аспекті становить так званий “людський чинник”, а найбільш небезпечними є ненавмисні дії персоналу через некомпетентність та недбалість.

Існуючі методи та засоби забезпечення безпеки інформації можна класифікувати таким чином (рис. 4.3).

Методи					
Перешкоди	Керування доступом	Маскування	Регламентация	Примушення	Спонування
Засоби					
Формальні			Неформальні		
Технічні		Програмні	Організаційні	Законодавчі	Морально-етичні
Фізичні	Апаратні				

Рис. 4.3. Класифікація методів та засобів забезпечення безпеки інформації

Методи забезпечення безпеки інформації мають такий зміст:

– перешкоди – фізичні перешкоди доступу зловмиснику до інформації, що захищається;

– керування доступом – захист інформації шляхом регулювання використання всіх ресурсів комп’ютерної інформаційної системи;

– маскування – захист інформації шляхом її криптографічного закриття;

– регламентация – створення таких умов автоматизованої обробки, зберігання й передачі інформації, що захищається, за яких можливості несанкціонованого доступу до неї зводилися б до мінімуму;

– примушення – захист, за якого користувачі й персонал системи змушені дотримуватись правил обробки, передачі й використання інформації, що захищається, під загрозою матеріальної, адміністративної або карної відповідальності;

– спонування – захист, який спонукує користувача й персонал системи не порушувати встановлений порядок за рахунок дотримання моральних і етичних норм, які склалися.

Засоби захисту інформації. Розглянуті методи забезпечення безпеки реалізуються на практиці шляхом застосування різних засобів захисту, таких як технічні, програмні, організаційні, законодавчі й морально-етичні. До основних засобів захисту, які використовуються для створення механізму забезпечення безпеки, належать такі.

Технічні засоби реалізуються у вигляді електричних, електромеханічних та електронних пристроїв. Уся сукупність технічних засобів поділяється на апаратні й фізичні.

Програмні засоби являють собою програмне забезпечення, спеціально призначене для виконання функцій захисту інформації.

Організаційні засоби захисту – це організаційно-технічні й організаційно-правові заходи, які вживаються в процесі створення й експлуатації обчислювальної техніки, апаратури телекомунікацій для забезпечення захисту інформації. Організаційні заходи охоплюють усі структурні елементи на всіх етапах їх життєвого циклу.

Морально-етичні засоби захисту реалізуються у вигляді різних норм, які склалися традиційно або складаються в міру поширення обчислювальної техніки й засобів зв’язку в суспільстві. Ці норми здебільшого не є обов’язковими як законодавчі заходи.

Законодавчі засоби захисту визначаються законодавчими актами, якими регламентуються норми та правила користування, обробки й передачі

інформації обмеженого доступу й встановлюють відповідальність за порушення цих правил.

Очевидно, що забезпечення безпеки інформації є неперервним процесом, який полягає в обґрунтуванні і реалізації найбільш надійних та раціональних заходів щодо вдосконалення і розвитку системи захисту, неперервному контролю її стану, виявленні недоліків і протиправних дій.

Безпека інформації може бути гарантована лише за умови комплексного використання всього арсеналу наявних засобів захисту в усіх структурних елементах системи і на всіх етапах обробки інформації. Найбільший ефект досягається тоді, коли всі використані засоби, методи і заходи об'єднуються в єдиний цілісний механізм – *систему комплексного захисту інформації*.

Питання для обговорення

1. Визначення електронного документа та його основних ознак.
2. Життєвий цикл електронного документа.
3. Особливості електронного документообігу в умовах електронного урядування.
4. Основні визначення електронного цифрового підпису.
5. Ключі електронного цифрового підпису.
6. Технології використання електронного цифрового підпису в системі електронного документообігу.
7. Основні засади електронного документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування.
8. Нормативне забезпечення систем електронного документообігу.
9. Основні принципи та завдання захисту інформації в електронному урядуванні.
10. Класифікація та зміст методів і засобів забезпечення безпеки інформації.
11. Найбільш суттєві загрози інформації.

Питання для самостійної роботи

1. Шифрування та дешифрування електронного документа.
2. Захищеність електронного цифрового підпису.
3. Використання електронної печатки.
4. Вимоги до сучасних систем електронного документообігу.
5. Характеристики та критерії систем електронного документообігу.
6. Порівняльний аналіз найбільш поширених систем електронного документообігу.
7. Приклади систем електронного документообігу в органах державної влади.
8. Нормативне забезпечення комплексного захисту інформації в інформаційних системах.
9. Основна термінологія систем захисту інформації.
10. Основні принципи і концептуальні засади організації забезпечення технічного захисту інформації в Україні.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Про інформацію : Закон України від 2 жовт. 1992 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650.
2. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 275.
3. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852 // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 36. – Ст. 276.
4. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80/94-ВР // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 286.
5. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності : Постанова Каб. Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1452 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 44. – Ст. 2894.
6. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади : Постанова Каб. Міністрів України від 28 жовт. 2004 р. № 1453 // Офіц. вісн. України. – 2004. – № 44. – Ст. 2895.
7. Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах : Постанова Каб. Міністрів України від 29 берез. 2006 р. № 373 // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 13. – Ст. 878.
8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 97. – Ст. 3443.
9. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади : Розпорядження Каб. Міністрів України від 28 груд. 2011 р. № 1363 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – Ст. 180.
10. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Каб. Міністрів України від 5 верес. 2012 р. № 634-р // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 67. – Ст. 2753.
11. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 105. – Ст. 1581.
12. Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення : Наказ М-ва освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовт. 2011 р. № 1207 // Офіц. вісн. України. – 2011. – № 91. – Ст. 3321.

РОЗДІЛ 5. ЕЛЕКТРОННІ ПОСЛУГИ

5.1. Електронні державні (муніципальні) послуги: поняття, характеристики, класифікація, стандарти форматів опису

Концепція сервісної держави. Зміни в зовнішньому середовищі та внутрішніх характеристиках такої соціальної системи, як український народ, призвели до постановки політичних цілей та завдань нової якості. Визначення нової місії та розробка стратегії органів влади приводять до формування нових функцій управління та нових способів надання державних послуг. Останнє змушує коригувати адміністративні процеси та регламенти, шукати нові, інформаційні технології надання державних послуг.

На рівні держави спочатку формулюються політичні цілі з урахуванням національних інтересів та можливостей їх реалізації з боку влади. Потім визначаються завдання, виконання яких вимагає надання певних послуг громадянам, бізнесу, іншим державним організаціям та установам, що базується на адміністративних процесах та регламентах. І тільки в останню чергу звертається увага на технології, які забезпечують реалізацію адміністративних процесів та регламентів.

Методологічним інструментом змін у наданні державних послуг стала концепція держави як орієнтованої на споживача сервісної організації. Ідеологічною основою адміністративної реформи має стати впровадження доктрини адміністративних послуг. Визнання людини, її життя і здоров'я, честі та гідності найвищою соціальною цінністю вимагає переосмислення ролі держави та радикальної зміни відносин між владою та громадянами. Сучасна держава не управляє суспільством, а надає йому послуги. Громадяни є не прохачами у відносинах з органами публічної влади, а споживачами державних послуг.

“Державні послуги” і “процеси” є важливими поняттями в рамках електронного урядування. Ідентифікація взаємозв'язків між ними – критичний фактор, що забезпечує успіх проекту “електронного урядування” в цілому і вироблення робочої концепції електронного уряду та його архітектури. Ці взаємозв'язки та концепції визначають технічні аспекти реалізації державних послуг і процесів з використанням інформаційно-комунікативних технологій.

Державна послуга. Під будь-якою послугою розуміється діяльність, спрямована на задоволення певних потреб людини.

Розрізняють послуги, що надаються державою, та послуги, що надаються органами місцевого самоврядування. Їх називають публічними послугами.

Публічні послуги – це всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів. За ознаками суб'єкта, що надає публічні послуги, необхідно розрізняти державні та муніципальні (комунальні) послуги (рис. 5.1).

Державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (як правило, лише виконавчої) та державними установами, організаціями, підприємствами.



Рис. 5.1. Види публічних послуг

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами.

За суб'єктом, який несе відповідальність за надання публічної послуги та джерелом її фінансування (видом бюджету), до державних можна віднести також послуги, які надаються органами місцевого самоврядування та недержавними установами, організаціями, підприємствами в порядку виконання делегованих державою повноважень тощо, а до муніципальних – послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Як робоче можна навести також таке визначення. **Державна послуга** – це нормативно закріплена послуга, що надається державними органами громадянам, бізнесу або іншим державним органам. Під **користувачами державних послуг** будемо розуміти громадян, бізнес і державних службовців (внутрішні та зовнішні для конкретної державної установи).

Розрізняють елементарні та композитні державні послуги (рис. 5.2.). Під **елементарними державними послугами** розуміються послуги, яких потребують громадяни, бізнес або інші установи та які реалізуються і надаються в рамках взаємодії з однією установою (наприклад видача свідоцтва про народження або загальногромадянського паспорта).

Композитна державна послуга складається з кількох елементарних послуг (наприклад надання дозволу на будівництво, розробка правил для виносної торгівлі, отримання соціальних пільг).

Композитні послуги тісно пов'язані з тим чи іншим життєвим епізодом або бізнес-ситуацією. Наприклад, громадянин змінює місце проживання – це життєвий епізод, з яким пов'язана необхідність виконання низки дій: зміни прописки, перереєстрації в податкових органах за новим місцем проживання тощо. Громадянин створює власну приватну фірму (бізнес-ситуація), і з цим пов'язаний цілий ланцюг дій.

Стандартизація форматів опису державних послуг й адміністративних процесів забезпечує суттєві переваги органам державної влади та органам місцевого самоврядування і споживачів державних послуг, а саме: державні установи мають загальну структуру для опису всіх своїх послуг, що спрощує розробку державних інформаційних систем та управління державною інфор-

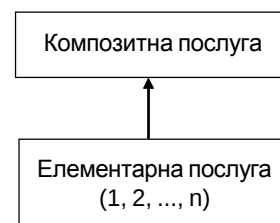


Рис. 5.2. Елементарні та композитні послуги

мацією, при цьому досягаються найкращі сумісність та взаємодія з іншими установами; полегшується можливість споживачам орієнтуватися та здійснювати онлайнову навігацію в наборі різноманітних державних послуг. Чим більш структурована інформація, тим легше людина може її зрозуміти та використати для прийняття рішень.

З погляду державної установи державна послуга складається з одного або кількох процесів, які можуть бути виконані в різних державних структурах, що наділені певною відповідальністю та мають можливості для проведення певної експертизи. При подальшій декомпозиції процес (регламент) може бути розподілений на підпроцеси (кроки) та операції. У виконанні одного процесу можуть брати участь кілька установ. У діяльності будь-якої організації, в тому числі й державної, виділяють три рівні процесів:

1) первинну діяльність (реалізація функцій установи, прописаних у відповідних нормативних документах);

2) вторинну діяльність (спрямована на поліпшення основної функції: інформаційні системи та технології організації);

3) діяльність, спрямовану на вдосконалення функції (розробка стратегії й архітектури інформаційних технологій організації).

Розробка державної архітектури інформаційних технологій та стратегії розвитку інформаційних технологій державних організацій є процесами третього рівня.

Поняття “державна послуга” дуже близьке до поняття “функція”. Основна відмінність полягає в тому, що послуга – це зовнішній погляд користувача на взаємодію з державою, а функція, яка є інструментом та механізмом для реалізації завдань, – внутрішній погляд держави. Механізмом реалізації функцій є **процес** виконання цієї функції, або **регламент**.

Здійснення функції (надання послуг) потребує виконання цілого комплексу часто пов’язаних між собою регламентів (бізнес-процесів):

Функція = S адміністративних регламентів (процесів).

Під **процесом (регламентом)** розуміється сукупність дій, яка характеризується такими атрибутами:

- наявність специфічної мети;
- виконання дій групами людей за участю інших об’єктів (формальні правила, інформаційні технології тощо);
- ролі;
- операції (кроки) та послідовність їх виконання (workflow): виконання операцій у формі спільної роботи та скоординованих дій;
- відповідальність;
- законодавче забезпечення та обмеження, ступінь свободи прийняття рішення відповідальної посадової особи;
- ресурси, які потрібні та використовуються;
- вхід та вихід процесу (дані та інформація, продукти);
- потік інформації;
- виконання дій над певними об’єктами (фізичними та абстрактними).

На рис. 5.3 адміністративний процес відображає внутрішній погляд установи, і крім того, організаційну фрагментацію, сфери відповідальності та сфери експертизи організацій.

З погляду підтримки процесу надання послуги державні послуги можуть бути класифіковані таким чином:

- *повністю автоматизовані* – державні послуги, в яких відповідні процеси (прийняття заяв, надання послуги, оплата, доставка тощо) здійснюються в електронній формі; особистий контакт та участь людини (державних службовців) при наданні подібних послуг мінімізовані або зовсім відсутні;

- *автоматизовані частково* – державні послуги, в яких частина процесів виконується в електронній формі, а частина – вручну;

- *виконувані вручну* – державні послуги, в яких усі відповідні процеси не автоматизовані.

З погляду користувача (громадянина, суб'єкта господарської діяльності), державна установа є “чорною скринькою”, яка виробляє та надає послуги. Державні установи, реалізуючи концепцію електронного урядування, перебувають у процесі переосмислення взаємодії зі своїми клієнтами (громадянами й суб'єктами господарської діяльності), використовують офіційні веб-портали як єдині точки доступу до інформації та послуг, зрозуміле структурування інформації та послуг відповідно до потреб споживачів, без роз'яснень повноважень, функцій та організаційних структур суб'єктів системи державного управління.

Адміністративні послуги. *Адміністративні послуги* – це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень / вчиненням реєстраційних дій тощо).

Неадміністративними є послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень (наприклад: дошкільне виховання, освітні та медичні послуги тощо).

Ідентифікувати діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування як надання адміністративних послуг можна завдяки ознакам, які характеризують адміністративні послуги:

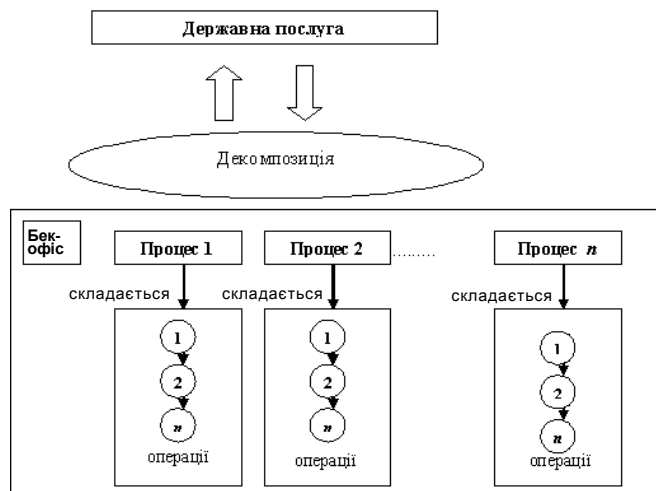


Рис. 5.3. Державна послуга в термінах процесів та операцій (погляд установи)

1. Адміністративна послуга надається за зверненням приватної фізичної або юридичної особи (далі – приватної особи). Контрольна діяльність (перевірки, ревізії, інспектування тощо) та інша втручальна діяльність адміністративного органу не є адміністративними послугами.

2. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи. Найбільш типовими зразками адміністративних послуг є різноманітна діяльність щодо реєстрації, видачі дозволів, ліцензій тощо.

3. Адміністративні послуги надаються адміністративними органами і обов'язково через реалізацію владних повноважень. Поняття “адміністративний орган” вживається не тільки в статутному значенні – такими є органи виконавчої влади, виконавчі органи місцевого самоврядування, а й у функціональному. Інакше кажучи, органом може вважатися будь-який суб'єкт (у тому числі установа, організація, підприємство незалежно від форми власності тощо), який на виконання закону чи в порядку делегування здійснює функції державного управління або місцевого самоврядування. Отримати конкретну адміністративну послугу можна, як правило, тільки в одному адміністративному органі. В цьому сенсі адміністративний орган володіє монополією на надання такої адміністративної послуги.

4. Право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом.

5. Результатом адміністративної послуги в процедурному розумінні є адміністративний акт – рішення або дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи. Такий адміністративний акт має конкретного адресата – споживача адміністративної послуги, тобто особу, яка звернулася за цією послугою.

Матеріальним атрибутом адміністративної послуги є: копія документа (рішення міської ради, її виконавчого комітету, розпорядження міського голови); інформаційний лист; лист-відповідь на звернення; постановка на облік; довідка; витяг з рішення міської ради; витяг з рішення виконавчого комітету міської ради; витяг з розпорядження міського голови; витяг з рішення (протоколу тощо) засідання колегіального органу (комісії, опікунської ради тощо); дозвіл; висновок; погодження (підписання); свідоцтво про державну реєстрацію; витяг; довідка; виписка з Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців; акт; ордер; проект договору, договір; ін.

Якість адміністративної послуги – сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника.

Ознаки адміністративних послуг:

1. Адміністративна послуга надається за зверненням фізичної або юридичної особи.

2. Надання адміністративних послуг пов'язане із забезпеченням юридично значущих умов для реалізації суб'єктивних прав конкретної приватної особи.

3. Адміністративні послуги надаються виключно адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень.

4. Право на отримання особою конкретної адміністративної послуги та відповідне повноваження адміністративного органу має визначатися лише законом.

5. Результатом адміністративної послуги є адміністративний акт – рішення чи юридично значуща дія адміністративного органу, яким задовольняється звернення особи.

Адміністративні послуги є засобом реалізації прав громадян у сфері виконавчої влади, адже абсолютна більшість справ, що вирішуються органами публічної адміністрації, ініціюються самими громадянами і стосуються їхніх суб'єктивних прав.

Існує така класифікація адміністративних послуг.

1. За рівнем установлення повноважень щодо їх надання та видом правового регулювання процедури надання бувають: з централізованим регулюванням (закони, акти Кабінету Міністрів); з локальним регулюванням (акти органів місцевого самоврядування); зі “змішаним” регулюванням (коли одночасно існує і централізоване, і локальне регулювання).

2. За критерієм платності: платні та безоплатні послуги.

3. За змістом публічно-службової діяльності щодо надання таких послуг: реєстрація; надання дозволу (ліцензії); сертифікація; атестація; верифікація; нострифікація; легалізація; встановлення статусу тощо.

4. За предметом (характером) питань, щодо вирішення яких звертаються приватні особи: підприємницькі (господарські); соціальні; земельні; будівельно-комунальні послуги тощо.

Офіційне визначення поняття адміністративних послуг та його співвідношення з поняттям державних послуг наводиться в Тимчасовому порядку надання адміністративних послуг (Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування державних, у тому числі адміністративних послуг” від 17 липня 2009 р. № 737 (зі змінами, внесеними Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання надання адміністративних послуг” від 11 жовтня 2010 р. № 915).

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями:

– повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначаються законом;

– послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень;

– послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб;

– результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо);

– надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів.

Групування послуг. Одним з подібних способів надання інформації та послуг є концепція “життєвий епізод”. Це дає можливість державі забезпечити

для громадян та бізнесу єдиний контакт, єдину точку входу, прозорість; при цьому відпадає необхідність знання громадянами внутрішньої структури держави.

Різні типи взаємодії та інформаційного обміну між громадянами, бізнесом та державою включають *статичні дані* (наприклад, правила, закони, нормативні акти), доступ до *динамічних даних* (наприклад, запити до баз даних), запити на послуги, транзакції тощо.

Усередині архітектури електронного уряду “життєві епізоди” та “бізнес-ситуації” розглядаються як точки входу до державних послуг, реалізовані на рівні представлення відповідного порталу (рис. 5.4). При цьому під **державним порталом** розуміється централізована точка доступу через Інтернет до всієї державної онлайн-інформації та послуг.

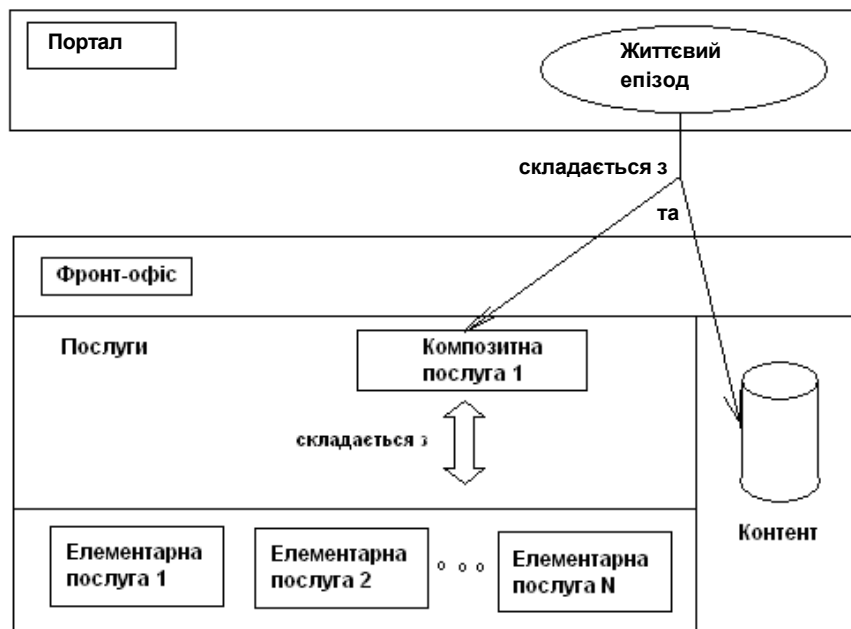


Рис. 5.4. Взаємозв'язок між “життєвими епізодами” та державною послугою

Характеристики державних послуг, орієнтованих на “життєві епізоди”:

- *орієнтація на споживача*: підхід з погляду “життєвих епізодів” спрямований на потреби користувача, пропонує державні послуги в інтуїтивно зрозумілій формі без посилань на організаційні структури;
- *прозорість*: кілька державних установ можуть бути залучені до процесу надання інтегрованої послуги, яка пов'язана з “життєвим епізодом”;
- *принцип “єдиного вікна”*: оскільки послуга з погляду “життєвого епізоду” перетинає традиційні межі державних установ, то споживачу державних послуг забезпечена можливість виконати всі необхідні дії щодо отримання послуги в одному місці. Користувач має справу з державою в цілому, не здогадуючись, які установи залучені до процесу надання потрібної йому послуги.

Один “життєвий епізод” може бути пов’язаним з кількома державними послугами – елементарними та композитними.

Забезпечуючи базові принципи надання послуг електронним урядом, необхідно мати деяку інтегруючу точку зору, яка показувала б співвідношення між зовнішнім поглядом користувача на державну послугу з боку “життєвої ситуації” та внутрішнім поглядом держави, що враховує його внутрішній організаційний поділ. З погляду установи державна послуга складається з одного чи кількох процесів, які можуть виконуватися різними установами. Самі процеси можуть бути розподілені на окремі операції.

Відмінності між моделями послуг та процесів, з одного боку, відображають різні погляди (зовнішній погляд користувача та внутрішній погляд держави), а з другого боку – те, що державна послуга, як правило, забезпечується кількома (внутрішніми для установи) процесами (рис. 5.5). Однак державна

послуга може надаватися і в рамках якогось одного процесу – в цій ситуації відмінності між поняттями “послуга” і “процес” стають незначними.

Класифікація типів послуг та механізмів їх реалізації. Під *фронт-офісом (front office)* державної установи розуміються структурні одиниці, що забезпечують контакти установи із зовнішнім світом – громадянами, бізнес-середовищем та іншими установами, під *мід-офісом (mid-office)* – вся інфраструктура, яка забезпечує взаємодію структурних одиниць установ

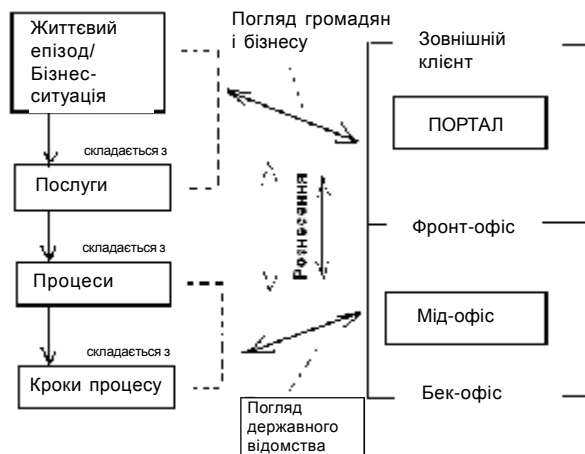


Рис. 5.5. Механізми реалізації електронних послуг

між собою, під *бек-офісом (back-office)* – структурні одиниці, які здійснюють ключові функції державних відомств.

Цінність завдання створення електронних адміністративних регламентів з політичного погляду полягає у переході від фрагментарного мислення, орієнтованого на завдання установ, до мислення, орієнтованого на державні послуги та процеси. Виходячи з цього **запровадження електронних адміністративних регламентів** – це не стільки автоматизація, скільки знаходження нових підходів до аналізу структури державних процесів та пошук нових моделей опису діяльності держави.

На рис. 5.6 наведено класифікацію послуг за типами: збирання, обробка та надання інформації; консультування, підготовка нормативно-законодавчих актів, міжвідомча взаємодія, соціальна допомога, державні тендери, функції державного контролю та нагляду.

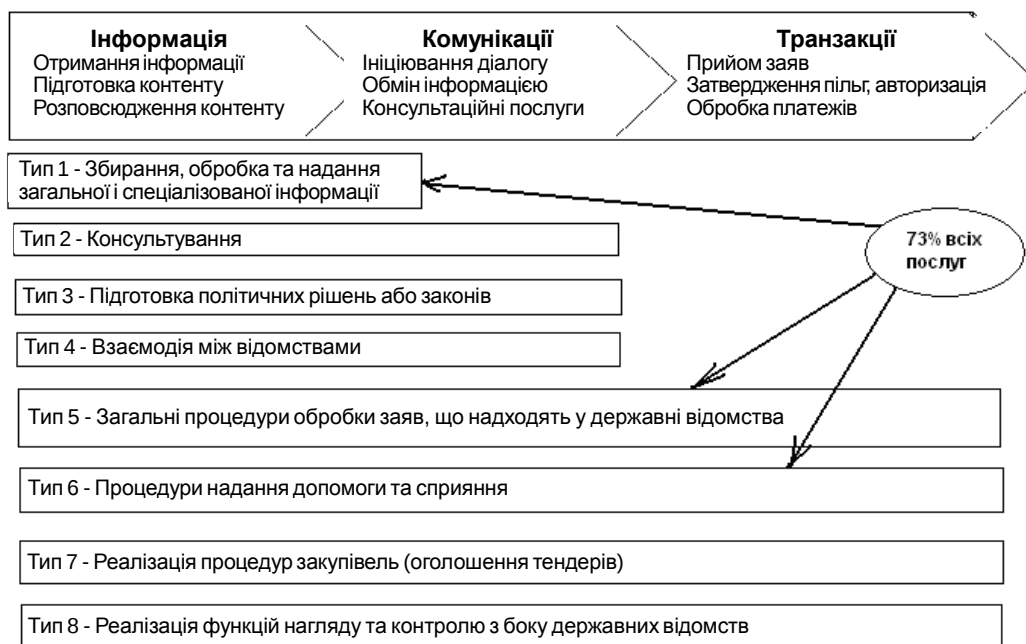


Рис. 5.6. Класифікація типів послуг, накладена на вісь створення “додаткової вартості”

Схема класифікації визначається обраними критеріями, що вміщують суттєві характеристики регламентів та процедур, які визначають їх потрапляння в ту чи іншу категорію. Класифікація має на меті:

- зменшити вірогідність різних трактувань та нерозуміння між різними суб'єктами проектів у царині електронного урядування;
- розстановку пріоритетів реалізації;
- забезпечення методики первинної розстановки пріоритетів, після чого можуть обиратися конкретні державні процедури та регламенти всередині кожного класу для практичної реалізації в режимі он-лайн;
- визначення цінності (а значить, і можливості порівняння) різних послуг, регламентів, процедур;
- забезпечення можливості діалогу між політичним, функціональним керівництвом державної установи та фахівцями з інформаційно-комунікативних технологій;
- визначення типу технологій, які будуть необхідні для забезпечення державних процесів з боку інформаційних технологій.

З погляду ступеня формалізації державні процеси та регламенти можуть бути класифіковані за чотирма категоріями:

- *рутинні та добре структуровані стандартні процеси*: характеризуються високим ступенем повторюваності та формалізованості (наприклад видача паспорта). Деякі з них можуть бути повністю автоматизованими;

- *індивідуалізовані процеси* – відповідають ситуаціям, для яких характерна певна винятковість (наприклад взяття шлюбу раніше від офіційно передбаченого віку). Такі процеси потребують більшої інтерактивної взаємодії з користувачем (громадянами) та більшої уваги з боку відповідних державних службовців;

- *переговорні процеси* – характеризуються високим ступенем інформаційного обміну між задіяними сторонами (громадянами, державними службовцями, установами), думки яких можуть бути відмінними. Для цих процесів характерні складний, глибокий аналіз обставин та інтерпретація результатів (надання громадянства, видача дозволу на будівництво будинку тощо);

- *слабкоструктуровані процеси* – наприклад процес розроблення законів та інші демократичні процедури.

Категоризація базових типів державних процесів демонструє, що далеко не завжди можна розробити повні моделі процесів та потоків робіт (workflow), особливо це стосується останніх трьох типів процесів.

Розглянемо схему класифікації послуг за критеріями “інтерактивність – глибина автоматизації”.

Перший вимір відображає погляд користувача. Ця класифікація охоплює:

- **інформаційні послуги** – надання публічно доступної інформації через Інтернет усім, хто хоче її одержувати. Це відповідає сервісам публікації;

- **загальні (інтерактивні) послуги** – доступні всім бажаючим, вони передбачають не тільки просте надання інформації, це деякою мірою аналог сервісів інтерактивної взаємодії. Прикладом може бути ситуація, коли державна установа надає публічну адресу електронної пошти для одержання запитів загального характеру; електронний лист, надісланий на цю надану адресу, надходить відповідальному співробітнику, який готує відповідь та відправляє її або звичайною, або електронною поштою;

- **індивідуалізовані (транзакційні) послуги** – доступні конкретним фізичним або юридичним особам тільки після того, як вони задовольняють відповідні вимоги з погляду їх ідентифікації та аутентифікації. Цими послугами неможливо скористатися без попередньої аутентифікації, оскільки надання послуги пов’язано з обробкою індивідуальної та унікальної інформації. Як правило, ці послуги мають транзакційний характер.

З одного боку, ці класи послуг у порядку їх перерахування підвищуються в ціні для користувача, оскільки більшою мірою індивідуалізовані та налаштовані на конкретну особу або комерційну організацію. І це спрощує для користувача одержання адекватної зворотної інформації. З другого боку, в багатьох випадках зростає технічна складність реалізації послуги, оскільки мають бути забезпечені аутентифікація та конфіденційність комунікацій через наявність персональних даних.

Другий вимір відображає погляд стосовно інформаційних технологій та враховує рівень забезпечення і глибину автоматизації процесу. Виокремлюються три типи сервісів:

- **медіа-розрив (Media discontinuity)**: надання послуги передбачає використання тих чи інших інформаційних систем та ресурсів, але потребує транс-

формації даних з одного типу носія інформації на інший (друкування електронного документа, сканування паперового документа та повторне перетворення в електронну форму тощо);

- **відсутність медіа-розриву (*Media continuity*)**: процес надання послуги електронного уряду повністю базується на використанні інформаційно-комунікативних технологій і при цьому повністю виключена проблема медіа-розриву. Наприклад, відсутня необхідність повторного введення інформації в інформаційну систему з паперового документа. Проте з адміністративного погляду необхідне прийняття певного рішення з боку державних службовців у процесі надання послуги;

- **повна автоматизація**: процес надання послуги електронного уряду цілком базується на використанні інформаційно-комунікативних технологій, при цьому повністю виключена проблема медіа-розриву і процес здійснюється виключно в автоматизованому режимі. Для надання послуги не потрібно ніякої додаткової участі з боку державних службовців. Це стосується адміністративних процедур, у яких немає необхідності прийняття тих чи інших рішень залежно від наявності певних виключних індивідуальних обставин.

Кожен із цих варіантів потенційно розширює можливості з погляду ефективності роботи організації. Чим більш глибока підтримка забезпечена з боку інформаційних технологій та глибше рівень автоматизації, тим вища ефективність може бути досягнута.

Упровадженню багатьох напрацювань перешкоджають висока ціна і складність реалізації індивідуальних транзакційних послуг та регламентів, відсутність юридичної бази для повноцінної роботи державних установ з інформацією в електронній формі, яка б забезпечувала законодавчу основу для практичного виключення проблеми медіа-розриву, а також відсутність достатньої кількості висококласних фахівців-державних службовців у державних установах, невисокий рівень заробітної плати, що не створює мотивації до досконалого володіння комп'ютерними технологіями. Однак усі національні програми створення електронного уряду передбачають розвиток транзакційних індивідуалізованих сервісів.

Стандартизація послуг органів влади. Національний Стандарт адміністративної послуги (далі – Стандарт) – це акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру її надання, умови та відповідальних осіб. Установлювати стандартом права і обов'язки громадян забороняється (Постанова КМУ від 17 липня 2009 р. № 737 (“Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг” (із змінами, внесеними постановою КМУ від 11 жовтня 2010 р. № 915)). Адміністративні послуги надаються згідно із Стандартом.

Затверджує Методичні рекомендації з розроблення стандартів адміністративних послуг Міністерство економіки України. Міністерством був виданий Наказ від 12 липня 2007 р. № 219 “Про затвердження Методичних реко-

мендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг”. Метою Рекомендацій, які призначені для використання під час розроблення органами виконавчої влади (ОВВ) стандартів адміністративних послуг, є вдосконалення діяльності адміністративних органів.

Суб’єкти затверджують Стандарт з урахуванням методичних рекомендацій.

Бюджетні установи, яким делеговані повноваження щодо надання адміністративних послуг, надають такі послуги згідно із Стандартом, затвердженим органами виконавчої влади, що делегували їм такі повноваження.

Право надання адміністративної послуги мають два або більше суб’єктів. Відповідальний за надання адміністративної послуги центральний орган виконавчої влади затверджує типовий стандарт надання адміністративної послуги, відповідно до якого інші суб’єкти затверджують власні стандарти надання такої послуги.

Основними поняттями методичних рекомендацій є: Адміністративна послуга; Адміністративний орган; Стандарт.

Одержувач адміністративної послуги – фізична чи юридична особа (резидент або нерезидент), що звертається за адміністративною послугою безпосередньо або через свого законного представника до адміністративного органу.

Запит про надання адміністративної послуги – виражено в усній, письмовій чи електронній формі і представлена до адміністративного органу вимога одержувача щодо надання адміністративної послуги.

Зміст стандарту: Стандарт має включати вимоги, що забезпечують необхідний рівень доступності і якості адміністративної послуги в цілому та на кожному етапі її надання.

Стандарт має забезпечувати мінімізацію витрат часу та інших ресурсів одержувача; передбачати можливість звернення у письмовій та/або усній формі, а також з використанням інформаційно-комунікаційних технологій; закріплювати вимірювані вимоги до якості і доступності адміністративної послуги; враховувати думку та інтереси одержувача.

Стандарт повинен містити:

- перелік категорій одержувачів, у тому числі уразливих верств населення;
- перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги;
- склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги;
- вимоги до строку надання послуги;
- вичерпний перелік підстав для відмови у наданні послуги;
- опис результату, який повинен отримати одержувач;
- інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена;
- вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їхньої кваліфікації;
- вимоги до місця надання послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності;
- режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів;

– черговість надання адміністративної послуги у разі перевищення попиту на послугу над можливістю її надання без очікування.

Мінімальні вимоги стандартів до якості і доступності адміністративної послуги:

- час і строк надання адміністративної послуги;
- запит про надання адміністративної послуги;
- забезпечення сприятливих умов для надання адміністративної послуги;
- використання інформаційно-комунікаційних технологій.

Інформування про стандарт і порядок надання адміністративної послуги здійснюється шляхом:

- опублікування в друкованих засобах масової інформації;
- розміщення в мережі Інтернет на офіційному веб-сайті адміністративного органу;
- розміщення на інформаційних стендах у приміщенні адміністративного органу (незалежно від графіка роботи органу);
- пересилання тексту стандарту поштою в разі надходження відповідного запиту.

У процесі активної інтеграції України до міжнародних економічних та політичних структур актуальним постає питання узагальнення та адаптації світового досвіду побудови системи надання послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування з використанням новітніх інформаційно-комунікаційних, зокрема так званих “портальних” та “хмарних” технологій. Вивчення іноземного досвіду формування та реалізації електронних державних (муніципальних) послуг спонукає до обґрунтованих досліджень сучасного стану цієї проблеми у світі з метою з’ясування доцільності впровадження передових розробок у вітчизняну систему державного управління з урахуванням позитивного досвіду не тільки країн ЄС, а й партнерів по СНД.

Орієнтованість влади на конкретного користувача – центральний елемент реформування державного управління [4]. Вдосконалення сфери управлінських послуг базується на розумінні вимог споживача, тому послуги в режимі он-лайн нічим не відрізняються від інших. Увага до потреб користувача електронних послуг означає, що він не повинен розбиратися в організаційних складнощах урядових структур та їх взаємодій. Мережа Інтернет зможе допомогти в цьому, оскільки дає можливість владі виступати як уніфікованій організації та забезпечувати надання якісних безперервних електронних послуг.

Визначення електронних послуг органів влади. Під *електронними послугами державного управління* розуміється процес формування та реалізації управлінських сервісів органів виконавчої влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій у рамках електронної взаємодії різних суб’єктів влади та громадськості.

До *електронних державних (муніципальних) послуг* слід віднести завершений процес законодавчо визначеної реалізації управлінських сервісів (по-

слуг) органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій через відповідні центри отримання та Екстранет-портали надання за принципом “єдиного вікна” в рамках електронної взаємодії різних суб’єктів влади між собою (government to government, G2G), населенням (government to citizen, G2C) та бізнесом (government to business, G2B), із застосуванням електронно-цифрового підпису та за умови здійснення електронних платежів (для платних послуг).

5.2. Організаційно-управлінські засади реалізації електронних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування

Електронний адміністративний регламент. Поняття “електронний адміністративний регламент” з’явилося на фоні загальних змін форм та діяльності організацій, будь-то комерційна компанія чи державна установа. Невизначене та швидко змінюване зовнішнє середовище потребує швидкої “внутрішньої” адаптації. Регламенти є формальною та жорсткою конструкцією, вони тісно пов’язані із завданнями, які ставляться політичним керівництвом країни: адміністративна реформа, відкритість органів державної влади, ефективність бюджетних видатків, скорочення надлишкових функцій міністерств та інших органів влади.

З погляду зовнішнього користувача – споживача державних послуг для кожної конкретної групи потенційних користувачів електронні процеси та електронний адміністративний регламент мають задовольняти такі вимоги:

- *функціональність*: має бути зрозумілим, у чому полягає суть державної послуги та як вона надається;
- *технічні аспекти*: технічні вимоги до технологій, доступних користувачу, мають бути мінімально можливими;
- *надійність*: сподівання користувача мають узгоджуватися з такими факторами, як час реакції системи тощо. В будь-якому разі користувача необхідно інформувати, що відбувається з процесом надання послуги;
- *зручність використання*: у користувача має бути відчуття простоти використання системи, інтерфейс повинен бути максимально інтуїтивно зрозумілим;
- *концепція навігації*: повинна давати чітке уявлення про те, де зараз користувач перебуває в процесі одержання послуги, що він може зробити в цій точці, як повернутися назад тощо.

Функціональні вимоги до процесів з внутрішнього погляду установи деякою мірою доповнюють перераховані зовнішні вимоги з погляду споживача послуги та включають:

- *технічні вимоги*: можливість безпроблемної інтеграції систем фронт-офісу та бек-офісу;
- *вимоги безпеки*: безпечні транзакції і передача даних по каналах зв’язку, аутентифікація, авторизація, відслідковування історії транзакцій тощо;

– *вимоги з боку законодавства*: цифровий підпис документа має бути узаконеним та прийнятим, моделі виконання державних процесів повинні відповідати вимогам законодавчих актів, моделі процесів – бути легко модифікованими залежно від змін у законах;

– *вимоги до взаємодії*: повинні підтримуватися різні пристрої доступу (браузер, мобільні пристрої), технічні компоненти мають забезпечувати інтегровану реалізацію моделей процесів;

– *організаційні вимоги*: існуючі організаційні структури, ролі та розподіл відповідальності мають відповідати концепції надання послуг електронним урядом.

Загальні функціональні вимоги, що стосуються електронних процесів та регламентів надання послуг, передбачають, що:

– державна послуга має бути доступною через Інтернет;

– інформація про статус процесу та етапи його виконання має бути доступною для всіх осіб (ролей), залучених до цього процесу;

– повинна бути адекватною та зрозумілою відповідність між послугами (зовнішній погляд з боку споживача – громадянина або бізнесу) та процесами (внутрішній погляд установи);

– процес повинен давати змогу здійснити фіксацію різних етапів онлайн-нових транзакцій.

Напрацювання специфікацій, розробка й реалізація інтегрованих державних послуг потребують підходу, що поєднує проектування “згори донизу” та “знизу вгору”. Підхід до проектування “згори донизу” потрібен для забезпечення цілісності та єдності, підхід “знизу вгору” критично важливий з погляду практичної реалізації конкретної послуги та державного процесу.

Процес проектування можна розглядати як матрицю розміром 3х3. Горизонтальні рівні включають:

– високорівневу архітектуру інформації – основу для напрацювання XML-схем опису державних документів та процесів;

– ідентифікацію повторно використаних елементів і шаблонів проектування, які зменшують витрати;

– розробку електронних послуг (функціональні вимоги, проектування структури електронних документів і повідомлень та їх реалізація на основі XML-схем).

Вертикальні рівні включають:

– функціональні вимоги, що базуються на сценаріях використання;

– проектування у технологічно нейтральній формі;

– практичну реалізацію з використанням конкретних технологічних рішень та XML-схем.

Електронна взаємодія процесу надання послуг. Велика увага приділяється взаємодії між клієнтами (громадянами, бізнесом), фронт-офісом (інтерфейсна для користувача частина), середнім офісом (аутифікація, авторизація, інтеграція процесів, середовище безпечних транзакцій тощо) та бек-офісом (середовище реалізації ключових процесів) (рис. 5.7).



Рис. 5.7. Моделі процесів та інтегрована платформа електронного уряду з погляду користувача

Виділяються такі фази процесів (регламентів) надання державних послуг в електронному формі:

– *інформування та визначення бажань користувача* (може прочитати інформацію про послугу, дізнатися, як подати заявку на її одержання, контакти, обов'язкові умови). Інформація може бути надана в режимі он-лайн, через одержання електронної версії формуляра, через відправлення документів звичайною поштою або особистий контакт. Фаза інформування може бути реалізованою у формі одно- чи двоспрямованої взаємодії. В першому випадку інформація публікується на порталі, в другому передбачається інтерактивна взаємодія з установою;

– *“укладання угоди”* (заповнюються та відсилаються форми, досягнуті домовленості підписуються та стають контрактними зобов'язаннями). Після цього активізується адміністративний процес (регламент). Заява для надання послуги передається з рівня фронт-офісу на рівень бек-офісу для подальшої обробки;

– *надання та оплата послуги* (процес (регламент) виконуються, результати передаються користувачу, який оплачує надану послугу). Ця фаза є найбільш складною з чотирьох, оскільки саме на ній реалізуються всі кроки та операції процесів, починаючи з простих та добре структурованих і закінчуючи погано структурованими етапами прийняття рішення та реалізації демократичних процедур;

– *фаза після надання послуги* (після надання послуги для державної установи процес (регламент) не закінчений). На цьому етапі необхідно передбачити можливості обробки заяв із скаргами, повторного звернення. Часто потрібні певні дії із забезпечення юридичних вимог статистичного та звітного характеру про надані послуги.

Архітектура реалізації електронних послуг органів влади. Розподіл функціоналу між різними елементами архітектури наведено на рис. 5.8.

1. *Середовище виконання послуг та регламентів* опрацьовує запити на надання державних послуг, які ініційовані з боку системи, що запитує про послугу, наприклад порталу. При цьому ініціюється сам процес надання послуги в рамках середовища виконання.

2. *Середовище створення послуг* вміщує інструменти для створення і супроводження послуги та відповідних процесів (регламентів).

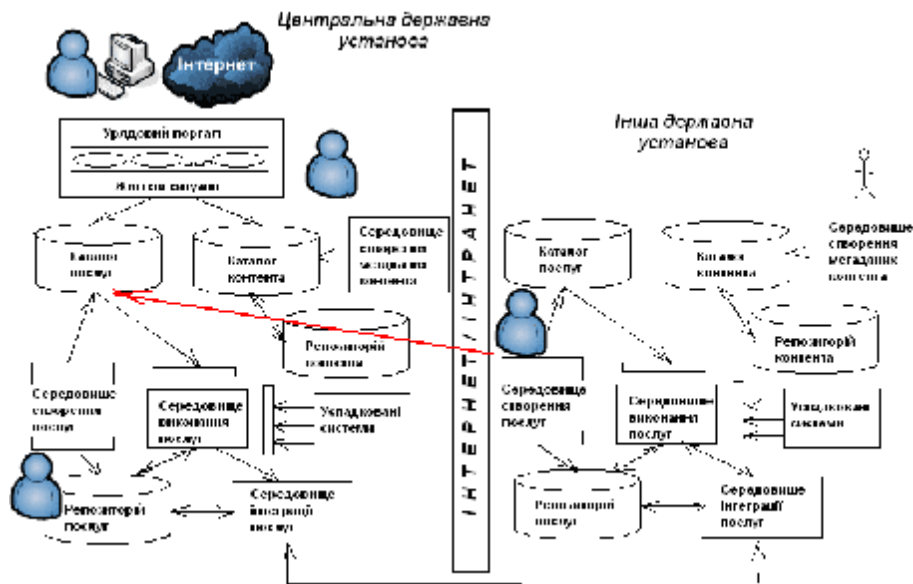


Рис. 5.8. Архітектура середовища реалізації електронних державних послуг, процесів та регламентів: досвід Росії

3. *Репозиторій послуг та регламентів* слугує сховищем створених послуг і відповідних процесів (регламентів). Репозиторій вміщує інформацію про процес надання послуги державною установою разом з описом послуги та іншою інформацією, необхідною для реалізації послуги.

4. *Каталог послуг та регламентів* включає всі метадані, що стосуються послуг, які надаються. Це дає змогу установі, постачальнику послуги публікувати інформацію про неї, а споживачу послуги – знайти її та одержати до неї доступ, використовуючи інші компоненти архітектури. Центральний каталог послуг вміщує метадані всіх державних послуг, в той час як каталог усіх окремих установ повинен вміщувати метадані послуг, які стосуються тільки певної установи. Різниця між репозиторієм послуг та каталогом послуг полягає в тому, що репозиторій зберігає інформацію, необхідну для реалізації процесу надання послуги, а каталог послуг використовується для створення бази даних послуг і їх пошуку користувачем та іншими відомчими інформаційними системами.

5. *Каталог контенту* зберігає всі метадані контенту державних установ. Під контентом розуміються будь-які інформаційні ресурси, які можуть знадобитися в процесі надання послуги та бути описані посиланням на URI. Сам контент зберігається в репозиторії контенту.

6. *Репозиторій контенту* вміщує безпосередні дані, які можуть знадобитися в процесі реалізації електронного адміністративного регламенту з надання державної послуги. Структура цих даних описана метаданими в каталозі контенту.

7. *Середовище інтеграції* послуг забезпечує процеси інтеграції елементарних послуг та процесів у межах однієї установи, а також можливість інтеграції послуг та процесів у разі міжвідомчої взаємодії (компонентні послуги).

Процеси надання послуг також відображені на рис. 5.9, 5.10.

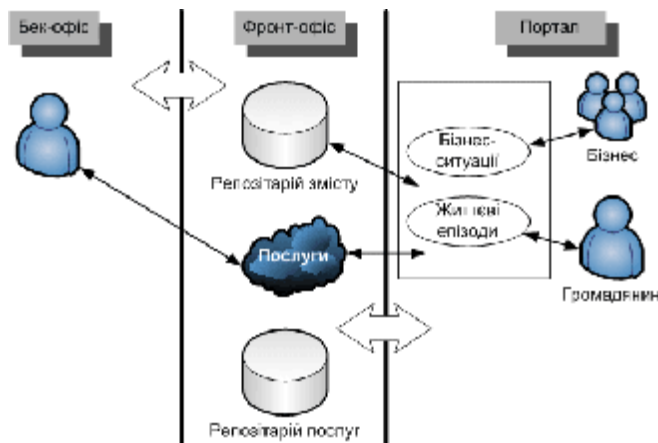


Рис. 5.9. “Життєва ситуація” в контексті архітектури електронних регламентів

Елементарні послуги органів влади. Параметри, які характеризують послугу та процес її реалізації, можна розділити на три групи:

- на вході послуги (процесу);
- на виході послуги (процесу);
- які описують виконання процесу (регламенту) надання послуги.

У разі елементарної державної послуги параметри опису процесу характеризують логіку процесу, яка в

нього закладена і може визначатися, змінюватися під час реалізації процесу. У разі композитної послуги параметри опису процесу є об’єднанням параметрів усіх елементарних послуг, а також проміжних параметрів, пов’язаних з передачею результатів на виході окремих елементарних послуг та процесів на вході інших послуг і процесів.

Атрибутами елементарних державних послуг є (нижченаведений список не є вичерпним):

- назва послуги;
- потенційні одержувачі послуги (категорії громадян або бізнесу, які мають право на одержання певної послуги);
- інформація про особу/організацію, які надіслали запит про послугу (наприклад ПІБ, місце проживання, номер паспорта, номер кредитної картки тощо);
- вхідна інформація (наприклад форма заяви, документи тощо);
- результат надання послуги (інформація на виході), наприклад документи, сертифікати тощо;
- контент, пов’язаний з послугою, – інформація, опис послуги тощо;

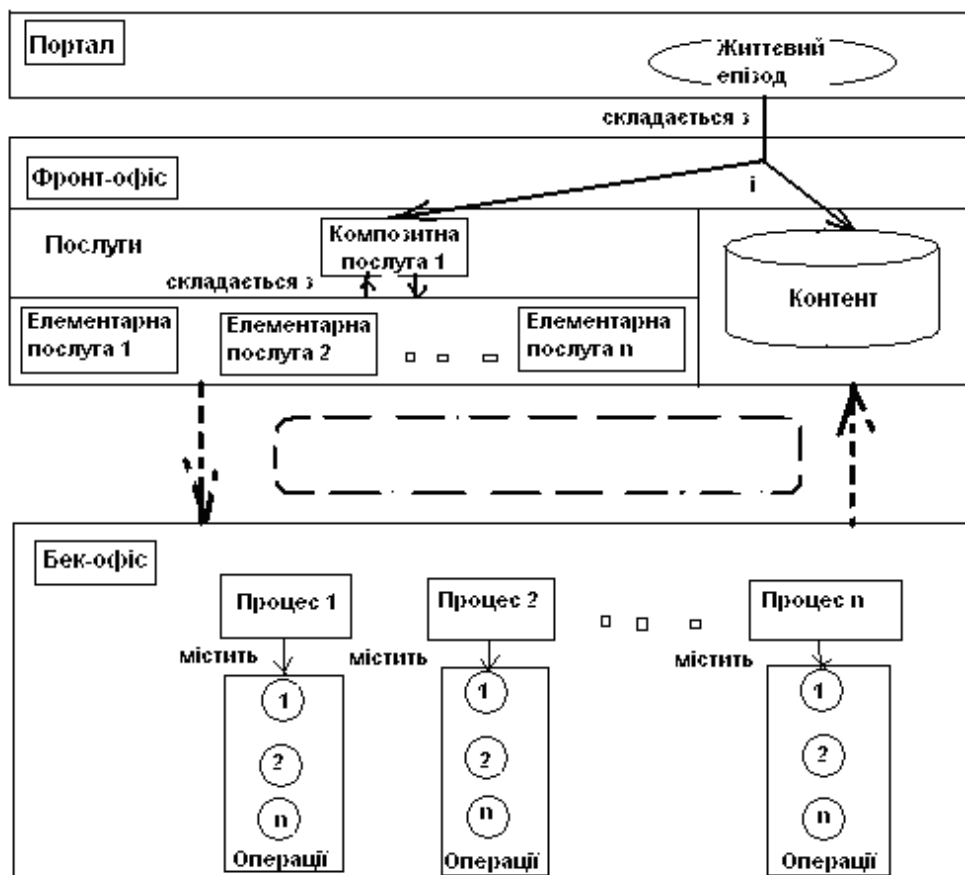


Рис. 5.10. Взаємозв'язки між життєвими ситуаціями, послугами та процесами

- час, який потрібен на надання послуги (наприклад 1 місяць на видачу нового закордонного паспорта);
- відповідальна організація (місцевий орган влади, міністерство);
- контактна особа (державний службовець, який відповідає за взаємодію з громадянами/бізнесом у процесі надання послуги);
- номер телефону для одержання інформації про послугу.

Композитні електронні послуги органів влади. Елементарні державні послуги та процеси, які є частиною надання композитної послуги, можуть надаватися або послідовно, або паралельно (рис. 5.11).

Використання загальних стандартних підходів до проектування послуг відображає потреби всіх зацікавлених сторін, зокрема зменшення дублювання інформації та усунення необхідності повторного введення даних; зниження ризику та усунення необхідності повторної розробки через багаторазове використання шаблонів розробки ("патернів"), компонентів і ресурсів, а також зменшення вартості інтеграції систем та витрат на супроводження.

Опис методики розробки електронних послуг у русі “зверху донизу” послідовно покриває такі рівні:

- високорівневу архітектуру інформації;
- багаторазово застосовані елементи;
- розробку електронних послуг.

Високорівнева архітектура інформації, яка потрібна для надання послуги в електронній формі, повинна включати такі елементи (рис. 5.12):

- загальну інформаційну модель державних послуг, що являє собою високорівневий опис державних процесів надання послуги. Модель створює основу для інтеграції державних процесів як усередині установи, так і між ними;

- каталог стандартних державних даних, який повинен описувати елементи даних і типи даних, які використовуються як у загальній інформаційній моделі державної послуги, так і в довідковій моделі повідомлень;

- довідкову модель повідомлень (державних документів) – високорівневу довідкову модель інформації, якою обмінюються між собою як прикладні системи різних установ, так і системи всередині установ. Ця модель забезпечує одноманітну структуру повідомлень та змісту повідомлень (державних електронних документів), що має суттєво знизити вартість розробки інтерфейсів та побудови зв’язків між додатками.

Якщо загальна інформаційна модель державної послуги є моделлю реального світу взаємодії громадян і бізнесу з установами та установами між собою, то довідкова модель повідомлень достатньою мірою є технічною моделлю повідомлень, якими обмінюються інформаційні системи установ між собою (рис. 5.12).

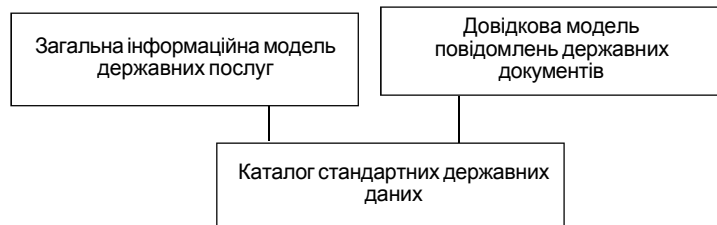


Рис. 5.12. Основні елементи високорівневої архітектури інформації державних послуг

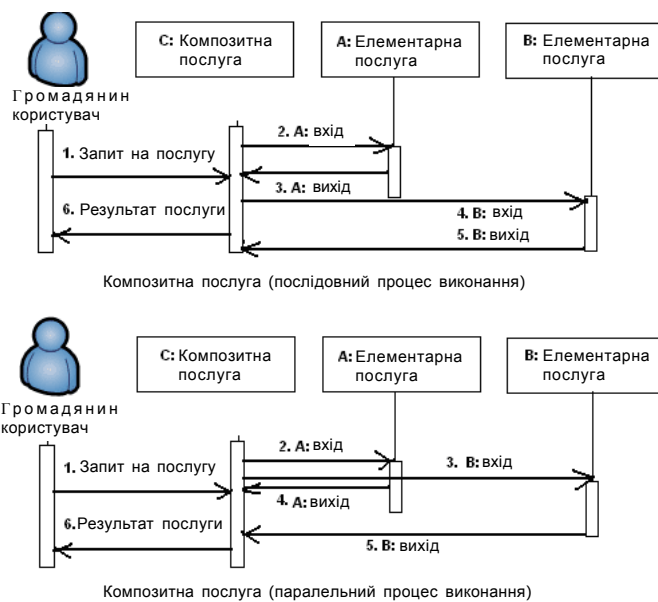


Рис. 5.11. Послідовність надання композитної послуги

Другий рівень загальної методики розробки державних послуг описує набір багаторазово задіяних елементів:

- шаблонів: процедури перевірки адреси, перевірки набору інформації про особу на відповідність, перевірка цифрового підпису тощо. Доцільно накопичувати подібні шаблони (елементи додатків) централізовано, що спрощує розробку послуг;

- компонентів дизайну. Ці компоненти вміщують шаблони часто повторюваних наборів інформації (приклади – демографічні дані про громадян, інформація про деталі банківського рахунку тощо);

- технологічних компонентів.

Найнижчим рівнем методики є розробка специфічної державної послуги, яка включає:

- функціональні вимоги;
- проектування у технологічно нейтральній формі;
- практичну реалізацію.

Результатом запровадження методики є цілісний набір специфікацій та стандартів, які можуть використовуватися державними установами, а також організаціями, які з ними взаємодіють.

Розробка стандартів для забезпечення сумісності між державними установами є високопріоритетним завданням. Державні установи використовують різні архітектури даних для забезпечення реалізації своїх функцій, які належать до найрізноманітніших предметних сфер. Ці предметні сфери можна розділити на дві великі групи:

- *гомогенні*, що відповідають послугам, які надаються однією окремою установою. Це є елементарною послугою та передбачає використання централізованої архітектури інформаційних систем, централізованої бази даних;

- *гетерогенні*, що базуються на використанні різних архітектурних рішень та баз даних або всередині великих, територіально відокремлених установ, або різних установ (композитні послуги). В цьому разі основна увага в процесі стандартизації приділяється обміну даними між різними типами систем.

Вимоги краще розробляти групі інформаційних аналітиків та фахівців у конкретній предметній сфері, метою якої є фіксація повних вимог для кожної послуги у формі, яка максимально зрозуміла розробникам, користувачам та створює основу для тестування на відповідні вимоги.

Для розробки функціональних вимог рекомендується використовувати такі інструменти:

- загальний опис послуги;
- варіанти використання і діаграми варіантів використання в нотації UML для ідентифікації всіх учасників процесу надання та одержання послуги;
- UML-діаграму діяльності;
- опис кожної діяльності (активності);
- UML-діаграму класів;

- мапування (встановлення відповідності) елементів даних, які потрібні для надання послуги, з каталогом стандартних державних послуг.

Каталог стандартних державних даних має включати кілька словників:

- *загальний словник для опису державних послуг* (визначає загальні стандарти на інформацію, яка стосується всіх державних установ на національному рівні. Елементи: назва послуги, опис процедури, необхідні документи тощо);

- *спеціалізований словник для опису державних послуг* (забезпечує створення контенту та опису послуг, пов'язаних з конкретними державними установами та органами влади. Приклади: назва та адреса установи, контактна інформація про посадовця, відповідального за надання послуги, канал надання послуги тощо);

- *словник для опису життєвих епізодів та бізнес-ситуацій* (елементи цього словника значною мірою є підмножиною словника для опису загальних державних послуг);

- *словник опису повідомлень* (потрібні для точного опису електронних повідомлень, які циркулюють між відомчими інформаційними системами. Наприклад, час відправки, вкладений об'єкт тощо);

- *словник опису метаданих* (метадані – це короткий опис вмісту інформації. Мають важливе значення для забезпечення ефективного пошуку інформації (на порталі), опису слабкоструктурованої інформації (документів), створення архівів із записами електронних документів).

Інформаційна модель послуг органів влади. Загальна інформаційна модель державних послуг (рис. 5.13) складається з восьми класів інформаційних об'єктів:

- послуги;
- сервісної взаємодії;
- суб'єкта;
- ідентифікатора;
- місцеположення;
- свідоцтва;
- результату;
- правила.

Під **послугами** розуміються продукти та послуги, які виробляються або надаються державними організаціями: виплати соціальної допомоги, забезпечення доступу до державної інформації та статистичних даних (та відповіді на певні запити), збирання податків, реєстрація народження та смерті, видача ліцензій, надання медичних послуг тощо, а також продукти та послуги третіх організацій, які купуються для державних установ. Послуги складаються з підпослуг, або операцій. Наприклад, послуга “Видача паспорта громадянину” може вклю-

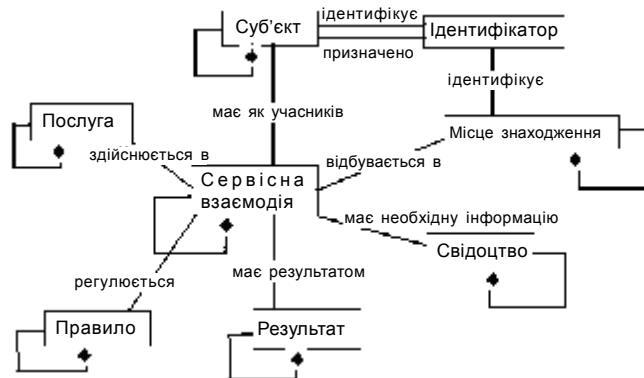


Рис. 5.13. Загальна інформаційна модель державних послуг

чати такі складові: а) прийняття заяви на видачу паспорта; б) перевірку інформації про заявника; в) підготовку самого паспорта; г) його видачу.

Кожна послуга може передбачати кілька сервісних взаємодій. **Сервісна взаємодія** – це інформаційний обмін між загальною групою учасників (суб'єктів), що пов'язаний з певними операціями (активністю), виконання яких регламентовано правилами, потребує пред'явлення певних свідоцтв та на виході якого одержується певний результат. Кожна сервісна взаємодія орієнтована на досягнення деякої мети для первинного (головного) учасника. Значна частина інформації, яка потрібна для документування сервісної взаємодії, існує в описі послуг, суб'єктів, місцеположення, свідоцтв, результатів та правил.

Суб'єктами є всі сутності, про які записується інформація. Суб'єкти можуть бути фізичними (люди або машини) або абстрактними (організації); бути пов'язаними між собою: наприклад, дві людини можуть перебувати в шлюбі або людина може бути співробітником певної організації та обіймати певну посаду. Суб'єкти також можуть бути контейнерами, що містять у собі інші суб'єкти, відігравати роль ресурсів, а також бути створеними, зміненими або використаними в процесі сервісної взаємодії.

Ідентифікація суб'єктів – важливе завдання всіх інформаційних систем. В ідеалі кожний суб'єкт повинен мати унікальний ідентифікатор, але дуже часто це неможливо або недоцільно з практичних міркувань. Ідентифікатор може посилатися або на індивідуальний об'єкт (наприклад конкретну людину або серійний номер комп'ютера), або на категорію об'єктів.

Можуть використовуватися м'які ідентифікатори: ім'я, адреса, дата народження, стать тощо. Вони є м'якими, оскільки людина може змінювати свої імена або адресу, стать.

У будь-якому контексті необхідно ідентифікувати:

- ідентифікатори, які використовуються;
- спосіб ідентифікації самої організації, що призначає ідентифікатори іншим;
- інформацію, яка стає доступною, якщо відомий ідентифікатор.

Місцеположення є місцем, з яким асоціюється сервісна взаємодія. Воно використовується для позначення того, де відбуваються події (взаємодії), та інших пов'язаних із цим місць. Місцеположення можуть бути асоційованими з іншими місцеположеннями. Наприклад, один і той самий будинок може бути асоційованим з різними місцеположеннями: з межами певного адміністративного району, ділянкою певного медичного обслуговування, регіоном, країною тощо (рис. 5.14).

Свідоцтво використовується для опису того, що є на вході процесу, включаючи відповідну супровідну інформацію, яка береться до уваги до моменту її використання в рамках сервісної взаємодії. Свідоцтвами, наприклад, можуть бути документи, які надаються громадянином або організацією при поданні заявки на одержання послуги та які в подальшому використовуються для прийняття рішення.

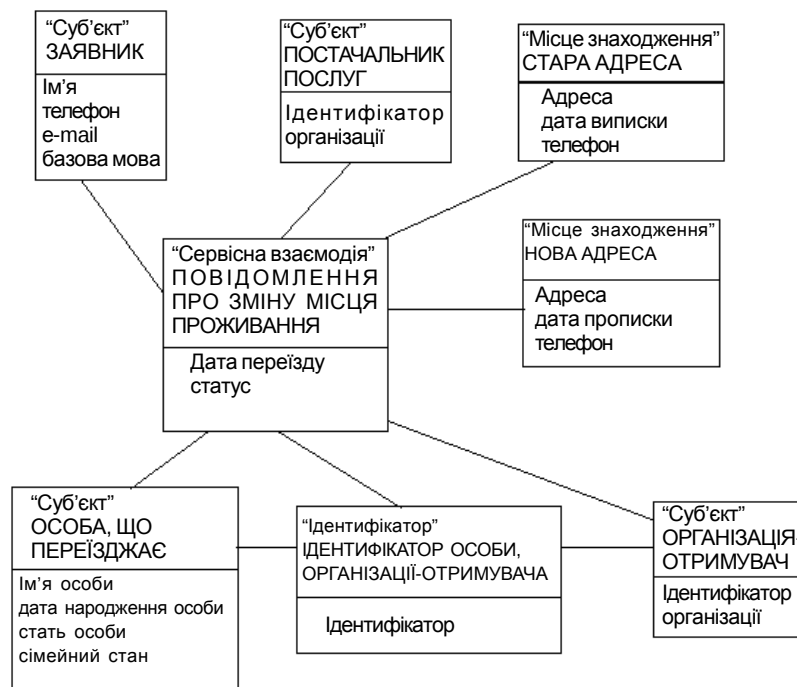


Рис. 5.14. Класи для сервісної взаємодії
“Зміна місця проживання”

Один елемент свідоцтва в різний спосіб може бути пов’язаним з іншими його елементами. Свідоцтво може бути результатом попередньої сервісної взаємодії.

Результат – це інформація, яка є підсумком сервісної взаємодії за участю одного суб’єкта або множини суб’єктів. Це може бути видана ліцензія, паспорт, матеріальна допомога тощо. Інші типи результатів – плани, графіки та замовлення. Розгляд результатів повинен включати постумови та відповідальність кожного суб’єкта.

Під поняття “результат” підпадає більшість фінансових транзакцій, оновлення записів у базах з інформацією про клієнтів, створення листа.

Правила включають нормативні документи та обмеження, що належать до сервісної взаємодії, які адміністративні процеси та державні інформаційні системи повинні задовольняти. Правила можуть бути простими та жорстко заданими або бути багаторівневою ієрархією критеріїв прийняття рішень, а також мати юридичний (правовий), логічний, процедурний характер або бути тимчасовими.

У процесі надання електронних державних послуг використовуються шаблони, які описують загальні способи виконання робіт. **Шаблон** – це явно іменованний опис проблеми та рішення, які можуть бути повторно застосовані в новому контексті, плюс рекомендації з їх використання та коментарі з приводу можливих компромісів, пов’язаних з їх застосуванням.

Багаторазово задіяними шаблонами є :

- відправка підтвердження про одержання документа;
- процедура перевірки адреси;
- аутентифікація цифрового підпису;
- ідентифікація людини на основі наданих нею свідоцтв.

Таким чином, державні послуги та регламенти, “життєві епізоди” та “бізнес-ситуації” є функціональними концепціями в технологіях електронного урядування. Ідентифікація взаємозв’язків між ними важлива під час розробки архітектурної моделі електронного уряду, якщо розглядати державу як постачальника широкого спектра елементарних та композитних державних послуг громадянам, державним установам та бізнесовим структурам. З огляду на міжнародний досвід упровадження технологій електронного урядування слід зазначити, що найбільш ефективними є електронні державні послуги, орієнтовані на “життєві епізоди” та “бізнес-ситуації”, які відрізняються такими характеристиками, як орієнтація на споживача, прозорість і принцип “єдиного вікна”.

Існує чотири фази регламентів надання державних послуг в електронному вигляді: інформування та визначення бажань користувача (реалізується у формі одно- чи двоспрямованої взаємодії споживача та державної установи), “укладання угоди” (заповнюються та відсилаються форми, досягнуті домовленості підписуються та стають контрактними зобов’язаннями), надання та оплата послуги (регламент виконується, результати передаються споживачу, який оплачує надану послугу), фаза після надання послуги (можливість обробки заяв із скаргами, повторне звернення, забезпечення юридичних вимог статистичного та звітного характеру щодо наданої послуги).

Реалізація засобів електронного уряду дає можливість кардинально підвищити якість державних послуг громадянам. Слід зазначити, що новий рівень цих послуг буде досягнуто через трансформацію та вдосконалення системи інтеграції відомчих інформаційних систем та державних, регіональних і муніципальних інформаційних ресурсів. Інтеграція міжвідомчої взаємодії і надання інтегрованих послуг за допомогою центральних урядових порталів, порталів регіональних та місцевих органів влади дасть змогу підвищити ефективність роботи державного апарату, обмежити можливості для фінансових махінацій, порушення законів, ухилення від сплати податків тощо.

5.3. Розроблення та впровадження порталів послуг органів влади

Реалізувати відкритість державної влади в Україні можливо лише завдяки забезпеченню вільного доступу громадськості до механізмів реалізації її управлінських рішень. В умовах проведення адміністративної реформи та подальшої інтеграції української громади у світову економічно-розвинену спільноту новітній етап розвитку державотворення вимагає інноваційних механізмів реалізації інформаційної політики на основі впровадження сучасних програмних продуктів. У процесі здійснення організаційно-інституційних перетворень ви-

конавчої влади необхідно створити умови для технологічної реалізації інформаційного забезпечення державного управління. Інформація – це предмет управлінської праці, а більшість сучасних важелів впливу суб'єкта управління на об'єкт здійснюється шляхом реалізації державних та муніципальних послуг. Діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері надання управлінських послуг потребує вдосконалення їх електронної інфраструктури шляхом впровадження порталних технологій.

Етапи реалізації електронної взаємодії порталу послуг. Відповідно до класичної теорії розвитку “E-governmentcy” та її адаптації до вітчизняних реалій реформування державного управління, що базуються на інноваційних принципах сервісної держави, портали надання послуг державного управління створюються за п'ятьма етапами розвитку електронної взаємодії, а саме:

I етап – інформативно-організаційний: на первинному електронному ресурсі для ознайомлення громадян поширено загальну інформацію (із застосуванням пошукового сервісу) як про процедуру та місце отримання державної або муніципальної послуги, так і про суб'єкти її надання (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, підприємства, установи та організації, які перебувають у їх підпорядкуванні);

II етап – комунікативно-забезпечувальний: у контенті веб-сайта (базового прототипу веб-порталу) створено необхідні масиви (бази) даних про послуги та розміщено необхідні форми, бланки, шаблони, зразки з метою “скачування”, тактильного заповнення й подальшого подання (особистого) до відповідних суб'єктів або центрів надання послуг;

III етап – інтерактивно-процедурний: на створеному веб-порталі розпочато двосторонню реалізацію взаємодії “надавач-користувач послуги” через безпосереднє електронне заповнення відповідних форм, бланків і шаблонів, проведення моніторингу процедури (отримання інформації про перебіг) надання сервісу із зазначенням конкретних виконавців, кінцевого строку (терміну) реалізації та місця отримання результатів;

IV етап – операційно-транзакційний: на багатофункціональному веб-порталі забезпечено процедурно завершену двосторонню взаємодію надавача та користувача послуги, який, звертаючись за її отриманням (подаючи всі необхідні е-документи), має можливість не тільки інтерактивно здійснювати моніторинг процесу реалізації сервісу (одержувати інформацію про перебіг процедури), а й отримувати кінцевий результат (продукт) виконання в електронному вигляді із застосуванням електронно-цифрового підпису (або електронне підтвердження фактичного результату виконання), здійснивши відповідні (у разі необхідності) е-платежі в тому випадку, коли це не заборонено законодавством;

V етап – тотально-всеохопний (глобальний): розбудовується єдина система електронних ресурсів органів державного управління, яка охоплює всі портали послуг, що надаються органами влади та делегуються приватному сектору (реалізовано найскладніший рівень застосування електронної демократії). Користувачі

порталів не лише отримують продукти (результати) сервісної діяльності влади, а й здійснюють громадський контроль за її виконанням й безпосередньо впливають на формування державної політики у сфері надання послуг [7].

Пріоритетом побудови сервісної держави в Україні є ефективне інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади у сфері надання послуг фізичним та юридичним особам. Саме для створення умов з упровадження новітніх ІТ-інновацій необхідно використовувати відповідні програмні продукти та комплексні інформаційні рішення (насамперед сучасні порталні технології), які забезпечуватимуть надання широкого спектру управлінських послуг через мережу Інтернет. Електронне представництво того чи іншого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного підприємства чи установи шляхом створення веб-сайтів стало звичайним явищем, а їх інтеграція у глобальне інформаційне середовище вже остаточно й успішно відбулася.

Наступним етапом еволюції електронного управління є впровадження сучасних державних порталів, внутрішньоорганізаційна побудова яких неминуче сприятиме підвищенню ефективності їх зовнішньої діяльності. Адже на відміну від звичайних веб-сайтів сучасні внутрішні (Інтранет) портали забезпечують: обмін інформацією як між окремими державними службовцями, так і між структурними підрозділами (департаментами, управліннями, відділами тощо); спрощений пошук інформації, необхідної для виконання службових обов'язків; безперервну організацію роботи та інтерактивну взаємодію з електронними ресурсами зовнішнього (Інтернет) порталу; інтеграцію з іншими органами державного управління через зовнішній портал за допомогою внутрішнього програмного забезпечення.

Портиали послуг органів влади. Інтранет-портал органу державного управління уособлено представлятиме систему актуальних електронних ресурсів широкого функціоналу для розміщення та поширення всередині мережі установи внутрішньої інформації (як відкритої, так і з обмеженим доступом – конфіденційної, таємної та службової). Дані у процесі пошуку з різних джерел інтегруються в єдину інформаційну базу знань з необхідним захистом від зовнішнього втручання та відповідними правами доступу.

Ефективна робота внутрішнього порталу сприятиме інтерактивному формуванню зовнішньо представлених електронних ресурсів, які, крім інформування суспільства про законодавчу, виконавчу та судову діяльність того чи іншого суб'єкта (державного органу, структурного підрозділу, державного службовця), справлятимуть “електронний вплив” на об'єкти державного управління у трьох напрямках: G2B (державні органи – бізнес-структури), G2C або G2O (державні органи – громадяни або організації, які виступають споживачами управлінських послуг) та G2G (взаємодія державних органів). Саме для реалізації ефективної комунікативної взаємодії між всіма учасниками управлінського процесу в рамках моделі G2G перед державою постає стратегічне завдання об'єднання порталів органів державної влади в єдину мережеву

ІТ-інфраструктуру – Екстранет-портал. Створення такої об'єднуючої інфраструктури приведе до підвищення ефективності державного управління шляхом централізованої інформаційної підтримки відповідних рішень, що одночасно знизить управлінські ризики. Використовуючи технології аналітичного апарату сучасних державних веб-порталів, керівники владних органів усіх рівнів матимуть можливість не тільки спрогнозувати та проаналізувати будь-які наслідки прийняття того чи іншого рішення, а й отримати оперативну інформацію від підпорядкованих підрозділів (структур) та здійснювати контроль за виконанням поставлених завдань.

Створення єдиного електронного простору державного управління вкрай необхідне для вирішення будь-якого завдання галузі шляхом використання уніфікованого інформаційного апарату аналітичної обробки, під яким розуміється виявлення тенденцій, прогнозування показників, передбачення наслідків управлінських рішень за рахунок мінімізації управлінських помилок. Сучасний Екстранет-портал, наприклад на рівні суб'єкта Російської Федерації, є інформаційно-аналітичною системою технологій, що містить такі функціональні підсистеми: моніторинг та прогноз соціально-економічного стану регіонів; моніторинг та прогноз діяльності юридичних осіб; моніторинг та прогноз демографічної ситуації; моніторинг землі та нерухомості; моніторинг нормативно-правової інформації на центральному та регіональному рівнях; портал Федерального округу та електронні представництва його суб'єктів; стандартизована система електронного документообігу.

Ураховуючи цілий спектр таких актуальних потреб, як інформаційна різномірність, територіальне розташування, технологічна відмінність побудови центральних та регіональних веб-сайтів органів виконавчої влади, реалізувати єдину інформаційно-аналітичну систему всього державного управління України можливо лише за допомогою технологій порталних платформ. Тому будувати ефективні веб-портали на засадах єдиного стандарту за встановленим алгоритмом можливо лише шляхом централізованого впровадження відповідних функціонально-технологічних механізмів інформаційного забезпечення державного управління (зокрема, реалізації управлінських послуг), під якими розуміються практичні засоби, інструменти та заходи з впровадження програмного забезпечення для розроблення та застосування комплексних інформаційних рішень в органах державної влади та місцевого самоврядування.

У вітчизняному законодавстві ще й досі не існує дефініцій понять “веб-сайт” та “веб-портал”, а їх трактування наводиться лише в деяких підзаконних актах. Так, згідно з Наказом Держкомітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України “Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади” веб-сайт – це сукупність програмних та апаратних засобів з унікаль-

ною адресою у мережі Інтернет разом з інформаційними ресурсами, що перебувають у розпорядженні певного суб'єкта й забезпечують доступ юридичних і фізичних осіб до цих інформаційних ресурсів та інші інформаційні послуги через мережу Інтернет; а веб-портали – веб-сайти, що організовані як системне багаторівневе об'єднання різних ресурсів і сервісів для забезпечення максимальної можливості доступу до інформації та послуг.

Класифікація порталів послуг. У зарубіжній науковій літературі на основі даних різних світових аналітичних агенцій неодноразово робилися спроби класифікувати портали за видами та ознаками, але й досі єдиної загально-визнаної градації так і не було досягнуто. Тому, беручи за основу, систематизуючи та вдосконалюючи класифікаційні гіпотези різних бізнес-аналітиків та вчених, пропонуємо власну модель структурування спектра існуючих порталів за п'ятьма критеріями:

- структурно-мережевою побудовою: зовнішні (Інтернет) та внутрішні (Інтранет);
- функціональністю реалізації та стратегією розвитку: вертикальні, горизонтальні та змішані (мікс-портали);
- суб'єктами управління контентом: державні, комерційні (бізнес), громадські тощо;
- об'єктами користування та доступу до контенту: суспільно-масові (загальнодоступні), колективно-групові (організаційні або корпоративні), особисто-індивідуальні;
- тематикою призначення: інформаційні, правові, соціальні, освітні та ін.

Вертикальними слід вважати вузькопрофільні портали, спрямовані на доступ та обслуговування конкретних тематичних функцій (сервісів, додатків) тієї чи іншої сфери діяльності (тобто зорієнтовані на конкретну тематику, яку вони розкривають “вглиб” – звідси й визначення “вертикальний”). Прикладом вертикальних є портали туроператорів, офтальмологічних центрів, виробників мобільних телефонів тощо.

Горизонтальними називають портали загального характеру, служби яких об'єднують та інтегрують різні специфічні додатки та інструменти (охоплюють різноманітні тематичні напрями, розкриваючи їх “паралельно” або “горизонтально”). Прикладом горизонтальних порталів є “Google”, “Meta”, “Яндекс”, які об'єднують каталоги Інтернет-ресурсів, інструменти пошуку інформації, поштові сервіси, електронну комерцію тощо. Розподіл на горизонтальні та вертикальні портали є досить умовним, оскільки завжди важко визначити межі будь-якої сфери їх застосування. Наприклад, портал державних послуг Російської Федерації (www.gosuslugi.ru), з одного боку є вертикальним, оскільки реалізує безпосередній механізм надання послуг, а з другого – горизонтально розвиває сферу “e-government” в цілому, а також забезпечує громадян правовою та інституційною інформацією. Тому вважаємо за необхідне окремо виділити змішані портали (або мікс-портали), які одночасно поєднують у собі горизонтальну та вертикальну складові функціонування і розвитку.

Реалізація порталних платформ у державному управлінні.

Складність процесу організації інформаційного простору в середині державного органу, підприємства чи установи, що являє собою вузьку організацію об'єднаних спільною метою та завданнями користувачів, зумовлює вибір спеціальних технологій з побудови внутрішнього веб-порталу. У цьому контексті таке комплексне інформаційне рішення за ідеологією створення та практичною реалізацією є подібним до формування структури “корпоративного” порталу, який широко використовується у сфері бізнесу. Слід зауважити, що вимоги до державних порталів мають певну особливість у зв'язку з унікальністю їх діяльності, зокрема в контексті надання управлінських послуг. Побудова веб-порталу силами фахівців структурних ІТ-підрозділів органів влади є досить трудомістким та масштабним проектом, тому запровадження готових порталних платформ світових виробників у сферу державного управління значно спростить його реалізацію та зменшить розмір бюджетних витрат. Для оптимального вибору необхідної порталної платформи проаналізуємо досвід упровадження відповідного програмного забезпечення від світових виробників у галузь державного управління.

Упродовж 2008-2011 рр. відповідно до маркетингового дослідження ринку внутрішніх корпоративних порталів, яке проводилось аналітико-консалтинговим агентством “Gartner”, його незмінними лідерами є корпорації “Microsoft”, “Oracle”, “IBM” та “SAP”, до яких в останні два роки приєдналася й компанія “Liferay”, що пропонує порталну платформу з відкритою ліцензією. Звіт щорічного дослідження агентства подається у вигляді так званого “Магічного квадранту” (Magic Quadrant for Horizontal Portals), у якому для оцінки діяльності виробників порталних платформ ринок ІТ поділено на чотири умовних сегменти (аутсайтери, прагматики, претенденти та лідери), а місце перебування компаній залежить від значень критеріїв, що обчислюються на основі двох лінійно-прогресивних експертних шкал “завершеність бачення” на осі абсцис та “здатність до реалізації” на осі ординат [26; 27; 35]. Становить інтерес те, що дуже близько до лідерів у сегментах “претенденти” та “прагматики” (провидці) перебувають ще дві компанії, які продукують відкриті порталні рішення: це “Open Text” та “Red Hat», а також виробник популярних нині хмарних технологій – корпорація “Covisint” (рис. 5.15).

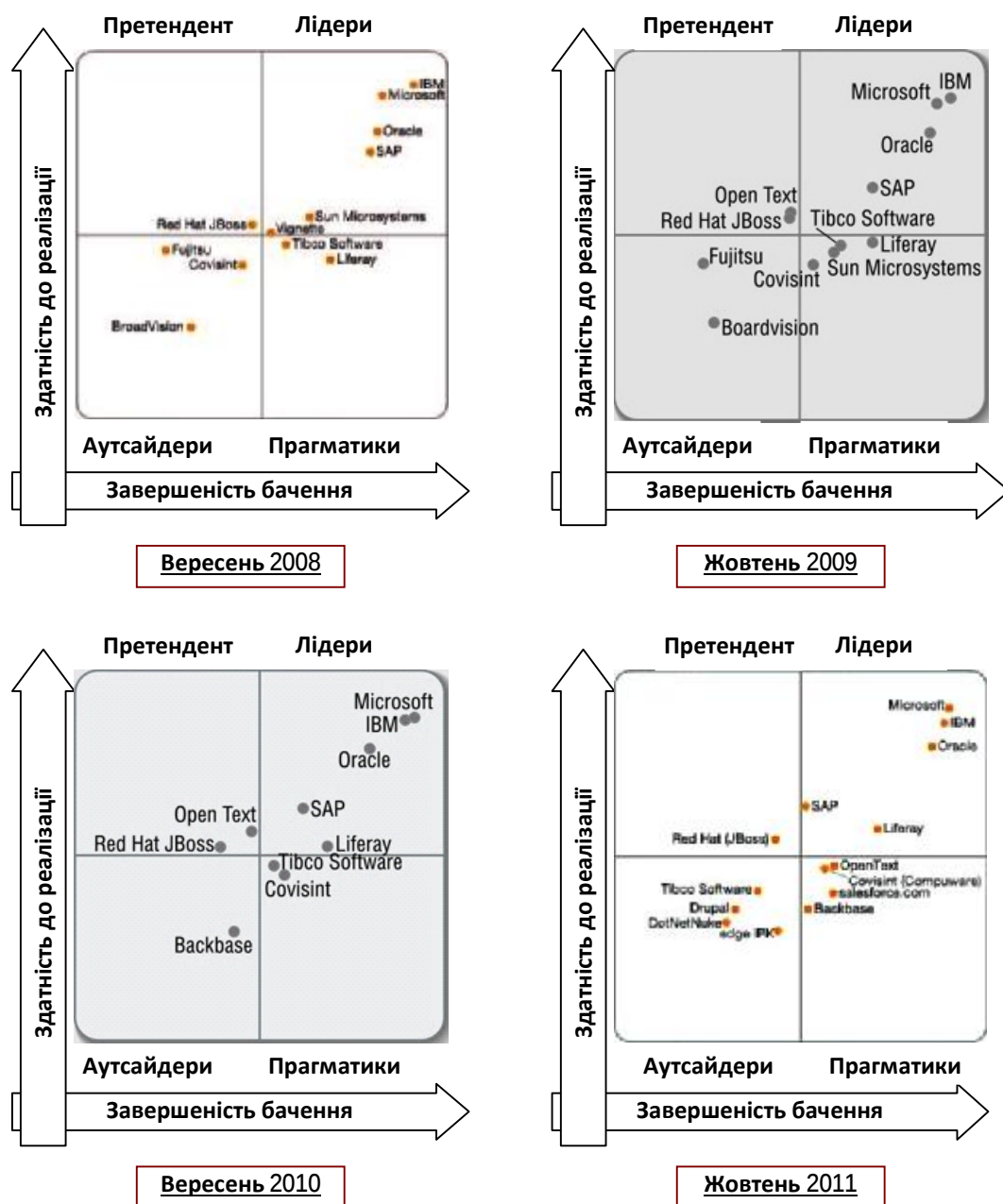


Рис. 5.15. Динаміка змін на ринку виробників горизонтальних корпоративних порталів у “магічних квадрантах” агенції “Gartner”

Окремі приклади впровадження порталних технологій, визначених “Gartner” лідерів-виробників в ІТ-інфраструктуру органів влади деяких країн світу наведено в табл. 5.1.

Таблиця 5.1

Світовий досвід впровадження порталних платформ органами державної влади та місцевого самоврядування

Лідери	Назва порталу та державної установи, країна / е-ресурс	Назва програмного продукту
Microsoft	Портал Міської адміністрації міста Фейєтвілл, штат Північна Кароліна, США http://www.cityoffayetteville.org/government.aspx	SharePoint Portal Server
	Портал Фонду державного майна України / http://www.sfu.gov.ua	SharePoint Team Services
	Портал Муніципалітету міста Варшава, Польща / www.um.warszawa.pl	SharePoint Portal Server
	Портал Вінницької міської ради (Прозорий офіс), Україна / http://www.umt.gov.ua	SharePoint Portal Server
	Портал Прокуратури міста Москви, Російська Федерація / http://www.mosproc.ru	Worklite, Portal 2.0
IBM, NYSE-IBM	Портал громади Віндзор-Ессекс. Муніципалітет району Віндзор-Ессекс, провінція Онтаріо, Канада / http://www.windsor-esssex.info/wps/portal	IBM WebSphere Portal
	Портал Національних архівів Міністерства культури Єгипту / http://nationalarchives.gov.eg	IBM Lotus
	Портал послуг Федеральної служби державної реєстрації кадастру та картографії, Російська Федерація / https://portal.rosreestr.ru	IBM WebSphere Portal
	Портал державних послуг у Санкт-Петербурзі. Комітет з інформації та зв'язку уряду Санкт-Петербурга, Російська Федерація / http://www.gu.spb.ru/	IBM WebSphere Portal, IBM Rational
	Портал державних та муніципальних послуг Воронежської області, Російська Федерація / http://svc.govrn.ru/wps/portal/GOVSVCS	IBM WebSphere Portal
SAP AG	Портал Уряду Волюнтардської області, Російська Федерація / http://volganet.ru	IBM WebSphere AS
	Портал Федерального агентства водних ресурсів, Російська Федерація / http://voda.mnr.gov.ru	SAP NetWeaver Portal
	Портал Міністрації та соціалістичного населення Республіки Азербайджан / http://www.mlspp.gov.az	SAP NetWeaver Portal
	Портал державних закупівель республіки Казахстан / http://goszakup.gov.kz	Oracle AS Portal
	Портал Пенсійного фонду України / http://www.pfu.gov.ua	Oracle AS Portal
Liferay	Портал Уряду Республіки Мордовія, Російська Федерація / http://www.e-mordovia.ru	Oracle AS Portal
	Портал Рахункової палати Російської Федерації / http://www.ach.gov.ru	Oracle AS Portal
	Портал Міністерства оборони Франції / http://www.defense.gouv.fr/	Liferay Portal 6.1
	Портал Уряду Каталонії, Іспанія / http://diba.es/	Liferay Portal 6.1
	Регіональні Портали державних послуг Калузької (http://gosuslugi.admobkaluga.ru), Тамбовської (http://pgu.tambov.gov.ru), Тверської (http://www.pgu.tver.ru), Тульської (http://pgu.tula.ru), Саратовської (http://pgu.saratov.gov.ru) та Челябінської (http://pgu.pravmin74.ru) областей / Міністерство економічного розвитку Російської Федерації / http://www.economy.gov.ru	Liferay Portal 6.1 Eclipse

Аналізуючи наявний досвід упровадження портальних платформ у сферу державного управління різних країн світу, особливу увагу приділимо веб-порталам державних та муніципальних послуг Російської Федерації, які впродовж останніх років успішно функціонують на регіональному рівні. Більшість таких електронних ресурсів побудовано на програмному забезпеченні двох компаній: “Liferay” та “IBM”.

В Україні для масштабного створення державних порталів пріоритетним над пропрієтарною платформою “IBM WebSphere Portal” (технології якої в майбутньому можливо використовувати на етапі інтеграції наявних порталів у надскладну Екстранет-мережу державного управління) повинні стати комплексні інформаційні рішення відкритої платформи “Liferay 6.1” завдяки її основним перевагам: наявності безоплатної ліцензії (зменшення бюджетних витрат на етапі ліцензування та придбання програмного продукту); відкритості вихідного коду, що дає можливість використовувати сервіси (додатки) власного виробництва (дозволяється модифікація згідно зі специфічними потребами органів державного управління та мінімізуються наслідки зовнішнього втручання); технологічної незалежності портального рішення (відсутність взаємопов’язаних та обов’язкових для придбання програмних продуктів конкретного виробника); інтеграції з існуючими програмними продуктами будь-якого виробника, що використовуються в ІТ-інфраструктурі органів влади (серверним забезпеченням, операційними системами, офісними та іншими додатками); можливості придбання корпоративної ліцензії з корпоративною підтримкою лише в разі необхідності використання критичних додатків, що через специфічність характеру задіяної інформації потребують особливого рівня захисту; наявності багаторівневої системи супроводження та технічної он-лайн підтримки за принципом “24 години на добу – 7 днів на тиждень”; простому, швидкому та зручному встановленні (інсталяції) при мінімальних системних вимогах до обладнання; широкої можливості масштабування (підвищення продуктивності системи до 10 тис. транзакцій/с при значному збільшенні кількості ресурсів); багофункціональності наявних компонентів для побудови сервісів внутрішнього та зовнішнього порталу (веб-сайта) та організації комунікативної взаємодії користувачів (форумів, внутрішньоорганізаційної мережі користувачів тощо).

5.4. Технології створення порталів послуг органів влади

Підвищення відкритості та доступності органів державної влади можливе лише завдяки формалізації управлінських функцій та регламентації процесів щодо їх реалізації. Розпочата у 2010 р. адміністративна реформа виконавчої влади після оптимізації її центральних органів успішно триває в напрямі вдосконалення процесу сервісного забезпечення державного управління. Визначення чіткого переліку управлінських послуг (державних та муніципальних), а також інформування громадськості про механізми їх надання по-

требує вжиття узгоджених заходів у масштабі всієї країни. Тому для реалізації основних засад державної політики щодо забезпечення доступності послуг органів влади, їх якості та викорінення корупції чиновників в Україні й розпочато впровадження міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”.

Заходи щодо реалізації Ініціативи “Відкритий Уряд”. Започаткована 20 вересня 2011 р. під час сесії Генеральної Асамблеї ООН міжнародна Ініціатива “Партнерство “Відкритий Уряд” (*Open Government Partnership, далі – Ініціатива*), крім підвищення рівня транспарентності органів виконавчої влади, застосування громадського контролю (експертизи) за виконанням управлінських рішень та ефективної протидії корупції, має на меті впровадження інформаційних технологій удосконалення процесу надання державних та муніципальних послуг. Українська держава (разом із 50 іншими країнами) виявила бажання приєднатися до Декларації “Відкритого уряду”, яку підписали представники восьми країн-засновниць (Бразилії, Великобританії, Індонезії, Мексики, Норвегії, ПАР, США та Філіппін) та зобов’язалася надати план дій та заходів з упровадження Ініціативи, що упродовж 2012 р. і було зроблено вітчизняним урядом шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів. Так, зокрема, в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220-р зазначено, що з метою вдосконалення системи реалізації послуг органами влади вже з 2010 р. розпочато затвердження стандартів (у тому числі методичних рекомендацій щодо створення), формується реєстр та повністю припинено їх надання суб’єктами господарювання. Крім того, серед досягнень згадується скорочення переліку документів, необхідних для одержання громадянами дозвільно-розпорядчих послуг, а також зменшення на 36% їх кількості на платній основі. Згідно з Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 514-р для підвищення якості надання так званих “адміністративних” послуг, крім правових (законодавчого та нормотворчого врегулювання) та інституційних (зокрема створення регіональних центрів обслуговування громадян на базі існуючих дозвільних центрів), заплановано запровадити й інформаційні механізми реалізації (надання послуг в електронній формі, створення пілотної версії Єдиного державного порталу) у рамках Ініціативи.

Перелік зазначених заходів є неповним, а заплановані інформаційні механізми реалізації ефективного процесу сервісного обслуговування дозвільно-розпорядчої та організаційно-виконавчої діяльності органів державної влади через надання відповідних послуг громадянам України є недосконалими. Запропонований підхід з формування лише зведеного реєстру з оприлюдненням на офіційному сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України (<http://www.me.gov.ua/>) та одного окремого інформаційного ресурсу “Єдиного державного порталу адміністративних послуг” має псевдосистемний характер, оскільки відокремлює центральні суб’єкти надання послуг від місцевих, що неминуче призведе до неузгодженості їх роботи.

Типове технологічне рішення з надання електронних управлінських послуг засобами портальних технологій. Створення системи регіональних

і місцевих порталів (і, відповідно, регіональних та муніципальних реєстрів) послуг органів влади сприятиме спрощенню процедури їх надання через зменшення кількості звернень громадян та досягнення максимально комфортних умов електронної взаємодії інтерактивного користувача з органами виконавчої влади незалежно від територіального розташування. Крім того, необхідність розбудови такої мережевої структури порталів спричинена існуванням й цілої низки специфічних проблем пов'язаних, з одного боку, з технічною, технологічною та інформаційною різноманітністю побудови функціонуючих веб-сайтів органів державної влади та місцевого самоврядування (на базі яких уже існують сервіс-компоненти з надання послуг), а з другого – з неузгодженою роботою наявних сервісних центрів з надання дозвільно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг. Тому реалізувати систему електронного управління цим процесом можливо лише завдяки впровадженню типового (універсального) технологічного рішення. До того ж таке рішення має стандартизовано забезпечувати можливість визначення, встановлення, систематизації, опису всього спектра існуючих послуг органу державної влади чи органу місцевого самоврядування незалежно від його територіального розташування та адміністративного підпорядкування.

Зазначені проблеми було успішно розв'язано в Російській Федерації, де за конкурсом Міністерства економічного розвитку РФ фахівцями Державного університету “Вища школа економіки” та компанії “Лабораторія нових інформаційних технологій” (“ЛАНІТ”) у 2007 р. було створено такі програмні продукти, як “Реєстр державних та муніципальних послуг” (далі – Реєстр) та “Портал державних та муніципальних послуг”. У 2008 р. їх було вдало впроваджено на регіональному рівні у Калузькій (<http://gosuslugi.admoblkaluga.ru>), Пензенській (<http://pgu.pnzreg.ru>), Тамбовській (<http://pgu.tambov.gov.ru>), Тверській (<http://www.pgu.tver.ru>), Тульській (<http://pgu.tula.ru>), Саратовській (<http://pgu.saratov.gov.ru>) і Челябінській (<http://pgu.pravmin74.ru>) областях та одночасно інтегровано в комплексне інформаційне рішення “Система порталів і реєстрів державних та муніципальних послуг” (далі – Система) (див. табл. 5.1; рис. 5.16).

Після того, як у 2009 р. зазначені програмні продукти здобули перемогу на конкурсі “Кращі 10 ІТ-проекти для держсектору”, який щорічно проводиться за підтримки Міністерства зв'язку та масових комунікацій РФ у номінації “Кращий проект з використанням відкритого програмного забезпечення”, його компоненти стали поширюватись Міністерством економічного розвитку РФ як типові рішення на інші регіони. Саме необхідність отримання уніфікованих компонентів зазначеної системи й спонукало постачальника до використання відкритого програмного забезпечення, яке не потребує додаткових витрат у процесі багаторазового тиражування (витрати на впровадження дорівнюють лише вартості робіт з встановлення та налаштування – первинного наповнення Реєстру, навчання державних службовців тощо), може модифікуватися замовником та дає можливість реалізувати цілу низку інновацій та дієвих технологічних підходів, а саме:

- розробити всі компоненти мовою програмування “Java” з метою встановлення Системи на різних апаратних та програмних платформах;
- використати відкриту систему управління базами даних (СУБД) “PostgreSQL” – надійного та продуктивного рішення у сфері ІТ-архітектури з використанням “OpenJPA” та “Hibernate” як проміжних програмних трансляторів (для застосування й інших СУБД);
- побудувати портали державних послуг та користувацькі додатки Реєстру на основі відкритих платформ “LifeRay Portal” та “Eclipse”, а як серверна платформа використати вільно поширюваний сервер застосувань “Apache Tomcat” (усі програмні продукти не потребують придбання ліцензій або будь-яких інших відрахувань виробникові);
- реалізувати користувацькі рішення для зручності збирання та обліку інформації про перебіг процесу надання послуг у вигляді “тонкого клієнта” (програми перенесення більшості завдань з переробки інформації від клієнта до сервера) за допомогою технології “AJAX” (веб-сторінка, не перезавантажуючись, у фоновому режимі надсилає запити до серверу, звідки самостійно довантажує потрібні користувачу дані);
- застосовувати для реалізації стандартної взаємодії між компонентами відкриті протоколи та сервіси, які забезпечують прозорість інтеграції із зовнішніми інформаційними системами.

Конфігурацію Реєстрів та Порталів побудовано на основі моделі “Сервіс-орієнтованої архітектури” (COA), яка має розподілену структуру вузлів (одного центрального та великої кількості регіональних і муніципальних), кожний з яких є завершеним автономним рішенням. Портал є “вітриною” інформації щодо надання послуг органами влади всіх рівнів та відіграє роль електронного “помічника” щодо способу їх отримання. Натомість Реєстр є структурованим сховищем інформації про державні та муніципальні послуги (містить регламентований опис процедури звернення користувачів, форми та бланки відповідних документів, контактні дані надавачів послуг тощо). Отже, підсумовуючи наведене вище, зазначимо, що Реєстр є інтерактивним інструментом обліку та зберігання інформації про послуги, а Портал – його відображенням для загального користування.

Розглянута Система являє собою територіально-розподілену та вертикально-інтегровану структуру взаємодіючих муніципальних, регіональних та федеральних компонентів. Інформація (опис) про електронні послуги з муніципального вузла надходить на рівень суб’єкта РФ, де, акумулюючись з даними регіонального вузла, “піднімається” на федеральний рівень – до Зведеного реєстру, куди також вносяться дані з федерального вузла центральними виконавчими органами державної влади. Систематизована інформація Зведеного реєстру про державні та муніципальні послуги всіх рівнів відображається (розкривається) на Єдиному порталі державних та муніципальних послуг РФ. Натомість дані з федерального Реєстру у зворотному порядку “опускаються” до регіональних і муніципальних реєстрів з метою їх актуального відображення на відповідних порталах з урахуванням специфіки суб’єктів РФ, їх муніци-

пальних утворень (міського або сільського поселення, муніципальних районів та міських округів). Максимально завантаженими вузлами Системи є регіональні портали, оскільки вони відображають інформацію як про послуги федеральних органів державної влади (на території відповідного регіону), так і регіональних виконавчих органів суб'єкта РФ, а також усіх виконавчих органів місцевого самоврядування. Зазначимо, що відображення інформації з реєстрів на регіональних та муніципальних порталах здійснюється Системою автоматично, без додаткових дій з редагування контенту.

На початок 2012 р. портали запрацювали у 40, а реєстри – у всіх 83 суб'єктах РФ. Крім того, в більшості регіонів було реалізовано 3 з п'яти етапів впровадження електронного врядування (за класичною теорією розвитку E-government), а саме:

- для ознайомлення громадян поширено загальну інформацію як про послуги виконавчої влади, так про органи, організації та установи, що їх надають, із застосуванням пошукового сервісу;
- створено необхідні масиви (бази) даних про послуги та розміщено необхідні форми, бланки, шаблони, зразки з метою “копіювання” та ручного заповнення для особистої подачі в подальшому до відповідних органів, установ та організацій;
- надано можливість електронного заповнення відповідних форм, банків та шаблонів, необхідних для отримання користувачем послуги, а також інтерактивного отримання інформацій (моніторингу) про перебіг та кінцевий термін їх виконання (III – етап “інтерактивний”).

Наразі активно здійснюється й IV етап (трансакційний), на якому користувачі порталів, звертаючись для отримання послуги (подаючи всі необхідні E-документи), мають можливість інтерактивно стежити за процесом її надання та отримувати кінцевий продукт її виконання в електронному вигляді (або електронне підтвердження фактичного результату виконання) у тому випадку, коли це не заборонено законодавством.

Користувачами системи є громадяни (в частині роботи з Порталом) та цивільні (державні) службовці федеральних і регіональних органів виконавчої влади, а також муніципальні службовці виконавчих органів місцевого самоврядування (в частині безпосереднього наповнення інформацією Реєстру, контролюючи її повноту та коректність).

Особлива увага в процесі налагодження ефективної роботи Системи приділяється актуальності інформації про державні та муніципальні послуги, що відображається на Порталі виключно на основі даних, внесених до Реєстру конкретним чиновником відповідного органу виконавчої влади. Вважаємо, що такий російський підхід є доцільнішим на відміну від вітчизняного механізму заповнення Єдиного реєстру відповідальним адміністратором, який, фактично виконуючи функції оператора, вводить відповідні дані, отримані (в довільній формі) від інших суб'єктів надання послуг, оскільки при цьому не

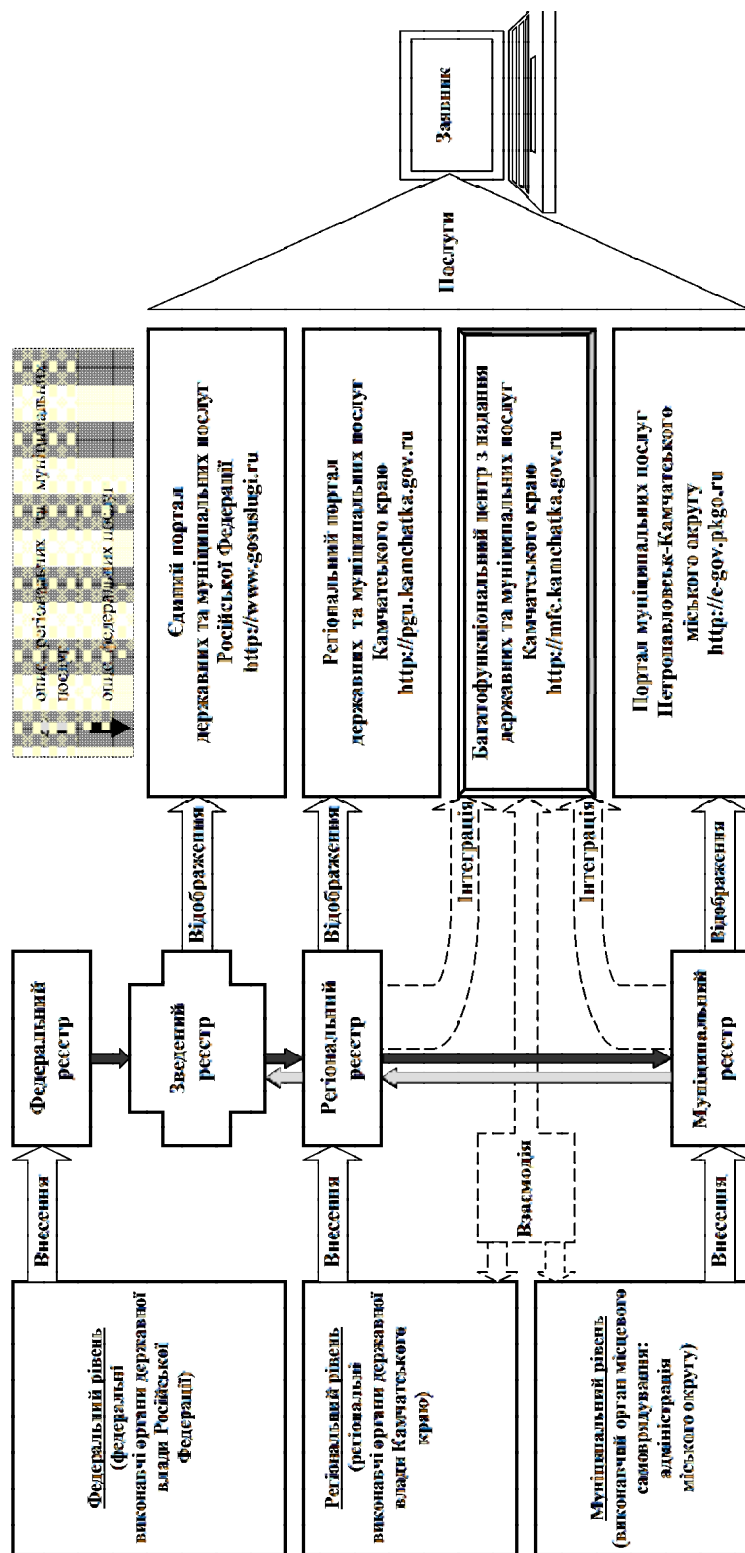


Рис. 5.16. Модель функціонування Системи порталів і реєстрів державних та муніципальних послуг (на прикладі Петропавлівськ-Камчатського міського округу Камчатського краю Російської Федерації)

втрачається персональна відповідальність конкретного службовця за достовірність наданої інформації.

Підсумовуючи, зазначимо, що максимально ефективним результатом роботи Системи є одержання користувачем кінцевого продукту надання послуги в електронному вигляді, при цьому його не повинно турбувати питання про те, який саме орган (та якого рівня) безпосередньо виконував ту чи іншу роботу.

Дослідження запланованих заходів з підвищення якості надання послуг органами виконавчої влади в рамках реалізації ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, а також аналіз досвіду впровадження програмного продукту “Система порталів та реєстрів державних і муніципальних послуг” в інформаційну інфраструктуру суб’єктів Російської Федерації свідчать про те, що для подальшого вдосконалення інноваційних механізмів здійснення державно-управлінської діяльності в Україні необхідно:

- збалансувати (узгодити) діяльність усіх суб’єктів надання послуг на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а також стандартизувати та уніфікувати безпосередньо самі послуги, механізми їх реалізації, побудувати типові (універсальні) технологічні рішення – вертикально-інтегровану систему порталів та реєстрів дозвольно-розпорядчих та організаційно-виконавчих послуг органів державної влади та місцевого самоврядування;

- забезпечити цивілізовані відносини в процесі інтерактивної взаємодії органів влади та громадянина. Кожний портал послуг (центрального, регіонального, муніципального) повинен мати зручний інтерфейс, а представлена інформація про поетапну процедуру надання послуги (яким чином отримати послугу та в якому саме органі виконавчої влади, до якого підрозділу чи адміністратора звернутись, яким чином і які документи необхідно заповнити, які терміни одержання кінцевого результату, куди треба поскаржитися в разі порушення процедури тощо) – бути докладною та досить зрозумілою будь-якому користувачеві незалежно від рівня його підготовки (крім того, кожному відвідувачу порталу слід надати доступ до законодавчих актів та підзаконної нормативно-правової бази, а також створити необхідні умови для заповнення необхідних форм та бланків заявних документів як у паперовому, так і в електронному вигляді);

- запровадити у вітчизняну ІТ-інфраструктуру органів виконавчої влади комплексні інформаційні рішення з надання управлінських послуг через застосування відкритого програмного забезпечення з метою уникнення додаткових бюджетних витрат у процесі багаторазового використання її уніфікованих компонентів;

- підвищити ефективність надання будь-якої державної чи муніципальної послуги, запровадивши персональну відповідальність конкретного службовця за достовірність внесених даних до Реєстру послуг та інформації у процесі їх надання, а також за одержання користувачем відповідного електронного продукту для досягнення необхідного результату.

5.5. Надання електронних державних (муніципальних) послуг в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях

В Україні проекти впровадження технологій електронного врядування за останні роки в основному ставили за мету значне підвищення якості та ефективності внутрішнього функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, були орієнтовані на процеси внутрішньої взаємодії органів влади. Як приклад можна навести впровадження систем електронного документообігу, комплексної системи захисту інформації, розробку інформаційно-аналітичних систем, інформаційних систем бюджетування тощо. Але оскільки головним завданням електронного врядування є надання повного спектра адміністративних послуг державними органами фізичним та юридичним особам електронними засобами в доступній і зручній формі без часових та просторових обмежень, упровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри взаємовідносин громадянин-держава, приватний бізнес-держава, громадські організації та інститути-держава, відкритості державного управління для громадянського та суспільного обговорення, контролю та ініціативи, то на сучасному етапі важливими є розробка стратегій розвитку і впровадження електронних адміністративних послуг для громадян та бізнесових структур, оцінка вигід-витрат від запровадження електронних адміністративних послуг з погляду держави і суспільства, вироблення політики зацікавленого мотивованого переходу державних службовців від традиційних до електронних каналів взаємодії з громадянами та бізнесом.

Актуальність запровадження електронних послуг в Україні зумовлена пріоритетністю розбудови інформаційного суспільства та сервісної держави, орієнтованої на врахування інтересів та потреб громадян, підвищення якості їхнього життя. Визначення нової місії та розробка стратегії діяльності органів державної влади приводить до формування нових функцій управління та способів надання адміністративних послуг. Останнє змушує коригувати адміністративні процеси та регламенти, шукати нові механізми і технології надання адміністративних послуг.

Електронне врядування як концептуальна інновація великомасштабного реформування системи державного управління визнана державами світової спільноти. Україна, прагнучи долучитися до світової (насамперед європейської) культури електронного врядування, поступово запроваджує його окремі складові, орієнтуючись на сервісну роль держави. Маркетизація взаємовідносин громадянина з апаратом управління сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників, оскільки позиція “клієнта, замовника, споживача послуг державного апарату психологічно відрізняється від позиції прохача”. Для забезпечення ефективності та якості процесів надання адміністративних послуг нагальним є науково-теоретичне і практичне визначення цих послуг, розробка стандартів та регламентів їх надання в електронному фор-

маті, а також їх нормативно-законодавча урегульованість. Не менш доцільним є узагальнення зарубіжного досвіду та його адаптація до українських реалій.

Аналізуючи міжнародний досвід щодо реалізації електронних державних послуг, необхідно звернути увагу на розробку урядами країн масштабного стратегічного підходу, отримані результати; поступовий перехід до прискореного розвитку; одночасне використання традиційних та електронних каналів надання адміністративних послуг.

У країнах Європейської співдружності існує список базових державних послуг в онлайн-режимі. Наприклад, для громадян він включає: прибутковий податок: декларування доходів тощо; пошук роботи через служби зайнятості; соціальну допомогу: допомогу з безробіття, допомогу на дитину, відшкодування витрат на медичні послуги, оплату навчання; персональні документи (паспорт, водійські посвідчення); реєстрацію автомобіля (нового, б/к, імпортованого); подання заяв на будівництво; інформування поліції; доступ до публічних бібліотек (доступність каталогів, пошукові системи); свідоцтва (про народження, шлюб): запит та надання; подання заяв на вступ до вищих навчальних закладів; інформування про зміну місця проживання; послуги, пов'язані з медициною (інтерактивні консультації, доступність медичних послуг у різних шпиталях, заявка на лікування в конкретному шпиталі тощо). Список базових державних послуг у країнах Європейської співдружності для суб'єктів господарювання включає: соціальні відрахування на службовців; корпоративні податки: декларування тощо; податок на додану вартість: декларування, повідомлення; реєстрація нової компанії; подання статистичних даних; митне декларування; одержання дозволів, пов'язаних з охороною навколишнього середовища; державні закупівлі.

Онлайнова реалізація 20 базових державних послуг (12 – для громадян та 8 – для бізнесу), що відслідковується на рівні Європейського співтовариства, представлена чотирма фазами: публікація інформації; одностороння взаємодія; двосторонній інформаційний обмін; повна реалізація транзакцій в електронній формі, включаючи надання та оплату послуг.

Позиція європейських країн полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не замінити собою інші канали комунікації. Традиційні шляхи отримання послуг (по телефону, поштою чи через особисте звернення) існуватимуть і надалі, постійно вдосконалюючись, з тим щоб усі громадяни мали кращий доступ до інформації та послуг від своїх урядів. Громадяни можуть самі обирати будь-який канал комунікації з власним урядом та загальноєвропейськими структурами.

Запровадження інформаційно-комунікаційних технологій стало головним чинником перетворень, для реалізації яких ЄС розробив програму розвитку електронного уряду, що являє собою багаторічний проект із забезпечення громадянам можливості спілкуватися і взаємодіяти з органами державного управління, отримувати інформацію та доступ до програм і послуг та вести бізнесові справи з урядами через електронні канали зв'язку. Програма

електронного уряду дала змогу урядовим організаціям реалізовувати програми і послуги в режимі он-лайн поетапно.

Завдання удосконалення системи надання послуг є для країн-членів Європейського Союзу політично важливим, оскільки саме через надання послуг здійснюється постійний, щоденний зв'язок між владою та громадянами. ЄС визначив чотири складові успішного державного управління, а саме: зосередженість на громадянах, дотримання чітко визначених цінностей державної служби, управління заради досягнення результатів та забезпечення відповідального витрачання коштів. Зосередженість на громадянах згідно зі стратегією державного управління передбачає таке вдосконалення системи надання урядових послуг, яке може вимірюватися кількісними показниками, а також пов'язує це вдосконалення з цілою системою управління ефективністю роботи урядових структур, що вимірює результати діяльності окремих вищих посадовців.

Для України першочерговим завданням у процесах розбудови електронних адміністративних послуг є реінжиніринг функцій органів державної влади та місцевого самоврядування з метою оптимізації внутрішніх бізнес-процесів, визначення адміністративних регламентів; основною логікою перебудови виступає перехід від аналізу функцій органів публічної влади як механізмів реалізації завдань до аналізу бізнес-процесів та адміністративних регламентів виконання цих функцій. На основі аналізу бізнес-процесів та регламентів має прийматися рішення щодо доцільності використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для реалізації цих бізнес-процесів. Слід зазначити, що запровадження електронних адміністративних регламентів є інноваційним підходом до аналізу організаційної та функціональної структури органів публічної влади та розробки нових моделей опису їх функціонування. Зокрема, запровадження електронного адміністративного регламенту як механізму реалізації адміністративної послуги в режимі он-лайн має базуватися на стандарті адміністративної послуги, що включає: перелік категорій одержувачів, у тому числі уразливих верств населення; перелік документів, необхідних для надання адміністративної послуги; склад і послідовність дій одержувача та адміністративного органу, опис етапів надання послуги; вимоги до строку надання послуги; вичерпний перелік підстав для відмови у наданні послуги; опис результату, який повинен отримати одержувач; інформацію про платність або безоплатність надання адміністративної послуги та розмір плати за її надання, якщо плата передбачена; вимоги до посадових осіб, які безпосередньо забезпечують надання адміністративної послуги, включаючи вимоги до їхньої кваліфікації; вимоги до місця надання послуги з урахуванням його транспортної і пішохідної доступності; режим роботи адміністративного органу, порядок прийому одержувачів; черговість надання адміністративної послуги у разі перевищення попиту на послугу над можливістю її надання без очікування.

Для ефективної взаємодії органів державного управління та місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання в контексті

оперативного надання якісних електронних державних послуг необхідно [35]: забезпечити швидкісний захищений інформаційний обмін між органами публічної влади; інтегрувати державні інформаційні системи та ресурси; запровадити інтегровану систему електронного документообігу з підтримкою електронного цифрового підпису; поліпшити нормативно-правове забезпечення стандартизації та адміністрування державних послуг; виробити механізми залучення інвестицій для розвитку інфраструктури розгалуженої системи надання електронних державних послуг; стимулювати використання інформаційних, телекомунікаційних технологій громадянами та організаціями щодо можливості отримання державних послуг.

Не менш важливим при проектуванні та впровадженні електронних адміністративних послуг є побудова відповідальної державно-приватної взаємодії. Така взаємодія зумовлена інтеграцією національних (державних) інформаційних ресурсів, побудовою національної системи електронних державних послуг для громадян та суб'єктів господарювання, змінами технології аналізу діяльності та процесів прийняття управлінських рішень, що впливають на суспільство, громадян, бізнес та органи публічної влади. Механізми державно-приватного партнерства є значно перспективнішими, ніж система аутсорсингу, за якої договір регулюється формальним контрактом на вирішення вузького, рутинного завдання. Державно-приватне партнерство передбачає довготривале, відповідальне співробітництво держави та бізнес-структур щодо розробки та виконання проектів та програм, їх ресурсне забезпечення, якісний результат та відповідність очікуванням. Державно-приватне партнерство можна розглядати як дієвий та ефективний інструмент запровадження електронних державних послуг, особливо це стосується повністю автоматизованих послуг, тобто державних послуг, у яких відповідні адміністративні регламенти є рутинними та структурованими, характеризуються високим ступенем повторюваності та формалізованості, виконуються в електронній формі; особистий контакт та участь державних службовців або посадових осіб місцевого самоврядування при наданні подібних послуг мінімізовані або зовсім відсутні.

У Доповіді про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік зазначено, що практично всіма центральними органами виконавчої влади та обласними державними адміністраціями визначено перелік адміністративних послуг, однак лише одиниці з них реалізуються в електронному режимі. На цей час в Україні надаються такі адміністративні послуги з використанням Інтернету, як: обробка податкової звітності в електронному вигляді з використанням ЕЦП (Державна податкова адміністрація України); “Електронна громадська приймальня”, електронне звернення до органу державної влади (Національне агентство України з питань державної служби); державні закупівлі (Мінекоресурсів, МНС, Мінекономіки тощо); електронні зразки документів (МНС, Мінекономіки, Державна служба фінансового моніторингу України, Державний комітет телебачення і радіомовлен-

ня України тощо); реєстрація нових транспортних засобів (Державтоінспекція); замовлення закордонного паспорта (МВС); оплата комунальних рахунків.

У прийнятому Законі України “Про адміністративні послуги” зазначається, що надання адміністративних послуг в електронній формі та доступ суб’єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням мережі Інтернет забезпечуються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, який є офіційним джерелом інформації про надання адміністративних послуг в Україні. Єдиний державний портал адміністративних послуг забезпечує: 1) доступ суб’єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб’єктів надання адміністративних послуг; 2) доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 3) можливість подання суб’єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку; 4) можливість отримання суб’єктами звернення інформації про розгляд їхніх заяв; 5) можливість отримання суб’єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку результатів надання адміністративних послуг; можливість здійснення суб’єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі (більшість функцій набирає чинності з 1 січня 2014 р.). На Порталі розміщуються: 1) інформація про суб’єктів та центри надання адміністративних послуг; 2) реєстр адміністративних послуг; 3) реквізити нормативно-правових актів з питань надання адміністративних послуг; 4) електронні форми заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг; 5) адреса електронної пошти суб’єктів надання адміністративних послуг для подання суб’єктами звернення заяв щодо надання адміністративних послуг за допомогою засобів телекомунікаційного зв’язку.

На виконання Закону України “Про адміністративні послуги” органами державної влади розпочато формування законодавчої бази з надання адміністративних послуг в електронній формі. Так, прийняті нормативні акти, що регулюють питання ведення Реєстру адміністративних послуг, Єдиного державного порталу адміністративних послуг, діяльності центрів надання адміністративних послуг.

Порядок надання органами Пенсійного фонду України послуг в електронному вигляді, затверджений Постановою правління Пенсійного фонду України від 7 вересня 2012 р. № 16-1, визначає механізм надання територіальними органами Пенсійного фонду України послуг в електронному вигляді, що базується на технологіях віддаленого доступу (веб-технологіях) та автоматизованої передачі і обробки інформації. Передбачено, що надаються такі електронні послуги.

1. Реєстрація користувачів на веб-порталі.
2. Доступ до розміщеної на веб-порталі інформації:
 - а) для громадян та застрахованих осіб: 1) про порядок реєстрації громадян у базі даних веб-порталу; 2) про права, обов’язки та відповідальність

одержувачів пенсійних та інших виплат, що здійснюються Пенсійним фондом України; 3) про порядок одержання та використання пенсійного посвідчення; 4) про умови, порядок призначення, перерахунку та виплати пенсій тощо; 5) зразки заяв, скарг, запитів на інформацію, інших документів, необхідних для призначення та перерахунку пенсій, переведення з одного виду пенсії на інший, зміни способу виплати пенсій, виплати допомоги на поховання тощо, включаючи можливість роздрукування або заповнення таких документів в електронному вигляді; 6) про права, обов'язки та відповідальність застрахованих осіб; 7) про порядок одержання та використання свідоцтва про загальнообов'язкове державне соціальне страхування; 8) про порядок організації прийому громадян у територіальних органах Пенсійного фонду України, у тому числі за принципом “єдиного вікна”;

б) для страхувальників, у тому числі фізичних осіб – підприємців та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно: 1) про порядок реєстрації в базі даних веб-порталу; 2) про взяття на облік страхувальників у територіальних органах Пенсійного фонду України, їхні права та обов'язки; 3) про умови нарахування та сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та інших обов'язкових платежів; 4) про умови та порядок складення і подання звітності; 5) про порядок проведення територіальними органами Пенсійного фонду України перевірок, а також досудового оскарження рішень територіальних органів Пенсійного фонду України; 6) про іншу інформацію, пов'язану з регулюванням правових і фінансових відносин між територіальними органами Пенсійного фонду України, страхувальниками, у тому числі фізичними особами – підприємцями та особами, які забезпечують себе роботою самостійно; 7) зразки бланків, заяв, інших документів, необхідних для взяття на облік (зняття з обліку), складання та подання звітності, призначення та перерахунку пенсій тощо, включаючи можливість роздрукування або зчитування таких документів в електронному вигляді.

3. Доступ для громадян, застрахованих осіб та страхувальників, у тому числі фізичних осіб-підприємців та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, до інформації про стан відомостей про застраховану особу, пенсійних виплат, обробки звіту, поданого в електронному вигляді, стан взаєморозрахунків за зобов'язаннями платника (за умови підтвердження автентичності особи, що одержує доступ, шляхом реєстрації особи в базі даних веб-порталу).

4. Взаємодія громадян, застрахованих осіб та страхувальників, у тому числі фізичних осіб – підприємців та осіб, які забезпечують себе роботою самостійно, з територіальними органами Пенсійного фонду України з питань: 1) заповнення бланків заяви, скарги, запитів в електронному вигляді; 2) стану розгляду заяв, скарг, запитів, поданих в електронному вигляді; 3) подання запитів для підготовки в паперовому вигляді довідок, інших документів, які заявник одержує під час особистого звернення до територіальних органів Пенсійного фонду України; 4) попереднього запису на прийом у його територіальному органі.

5. Одержання іншої необхідної довідкової інформації (місцезнаходження, телефони територіальних органів Пенсійного фонду України, новини тощо).

Концепцією Державної цільової програми розвитку державної служби на 2012–2016 роки передбачено подальший розвиток проектів електронного урядування, метою яких є побудова єдиного інформаційного простору органів державної влади, що забезпечить швидкий доступ громадян до державних послуг та ефективну комунікацію всіх державних органів. Так, на період 2012–2013 рр. заплановано такі заходи, як: забезпечення реалізації завдань щодо комплексної системи захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів державної влади; розробка та впровадження єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу з електронним цифровим підписом; розвиток та автоматизація функціонування системи персонального обліку державних службовців “Картка” єдиної державної комп’ютеризованої системи “Кадри”; розробка та впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування; вдосконалення ведення Реєстру адміністративних послуг; забезпечення функціонування Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів; створення пілотних адміністративних територій з надання адміністративних послуг у режимі он-лайн. У 2014–2016 рр. передбачено: запровадження єдиного веб-порталу для забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам та суб’єктам господарювання з використанням Інтернету; створення районних та міських (селищних) спеціальних електронних центрів з надання адміністративних послуг населенню.

Позитивні зрушення щодо формування системи надання електронних адміністративних послуг супроводжуються такими проблемами, як: недосконалість нормативно-правової бази у сфері телекомунікацій, використання інтернет-технологій, створення та використання системи електронних національних інформаційних ресурсів, інформаційної безпеки та захисту інформації; відомчий підхід до використання наявних інформаційних ресурсів; відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів; відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису; відсутність інтегрованої системи електронного документообігу; повільне створення національної інформаційної інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням Інтернету; низький рівень комп’ютерної грамотності державних службовців та їх обізнаності з наявними ресурсами електронного урядування.

Для подальшого ефективного розвитку електронних адміністративних послуг необхідно: розробити покрокову стратегію органів публічної влади щодо запровадження електронних послуг з моніторингом результативності та запитуваності громадянами; забезпечити створення загальнодержавних галузевих інформаційних систем, а також удосконалення адміністративних процесів

в органах державної влади з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій; прискорити створення інформаційної інфраструктури електронного урядування; розробити систему оцінювання якості надання електронних адміністративних послуг; визначити права, обов'язки і відповідальність сторін та посадових осіб, що беруть участь у наданні електронних адміністративних послуг; впорядкувати та розмежувати відповідальність за надання послуг користувачам між різними органами публічної влади.

З огляду на наведені вище завдання та механізми реалізації електронних адміністративних послуг можна стверджувати, що побудована національна система електронних послуг забезпечить: надання широкого спектру медіазасобів для запиту послуг, зворотний зв'язок щодо змісту і якості наданих послуг; групування послуг відповідно до їх орієнтування на різні випадки життя; організацію різнобічного аналізу інформації з різних моделей використання послуг; залучення користувачів послуг до перепроєктування і модернізації послуг в електронному форматі та сегментації ринку з урахуванням специфічних потреб різних груп населення. Якісно побудована система електронних адміністративних послуг позитивно впливатиме на розбудову соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства, особливо з тих питань, де велике значення мають методи та форми взаємодії органів державного управління з громадянами та суб'єктами господарювання. Одним з перспективних напрямів удосконалення системи електронних адміністративних послуг є розробка національної моделі державно-приватного партнерства в розбудові складових електронного урядування.

Питання до обговорення

1. Визначення, сутність електронних державних послуг та їх користувачі.
2. Державна політика у сфері надання адміністративних послуг.
3. Класифікація електронних державних послуг.
4. Стандартизація форматів опису електронних адміністративних послуг та адміністративних процесів.
5. Характеристики державних електронних послуг.
6. Фази реалізації електронних державних послуг.
7. Аналіз нормативно-законодавчої бази України у сфері адміністративних послуг.
8. Актуальність запровадження класифікації державних послуг.
9. Зарубіжний досвід з класифікації державних послуг.
10. Потенційні переваги електронних державних послуг та економія від їх реалізації.
11. Сутність електронного адміністративного регламенту.
12. Проектування архітектури електронних адміністративних регламентів.
13. Моделі процесів та інтегрована платформа електронного уряду.
14. Фази регламентів надання державних послуг.

15. Механізми надання електронних адміністративних послуг в північно-американських та азійських країнах.
16. Організаційні засади впровадження електронних адміністративних послуг у країнах СНД та Європейського Союзу.
17. Інформаційно-технологічне забезпечення порталів органів влади.
18. Ергономічні показники portalу, імідж установи – власника portalу.
19. Складові загального балансу доходів та витрат від запровадження електронних порталів у державне управління.
20. Основи побудови ефективної роботи з упровадження реінжинірингу управлінських процесів із залученням недержавних консалтингових організацій.

Питання для самостійної роботи

1. Використання сучасних ERP-систем і CRM-технології в процесі реінжинірингу.
2. Проблеми реінжинірингу державно-управлінських процесів у контексті впровадження електронного урядування в Україні.
3. Зарубіжний досвід застосування порталних технологій як інструментарію реалізації реінжинірингу державного управління.
4. TQM – система управління якістю: базова складова реінжинірингу.
5. Методики оцінювання portalу.
6. Етапи побудови portalу органу державної влади.
7. Поняття і класифікація порталів.
8. Структура portalу органу державної влади.
9. Основні функції portalу органу державної влади.
10. Вимоги до portalу органу державної влади.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Данилин А. В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре “электронного правительства” / А. В. Данилин. – М. : ИНФРА-М, 2004. – 336 с.
2. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 13 черв. 2012 р. № 671 // Законодавство України. – К. : [б.в.], 2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/671-2012-%D0%BF>. – Назва з екрана.
3. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.rada.gov.ua
4. Електронне урядування : опор. конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жиляєв, С. К. Полумієнко [та ін.] ; за ред. А. І. Семенченка ; ОБСЄ. – К. : [б. в.], 2012. – 264 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.

6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2011.

7. *Карпенко О. В.* Визначення та етапи розвитку електронних послуг державного управління в Україні / О. В. Карпенко // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали наук.-практ. семінару, 19 квіт. 2013 р., Дніпропетровськ / ред. кол. : В. М. Дрешпак (голов.ред.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 41-44.

8. *Карпенко О.* Портальні технології як базовий інструментарій реінжинірингу державного управління / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 4(52). – С. 73–76.

9. *Карпенко О. В.* Правові колізії надання державних та муніципальних послуг в Україні / О. В. Карпенко // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. пр. – К. : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2013. – Вип. 2. – С. 172–176. – (Серія “Управління”).

10. *Карпенко О. В.* Розбудова системи порталів послуг органів виконавчої влади України у рамках реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” / О. В. Карпенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України / за заг. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 32. – С. 216–223.

11. *Карпенко О.* Створення порталів органів влади на відкритих платформах як функціонально-технологічний механізм інформаційного забезпечення реалізації управлінських послуг [Електронний ресурс] / О. В. Карпенко // Теоретичні та прикладні питання державотворення : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президенті України : електрон. наук. фах. вид. – 2012. – Вип. 11. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tpdp/2012_11/zmist/R_2/04%20Karpenko%20+.pdf. – Назва з екрана.

12. *Карпенко О. В.* Функціонально-технологічні механізми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державного управління : дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Карпенко Олександр Валентинович. – К., 2010. – 256 с.

13. *Клименко І. В.* Архітектура електронного врядування: зарубіжний досвід та перспективи для України / І. В. Клименко // Право та державне управління. – 2011. – № 2. – С. 104–109.

14. *Клименко І. В.* Архітектура електронного врядування: перспективи та завдання для України / І. В. Клименко // Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід : матеріали наук.-практ. семінару (Дніпропетровськ, 19 квіт. 2013 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. – С. 47–50.

15. *Клименко І. В.* Державне управління інформаційною безпекою в системі електронного врядування / І. В. Клименко // Інформаційні технології в

економіці, менеджменті та бізнесі. Проблеми науки, практики і освіти : тези доп. XV Міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 25–26 лют. 2010 р. / редкол. : І. І. Тимошенко (голова) та ін. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2010. – С. 257–258.

16. *Клименко І. В.* Електронне врядування та якість життя громадян / І. В. Клименко // Розвиток наукових досліджень' 2009 : матеріали П'ятої міжнар. наук.-практ. конф., Полтава, 23–25 листоп. 2009 р. – Полтава : ІнтерГрафіка, 2009. – Т. 3. – С. 69–72.

17. *Клименко І. В.* Електронне врядування як ефективний інструмент діалогу між владою і суспільством в умовах глобальної кризи / І. В. Клименко // Мультинаукові дослідження як тренд розвитку сучасної науки : зб. наук. пр. міжнар. конф. (Київ, 13 квіт. 2013 р.). – К. : Центр наук. публ., 2013. – Ч. 2. – С. 63–64.

18. *Клименко І. В.* Електронне урядування як інновація державного управління / І. В. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 12. – С. 76–79.

19. *Клименко І. В.* Електронні адміністративні послуги в Україні: впровадження та розвиток / І. В. Клименко // Збірник наукових праць Донецького державного університету управління : Вип. 243 “Формування єврологістичних систем в державному управлінні”. – Донецьк : [б.в.], 2012. – Т. 13. – С. 135–143. – (Серія “Державне управління”).

20. *Клименко І. В.* Механізми запровадження електронних адміністративних послуг в Україні / І. В. Клименко // Реформування та розвиток науки: сучасні виклики : зб. наук. пр. міжнар. конф. (Київ, 2 лют. 2013 р.). – К. : Центр наук. публ., 2013. – Ч. V. – С. 88–91.

21. *Клименко І. В.* Напрямки ефективної імплементації електронного урядування в систему державного управління / І. В. Клименко // Наукові дослідження – теорія та експеримент 2010 : матеріали Шост. міжнар. наук.-практ. конф., Полтава, 17–19 трав. 2010 р. – Полтава : ІнтерГрафіка, 2010. – Т. 3. – С. 50–53.

22. *Клименко І. В.* Процесно-орієнтовані підходи до реформування державної служби в Україні / І. В. Клименко // Теорія та практика державної служби : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 18–19 верес. 2009 р. – Дніпропетровськ : АМСУ, ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 41–42.

23. *Клименко І. В.* Складові ефективності електронного врядування / І. В. Клименко // Інвестиції: практика та досвід. – 2010. – № 16. – С. 92–94.

24. *Клименко І. В.* Технології електронного врядування / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2006. – 192 с.

25. *Клименко И. В.* Эффективность электронного управления (e-governance) / І. В. Клименко // Государственное регулирование экономики и повышение эффективности деятельности субъектов хозяйствования : VII Междунар. науч.-практ. конф. (Минск, 21–22 апр. 2011 г.) : сб. науч. ст. : в 2 ч. – Минск : Изд-во Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь, 2011. – Ч. 1. – С. 217–218.

26. Магический квадрант Gartner для корпоративных порталов в 2010 году [Электронный ресурс] // Lizard Soft. – К. : [б.в.], 2011. – Режим доступа : <http://lizard-soft.com/ru/articles/351-gartner-2010-issledovanie-korporativnyh-portalov&fp=11>. – Название с экрана.

27. Магический квадрант Gartner по интранет-порталам 2008 [Электронный ресурс] // Intranetno. – Режим доступа : <http://www.intranetno.ru/news/5224/>. – Название с экрана.

28. *Оболонский А. В.* Бюрократия XXI века? Модели государственной службы / А. В. Оболонский. – М. : [б.в.], 2002. – С. 87.

29. *Полян О. В.* Механізми надання управлінських послуг органами влади : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец.25.00.02. – механізми держ. упр. / О. В. Полян. – Львів, 2006. – 20 с.

30. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Відом. Верхов. Ради. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

31. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : розпорядження Каб. Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р // Законодавство України. – К. : [б. в.], 2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-%D1%80>. – Назва з екрана.

32. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів викон. влади [Електронний ресурс] : наказ Держ. ком. інформ. політики, телебачення та радіомовлення України та Держ. ком. зв'язку та інформатизації від 25 листоп. 2002 р. № 327/225. – К. : [б. в.], 2002. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1021-02>. – Назва з екрана.

33. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [Електронний ресурс] : розпорядження Каб. Міністрів України від 5 квіт. 2012 р. № 220-р // Законодавство України. – К. : [б. в.], 2012. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>. – Назва з екрана.

34. *Сороко В. М.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 240 с.

35. Magic Quadrant for Horizontal Portals [Електронний ресурс] / Jim Murphy [et al.] // Gartner : [офіц. сайт консалтинг. компанії, що спеціалізується на ринках інформ. технологій]. – 2011. – Режим доступу : <http://www.gartner.com/technology/reprints.do?id=1-17RTIFE&ct=111025&st=sg>. – Назва з екрана.

РОЗДІЛ 6. МЕНЕДЖМЕНТ І МАРКЕТИНГ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

6.1. Концептуальні основи організаційних комунікацій

Поняття комунікативного процесу. *Комунікативний процес* – процес взаємодії між різними суб'єктами комунікації, за якого здійснюється обмін інформацією. Комунікативний процес включає динамічну зміну етапів формування, передачі, прийому, розшифровки і використання інформації в обох напрямках під час взаємодії комунікантів. Поняття “комунікативний процес” здебільшого використовується для позначення функції взаємодії в процесі комунікації.

Процес обміну інформацією починається з її формування. Наприклад, щоб підготувати рекламне повідомлення про який-небудь товар, адресоване певній аудиторії, необхідно сконструювати його образ, що вигідно відрізняється від аналогів. Далі рекламну ідею потрібно втілити в процес споживання. Виходячи з цього інформація, яка формується з метою включення в комунікативний процес між продавцем і покупцем, повинна містити як реальні, так і ідеальні образи свідомості, які сприяють наданню речі соціальної цінності.

Для позначення власне процесу передачі самої інформації (при цьому менше звертаючи увагу на сам процес взаємодії) використовується поняття “комунікативний процес”. “Це процес передачі інформації від однієї людини до іншої або між групами людей по різних каналах і за допомогою різних комунікативних засобів (вербальних, невербальних тощо)” [21]. Спосіб передачі інформації визначається метою комунікації, сформованістю її каналів, наявністю спільної для сторін комунікації знакової системи (мови спілкування, символічної системи). Мова спілкування характеризується жанрами усної і письмової форм мовлення, які мають бути формалізовані для кожного каналу комунікації. Стандартизація мови комунікації здійснюється виходячи із стандартів стилю, механізму передачі інформації. Для передачі смислової та оцінної інформації відбираються відповідні вербальні і невербальні засоби. Передача інформації безпосередньо пов'язана її сприйманням одержувачем. Для цього кодування і декодування замикаються в єдиний ланцюг. Якщо комунікація здійснюється за допомогою технічних засобів, забезпечуються кодування і декодування інформації по різних каналах засобів масової комунікації. В сучасних технічних засобах це досягається шляхом застосування на вході і виході каналу комунікації ідентичної апаратури, що забезпечує процес кодування і декодування (шифрування і дешифрування).

Такі комунікативні чинники, як вибір мовного коду, правила і норми їх використання та способи актуалізації окремих комунікативних функцій, формують комунікативну установку. Мовний код вибирається виходячи з обсягу та частотності існуючих комунікативних засобів і каналів комунікації. На вибір мовного коду також впливають тематика, жанр публікацій, тип радіо- або телепередач. Вибір коду визначається видами мов, що реально функціонують у

пресі, на радіо і телебаченні. Свій мовний код підбирається для людей відповідного освітнього і культурного рівня. В регіонах з переважанням національних меншин законом передбачається необхідність використання мови корінного населення в ЗМІ, освітніх, наукових і державних установах.

Безпосередня передача інформації в прямій усній міжособистісній комунікації часто відбувається хаотично і слабо піддається фіксації. Комунікація за допомогою технічних засобів, навпаки, найлегше реєструється і здійснюється за допомогою якого-небудь носія інформації. Кодування і декодування в комунікативних системах здійснюється з метою уникнення перехоплення інформації і доставки її потрібному адресату. В технічних системах ця процедура надає інформації форми, прийнятної для обробки, а в разі її прийому – форми, зрозумілої для одержувача.

Одержувач інформації повинен уміти:

- швидко виділити тематику інформації за ключовими словами;
- правильно інтерпретувати початок повідомлення, а отже, передбачати його розгортання;
- відновити значення повідомлення, незважаючи на пропущені елементи;
- правильно визначити задум висловлення (дискурсу) [14].

До суб'єктивних чинників, обумовлених психологічними особливостями та індивідуальним досвідом людини, відносять такі особливості сприйняття, як:

а) раціональність, що припускає оцінку ідентичності інформації, тобто співвідношення між реальними і описуваними подіями, оцінне ставлення до інформації відправника – комунікатора і його комунікативної установки;

б) дискретність, яка пов'язана зі здатністю людини виокремити в повідомленні “сміслові опори” в результаті розмежування, аналізу і об'єднання потоку інформації;

в) обумовленість минулим досвідом людини, аперцепція, що дає можливість передбачати та прогнозувати подальшу діяльність;

г) випереджальний характер, пов'язаний з попереднім чинником. Ця здатність людини передбачати майбутнє – антиципація – ґрунтується на законі випереджального віддзеркалення дії навколишньої дійсності, сформульованому П.Д.Анохіним. Сприймаючи повідомлення, людина отримує потрібну інформацію, і вже на початку на основі контексту може передбачити завершальну частину висловлення.

У процесі підготовки інформації необхідно враховувати вимоги, що висуваються до радіо- і телепрограм. Найпоширенішою формою комунікативного процесу є діалог, що проводиться в публічній формі або в радіо- і телепередачах. Діалог в умовах масової комунікації імітує не тільки міжособистісне спілкування, а й багато в чому відображає структуру комунікативного процесу. Під час комунікації необхідно персоніфікувати свою мову шляхом презентації або безпосереднього звернення до слухачів.

Науковцями у сфері комунікацій висуваються загальні *синтаксичні вимоги* до комунікативного процесу, що відбувається в мовній формі: викорис-

тання коротких висловів з простою граматичною структурою, прямий порядок слів, обмеження складних і багаторівневих зворотів, акцентування уваги на його смислових значеннях за допомогою пауз та інтонації. Особливі вимоги висуваються до вимови, коли інформація передається по радіо- або телеканалу. Велику увагу слід приділяти нормативній вимові, розподілу смислового наголосу, інтонації, тональності, темпу і ритму повідомлення. Всі ці нюанси передають оцінне ставлення комунікатора до інформації, сприяють виразності повідомлення, що передається.

Серед *естетичних вимог* до мовного комунікативного процесу слід виділити обмеження або повне виключення немилозвучних і рідко вживаних форм слів, використання в одному вислові слів із загальним коренем і тотожним змістом, невинуватених повторів, пауз. Ефективність комунікативного процесу підвищує звернення до відомих імен, авторитетів. Люди почуваються впевнено, якщо їхня думка збігається з думкою відомих осіб. Нерідко в комунікативному процесі виникає необхідність використання екзотичних термінів з метою налаштування слухача (читача, глядача) на сприйняття інформації приємного характеру. Водночас перенасиченість повідомлення незрозумілими словами, хоч і розбурхує увагу, проте може створити бар'єр нерозуміння.

Активізації комунікативних процесів також сприяє реалізація інших функцій комунікації: апелятивної, спонукальної, регулюючої, волевиявленої, ритуальної, перформативної, самопрезентації. На формування комунікативних норм і правил передачі інформації впливає специфіка вибраного каналу комунікації. Доповнення вербальних комунікативних засобів образотворчими (фотографії, карикатури, графіки, схеми і т. ін.) значно посилює вплив інформації на масову аудиторію.

Таким чином, використання різних прийомів підтримки комунікативного процесу і чинників, що сприяють дії засобів масової комунікації на індивідів і соціальні групи, дає змогу комуніканту спрямовувати процес обміну інформації і досягати поставленої мети.

Проходження інформації за елементами комунікативної системи. Серед елементів комунікативного процесу розглядаються джерело (відправник) повідомлення, кодування, передача сигналу, канал (передавальний механізм), одержувач (той, кому адресовано повідомлення), прийом і декодування, зворотний зв'язок, перешкоди і бар'єри. Проходження більш ніж п'яти етапів сильно спотворює інформацію, інформаційна система стає надзвичайно громіздкою, неоперативною. Тому на практиці кількість таких етапів проходження інформації не повинна перевищувати 3–4. Крім того, інформація має дублюватися по різних формальних і неформальних каналах. Неформальні канали використовують систему особистих неслужбових комунікацій. Вони в окремих випадках не тільки дублюють офіційне проходження інформації, а й істотно коригують її, в окремих випадках виконують контрольні функції [19].

Таблиця 6.1

Комунікативний процес

Елементи та етапи комунікативного процесу	Зміст елементів комунікативного процесу
1	2
Джерело повідомлення	Ним можуть бути окремі індивіди, групи людей, соціальні інститути тощо. Якщо джерелом повідомлення виступають соціальні інститути, доводиться мати справу з абстракцією, оскільки повідомлення, що відправляється або приймається, має абстрагуватися у свідомості конкретних людей. комунікація починається з формулювання концепції обміну інформацією. Відправник вирішує, що конкретно і яку саме інформацію він бажає зробити предметом комунікації. Відправник повинен чітко усвідомлювати: а) мету комунікації (навіщо вона здійснюється і чого він намагається досягти); б) відповідність концепції комунікації конкретній ситуації (чи доречний за певної ситуації обмін певною інформацією з іншою особою)
Кодування	Ставить завданням перетворення сигналу у форму, що забезпечує оптимальну передачу сигналу по певному каналу комунікації. Форма сигналу у вигляді набору символів вибирається залежно від специфіки комунікативної системи, що включає всі відзначені елементи комунікації. Повідомлення є реальним фізичним продуктом процесу кодування інформації. Результативність кодування залежить від таких чинників: – здібностей відправника у певний спосіб кодувати інформацію, що призначена для обміну; – ставлення відправника до інформації, що кодується; – ступеня обізнаності відправника про інформацію, яка кодується; – соціокультурного середовища, в якому перебуває відправник
Вибір каналу	Вибирається канал для передачі повідомлення, який і є проміжним механізмом від комунікатора до реципієнта. Канал комунікації – засіб, за допомогою якого передається інформація. На вибір каналу комунікації впливають такі фактори: – тип символів, що використовуються для кодування інформації; – характер повідомлення, що передається; – вагомість і привабливість певного каналу для одержувача повідомлення; – конкретні переваги або недоліки того чи іншого типу каналу
Передавання повідомлення через канал	Фізична доставка повідомлення від відправника до одержувача. Суттєвим є вплив перешкод ("шумів"). Передача сигналу здійснюється через канал комунікації. Вид сигналу залежить від типу здійснюваної комунікації і каналу, що використовується. Щоб підвищити результативність комунікації , необхідно використовувати два або більше каналів для передавання одного і того самого повідомлення
Бар'єри і перешкоди	Виникають на шляху передачі сигналів. Перешкоди спотворюють сутність або зміст повідомлення. Вони завжди супроводжують комунікації. Управління комунікаціями пов'язане зі з'ясуванням причин шумів і послабленням їх впливу на комунікацію. В комунікаціях між керівником і підлеглим перешкоди і бар'єри можуть бути у вигляді статусних відмінностей або бажання чути тільки те, що хочеться почути. В бесіді перешкодою стають відволікання, неправильна інтерпретація отриманої інформації реципієнтом та семантичні проблеми (надання різних значень одним і тим самим словам). Усі перешкоди і бар'єри спотворюють повідомлення, тому комунікатору важливо отримати від реципієнта інформацію, з'ясувати, наскільки вона зрозуміла. Для цього в систему комунікації включається канал зворотного зв'язку
Одержувач	Це ланка в ланцюзі комунікації, заради якого і організовується комунікативний акт. Від характеристик одержувача інформації залежить форма інформації, що створюється і передається. Одержувачу необхідно сприйняти і декодувати отримане повідомлення

Закінчення табл. 6.1

1	2
Приєм і декодування сигналу	Надання повідомленню форми, зрозумілої отримувачу
Усвідомлення змісту ідеї відправника	Кожний реципієнт може повноцінно функціонувати в системі комунікації за умови усвідомлення інформації. Найважливішим чинником, що порушує "спільність" у комунікаціях між джерелом і одержувачем інформації, є зміни, які відбуваються в її кодуванні і розшифровці. Найефективніші комунікації встановлюються в тому разі, коли процеси кодування і розшифровки інформації є одноманітними. Така тенденція виникає, якщо працівники організації мають різні досвід, лексику, знання, інтереси. В результаті цього виникають бар'єри, що перешкоджають ефективним комунікаціям
Зворотний зв'язок	Процес, у якому відправник і одержувач міняються місцями. Під час зворотного зв'язку отримувач повідомляє відправнику, що він зрозумів зміст повідомлення. Одержувач: – кодує інформацію про те, як він сприйняв і зрозумів повідомлення; – обирає відповідний канал комунікації; – передає це повідомлення відправнику. Відправник: – декодує повідомлення; – порівнює інформацію відправника з оригінальною концепцією комунікації і визначає ступінь їх взаєморозуміння. Наявність зворотного зв'язку збільшує тривалість комунікації, ускладнює її процес, але підвищує ефективність, забезпечує коректність інтерпретації концепції комунікації

Якщо одні комунікативні процеси спеціально організовуються, то інші виникають стихійно. Спілкування стає оптимальним, якщо воно будується на прагненні до взаєморозуміння та ефективного обміну інформацією. Ефективність організованих систем комунікації залежить від структури системи обміну інформацією. Безліч недоліків, пов'язаних з ініціацією, передачею і отриманням інформації, може бути істотно послаблена, якщо правильно організована робота комунікативної системи. "Оскільки комунікація здійснюється у фізичному просторі, її можна розглядати і як процес обміну сигналами низького рівня організації, в результаті ж відбувається обмін сигналами високого рівня організації" [23]. В процесі комунікації на різних етапах невербальні сигнали перетворюються у вербальні й навпаки. Вибір схеми поширення інформації здійснюється або ініціатором комунікації, або спеціально створеними для цієї мети службами. У будь-якому разі необхідно зважати на наявність каналів комунікацій і можливості реципієнта прийняти і усвідомити адресовану йому інформацію. Комунікатор (той, хто передає інформацію і організовує роботу комунікаційної системи) визначає, кому, яку частину інформації і по якому каналу слід передати. Під час передачі інформації кінцевій ланці (як комунікатору, так і реципієнту) частина інформації, як правило, відкидається проміжними ланками, яким делеговані повноваження регулювати певні потоки інформації, що передається згори донизу і знизу вгору. Проте відкидання інформації криє в собі небезпеку втратити важливу інформацію, вплинути на суб'єктивну думку представника проміжної ланки. Інформація може втрачатися і спотворюватися в каналах комунікації, організованих за допомогою технічних засобів. Таким чином, комунікативні процеси в

різних каналах комунікації сильно відрізняються та орієнтовані на аудиторію, що споживає інформацію. Вони являють собою не тільки послідовну зміну етапів проходження інформації в різних напрямках, а й динаміку зміни в комунікативних системах. Ефективність комунікативних процесів залежить і від можливостей збереження інформації на всіх етапах здійснення комунікації і відсутності її спотворень у всіх ланках комунікативної системи.

6.2. Менеджмент комунікацій у системі електронного урядування

Комунікативний менеджмент – це наукове управління потоками інформаційної взаємодії людей, їх груп, громадських і політичних формувань з метою вирішення стратегічних і тактичних завдань у розвитку суспільних відносин [40].

Комунікативний менеджмент включає:

- планування і управління комунікативними процесами, а саме: виявлення цільових аудиторій, розробку комунікативних стратегій, контроль, оцінку ефективності комунікацій тощо;
- роз'яснення позицій і напрямів діяльності підприємства, організації або конкретної особи;
- формування корпоративної філософії;
- розв'язання робочих і конфліктних ситуацій;
- формування і посилення довіри та симпатії.

Комунікативний менеджмент забезпечує організації розвиток у кількох напрямках: розробки стратегії ефективності організації; формування корпоративної культури; формування каналів комунікації всередині організації; формування каналів комунікації у зовнішньому середовищі організації. Як “продукти” комунікаційного менеджменту організації, регіону, країни фахівці визначають репутацію, імідж і довіру.

Виходячи з традиційних завдань менеджменту і враховуючи особливості міжособистісних комунікацій, можна визначити такі **функції комунікативного менеджменту**:

- аналітико-прогностичну (аналіз, використання, прогнозування тенденцій);
- організаційно-управлінську (забезпечення цілей організації або служб ПР, організаторська і управлінська діяльність щодо виконання намічених планів, оперативна розробка відповідних заходів тощо);
- комунікативно-інформаційну (забезпечення керівництва організації необхідною інформацією, досягнення взаєморозуміння);
- консультативно-дорадчу (виступає як радник керівника).

Специфіка комунікативного менеджменту відображена також у низці спеціалізованих функцій:

- **інтегративний** – виступає як засіб об'єднання ділових партнерів, фахівців у комунікативних процесах, генерування ідей; зумовлена використанням нових управлінських, маркетингових та інформаційних технологій, інноваційною активністю і творчістю;

– **інформаційний** – ставить за мету розширити інформаційний фонд учасників комунікації, передати необхідну для професійної діяльності інформацію, прокоментувати інноваційні відомості; зумовлена знанням закономірностей інформаційного обміну, який здійснюється для досягнення мети, вирішення проблем;

– **функції впливу** – ставить за мету сформувати у ділових партнерів ціннісні орієнтації та установки, переконати їх у правомірності тих чи інших стратегій взаємодії, зробити їх своїми одностудцями; від реалізації цієї функції залежить успіх комунікативної взаємодії;

– **функції самопрезентації** – дає змогу організації продемонструвати свій інтелектуальний потенціал; реалізується під час створення іміджу, репутації,

– **ритуальний** – формує у партнерів емоційний настрій, передає почуття, переживання, спонукає до необхідної дії, зберігає традиції організації; використовується в методах роботи з персоналом (корпоративні святкування, нагородження, вшанування з приводу і т. ін.), а також здійснюється на офіційних церемоніях;

– **освітній** – досліджує комунікативні навички цільових аудиторій, реалізує на практиці нові ідеї, поширює досягнення в галузі сучасної комунікації; сприяє розвитку організаційної / корпоративної культури.

Основними завданнями комунікативного менеджменту вважаються:

– регулювання взаємодії співробітників і організації у зовнішньому та внутрішньому організаційному середовищі;

– скорочення дистанції, встановлення контактів між організацією та її цільовими групами;

– ідентифікацію співробітників зі своєю організацією, сприяння підвищенню мотивації співробітників;

– підвищення популярності організації;

– формування симпатії шляхом представлення корпоративної філософії;

– формування довіри до організації;

– сприяння прийняттю позитивного рішення про співпрацю з організацією.

Інформаційне забезпечення процесу управління має відбуватися за чітко налагодженою системою. Тільки за цієї умови керівники своєчасно отримуватимуть інформацію, що потрібна їм для прийняття управлінських рішень. Залежно від того, які відомості є ключовими для керівника і як часто та з яких джерел вони мають йому надходити, а також від того, кому надсилатиметься опрацьована інформація (зокрема вказівки щодо наступних дій), він повинен створити відповідну комунікативну мережу.

6.3. Інформаційний маркетинг як сучасна філософія ринкової економіки

Поява і стрімке поширення Інтернету і мережевої ідеології стало проривом у розвитку ІТ і якісно новим етапом у розвитку масових комунікацій.

Мережа дає змогу досягти небачених раніше комунікаційних можливостей: працювати з будь-якими типами інформації (від текстової до мультимедіа та звукової), отримувати таку саму інформацію з будь-якої точки світу, поширювати її для необмеженої кількості споживачів, здійснювати пошук необхідних інформаційних ресурсів.

Маркетингові теорії представлено кількома основними концепціями, а саме:

- **понятійними** “ як філософії бізнесу, що зумовило різноманіття визначень змісту маркетингу, пов’язаних зі станом попиту – маркетингу, що розвиває, та маркетингу, що протидіє, демаркетингу, ремаркетингу та ін.;

- **прикладними** (залежно від сфери застосування) – промислового, торговельного, банківського, маркетингу готелів, підприємств масового харчування та інших суб’єктів господарювання, передвиборчого, релігійного, соціального маркетингу, макромаркетингу, глобального маркетингу, маркетингу політичних партій і громадських рухів тощо;

- **управлінськими** – стратегічною, маркетингу конкурентної раціональності, максимаркетингу, маркетингового управління.

У сучасному світі роль маркетингу зростає завдяки широкому впровадженню інформаційних технологій. У конкуренції беруть участь не лише товари і технології їх виготовлення, а й типи менеджменту та їх елементи: системи планування, реклама, інформаційні технології, системи комунікацій, мотивація, стимулювання, професіоналізм кадрів. Ф.Котлер як засновник концепції маркетингу чітко розподіляє маркетинг на комерційний і некомерційний [16]. Різниця між цими видами маркетингу полягає в тому, що останній на перший план висуває не прибуток, а задоволення потреб користувачів. Некомерційний маркетинг виступає як ефективний інструмент досягнення суспільних інтересів у бюджетних галузях діяльності. Ефективний некомерційний маркетинг – це реалізована комунікація.

Поняття некомерційного інформаційного маркетингу. *Некомерційний інформаційний маркетинг соціального спрямування* означає оформлення інформації про об’єкт маркетингу у вигляді ресурсу (бренду, іміджу, ідеї), що дає змогу представити об’єкт цільовій аудиторії і сформулювати сталі цінності та досягти позитивної реакції вищезгаданої аудиторії. Позитивна реакція свідчатиме про те, що пропонуванний некомерційний продукт здатний на певному рівні задовольняти потреби споживачів, тобто мати соціальний ефект.

Основною ідеєю інформаційного маркетингу є те, що реклама бренду або його продукції супроводжується корисною інформацією для споживача. Тому інформаційний маркетинг вчить правильно управляти інформацією. В державному управлінні адміністративна послуга виступає продукцією, а висвітлення та донесення інформації про адміністративну послугу до споживача – громадянина (нормативно-правова основа її надання, сутність, суб’єкти та умови надання, місцезнаходження органу, який надає послуги, його контакти, прийомні дні та інша інформація) – це і є реклама. Від якості такої реклами залежить якість, повнота та доступність отримання послуги. Інформаційні ж

технології, які використовуються в маркетинговій діяльності – це комплекс методів і процедур, за допомогою яких реалізуються функції збирання, передавання, оброблення, зберігання та доведення до користувача інформації в організаційно-управлінських системах з використанням обраного комплексу технічних засобів.

Інформаційний маркетинг в державному управлінні. *Інформаційний маркетинг некомерційного об'єкта* – це сукупність дій, комплекс заходів, спрямованих на просування позитивної інформації про об'єкт з метою створення як у внутрішньому, так і у зовнішньому середовищі сприятливого ставлення до об'єкта і до здійснюваної ним діяльності. Основою інформаційного маркетингу некомерційного об'єкта є такі стратегічні напрями: маркетинг іміджу (бренду); встановлення взаємовигідних гармонійних відносин між організацією та спільнотою, від чого залежить успіх функціонування цієї організації; забезпечення підтримки з боку громадян, урядових і неурядових організацій.

Методологічно інформаційний маркетинг спирається на системні управлінські категорії, розроблені в межах маркетингу послуг. Це, насамперед, поняття якості послуги, яке може ефективно використовуватися для характеристики якості державного управління в контексті ринкових умов його функціонування. Широке вживання можна передбачити і для поняття ефективності та якості надання послуги в контексті визначення критеріїв ефективності діяльності органів державного управління і місцевого самоврядування. Показниками, які визначають рівень задоволення потреб та інтересів одержувача послуги, є критерії оцінки якості надання адміністративної послуги. Запровадження критеріїв оцінки надання публічних послуг органами влади у багатьох розвинених демократичних країнах дає їм змогу точніше оцінювати ефективність державного управління, діяльності влади.

Критерії результативності надання адміністративних послуг. Відповідно до Методичних рекомендацій щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг, затвердженого Наказом Міністерства економіки України, оцінка якості надання адміністративної послуги (АП) має здійснюватися на основі таких критеріїв [27].

1. **Результативність** (передбачає спрямованість діяльності адміністративного органу на позитивне вирішення справи). Законна, обґрунтована та своєчасна відмова у наданні послуги не є підставою для негативної оцінки якості надання послуги.

2. **Своєчасність надання адміністративної послуги** (передбачає дотримання встановленого законом строку надання адміністративної послуги з орієнтацією на якнайшвидше вирішення справи). Критерій своєчасності в окремих випадках вимагає від адміністративного органу врахування особливостей конкретної справи. Строки надання АП передбачає ст. 10 ЗУ “Про адміністративні послуги” [24].

3. **Доступність** (передбачає фактичну можливість особи звернутися за отриманням адміністративної послуги). Доступність включає:

- наявність повної та коректної інформації про адміністративний орган; різноманітність джерел такої інформації, в тому числі ефективність спілкування по телефону;

- територіальну наближеність адміністративного органу до одержувача; наявність громадського транспорту, вказівних знаків, під'їзних шляхів та місць паркування для приватного транспорту;

- можливість безперешкодного доступу одержувача до приміщення адміністративного органу;

- наявність та доступність бланків та інших формулярів, необхідних для звернення за адміністративною послугою, можливість отримання таких бланків з офіційної веб-сторінки адміністративного органу тощо.

Доступність досягається за допомогою розміщення якомога повної, достовірної інформації про орган, який надає адміністративну послугу, про саму послугу, необхідні переліки документів, форм, бланків заяв на офіційних веб-сайтах органів влади та місцевого самоврядування.

4. Зручність (передбачає врахування інтересів та потреб одержувача в процесі надання адміністративної послуги). Зручність включає:

- можливість вибору способу звернення за адміністративною послугою, в тому числі забезпечення можливості звернення поштою, електронною поштою та ін., що регламентує ст. 9 Закону України “Про адміністративні послуги” [24];

- упровадження принципу “єдиного вікна”, коли одержувач звертається до адміністративного органу, який самостійно організовує подальше надання адміністративної послуги без участі одержувача; мінімізацію кількості інстанцій, залучених до надання адміністративної послуги; використання анкет та інших стандартизовано-допоміжних форм;

- зручність для одержувача режиму роботи адміністративного органу, його дотримання; відсутність черг та організованість особистого прийому громадян, використання механізмів попереднього запису, прозорості черги тощо;

- зручний порядок оплати адміністративної послуги (якщо послуга платна); плата повинна бути визначена у фіксованому розмірі та відома наперед і в разі можливості прийматися безпосередньо у приміщенні адміністративного органу.

5. Відкритість – це наявність та доступність інформації, необхідної для отримання адміністративної послуги про процедуру її надання; перелік документів, які потрібно подати для отримання послуги, із зразками їх заповнення; розмір та порядок оплати адміністративної послуги; посадових осіб, відповідальних за надання адміністративної послуги.

Відкритість включає: наявність та якість довідкових ресурсів (інформаційних щитів, офіційної веб-сторінки адміністративного органу тощо); можливість отримання інформації по телефону та в електронній формі, а також консультативної допомоги.

6. Повага до одержувача. Повага до особи передбачає ввічливе ставлення до неї, її честі та гідності. Критерій поваги до особи також включає:

готовність працівників адміністративного органу допомогти одержувачу в оформленні звернення тощо; дотримання принципу рівності громадян; наявність побутових зручностей в адміністративному органі.

7. Професійність передбачає наявність належного рівня кваліфікації працівників адміністративного органу. Професійність визначається продемонстрованим рівнем знань та дотриманням процедури надання адміністративної послуги, конкретністю та обґрунтованістю вимог, що ставляться до одержувача.

Відповідно до п.6 Тимчасового порядку надання адміністративних послуг адміністративні послуги надаються згідно із стандартами, що затверджуються суб'єктами відповідно до їх повноважень з урахуванням Методичних рекомендацій з розроблення стандартів адміністративних послуг, затверджених Міністерством економіки України [27]. Бюджетні установи, яким делеговані закріплені відповідно до нормативно-правових актів за органами виконавчої влади повноваження щодо надання АП, надають такі послуги згідно із стандартами, затвердженими органами виконавчої влади, що делегували такі повноваження.

Суб'єкти, що надають адміністративні послуги на постійній основі, відповідно до п.7 Тимчасового порядку надання АП повинні забезпечувати:

- розміщення на стендах та офіційних веб-сайтах інформації про надання адміністративних послуг (переліки послуг та розміри плати у разі надання їх на платній основі, розпорядок роботи, прізвища і посади відповідальних осіб із зазначенням контактних телефонів та адрес електронної пошти, перелік необхідних документів щодо отримання послуг, строки надання послуг);
- надання роз'яснень з питань, що стосуються адміністративних послуг;
- вжиття заходів щодо функціонування “єдиного вікна” – організаційної форми надання адміністративних послуг, яка передбачає проведення всіх процедур, необхідних для надання адміністративної послуги посадовими особами суб'єкта, за умови отримання від одержувача всіх документів, необхідних для надання такої послуги, а також недопущення утворення черг, зокрема шляхом використання механізму попереднього запису, прозорості черги.

Суб'єкти подають інформацію про надання адміністративних послуг до Національного агентства України з питань державної служби для внесення її до Реєстру адміністративних послуг. Порядок і форма подання такої інформації визначаються Національним агентством України з питань державної служби.

Підвищення якості надання адміністративних послуг відповідно до вищезазначених критеріїв можливо досягти за рахунок упровадження ІКТ в умовах електронного урядування.

Перспективи надання е-послуг. Перехід до електронного урядування починається з представлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування на офіційних владних веб-сайтах та веб-порталах у мережі Інтернет. Це приводить до переосмислення структури і ролі державних служб і переходу від традиційної системи надання державних послуг до проектної системи з використанням порталних технологій електронного уряду (рис. 6.1), тобто пріоритетними стають права і потреби громадян. Електронні державні

послуги будуть відкритими, загальнодоступними, орієнтованими на користувача, інтегрованими і такими, що базуються на принципі партнерства держави і громадянського суспільства. Ці послуги охоплюють не тільки користувачів, які вже підключені до Інтернету, а й зможуть залучити до користування мережею тих, хто ще не знайомий з нею.

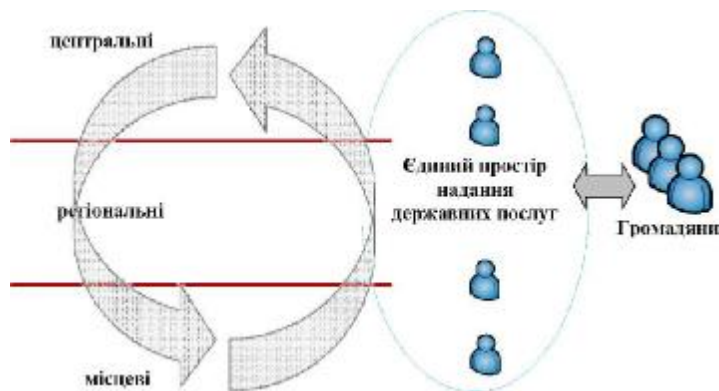


Рис. 6.1. Система надання послуг за допомогою портальних технологій

Таким чином, надання електронних державних послуг потребує виконання комплексу адміністративних процесів, які характеризуються такими атрибутами: метою, дією, роллю, операціями та послідовністю їх виконання, відповідальністю, законодавчим забезпеченням та обмеженнями, ресурсами, даними та інформацією, продуктами. Збільшення кількості

індивідуальних звернень громадян, представників бізнесу, неурядових організацій за наданням різних державних послуг і їх прогнозоване подальше зростання зумовлюють необхідність надання державних послуг в електронній формі. При цьому реалізація державних послуг в електронній формі має такі переваги: зменшення витрат, зберігання та транспортування документів, економія часу обробки інформації, забезпечення прозорості адміністративних процедур, усунення дублювання робіт, прискорення процесів видачі документів.

6.4. Маркетинг послуг у системі електронного урядування

У сучасних умовах необхідність використання в діяльності органів державної влади управлінських технологій, що добре зарекомендували себе у сфері ринкового підприємництва, визнана більшістю як державних службовців, так і науковців. Необхідність адаптації ринкових управлінських технологій до практики державного управління зумовлена процесами модернізації, які відбуваються в сучасній Україні і вимагають узгодження методології і технологій діяльності суб'єкт-суб'єктного управління. Разом з тим сучасний управлінський досвід свідчить, що переважна більшість суб'єктів державного управління використовує адаптовані з бізнесу управлінські технології лише епізодично та в незначному обсязі. Тим часом досвід ефективного впровадження таких технологій свідчить про необхідність системного підходу до використання їх потенціалу.

Поняття маркетингу. *Маркетинг* – вид людської діяльності, який спрямовано на задоволення потреб у споживанні шляхом обміну (Філіп Котлер).

Маркетинг – наука управління організацією, що вивчає методи найбільш повного задоволення потреб суспільства в товарах і послугах; комплексна система організації виробництва й збуту продукції, орієнтована на задоволення потреб споживачів і одержання прибутку на основі дослідження й прогнозування ринку; діяльність у сфері ринку товарів, послуг, цінних паперів, здійснювана з метою стимулювання збуту товарів і послуг, розвитку й прискорення обміну [13].

Соціально-економічні процеси в суспільстві сьогодні досить складні і суперечливі. Рішення, які приймаються державними органами без об'єктивної та достовірної інформації, широкого обговорення та консультацій у суспільстві, часто викликають значний резонанс і незадоволення окремих соціальних груп. Тому підвищення ефективності державного управління без активного використання маркетингу є проблематичним, а складність ринкових процесів і активне втручання в них держави вимагають виділення в системі маркетингу поняття маркетингу в державному управлінні.

Маркетинг у державному управлінні. *Маркетинг у державному управлінні* – це підхід, що ставить перед собою головним завданням забезпечення громадян і виробників державних послуг та виступає як специфічна форма реалізації маркетингу. Точніше, це маркетингова діяльність державних органів, які виступають виробниками, споживачами або посередниками в процесах обміну товарами, послугами, ідеями та іншими цінностями.

На постіндустріальному етапі розвитку цивілізації держава у взаємовідносинах з громадянським суспільством може виступати і розглядатися як деяка адміністративна структура, яка надає послуги, а громадянське суспільство – як клієнт, який отримує послуги від держави. Це маркетингова модель державного управління характеризується встановленням партнерських відносин між державою та суспільством.

Виникнення маркетингової концепції держави пов'язане із змінами підходу до суспільної ролі держави та характеру державного управління, що відбуваються в сучасну епоху, згідно з якими виділяються три його можливі орієнтації:

- створення послуг і товарів без урахування інтересів населення;
- створення послуг з подальшим стимулюванням попиту на них;
- маркетингова орієнтація – вивчення попиту з подальшим визначенням змісту, розміру і характеру послуг.

У маркетинговій моделі державного управління держава розглядається як система організації державного сервісу, як “підприємство сфери послуг”. Тому маркетингову модель характеризує орієнтація на клієнта та його запити, прихильність до активного стилю дій у вирішенні конкретних проблем, підприємливість та новаторство персоналу, простота структури і професіоналізм кадрів, гнучкість до запитів населення, самостійність громадянського суспільства, яке заміщує державу на ринку послуг, конкуренція з приватним сектором.

Порівняно з комерційним специфіка маркетингу в публічному управлінні полягає в тому, що:

- характер відносин тут є неринковим, оскільки обмін є опосередкованим, а мета діяльності – забезпечення відповідності дій органів влади потребам і очікуванням населення;
- як продукт виступають послуги та ідеї, що сприяють забезпеченню суспільних, колективних та індивідуальних потреб;
- такий вид маркетингу обмежений у засобах і ресурсних можливостях, оскільки повністю залежить від бюджетного фінансування;
- маркетингова діяльність у цій сфері є масштабною за сферою впливу, як правило, планується на тривалі періоди і здійснюється за більш стабільних, ніж у комерційній сфері, умов;
- оцінка результатів є складною, оскільки потребує врахування різних соціальних ефектів, у тому числі зовнішніх;
- маркетинг у публічному управлінні реалізується в умовах більшої суспільної відкритості, прозорості та контролюваності з боку громадськості, у зв'язку з чим особливо важливою є організація ефективних комунікацій.

Метою державного маркетингу має бути максимальне забезпечення потреб громадян (матеріальних і духовних) у контексті виділених суспільних витрат. Державний маркетинг повинен вивчати потреби та інтереси, тобто їх сутність, структуру, пріоритетність, фактори і тенденції розвитку. Досягнення поставленої суспільної мети передбачає поетапне виконання певних завдань і задоволення потреб членів суспільства залежно від їх пріоритетності і важливості.

Суб'єктами маркетингу в державному управлінні є органи державної влади на різних рівнях, які здійснюють управлінські функції стосовно суспільства в контексті визначення потреб і попиту на загальнонаціональному ринку та в його окремих сегментах, забезпечення виробництва і ринкового просування до споживача товарів та послуг для досягнення як комерційних цілей, так і суспільних потреб.

У зв'язку з тим, що маркетинг у діяльності органів державного управління є, як правило, маркетингом послуг, послуги державного маркетингу характеризуються загальними рисами. Послуги у сфері державного управління виробляються та реалізуються одночасно одними й тими самими організаційними структурами, і споживач (громадянин, організація) частково чи повністю споживає послугу в процесі її виробництва органами державної влади. Маркетинг державних послуг обов'язково передбачає постійний контакт з їх виробником – органами державного управління – та громадянами.

Маркетинг державних послуг. *Маркетинг державних послуг* – це процес узгодження можливостей державних установ і запитів громадян. Результатом цього процесу є надання громадянам державних послуг, що задовольняють їхні потреби.

Важливе значення для забезпечення обґрунтованості використання маркетингу в державному управлінні має методологія маркетингу послуг. Ме-

тодологічно маркетинг послуг ґрунтується на концептуальній цілісності процесу управління, оскільки маркетингова орієнтація на задоволення потреб споживача вкладається в послугу вже в момент її задуму. Це надзвичайно важливо для концептуальної орієнтації маркетингу в державному управлінні з погляду інтеграції останнього на демократичних засадах забезпечення потреб громадян. Реформування державного управління з використанням маркетингової методології означає застосування загальної методології розробки послуг.

З концептуального погляду теорії маркетингу послуг державний маркетинг визначають передусім у двох аспектах:

- *по-перше*, це загальнотеоретичне обґрунтування ролі державного управління як системи соціального регулювання, що орієнтована на забезпечення всього комплексу потреб громадян; як принципу взаємовідносин між державою і громадянами в демократичному суспільстві;

- *по-друге*, це аналіз діяльності органів державного управління у сфері надання громадянам послуг адміністративно-розпорядчого характеру.

Саме характеристики державного маркетингу як некомерційного визначають мету його застосування в державному управлінні: досягнення визначеної вигоди, створюваної для суспільства загалом або для окремих груп населення. Ця користь і називається *соціальним ефектом маркетингової діяльності держави*.

Державне управління як основа загальносоціального управління у цілому не може не бути маркетинговим за своєю методологією, воно не може не орієнтуватися на потреби споживачів, тобто громадян, в умовах сучасного соціально орієнтованого та демократичного суспільства. В основу маркетингу держави покладено розуміння економічних та соціальних інтересів громадян, оскільки саме реалізація цих інтересів є кінцевою метою діяльності держави та всіх її структурних складових. Тому поза вивченням та реалізацією інтересів громадян сучасна держава просто не може виконувати свої функції. Боротьба проти потреб та маркетингу є одним з елементів авторитарних соціальних концепцій. Теорія маркетингу демонструє, що чітких відмінностей між правильними та хибними потребами немає, оскільки більшість потреб цивілізованого суспільства має соціокультурний характер.

Таким чином, використання маркетингу якісно змінює характер системи державного управління. Воно набуває статусу чинника маркетингових відносин, учасника системи ринкових відносин як маркетингового суб'єкта, що дає можливість адаптувати форми управлінської діяльності до особливостей об'єкта управління. При цьому змінюються ціннісні та організаційні засади діяльності органів державного управління, оскільки вони здійснюють цілепокладання своєї діяльності з урахуванням інтересів громадянина як споживача, а управлінська практика реалізується шляхом застосування маркетингових технологій.

Отже, можна стверджувати, що електронні державні послуги є важливими елементами в рамках електронного уряду, які реалізуються з викорис-

танням відповідних інформаційних маркетингових технологій, що покращують якість їх надання.

Характер сучасної моделі державного управління визначається взаємовідносинами між державою та громадянським суспільством. Завдяки цій взаємодії громадянське суспільство спроможне впливати на демократичний процес в державі. Маркетингова модель державного управління якраз характеризується встановленням партнерських відносин між державою та суспільством.

Органи державної влади та органи місцевого самоврядування мають більше орієнтуватися на запити громадян, забезпечувати їх якісними, своєчасними, різноманітними послугами, спрощення процедур їх надання, більшу прозорість і гласність рішень, що приймаються. В основу діяльності органів виконавчої влади та місцевого самоврядування має бути покладено принцип служіння суспільству, що зумовлює переорієнтацію на публічну державну службу, яка є відкритою для контролю з боку суспільства. Для підвищення ефективності діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері надання адміністративних послуг є необхідним розроблення чіткого переліку послуг і єдиних уніфікованих стандартів їх якості, які будуть важливою гарантією прав громадян у їх відносинах з публічними інституціями та реально сприятиме громадянам у реалізації їхніх прав та свобод.

Незважаючи на певну специфіку, інформаційні маркетингові технології слід активно впроваджувати в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування. Використання маркетингових технологій, таких як: система послуг, орієнтація на клієнта, партнерські відносини між публічною владою та громадськістю, інформатизація органів влади та місцевого самоврядування, впровадження PR-технологій, сприяє забезпеченню потреб громадян і суб'єктів господарювання та підвищує ефективність діяльності публічних органів влади.

Контрольні запитання

1. Сформулюйте визначення маркетингу та розкрийте зміст цього поняття.
2. У чому полягає специфіка застосування маркетингу в державному управлінні?
3. У чому полягає особливість використання інформаційних маркетингових технологій у сфері публічних послуг?
4. Що таке некомерційний маркетинг і в чому його головна відмінність від комерційного?
5. Надання публічних послуг в умовах електронного урядування: критерії якості, надання, стандарти, процедури.

Перелік тестових завдань

1. Концептуальні засади використання маркетингових технологій у державному управлінні.
2. Роль інформаційного маркетингу в державному управлінні.

3. Маркетингові дослідження як джерело інформації і передумова прийняття управлінських рішень.
4. Маркетинг державних послуг: світовий та вітчизняний досвід.
5. Канали отримання маркетингової інформації: основні характеристики та критерії вибору для вирішення державно-управлінських завдань.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. *Агарков О. А.* Концепція соціально-державного маркетингу [Електронний ресурс] / О. А. Агарков // Грані: наук.-теорет. та громад.-політ. альманах. – Дніпропетровськ : Грані, 2009. – № 2. – С. 70–74. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Mtpsa/2009_15/Agarko.pdf
2. Деякі питання надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 11 жовт. 2010 р. № 915 // Уряд. кур'єр. – 2010. – № 195. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/915-2010-п>
3. Деякі питання надання платних адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 5 січ. 2011 р. № 33 // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 12. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/33-2011-п>
4. *Дегтяр А. О.* Методологічні підходи до застосування територіального маркетингу в державному управлінні [Електронний ресурс] / А. О. Дегтяр, Є. В. Стеценко // Держ. буд-во. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/1/02.pdf>
5. *Дробязко І. М.* Маркетингова спрямованість діяльності органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.04 “Місьцеве самоврядування” / Дробязко І. М. – Х., 2008. – 20 с. – Режим доступу : www.lib.ua-ru.net/diss/cont/345560.html
6. *Другов О. О.* Державний маркетинг як важливий фактор вдосконалення механізму управління соціально-економічними процесами в суспільстві / О. О. Другов // Маркетинг в Росії і за кордоном. – 2005. – № 4. – С. 101–107.
7. *Дубенко С. Д.* Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк (на допомогу слухачам системи підвищення кваліфікації держ. службовців). – К. : НАДУ, 2008. – 44 с.
8. Електронне урядування. Інформатизація державного управління : навч. посіб. / [Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов, М. В. Мордвинцев та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 264 с.
9. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
10. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / НАДУ при Президентіві України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 8: Публічне врядування. – 630 с.

11. *Єжова Л. Ф.* Інформаційний маркетинг : навч. посіб. [Електронний ресурс] / Л. Ф. Єжова. – К. : КНЕУ, 2002. – 560 с. – Режим доступу : <http://studentbooks.com.ua/content/view/142/44/>
12. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування : навч. посіб. / І. В. Клименко, К. О. Линьов – К. : Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.
13. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.
14. *Конечкая В. П.* Социология коммуникации / В. П. Конечкая. – М. : [б.в.], 1997. – С. 230.
15. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 січ. 2006 р. № 90-р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 7. – Ст. 167. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-p>.
16. *Котлер Ф.* Расширение концепции маркетинга [Электронный ресурс] / Ф. Котлер, С. Леви // Классика маркетинга. – СПб. : Питер, 2001. – С. 63–74. – Режим доступа : lib.madi.ru/catal/sociology/data/7195.doc
17. *Куспяк І. С.* Адміністративні послуги в електронному вигляді : питання класифікації / І. С. Куспяк // Гілея : наук. вісн. : зб. наук. пр. – К. : [б.в.], 2011. – Вип. 50. – № 8. – С. 669–674.
18. *Куц Ю. О.* Якість надання управлінських послуг як чинник ефективності місцевого управління [Електронний ресурс] / Ю. О. Куц. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006 – 192 с. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/4/03.pdf>
19. *Литвинова Л. В.* Опорний конспект лекцій з курсу “Інформаційний менеджмент і маркетинг” / Л. В. Литвинова – К. : НАДУ, 2009. – 80 с.
20. Моніторинг інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : аналіт. довідка Департаменту інформ. політики / Держ. ком. телебачення та радіомовлення України від 28 груд. 2012 р. – Режим доступу : http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=98414&cat_id=98409
21. Основы теории коммуникации / под ред. В. А. Василика. – М. : Гардарики, 2003. – С. 126.
22. Порядок надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи “Електронний Уряд” [Електронний ресурс] : Наказ Держ. ком. зв’язку та інформатизації від 15 серп. 2003 р. № 149 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 48. – Ст. 2547. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1066-03>
23. *Почепцов Г. Г.* Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : [б.и.], 2001. – С. 15.
24. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 6 верес. 2012 р. // Офіц. Вісн. України – 2012. – № 76. – Ст. 3067. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5203-17>

25. Про додаткові заходи по забезпеченню відкритості в діяльності органів державної влади [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 1 серп. 2002 р. № 683/2002 // Голос України. – 2002. – № 141. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/683/2002>

26. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 27 січ. 2010 р. № 66 // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 6. – Ст. 260. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/66-2010-п>

27. Про затвердження Методичних рекомендації щодо розроблення стандартів надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Наказ М-ва економіки України від 12 лип. 2007 р. № 219 – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=v0219665-07>

28. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 4. – Ст. 109.

29. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Каб. Міністрів України від 30 січ. 2013 р. № 57 // Уряд. кур'єр. – 2013. – № 23.

30. Про затвердження Порядку інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади та Порядку функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Наказ Держ. ком. інформ. політики, телебачення та радіомовлення України, Держ. ком. зв'язку та інформатизації України від 25 листоп. 2002 р. № 327/225 // Офіц. вісн. України. – 2002 – № 2. – Ст. 49. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1021-02>

31. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 22 лип. 1998 р. № 810 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 943. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/810/98>

32. Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 29 серп. 2002 р. № 1302 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 36. – Ст. 1700. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1302-2002-п>

33. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – Ст. 378. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/208-2003-п>

34. Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 17 лип. 2009 р. № 737 // Уряд. кур'єр. – 2009. – № 140. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/737-2009-п>

35. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 9 січ. 2007 р.

№ 537-16 // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>

36. Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 25 черв. 2001 р. № 702 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 26. – Ст. 1178. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/702-2001-п>

37. Про порядок оприлюднення в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 4 січ. 2002 р. № 3 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 2. – Ст. 57. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-2002-п>

38. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Уряд. кур'єр. – 2011. – № 1. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р>

39. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток : монографія / за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. – Дніпропетровськ : Моноліт, 2010. – 400 с.

40. Рева В. Е. Коммуникационный менеджмент : учеб.-метод. пособие / В. Е. Рева. Электронная версия. – Пенза : Изд-во ПГУ, 2003. – 161 с.

41. Роль ІКТ у покращенні конкурентоспроможності України [Електронний ресурс] : щоріч. звіт “Співробітництво з метою підвищення конкурентоспроможності країни в умовах глобальної економіки” : Підготовлений Америк. торгів. палатою в Україні за участі Майкрософт Україна. – Україна, 2010–2011 рр. – Режим доступу : <http://www.chamber.ua/files/documents/updoc/publications/15363/ICT-National-Competitiveness-June-2011-UKR.pdf>

42. Романенко К. М. Концептуальні засади дослідження маркетингових механізмів у державному управлінні [Електронний ресурс] / К. М. Романенко // Державне будівництво : електрон. наук. фахове вид. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/doc/4/10.pdf>

43. Романенко К. М. Маркетингова теорія як концептуальна складова державного управління [Електронний ресурс] / К. М. Романенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – № 1 (37). – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/apdu/2010-1/doc/1/12.pdf>

44. Романенко К. М. Роль маркетингу у державному управлінні [Електронний ресурс] / К. М. Романенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 1. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/dums/2010_1/10rkmmdu.pdf

45. Романенко К. Маркетинг як технологія державного управління: міжнародний досвід [Електронний ресурс] / К. Романенко // Публічне адміністру-

вання: теорія та практика : електрон. зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 1 (3). – Режим доступу : www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2010-01

46. *Семенченко А. І.* Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. І. Семенченко // Електронне урядування : міжнар. наук. фах. журн. – 2010. – № 1. – С. 6–17.

47. *Семенюк С.* Інформаційний маркетинг та розвиток інформаційного ринку в Україні [Електронний ресурс] / С. Семенюк // Галиц. екон. вісн. – 2011. – № 4 (3). – С. 102–108. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Gev/2011_4/MARK_TEC/017.pdf

48. *Сороко В. М.* Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. / Володимир Миколайович Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 104 с.

49. *Сороко В. М.* Теоретико-методологічні засади державно-управлінської діяльності: професійні стандарти, процедури, технології : монографія / В. М. Сороко. – К. : НАДУ, 2008. – 184 с.

50. *Степанов В. Ю.* Інформаційний маркетинг у сфері культури [Електронний ресурс] / В. Ю. Степанов // Культура України : зб. наук. пр. – Х. : ХДАК, 2012. – Вип. 39. – 300 с. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/ku/2012_39/ku39.pdf

51. *Тимошук В.* Адміністративні послуги : посібник [Електронний ресурс] / В. Тимошук ; Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO”. – К. : ТОВ “Софія-А”. – 2012. – 104 с. – Режим доступу : http://despro.org.ua/media/articles/06_book_blok.pdf

52. Удосконалення механізмів надання публічних послуг населенню : метод. рек. / [Б. Г. Савченко, К. І. Мельникова, Ю. В. Боковікова та ін.]; за заг. ред. Б. Г. Савченка. – К. : НАДУ, 2009. – 28 с.

53. *Шавкун І. Г.* Сутність та атрибути комунікації в умовах глобалізації / І. Г. Шавкун // Гілея : наук. вісн. : зб. наук. пр. – К. : ВІР УАН, 2010. – Вип. № 35. – С. 260–268. – Режим доступу : <http://ebooks.znu.edu.ua/files/Bibliobooks/Shavkun/0009005.pdf>

РОЗДІЛ 7. ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ

Як нерозумно випрошувати те, чого можеш сам досягти!
Григорій Сковорода

7.1. Стан розвитку е-демократії у світі та Україні

Демократію гарантує лише найширша участь громадян, але поле для такої участі звужується через професіоналізацію державного управління. Прийняття важливих управлінських рішень посадовцями послаблює інтерес громадян до публічної політики, а зниження громадянської активності дає змогу посадовцям розширювати коло своїх повноважень та створює умови для зловживання владою.

Таким чином, демократія без життєвого простору для здійснення стає суто символічною замість того, щоб бути демократією участі. У символічно демократичному світі основна взаємодія між громадянином і владою здійснюється в обмеженому та офіційно врегульованому просторі виборчої кабінки, де перші користуються своєю владою протягом кількох секунд. Проте відразу після цього влада, легітимізована виборами, починає діяти через посередників і залишає громадян тільки спостерігачами. Громадяни, що відокремлюються від процесу вироблення політики і лише зрідка голосують за лідерів, мають такий слабкий зв'язок з демократією, що сам політичний процес стає здебільшого адміністративно-управлінським.

На думку Стівена Коулмена, “розмитість демократичного простору збігається з атрофією громадянської культури. Сьогодні більше людей, ніж будь-коли, можуть голосувати, але найменше, ніж будь-коли за всю історію цього універсального права, ним користуються. Віра людей у парламенти та інші інститути представницької демократії знижується. Засоби масової інформації намагаються донести сюжети та образи демократичного представництва до людей, але факти свідчать, що більшість громадян замість того, щоб спостерігати по телебаченню за політичними подіями, віддає перевагу чомусь іншому або взагалі нічому. У США 53,8% новин на місцевих телеканалах присвячені злочинам, стихійним лихам або війнам, і тільки 0,7% стосуються громадського життя. Середньостатистична американська дитина бачить 200 тис. актів насильства та 16 тис. убивств (на телебаченні) ще до досягнення 18 років” [15].

Думка, що політика може і повинна змінюватися, більш чітко окреслилася на початку XXI ст. Хвилі змін – модернізація парламентаризму та конституційна реформа; експерименти із вдумливою демократією; намагання з боку медіа-кіл поширювати інтерактивність; підвищення інтересу громадськості до “реальних людей” – не обов’язково були пов’язані одна з одною, але походили з одного джерела. Проте просування жодної з вищезазначених змін не було пов’язано з цифровими технологіями.

Спроби вивести політику в режим он-лайн робилися переважно завдяки інженерам-ентузіастам, первісним наміром яких було винайдення альтернативи застарілій рутинній практиці. Невеликі експериментальні проекти на кшталт Е-політика у Мінесоті (1994) та Онлайнова демократія для громадян у Великобританії (1996) були винятковими у своїй відданості розбудові громадських мереж та створення дискусійних форумів. Деякі місцеві органи влади пропагували і підтримували проекти е-демократії (лідерами виступили Скандинавські країни, Канада та Великобританія), але більшість з них не мала чіткої спрямованості, ресурсного забезпечення чи конституційного зв'язку. Загалом на етапі розвитку демократичний та цифровий сценарії здійснювалися в різних напрямках, здебільшого незалежно один від одного.

На початку ХХІ ст. склалися сприятливі умови для синергетичного поєднання цифрового та демократичного сценаріїв. Потенціал використання притаманного цифровим технологіям зворотного зв'язку та двостороннього руху, властивого врядуванню, є занадто важливим, щоб залишатися у “технарів” та е-ентузіастів. Відома до цього демократія була продуктом свого часу, коли ефективно представництво обмежувалося відокремленістю у часі та просторі. У той час як ці бар'єри долаються завдяки комунікаційним технологіям, які є асинхронними та глобальними, демократичні інституції можуть тільки розвиватися, якщо стануть більш сприйнятливими, доступними, підзвітними та укоріненими в суспільному просторі.

Тут ідеться про е-демократію не як про інформатизацію нудних адміністративних завдань чи високотехнологічну розвагу, а як про засіб, здатний активізувати демократичний політичний процес.

Представницька демократія. Дієва представницька демократія вимагає п'ятисторонніх інформаційних потоків:

1. Влада до Громадянина (G2C).
2. Громадянин до Влади (C2G).
3. Представник до Громадянина (R2C).
4. Громадянин до Представника (C2R).
5. Громадянин до Громадянина (C2C).

Додаткові потоки включають такі:

- Влада до Влади (G2G), фундаментальним завданням якого є інтегрована програма дій уряду;

- Представник до Представника (R2R), що є особливо важливим в епоху політичної субсидіарності;

- Представник до Влади (R2G), що надає можливість законодавцям наблизитися до процесуального та ресурсного забезпечення виконавчої гілки влади.

Це важливі, але переважно адміністративні аспекти врядування.

У рамках існуючої моделі демократичного представництва ці потоки дещо обмежені або заблоковані:

- G2C здебільшого здійснюється за посередництвом ЗМІ, переважно через телебачення та пресу. Влада не довіряє посередницькому тлумаченню медіа; громадяни ставлять під сумнів обсяги та якість урядової інформації і скоріш вимикають канал, коли їм таку інформацію пропонують.

- C2G обмежений. Влада організовує багато консультацій, але мало хто з громадян бере в них участь, до того ж люди дуже скептично ставляться до того, як влада реагує на думки і побажання громадськості. Більшість громадян вважає, що незалежно від їхніх думок, поглядів чи досвіду вони справлятимуть невеликий вплив на рішення влади.

- R2C обмежений поза виборчою компанією. Представники важко працюють, змагаючись за голоси виборців, і витрачають величезні зусилля, щоб повідомити своєму електорату через місцеві ЗМІ про те, як добре вони їх представляють, проте існує мало можливостей почути, що електорат думає про ті чи інші конкретні питання державної політики.

- C2R дуже обмежений. Громадяни можуть порушувати питання перед своїми представниками під час зустрічей у місцевих лікарнях або надсилати їх поштою, зрідка – електронною поштою. Але поза межами традиційної лобістської діяльності існує небагато можливостей впливати на законодавчий процес через надання нової інформації або окреслення нових перспектив розвитку. Мало хто з громадян є активним членом політичної партії або лобістської групи, тому невелика кількість голосів буде почута представниками під час оцінювання тієї чи іншої політики.

- C2C – підґрунтя для здорового громадянського суспільства, але перебуває у стані занепаду, паралельно з ще більш вираженою тенденцією до занепаду “соціального капіталу”. Взагалі громадяни не обговорюють політичні питання один з одним, навіть якщо ці питання зачіпають їх. Знайти місця або мережі для такого обговорення нелегко. Деякі можливості для дискусій надають ЗМІ, але це майже ніколи не полегшує громадянинові налагодження зв’язку та спілкування з іншими громадянами.

Таким є схематичний і песимістичний огляд існуючих каналів комунікацій для демократичного представництва. У цій схемі можна знайти кілька перешкод. Їх усунення та розблокування демократичних каналів комунікації могло б бути однією з найважливіших функцій е-демократії.

Єдиним способом відкрити ці канали є створення простору довіри. Демократія як форма суспільних відносин, що поєднують та зводять разом велику кількість різних незнайомих людей, значною мірою залежить від довіри. Яскравим прикладом такої демократичної довіри є голосування під час виборів. Навіть тоді, коли громадяни знають, що їхні голоси не дуже багато важать у загальній системі, вони довіряють виборчим дільницям, вважаючи їх досить добре врегульованим демократичним простором. Не можна стверджувати, що вони довіряють одній виборчій дільниці чи скриньці для голосування більше, ніж іншій, але увесь простір вони вважають надійним. Наразі існує потреба у створенні значно ширшого демократичного простору, поза межами

нечастих виборчих кампаній заради громадського обговорення суспільно важливих проблем.

Джей Блумлер і Стівен Коулман стверджували, що Інтернет має “вразливий потенціал” для забезпечення демократичного простору, який є відкритим для всіх і з’єднаний зі справжніми демократичними інститутами [15]. Так само, як і виборчі дільниці не завжди були і є надійними, простір для дискурсу та обговорення слід створити, фінансувати, пропагувати та регулювати. Утримання громадських спільнот у кібер-просторі повинно перетворитися на публічну (державну) послугу на зразок організації чесних і справедливих виборів, утримання бібліотек чи суспільного телерадіомовлення. Простір довіри не виникне спонтанно і без зусиль. Попри всі інші аргументи, комерційний попит на Інтернет настільки великий, що стає дедалі важче згадувати про нього у зв’язку з громадськими справами.

Чарлз Армстронг обстоює думку про те, що Інтернет змінює один фундаментальний аспект демократичних систем, що існував протягом 7 тис. років. Ця зміна може ознаменувати початок періоду демократичних інновацій, масштаби якого будуть зіставними з античною Грецією. Вона приведе до формування демократичних систем, які відзначатимуться більшою динамічністю, меншою централізованістю і вищою відповідальністю, ніж ті, які відомі сьогодні; ці системи передбачатимуть можливість для людей брати участь у їх функціонуванні такою мірою, як вони того бажають; представництво в таких системах ґрунтуватиметься на мережах особистої довіри, а не на абстрактному зв’язку з партією. Це – зростаюча демократія” [2].

Рівні доступу до онлайн-громадських спільнот. Оскільки не кожен братиме участь у прийнятті рішень із рівною мірою відданості та очікуваних результатів, мають існувати різні рівні доступу до онлайн-громадських спільнот. Одні побажають долучитися до обговорення технічних питань вироблення політики; інші – обмінятися думками з тими, хто поділяє їхні інтереси; ще інші матимуть бажання формувати порядок денний замість того, щоб відповідати на дискусійні запитання. У плюралістичному демократичному просторі має бути можливість для застосування всіх перелічених підходів під час громадських обговорень.

Ключове значення для громадського онлайн-простору матиме забезпечення придатних інструментів для консультацій та прийняття рішень. До списку інструментів мають увійти:

- онлайн-бібліотеки, архіви та інформаційні дайджести;
- послуги посередництва;
- допомога у захисті прав;
- новинні групи;
- веб-кімнати для експертних обговорень;
- механізми для підбиття підсумків за результатами дискусій.

Стівен Коулман вважає, що “розмови про Інтернет-революцію мають сенс тільки тоді, коли люди вірять, що історію творять технології; проблема

цифрового розриву має значення лише в тому разі, коли ви усвідомлюєте, чим вона відрізняється від інших форм соціальної нерівності; сприяння розвитку віртуальних спільнот, що складаються з “нет-громадян” (*netizens*), може бути самообманом, якщо немає ланцюжка, що встановлює достовірність онлайн-вої та реальної ідентифікації” [15].

Демократичне представництво укорінене в інституційній базі реального світу, як центральний уряд, парламент(и), асамблеї з делегованими повноваженнями, місцеві ради, Європейський Союз, Організація Об’єднаних Націй. Успіх чи поразка демократії передусім залежатимуть від процедурної ефективності та підзвітності цих інституцій. Е-демократія не може собі дозволити ігнорувати їх або дистанціюватися від процесу їх структурної або культурної модернізації. Дебати про майбутнє уряду і парламенту та дебати про Інтернет і демократію необхідно поєднати.

Невдачі більшості експериментів з е-демократією, так само як і попередні спроби запровадити врядування з двостороннім рухом із використанням кабельного телебачення та інших доцифрових медіа, пояснюється їх відстороненістю від конституційної влади. В епоху адміністративної модернізації та конституційної реформи структури е-демократії мають бути органічно вбудовані в структуру та культуру врядування.

Уряд та обрані представники народу не повинні бути аутсайдерами, відстороненими від е-демократичних ініціатив. Їм слід навчитися розуміти їх, брати у них участь та відгукатися на них. Вони мають визнати, що демократична інтерактивність передбачає двосторонній потік енергії. Без цього громадськість вважатиме е-демократичні ініціативи фальшивкою та уникатиме їх; ставитиметься до них із презирством і ворожістю; намагатиметься заснувати власні контрурядові комунікації.

Як традиційні канали для політичного об’єднання політичні партії повинні вивчати можливості е-демократії й адаптуватися до них. Сучасна організація політичних партій робить їх занадто централізованими і не дає змоги використовувати таланти та досвід своїх членів. Поки що, користуючись Інтернетом, партії просто копіюють моделі е-торгівлі, намагаючись через мережу продати себе виборцям. Мало хто з виборців схвалює такий підхід – так буде і в майбутньому.

Дійсно, для чого громадянам вивчати політично заангажовані веб-сайти, які мало що пропонують, крім електронних брошур, у той час як значно більше критичної та достовірної інформації надходить від традиційних ЗМІ? Унікальною ознакою Інтернету є його здатність до широкомасштабної інтерактивності, але до цього часу партії не спромоглися залучити широку громадськість або навіть власних членів до співпраці. Це, безумовно, зміниться в міру того, як обговорення політики всередині національно розпорошених партій дедалі частіше відбуватиметься в онлайн-овому режимі. В Угорщині ліберали перетворилися на онлайн-ову партію і проводять партійні конференції, вибори партійного керівництва та організаційні збори своїх членів на своєму веб-сайті.

Зворотний зв’язок є стрижнем демократичного потенціалу Інтернету. До Інтернету жодне інше джерело інформації не створило подібних умов для

прямого відкритого реагування. Цифрові комунікаційні технології здолали традиційні бар'єри між виробником та споживачем, мовленням та аудиторією. Громадяни користуються Інтернетом, щоб бути краще обізнаними, але ще й для того, щоб інформувати інших. Будь-яка інформація ставиться під сумнів. Інтернет-користувачі діляться інформацією, яка є для них важливою, будь-то здоров'я чи подорожування, кулінарні рецепти чи поради домогосподаркам. Користувачі цих сайтів є одночасно шукачами та надавачами знань; вони поважають досвід і знання інших та очікують, що до них теж ставитимуться з повагою. Але коли вони заходять на більшість сайтів уряду чи парламенту, то відчують себе відстороненими і зайвими, нездатними привнести нічого корисного у процес обговорення політики.

“Коли уряд публікує якісь дані в інтернеті, хтось обов'язково зробить з їх допомогою щось новаторське і корисне”, – вважає Д.Робінсон [24] та ін.

Політики повинні відмовитися від хибної ілюзії, що е-демократія просто покликана зробити їх більш прозорими та відкритими для громадськості. Безумовно, прозорість є ключовою ознакою демократії (а Інтернет покликаний відігравати основну роль у політичних культурах, де панують утаємниченість, корупція і приховування фактів та інформації), але е-демократія повинна бути чимось більшим, ніж простим спостереженням за владними структурами в онлайн-режимі. Наприклад, трансляція через Інтернет засідань парламентських комітетів – це необхідний захід з демократичного погляду, але немає підтверджень того, що саме це хоче побачити публіка. Щоденники парламентарів, надруковані в Інтернеті, можливо, зацікавлять журналістів, але громадяни навряд чи почуватимуться більш обізнаними. Інтернет – це значно більше, ніж телебачення для невеликої аудиторії. Ігнорувати двосторонній напрям цифрових комунікацій означає взагалі втратити їх сенс.

У тих випадках, коли громадян запрошували взяти участь в обговоренні та виробленні політики, як, наприклад, під час онлайн-консультацій у комітетах Британського парламенту, організованих Хенсардською спілкою, їхня позиція була надзвичайно позитивною. Замість упевненості в тому, що ніхто з представників влади не цікавиться їхньою думкою, з'являлося та посилювалося відчуття своєї спроможності впливати на політику.

Перші автори, що писали про Інтернет, приділяли багато уваги тенденції до руйнування посередництва. Для когось інтерактивність почала асоціюватися з синхронністю та відсутністю посередників. Без посередництва людям неможливо дізнатися, якій інформації можна довіряти. Без модератора спілкування численних, конкуруючих голосів перетвориться на середовище, в якому можна зважати на чийсь думку та навчатися. Звичайно, змішувати миттєвість цифрової комунікації з відсутністю посередництва є помилкою. Редагування (фільтрування) онлайн-інформації, а також бар'єри для входження у простір обговорення та дискусії повинні бути прозорими та підзвітними, але вони повинні існувати. Якщо громадяни змушені взаємодіяти із своїми представниками та один з одним задля більшої обізнаності і вдосконалення по-

літики та законодавства, вони мають право на захист чесних правил гри та перевірені ефективні процедури. Якщо обрані представники та урядовці змушені взаємодіяти та спілкуватися з громадськістю, вони повинні мати доступ до надійної інформації (з незалежних джерел), що узагальнює громадську думку та настрої.

Сара Шахт (США) у статті “Демократія як основа” пише: “Я мрію про день, коли персоналізована законодавча інформація в інтернеті дасть людям змогу брати участь у законодавчому процесі і при цьому не забувати про сім’ю. Я хочу, щоб виборні законодавці знову спілкувалися з виборцями. ...Я прагну рівності доступу до інформації, щоб незалежно від того, де ви перебуваєте – у Палаті представників чи у маленькому містечку, – ви мали під рукою одну й ту саму інформацію, в один і той самий момент. Сподіваюся, що замість намагань спіймати посадовців на гарячому і надій на світло публічності як панацею [від корупції – *авт.*] малі групи зацікавлених громадян вичистять, перебудують і зміцнять наше законодавство і суспільство” [29].

Депутат парламенту Уганди д-р Джонсон Дж. Нкууге згадує про “зони мовчання”: певні території на земній кулі, населення яких абсолютно ізольоване від впливових каналів комунікації. Відповідаючи пану Нкууге, інші згадують “зони глухоти”, маючи на увазі ті сфери та інституції, які настільки призвичаїлися спілкуватися між собою, що не бачать сенсу вислуховувати інших. Ці потужні метафори добре описують дефіцит демократії не тільки в глобальному масштабі, а й на національному та регіональному рівнях.

Про мовчання народу, як правило, йдеться переважно в контексті політичних репресій. Але, як стверджує Фішкін (1991), відсутність доступу до засобів масової комунікації теж може вважатися формою примусового мовчання: “Критичні голоси можуть залишатися непочутими, навіть без примусу до мовчання. У сучасному, технологічно розвинутому і складному суспільстві доступ до засобів масової комунікації є необхідною передумовою того, щоб кожен голос був почутий і врахований у національній політичній дискусії. Якщо медіа не в змозі забезпечити можливість висловитися прихильникам тих поглядів, що викликають суспільний резонанс, то політична рівноправність не реалізована повною мірою”.

Інший теоретик демократії – Золо (ZoIo, 1992), розмірковуючи над природою мовчання громадськості, розвиває цю думку: “політичні наслідки масової комунікації тісно пов’язані зі схильністю до конформізму, апатією та політичним “мовчанням”, які походять не стільки від того, що було сказано, скільки від того, що сказано не було, від того, що комунікаційні фільтри тихо, мовчазно щодня вилучають з поля зору громадськості. Без сумніву, у масовій комунікації мовчання є найбільш ефективним інструментом прихованого умовляння, а також найбільш прийнятним засобом негативної уніфікації інформаційно залежної громадськості. Політична інтеграція в інформаційно залежних суспільствах радше відбувається завдяки замовчуванню й уникненню складних тем у процесах політичної комунікації, ніж шляхом позитивного вибору

та обговорення цих тем”. Тільки Інтернет як новий засіб комунікації може побороти зони мовчання та глухоти.

Досить дивно, але поки вдосконалювалося законодавство з метою забезпечення більшої інформаційної свободи, зростала й технічна спроможність приватизувати та фільтрувати інформацію. Позбавлення даних було б однією з основних причин мовчання громадськості. Для того щоб в умовах демократії висловити свою думку, громадяни повинні мати доступ до якомога більшої кількості джерел інформації, не обмежуючи себе відредагованими повідомленнями або заголовками про обрані політиками рішення. Людям потрібен доступ до ресурсів, які давали б їм змогу самим робити певні висновки.

Інтернет може бути потужним засобом поширення інформації як спільного ресурсу. Як стверджує Роуз (Rose, 2002), у контексті Східноазійського врядування Інтернет сприяє більшій відкритості між урядовцями та тими, ким вони управляють; підвищує об’єктивність чинних правил, зменшуючи шанси на прихильність або хабарництво; посилює підзвітність перед громадянами та інститутами громадянського суспільства. Реалізація навіть невеликої частини цього потенціалу Інтернету може сприяти підвищенню культури демократії. Але, як зауважує Роуз, “там, де підзвітність уряду невелика або відсутня, спроможність Інтернету сприяти вільному обігу інформації скоріше за все призведе до тертя та напруження між урядовцями та їхніми непокірливими громадянами, оскільки Інтернет надає можливості повідомляти про ті дії, які урядовці хотіли б приховати. Напруження буде більшим там, де повага до вищезазначених норм є найменшою, як-то, наприклад, у М’янмі, де у 1996 р. уряд визнав незаконним володіння модемом без спеціального дозволу, а власниками персональних комп’ютерів є переважно урядовці, бізнес-еліта та іноземці. Китайська Народна Республіка теж перебуває в зоні ризику, оскільки її політика щодо контролю транснаціональних потоків політичної інформації суперечить бажанню більшої інтеграції у міжнародну економіку через членство у Світовій організації торгівлі”.

Першим завданням електронної демократії у країнах, що стали на шлях демократизації, має бути посилення інформаційної прозорості. Там, де авторитарні уряди чинитимуть цьому опір, можна буде використовувати Інтернет як засіб для привертання уваги та необмеженого викриття корупції.

Лібералізація обігу інформації найкраще слугуватиме громадськості, якщо ресурси спрямувати на фільтрування інформації та раціональне перетворення її з сировини на корисне суспільне знання. Інтернет – такий, як ми його знаємо – добре підходить для того, щоб завантажити у нього “будь-що”, але зовсім не підходить для того, щоб поділяти інформацію на корисну, погану чи застарілу. Теоретично пошукові механізми повинні забезпечувати пріоритетність сучасної, достовірної інформації, але насправді те, що відомо про пріоритизацію, як її здійснюють пошукові механізми, переконує, що вибір найпопулярніших сайтів скоріш за все відбувається за культурними чи політичними уподобаннями, ніж за принципами педагогічної або епістеміоло-

гічної доцільності. Одне з досліджень, проведене в 2000 р., доводить, що пошукові механізми систематично уникають певних сайтів та певних типів сайтів (інколи через технічні причини, інколи випадково), віддаючи перевагу одним сайтам за рахунок інших”. Розв’язання цієї проблеми та, можливо, її врегулювання є значно важливішим для майбутнього е-демократії, ніж просто забезпечення свободи висловлювання на окремому маловідомому веб-сайті, який незабаром зникне у величезній світовій павутині.

Е-участь повинна передбачати більше, ніж просто організацію форумів і дискусій з метою залучення людей до обговорення. Експерименти з онлайновими консультаціями, що цілеспрямовано передбачали залучення нетрадиційних учасників, свідчать про те, що існують онлайнові способи вирівнювання ієрархій шляхом створення менш загрозливого і більш широкого простору для громадських обговорень. Дизайн такого простору, що залучає, полегшує доступ, часто використовується та заохочує до відвідування, є такою самою вимогою демократії, як і загальний доступ до Інтернету; виконання вищезазначених вимог більшою мірою залежить від обізнаності у соціальній психології та графічному дизайні, ніж від інженерних підходів чи програмного забезпечення.

Сприяння залученню та включенню вимагає певної ініціативи та творчого підходу до стимулювання громадськості робити свій внесок у демократичну дискусію, що є альтернативою традиційним пропозиціям учасників процесу консультацій.

Політики почали усвідомлювати, що безпосередній зв’язок з громадянами, яких вони представляють, може покращити процеси вироблення політики та законотворення завдяки колективному суспільному досвіду, знанням і вмінням; новому типу відносин між урядовцями й тими, ким вони управляють, коли політики слухають, вчаться та діляться своїми ідеями, спрямовують і узагальнюють, а також отримати винагороду – підвищення громадської довіри до демократичних інститутів і відновлення легітимності врядування.

Пол Мартін, колишній міністр фінансів Канади, зазначив: “Уряд повинен використовувати нові технології, наприклад Інтернет, для того щоб наділяти громадян більшими можливостями критично вивчати і впливати на рішення і дії влади” (Martin, 2001). Робін Кук, колишній лідер Палати громад Великобританії, заявив про свою відданість е-демократії: “Ми не повинні миритися з такою парадоксальною ситуацією, яка дає нам більше можливостей, ніж будь-коли, висловлюватися, залишаючи у громадськості ще більше, ніж раніше, відчуття, що їхню думку не чують. Нові технології здатні зміцнити нашу демократію, даючи нам більші можливості, ніж будь-коли раніше, для забезпечення більшої прозорості та більш відповідальних стосунків між владою та виборцями” (Скок, 2002).

Дуглас Шулер наголошує: “Настав час для поступового розмивання меж між інституціоналізованими органами й іншими групами людей по всьому світу: ті, хто сьогодні здійснює владу, мають бути готовими взяти на себе більшу

відповідальність у державному управлінні, таким чином повніше реалізуючи свій громадянський потенціал” [30].

Розробка та реалізація органами державної влади, а особливо органами місцевого самоврядування, політики е-демократії має сенс лише за умови, коли ці органи передбачатимуть, що така політика потребує використання Інтернету та інших цифрових технологій з метою розвитку демократичної практики. Якщо ж е-демократія буде лише символічною політикою, що розробляється владою для доведення своєї прихильності до інформаційних технологій та надання громадськості можливості просто висловитися з політично неважливих питань, то така політика тільки дискредитуватиме демократію та можливості інформаційних технологій.

Мета державної політики е-демократії. *Метою* державної політики е-демократії має бути забезпечення багатовекторних інтерактивних потоків комунікації, покликаних поєднувати громадян, обраних ними депутатів усіх рівнів та виконавчу гілку влади. Ця політика має базуватися на таких підходах:

- постійно створювати нові публічні простори для політичної взаємодії та обговорення, насамперед онлайнове середовище, яке має значні переваги для сприяння ефективному спілкуванню влади та громадян, публічним дискусіям та обговоренням;

- зробити взаємодію між громадянами, парламентарями та урядом змістовною, тобто якщо громадськість залучається до вироблення політики чи законотворчого процесу, необхідно ефективно цьому сприяти, вивчати та узагальнювати надані пропозиції;

- створити механізми, які давали б можливість представникам органів державної влади та органів місцевого самоврядування вчитися та оволодівати інструментами е-демократії;

- забезпечити наявність достатньої якісної онлайнової інформації з тим, щоб громадяни могли аналізувати пропоновані варіанти політики на основі знань, отриманих з достовірних джерел, а також спираючись на власний досвід. Така інформація має бути доступною, чіткою та зрозумілою, але не надмірно великою за обсягом та складною за змістом;

- докладати якомога більше зусиль для залучення якнайширшого кола громадськості до демократичного діалогу, зокрема й тих груп, які є традиційно маргінальними, соціально знедоленими, мають обмежені можливості або позбавленими можливості висловлюватися;

- урахувати особливості економічної, територіальної, соціальної (в тому числі гендерної) структуризації в онлайновому середовищі з метою забезпечення рівного доступу до демократичного процесу в усіх сферах і для всіх громад, соціальних груп та верств населення.

Е-демократія не може вважатися панацеєю від усіх відомих “хвороб” політичної демократії або суспільних комунікацій, але вона, безумовно, сприяє розвитку двох нероздільних на сучасному етапі історичних проектів: демок-

ратії та Інтернету. Отже, е-демократія повинна посісти гідне місце в суспільстві та увійти до порядку денного радикальних політичних реформ.

Електронна демократія є предметом обговорень у всіх країнах світу. Проблема участі громадян в урядових справах не нова для урядів незалежно від рівня їх розвитку. Розробляючи нову політику, уряди намагаються залучити громадян та інші зацікавлені сторони взяти участь у цьому процесі. Крім традиційних методів, останнім часом використовуються інтерактивні електронні медіа-засоби для залучення більшої кількості учасників. Такі засоби розширюють можливості інтерактивного процесу розробки державної політики. Відповідний процес формування державної політики називають “електронною участю” чи “електронною демократією”. Проте постає запитання: чи готові громадяни та представники уряду до запровадження нових форм державної політики?

Законодавчі засади розвитку е-демократії. У стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [18] термін “електронна демократія” (далі – е-демократія) визначається як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій. Однією з стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні є розвиток електронної демократії.

Основні нормативно-правові акти щодо впровадження електронної демократії:

– *Концепція розвитку електронного урядування в Україні*, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250;

– *Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні*, затверджена Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212;

– *План дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”*, схвалений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220.

Основні засади та напрями розвитку е-демократії:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення у частині організації електронної взаємодії громадян та організацій з державними органами;
- активне використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, в тому числі шляхом підтримки пілотних Інтернет-проектів;
- формування мережевої культури комунікації на засадах партнерства;
- визнання важливої ролі засобів масової інформації як майданчиків для публічних форумів та дискусій, за допомогою яких громадяни мають можливість відстоювати свої суспільні інтереси;

- створення та впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Електронний парламент України”, яка забезпечить доступ громадян до інформації про парламентську діяльність та документів, а також стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства в результаті використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і стандартів;

- створення на базі Національного центру підтримки електронного урядування системи інтерактивної взаємодії з громадянами з використанням наявних соціальних мереж “Ми розвиваємо електронне урядування”;

- сприяння співпраці державних органів з інститутами громадянського суспільства, експертами та міжнародними партнерами у розробленні проектів нормативно-правових актів, стандартів та впровадженні пілотних проектів електронної демократії з дотриманням прав людини та верховенства права.

Суть електронної демократії зводиться до використання інформаційних технологій з метою посилення демократичних процесів у державі. Мета електронної демократії полягає у створенні фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, справляння впливу на творення державної політики, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Суб’єктами запровадження та розвитку е-демократії є, передусім, органи державної влади.

Головним завданням електронної демократії є “електронна підтримка демократії” [36]. Вона є однією зі стратегій підтримки демократії, демократичних інститутів, демократичних процесів і поширення демократичних цінностей, доповнює традиційні інструменти демократії і є взаємопов’язаною з ними. Електронна демократія охоплює всі електронні засоби, що уможливають для громадян контроль діяльності лідерів/політиків у публічній сфері. У процесі реалізації е-демократії можуть використовуватися різні засоби: для забезпечення транспарентності політичного процесу; для збільшення прямого залучення й участі громадян; для поліпшення якості формування громадської думки шляхом створення нового простору інформації та її осмислення.

Складові електронної демократії. Виділяють такі складові е-демократії, як електронний парламент, електронне законодавство, електронний суд, електронне посередництво, електронні вибори, електронний референдум, електронне голосування, електронні петиції, електронні кампанії, електронні опитування тощо.

Сьогодні в Україні реалізовані такі елементи електронної демократії:

- 1) електронне законодавство у вигляді забезпечення прозорості щодо законодавства в частині публікування нормативно-правових актів після їх реєстрації та прийняття на офіційному сайті Верховної Ради України [18];

- 2) електронний суд як реалізований Єдиний державний реєстр судових рішень¹, створений відповідно до Закону України “Про доступ до судових рішень” [22] та налагодження процесу оперативного обміну інформацією в елект-

¹ <http://www.reyestr.court.gov.ua>

ронному вигляді між судовими установами, учасниками судового процесу, а також іншими державними структурами з метою забезпечення справедливого та неупередженого правосуддя в Україні¹. Станом на 17 червня 2013 р. проект запроваджено у 15 судах загальної юрисдикції. Для учасників судового процесу доступні такі функції: надсилання процесуальних документів електронною поштою учасникам судового процесу та надсилання судової повістки у вигляді SMS-повідомлень;

3) електронні звернення, консультації та анкетування:

а) “Державна система електронних звернень”²: для підвищення прозорості процесу опрацювання звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації в органах державної влади та органах місцевого самоврядування; впровадження механізму юридично значимих електронних звернень із застосуванням електронного цифрового підпису; забезпечення оперативного контролю за розглядом звернень громадян та запитів на отримання публічної інформації;

б) пілотні проекти, що створюються на рівні міських адміністрацій;

в) Національна система опрацювання звернень до органів виконавчої влади – системи контактних центрів, телефонних “гарячих ліній”, довідкових телефонних служб органів виконавчої влади, які за допомогою засобів телекомунікації (телефонного зв’язку, Інтернету) забезпечують за принципом “єдиного вікна” оперативний розгляд органами виконавчої влади звернень громадян, підприємств, установ та організацій, фізичних осіб – підприємців, органів місцевого самоврядування, створення якої передбачено для покращення роботи із зверненнями громадян Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя” від 18 січня 2012 р. № 21 [21]. Відповідно до цього в Україні функціонує Урядова телефонна гаряча лінія, а веб-сайт державної установи “Урядовий контактний центр”³ дає можливість громадянам, підприємствам, установам та організаціям, фізичним особам – підприємцям, органам місцевого самоврядування надіслати звернення, а саме пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги до центральних органів виконавчої влади, а також до Ради міністрів Автономної Республіки Крим, областей, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;

г) сайт “Громадянське суспільство і влада”⁴ – урядовий інформаційно-комунікаційний ресурс, покликаний сприяти взаємодії громадян та їх об’єднань з Кабінетом Міністрів України та органами виконавчої влади в процесі формування і реалізації державної політики, а також надавати інформацію про діяльність уряду з питань сприяння розвитку громадянського суспільства і сприяти розвитку інститутів громадянського суспільства та їх взаємодії з

¹ <http://court.gov.ua/emailec>

² <http://z.gov.ua>

³ www.ukc.gov.ua

⁴ http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article

органами державної влади в режимі он-лайн. Як свідчить аналіз¹, протягом I кварталу 2013 р. центральними і місцевими органами виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю було проведено 1011 заходів. На обговорення виносилося 1056 питань, що мають суспільно важливе значення, у тому числі 340 проєктів нормативно-правових актів;

д) сервіс “Електронне анкетування” Міністерства доходів і зборів України²; електронне анкетування якості надання послуг у сервісних центрах – Центрах обслуговування платників податків (ЦОПП);

4) електронні портали, такі як “Електронна митниця”³ та “Електронні закупівлі”⁴;

5) веб-сайти представників влади, які можуть містити як інформаційне, так і інтерактивне медіа-наповнення. На сьогодні всі органи державної влади мають власні веб-сайти. Це, передусім: веб-сайти Президента України, Верховної Ради України, Конституційного Суду України, Вищого Господарського Суду України, Єдиний веб-портал Кабінету Міністрів України тощо. Відповідно до норм чинного законодавства на веб-сайтах органів державної влади досить повно та оперативно подаються: новини, інформація про поточну діяльність та щодо графіків прийому громадян посадовцями, перелік нормативно-правових актів, що регламентують діяльність або є результатом діяльності відповідного органу; наводяться плани та певні форми звітності з їх виконання, номери “телефонів довіри” або “гарячих ліній” тощо. Проте лише низка міністерств підтримує дискусійні тематичні е-форуми, серед яких Міністерство енергетики та вугільної промисловості України, Міністерство освіти і науки України, Міністерство оборони України, Міністерство молоді та спорту України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Більшість сайтів органів влади пропонує лише зворотний зв’язок у вигляді можливості надіслати повідомлення електронною поштою;

6) локальні портали адміністративних послуг, які створюються органами місцевого самоврядування та обласними державними адміністраціями, зокрема: Київський портал адміністративних послуг⁵, Харківський Єдиний дозвільний центр – Центр надання адміністративних послуг⁶;

7) майданчики для обговорень існуючих проблем та підвищення прозорості, відкритості, рівності, спільності в процесі роботи з державними органами влади, що створюються неурядовими організаціями та громадськими активістами в Україні:

а) Портал звернень громадян “Твоє місто”⁷;

¹ http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/show/1524

² <http://kyiv.minrd.gov.ua/okremi-storinki/tsentri-obslugovuvannya-platnikiv-poda/67502.html>.

³ <http://minrd.gov.ua/baneryi/mitne-oformlennya/subektam-zed/elektronna-mitnitsya/>

⁴ <https://tender.me.gov.ua/EDZFrontOffice/>.

⁵ <http://ac.dozvil-kiiev.gov.ua/>.

⁶ <http://www.dozvil.kh.ua/index.htm>

⁷ <http://tvoemisto.org.ua/>

б) Портал “УкрЯма”¹, що фіксує проблеми з дорожнім покриттям;
в) Безкоштовна юридична консультація он-лайн “Так-так-так”² та ін.
8) Проекти, здійснені за підтримки міжнародних організацій, зокрема Програми Розвитку ООН в Україні, Міжнародного фонду “Відродження”, Фонду “Східна Європа”, серед яких:

а) інноваційний проект “Всеукраїнська Краудсорсінг-Платформа “Майбутнє, якого ми прагнемо”³. Платформа покликана залучити максимально широке коло осіб та різні верстви населення до обговорення питань, що стосуються безпосередньо їхнього життя. Її мета – визначити суспільну думку щодо тих завдань розвитку, виконання яких сприятиме покращенню якості життя населення країни в цілому, кожної громади та окремої людини.

Першим практичним результатом стане те, що Платформа слугуватиме основою для визначення теми наступної Національної доповіді про людський розвиток Програми розвитку ООН, незалежного дослідження з питань розвитку, тенденцій та прогресу. Важлива особливість цієї ініціативи – принципова увага до думки кожної людини, яка не є байдужою до розвитку власної країни. Більше того, платформа виконує і соціальну місію – мотивації людей до активної участі у формуванні своїх спільнот та соціальних інститутів.

Досвід показує, що такий підхід, як краудсорсінг, має великий соціальний відгук, спонукає людей до позитивної оцінки власних можливостей і стимулює до більш активних дій, спрямованих на покращення власного життя та життя громади;

б) офіційний веб-сайт ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”⁴, який передбачає інтерактивний інструментарій роботи Координаційної ради ініціативи, відкриті форуми тощо;

в) інформаційна веб-платформа “ACT NOW!”, спрямована на запровадження інноваційних механізмів участі громадян у вирішенні місцевих проблем, налагодження результативної співпраці громадян і органів місцевої влади, активізацію самоорганізації громадян у здійсненні місцевих ініціатив, стимулювання розвитку соціальної відповідальності місцевого бізнесу та корпоративного партнерства;

г) портал управління знаннями “Ми розвиваємо електронне урядування”, що створюється, і офіційна презентація якого відбудеться під час міжнародного наукового конгресу “Інформаційне суспільство в Україні”. Серед основних модулів порталу: моніторинг якості електронних послуг; система групової міжрегіональної, міжсекторальної роботи; депозитарій кращих практик з упровадження е-урядування та становлення е-демократії.

Основними чинниками, що перешкоджають розбудові електронної демократії в Україні, є:

- низька технологічна готовність державних органів, перебування їх на початковому або на другому етапі розвитку е-демократії;

¹ <http://ukryama.com>

² <http://taktaktak.org/>

³ <http://oon-rozvytok.com.ua>

⁴ <http://ogp.gov.ua>.

- низький пріоритет завдань та відсутність фінансування;
- неспроможність наявних секторів та спеціалістів забезпечити належний рівень упровадження.

7.2. Концепції електронної демократії

Логічним розширенням явища демократії участі в інформаційну добу слід вважати електронну демократію (її також називають цифровою). Вона ґрунтується на застосуванні суспільством і владою глобальних мереж і принципі доступності громадян до інформації.

Е-демократія – невід’ємна частина й ознака інформаційного суспільства. Інформаційно-комунікаційні технології створюють можливості для влади і громадян успішно співпрацювати задля розвитку, досягнення спільних цілей, реалізації втілення демократичних прав.

На думку багатьох дослідників, в основу концепції е-демократії передусім, покладена можливість громадян відкрито виявляти свою політичну активність за допомогою комп’ютерних комунікацій. “Е-демократія передбачає застосування новітніх інструментів обміну інформацією, засобів зв’язку держави і громадян”, – зазначає Юлія Василевич [5].

Концептуальні основи е-демократії. Короткий огляд концептуальних основ е-демократії доцільно розпочати з базових принципів демократії участі в умовах інформаційного суспільства, запропонованих дослідником Й.Масудою:

1. Усі, або, принаймні, якомога більша кількість соціальних суб’єктів повинна брати участь у прийнятті рішень.
2. Синергія (добровільна участь у вирішенні загальних проблем) і взаємодопомога (готовність жертвувати своїми інтересами) як основа вироблення політичних рішень.
3. Доступність широким масам населення всієї необхідної інформації для обґрунтованого прийняття політичних рішень.
4. Отримана вигода й доходи повинні розподілятися між усіма громадянами.
5. Рішення політичних питань варто шукати шляхом переконання й досягнення загальної згоди.
6. Ухвалені рішення повинні реалізовуватися шляхом спільних дій, співробітництва всіх громадян [35].

Серед концепцій е-демократії хронологічна першість належить теледемократії, яку впроваджував американський учений Т.Беккер разом із К.Артертоном та С.Слетером. Як пише публіцист Лондон Скотт, з появою комп’ютера в 1960-х рр., поширенням нових інформаційних технологій електронні міські зібрання стали предметом тривалих експериментів.

У кінці 1970-х рр. Т.Беккер застосовував кабельні та супутникові телемережі, залучаючи громадян до обговорення рішень міської влади. Ці експерименти привели його до висновку, опублікованому в 1981 р. у статті “Теледемократія”, що за допомогою процесів теледемократії громадська думка на-

бере законодавчої ваги. Елвін Тоффлер у своїй відомій праці “Третя хвиля” висловлює думку щодо електронних референдумів. Він зазначає, що з використанням комп’ютерів, супутників, телефонів, кабельних технологій освічені громадяни можуть вперше в історії взяти участь у виробленні власних політичних рішень. Прикметно, що дослідник Річард Холландер, який написав у 1985 р. книгу про ці процеси, назвав її “Відеодемократія”. Він передбачав, що “нова технологія робить можливість прямої демократії справді ймовірною... Перші голоси за допомогою відео будуть засвідчені на місцевому рівні”.

Німецький дослідник Мартін Хаген констатує, що, на жаль, до середини 1980-х рр. стало зрозуміло, що кабельне телебачення не привело ні до кількох форм прямої демократії, ні до більшої участі в політичному житті з боку широкої громадськості. Тож не дивно, що скептицизм щодо експериментів у галузі електронної демократії залишався дуже поширеним. Проте деякі успішні експерименти з кабельним ТБ на основі проектів на місцевому рівні давали підстави прихильникам теледемократії підтримувати більш оптимістичний погляд.

Через кілька років, у 1992 р., кандидат у президенти США Росс Перо спробував утілити в життя ідеї теледемократії (використовуючи кабельні та супутникові телемережі) у формі “електронних ратуш”. Хоча насправді громадянам пропонувалося не долучатися до участі в управлінні, а лише під час щотижневих опитувань обирати питання державної політики, які потребують вирішення, справжнього обговорення проблем між владою та виборцями не відбулося.

Термін “кібердемократія” з’явився унаслідок виникнення глобальної мережі. У 1969 р. в США було започатковано мережу ARPANET – попередницю сучасного Інтернету. Нові технологічні можливості сильно вплинули на суспільно-політичні реалії. Демократія як така отримала новий поштовх для розвитку. Фантаст Вільям Гібсон у своїх творах ужив слова “кіберпростір” і “кібердемократія”. Говард Рейнольд одним із перших дав оцінку широким можливостям для комунікації, які може забезпечити Інтернет: електронні консультації, електронні дискусії, електронне залучення.

Типологія е-демократії. Мартін Хаген для вирізнення засад е-демократії пропонує відштовхуватися від теоретичних напрацювань розуміння демократії і від технологічних чинників, які уможливають комунікацію¹.

У результаті він так розподілив аналітичні концепції для розрізнення понять електронної демократії:

- технологічні об’єкти (комунікаційні технології: кабельне телебачення, комп’ютерні мережі);
- панівні форми демократії (пряма або представницька);
- обсяг політичної участі (інформація, обговорення, голосування, політична дія);
- політичний порядок денний.

Наслідком цього підходу стала типологія електронної демократії (табл. 7.1). М.Хаген розрізняє такі типи е-демократії: теледемократія, кібердемократія, елект-

¹ <http://www.martin-hagen.net/pub/typology.html>

ронна демократизація. Останній тип не передбачає запровадження прямої демократії, натомість він покликаний розвивати наявну представницьку демократію.

При цьому дослідник наголошує на тому, що ці концепції орієнтовані на американську політичну систему з її президентською формою правління, поділом гілок влади, врешті-решт, культурою, які включають еволюцію північноамериканської політичної системи. Тому впровадження цих стандартів в інших країнах вимагатиме врахування умов інших країн.

Таблиця 7.1

**Типологія електронної демократії за Мартіном Хагеном
(з незначними скороченнями)**

Концепція	Теледемократія	Кібердемократія	Електронна демократизація
Основні питання	- Комп'ютерно-опосередкована комунікація (СМС – <i>computer mediated communication</i>) може “подолати час і простір”, виробити форми політичної участі. - Традиційні форми представницької демократії не можуть справитися з місцевими формами демократії і розширенням прав. Це можливо через СМС та інші інтерактивні засоби масової інформації. - Демократичні ЗМІ необхідні як протипага комерціалізації ЗМІ	- Формування спільнот у віртуальному й фізичному просторах – основне завдання демократії. - Інформація стає первинним економічним ресурсом, бізнес і приватні особи можуть краще максимізувати власні блага через СМС. - СМС уможлиблює децентралізовану, самокеровану форму правління, виступаючи проти зловживання держави владою (цензура, вторгнення в приватне життя тощо)	- СМС відкриває більш вільний доступ до найважливішої інформації уряду. - Електронні міські зібрання можуть створити необхідні зв'язки між громадськістю та владою для обговорення політичних питань і нове відчуття спільності серед електорату. - Операційні та організаційні витрати можуть знижуватися, а громадянське суспільство посилюватися за допомогою СМС
Форми політичної участі	- Інформація - обговорення - голосування	- Обговорення - політична діяльність	- Інформація - обговорення
Кращі форми демократії	Пряма	Пряма	Представницька

Американський популяризатор ідей е-демократії Стівен Кліфт вважає, що її майбутнє – насамперед у використанні інформації та комунікаційних технологій в уже існуючих секторах демократії. Дедалі більше людей щодня використовують Інтернет у політиці, управлінні й участі громад, – наводить своє спостереження дослідник і стверджує: “У своїй сукупності поняття “електронна демократія” являє собою результат роботи багатьох демократичних секторів і зацікавлених сторін”. Під демократичними секторами маються на увазі уряди, посадовці на виборних посадах, засоби масової інформації, партії та групи, громадські організації, міжнародні урядові організації, громадяни”.

Цілі, на які спрямована е-демократія, він вбачає у низці змін, які можна сформулювати таким чином:

- підвищення довіри громадян до влади;
- відповідальність влади за прийняті рішення;
- легітимність влади, усвідомлення громадянами її повноважень;

- надання адміністративних послуг, представництво інтересів громадян, задоволення інших потреб громадян;
- рівні політичні права;
- залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

Вплив ІКТ на започаткування й розвиток демократії участі, за спостереженнями С.Кліфта, засвідчується там, де сформувалися певні умови:

- є історичне, політичне чи культурне підґрунтя для більш активного громадянського суспільства, де, відповідно, уряд спрощує процедуру участі громадян у політичному житті та процедуру консультування з громадськістю;
- технології посилили інтерес до розширення участі громадян у політичному процесі через появу нових ЗМІ з метою зменшення фінансових витрат для використання традиційних медіа та уникнення наслідків державного контролю за комунікацією, яку забезпечують традиційні ЗМІ;

- конкурентоспроможні суб'єкти політичної діяльності заохочують виборні інститути державної влади, інститути виконавчої влади, політичні партії, групи інтересів та медіа переводити свою діяльність в режим он-лайн [32].

Стівен Кліфт пропонує схему “перетин сценаріїв е-демократії”, де залежно від рівня застосування ІКТ та мотивації громадян постають різні результати розвитку е-демократії¹ (рис. 7.1)¹.

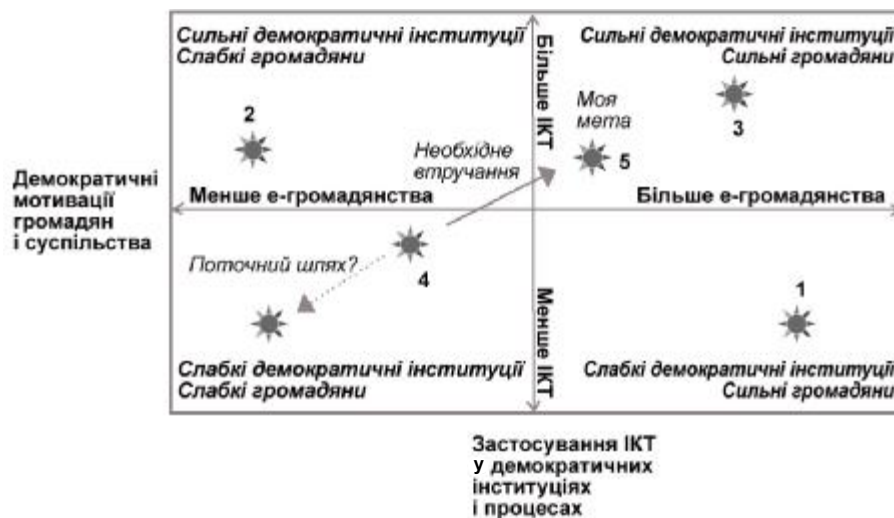


Рис. 7.1. “Перетин сценаріїв е-демократії”

7.3. Сутність та сучасні форми електронної демократії

Сутність е-демократії. *Електронна демократія* – це форма організації суспільства, де громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій [9].

¹ <http://www.publicus.net/articles/future.html>

Рада Європи визначає е-демократію як використання ІКТ урядами, політичними партіями, громадянами та іншими учасниками політичних процесів на місцях, у регіонах, на національному або міжнародному рівні з метою розширення участі громадян у процесах прийняття державних рішень. ІКТ можуть використовуватися в різних формах, а не тільки для голосування. В рамках підходів за принципом “знизу-вгору” громадяни і організації можуть використовувати їх як засоби для того, щоб їхні голоси були почуті, партії – для проведення кампаній, а уряди і адміністративні органи – для вдосконалення послуг, які вони надають громадянам, шляхом упровадження електронних методів подачі звернень чи проведення консультацій.

Частина дослідників пропонує розглядати е-демократію в тому розумінні, що вона виходить за рамки е-урядування і уособлює зв’язки та взаємодію між представниками громадянського суспільства. “Тоді структурні соціальні зміни, спричинені ІКТ, стають більш наочними. Це дає підстави стверджувати про появу нового типу демократії з посиленими можливостями для участі в процесі формування політики та прийняття рішень” [24].

За спостереженнями авторів [24], “щонайперше мова йде про застосування новітніх технологій для самоорганізації та залучення незадіяних, територіально віддалених та обмежених у фізичних можливостях груп населення до участі в політичному процесі, тим самим долаючи соціальний і цифровий розрив. Це – віртуальні групи за інтересами, віртуальні спільноти е-громадянства, які базуються на електронних комунікаціях, що створюють клімат е-демократії. Вони є прикладом того, як ІКТ перетворюють людські цифрові мережі на потужні, ефективні форми соціальної організації.

Науково-технічний розвиток не лише став підґрунтям для різноманітних досягнень у технологіях, а й спричинив зміни у відносинах “влада-громадяни”. Адже сьогодні значну частину інформації про діяльність влади суспільство отримує з глобальної мережі, а це означає, що влада під впливом демократичних перетворень розмістила цю інформацію, наближаючись до стандартів прозорості й відкритості. При цьому змінюються прерогативи напрямів руху інформації – замість ієрархічної схеми “згори-донизу” особливого значення набуває рух “знизу-вгору”. Розвиваються також горизонтальні комунікативні потоки, спричинені мережевою активністю і представників владних структур, і громадян” [24].

Електронна демократія дає можливість через сучасні засоби комунікації залучати громадян до вироблення рішень органами публічної влади. На думку Енді Брек і Філ Нобл, е-демократія може застосовуватися з метою:

- підвищення прозорості політичного процесу;
- посилення прямого залучення і участі громадян;
- підвищення якості формування позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення [31].

Загалом дія е-демократії спостерігається у двох площинах: перша характеризується більшим впливом громадян на урядові рішення завдяки використанню доступу до інформації й онлайн-інструментів; друга – розширен-

ням можливостей розвитку місцевих громад. Електронна демократія на рівні самоврядування дає можливості кожному громадянину зробити власний внесок у розвиток своєї території. Все це стає ефективним за умови широкого громадського обговорення, яке забезпечують ІКТ¹.

Мета електронної демократії виражена у трьох позиціях, кожній з яких відповідає інструмент забезпечення:

<i>Підвищення прозорості</i>	– <i>е-доступ.</i>
<i>Підвищення участі</i>	– <i>е-консультації, е-петиції, е-голосування.</i>
<i>Підвищення обговорення</i>	– <i>е-форуми [33].</i>

Сучасні форми е-демократії. Моделі е-демократії розрізняють за функціями та особливостями застосування у різних регіонах світу.

За **функціями** моделі е-демократії поділяються на такі:

Перша модель – підтримка інформаційними технологіями прямої демократії.

Друга модель – підтримка технологіями громад.

Третя модель – застосування технологій для оцінки громадської думки.

Четверта модель – використання технологій для обміркованого обговорення політичних реалій [34].

За **особливостями застосування** розрізняють такі моделі е-урядування:

– *американську* (діє у США і Канаді). Передбачає: спрощення і здешевлення контактів суспільства із органами влади; налагодження прямого спілкування з державними структурами;

– *європейську* (Західна, Центральна, Східна Європа). Характерні риси – функціонування в умовах дії наддержавних структур: Європарламенту, Єврокомісії, Європейського Суду. Обов’язковість виконання рішень цих інституцій країнами-членами ЄС накладає певний відбиток на е-урядування, який полягає у вирівнюванні умов і координації роботи органів влади;

– *азіатську* – втілюється в життя, спираючись на особливості управління в країнах Сходу, – сувору ієрархію, дотримання корпоративних правил комунікативної поведінки. Ця модель, запроваджена у Південній Кореї, відзначається, наприклад, широким доступом населення до інформаційних ресурсів, а також запровадженням ІКТ у галузях освіти та культури [20].

На думку британського дослідника Стівена Кліфта, е-демократія характеризується використанням “інформаційних і комунікаційних технологій і стратегій демократичними акторами (урядами, обраними посадовцями, медіа, політичними організаціями, громадянами (виборцями) всередині політичних і управлінських процесів місцевих спільнот, націй та на міжнародному рівні. Для багатьох е-демократія передбачає більшу та активнішу участь, посилену Інтернетом, мобільними комунікаціями та іншими технологіями в су-

¹ <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/ncr.20056/abstract>

часній представницькій демократії, так само як і через більшу учасницьку або пряму форму залучення громадян до вирішення суспільних питань”.

Одні дослідники вважають, що е-демократія – ключовий елемент е-урядування, на думку інших, ці поняття перехресні, але не тотожні е-урядуванню. У дослідженні Е. Брека і Ф. Нобла “Е-демократія навколо світу” це поняття вживається для позначення “використання Інтернету урядом, політичними партіями і правозахисними групами для постачання інформації, комунікацій, надання послуг чи підтримки участі для розвитку більш зацікавлених дебатів серед громадян”. Як вважають ці дослідники, “е-уряд включає інформацію, послуги і компонент участі, як правило, обмежуючись урядовими інституціями... Використання Інтернету для реалізації е-демократії є ширшим за своєю суттю”.

Частина дослідників вважає, що ІКТ не можуть кардинально змінити сутність демократії, оскільки вони є лише інструментом у руках людей, які бажають або не бажають змін. Так, Піппа Норіс пояснює, що оптимістичні прогнози про виникнення нової ери безпосередньої демократії, посиленої інформаційно-комунікаційними технологіями, “попри свою привабливість... є неможливими на практиці, як тільки ми зрозуміємо, хто залучається до е-політики”. Тому нові інформаційні технології можуть підвищити активність тих, хто вже активний, оминаючи малозацікавлених чи байдужих, тим самим поглиблюючи соціальне розмежування. Схожі думки висловлює і Рег Алкок: “нові ІКТ слугуватимуть лише посиленню чинних демократичних інститутів, але не змінять у кардинальний спосіб організацію процесу прийняття нормативних рішень в інституціях державного сектору”.

Отже, без розуміння й широкого застосування громадянами демократії як такої ефективність власне е-демократії може бути низькою.

При цьому передбачається такий набір благ, які настануть унаслідок упровадження е-демократії (безперечно, ці міркування не можна вважати всеохопними).

Автономія і самоврядування малих груп. Люди можуть ситуативно об’єднуватися за загальними інтересами, поглядами або за географічною, національною, релігійною чи культурною ознаками. Прийняті рішення не вимагають фінансування з державного бюджету, адже люди можуть сформувати і наповнити мікробюджет і витратити його для виконання прийнятого ними ж рішення. Здійснення самоврядування перетвориться на локальні громадські проекти, а всі необхідні товари і послуги для реалізації цих проектів можуть поставлятися через механізми тендерів.

Великі справи. Очевидно, що сучасним державам, на відміну від колишніх імперій, усе складніше виконувати “великі справи”, оскільки це вимагає колосальних витрат на мотивацію і узгодження волі великої кількості людей з єдиним вектором. Але в електронному середовищі знову з’являється можливість “великих справ”, причому за своєю природою вони нічим не відрізняються від суспільних проектів для малих груп. Підхід масштабується і є гнучким.

Пряме інформування. Зникає монополія на ЗМІ, кожна людина, витративши мінімальні ресурси, може писати і публікувати, віщати на відео, голосові записи подкасти, сама стає і репортером з місця свого перебування в певний момент, каналом новин про себе і про те, що відбувається навколо. Впливати на маси стане дедалі складніше.

Персональні компетенції. Нерівність є природною для людини, адже трапляються більш-менше добрі, розумні, кваліфіковані в різних сферах. Питання компетенцій вирішується введенням коефіцієнта визнання авторитетності думки, тобто кожна людина стає публічним експертом і набирає “вагу” в прийнятті рішень, що вимагають кваліфікації.

Відсутність державного бюджету. Скасування цього атрибуту державності передбачає і повне скасування державного апарата, а також скасування податків. Місце податків займе фінансова участь громадян у громадських проєктах, і ця сама участь визначатиме “вплив” людини в суспільстві, вагу її голосу, ступінь довіри і поваги до її думки. Зникнення державних структур приведе так само до розподілу їх функцій між громадянами.

Заколотворчість, виконавча влада, судові органи. Всі три гілки влади при прямій електронній демократії зосереджені в кожного громадянина. Якщо щодо законодавства та виконавчої влади все інтуїтивно зрозуміло, то судові функції можуть стати деяким сервісом, який замовляють громадяни в експерта або групи експертів, що мають високу кваліфікацію в розглядуваній сфері. Авторитет цієї групи визнається сторонами, а робота оплачується у відкритому порядку [6].

На думку деяких зарубіжних громадських активістів, за активної участі громадян у прийнятті рішень засобами ІКТ радикально зменшується вплив традиційних інститутів, які слугують посередниками між державою і громадянами: політичними партіями, громадськими об’єднаннями, профспілками, ЗМІ. Значно зменшується роль “системи представництва політичних професіоналів і правління експертів та бюрократів”. Фактично це може означати, що е-демократія не може існувати за умов традиційних форм урядування, тобто широкого втручання держави в процес прийняття рішень громадянами [12].

У доповіді ООН, присвяченій е-урядуванню, зазначається, що “реструктуризація сектора е-урядування не може бути завершена без застосування ІКТ урядами для підтримки трансформації ієрархічних структур державного управління в мережеві структури”. Проте застосування ІКТ урядами – це не тільки і не стільки створення сайтів органів публічної влади. “З погляду політичної теорії мова має йти про серйозну трансформацію самих принципів взаємодії влади і громадянського суспільства, коли громадянин з об’єкта владно-управлінської взаємодії перетворюється на компетентного споживача послуг, які надаються корпусом державних і муніципальних службовців, і водночас стає повноправним учасником процесу прийняття політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівні” [26].

Основні переваги е-демократії як нової форми демократичних процедур:

- істотне зниження витрат на здійснення демократичних процедур;
- зниження витрат на інтерактивні форми взаємодії з громадянами, що дає змогу органам державної влади більш повно враховувати думки різних соціальних груп при прийнятті рішень;
- залучення громадян до прийняття рішень на більш ранніх стадіях і в більш тісній формі;
- залучення суспільних груп громадян з обмеженими можливостями, яким складно забезпечувати свої громадські права за “традиційними” формами демократичної участі;
- зміцнення довіри громадян до держави за рахунок іміджевих функцій нових комунікаційних каналів, створення у громадян ілюзії участі в прийнятті рішень [9].

Водночас дія е-демократії може характеризуватися і певними суперечливими тенденціями. Наприклад, участь в інтернет-форумах при обговоренні рішень публічної влади беруть не всі громадяни, а лише частина тих, хто користується соціальними мережами та іншими інтернет-майданчиками. При цьому загальна думка суспільства щодо певної проблеми залишається нез’ясованою.

У “Концепції розвитку електронного урядування в Україні”, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р., визначення електронної демократії безпосередньо не наводиться. Проте зазначається, що серед нерозв’язаних проблем застосування інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні залишаються “обмеженість доступу громадян та суб’єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування... недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування”.

Названі проблеми справляють досить серйозний негативний вплив на реалізацію цілей е-демократії. Кожна з цілей може мати перешкоди на шляху впровадження засад е-демократії в Україні. Цілями е-демократії, як зазначено в Рекомендаціях Комітету міністрів Ради Європи CM/Rec(2009)1, визначено:

- прозорість;
- підзвітність;
- відповідальність;
- включення;
- проведення дискусій;
- доступність, участь;
- субсидіарність;
- довіра до демократії, демократичних інститутів та демократичних процесів;
- соціальне згуртування.

Ключова характеристика е-демократії – зміна форми і ступеня залучення громадян до прийняття політичних рішень. На основі узагальнення існуючих теоретичних трактувань залучення громадян до політичного процесу можна зробити висновок, що позитивна оцінка максимального залучення громадян не може розглядатися як аксіома, і різні теоретичні концепції відводять різне місце участі громадян у політиці.

Відповідно аргументацію провідних міжнародних організацій на користь е-демократії, кінцевим благом в якій виступає підвищення рівня участі громадян, не можна вважати цілком переконливою. Оскільки визначення оптимального ступеня участі громадян у прийнятті політичних рішень можливе лише на ціннісному рівні, доцільно виходити з функціонального погляду на е-залучення громадян, тобто оцінювати цей процес виходячи з його впливу на ефективність прийняття державних управлінських рішень.

Розвиток е-демократії в Україні відбувався за такими етапами:

I етап (2000–2001 рр.) мав підготовчий характер, визначалися найбільш загальні аспекти використання сучасних ІКТ, створювалося необхідне підґрунтя для подальших дій держави в цьому напрямі.

II етап (2002–2003 рр.) безпосередньо пов'язаний із формуванням механізмів електронного уряду в Україні, що мало на меті підвищення ефективності й прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поліпшення поінформованості громадян щодо діяльності цих органів та активізації зворотного зв'язку між владою і суспільством за допомогою мережі Інтернет.

Початком цього етапу умовно можна вважати прийняття Постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади” (від 4 січня 2002 р. № 3-2002-п), якою затверджено “Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”.

За цей час були прийняті Указ Президента України “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади” та Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади”, які також були спрямовані на забезпечення: обов'язковості створення органами державної влади та органами місцевого самоврядування власних веб-сайтів, оперативного розміщення на них офіційної інформації про діяльність, чітких вимог щодо змістового наповнення веб-сайтів органів влади; створення урядового порталу для формування й реалізації стабільної та зрозумілої громадянам економічної і соціальної політики держави.

З цією метою були визначені суб'єкти, відповідальні за реалізацію зазначених нормативно-правових актів, а також завдання органів державної влади та місцевого самоврядування щодо функціонування офіційних веб-сайтів, їх змістового наповнення, оперативного оприлюднення інформації, надання відповідної статистичної інформації, недопущення обмеження права на от-

римання відкритої інформації громадянами, регулярне проведення прес-конференцій, зокрема з використанням мережі Інтернет.

ІІІ етап розпочався у 2003 р. прийняттям Постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” (від 24 лютого 2003 р. № 208) і триває досі. Цілями пропонованих заходів щодо розвитку інформаційного суспільства визначалися надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою і з громадянами, надає інформацію та інші послуги на основі сучасних інформаційних технологій.

Упродовж 2004–2009 рр. порядок взаємодії органів державної влади та громадян було доповнено ще кількома постановами Кабінету Міністрів, спрямованими на впорядкування взаємодії виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства. На розроблення та впровадження ефективного механізму комунікації між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства спрямована і “Концепція сприяння органами виконавчої влади розвитку громадянського суспільства”, схвалена КМУ 21 листопада 2007 р. У Концепції визначено мету, основні завдання та принципи взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства, зміцнення демократії. У 2009 р. до Концепції було внесено зміни, які стосувалися передусім обов’язкового висвітлення ними у засобах масової інформації результатів своєї діяльності та їх громадське обговорення.

Перевагами застосування е-урядування є покращання механізмів публічного управління: налагодження активної взаємодії між органами влади, між владою та бізнесом, між владою та громадянами за допомогою ІКТ. Принципово важливим досягненням е-урядування є електронна демократія (інколи цей процес ще називають цифровою демократією, або кібердемократією).

Е-демократія – це саме той інструмент, який оптимізує вищезгадані відносини між владою і громадянами в умовах е-урядування. Саме феномен е-демократії і дає змогу суб’єктам держави (уряду, органам місцевого самоврядування, бізнесу, громадянам) регулювати перелік, наповненість, способи отримання електронних послуг.

Е-демократія забезпечує не тільки і не стільки доступ громадян до управління, а й контроль (насамперед у режимі он-лайн) над діями уряду.

7.4. Зарубіжний досвід розвитку електронної демократії

Дія електронної демократії спостерігається в разі використання ІКТ для організації політичного процесу, застосування громадянами нових технологій з метою участі в державному управлінні та місцевому самоврядуванні. Більшість фахівців схильна вважати, що поняття е-демократії включає використання ІКТ для захисту і розвитку основних демократичних цінностей, насамперед для розширення дистанційних форм участі громадян у прийнятті управлінських рішень.

Комітетом міністрів Ради Європи у 2009 р. рекомендовано при впровадженні урядами електронної демократії дотримання певних умов. Зокрема, електронна демократія має:

- повністю виконувати зобов'язання щодо дотримання прав людини і фундаментальних свобод і принципів, які регулюють місцеву організацію демократичного управління;
- підвищувати ефективність демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;
- доповнювати традиційні демократичні процеси для посилення участі суспільства в політичних процесах;
- підтримувати і підвищувати довіру громадян до демократії, демократичних інститутів і демократичних процесів;
- підтримувати демократичну роль таких посередників між громадянами і державою, як демократичні інститути, політичні діячі та ЗМІ;
- забезпечувати підвищення прозорості, підзвітності, участі, субсидіарності та соціальної згуртованості;
- пропонувати можливості для змістової та ефективної громадської дискусії та участі у всіх етапах демократичного процесу, відповідального за потреби і пріоритети народу;
- бути частиною збалансованих і орієнтованих на громадян правил і норм, включаючи закони.

Реалізація цих та інших вимог передбачає наявність певних форм е-демократії – прямих та непрямих.

Досліджуючи світовий досвід, В'ячеслав Трухманов наводить такі приклади [28].

Найпростіша непряма форма електронної демократії – голосування через Інтернет. Це елементарний спосіб, який вимагає лише суто технічних рішень: ідентифікації виборця; захищеності протоколів даних; моніторингу процесу голосування. Дослідник Стівен Кліфт наводить один з варіантів подібного голосування: виборцю надсилається електронною поштою бюлетень, за яким він або телефонує на вказаний у ньому номер (він може бути одноразовим), де залишає повідомлення про свій вибір, або ж голосує цим бюлетенем через захищене з'єднання через Інтернет, надсилаючи свій цифровий підпис.

Подібний експеримент було проведено у Великій Британії у 2002–2003 рр. парламентською групою з е-демократії. У цьому експерименті брали участь не лише виборча комісія, а й найбільші академічні установи. У двох великих містах – Шеффілді та Сент-Олбансі відповідно 3 та 2 виборчих дільниці надали можливість виборцям проголосувати через Інтернет. Із загальної кількості виборців цим правом скористались відповідно 35 та 40%, причому явка підвищилась на 10% порівняно з минулими виборами, що свідчить про те, що така форма голосування громадянами цілком схвалена, хоча загальну оцінку експерименту дати важко.

Другою подібною формою є надання громадянам можливості обговорення рішень місцевої ради чи навіть парламенту. В рамках подібної форми

велику роль відіграє наявність доступу до Інтернету, а також відповідних технічних рішень, таких як форуми, блоги та чати. Подібний експеримент проводився в Італії, в місті Болонья у січні-лютому 2002 р., коли було створено структуровану систему дебатов он-лайн у рамках проекту “Demos”, причому перша тема для публічного обговорення стосувалась дорожнього руху. Практично було створено Інтернет-форум, моніторинг якого регулярно здійснювався місцевими органами самоврядування, і на якому громадяни могли вільно висловити свою думку. Причому було видано окрему постанову, згідно з якою місцеві органи влади повинні були враховувати поради громадян, відповідати на їхні запитання, а також на основі дописів виділяти та аналізувати нагальні проблеми. Дещо інша схема була використана в Модені, де замість форуму створили систему сторінки новин (newsletter). Громадяни дістали можливість постійно, на поштову скриньку чи мобільний телефон отримувати інформацію про плани міської ради, а також надсилати запитання електронною поштою з гарантією відповіді у законодавчо встановлений час. Крім того, було створено низку он-лайн-консультаційних центрів, а також проводилися опитування он-лайн.

Аналогічні експерименти також проводилися в інших італійських містах на рівні органів самоврядування. При цьому найбільша активність спостерігалася з боку не окремих громадян, а асоціацій чи неформальних організацій, хоча при вирішенні соціальних питань активність громадян була приблизно такою самою. На думку деяких практиків, подібна форма електронної демократії не може бути побудована знизу, і тим більше не стане результатом упровадження суто технологічних рішень. Вона може бути впроваджена тільки в разі її визнання на політичному рівні.

Серед непрямих форм електронної демократії – електронний уряд (e-government). Її суть полягає в тому, що всі урядові установи в обов’язковому порядку відображають процес своєї діяльності в режимі он-лайн, тобто публікуються та обговорюються закони та законопроекти, публікуються урядові звіти, а також створюється публічний портал, з якого громадянин може отримати всю інформацію про діяльність його уряду, та обговорити всі нагальні проблеми на форумі. Ця система також включає систему зворотного зв’язку із виборцями, починаючи із поштової скриньки держслужбовця, куди будь-який громадянин може надіслати запит, і закінчуючи регулярними інтернет-конференціями. Практично це просто подальший розвиток форми, яка розглядалася вище, але на значно більш високому рівні інтеграції.

Головна проблема, пов’язана з реалізацією цієї форми, – встановлення зворотного зв’язку. Враховуючи обсяг пошти, яку отримуватиме урядовець, від нього не можна очікувати відповіді на всі листи. За даними Інформаційного Відділу Канади, якщо відповідь на лист громадяни в середньому чекають два тижні (87% опитаних), то відповідь на електронний лист чекатимуть лише упродовж 4 год (90% опитаних). Вирішення цієї проблеми вимагає створення відповідного відділу при уряді.

Найпоказовішим прикладом цієї форми е-демократії є проект “Online Parliamentary Petitions and Consultations”, який включає організацію співпраці з відповідними комітетами Палати Лордів та Палати Громад, низки публічних форумів, присвячених питанням, на які було подано найбільш розгорнутий звіт комітету. Аналогічний проект у 1999 р. розпочато в австралійському штаті Вікторія.

Подібна до прямої електронної демократії так звана “напівпряма електронна демократія”. Вона полягає в тому, що перед ратифікацією (або поданням у парламент) законопроект має бути винесений на публічну дискусію в Інтернеті і спочатку проголосований там. Як і попередньо розглянуті форми, тут вимагається створення публічного порталу парламенту, де мають публікуватися всі документи, які продукує уряд, а також організовані форуми з їх обговоренням. Щоправда, наразі такі проекти здебільшого є персональною ініціативою. Найбільш показовим щодо цього є приклад депутата Верховної Ради України Левка Лук’яненка, який свій проект закону “Про статус борців за волю України” розмістив у мережі і гарантував, що всі покращення, які запропонують користувачі, і які, на його думку, не спотворюють суті закону, будуть ним внесені. Втім, аналогічні ініціативи можна знайти і в Європі, наприкладі нідерландського міністра Рожера ван Бокстеля. Повноцінна реалізація подібної форми електронної демократії знову ж таки, за висловом Данієлі Батісті, можлива тільки тоді, коли вона буде прийнята політичним істеблішментом.

Реалізувати це можна було б у формі політичного форуму, на якому активні громадяни могли б обговорювати акти щодо управління містом. Цей варіант, щоправда у вигляді окремого дорадчого органу, був навіть апробований в США (штат Міннесота) – форум MN-Politics, який швидко став частиною реальної політики штату і налічував приблизно 400-500 відвідувачів за день.

Найбільш радикальним варіантом є проект “демократії з відкритим кодом” (open source democracy). Ця концепція передбачає, що закони створюються не лише парламентом, а й суспільством, на основі принципу відкритого коду, який активно застосовується в розробці програмного забезпечення, тобто закони публікуються в проекті на зразок Wikipedia, де зареєстрований користувач може внести будь-які зміни, і, таким чином, у процесі законотворчості беруть участь усі громадяни за бажанням. Для реалізації подібного проекту необхідна поки що неіснуюча державна база зберігання законів з усіма варіантами правок, причому в подібній системі й повинні створюватись закони із самого початку, система точної ідентифікації користувачів. Інакше є небезпека написання таким чином законів деструкційними силами. Тому подібна схема електронної демократії поки що існує лише в теорії, стверджує В.Трухманов.

Питання для обговорення

1. Які елементи електронної демократії сьогодні реалізовані в Україні?
2. Чому згідно з базовими принципами демократії участі в умовах інформаційного суспільства якомога більша кількість соціальних суб’єктів має брати участь у прийнятті рішень?

3. Яке явище, на вашу думку, похідне одне від одного: е-урядування чи е-демократія?
4. Чи знижується роль традиційних владних інституцій в умовах електронної демократії?
5. Чи можна вважати, що інформаційно-комунікаційні технології автоматично забезпечують залучення людей до вироблення політики?
6. Які економічні переваги має для суспільства в цілому запровадження е-демократії?

Питання для самостійної роботи

1. Обґрунтуйте думку Е.Тоффлера про те, що з використанням комп'ютерів громадяни можуть вперше в історії взяти участь у виробленні власних політичних рішень.
2. Назвіть аналітичні концепції М.Хагена для розрізнення понять електронної демократії. Наскільки вони придатні для застосування в Україні?
3. Проаналізуйте цілі електронної демократії та інструменти їх забезпечення. Складіть рейтинг застосування інструментів е-демократії за центральними та місцевими органами влади, за регіонами.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. Аналітична записка НІСД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/Monitor/January2010/01.htm>
2. *Армстронг Ч.* Зростаюча демократія / Ч. Армстронг // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенко. – К. : Наука, 2011. – С. 227–240.
3. *Бачило И. Л.* Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде / И. Л. Бачило // Информационное право. Актуальные проблемы теории и практики / под. ред. И. Л. Бачило. – М. : ИГП, Юрайт, 2009. – 530 с.
4. *Бойчун С. О.* Електронна демократія як тенденція глобального політичного розвитку : автореф. дис. ... канд. політ. наук / Бойчун С. О. – К., 2010. – 20 с.
5. *Василевич Ю.* Досягнення та перспективи використання інформаційно-комунікаційних технологій у сфері політики: електронна демократія [Електронний ресурс] / Ю. Василевич. – Режим доступу : <http://lib.chdu.edu.ua/pdf/paukraci/politics/2012/197-185-6.pdf>
6. Демократія vs пряма електронна демократія і верховенство закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://habrahabr.ru>
7. *Дубас О. П.* Електронна демократія: сутність і перспективи розвитку в Україні [Електронний ресурс] / О. П. Дубас. – Режим доступу : www.nbu.gov.ua/portal/vdar/2011_1/43/
8. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді., Крістіан Вергес [та ін.]; пер. з англ. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – 164 с. – (Б-ка молод. держ. службовця).

9. Електронне урядування : Опор. конспект лекцій / С. В. Дзюба, І. Б. Жилиєв, С. К. Полумієнко та ін. ; за ред. А. І. Семенченка ; ОБСЄ. – К. : [б.в.], 2012.
10. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилиєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ООО “Поліграф-Плюс”, 2007.
11. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін. ; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С. А. Чукут. – К. : [б.в.], 2008. – С. 20.
12. Как нам модернизировать демократию: вызовы и перспективы электронной демократии [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://liberty.ru/Themes/Kak-nam-modernizirovat-demokratiyu-vyzovy-i-perspektivy-elektronnoj-demokratii>
13. Кедді Д. Електронна демократія: сподівання та проблеми / Д. Кедді, К. Вергес, Е. Макінтош, С. Коулмен // Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). – Paris, 2004; К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – С. 150. – (Серія: “Б-ка молод. держ. службовця”).
14. Концепція розвитку електронного урядування в Україні. – К. : [б.в.], 2010.
15. Коулман Стівен. Майбутнє інтернету та демократії: подальше від метафор і ближче до політики / Стівен Коулман // Електронна демократія: сподівання та проблеми / Джоан Кедді, Крістіан Вергез [та ін.]; [пер. з англ. С. Соколик, О. Оржель, К. Гомма]. – К. : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. – С. 143–162.
16. Лопушинський І. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pubupr/2011_2/doc/2/03.pdf
17. Матвиенко К. Оцифрованная государственность [Электронный ресурс] / К. Матвиенко. – Режим доступа : <http://www.expert.ua/articles/8/0/10130/>
18. Офіційний веб-сайт Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
19. Павлютенкова М. Ю. Электронная демократия и электронное правительство – предпосылка эффективного государства XXI века [Электронный ресурс] / М. Ю. Павлютенкова. – Режим доступа : <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>
20. Приходько Л. Электронное правительство как развитие идей электронной демократии [Электронный ресурс] / Л. Приходько. – Режим доступа : http://www.disser.h10.ru/artical/prihodkoL1.html#_ftn5#_ftn5Opera.HTML/Shell/Open/Command
21. Про затвердження Положення про Національну систему опрацювання звернень до органів виконавчої влади та Типового положення про контактний центр Автономної Республіки Крим, області, м. Києва і Севастополя : Постанова Каб. міністрів України від 18 січ. 2012 р. № 21 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 5. – С. 119. – Ст. 171.
22. Про доступ до судових рішень : Закон України від 25 трав. 2006 р. № 740 // Відом. Верховної Ради України. – 2006. – № 15. – Ст. 128.
23. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояс-

нительная записка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://idemocracy.ru/projects/стандарты/42-ec2009edem.html>. http://www.coe.int/t/dgap/democracy/activities/ggis/cahde/2009/RecCM2009_1_and_Accomp_Docs/Recommendation%20CM_Rec_2009_1E_FINAL_PDF.pdf

24. Робінсон Д. Інновації для залучення громадськості / Д. Робінсон, Ю. Гарлан, Е. Фелтен // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 123–133.

25. Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів) / за ред. канд. юрид. наук А. В. Пазюка. – К. : МГО “Прайвесі Юкрейн”, 2004. – 206 с.

26. Теория политики : учеб. пособие / под ред. Б. А. Исаева. — СПб. : Питер, 2008. – 464 с. – (Серия “Учеб. пособие”).

27. Трегуб Г. Електронна демократія / Г. Трегуб // Укр. тижд. – 2011. – № 28 (193) (7 лип.).

28. Трухманов В. Світовий досвід електронної демократії [Електронний ресурс] / В. Трухманов. – Режим доступу : <http://www.ukraine-gateway.org.ua/cisp/news.nsf/c350cde975b6be73c225755d00495127/062aee0a4db29bc5c22575df0032f31b?OpenDocument>

29. Шахт С. Демократія як загальна основа / С. Шахт // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 209–226.

30. Шулер Д. Обговорення в інтернеті і громадянський розум / Д. Шулер // Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латропа і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука, 2011. – С. 134–150.

31. Andy Brack, Phil Noble. E-Democracy around theWorld:ASurvey for the Bertelsmann Foundation, Summer, 2001.

32. Clift Stiven, E-government and Democracy. Representation and citizen engagement in the information-age, 2004. – Режим доступу : <http://www.publicus.net/e-government>

33. Evolution of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe // E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe. – Geneva & Florence, October 2003. – P. 45.

34. Grossman L. K. The Electronic Republic. Reshaping Democracy in the Information Age / L. K. Grossman. – N.Y. : Viking (20th Century Fund), 1995.

35. Masuda I. The Information Society as Post-Industrial Society / I. Masuda. – Washington : World Future Society, 1981.

36. Recommendation CM/Rec(2009)1 of the Committee of Ministers to member states on electronic democracy (e-democracy) (Adopted by the Committee of Ministers on 18 February 2009 at the 1049th meeting of the Ministers’ Deputies). – Режим доступу : http://www.coe.int/t/dgap/democracy/Activities/GGIS/CAHDE/Default_en.asp

37. Wainer Lusoli. Electronic democracy: the making of a revolution. [Електронний ресурс] / Lusoli Wainer. – Режим доступу : http://lusoli.info/papers/Lusoli_3_March_2005_LSE.pdf

РОЗДІЛ 8. ІНФОРМАЦІЙНІ ВИБОРЧІ ТЕХНОЛОГІЇ

8.1. Інформаційні виборчі технології: роль у формуванні представницьких органів влади

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя. Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [36] однією з найважливіших особливостей нашого часу вважає “перехід розвинутих країн світу від постіндустріального до інформаційного суспільства, що зумовлює необхідність упровадження інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності”.

Інформатизація суспільства. Під *інформатизацією суспільства* розуміється перспективний шлях до його економічного та соціального розвитку, це глобальний соціальний процес, особливість якого полягає в тому, що домінуючим видом діяльності у сфері суспільного виробництва є збирання, нагромадження, продукування, оброблення, зберігання, передавання та використання інформації. Ці процеси здійснюються на основі сучасних засобів процесорної та обчислювальної техніки, а також на базі різноманітних засобів інформаційного обміну [15].

Виникнення та розвиток інформаційного суспільства припускає широке застосування інформаційно-комунікаційних технологій.

Інформатизація суспільства забезпечує:

1) активне використання інтелектуального потенціалу, що постійно розширюється, сконцентованого в друкованому фонді, науковому, виробничому та іншому видах діяльності його членів;

2) інтеграцію інформаційних технологій з науковим, виробничим, ініціюючим розвитком усіх сфер суспільного виробництва, інтелектуалізацію трудової діяльності;

3) високий рівень інформаційного обслуговування, доступність будь-якого члена суспільства до джерел достовірної інформації, візуалізацію представленої інформації, правдивість використаних даних.

Новим етапом глобальної технологізації передових країн стала поява сучасних телекомунікаційних мереж та їх інтеграція з інформаційними технологіями, тобто поява інформаційно-комунікаційних технологій. Вони стали основою для створення новітньої інфосфери, оскільки об'єднання комп'ютерних систем і глобальних телекомунікаційних мереж уможливило створення і розвиток планетарної інфраструктури, що пов'язує нині все людство. Прикладом успішної реалізації ІКТ стала поява Інтернету – глобальної комп'ю-

терної мережі з її практично необмеженими можливостями збирання та збереження інформації, передавання її індивідуально кожному користувачеві.

Інформаційно-комунікаційні технології. Термін *інформаційно-комунікаційні технології* визначає інтеграцію телекомунікацій (телефонних ліній та бездротових з'єднань), комп'ютерів, програмного забезпечення, накопичувальних та аудіовізуальних систем, які дають змогу користувачам створювати, зберігати, передавати та змінювати інформацію, одержувати до неї доступ. Іншими словами, інформаційно-комунікаційні технології складаються з інформаційних технологій, а також телекомунікацій, медіа-трансляцій, усіх видів аудіо- і відеообробки, передачі, мережових функцій управління та моніторингу. На сьогодні у світі індустрія інформаційно-комунікаційних технологій є однією з галузей, які найбільш динамічно розвиваються. Своїм розвитком галузь зобов'язана повсюдному проникненню інформаційних технологій у бізнес-процеси організацій, механізми державного управління та повсякденне життя людей. При цьому сфера інформаційно-комунікаційних технологій дає найбільший економічний ефект за найменших витрат.

Упровадження електронного урядування є сучасною глобальною тенденцією, під якою розуміють спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу і робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій [19]. Інакше кажучи, е-урядування передбачає звернення до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації через інформаційно-комунікаційні засоби. Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в управління державою приведе до докорінного переосмислення ролі і структури органів влади. Громадяни опиняться "за кермом", а послуги та інформація для населення будуть надаватися тоді, там і таким чином, як воно цього захоче. Завдяки простій взаємодії з органами влади і доступу до публічної інформації, офіційних документів та рішень адміністративних органів громадяни будуть краще поінформовані і з більшим бажанням братимуть участь у вирішенні державних справ. Отже, це забезпечить широку участь громадськості в процесі прийняття рішень, що безпосередньо пов'язане з електронною демократією, яка відображає можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою (органами влади) та громадянами. Метою електронної демократії є створення фундаменту для участі громадськості у прийнятті державних рішень, справляння впливу на творення державної політики, підвищення прозорості та підзвітності органів влади громадянам. Електронна демократія також включає електронні вибори як елемент представницької демократії, тобто електронне урядування не може існувати без електронної демократії і навпаки. Умовою для цих явищ є існування демократич-

ного суспільства та правової держави. Таким чином, е-урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості, створює умови для нормального розвитку бізнесу, поліпшення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

Використання інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому процесі – це сукупність автоматизованих взаємопов’язаних послідовних, паралельних або послідовно-паралельних процедур, які за логічними ознаками їх здійснення можуть бути об’єднані у зовнішньо відокремлені виборчі підпроцеси. До таких виборчих підпроцесів можна віднести процедури, які пов’язані з формуванням виборчих округів та дільниць для голосування, розробкою системи виборчих комісій, затвердженням форми та змісту виборчого бюлетеня і забезпеченням ними дільничних комісій з виборів, з установленням порядку голосування та забезпеченням його дотримання під час голосування, визначенням порядку обробки бюлетенів для голосування та підбиття підсумків результатів голосування тощо.

Метою впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому або референдумному процесі можна визнати створення умов, які забезпечують:

- більш високий рівень об’єктивності і неупередженості при підготовці і прийнятті рішень шляхом отримання, синтезу та первісного аналізу великих масивів інформації за певним напрямом;
- аналіз подій, реакцій на заходи, які пов’язані з певною подією;
- оцінку сфер впливу конфліктних або кризових ситуацій, які існують або можуть виникнути під час прийняття рішень або є наслідками вже прийнятих рішень;
- економію часу, засобів, трудових і матеріальних ресурсів;
- своєчасне виявлення кризових і конфліктних проявів;
- популяризацію в разі необхідності прийнятих рішень у світовому інформаційному просторі;
- відповідність останнім світовим тенденціям.

Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому процесі передбачає вирішення чотирьох основних завдань [20]:

- максимально можливо мінімізувати вплив “людського фактора” на результати підготовки та здійснення якомога більшої кількості процедур підготовки та проведення виборів і референдумів;
- скоротити час, в ідеалі до режиму он-лайн, між завершенням процедури голосування і процедурами підбиття підсумків голосування та їх оприлюдненням;
- максимально скоротити часові, людські та фінансові витрати на підготовку та здійснення процедур виборчого або референдумного процесу;
- забезпечити максимально можливий доступ до інформації стосовно підготовки, здійснення процедур підготовки та проведення виборів і референдумів та їх результатів.

Застосування інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому або референдумному процесі спрямоване на інформаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення цих процесів. Досвід організації та проведення виборів і референдумів в Україні в 1998–2012 рр. свідчить про недосконалість існуючих систем своєчасного і повного отримання бажаної для кожного громадянина України інформації про перебіг виборчих та референдумних процесів незалежно від їх особистої участі в організації та проведенні виборів і референдумів, а також представників міжнародної спільноти.

8.2. Правові засади використання інформаційних виборчих технологій в Україні

Діяльність ЗМІ у виборчий період

Важливим аспектом виборчих технологій є законодавче врегулювання діяльності ЗМІ. Якщо розглянути його в міжнародному аспекті, то стає очевидним, що немає однозначних норм у відносинах між державою, кандидатами та ЗМІ. Особливо складною є ситуація з електронними ЗМІ, зокрема з телебаченням, яке в усіх країнах перебуває під найбільш прискіпливим контролем виконавчої влади.

Наприклад, вибори до парламенту є подією в публічному житті, під час якої вплив ЗМІ є досить інтенсивним і яскравим. Медіа творять електоральну поведінку громадян, підказують їм, яким чином вони мають голосувати. З метою захисту власних інтересів перед медіа політичні актори дуже часто стають власниками газет, радіо та телекомпаній.

Існує кілька концептуальних підходів до вирішення питання регулювання агітаційної інформації на телебаченні. Так, у Європі (Німеччині й Великій Британії) висвітлення агітаційної кампанії є обов'язковим для каналів громадського телебачення і комерційних каналів наземного мовлення. До того ж придбаний ефірний час політичної реклами жорстко лімітований. У США, де домінує комерційне телебачення, участь телеканалів у висвітленні виборів є добровільною, хоча й базується на принципі надання рівних можливостей для ефіру (відповідно до закону про зв'язок). Пояснюється це тим, що обов'язковість надання ефірного часу обмежує свободу ЗМІ.

У країнах СНД і Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) вдалися до змішаного підходу: державні телеканали обов'язково надають ефір для агітаційних матеріалів, а комерційні роблять це на власний розсуд, але "з дотриманням принципу рівності". Щоправда, закони про вибори, зокрема в Албанії, Боснії та Герцеговині, забороняють публічному радіо й телебаченню готувати та здійснювати платне політичне рекламування; у Румунії заборонено використовувати засоби комерційної реклами через ЗМІ для ведення передвиборної пропаганди; у Словаччині ж проведення передвиборної кампанії через приватні радіостанції і телеканали взагалі заборонено.

У Німеччині й Великій Британії, наприклад, великі партії отримують по п'ять виходів в ефір, а дрібні – від одного до трьох. В Україні та Росії безоплатний ефір надається на загальних підставах, рівними частинами.

В Україні висування кандидатів у депутати розпочинається за 85 днів і закінчується за 65 днів до дня виборів. Подання до ЦВК для реєстрації кандидатів у депутати закінчується за 60 днів до дня виборів. Остаточне рішення про реєстрацію кандидатів у депутати чи включення до виборчого списку партії (блоків) Центральна та окружні виборчі комісії приймають не пізніше ніж за 53 дні до виборів. Таким чином, в Україні процес реєстрації за аналогічними підрахунками триває близько 17 днів. Отже, у строках реєстрації український досвід цілком збігається з досвідом країн ЦСЄ.

Ініціаторами та реальними провідниками етичних норм населення мають стати власне ЗМІ, журналісти та рекламодавці, оскільки саме на них покладається відповідальність за достовірність політичної реклами та збереження гідності індивіда. Досягти цього можна, усвідомивши корпоративні інтереси та прийнявши відповідний етичний кодекс. Саме так було зроблено напередодні парламентських виборів 1997 р. у Польщі. Документ отримав назву “Принципи етики в рекламі”, де йдеться про те, що політична реклама не повинна містити критику існуючих суспільних норм; формулювання послання політичної реклами не повинно спекулювати на довірі слухача, недостатньому політичному досвіді чи знаннях; політична реклама не повинна формувати почуття страху, забобонів, расової, етнічної, релігійної чи гендерної дискримінації; реклама не повинна маніпулювати результатами досліджень та цитатами інших публікацій, перебільшувати значення статистичних даних, безпідставно оперувати науковими термінами; в разі наявності в політичній рекламі порівняння воно не повинно порушувати умов чесної конкуренції, а має спиратися на правдиві факти; тут не повинно міститися рекомендацій, що спираються на особистий досвід людей, які їх надають; політична реклама не має права дискредитувати будь-яку фірму, особу, політика, ображати чи висміювати їх діяльність.

У Великій Британії не існує системи державних виплат на підтримку політичних партій, як у деяких інших західних державах (Німеччина, Швеція, Фінляндія). З 1975 р. діє система державних виплат, за якою підтримуються опозиційні партії у парламенті.

У період між виборами і під час виборчої кампанії Британська радіомовна корпорація (Бі-бі-сі) та Незалежне телевізійне управління (НТУ) надають час для проведення так званих “партійних політичних передач”. Розподіл часу між партіями досягається шляхом узгодженості між Бі-бі-сі та НТУ та керівництвом основних партій. Спеціальний час надається для ведення таких програм під час виборів.

Громадське телебачення в таких країнах, як Велика Британія, Німеччина, Польща, залишається лідером ринку. І це одна з причин того, чому існуючі в Україні фінансово-політичні групи, що контролюють національні телеканали, не зацікавлені у створенні такого конкурента. Навіть у таких країнах, де

громадське телебачення залишається протиправною комерційним впливом, наприклад у Великій Британії, діє норма, що вимагає від приватних телерадіокомпаній забезпечувати об'єктивність мовлення. Коментарі в оглядах новин і документальних програмах заборонені там навіть на приватних каналах. Законодавство вимагає від усіх компаній збалансованості у висвітленні життєво важливих подій політичного життя, зокрема перебігу виборчого процесу. Будь-який тенденційний коментар, представлений у авторській програмі, повинен бути збалансований висвітленням інших точок зору, що існують у суспільстві, наприклад демонстрацією іншої авторської програми.

У Франції законодавство вимагає, щоб при висвітленні актуальних подій третину часу надавати на виклад позиції парламентської більшості, третину – опозиції і третину – уряду. Ця норма не поширюється на виступи президента.

У США значну роль у проведенні виборчих кампаній відіграють громадянські інститути та громадські організації. В Україні ж громадським організаціям далеко до досконалості, і вони не можуть відігравати суттєвої ролі у виборчій кампанії. Політичні партії у США стають дедалі слабшими, нечисленними. Одна з причин цього – ЗМІ. З появою телебачення політика стає більш персоніфікованою, громадяни, не виходячи з дому, сприймають політика з екрану, бачать його, чують його звернення, промови. Вони вважають, що їм зовсім не обов'язково бути членами тієї чи іншої партії, оскільки вони мають всю інформацію.

Законодавство України щодо ЗМІ під час виборів

Коротко розглянемо чинне законодавство України, що впливає на діяльність ЗМІ під час виборів.

Закон України “Про вибори народних депутатів України” (редакція від 17 листопада 2011 р. № 4061-VI). Цілком зрозуміло, що базовим законодавчим актом, який впливає на діяльність ЗМІ під час виборів, є Закон України “Про вибори народних депутатів”. Нова редакція Закону про вибори народних депутатів фактично є новим законом як концептуально, так і змістовно. Він вводить нові правила гри, починаючи від виборчої системи (повернення до змішаної, пропорційно-мажоритарної) до питань, пов'язаних із ЗМІ та журналістами. Наприклад, введено новий, законодавчо встановлений розподіл інформаційного забезпечення проведення виборів та агітації або передбачено можливість визнання голосування недійсним на ділянці через протиправне видалення з неї представника ЗМІ. Згідно із законом журналістам і ЗМІ слід пам'ятати про те, що серед засад виборчого процесу Закон чітко передбачає публічність і відкритість (п. 4 ч. 2 ст.11 Закону). Далі цей принцип розкривається у ст.13 Закону, яка також у ч.1 закріплює, що підготовка і проведення виборів депутатів здійснюються публічно і відкрито. Після цього у кількох частинах ст. 13 деталізуються гарантії щодо прозорості роботи виборчих комісій, визначаються головні обов'язки та гарантії для ЗМІ.

Статті 63-67 Закону встановлюють правила інформаційного забезпечення виборів. Зокрема, вони передбачають його розподіл із відповідними особливостями на загальне інформаційне забезпечення та спеціальне. Най-

більший інтерес із цього переліку становить новела про абсолютну відкритість виборчої документації, яка подається партіями і кандидатами-мажоритарниками до Центральної виборчої комісії (ЦВК) для реєстрації. А це і декларації, і автобіографії, і документи про сплату грошової застави, в тому числі списки кандидатів від партії.

Статті 68-74 Закону регулюють питання проведення передвиборної агітації, зокрема форми і засоби, строки проведення агітації, порядок здійснення оплати, обмеження щодо агітації тощо. Серед новел цього розділу – нове визначення, що є політичною рекламою. Також порівняно із попереднім законодавством виписано більше форм агітації. Як і раніше, є вимоги щодо попередньої оплати розміщення політичної реклами на телебаченні, радіо і у друкованих виданнях. Інтернет у багатьох місцях “випадає” з регулювання.

• **Закон України “Про рекламу” № 270/96-ВР від 3 липня 1996 року.** Цей Закон передбачає спеціальні квоти щодо площ та ефірного часу, які можуть бути відведені для розміщення передвиборної агітації. Для телебачення і радіо впродовж виборчого процесу це не більше від 20% фактичного обсягу мовлення протягом астрономічної доби телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. А протягом кожної астрономічної години частка реклами фактичного мовлення не повинна перевищувати 25 відсотків (*ст. 13 Закону*).

Для друкованих ЗМІ Закон передбачає, що площа, відведена на політичну рекламу впродовж виборчого процесу в друкованих засобах масової інформації, у тому числі рекламних, не може перевищувати 20% від обсягу друкованої площі кожного номера видання чи додатка до нього. Це обмеження не поширюється на друковані засоби масової інформації, засновниками яких є політичні партії (*ст. 14*).

• **Закон України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” № 539/97-ВР від 23 вересня 1997 року.** На цей закон є посилання в ч. 4 ст. 68 Закону України “Про вибори народних депутатів України”. Зазначена норма, зокрема, встановлює, що не є агітацією офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, які є посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, пов’язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, і підготовлені в порядку, передбаченому Законом України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”.

Такі офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати. Згідно з визначенням зі ст. 1 цього Закону “порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування – розклад, обсяг, форми і методи оприлюднення відомостей про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування в межах визначених цим Законом квот часу, газетних (жур-

нальних) площ та виділених коштів”. Крім того, зазначений Закон у ст. 21 чітко передбачає, що діяльність місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування висвітлюється в друкованих засобах масової інформації регіональної та місцевої сфери розповсюдження на умовах, визначених у договорах між цими органами і редакціями зазначених друкованих засобів масової інформації.

Отже, чинний виборчий закон чітко обмежив сферу таких офіційних повідомлень, які не вважаються агітацією, прив’язавши такий виняток до наявності угод між ЗМІ і органом влади і виділенням бюджетних коштів.

• **Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів” № 540/97-ВР від 23 вересня 1997 року.** Зазначений Закон також певною мірою стосується виборчого процесу. Зокрема, в ч. 4 ст. 17 він передбачає: “У разі розгляду судом спору щодо завданої моральної (немайнової) шкоди між журналістом або засобом масової інформації як відповідачем та політичною партією, виборчим блоком, посадовою особою (посадовими особами) як позивачем суд вправі призначити компенсацію моральної (немайнової) шкоди лише за наявності умислу журналіста чи службових осіб засобу масової інформації”.

Закон України “Про вибори народних депутатів України” встановлює спеціальні норми щодо використання ЗМІ для розміщення матеріалів передвиборної агітації. Із самого початку слід зазначити, що найжорсткіше регулювання передбачено для “традиційних” ЗМІ – друкованих видань, телебачення і радіомовлення. На Інтернет та інформаційні агентства поширюється лише загальна вимога забезпечити рівні умови для всіх кандидатів та партій, тобто вони повинні на однакових умовах надавати послуги з розміщення політичної реклами, але у них немає обов’язків щодо попереднього встановлення і опублікування розцінок, дотримання правил визначення цих розцінок, отримання перед публікацією оплати з фонду тощо. Отже, розглянемо, які спеціальні правила передбачено у ст. 71–73 цього Закону.

У ч. 1 ст. 71 Закону встановлено загальне правило, яке поширюється на всі без винятку ЗМІ, у тому числі Інтернет та інформагентства: “Передвиборна агітація з використанням засобів масової інформації усіх форм власності проводиться з дотриманням принципу рівних умов та в порядку, передбаченому цим Законом”.

Інша норма, але вже стосовно друку та ефіру, міститься у ч. 5 ст. 71: “Передвиборна агітація в засобах масової інформації усіх форм власності за рахунок коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах здійснюється на умовах рівної оплати за одиницю ефірного часу чи друкованої площі”.

Про правила визначення розцінок вартості друкованої площі та одиниці ефірного часу йдеться у ч. 6 ст. 71 Закону: “Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації за рахунок коштів виборчих фондів встановлюються відповідним засобом масової інформації не пізніше ніж за сто днів до дня голосування у розмірі, що не може перевищувати розміру середньоарифметичного значення

ціни за комерційну рекламу (рекламу, розповсюдження якої має на меті отримання прибутку) за перші три квартали року, що передують року проведення виборів депутатів. При цьому засоби масової інформації *можуть* розрахувати такі розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу *окремо для робочих днів і окремо* для вихідних та святкових днів, а також окремо для різних за кількістю потенційної аудиторії періодів ефірного часу чи друкованої площі”.

Необхідно звернути увагу на те, що ця схема визначення розцінок вартості стосується лише послуг з надання друкованої площі чи ефірного часу. На макетування, виготовлення роликів, інші супутні послуги ці обмеження не поширюються. Але слід пам’ятати, що водночас діє загальна вимога щодо забезпечення рівності умов для всіх суб’єктів виборчого процесу. Іншими словами, вартість послуг для всіх, хто звертається з проханням, наприклад зробити макет політичної реклами, має бути однаковою за відповідний вид послуги. Також заслуговує на увагу закріплена можливість установлювати різні розцінки залежно від популярності часу доби (прайм-тайм) ефіру та шпальти газети.

Крім законодавчо передбаченої дати встановлення, Закон передбачає дату і порядок опублікування таких розцінок друкованими виданнями та телерадіоорганізаціями. Відповідно до ч. 1 ст. 72 (телерадіоорганізації) та ч. 5 ст. 73 Закону (друковані ЗМІ) *не пізніше ніж за 90 днів (до 30 липня 2012 р.)* медіа повинні опублікувати розцінки вартості 1 хв (с) та одиниці вартості друкованої площі. Для національних видань та телерадіоорганізацій це необхідно зробити у газетах “Голос України” та “Урядовий кур’єр”, для регіональних (місцевих) – у відповідних регіональних та місцевих друкованих ЗМІ державної чи комунальної форми власності (для міста – в міському, району – в районному області – в обласному виданні).

Щодо нових медіа, які реєструються напередодні виборчої кампанії, Закон передбачає такий механізм установлення розцінок (ч. 7 ст. 71): “Засоби масової інформації, зареєстровані після 1 березня року, що передують року проведення чергових виборів народних депутатів України, встановлюють розцінки вартості одиниці друкованої площі чи ефірного часу на підставі даних за весь період їх діяльності в порядку, встановленому частиною шостою цієї статті. Розміри розцінок таких засобів масової інформації не можуть перевищувати розмірів розцінок відповідно газети “Голос України” (для друкованих засобів масової інформації) та Національної телекомпанії України, Національної радіокомпанії України (для телерадіоорганізацій)”. Отже, йдеться про ЗМІ, які з’являються після 1 березня 2011 р. Вони повинні визначати середньоарифметичне значення на підставі всього періоду своєї діяльності, але ця вартість не може бути вищою, ніж у державних всеукраїнських ЗМІ.

Далі Закон у ч. 8 ст. 71 чітко вимагає, щоб розцінки вартості будь-яким чином не змінювалися протягом виборчої кампанії: “Розцінки вартості одиниці друкованої площі та одиниці ефірного часу для проведення передвиборної агітації не можуть змінюватися протягом виборчого процесу. Засіб масової інформації не може надавати знижки чи встановлювати надбавки на оп-

лату друкованої площі чи ефірного часу партіям, кандидати у депутати від яких зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидатам в депутати в одномандатних округах”.

Також у ч. 9 ст. 71 Закону виписано правило, згідно з яким або ЗМІ зовсім не розміщує політичну рекламу і відмовляє всім, або розміщує і не може відмовляти будь-яким кандидатам і партіям у розміщенні, крім двох випадків, безпосередньо передбачених Законом: “Засіб масової інформації, який надав ефірний час або друковану площу для проведення передвиборної агітації одній партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, одному кандидату у депутати за рахунок коштів відповідного виборчого фонду, не може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі на тих же умовах іншій партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, іншому кандидату у депутати. Засіб масової інформації може відмовити у наданні ефірного часу чи друкованої площі партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидату у депутати в разі, якщо надані для поширення матеріали не відповідають вимогам *частин п’ятої чи дев’ятої* статті 74 цього Закону”. Два випадки, коли ЗМІ має право відмовити:

- якщо матеріал містить заклики до ліквідації незалежності України, зміни конституційного ладу насильницьким шляхом, порушення суверенітету і територіальної цілісності держави, підриву її безпеки, незаконного захоплення державної влади, пропаганду війни, насильства та розпалювання міжетнічної, расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини, здоров’я населення (ч. 5 ст. 74);

- якщо матеріал містить завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про партію – суб’єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких *встановлено у судовому порядку* (ч. 9 ст. 74).

Усі вищенаведені правила й вимоги не поширюються на друковані засоби масової інформації, засновниками (власниками) яких є партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидати у депутати в одномандатних округах *для ведення власної передвиборної агітації* (ч. 11 ст. 71).

Останнє правило, яке передбачає Закон для телерадіоорганізацій та друкованих ЗМІ, – *це заборона публікації/виходу в ефір політичної реклами без укладання угоди із розпорядником фонду і передоплати*. Про це йдеться в ч. 10 ст. 72 Закону: “Ефірний час за рахунок коштів виборчого фонду надається на підставі угоди, що укладається від імені партії чи кандидата у депутати в одномандатному окрузі розпорядником поточного рахунку виборчого фонду з телерадіоорганізацією будь-якої форми власності. Без укладення такої угоди та надходження коштів на рахунок телерадіоорганізації надання ефірного часу забороняється”.

Щодо друкованих ЗМІ у ч. 7 ст. 73 Закону записано: “Матеріали передвиборної агітації, передбачені в частині шостій цієї статті, публікуються на підставі угоди, що укладається від імені партії, кандидати у депутати від якої

zareєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидата у депутати в одномандатному окрузі розпорядником поточного рахунку відповідного виборчого фонду партії, кандидатом у депутати з редакцією (видавцем) друкованого засобу масової інформації. Без укладення угоди та надходження коштів на рахунок редакції (видавця) друкованого засобу масової інформації публікація цих матеріалів забороняється”. Виняток з цього правила передбачений тільки для друкованих ЗМІ, засновником (власником) яких є партія, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, кандидат у депутати в одномандатному окрузі для ведення їх власної передвиборної агітації.

Існують також і певні обмеження для ЗМІ під час виборчої кампанії. Рівність прав і можливостей кандидатів у депутати, партій – суб’єктів виборчого процесу – брати участь у виборчому процесі забезпечується рівним та неупередженим ставленням засобів масової інформації до кандидатів у депутати, партій – суб’єктів виборчого процесу (*п. 5 ч. 5 ст. 3 Закону*). Зазначена загальна вимога Закону реалізується, насамперед, через дотримання ЗМІ принципу рівних умов для кандидатів/партій у розміщенні політичної реклами, рівні розцінки, обов’язок надавати всім площу/ефір, опублікування розцінок тощо. Також у сфері інформування щодо виборчого процесу (не агітації) це положення знаходить продовження у вимогах до ЗМІ здійснювати таку діяльність з дотриманням критеріїв об’єктивності, точності, достовірності, збалансованості, неупередженості і повноти інформації.

Членам виборчих комісій, іншим особам забороняється вчиняти будь-які дії чи розголошувати відомості, які дають можливість встановити зміст волевиявлення конкретного виборця (*ч. 2 ст. 7*). Це вимога Закону про вибори, яку ЗМІ повинні враховувати у своїй діяльності, адже у своїх матеріалах, присвячених дню виборів, вони можуть порушити таке обмеження.

Згідно зі *ч. 3 ст. 63* Закону засоби масової інформації, інформаційні агентства та інші особи при поширенні інформації про вибори, яка не є передвиборною агітацією відповідно до *ст. 68* цього Закону, зобов’язані дотримуватися:

- об’єктивності;
- неупередженості;
- збалансованості;
- достовірності, повноти і точності інформації.

Частина 3 ст. 66 Закону передбачає, що засоби масової інформації мають збалансовано висвітлювати коментарі всіх партій та кандидатів у депутати щодо подій, пов’язаних із виборами.

У *ч. 4 ст. 68* Закону закріплено, що офіційні повідомлення не повинні містити коментарів агітаційного характеру, а також відео-, аудіозаписів, кінозйомок, фотоілюстрацій про дії зазначених осіб як кандидатів у депутати: “Офіційні повідомлення в період виборчого процесу про дії кандидатів у депутати, які є посадовими особами органів державної влади чи органів місцевого самоврядування, пов’язані з виконанням ними посадових (службових) повноважень, передбачених Конституцією України та законами України, і

підготовлені у порядку, передбаченому Законом України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, не належать до передвиборної агітації”. Також законом передбачено обмеження щодо джерел фінансування розміщення політичної реклами (передвиборної агітації).

У ч. 6 ст. 68 Закону прописано, що передвиборна агітація здійснюється за рахунок:

- коштів Державного бюджету України;
- коштів виборчих фондів партій, кандидатів у депутати в одномандатних округах.

Кандидати у депутати, зареєстровані в загальнодержавному окрузі, можуть здійснювати передвиборну агітацію за кошти виборчого фонду партії. Використання власних коштів кандидатів у депутати чи коштів з інших джерел для проведення передвиборної агітації, у тому числі з ініціативи виборців, забороняється.

Щодо строків проведення передвиборної агітації Закон установлює такі правила (ч. 2, 3 ст. 70 Закону). Передвиборна агітація закінчується о 24 годині останньої п’ятниці перед днем голосування, тобто розміщувати оплатні матеріали можна до 24-ї години 26 жовтня 2012 р. До тієї самої дати мають бути укладені угоди із розпорядниками поточних рахунків.

Передвиборна агітація напередодні дня голосування та в день голосування забороняється. Водночас забороняються проведення масових акцій (зборів, мітингів, походів, демонстрацій, пікетів) від імені партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані в загальнодержавному окрузі, кандидатів у депутати, розповсюдження агітаційних матеріалів, а також публічні оголошення про підтримку партією чи окремими кандидатами у депутати проведення концертів, вистав, спортивних змагань, демонстрації фільмів та телепередач чи інших публічних заходів.

Частина 1 ст. 70 Закону передбачає, що початися агітація може з дня, наступного за днем прийняття виборчою комісією рішення про реєстрацію кандидатів у депутати. Фактично ж, враховуючи вимоги Закону щодо укладання договору ЗМІ саме з розпорядником виборчого фонду і передоплати з виборчого фонду, початися агітація може лише після появи осіб із статусом розпорядника (кандидат-мажоритарник може сам бути розпорядником) і наповнення поточних рахунків виборчих фондів. З часу припинення передвиборної агітації відповідно до ч. 2 ст. 70 цього закону забороняються проведення агітаційних заходів, розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів у засобах масової інформації, демонстрація агітаційних фільмів чи кліпів, розповсюдження виборчих листівок, плакатів, інших друкованих агітаційних матеріалів чи друкованих видань, в яких розміщено матеріали передвиборної агітації, публічні заклики голосувати за чи не голосувати за партії – суб’єкти виборчого процесу, кандидатів у депутати в одномандатному окрузі або публічна оцінка діяльності цих партій чи кандидатів у депутати (ч. 23 ст. 74 Закону).

Засоби масової інформації у разі оприлюднення результатів опитування громадської думки, пов’язаного з виборами депутатів, зобов’язані вказати (ч. 10 ст. 71 Закону):

- замовника опитування;
- повну назву організації, що проводила опитування;
- час його проведення, територію, яку охоплювало опитування;
- розмір та спосіб формування соціологічної вибірки опитаних;
- метод опитування;
- точне формулювання питань;
- можливу статистичну похибку.

Згідно зі *ч. 9 ст. 72* Закону впродовж 20 хв до і після теле-, радіотрансляції передвиборної агітаційної теле-, радіопрограми партії забороняється на тому самому каналі мовлення в будь-якій формі коментувати чи оцінювати зміст передвиборної агітаційної програми, дії партії, кандидатів у депутати.

У *ч. 11 ст. 72* Закону передбачено, що телерадіоорганізації зобов'язані здійснювати аудіо-, відеозаписи усіх передач, що містять передвиборну агітацію, і зберігати їх протягом 30-денного терміну з дня офіційного оприлюднення результатів виборів. Також Закон містить положення щодо надання ЗМІ за запитами уповноважених органів документів та матеріалів передвиборної агітації, які вони розміщували на підставі договорів із розпорядниками: “Телерадіоорганізації усіх форм власності за письмовими запитами Центральної виборчої комісії, Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення зобов'язані надавати всю інформацію про виділення ефірного часу партії, кандидату в депутати в одномандатному окрузі для проведення передвиборної агітації, а в разі необхідності – копії відповідних угод, платіжних документів і передач у запису на плівці та інших носіях інформації” (*ч. 12 ст. 72* Закону).

“Редакції (видавці) друкованих засобів масової інформації усіх форм власності за письмовими запитами Центральної виборчої комісії, окружних виборчих комісій зобов'язані надавати їм усю інформацію про використання друкованої площі для розміщення агітаційних матеріалів, а в разі необхідності – надсилати їм копії відповідних угод, платіжних документів, а також відповідні публікації” (*ч. 8 ст. 73* Закону).

Частина 13 ст. 72 Закону встановлює, що замовниками політичної реклами під час виборчого процесу для показу телерадіоорганізаціями можуть бути тільки партії, кандидати у депутати від якої зареєстровані у загальнодержавному окрузі, та кандидати у депутати в одномандатних округах. Протягом демонстрації політичної реклами обов'язково демонструється повна назва (або прізвище, ім'я та по батькові) її замовника у формі текстового повідомлення, яке має займати не менше п'ятнадцяти відсотків площі екрана і бути виконане контрастним кольором до фону та бути прийнятним для глядача.

Частина 18 ст. 74 Закону забороняє проведення передвиборної агітації в зарубіжних засобах масової інформації, що діють на території України, а також у зареєстрованих в Україні засобах масової інформації, в яких частка зарубіжної власності перевищує п'ятдесят відсотків.

Згідно з *п. 1 ч. 1 ст. 74* Закону участь у передвиборній агітації забороняється іноземцям та особам без громадянства, у тому числі через журналіст-

ську діяльність чи у формі участі у концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки партії – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у депутати.

Жорстко заборонено поширення у будь-якій формі матеріалів, що містять заклики, відображені в *ч. 5 ст. 74 Закону*.

Також забороняється поширювати завідомо недостовірні або наклепницькі відомості про партію – суб'єкта виборчого процесу або про кандидата у депутати, недостовірний або наклепницький характер яких встановлено у судовому порядку (*ч. 9 ст. 74 Закону*).

Відповідно до *ч. 6 ст. 74 Закону* засобам масової інформації, їх посадовим та службовим особам і творчим працівникам під час виборчого процесу у своїх матеріалах і передачах, не обумовлених угодами, укладеними відповідно до вимог *ч. 5 та 10 ст. 72* і *ч. 2 та 7 ст. 73* цього Закону, забороняється агітувати голосувати за або не голосувати за партії, кандидатів у депутати чи поширювати інформацію, яка має ознаки політичної реклами, безоплатно або яка оплачена з джерел, не передбачених законом, і так само поширювати будь-яку інформацію з метою спонукання виборців голосувати за або не голосувати за певного суб'єкта виборчого процесу.

Авторам і ведучим телерадіопередач, які є кандидатами у депутати, під час виборчого процесу також забороняється у телерадіопередачах вести передвиборну агітацію. Частина 7 ст. 74 забороняє розміщення політичної реклами в одному блоці з комерційною чи соціальною рекламою.

Варто пам'ятати також правила відокремлення політичної реклами від іншої інформації:

- Регіональні (місцеві) телерадіоорганізації державної та комунальної форм власності своїми передачами не повинні перекривати передачі передвиборної агітації партій, які транслюються на загальнонаціональних каналах мовлення.

- Включення до інформаційних теле- і радіопрограм (випусків новин) передвиборних агітаційних матеріалів партій, у тому числі політичної реклами, забороняється. Усі матеріали передвиборної агітації повинні бути відокремленими від інших матеріалів і означені як такі.

- Забороняється переривати передачі передвиборних програм партій рекламою товарів, робіт, послуг та іншими повідомленнями (*ч. 15–17 ст. 74 Закону*).

Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення своїм рішенням припиняє трансляцію на території України, в тому числі операторами телекомунікацій, іноземних телеканалів, у діяльності яких порушується норма щодо заборони громадянам іноземних держав, особам без громадянства ведення передвиборної агітації через журналістську діяльність або в діяльності яких містяться заклики, конкретизовані в *ч. 11 ст. 74 Закону*.

Закон про вибори містить також заборону проведення агітації, що супроводжується непрямым підкупом виборців. Закон визначає, що саме віднесено до непрямого підкупу виборців: “Забороняється проводити передвибор-

ну агітацію, що супроводжується наданням виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів (крім товарів, що містять візуальні зображення назви, символіки, прапора партії, за умови, що вартість таких товарів не перевищує три відсотки мінімального розміру заробітної плати), послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей. Така передвиборна агітація або надання виборцям, закладам, установам, організаціям коштів або безоплатно чи на пільгових умовах товарів, послуг, робіт, цінних паперів, кредитів, лотерейних білетів, інших матеріальних цінностей, що супроводжується закликами або пропозиціями голосувати за або не голосувати за певну партію чи кандидата у депутати або згадуванням назви партії чи імені кандидата, є непрямим підкупом виборців” (ч. 13 ст. 74 Закону).

На виконання вимог ст. 13 Закону України “Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення”, ст. 50 та 70 Закону України “Про телебачення і радіомовлення” Національна рада організувала проведення моніторингу порядку мовлення вітчизняних телерадіоорганізацій під час виборчої кампанії народних депутатів України.

Пропонуємо також розглянути результати нагляду за дотриманням ліцензіатами визначеного законодавством порядку мовлення під час проведення виборчої кампанії. За даними моніторингу Національної ради, за період виборчої кампанії з 30 серпня по 26 жовтня 2012 р. було зафіксовано 189 фактів, які мають ознаки порушення телерадіоорганізаціями України порядку мовлення, визначеного виборчим законодавством.

Найбільш типовими ознаками порушення в діяльності ліцензіатів Національної ради під час виборчої кампанії були:

- порушення порядку оприлюднення даних опитування громадської думки;
- відсутність ідентифікації передвиборної агітації та політичної реклами;
- включення агітаційних матеріалів до інформаційних програм (випусків новин);
- участь представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в агітації.

Порушення порядку оприлюднення даних опитування громадської думки. Соціологічні опитування щодо різних аспектів передвиборної кампанії (рейтинги партій, кандидатів у депутати, ставлення населення до програм кандидатів тощо) стало вже невід’ємною практикою проведення виборчих кампаній в Україні. У таких дослідженнях, насамперед, зацікавлені самі суб’єкти виборчого процесу задля координації своєї роботи і спрямування її на досягнення максимального результату виборчої кампанії. Однак оприлюднення результатів соціологічних досліджень у ЗМІ може справляти певний вплив на електоральну поведінку та мотивацію виборця, тому з метою обмеження можливостей негативного впливу соціологічної інформації законодавцем запроваджено певні обмеження щодо порядку їх оприлюднення інформаційними агентствами та ЗМІ.

Відповідно до ч. 1, 2 ст. 67 та ч. 10 ст. 71 Закону України “Про вибори народних депутатів України” визначено перелік обов’язкової додаткової інформації, яка має подаватися під час оприлюднення результатів опитування громадської думки: час його проведення; територія, охоплена опитуванням; розмір та спосіб формування соціологічної вибірки опитаних; метод опитування; точне формулювання питання; можлива статистична похибка; повна назва організації, яка проводила опитування, та замовника опитування.

Крім того, згідно з ч. 3, 4 ст. 67 Закону України “Про вибори народних депутатів України” оприлюднення чи поширення в інший спосіб результатів опитування громадської думки, пов’язаного з виборами протягом останніх десяти днів перед днем голосування та в день голосування до його закінчення, заборонено.

Відсутність ідентифікації передвиборної агітації та політичної реклами. Відповідно до ст. 9 Закону України “Про рекламу”, ч. 13 ст. 72, ч. 7 ст. 74 Закону України “Про вибори народних депутатів”, політична реклама та передвиборна агітація мають бути ідентифікованими та відокремленими від інших елементів програми.

Характерною особливістю зафіксованих ознак порушень вказаної норми є наявність ідентифікації, але разом з тим відсутність чіткого відокремлення від інших елементів програми за допомогою аудіо-, відео- чи комбінованих засобів.

Відсутність ідентифікації не тільки ускладнює для аудиторії можливість відрізнити рекламу чи агітацію від іншого інформаційного продукту, але й може ввести в оману стосовно його змісту.

Включення агітаційних матеріалів до інформаційних програм (випусків новин). Інформація про кандидатів, яка міститься в програмах новин, часто може справляти більший вплив на електоральну поведінку виборця, ніж інші форми передвиборної агітації, наприклад політична реклама. Особливістю порушень цієї категорії є використання інформаційних повідомлень про кандидатів у народні депутати України, що перетворюють передачі новин в одну із форм агітації. Такий різновид інформування українського виборця залишається без правових механізмів контролю у виборчому законодавстві.

Відповідно до ч. 16 ст. 74 Закону України “Про вибори народних депутатів” заборонено включати до інформаційних програм (випусків новин) передвиборні агітаційні матеріали. Порушення цієї норми виборчого законодавства є більш характерним для регіонального телерадіомовлення.

Участь представників органів виконавчої влади та місцевого самоврядування в агітації. Однією з головних проблем щодо надання рівних можливостей проведення передвиборної агітації у ЗМІ під час виборчих кампаній залишається адміністративний вплив та участь в агітації представників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, особливо як безпосередніх суб’єктів виборчого процесу.

Специфікою виборчого законодавства щодо участі посадових осіб органів виконавчої влади та місцевого самоврядування є фактичний дозвіл на участь

у проведенні передвиборної агітації для таких осіб, коли вони є кандидатами в депутати (п. 2, 3 ч. 1 ст. 74 Закону України “Про вибори народних депутатів України”). Така норма відкриває, з одного боку, додаткові можливості для проведення передвиборної агітації у ЗМІ, а з другого – суттєво зменшила (порівняно з минулими виборчими кампаніями) кількість порушень, пов’язаних із обмеженнями щодо ведення передвиборної агітації.

Проаналізуємо **правові засади** використання інформаційних виборчих технологій в Україні на предмет відповідності європейським стандартам на основі Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Рекомендації Комітету Міністрів країнам-членам Ради Європи щодо висвітлення виборів засобами масової інформації та імплементації в Україні кращих практик висвітлення виборів у ЗМІ.

З огляду на відсутність законодавчо визначеної чіткої процедури оформлення порушень порядку ведення передвиборної агітації з використанням засобів масової інформації Національна рада та її представники у регіонах не мають змоги реалізувати право на притягнення телерадіоорганізацій навіть до адміністративної відповідальності. Крім того, ст. 212-9 Кодексу України про адміністративні правопорушення встановлено відповідальність за порушення передвиборної агітації з використанням і друкованих засобів масової інформації, контроль і нагляд за якими *взагалі не належить* до повноважень Національної ради. Тож необхідно негайно *на законодавчому рівні* визначити **єдиний** орган державного регулювання всіх суб’єктів інформаційної діяльності в Україні, як один з можливих варіантів, розширивши повноваження Національної Ради України з питань телебачення і радіомовлення, та визначити механізми дієвого реагування на скарги, пов’язані з діяльністю медіа або порушеннями, зафіксованими під час виборчої кампанії, чітко визначити санкції, які мають бути сумірними з тяжкістю скоєних порушень.

Варто внести низку конкретних змін до законодавства України задля подальшого вдосконалення механізмів регулювання діяльності засобів масової інформації під час виборів, а саме:

1. Нормативно-правова база діяльності ЗМІ в Україні має чітко гарантувати редакційну свободу щодо висвітлення виборчої кампанії, особливо для ЗМІ, що фінансуються державою. Крім того, українське законодавство має містити чіткі зобов’язання щодо чесного, збалансованого та неупередженого висвітлення виборів у новинах та інформаційно-аналітичних програмах у всіх електронних медіа згідно з кращими міжнародними практиками.

2. Національній Раді України з питань телебачення і радіомовлення на законодавчому рівні необхідно надати повноваження щодо реакції на скарги, пов’язані з діяльністю медіа або порушеннями, зафіксованими під час виборчої кампанії. Процедура розгляду скарг має бути своєчасною, чіткою та доступною, щоб підняти рівень довіри та забезпечити скаржників швидкими засобами захисту. Санкції мають бути чітко визначеними та сумірними з тяжкістю скоєних порушень.

3. Доцільно змінити норми чинного законодавства на предмет розв'язання проблеми прихованої реклами. Певні норми, спрямовані проти прихованої реклами, можуть бути включені до медійного законодавства або законодавства про вибори, з конкретизацією того, що саме вважається потенційно прихованою рекламою та в який спосіб це буде визначатися. Крім того, санкції щодо корупційних діянь, визначені у відповідних положеннях кримінального або антикорупційного законодавства, можуть бути передбачені і щодо підкупу стосовно ЗМІ.

4. Варто розглянути можливість перегляду принципів, викладених у Законі України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”, які зобов'язують державні ЗМІ висвітлювати діяльність посадових осіб. Також слід розглянути можливість змін шляхом зменшення переліку обов'язкових до висвітлення заходів чи введення “права на відповідь” для опозиційних партій щодо питань, які розкриваються при висвітленні діяльності посадовців. ЗМІ мають бути вільними у визначенні своєї редакційної політики, дотримуватися принципів об'єктивності та неупередженості.

Під час виборів ЗМІ є ключовими інструментами впливу та формування політичних, соціальних і культурних реалій, а тому зобов'язані дотримуватися етичних і професійних стандартів. Загальнонаціональні ЗМІ відіграють ключову роль практично в усіх видах виборів, оскільки вони є основним джерелом інформації. Регіональні та місцеві ЗМІ мають важливе значення під час парламентських виборів у сегменті мажоритарної системи і під час місцевих виборів.

Засоби масової інформації посідають надзвичайно важливе місце під час виборів, оскільки саме вони інформують виборців про політичних суперників та їх кампанії, а також про виборчий процес загалом. ЗМІ надають кандидатам та політичним партіям платформу для донесення своїх виборчих послань до виборців, аналізують виборчі кампанії, представляють погляди різних політичних сил та звітують про діяльність тих, хто перебуває при владі і знову прагне прийти до влади. Роль і функції вітчизняних ЗМІ суттєво зменшуються, якщо у них немає вільного простору для роботи та доступу до інформації. Медіа повинні мати редакційну свободу і ніхто не може її обмежувати. Водночас вони мають дотримуватися принципів об'єктивного висвітлення подій. Вільні та чесні вибори вимагають неупередженого ставлення ЗМІ до кандидатів і політичних партій, вони зобов'язані надавати своєчасну, точну і неупереджену інформацію про всі політичні та виборчі події.

8.3. Організаційні аспекти реалізації інформаційних виборчих технологій. Побудова ефективної інформаційної виборчої кампанії

Стандартний підхід до реалізації виборчих кампаній передбачає створення ієрархічної структури – так званої мережі агітаторів. Мережа агітаторів – це необхідний у рамках будь-якої виборчої кампанії інструмент передачі інформації про кандидата виборцям. Від якості цього інструмента багато в чому

залежить результат кампанії кандидата. Як інструмент реалізації виборчих технологій мережа агітаторів повинна максимально охоплювати всіх представників електорату. У класичному розумінні основна функція мережі агітаторів – це поширення спеціальної, технологічно сформованої агітаційної інформації про кандидата або політичну партію на населення, яке голосує, а також збирання даних, які відображають соціально-політичні настрої в суспільстві.

Відмова від стандартних підходів до створення ієрархічних мереж на період виборчих кампаній може бути доречною при переході на новий рівень побудови та організації діяльності – матричний, який передбачає не тільки індивідуальність підходів до специфіки людського ресурсу на кожному з рівнів мережі, а й безпосередньою особисту зацікавленість її учасників в розробці та здійсненні передбачуваних виборчих та соціально-політичних програм, проектів та акцій, орієнтованих на відповідні сегменти цільової аудиторії або на вирішення проблем певного соціуму. Така мережа покликана передусім активно залучати представників громадськості до активної підтримки програм та проектів певної політичної сили під час виборчої кампанії, а після перемоги на виборах – до прийняття державно-управлінських рішень.

Мета використання виборчих технологій. Мета-пріоритет функціонування мережі як інструмента реалізації виборчих технологій – це мета, досягнення якої є і першочерговим завданням: отримання найбільшої кількості учасників мережі, що в подальшому конвертується в голоси виборців. Усі інші цілі є вторинними. Досягнення такої мети може свідчити про завершення як усього виборчого проекту, так і його певного етапу, тобто мета-пріоритет може бути якоюсь проміжною метою в проекті, без якої буде неможлива реалізація проекту в цілому.

На початковому етапі виборчого процесу в певному виборчому проекті метою-пріоритетом може бути реалізація етапу, який передбачає створення певної матричної мережі. Адже без наявності такої мережі реалізація програм і проектів може бути неможливою.

Проміжними є певні цілі, послідовне досягнення яких передбачає досягнення кінцевої мети – мети-пріоритету, або мети проекту. Наприклад:

- створити новий сегмент багаторівневої мережі з високим ступенем залученості учасників до неї;
- сформулювати позитивне ставлення до публічних персон політичної сили;
- консолідувати за допомогою мережі місцеві еліти для вирішення проблем певного регіону.

Виборчий проект включає застосування низки унікальних актуальних на момент виборчого процесу технологій, ефективність яких залежить від повноти охоплення ними цільових аудиторій та максимально потужної багаторівневої мережі, що містить кілька взаємопов'язаних ієрархічних рівнів, опирається на реальних людей, які мають чіткі функції. Мережа будується на їх активному залученні до ідеології і принципах політичної сили методом підвищення мотивацій кожного з її учасників.

Принципи побудови матричної мережі. *Матрична мережа* – це надзвичайно потужний інструмент для вивчення та формування громадської думки, а також поширення певних соціально-політичних меседжів на території її функціонування.

Матричний принцип полягає в багаторівневому підході до організації програм та акцій політичної кампанії, який передбачає залучення до них кожного рівня мережі, що дасть змогу більш широко і ефективно впливати на аудиторії і, відповідно, підвищувати рівні інформованості, мотивацій та позитивного ставлення до певних політичної сили і персони.

Принцип рівномірності полягає в системному плануванні програм та акцій кампанії, що дає змогу мережі перебувати в стані постійної залученості до діяльності політичної сили, а також активності в процесі реалізації масових і одиночних заходів.

Принцип програмності припускає створення низки цільових програм, які максимально відповідають специфіці цільового регіону. Всі програми сегментуються таким чином, щоб повністю і на всіх рівнях охопити основну ланку суспільства – сім'ю.

Принцип мотивації передбачає досягнення максимально позитивного ставлення як до політичної сили, так і до її проектів, які заплановані на період виборчої кампанії. Основна мотивація виборців полягає у підтримці ідеології учасника виборів та в особистій зацікавленості в підвищенні рівня добробуту міста, району, а також у вирішенні низки соціальних проблем.

Принцип актуалізації проблем характеризується постійним моніторингом проблем і очікувань у місті з метою відстеження їх актуальності, що тягне за собою відповідні реакції політичної сили у вигляді адаптації її програм та акцій до існуючих реалій.

Принцип обов'язкового інформаційного супроводу передбачає супровід кожної з акцій мережі засобами масової інформації для підвищення рівня інформованості про програми та проекти учасника виборів.

Матрична мережа – це необхідний у рамках будь-якої виборчої кампанії інструмент трансляції та збирання інформації про кандидата в межах визначеної цільової аудиторії. Від якості цього інструмента залежить результат кампанії. Крім функції інформування населення про учасників виборчих перегонів, його програму та про здійснені штабом кандидатів вчинки, до переліку повноважень мережі входять і інші функції, такі як мобілізація прихильників кандидата для залучення їх максимально можливої кількості на дільниці до участі в голосуванні.

Постійне використання мережевого ресурсу досить доречно в процесі реалізації технологій, спрямованих на формування іміджу кандидатів, для підвищенні рівня довіри до них та оперативного створення інформаційних потоків між кандидатами та виборцями.

Влада частіше прагне до встановлення зв'язку з населенням лише тоді, коли це вигідно насамперед їй: як правило, в період виборчих кампаній. У

цей час державна влада вживає всіх заходів щодо отримання інформації про реальні настрої та очікування електорату, щоб, задовольнивши їх у період передвиборної гонки, утриматися і залишитися на наступний термін. Тому для поліпшення відносин із суспільством єдиним напрямом діяльності державної влади є формування нової, якісно іншої громадської думки та підвищення рівня мотивації щодо взаємодії громадськості з органами влади.

Громадська думка. Це комплексне утворення стереотипів, яке формується під впливом духовних, культурних, етнічних, геополітичних та інших соціальних факторів і становить єдину систему оцінок та ставлень певної спільноти до актуалізованих проблем, подій і фактів суспільного життя.

Роль громадської думки як у державному управлінні, так і під час виборчих кампаній надзвичайно важлива. Це, передусім, індикатор соціальних та політичних настроїв громадян держави, який вказує на громадсько-політичне становище у країні, переваги й недоліки в організації державної влади, проблеми, що існують у суспільстві, на очікування громадян щодо розв'язання цих проблем. Саме висловлена громадська думка віддзеркалює соціальні настрої, тому передусім на неї і має реагувати державна влада. Питання регулярного безперешкодного та рівноправного вираження громадської думки мають вирішувати органи державної влади в галузі інформації, що також важливо в разі ухвалення рішень у державному управлінні демократичних держав. Проте і учасники виборчих перегонів мають безперервно відслідковувати динаміку суспільно-політичних настроїв у суспільстві, відповідно до чого своєчасно коригувати виборчі технології, а також заходи щодо реалізації виборчої стратегії.

У періоди суспільно важливих подій, таких як вибори, коли суспільство очікує на інформацію, коментарі, роз'яснення та підтримку з боку політичних чи громадських лідерів, виникає найкраща нагода сформувати у свідомості суспільства позитивні асоціації або образи. У цей час кандидати мають неабияку можливість підвищити повагу до себе з боку виборців, не застосовуючи будь-яких додаткових технологій. Для цього потрібно лише забезпечити оперативне поширення дій та планів стосовно своїх громадян у поствиборчий період.

Будь-який захід у виборчій кампанії спрямований на підтримку, коригування або формування громадської думки. Послідовність творення громадської думки можна окреслити таким чином: індивідуальна думка, колегіальна думка, колективна думка, громадська думка. Ключовими фігурами на всіх рівнях виборчого процесу є так звані лідери громадської думки, тобто особи, які виділяються у тій чи іншій групі своєю харизмою, поміркованістю, активністю, впливовістю. До таких лідерів прислухається решта індивідів групи, переймає їхні стереотипи і в подальшому трактує їхні думки як власні, навіть якщо спочатку не поділяла думок свого лідера.

Учасники виборчого процесу повинні не лише прислухатися до них, а й враховувати їхні позиції, переконання та очікування, адже ці особи є повноцінними носіями громадської думки, тому їхні погляди найчастіше збігаються з поглядами більшості носіїв громадської думки, представниками якої ці особи є. Найчас-

тіше лідерів громадської думки використовують у політиці, адже саме вони мають реальну змогу привести за собою громадян, які є не чим іншим, як електоратом – основною метою на виборчих перегонах. Проте не кожен лідер іде на поступки державі і на шкоду суспільству, такі лідери найчастіше стають народними героями, вплив та слово яких для громадськості стає непереборною істиною.

За участю лідера громадської думки відбувається як формування громадської думки, так і її вираження. У першому випадку, як уже зазначалося, лідер відіграє роль фундатора думок конкретної соціальної групи певного соціуму, коли його переконання спроможні впливати на формування нових стереотипів цієї групи.

У другому випадку лідер громадської думки виступає особою, думки якої найбільше збігаються із думками певної соціальної групи; особою, здатною повною мірою виразити всю сукупність думок, переконань та поглядів певної групи; особою, яка здатна уловлювати окремі думки, які не відповідають стереотипам та переконанням більшості, та заміщувати їх такими, які не порушують сукупних зв'язків стереотипів даної соціальної групи.

Лідери громадської думки мають впливати на перебіг виборчого процесу, а саме формування громадської думки, тому співпраця з ними має бути найбільш пріоритетним напрямом виборчої кампанії.

Впливи на формування громадської думки з погляду організованості дій можна розділити на два підтипи: ситуативний та плановий.

Ситуативний вплив на формування громадської думки справляють політичні актори в періоди найбільшої громадської активності, яка виникає під час суспільно-важливих подій. Інакше кажучи, така діяльність є реакцією на суспільні, суспільно-політичні чи інші зміни, які не можна було передбачити чи спланувати. Саме в такі періоди, коли суспільство очікує на інформацію, коментарі, роз'яснення та підтримку з боку політичних чи громадських лідерів, виникає найкраща для державної влади нагода сформувати у їхній свідомості позитивні стереотипи або образи. Такі події часто називають інформаційними приводами.

Плановий вплив на формування громадської думки справляється як заздалегідь запланована та поетапно розписана послідовність акцій впливу, пов'язана з довготривалою програмою становлення соціальних переконань, наприклад, програма діяльності кандидатів у передвиборний період, коли переважна більшість заходів вживається, як правило, за заздалегідь установленим планом дій.

Плановий вплив на формування громадської думки поділяється на програмний та системний.

Програмний метод впливу характеризується тим, що всі акції, які розроблені для досягнення кінцевої мети, мають певну технологічну послідовність та програмну пов'язаність, і на шляху досягнення цієї мети передбачають у цілому повне програмне формування громадської думки. Відповідно передбачається і досягнення проміжних цілей.

Системний метод характеризується сукупністю програмних заходів. Кожний етап системного програмування передбачає виконання низки окре-

мих, заздалегідь створених, програм впливу на кожну з цільових аудиторій, що в цілому повинно не лише дати очікуваний системний ефект, а й можливість коригувати процеси формування громадської думки на кожному етапі соціального життя.

У процесі виборчих перегонів відслідковування стану громадської думки можливо з використанням мережевого ресурсу як представниками політичних сил, так і органами державної влади. Адже організаційно-політична функція демократії забезпечує наявність організаційних зв'язків між органами держави, державними організаціями, громадськими об'єднаннями, трудовими колективами.

Для формування та коригування громадської думки найчастіше використовують заздалегідь сформовані мережі, охоплення яких безпосередньо залежить від цільової аудиторії учасника виборчого процесу. Матрична мотиваційна мережа може мати кілька стадій розвитку та подальшої трансформації, серед яких можна виділити:

стадію 1: Формування матричної мережі. На цій стадії передбачається послідовне створення 4–6 рівнів мережі в рамках виборчого проекту для реалізації запланованих програм та акцій;

стадію 2: Консолідація складових елементів мережі з виборчими програмами, тобто після створення кістяка мережі необхідно адаптувати кожну з програм політичної сили під ресурс мережі, а саме під її топографічні та соціальні особливості і під менеджмент на кожному з рівнів;

стадію 3: Створення певного так званого громадського руху. Оскільки мережа є постійно діючою, необхідно таким чином спланувати тактичні дії, щоб кожен учасник мережі відчував себе необхідним, корисним, результативним і мотивованим ланкою цієї масштабної мережі;

стадію 4: Створення нової (або приєднання до існуючої) політичної сили. Наслідком створення багаторівневого соціально-політичного руху повинна стати якась нова, прогресивна, ідеологічно дозріла і базована на реальних результатах своєї діяльності політична сила, здатна не тільки повести за собою однодумців, а й вирішити найбільш актуальні та життєво важливі проблеми в місті, районі, області.

Для підвищення ефективності взаємодії влади та громадськості слід використовувати мотиваційне регулювання інформаційних потоків. Саме соціальна мотивація здатна підвищити активність громадян у прийнятті управлінських рішень.

Мотиваційний підхід до формування мережі передбачає використання різних типів мотивації учасників мережі для залучення їх до активної діяльності. Принцип самопомогі передбачає визначення та вирішення за допомогою мережі найбільш актуальних для її учасників проблем, а також стимулювання органів місцевої влади під час вирішення цих проблем. Це є одним із видів нефінансової мотивації учасників мережі. У комплексі з побудовою мережі, розробкою проектів і потужною адресною інформаційною кампанією це дасть змогу сформулювати позитивне ставлення жителів регіону (міста) до організаторів мережі – учасників виборчого процесу, яке при належному плануванні можливо конвертувати в голоси під час виборчої кампанії.

Виборчий план. Це сукупність розписаних за термінами та цільовими аудиторіями прогнозованих заходів, які повинні бути реалізовані в існуючих виборчих проектах і зорієнтовані на підвищення рівня позитивного ставлення виборців до учасників виборчого процесу. Виборчі плани поділяються на такі: довгострокові – на квартал, проектні – на акцію (наприклад акція з прибирання дворових територій у певному районі міста), короткострокові – на тиждень. Виборче планування здійснюється виходячи з мотиваційного плану – плану кількісного та якісного мотиваційного розширення кількості учасників виборчої мережі. Кількісне розширення – це збільшення складу прихильників учасників виборчих перегонів, якісне – підвищення рівня мотивації кожного виборця, залученого до діяльності мережі.

Планування – один з методів управління, який виступає як основний засіб використання принципів побудови, розширення та функціонування мережі в процесі її роботи. Розрізняють поточне, перспективне та цільове планування. Іншими словами, це процес розробки плану роботи, виконання програм та проведення акцій у рамках виборчої мережі. Планування здійснюється виходячи з цілей проекту. Цілі в рамках мережі можуть поділятися на цілі проекту, а останні – на пріоритети і проміжні цілі. Планування всіх програм і акцій розробляє координаційний офіс мережі. У рамках мережі передбачені виборчий план, плани акцій і плани мотиваційного розширення.

Для проведення виборчої кампанії оптимальним інструментом є формування потужної багаторівневої матричної мережі, що містить кілька взаємопов'язаних ієрархічних рівнів менеджменту та її учасників, ефективність комунікацій між якими ґрунтується на гнучко вибудованій системі досягнення консенсусу та взаємної зацікавленості і підтримується чітко організованими функціональними лініями. Побудова мережі орієнтована на активне залучення людей до здійснення програм політичної сили методом полівекторного мотиваційного розширення.

Основні параметри результативності мережі. Основоположними параметрами результативності, що визначають режими функціонування мережі, є щільність акцій, розгорнутість комунікацій у мережі і ефективність комунікацій у мережі.

Щільність акцій – параметр, що визначає оптимальну кількість акцій, ініційованих менеджментом мережі за якийсь проміжок часу на певній ділянці, необхідних йому для залучення до мережі нових учасників, а також підвищення їх мотивації. Вимірюється у відсотках до максимально можливого рейтингу залучення електорату до участі в акціях, які здійснюються мережею. Щільність акцій, що дорівнює 100%, означає, що на певній ділянці за певний період часу за допомогою акцій, ініційованих мережею, були охоплені всі соціальні групи, обрані менеджментом відповідно до заздалегідь підготовленого плану підвищення кількісних і якісних показників у мережі.

Розгорнутість комунікацій у мережі – параметр, що визначає рівні ефективного використання менеджментом мережі наявних можливостей для розгортання комунікаційних зв'язків, орієнтованих на збільшення кількості учасників мережі і, відповідно, необхідної щільності в мережі інформаційних потоків. Вимірюється у відсотках до плану розгортання мережі.

Ефективність комунікацій у мережі – параметр, показники якого визначають необхідну щільність акцій і результативність комунікаційних потоків усередині мережі, орієнтованих на підвищення рівнів мотивації учасників мережі, вимірюється у відсотках стосовно рівнів найбільш значущою мотивації.

Розглянемо режими функціонування мережі.

1. Режим будівництва та підготовки. Цей режим є найпершим у циклі функціонування мережі. Йому властиві розробка концепції і стратегії мережі, проектування її структури, формування бюджету її діяльності, а також підготовка норм і правил для ефективного функціонування.

З урахуванням побудованої методом експертних оцінок таблиці режимів, режим будівництва та підготовки характеризується підвищеною увагою до розгортання комунікацій (використовується до 65% ресурсу мережі) і незначними ставками на щільність акцій. Ефективність комунікацій тримається на рівні 5% виходячи з того, що мережа лише будується або змінює свій формат. Завдання менеджменту орієнтовані на вибудовування мережі залежно від географії поширення, найвищого рівня (країна, область, район) і аж до виборчих дільниць.

2. Режим очікування. Режим характеризується в діяльності уже побудованої мережі певним досить низьким рівнем активності і щільністю реалізації програм та акцій.

У цьому режимі мережа функціонує без повторного проведення ініційованих акцій. Реалізуються тільки постійні програми, які наповнюють мережу своїм людським ресурсом. Розгортання комунікацій досить високе, на рівні 70%, щільність акцій перебуває лише на рівні 10%. Завдання менеджерів мережі в режимі очікування зосереджені насамперед на збиранні додаткових даних щодо актуалізації проблем вузлів, очікувань електорату і політичних настроїв учасників мережі.

Звітність здійснюється шляхом передачі менеджментом угору по мережі звітів за фактом виконаних дій у рамках реалізованих програм.

Для цього режиму важлива функція – організація звітності на всіх рівнях мережі, наповнення баз даних учасників мережі.

3. Активний режим. Відрізняється багаторівневою активністю мережі в залученні нових учасників і розподілі між ними деяких типів мотивацій, які матимуть характер не тільки взаємозаліку в процесі реалізації програм та акцій мережі, а й ідеологічної залученості.

Це режим, у якому реалізуються невеликі локальні акції у вузлах у рамках програм, які не вимагають залучення додаткових ресурсів мережі. Їх рівень щільності дорівнює 50%, при розгортанні комунікації та їх ефективності – 75%.

Завдання менеджерів мережі – скласти Плани розширення так, щоб можна було використовувати всі наявні локальні ресурси для наповнення мережі, а також для активації проведення акцій і програм. Робочі групи з адаптації мережі до програм працюють у цей період згідно із затвердженим планом.

4. Інтенсивний режим. Такий режим найбільш характерний для повноцінного функціонування мережі, коли всі її учасники залучені до здійснення

програм та акцій, беруть активну участь у підготовці та реалізації всіх заходів на всіх рівнях і топографічних ділянках, розвивають ідеологічні принципи і доносять їх усім, кому це можливо донести. Тільки в інтенсивному режимі мережа здатна реалізувати спочатку встановлені завдання і цілі та здійснити ідеологічні установки.

Це режим, коли, крім реалізації програм, проводяться великі акції (на рівні району, області чи держави), регулярний контролінговий (кількісний та якісний) замір у мережі для визначення реакції громадськості та результативності комунікацій у цілому. Інтенсивний режим характеризується однаковим показником щільності акцій, розгортанням комунікацій і підтриманням їх кількісної ефективності на рівні в 85%. Завдання для менеджерів мережі полягає в адаптації мережі до програм, збільшенні максимальної кількості учасників мережі.

Мережевий ресурс учасникам перегонів у цей період доречно використовувати під час інформаційно-роз'яснювальної роботи, а саме в процесі: інформування громадян про поточну діяльність кандидата і його перспективи; забезпечення гласності, вирішення суперечливих проблем; аналізу і експертизи суспільно-політичних процесів, моніторингу ЗМІ; сприяння становленню та розвитку інститутів громадянського суспільства.

В умовах різнобічних і суперечливих взаємовідносин між державою та ЗМІ одним з факторів їх оптимізації виступають прес-служби органів державної влади. Діяльність прес-служби важлива як на стадії співробітництва, коли їх основним завданням є надання інформації державної ваги, так і в умовах конфлікту. Від того, наскільки грамотно буде побудована робота прес-служби штабу того чи іншого учасника виборчих перегонів, а також від рівня мобілізації мережевого ресурсу може залежати ефективність всього інформаційного курсу і, як наслідок, характер перебігу виборчого процесу.

5. Режим пікової активності. Характеризується максимальним використанням ресурсів мережі для реалізації ключових, пікових акцій, спрямованих на підвищення мотиваційного розширення. Такий режим є певним тестом на працездатність та організованість мережі на всіх її рівнях.

Це режим, який демонструє ефективність мережі та її ресурсу. Наприклад, щільність акцій перебуває на рівні абсолютно можливого – близько 99%. Так само високими в цьому режимі є рівень розгортання комунікацій та їх ефективність. Завдання для менеджерів мережі полягає в мобілізації всіх ресурсів, максимальному залученні всіх учасників мережі, оптимізації всіх процесів (комунікації, ресурси і т.ін.) між мережею та програмами або піковою акцією, демонстрації результату.

6. Режим мотиваційного супроводу. Передбачає проведення невеликих за масштабами акцій, у тому числі і співбесід з мотивованими учасниками мережі на найнижчих рівнях мережі з метою підтримки досягнутого рівня мотивації її учасників.

У режимі мотиваційного супроводу щільність акцій дуже низька – 5%, однак досить високими є показники розгортання комунікацій і, відповідно, їх ефективності – 85%.

Завдання менеджерів мережі в режимі мотиваційної підтримки полягає у проведенні точкових акцій з метою підтримки мотивацій. Це, передусім, організація контактів з учасниками мережі, збирання додаткової інформації та ін.

7. Режим заморожування і/або згортання. Характеризується припиненням активних дій учасниками та мережі, звільненням менеджменту від основних функцій діяльності. Але в цьому режимі здійснюються періодичні комунікації між менеджментом і учасниками мережі для збереження кістяка мережі.

У такому режимі акції не проводяться, розгортання нових комунікацій так само перебуває на нульовому рівні, однак підтримується достатній для збереження мережі рівень ефективності комунікацій. Завдання менеджерів мережі – підтримувати контакт один з одним до розморожування мережі.

Найбільш продуктивним типом відносин влади і суспільства є діалог, суспільний дискурс щодо нагальних і перспективних соціальних проблем. З розширенням можливостей для суспільства у виробництві та розповсюдженні інформації завдяки розвитку мережі Інтернет з'явилися і нові форми діалогу суспільства та влади. Найбільш актуальними в цьому зв'язку стають соціальні медіа – віртуальні майданчики для організації діалогу, вираження його учасниками своїх позицій. Соціальні медіа, маючи яскраво виражені інтерактивні властивості, будучи простим і доступним засобом створення груп, спільнот, дискусійних майданчиків у мережі, створюють умови для розширення діалогу суспільства і влади.

Запропонований підхід до формування виборчих мереж відрізняється від класичного формування мереж агітаторів передусім основною метою її діяльності, що полягає у вирішенні її учасниками власних актуальних проблем, які представники державної влади з тих чи інших причин не можуть розв'язати або про які вони недостатньо проінформовані. Формування мотиваційної мережі передусім передбачає дотримання принципу самодопомоги, що розуміється як ключова мотивація участі громадськості у мережі. Матричний підхід до формування структури виборчих мереж дає змогу залучати кожен рівень мережі до реалізації програм та проектів політичної сили, а отже, більш ефективно впливати на ставлення громадян до неї і не лише підвищувати рівні їхньої інформованості, мотивацій та позитивного ставлення до певної політичної сили і персони, а й створювати більш ефективну комунікацію між громадськістю та засновником мережі – учасником виборчих перегонів.

8.4. Основні види інформаційних виборчих технологій та форми їх реалізації

Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; формування на початку 90-х рр. минулого століття концепції та програми інформатизації; створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій і загальнодержавних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення. За цей час сформовано певні правові засади побудови інформаційного

суспільства: прийнято низку нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації [2].

Єдина інформаційно-аналітична система “Вибори”. З 1997 р. Центральною виборчою комісією, яка є постійно діючим конституційним державним органом, відповідальним за належне проведення в державі виборів та референдумів, здійснювалося поетапне створення Єдиної інформаційно-аналітичної системи “Вибори” (далі – ЄІАС “Вибори”), призначеної для забезпечення оперативності та достовірності збирання, високої надійності обробки і збереження інформації на всіх етапах підготовки і проведення виборів Президента України, виборів народних депутатів України, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів, всеукраїнського референдуму. Концепція створення в Україні ЄІАС “Вибори”, затверджена постановою ЦВК від 10 лютого 1999 р. № 14, ставила за мету забезпечення інформаційної підтримки виконання завдань, які випливають із повноважень ЦВК, виборчих комісій та комісій з референдумів, органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що сприяють підготовці та проведенню виборів і референдумів.

На реалізацію основних положень Концепції ЄІАС “Вибори” Центральною виборчою комісією розроблені та функціонують під час виборчого чи референдумного процесу такі підсистеми:

- 1) нормативно-правового та організаційно-розпорядчого забезпечення;
- 2) технічного та телекомунікаційного забезпечення;
- 3) збирання та передачі інформації від окружних (територіальних) виборчих комісій, комісій з референдумів до бази даних Центральної виборчої комісії;
- 4) інформаційно-аналітичної обробки інформації, а саме: інформаційно-аналітична система (ІАС) супроводження виборів народних депутатів України – ІАС “Вибори народних депутатів України”;
- 5) інформаційно-аналітична система супроводження виборів Президента України – ІАС “Вибори Президента України”;
- 6) інформаційно-аналітична система супроводження Всеукраїнського референдуму за народною ініціативою – ІАС “Всеукраїнський референдум”;
- 7) реєстр політичних партій України та їх територіальних утворень – банк даних “Політичні партії України”;
- 8) забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки поточної роботи Секретаріату Комісії.

ЄІАС “Вибори” охоплює Центральну виборчу комісію (постійно діючий “верхній” сегмент Системи) та 225 територіально віддалених окружних (територіальних) виборчих комісій по виборах народних депутатів України або Президента України (діючий під час виборчого процесу “нижній” сегмент Системи) або 788 комісій з всеукраїнського референдуму (також діючий під час референдумного процесу “нижній” сегмент Системи), які є джерелами утворення виборчої чи референдумної інформації та користувачами Системи

і розташовані в 27 регіонах України. Однак, крім названих об'єктів інформатизації, існує ще понад 33 тис. дільниць для голосування, які, на жаль, на сьогодні не охоплені програмно-технічними засобами Системи і є перспективним напрямом розвитку ЄІАС “Вибори” та її складових з погляду як розвитку корпоративної комп'ютерної мережі Системи, так і створення надійних автоматизованих комплексів підрахунку голосів для оснащення ними дільниць для голосування.

Система (рис. 8.1) здійснює інформаційно-аналітичне обслуговування діяльності ЦВК та оточуючих (територіальних) виборчих комісій (ОВК) за допомогою регламентних звітів, аналітичних довідок та механізму довільних запитів.

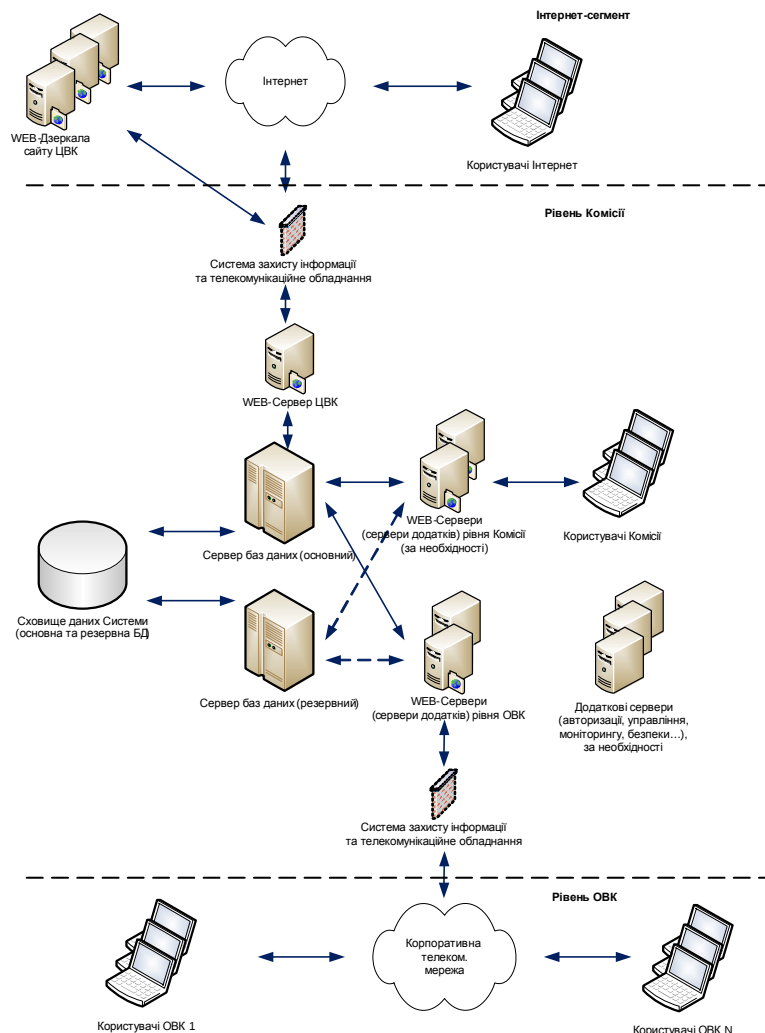


Рис. 8.1. Система здійснення інформаційно-аналітичного обслуговування діяльності ЦВК та оточуючих (територіальних) виборчих комісій

Сьогодні можна з упевненістю констатувати, що в Україні існує унікальна система загальнодержавного рівня, яка дає змогу вирішувати різні завдання щодо організації підготовки і проведення виборчого процесу та референдумів. Використання системи “Вибори” дає можливість практично протягом кількох годин підбивати підсумки голосування в державі і за допомогою сучасних засобів транспортування інформації та її візуалізації негайно доводити їх до відома широких кіл громадськості, міжнародної спільноти, в тому числі використовуючи мережу Інтернет.

Розроблена закритим акціонерним товариством (ЗАТ) “Інформаційні комп’ютерні системи” підсистема збирання та передачі інформації від окружних виборчих комісій до бази даних ЦВК під час виборів 2012 р. мала значно ширші функціональні можливості. Вона забезпечувала функціонування Системи на всіх етапах виборчого процесу і, відповідно, передачу засобами ЄІАС “Вибори” та електронної пошти в режимі реального часу всієї необхідної для ЦВК та ОВК інформації як типових повідомлень, передбачених Порядком надання, обробки, захисту та збереження інформації щодо підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні з використанням засобів ЄІАС “Вибори”, затвердженим постановою Центральної виборчої комісії від 21 грудня 2011 р. № 60, так і різних інструктивно-методичних матеріалів, постанов ЦВК та ОВК, відповідей на запити окружних виборчих комісій тощо. Із впровадженням цієї підсистеми було досягнуто головної мети – система стала надійним помічником як ЦВК, так і ОВК для виконання у надзвичайно стислі строки в повному обсязі покладених на них повноважень. Окружні виборчі комісії вже через 10 днів після утворення входять до комп’ютерної мережі ЦВК і здійснюють активний електронний обмін інформацією.

З метою стандартизації та синхронізації загальних для виборчого процесу відомостей незалежно від місця його проведення було здійснено взаємний обмін довідниками та кодифікаторами, що є елементами інформаційного ядра центральної бази даних ЄІАС “Вибори”, розробленого в межах інформаційно-аналітичної підсистеми “Вибори народних депутатів України”, зареєстровано як суб’єкти виборчого процесу в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі політичні партії, виборчі блоки політичних партій, виборчі списки кандидатів у народні депутати України від політичних партій, виборчих блоків політичних партій та відомості щодо офіційних спостерігачів, зареєстрованих ЦВК, тощо.

У межах підсистеми збирання та передачі інформації від окружних виборчих комісій до бази даних ЦВК передбачено засоби автоматичного оновлення програмного забезпечення для виправлення можливих помилок чи надання йому нових необхідних функцій. І це є також однією із важливих переваг згаданої підсистеми. Введення цієї підсистеми в арсенал ЄІАС “Вибори” дало змогу забезпечити отримання та передачу майже на 100% необхідної виборчої інформації у двох напрямках засобами електронної пошти або засобами підсистеми збирання та передачі інформації від ОВК до бази даних ЦВК.

Для забезпечення функціонування вищезазначених підсистем ЄІАС “Вибори” в умовах виборчого процесу була створена ефективна телекомунікаційна підсистема передачі інформації від 225 ОВК до ЦВК, що може слугувати в подальшому модельною підсистемою передачі інформації при організації інформаційно-аналітичного супроводу будь-якої виборчої чи референдумної кампанії в державі.

Щоб створити умови для належного функціонування ЄІАС “Вибори”, Центральною виборчою комісією було розроблено відповідне нормативно-правове та організаційно-методичне забезпечення, що базується на чинному законодавстві України, та впроваджено у виборчі і референдумні процеси у вигляді організаційно-методичних та інструктивних документів. Вони містять рекомендації з конкретного застосування статей чинного законодавства щодо підготовки і організації виборів і референдумів з використанням автоматизованих інформаційних систем.

Головними нормативно-розпорядчими документами щодо створення і використання ЄІАС “Вибори” є чинне законодавство України, розпорядження Президента, постанови ЦВК, розпорядження Голови ЦВК, відповідно до яких у межах виділених бюджетних коштів фахівці Комісії цілеспрямовано працювали над розвитком та вдосконаленням підсистем ЄІАС “Вибори”. Під час виборчої кампанії ЦВК досягла значних успіхів у створенні єдиного інформаційного простору системи виборчих комісій України, забезпечила прозоре висвітлення дій суб’єктів виборчого процесу майже відразу після офіційного оголошення початку виборів, а особливо перебігу голосування і підрахунку голосів виборців на дільницях у день виборів (та наступного за ним дня) на базі застосування сучасних ІКТ. Слід зауважити, що всі 100% відомостей щодо перебігу і результатів голосування на виборчих дільницях ЦВК з 2002 р. отримує виключно засобами ЄІАС “Вибори”.

Державний реєстр виборців. У вересні 2009 р. була введена у промислову експлуатацію автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система “Державний реєстр виборців” (АІТС ДРВ), призначена для зберігання, обробки персональних даних виборців, користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу. Правові та організаційні засади створення і ведення єдиного Державного реєстру виборців (ДРВ) визначає Закон України “Про Державний реєстр виборців” (далі – Закон про ДРВ).

Основними завданнями Державного реєстру виборців (далі – Реєстр) є:

- 1) ведення персоніфікованого обліку виборців;
- 2) складання списків виборців для виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, для всеукраїнських та місцевих референдумів.

Основними засадами АІТС ДРВ є:

- 1) законність і пріоритет прав людини у процесі ведення Реєстру гарантують захист прав людини і громадянина, відповідність порядку ведення Реєстру вимогам Конституції та законів України, міжнародним договорам України, згоду на обов’язковість яких надано Верховною Радою України;

2) загальний характер Реєстру забезпечує включення до Реєстру всіх виборців незалежно від місця їх проживання чи перебування з метою реалізації принципу загального виборчого права;

3) повнота і цілісність відомостей Реєстру забезпечуються внесенням до бази даних Реєстру повного обсягу відомостей про виборця, передбачених Законом про ДРВ, їх коректністю, а також веденням бази даних Реєстру в єдиному форматі;

4) наявність в органах Реєстру документального підтвердження персональних даних Реєстру, що містяться в базі даних Реєстру, а також інформації про встановлені цим Законом підстави включення виборця до Реєстру чи внесення змін до персональних даних Реєстру забезпечує достовірність відомостей Реєстру;

5) однократність включення виборця до Реєстру означає, що виборець може бути включений до Реєстру лише один раз за однією виборчою адресою та відповідно віднесений до однієї виборчої дільниці;

6) постійність Реєстру передбачає відсутність установленого законодавством строку його функціонування незалежно від строків проведення виборів чи референдумів, а також постійне (у межах строків, установлених цим Законом) зберігання персональних даних Реєстру;

7) публічний характер Реєстру забезпечує доступність для кожного виборця відомостей Реєстру в обсязі та в порядку, встановлених Законом про ДРВ, а також інші передбачені Законом про ДРВ форми публічного контролю за дотриманням засад ведення Реєстру, встановлених ч. 1 цієї статті;

8) поновлюваність відомостей Реєстру означає періодичну або ініціативну актуалізацію бази даних Реєстру (внесення чи знищення записів, зміну чи уточнення персональних даних Реєстру) у строки та в порядку, що встановлені Законом про ДРВ;

9) захищеність Реєстру означає забезпечення захисту бази даних Реєстру від несанкціонованого доступу та зловживання доступом, від незаконного використання персональних даних Реєстру, порушення цілісності бази даних Реєстру та його апаратного чи програмного забезпечення.

Періодичне поновлення Державного реєстру виборців здійснюється щомісячно. Суб'єктами подання відомостей, на основі яких здійснюється це поновлення, є органи, заклади, установи та організації, зазначені у ст. 22 Закону України "Про Державний реєстр виборців":

- 1) районні, міські, районні у містах органи МВС;
- 2) районні, міські, районні у містах органи Міністерства юстиції України;
- 3) військові частини (формування), дислоковані як у межах України, так і за кордоном;
- 4) районні, міські, районні у містах органи опіки та піклування;
- 5) місцеві органи Державного департаменту України з питань виконання покарань;
- 6) спеціалізовані заклади, що здійснюють облік бездомних громадян;
- 7) консульські установи України Міністерства закордонних справ України.

Органи Державного реєстру виборців:

- 1) розпорядник Державного реєстру виборців (Центральна виборча комісія);
- 2) органи ведення Державного реєстру виборців;
- 3) регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців.

Розпорядник Реєстру, органи ведення Реєстру у взаємодії з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України під час ведення Реєстру забезпечують його захист, у тому числі захист цілісності бази даних Реєстру, його апаратного та програмного забезпечення, достовірності даних Реєстру, його захист від несанкціонованого доступу, незаконного використання, незаконного копіювання, спотворення, знищення даних Реєстру, безпеку персональних даних виборців відповідно до цього Закону та Закону України "Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах", міжнародних договорів у сфері захисту інформації, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Розпорядник Реєстру за погодженням з Державною службою спеціального зв'язку та захисту інформації України вживає комплекс заходів щодо забезпечення технічного захисту персональних та інших даних Реєстру в процесі їх зберігання, обробки та передачі каналами телекомунікацій відповідно до законодавства України. Розпорядник Реєстру для забезпечення захисту даних Реєстру встановлює обов'язковий для органів ведення Реєстру порядок доступу до бази даних Реєстру, який, зокрема, передбачає персональну відповідальність осіб, уповноважених виконувати передбачені цим Законом дії щодо ведення Реєстру, за дотримання вимог цього Закону. Реєстр ведеться в електронній формі з єдиною централізованою базою даних, яка містить персональні дані усіх виборців України.

Персональні дані виборця вносяться до бази даних Реєстру у формі запису – сукупності всіх персональних даних виборця, передбачених ст. 5-9 Закону про ДРВ. Кожному виборцю відповідає один запис у Реєстрі.

Візуальний та автоматизований контроль за повнотою і коректністю персональних даних Реєстру здійснюється постійно в порядку, встановленому розпорядником Реєстру.

Розпорядник Реєстру:

- 1) забезпечує та контролює дотримання вимог цього Закону в процесі створення та ведення Реєстру;
- 2) забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру;
- 3) має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру;
- 4) забезпечує контроль за цілісністю бази даних Реєстру, повнотою і коректністю персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру;
- 5) надає органам ведення Реєстру право доступу до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до цього Закону;
- 6) здійснює ведення системних класифікаторів.

Органом ведення Реєстру є:

- 1) у районі, районі в місті Києві – відповідний структурний підрозділ апарату районної, районної у місті державної адміністрації;
- 2) у місті обласного значення без районного поділу – відповідний виконавчий орган міської ради;
- 3) у районі в місті обласного значення з районним поділом – відповідний виконавчий орган районної у місті ради або відповідний структурний підрозділ створеного у районі виконавчого органу міської ради.

Повноваження органу ведення Реєстру поширюються на територію відповідного району, міста, району в місті та сіл, селищ, міст, що входять до його складу. Органи ведення Реєстру забезпечують ведення Реєстру в порядку, встановленому Законом про ДРВ, та розпорядником Реєстру.

Доступ органу ведення Реєстру до бази даних Реєстру:

- 1) орган ведення Реєстру має доступ до персональних даних Реєстру в обсязі та порядку, що встановлені розпорядником Реєстру;
- 2) внесення до бази даних Реєстру нових записів, внесення змін до бази даних Реєстру, знищення записів бази даних Реєстру на підставах та в порядку, встановлених цим Законом, і згідно з прийнятими відповідно до цього Закону рішеннями розпорядника Реєстру здійснюються в режимі реального часу органом ведення Реєстру. Внесення змін щодо виборчої адреси виборця здійснюється в порядку, встановленому розпорядником Реєстру відповідно до цього Закону;
- 3) програмні та інші засоби доступу надаються розпорядником Реєстру працівникам органу ведення Реєстру.

8.5. Інформаційна діяльність органів публічної влади та посадових осіб у період виборчого процесу

Вибори і демократія є свого роду “сіамськими близнюками”, їх неможливо розділити, або абстрагуватися при розгляді одного явища від іншого [4]. Однаковою мірою можна стверджувати, що вибори є умовою становлення демократії, її ключовим індикатором і певною мірою її результатом, і, відповідно, що лише за умови демократичного режиму вибори перетворюються на правдиве право й можливість громадян обирати напрям суспільного розвитку і тих, кому вони довіряють цей напрям реалізувати, тобто лише за демократії вибори стають виборами. Тому, характеризуючи вибори, вважаємо за доцільне навести класичне визначення базових інститутів демократії, Р.Даля: “Контроль над урядовими рішеннями, які стосуються політичного курсу, конституційно є закріплений за посадовими особами, що обираються; виборні посадові особи визначаються і мирно знімаються в часі порівняно регулярних, справедливих та вільних виборів, за яких примус є досить обмеженим; практично все доросле населення має право брати участь у виборах; більша частина дорослого населення також має право виступати як кандидати на офіційні

посади, за які відбувається змагання на цих виборах; громадяни мають ефективно забезпечені права на вільне самовираження, особливо політичне, включаючи критику посадових осіб, дій уряду, домінуючої політичної, економічної та соціальної системи та панівної ідеології; вони також мають вільний доступ до альтернативних джерел інформації, яка не перебуває під монопольним контролем уряду або будь-якої іншої одиничної групи; громадяни мають ефективно забезпечене право утворювати самостійні асоціації та вступати до них, включаючи політичні об'єднання, такі, як політичні партії та групи інтересів, які прагнуть впливати на уряд, використовуючи для цього конкуренцію на виборах та інші мирні засоби. Як видно із семи головних позицій, п'ять безпосередньо стосуються виборів і дві – опосередковано.

Програмні документи щодо стандартів виборчого процесу. Серед офіційних документів ціла низка безпосередньо фіксує міжнародні стандарти щодо демократичності проведення виборів. Зокрема, це:

1. Загальна Декларація Прав Людини – Резолюція Генеральної Асамблеї 217 А (III), прийнята 10 грудня 1948 р.;

2. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, який був ратифікований Указом Президії Верховної Ради Української РСР, № 2148-VIII (2148-08) від 19 жовтня 1973;

3. Конвенція про заборону всіх форм дискримінації жінок – Резолюція ГА 34/180, прийнята 18 грудня 1979 р.;

4. Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини; Європейська хартія місцевого самоврядування; Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру Конференції з Безпеки та Співробітництва у Європі (КБСЄ) [8].

5. Загальна Декларація Прав Людини у ст. 21 передбачає, що кожна людина має право брати участь в управлінні власною країною, безпосередньо або за посередництвом вільно обраних представників, що кожна людина має право рівного доступу до державної служби у власній країні, що підставою для влади уряду повинна бути воля народу і що ця воля повинна знаходити вияв у періодичних та дійсних виборах, які мають проводитися за умов загального та рівного виборчого права шляхом таємного голосування або ж з допомогою інших рівнозначних форм, які мають забезпечувати свободу голосування.

6. Надзвичайно важливе значення має роз'яснення, надане Комітетом ООН з прав Людини у “Загальному коментарі до ст. 25 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права”, де, зокрема, констатується, що ст. 25 “Право брати участь у веденні державних справ, голосувати і бути обраним, та право бути допущеним до державної служби на умовах рівності” фіксує фундаментальні права людини для демократичного уряду, що право кожного громадянина брати участь у веденні державних справ, голосувати та бути обраним є спорідненим, але не тотожним праву народів на самовизначення. Зафіксовано, що положення цієї статті спрямовані на захист прав індивідів брати участь у процесах, що в сукупності іменуються державними справами. Також наголошується на недо-

пущенні жодної різниці між громадянами у реалізації ними цих прав на основі їх раси, кольору шкіри, статі, мови, віросповідання, політичних чи інших переконань, національного, соціального чи іншого походження.

7. Серед міжнародних документів особливу роль у визначенні демократичних стандартів проведення виборів відіграють документи Копенгагенської конференції з людського виміру, Конференції з безпеки та співробітництва у Європі, які були прийняті в 1990-х рр. В них зафіксовано колективне зобов'язання європейських держав щодо гарантування принципу визначення влади уряду волею народу шляхом реалізації таких положень: вільні вибори проводяться з прийнятною періодичністю, як це встановлено законом; усі мандати, принаймні в одній палаті національного законодавчого органу, мають бути об'єктом вільного змагання кандидатів під час всенародних виборів; дорослим громадянам гарантується загальне та рівне виборче право; має бути забезпечено проведення голосування таємно або із застосуванням рівноцінної процедури вільного голосування, а також чесний підрахунок голосів та повідомлення про нього, опублікування офіційних результатів; має поважатися право громадян домагатися політичних або державних посад особисто або в ролі представників політичних партій чи організацій без дискримінації; має поважатися право окремих осіб чи груп осіб створювати в умовах повної свободи свої політичні партії або інші політичні організації та надавати таким політичним партіям і організаціям необхідні юридичні гарантії, що дають їм змогу змагатися між собою на основі рівності перед законом та органами влади; має бути забезпечено проведення політичних кампаній в атмосфері свободи та чесності, яку дозволяє закон та державна політика і в якій жодні адміністративні дії, примус чи залякування не утримували б партії та кандидатів від вільного висловлення власних поглядів і оцінок, а також не заважали б виборцям ознайомлюватися з ними та обговорювати їх або голосувати за них вільно, без побоювань покарання; вони мають забезпечувати невстановлення будь-яких юридичних чи адміністративних бар'єрів для вільного доступу до засобів масової інформації на недискримінаційній основі для всіх політичних угруповань та окремих осіб, що бажають взяти участь у виборчому процесі; мають забезпечити право кандидатів, що отримали необхідну кількість голосів, яка визначена законом, належним чином обіймати посаду та мати змогу залишатися на ній до закінчення строку своїх повноважень або до їх припинення іншим чином, що регулюється законом відповідно до демократичних парламентських та конституційних процедур.

Значення виборів. Значення виборів можна розглядати у двох площинах – суспільній та особистісній.

Суспільне значення виборів полягає у тому, що вони:

- створюють парламент, обираючи наперед визначену кількість депутатів, які повинні здійснювати законодавчу владу протягом певного терміну;
- визначають рівень політичної підтримки виборцями діючих у країні політичних партій на момент виборів, тим самим формується і суспільно виз-

нається співвідношення політичної вагомості та впливу основних акторів національного політичного процесу на період до наступних виборів;

- опосередковано сприяють формуванню урядової коаліції та інтегрованої або дезінтегрованої опозиції в парламенті;

- роблять політичну систему країни легітимною для власних громадян та міжнародного співтовариства;

- формують напрям суспільного розвитку країни на наперед визначений термін шляхом підтримки більшістю виборців конкретної програми або визначення політичних сил за умов коаліційної моделі уряду, які з допомогою системи узгоджень окреслять напрям суспільного розвитку;

- дають змогу здійснювати вільну, за заздалегідь визначеними правилами конкуренцію інтересів різних суспільних груп. Власне, з допомогою виборів формується механізм артикуляції, відбувається узгодження відмінних суспільних інтересів та їх ранжування. Внаслідок цього суспільство здатне досягати суспільного компромісу, який підтримує більшість, щодо напрямку, змісту, форми суспільного розвитку та команди виконавців, яким доручається виконання певного суспільного завдання. Тим самим запускається механізм усунення насильства з політичного життя. Інакше кажучи, вибори виступають одним із головних суспільних запобіжних заходів щодо виникнення конфліктів та запобігання їм.

Вибори також слід розглядати як загальнонаціональний спосіб прийняття рішень з актуальних суспільних проблем. Прикладом цього можуть слугувати парламентські вибори в Іспанії у березні 2004 р. Несподівана нібито перемога на них Соціалістичної партії насправді виявила, що одним із ключових питань, яке зумовило позицію виборців під час визначення того, кому надати свою підтримку, виявилось питання виведення іспанського військового контингенту з Іраку, тобто фактично голосування на виборах містило в собі імпліцитну складову – голосування щодо участі іспанських військових у миротворчій операції спільно із військовиками США в Іраку.

Вибори також є інструментом зміцнення довіри громадян як до інституту влади, так і до політичних партій, політичних лідерів та цілої низки політичних інститутів, які виконують під час виборів суспільно важливі функції. Вибори сприяють зміцненню зв'язків та співпраці між різними групами населення країни, оскільки мають відбуватися відповідно до визначених норм, вони є механізмом висловлення поглядів, думок, очікувань та настроїв у суспільстві, особливо, якщо партії не повністю або некоректно відображають суспільні настрої, очікування тощо.

Особистісне значення виборів для громадян полягає в тому, що:

- громадяни шляхом виборів отримують оптимальний механізм і засіб особистої участі в політичному житті власної країни. Насправді, для багатьох громадян вибори стають єдиною можливою формою їх активної участі у політичному процесі;

– вони сприяють виробленню у виборців відчуття, що кожен конкретний виборець причетний до прийняття рішень щодо того, хто буде представляти його у парламенті, хто формуватиме уряд на наступний термін.

Водночас вибори внаслідок дії процедури представництва, коли громадяни передають своє суверенне право конкретній особі – президенту або депутату за умов мажоритарної виборчої системи, певній політичній силі на чітко визначений термін реалізовувати це право, створюють особливу ситуацію, яка полягає в тому, що внаслідок виборів виборець як громадянин країни створює ще одного носія суверенних прав в особі вже представницького інституту. Але такий представницький суверен володіє цими делегованими правами чітко визначений термін.

Основною причиною того, що населення не вважає вибори реальним механізмом впливу громадян на владу, є відсутність взаємозв'язку між обраними особами і виборцями після виборів, неефективність громадського контролю за діями влади. Ще однією причиною такого стану речей можна вважати те, що населення не має ніякого впливу на формування вертикалі виконавчої влади. Але саме виконавча вертикаль насамперед асоціюється у виборців із поняттям “влада”.

Передусім актуальним залишається питання політичної реформи. Громадяни через вибори представницьких органів влади повинні впливати на формування виконавчих органів. Недопустимий адміністративний вплив ні на перебіг виборів, ні на подальші процеси у виборних органах влади. Лише тоді, коли виборці переконані, що результати їхнього волевиявлення відповідають дійсності, а політичні сили, що переможуть, візьмуть на себе відповідальність за подальші свої вчинки і дії, можна буде вважати вибори механізмом впливу на владу. Слід вдосконалити і оптимізувати процедуру відкликання депутатів різних рівнів, міських, сільських і селищних голів. Дієвим також має стати механізм постійного звітування виборних осіб про свою роботу та виконання передвиборних програм.

Розв'язання вищенаведених проблем неможливе без комплексних змін у всіх сферах громадсько-політичного життя, більш широких процесів демократизації суспільства. Однак є багато способів наблизити проведення виборів в Україні до загальноприйнятих стандартів. Це, насамперед, покращення законодавства, притягнення до відповідальності порушників, просвіта виборців щодо їхніх прав. Ключовим у цьому має стати контроль громадськості за перебігом виборчої кампанії, голосуванням та підрахунком голосів. Необхідно повернути у вітчизняне виборче законодавство норму про спостерігачів від громадських організацій, підтримувати різні просвітницькі та моніторингові програми. Ефективним механізмом виявлення ймовірних фальсифікацій та запобігання їм може стати проведення екзит-полу під час усіх виборів в Україні.

Шляхи вдосконалення виборчого процесу в Україні. Застосування новітніх інформаційних технологій, своєчасне оприлюднення поточної інформації про перебіг і підсумки виборів та референдумів у режимі реального

часу одночасно із вирішенням інших організаційно-розпорядчих питань організації виборчих процесів та референдумів зможуть забезпечити прозорість, об'єктивність і чесність проведення виборів. Вже зараз застосування сучасних засобів обчислювальної техніки з відповідним базовим та прикладним програмним забезпеченням у повсякденній діяльності окружних виборчих комісій відразу після їх утворення, зменшення інтервалу часу на очікування користувачами необхідної інформації про перебіг та попередні підсумки голосування в мережі Інтернет, невідкладне оприлюднення протоколів про підсумки голосування в розрізі не тільки виборчих округів, а і виборчих дільниць підтверджують правильність цієї тези.

Тому необхідно впроваджувати якісно новий програмно-технічний інструментарій для вирішення назрілих питань, і суттєвих заходів у цьому напрямі вже вжито, про що свідчить успішне функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи “Вибори” та автоматизованої інформаційно-телекомунікаційної системи “Державний реєстр виборців”. Завдяки їх роботі багато етапів виборчого процесу вже автоматизовано. Серед них: підготовка попередніх та уточнених списків виборців, утворення виборчих комісій, висування та реєстрація кандидатів у народні депутати України, проведення передвиборчої агітації, зокрема в частині контролю джерел формування та використання виборчих фондів, підрахунок голосів виборців та підбиття підсумків голосування, встановлення результатів виборів, у тому числі реєстрація обраних депутатів. Водночас не слід залишати поза увагою питання автоматизації інших процедур, необхідність проведення яких впливає із відповідних повноважень виборчих комісій, комісій з референдуму: це і ведення діловодства, електронного архіву, бухгалтерського обліку, вирішення питань кадрового, фінансового, матеріально-технічного забезпечення тощо. Суттєвою проблемою є відсутність сталої організаційно-адміністративної структури виборчих комісій (системи виборчих комісій, комісій референдуму нижнього рівня), що пов'язане з проблемами розгортання та згортання програмно-технічних комплексів ЄІАС “Вибори” як у масштабах усієї держави, так і в окремих виборчих округах. Крім того, це безпосередньо спричиняє кадрову нестабільність та досить низький рівень кваліфікації технічного персоналу виборчих комісій, комісій з референдуму нижнього рівня.

Виходячи з аналізу досвіду розробки та впровадження Єдиної інформаційно-аналітичної системи “Вибори” доцільно розробити такі базові принципи подальшого вдосконалення та розвитку ЄДІАС “Вибори”:

- 1) мають бути сформульовані чіткі визначення всіх положень і термінів, які застосовуються під час розробки та впровадження Системи автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення процесів підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні з виключенням неоднозначності їх трактувань;

- 2) об'єктом досліджень з погляду можливості та глибини застосування засобів інформатизації (автоматизації), розробки та впровадження відповід-

них програмно-технічних комплексів є процеси та процедури з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні, які визначаються положеннями відповідних законів України, організаційно-розпорядчих документів ЦВК. Саме технологічний процес підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні і його складові – виборчі процедури і референдуми мають розглядатися як об'єкти інформатизації (автоматизації), а не як функціональні обов'язки будь-якого суб'єкта виборчого процесу чи референдуму. Система автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення виконання процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні повинна стати "системою, що обслуговує процес", а не "системою, що обслуговує орган";

3) система автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення виконання процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні повинна бути в алгоритмічному та програмно-технічному плані єдиною для системи виборчих комісій та комісій з референдуму усіх рівнів, що утворюються в державі відповідно до законів України. Різниця в застосуванні засобів Системи автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення виконання процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні виборчими комісіями, комісіями з референдуму різного рівня може полягати тільки в інтерфейсах користувачів та рівнях інформаційного наповнення відповідних баз та банків даних Системи;

4) системне і прикладне програмне забезпечення ЄДАІАС "Вибори" має бути обов'язково ліцензійним і не повинно вимагати від технічного персоналу, що обслуговує виборчі комісії та комісії з референдуму нижчого рівня, передусім від системних адміністраторів, особливих та специфічних знань, що виходять за рамки відповідних інструкцій системного адміністратора та користувача Системи. Системне програмне забезпечення виходячи з його необхідної функціональності має бути найбільш поширеним в Україні, а його наступні версії – підтримуватися компанією-розробником. Прикладне програмне забезпечення Системи повинно мати інструментарій (засоби) дистанційного оновлення (заміни);

5) архітектура Системи автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення виконання процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні повинна забезпечувати її незалежність від конкретного програмного продукту;

6) система автоматизованого інформаційно-аналітичного забезпечення виконання процедур з підготовки та проведення виборів і референдумів в Україні повинна забезпечити швидкий та рівноправний доступ до необхідної інформації про вибори і референдуми будь-якому громадянину України через підсистему оприлюднення інформації ЄДАІАС "Вибори";

7) програмно-технічні засоби ЄДАІАС "Вибори" повинні забезпечити високу надійність (безвідмовність) роботи Системи в цілому;

8) надійна та ефективна експлуатація системи під час виборчого процесу чи референдуму має підтримуватися мережею регіональних (або міжрегіо-

нальних) сервісних центрів, у яких мають бути можливості оперативно реагувати на будь-які нештатні ситуації в роботі Системи та її складових і усувати їх, особливо під час виборчого процесу чи референдуму.

Розвиток Системи має бути спрямований на інформаційну підтримку реалізації можливості використання громадянами України своїх конституційних прав брати участь у референдумах, вільно обирати і бути обраними на основі загального, рівного і прямого виборчого права до органів державної влади та органів місцевого самоврядування шляхом таємного голосування. Розвиток Системи передбачає обов'язкове збереження інформації про попередні вибори і всеукраїнський референдум, які здійснювалися за інформаційно-аналітичної підтримки ЄІАС “Вибори”.

Контрольні запитання

1. Сформулюйте визначення поняття “інформатизація суспільства” та розкрийте його зміст.
2. У чому специфіка застосування інформаційно-комунікаційних технологій у виборчому процесі?
3. Охарактеризуйте організаційні аспекти реалізації інформаційних виборчих технологій.
4. Що таке матрична мережа і які основні параметри її результативності?

Перелік тестових завдань

1. Концептуальні засади використання інформаційних технологій у виборчому процесі.
2. Нормативно-правове забезпечення проведення виборів в Україні.
3. Громадська думка: світовий та вітчизняний досвід вивчення та формування.
4. Використання інформаційних виборчих технологій: критерії ефективності, стандарти, процедури.

Список рекомендованих та використаних джерел

1. *Антипов В. І.* Фальсифікація виборів: як це робиться / В. І. Антипов, В. Ф. Рибаченко. – К. : Молодь, 2003. – 157 с.
2. *Баранов О. А.* Інформаційне право України: стан, проблеми, перспективи / О. А. Баранов. – К. : Видавн. Дім “СофтПрес”, 2005.
3. *Вибори в Європейському Союзі* / Ж. Безп'ятчук, А. Євгенєва, Д. Ковриженко. – К. : ФАДА, ЛТД, 2006.
4. *Вибори – шлях до демократичного суспільства : метод. матеріали з питань вибор. процесу* / Ю. Бакаєв, В. Борденюк, О. Василевський та ін. – К. : ВЦ УАДЦ, 2002.
5. *Виборче право України* / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федорченко, М. І. Ставнійчук та ін. – К. : Парламент. вид-во, 2003.

6. Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева, 2003 – Туніс, 2005). Підсумкові документи. – К. : ТОВ “ЕСЕ”, 2006.
7. *Гангінгтон С. Ф.* Три хвили демократизації / С. Ф. Гангінгтон // Демократія: антологія / упоряд. О. Проценко. – К. : Смолоскип, 2005.
8. Глобальне відродження демократії / за ред. Л. Даймонда і М. Ф. Платнера ; пер. з англ. – Львів : Ахілл, 2004.
9. *Голубицький О. П.* Електронний уряд / О. П. Голубицький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант, 2002.
10. *Діденко Н. Г.* Управління, влада, держава: філософські аспекти взаємодії / Н. Г. Діденко ; Дон. держ.ун-т упр. – Донецьк : ДонДУУ, 2005. – 128 с.
11. Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру (НБСС). Витяги. Копенгаген, 29 черв. 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.elections.ukrinform.com/docs/0007.doc
12. Доповідь про виборчі системи: Огляд можливих розв’язків та критерії вибору (CDL-AD (2004) 003) / пер. з англ. ; за ред. Ю. Ключковського // Європейський демократичний доробок у галузі виборчого права : матеріали Венеціан. Коміс., Парламент. асамблеї, Ком. Міністрів, Конгресу місцев. та регіон. влад Ради Європи. – К. : [б.в.], 2009.
13. Доступ до інформації та електронне урядування / авт.-упоряд. М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К. : Факт, 2004.
14. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.
15. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. кол. : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. ; Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 692 с.
16. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. кол. : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.] ; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – 630 с.
17. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/995_015
18. Інформаційна безпека (соціально-правові аспекти) : підручник / В. В. Остроухов, В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк та ін. ; за заг. ред. Є. Д. Скулиша. – К. : КНТ, 2010. – 776 с.
19. *Клименко І. В.* Технології електронного урядування : навч. посіб. / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – К. : Вид-во ДУС, 2006 – 225 с.
20. *Коваль М. І.* Концептуальні проблеми вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення підготовки та проведення виборів і референдумів в

Україні / М. І. Коваль, В. М. Фурашев // Открытые информационные и компьютерные технологии : сб. науч. тр. – Х. : НАКУ “ХАІ”, 2002. – Вып. 13. – С. 11–33.

21. *Кондорсе М.-Ж.-А.* Про вибори / М.-Ж.-А. Кондорсе. – Львів : Літопис, 2004. – 160 с.

22. Конституція України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>

23. *Костицька І. О.* Особливості виборчої системи та виборчого процесу в сучасній Україні: правовий аспект / І. О. Костицька. – К. : Либідь, 2001. – 268 с.

24. *Кочубей Л. О.* Виборчі технології : навч. посіб. / Л. О. Кочубей. – К. : Укр. Центр політ. менеджменту, 2008. – 332 с.

25. *Ланде Д. В.* Новітні підходи й технології інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень / Д. В. Ланде // Національна безпека: український вимір : щокварт. наук. зб. / Рада нац. безпеки і оборони України, Ін-т пробл. нац. безпеки. – К. : [б.в.], 2008. – Вип. 1–2 (20–21). – С. 87–105.

26. *Малюкова І. Г.* Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації / О. А. Баранов, І. Б. Жилиєв, М. С. Демкова та ін. ; за ред. І. Г. Мілюкової. – К. : Поліграф-Плюс, 2007.

27. Міжнародний пакт про громадянські та політичні права [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_043

28. Мониторинг новостей из Интернет: технология, система, сервис : науч.-метод. пособие / [А. Н. Григорьев, Д. В. Ландэ, С. А. Бороденков и др.]. – К. : ООО “Старт-98”, 2007. – 40 с.

29. *Парамонов Д. О.* Методы фальсификации выборов / Д. О. Парамонов, В. В. Кириченко. – Ростов-н/Д : Изд-во Юж.-Рос. ин-та информ. технологий, 2003. – 73 с.

30. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008.

31. Про вибори народних депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів [Електронний ресурс] : Закон України від 10 лип. 2011 р. № 2487-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2487-17>

32. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України від 17 листоп. 2011 р. № 4061-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4061-17>

33. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : Закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-14>

34. Про Державний реєстр виборців [Електронний ресурс] : Закон України від 22 лют. 2007 р. № 698-V. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/698-16>

35. Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах [Електронний ресурс] : Закон України від 19 квіт. 2014 р. № 80-94-вр. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>

36. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
37. Про особливості забезпечення відкритості, прозорості та демократичності виборів народних депутатів України [Електронний ресурс] : Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5175-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5175-17>
38. Про Центральну виборчу комісію [Електронний ресурс] : Закон України від 30 черв. 2004 р. № 1932-IV. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1932-15>
39. Радченко О. В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : монографія / О. В. Радченко. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006.
40. Радченко Т. Уроки виборів в Естонії / Т. Радченко // Вибори та демократія : наук.-просвітн. правн. журн. – 2007. – № 1 (11). – С. 97–99.
41. Ротар Н. Політична участь громадян України у системах трансформаційного перехідного періоду : монографія / Н. Ротар. – Чернівці : Рута, 2007. – 214 с.
42. Сорос Дж. Утвердження демократії / Дж. Сорос ; пер. з. англ. О. Коваленка. – К. : Основи, 1994.
43. Тапскотт Д. Електронно-цифрове общество / Д. Тапскотт. – М. : [б.и.], 2003. – 436 с.
44. Фурашев В. М. Виборчий кодекс України: системна інформатизація : монографія / В. М. Фурашев, Д. В. Ланде. – К. : Синопис, 2011. – 210 с.
45. Чикаренко О. Інформаційне забезпечення управління в організації : навч. посіб. / О. Чикаренко, І. Чикаренко. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2005. – 128 с.
46. Шарвадзе Б. А. Философия Джона Дьюи / Б. А. Шарвадзе // Историко-философские труды. – Тбилиси : [б.и.], 2009. – 458 с.
47. Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.
48. Birch S. Explaining Confidence in the Conduct of Elections : paper, presented to the Public Opinion and Political Parties Conference (University of Essex, U.K., September 9 – 11) / S. Birch. – [S. l. : s. n.], 2005.
49. Global Competitiveness Report [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://en.wikipedia.org/wiki/Global_Competitiveness_Report

НОРМАТИВНО-ПРАВОВА БАЗА ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ

РОЗПОРЯДЖЕННЯ від 13 грудня 2010 р. № 2250 Київ

Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні

1. Схвалити Концепцію розвитку електронного урядування в Україні, що додається.

2. Державному агентству з питань науки, інновацій та інформації разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити та в установленому порядку подати у місячний строк Кабінетові Міністрів України план заходів щодо реалізації Концепції, схваленої цим розпорядженням.

Прем'єр-міністр України М.АЗАРОВ
Інд. 49

СХВАЛЕНО
розпорядженням Кабінету Міністрів України
від 13 грудня 2010 р. № 2250-р

Концепція розвитку електронного урядування в Україні

Проблема, на розв'язання якої спрямована Концепція

На сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя.

Електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності

органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання.

Незважаючи на стрімкий розвиток протягом останнього десятиліття інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні, нерозв'язаними залишаються такі проблеми:

- відсутність національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану електронного урядування;

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

- недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;

- неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг та звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет;

- відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- низька якість та недостатня кількість адміністративних послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів;

- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі “єдиного вікна”;

- обмеженість можливостей систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису;

- низький рівень обізнаності державних службовців, представників місцевого самоврядування та громадян щодо суті та переваг електронного урядування;

- повільність процесів інформатизації бібліотек, архівів, музеїв, що може призвести до поглиблення “інформаційної нерівності”;

- недостатність необхідних фінансових та матеріально-технічних ресурсів і неефективне їх використання.

Проблеми, пов'язані із впровадженням технологій електронного урядування у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремими органами виконавчої влади.

Внаслідок ситуації, що склалася в інформаційній сфері, неможливо підвищити рівень надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій та підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на створення та розвиток державних інформаційних систем.

Надання адміністративних послуг, які передбачають міжвідомчу взаємодію або звернення громадян до декількох органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язане із значною втратою часу внаслідок відсутності взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами.

Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису.

З метою забезпечення розвитку електронного урядування необхідно здійснити комплекс організаційно-технологічних заходів, чітко розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики в інформаційній сфері та здійснювати координацію їх діяльності на всіх рівнях.

Мета, принципи і завдання Концепції

Метою цієї Концепції є визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010-2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада".

Впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету.

Основними принципами електронного урядування є:

прозорість і відкритість;

конфіденційність та інформаційна безпека;

єдині технічні стандарти і взаємна сумісність;

орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

З урахуванням переваг технологій електронного урядування завданнями із забезпечення розвитку електронного урядування в Україні є:

забезпечення захисту прав громадян на доступ до державної інформації;
залучення громадян до участі в управлінні державними справами;
удосконалення технології державного управління;
підвищення якості управлінських рішень;
подолання “інформаційної нерівності”, зокрема шляхом створення спеціальних центрів (пунктів) надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів), веб-порталів надання послуг;
організація надання послуг громадянам і суб’єктам господарювання в електронному вигляді з використанням Інтернету та інших засобів, насамперед за принципом “єдиного вікна”;
надання громадянам можливості навчатися протягом усього життя;
деперсоніфікація надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції в державних органах;
організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;
забезпечення передачі і довгострокового зберігання електронних документів у державних архівах, музеях, бібліотеках, підтримки їх в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Шляхи і засоби розв’язання проблеми, строки реалізації Концепції

З метою реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування необхідно забезпечити:

- провадження узгодженої діяльності всіма органами державної влади та органами місцевого самоврядування із залученням інститутів громадянського суспільства та представників ділових кіл;
- удосконалення принципів державного управління, структури і функцій органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- визначення переліку адміністративних послуг, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, і переведення їх в електронну форму;
- удосконалення адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування шляхом використання інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- створення інформаційної інфраструктури електронного урядування;
- підготовку кваліфікованих державних службовців, які забезпечуватимуть впровадження елементів електронного урядування;
- навчання громадян і суб’єктів господарювання використанню технологій електронного урядування;
- створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб’єктів господарювання щодо використання технологій електронного урядування.

Реалізація Концепції передбачена на період до 2015 року та складається з трьох основних етапів.

На першому етапі (2011-2012 роки) передбачається:

розроблення необхідної нормативно-правової та нормативно-технічної бази, зокрема щодо надання адміністративних послуг в електронній формі, а також єдиних стандартів, протоколів і регламентів взаємодії суб'єктів електронного урядування, їх гармонізація з міжнародними стандартами;

забезпечення функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів;

створення єдиної загальнодержавної системи електронного документо-обігу;

створення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування на усіх рівнях;

забезпечення надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування послуг в електронній формі громадянам і суб'єктам господарювання з використанням Інтернету, зокрема реєстрація суб'єктів господарювання, подання звітності;

створення єдиної інформаційної системи, що містить реєстр адміністративних послуг, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, та інформацію про умови їх отримання;

створення Єдиного веб-порталу адміністративних послуг;

створення спеціальних центрів (пунктів) надання послуг, центрів обслуговування населення (кол-центрів);

створення умов для участі громадян, їх об'єднань і суб'єктів господарювання у процесі підготовки державних рішень;

створення спеціального веб-порталу з метою забезпечення прозорості використання державних фінансів;

забезпечення розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку.

На другому етапі (2013-2014 роки) планується забезпечити:

організацію надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя;

проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

створення сприятливих умов для залучення громадських організацій до управління державними справами;

освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами і суб'єктами господарювання;

впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування;

забезпечення передачі електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них.

На третьому етапі (2014-2015 роки) передбачається створити:

об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій;

єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів;

Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів.

Очікувані результати реалізації Концепції

Реалізація Концепції дасть змогу, зокрема:

підвищити ефективність державного управління у результаті спрощення управлінських процедур, скорочення адміністративних витрат, застосування сучасних методів державного управління;

підвищити якість адміністративних послуг та їх доступність;

забезпечити здійснення контролю за ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

забезпечити високий ступінь доступності інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам та громадським організаціям безпосередньо брати участь у процесах підготовки проектів рішень, що приймаються на всіх рівнях державного управління;

зменшити рівень корупції та тінізації економіки;

досягти якісно нового рівня управління державою і суспільством у цілому, а також зміцнити довіру до інститутів держави.

Обсяг фінансових, матеріально-технічних, трудових ресурсів, необхідних для реалізації Концепції

Фінансування заходів щодо реалізації Концепції здійснюється за рахунок коштів державного бюджету та інших джерел.

ЗАКОН УКРАЇНИ

Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки

(Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102)

Верховна Рада України **постановляє:**

1. Затвердити Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки, що додаються.

2. Кабінету Міністрів України:

розробити механізм реалізації завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки;

підготувати та подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо внесення змін до законів України, які впливають із цього Закону;

у шестимісячний термін з дня набрання чинності цим Законом привести свої нормативно-правові акти у відповідність із цим Законом.

3. Цей Закон набирає чинності з дня його опублікування.

Президент України

В. ЮЩЕНКО

м. Київ, 9 січня 2007 року № 537-V

ЗАТВЕРДЖЕНО

Законом України

від 9 січня 2007 року № 537-V

ОСНОВНІ ЗАСАДИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ НА 2007-2015 РОКИ

І. ЗАГАЛЬНІ ПОЛОЖЕННЯ

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному і особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; формування на початку 90-х років минулого століття концепції та програми інформатизації; створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій (далі - ІКТ) і загальнодержавних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення.

За цей час сформовано певні правові засади побудови інформаційного суспільства: прийнято ряд нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини щодо створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документообігу, захисту інформації.

Україна готує і має значну кількість висококваліфікованих фахівців з ІКТ, математики, кібернетики; у країні постійно зростає та поновлюється парк комп'ютерної техніки, сучасних систем та засобів телекомунікації, зв'язку; високим є ступінь інформатизації банківської сфери.

Ці та інші передумови дають підстави вважати, що вітчизняний ринок ІКТ перебуває у стані активного становлення та за певних умов може стати фундаментом розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Разом з тим ступінь розбудови інформаційного суспільства в Україні порівняно із світовими тенденціями є недостатнім і не відповідає потенціалу та можливостям України, оскільки:

- відсутня координація зусиль державного і приватного секторів економіки з метою ефективного використання наявних ресурсів;

- ефективність використання фінансових, матеріальних, кадрових ресурсів, спрямованих на інформатизацію, впровадження ІКТ у соціально-економічну сферу, зокрема в сільське господарство, є низькою;

- наявне відставання у впровадженні технологій електронного бізнесу, електронних бірж та аукціонів, електронних депозитаріїв, використанні безготівкових розрахунків за товари і послуги тощо;

- рівень інформатизації окремих галузей економіки, деяких регіонів держави є низьким;

- розвиток нормативно-правової бази інформаційної сфери недостатній;

- створення інфраструктури для надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет відбувається повільно;

- рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності населення є недостатнім, впровадження нових методів навчання із застосуванням сучасних ІКТ - повільним;

- рівень інформаційної представленості України в Інтернет-просторі є низьким, а присутність україномовних інформаційних ресурсів - недостатньою;

- рівень державної підтримки виробництва засобів інформатизації, програмних засобів та впровадження ІКТ є недостатнім, що не забезпечує всіх потреб економіки і суспільного життя;

- спостерігаються нерівномірність забезпечення можливості доступу населення до комп'ютерних і телекомунікаційних засобів, поглиблення "інформаційної нерівності" між окремими регіонами, галузями економіки та різними верствами населення;

- не вирішуються у повному обсязі питання захисту авторських прав на комп'ютерні програми, відсутні системні державні рішення, спрямовані на створення національних інноваційних структур (центрів, технополісів і технопарків) з розробки конкурентоспроможного програмного забезпечення.

Водночас склалися такі передумови, які вимагають прискореного розвитку інформаційного суспільства в Україні. Насамперед це пов'язано із со-

ціально-економічною нерівністю, яка виникає між розвинутими країнами і країнами, що розвиваються, внаслідок суттєвої різниці в темпах зростання обсягів та номенклатури товарів і послуг, які виробляються та надаються за допомогою ІКТ. Така нерівність негативно впливає на конкурентоспроможність країн і життєвий рівень людей.

Виконання масштабного, багатогранного завдання потребує гармонійного поєднання зусиль держави, суспільства, профспілок, бізнесу та громадян щодо впровадження відповідних Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки (далі - Основні засади).

II. ЗАВДАННЯ, ЦІЛІ ТА НАПРЯМИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Основним завданням розвитку інформаційного суспільства в Україні є сприяння кожній людині на засадах широкого використання сучасних ІКТ можливостей створювати інформацію і знання, користуватися та обмінюватися ними, виробляти товари та надавати послуги, повною мірою реалізуючи свій потенціал, підвищуючи якість свого життя і сприяючи сталому розвитку країни на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) та Постанови Верховної Ради України від 1 грудня 2005 року "Про Рекомендації парламентських слухань з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні".

Основні засади є концептуальною основою для розробки завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні та впровадження новітніх ІКТ в усі сфери суспільного життя і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначається одним з пріоритетних напрямів державної політики.

1. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні: прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних ІКТ в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;

розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція із світовою інфраструктурою;

державна підтримка нових "електронних" секторів економіки (торгівлі, надання фінансових і банківських послуг тощо);

створення загальнодержавних інформаційних систем, насамперед у сферах охорони здоров'я, освіти, науки, культури, охорони довкілля;

збереження культурної спадщини України шляхом її електронного документування;

державна підтримка використання новітніх ІКТ засобами масової інформації;

використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами;

досягнення ефективної участі всіх регіонів у процесах становлення інформаційного суспільства шляхом децентралізації та підтримки регіональних і місцевих ініціатив;

захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику “інформаційної нерівності”;

вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;

покращення стану інформаційної безпеки в умовах використання новітніх ІКТ.

2. Досягнення зазначених цілей дасть змогу:

підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці, а також розширити експортний потенціал ІКТ-індустрії України;

поліпшити життєвий рівень населення завдяки економічному зростанню, забезпеченню прав і свобод людини, наданню рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування, створенню нових робочих місць і розширенню можливостей щодо працевлаштування населення, забезпеченню соціального захисту вразливих верств населення, зокрема людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації;

сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

3. Основними напрямками розвитку інформаційного суспільства в Україні визначити:

формування та впровадження правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, технологічних, методичних умов розвитку інформаційного суспільства в Україні з урахуванням світових тенденцій;

всебічний розвиток загальнодоступної інформаційної інфраструктури на засадах сприяння вітчизняному виробництву новітніх ІКТ та інформаційно-телекомунікаційних систем, подолання технічної і технологічної залежності від зарубіжних виробників;

забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, ІКТ та інформаційних ресурсів;

збільшення різноманітності та кількості послуг населенню та бізнесу, що надаються за допомогою ІКТ;

створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів на основі врахування національних, світоглядних, політичних, економічних, культурних та інших аспектів розвитку України;

надання кожній людині можливості для здобуття знань, умінь і навичок з використанням ІКТ під час навчання, виховання та професійної підготовки;

створення умов для забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності усіх верств населення, створення системи мотивацій щодо впровадження і використання ІКТ для формування широкого попиту на такі технології в усіх сферах життя суспільства;

забезпечення участі громадськості в побудові інформаційного суспільства, забезпечення конституційних прав людини, суспільства та держави в інформаційній сфері;

розробку та впровадження системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні з внесенням відповідних змін у систему державних статистичних спостережень з узгодженням їх з міжнародними стандартами і методологією та щорічним їх оприлюдненням.

Запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що це суспільство розбудовується за умови співпраці і солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідних об'єднань громадян, коли:

органи державної влади визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення і всебічну підтримку, координують та стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу і контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;

приватний сектор економіки, здебільшого, забезпечує впровадження та використання ІКТ у всіх сферах життя, вдосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги тощо;

об'єднання громадян взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і приватним сектором економіки у питаннях забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів та перспектив розвитку інформаційного суспільства;

держава, приватний сектор економіки та об'єднання громадян сприяють встановленню і розширенню взаємовигідних відносин з міжнародними організаціями, в тому числі з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінці прогресу в цій сфері.

III. НАЦІОНАЛЬНА ПОЛІТИКА РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Національна політика розвитку інформаційного суспільства в Україні ґрунтується на засадах: пріоритетності науково-технічного та інноваційного розвитку держави; формування необхідних для цього законодавчих і сприятливих економічних умов; всебічного розвитку загальнодоступної інформаційної інфраструктури, інформаційних ресурсів та забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та ІКТ; сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг, забезпеченню створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів; поліпшення кадрового потенціалу; посилення мотивації щодо використання ІКТ; широкого впровадження ІКТ в науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища; забезпечення інформаційної безпеки. Така політика передбачає:

1. Перехід до пріоритетного науково-технічного та інноваційного розвитку

Пріоритетність науково-технічного та інноваційного розвитку України потребує, зокрема:

впровадження ІКТ в усі сфери життєдіяльності суспільства та держави; координації та консолідації зусиль держави, бізнесу і суспільства щодо реалізації Основних засад та завдань з розвитку інформаційного суспільства в Україні;

узгодженості загальнодержавних, галузевих, регіональних програм та бізнес-проектів у сфері розвитку і використання ІКТ;

удосконалення координації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо створення елементів інформаційної інфраструктури, зокрема при побудові корпоративних інформаційно-аналітичних систем;

створення електронних інформаційних ресурсів, які повинні використовуватися в інформаційному обміні;

впровадження механізмів надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет;

усвідомлення змісту політики розвитку та становлення інформаційного суспільства в Україні керівниками громадських організацій, підприємств, установ і організацій усіх форм власності та різного підпорядкування, органів державної влади, органів місцевого самоврядування всіх рівнів;

підвищення ролі генерального державного замовника Національної програми інформатизації; вдосконалення механізму формування і виконання цієї програми, збільшення її фінансування з включенням до складу зазначеної програми всіх проектів інформатизації, які фінансуються за рахунок коштів Державного бюджету України;

надання державної підтримки та стимулювання впровадження ІКТ в освіту, науку, бізнес, виробництво, ринок цінних паперів, біржі (товарні, сільськогосподарські та інші) тощо;

залучення до формування національної політики та розв'язання проблем розвитку інформаційного суспільства широкого кола фахівців із відповідних сфер (науковців, керівників, виробників, економістів, маркетологів, соціологів, викладачів тощо) і громадськості;

спрямування зусиль органів державної влади на формування сприятливих умов для впровадження та використання ІКТ, визначення їх у програмах розвитку України;

пропагування переваг побудови інформаційного суспільства - від використання можливостей ІКТ вразливими верствами населення, зокрема мало-забезпеченими, людьми, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, до створення новітніх знань та конкурентоспроможних технологій;

включення основних питань з розвитку інформаційного суспільства в Україні до програм діяльності Кабінету Міністрів України, державних програм економічного і соціального розвитку України.

2. Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства

З метою підвищення ефективності розвитку інформаційного суспільства необхідно створити цілісну систему законодавства, гармонізовану з нормами міжнародного права з питань розвитку інформаційного суспільства, зокрема здійснити кодифікацію інформаційного законодавства. Підготовка законопроектів повинна відбуватися з проведенням їх громадських обговорень.

При створенні інформаційного законодавства слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації; об'єктивності, достовірності, повноти і точності інформації; гармонізації інтересів людини, суспільства та держави в інформаційній діяльності; обов'язковості публікації інформації, яка має важливе суспільне значення; обмеження доступу до інформації виключно на підставі закону; мінімізації негативного інформаційного впливу та негативних наслідків функціонування ІКТ; недопущення незаконного розповсюдження, використання і порушення цілісності інформації; гармонізації інформаційного законодавства та всієї системи вітчизняного законодавства.

З метою реалізації зазначених принципів необхідно підготувати та прийняти Інформаційний кодекс України, включивши до нього розділи, зокрема про засади електронної торгівлі, правову охорону прав на зміст комп'ютерних програм, удосконалення захисту прав інтелектуальної власності, в тому числі авторського права при розміщенні та використанні творів у мережі Інтернет, про охорону баз даних, дистанційне навчання, телемедицину, надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформаційних послуг з використанням мережі Інтернет, комерційну таємницю тощо.

Підготувати та внести зміни до законодавства з питань інформатизації, зокрема з урахуванням вимог щодо: надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інфор-

маційних послуг з використанням мережі Інтернет; запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису, дистанційного навчання, телемедицини, електронних платіжних систем, електронного бізнесу, електронних бірж, аукціонів і депозитаріїв.

3. Формування сприятливих економічних умов розвитку інформаційного суспільства

З урахуванням тенденцій розвитку світової економіки, які визначаються зростанням впливу ІКТ, поступовим переходом розвинутих країн від індустріальної економіки до економіки знань, основними макроекономічними завданнями у процесі розвитку інформаційного суспільства визначити:

підвищення конкурентоспроможності національної економіки, забезпечення сталого економічного зростання держави та матеріального добробуту її громадян за рахунок впровадження ІКТ;

забезпечення підвищення вкладу в економічне зростання держави підприємств, що провадять діяльність у сфері інформатизації, і галузей, які широко використовують ІКТ, шляхом формування збалансованої регуляторної та, зокрема, податкової політики;

сприяння підприємницькій діяльності у сфері ІКТ за рахунок формування системи адміністративних, правових і економічних механізмів, які стимулюватимуть попит на інформаційну продукцію, залучення інвестицій в ІКТ, розвитку конкуренції, просування вітчизняної продукції на міжнародний ринок.

Розглянути можливість:

включення вартості засобів ІКТ, придбаних для особистого користування, до складу податкового кредиту при нарахуванні податку на доходи фізичних осіб;

включення витрат, спрямованих підприємствами та організаціями на фінансування відповідних навчальних закладів та ІКТ-орієнтованих підрозділів з навчання та підвищення кваліфікації працівників сфери ІКТ, до складу валових витрат;

розробки та впровадження стимулів для підприємств, що провадять діяльність у сфері інформатизації;

створення бізнес-інкубаторів, технопарків, центрів високих інформаційних технологій та інших інноваційних структур та підтримки їх діяльності.

4. Розвиток загальнодоступної інформаційної інфраструктури

Загальнодоступна інформаційна інфраструктура держави формується шляхом:

розвитку національної, галузевих і регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

створення вітчизняними виробниками на основі фундаментальних і прикладних досліджень новітніх конкурентоспроможних ІКТ, засобів інформатизації та комп'ютерних програм, зокрема з відкритими кодами;

прискорення робіт, пов'язаних з розробкою, створенням та застосуванням суперкомп'ютерних систем, зокрема комп'ютерної інфраструктури на основі GRID та інших перспективних технологій;

активізації впровадження систем електронних розрахунків за придбані товари, виконані роботи та надані послуги;

створення в електронній формі архівних, бібліотечних, музейних фондів та інших фондів закладів культури, формування відповідних інформаційно-бібліотечних та інформаційно-пошукових систем з історії, культури, народної творчості, сучасного мистецтва України тощо;

виконання зобов'язань щодо міжнародного співробітництва, спрямованого на розвиток інформаційної інфраструктури та забезпечення розширення участі України у відповідних міжнародних ініціативах.

5. Забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційних ресурсів

Повсюдний доступ до телекомунікаційних послуг та інформаційних ресурсів передбачає:

створення в усіх населених пунктах України можливостей для доступу до мережі Інтернет, у тому числі шляхом розбудови мережі пунктів колективного доступу;

прискорення проведення конверсії радіочастотного ресурсу на користь цивільних користувачів;

визначення стратегії розвитку універсальних телекомунікаційних послуг, розгляду доцільності створення фонду універсальних послуг для забезпечення доступу малозабезпечених верств населення до цих послуг, розроблення юридичного та фінансово-економічного механізму функціонування зазначеного фонду;

визначення найбільш сприятливих технічних, організаційних, економічних і комерційних умов взаємопідключення телекомунікаційних мереж різних операторів.

6. Сприяння збільшенню різноманітності та кількості електронних послуг

З метою збільшення різноманітності та кількості електронних послуг необхідно:

визначити статус і перелік обов'язкових електронних послуг, які повинні надаватися органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним і фізичним особам, забезпечити реалізацію принципу "єдиного вікна";

вжити додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням ІКТ, зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

подолати відставання у впровадженні сучасних ІКТ суб'єктами господарювання, зокрема у виробництві, використанні технологій електронної комерції;

сприяти діяльності існуючих та появи нових національних компаній - інтеграторів, розробників програмно-апаратних комплексів у сфері електронної комерції, опрацьовувати економічні механізми стимулювання переходу до цих технологій суб'єктам середнього і малого підприємництва;

прискорити впровадження ІКТ в аграрному секторі економіки України, передбачивши надання широкої номенклатури електронних послуг населенню сільської місцевості;

стимулювати створення мережі навчальних центрів, курсів з вивчення особливостей електронної комерції, з перепідготовки керівників, фахівців різних сфер діяльності для роботи в нових умовах;

підвищити ефективність та прозорість державних закупівель, передбачивши інтенсифікацію впровадження системи електронних закупівель, впровадити заходи щодо створення галузевих вертикальних Інтернет-порталів;

забезпечити підготовку нормативно-правових актів щодо використання фізичними та юридичними особами платіжних карток з метою поширення безготівкових розрахунків в Україні та розвитку національної системи масових електронних платежів.

7. Забезпечення створення загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів

При створенні загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів забезпечити:

зменшення нерівності в доступі до інформаційних ресурсів, насамперед осіб, які потребують соціальної допомоги та реабілітації, малозабезпечених верств населення, селян;

гідну інформаційну ідентифікацію України у глобальному Інтернет-просторі; генерування національних інформаційних ресурсів в економічній, науково-технічній, соціальній, національно-культурній сферах, охороні довкілля тощо, звернувши особливу увагу на організацію української лінгвістичної системи та українського лінгвістичного порталу в мережі Інтернет;

відповідність електронних інформаційних ресурсів стандартам і технічним регламентам, загальнодержавним, галузевим та локальним класифікаторам і довідникам;

створення системи центрів даних, що надають послуги з їх зберігання і захисту, створення віртуальних серверів, веб-хостингу тощо;

сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема шляхом оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів, впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо);

створення необхідної технічної і технологічної інфраструктури, електронних інформаційних ресурсів в архівах, бібліотеках та музеях, науково-дослідних установах з визначенням вимоги щодо обов'язкового зберігання в єдиному електронному форматі результатів наукової діяльності та забезпечити вільний доступ до результатів наукових досліджень, створених за рахунок коштів Державного бюджету України;

збереження в електронному вигляді рідкісних даних, що зберігаються на носіях, які можуть зіпсуватися чи зруйнуватися, із визначенням умов їхнього збереження;

визначення юридичного статусу засобів масової інформації, що створюють виключно електронні інформаційні ресурси;

формування сприятливих умов співпраці держави та приватного сектору економіки при створенні загальнодоступних електронних інформаційних ресурсів.

8. Підготовка людини для роботи в інформаційному суспільстві

Однією з головних умов успішної реалізації Основних засад є забезпечення навчання, виховання, професійної підготовки людини для роботи в інформаційному суспільстві. Для цього необхідно:

розвивати національний науково-освітній простір, який ґрунтуватиметься на об'єднанні різних національних багатоцільових інформаційно-комунікаційних систем;

розробити методологічне забезпечення використання комп'ютерних мультимедійних технологій при викладанні шкільних предметів та дисциплін, врахування в системах навчання студентів педагогічних вищих навчальних закладів і перепідготовки вчителів особливостей роботи з ІКТ;

забезпечити пріоритетність підготовки фахівців з ІКТ;

вдосконалити навчальні плани, відкрити нові спеціальності з новітніх ІКТ, втілити принцип "освіта протягом усього життя";

створити системи дистанційного навчання та забезпечити на їх основі ефективне впровадження і використання ІКТ на всіх освітніх рівнях усіх форм навчання;

забезпечити на відповідному рівні навчальні заклади та наукові установи сучасними економічними та ефективними засобами ІКТ і необхідними інформаційними ресурсами;

забезпечити вільний доступ до засобів ІКТ та інформаційних ресурсів, особливо у сільській місцевості та важкодоступних населених пунктах;

підвищити на засадах співпраці приватного сектору економіки та органів місцевого самоврядування комп'ютерну грамотність населення, зокрема пенсіонерів, малозабезпечених, людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, селян;

забезпечити розвиток національної науково-освітньої інформаційної мережі та інформаційних ресурсів за головними галузями знань, її приєднання, зокрема, до європейських науково-освітніх мереж.

9. Створення системи мотивації щодо впровадження і використання ІКТ

Розвиток інформаційного суспільства потребує створення відповідної системи мотивації населення щодо впровадження та використання ІКТ. З цієї метою необхідно:

забезпечити комп'ютерну та інформаційну грамотність як основу розбудови інформаційного суспільства та сприяння розвитку людського потен-

ціалу, звернувши особливу увагу на організацію допомоги пенсіонерам, мало-забезпеченим, людям, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, селянам;

розробити систему адміністративних, правових та економічних механізмів, які стимулюють попит на інформаційну продукцію;

сприяти підвищенню рівня життя кожної людини за рахунок використання ІКТ, зокрема суттєвого розширення номенклатури надання відповідних електронних послуг населенню; проводити дослідження щодо можливостей ІКТ для поліпшення якості життя людей;

поліпшити рівень комп'ютерної та інформаційної грамотності державних службовців, проводити їх періодичну атестацію і заохочувати працівників, які активно використовують ІКТ у професійній діяльності;

постійно вивчати та оприлюднювати результати використання інформації та ІКТ у повсякденному житті людини, що дасть змогу своєчасно приймати певні політичні рішення, вносити необхідні корективи до відповідних стратегій і програм розвитку, зокрема - Основних засад.

10. Наука та культура в інформаційному суспільстві

Особливу увагу в розбудові інформаційного суспільства необхідно приділити випереджальному розвитку фундаментальних і прикладних досліджень та наукоємних технологій, розвитку вітчизняної індустрії програмування, інфраструктури виробництва ІКТ.

З метою підвищення ефективності науки та культури в інформаційному суспільстві вважати пріоритетними:

проведення фундаментальних та прикладних досліджень з питань розвитку інформаційного суспільства;

збереження і розвиток культурної, мовної, конфесійної різноманітності та культурних надбань в межах інформаційного суспільства, що задекларовано у відповідних документах ООН, зокрема в Загальній декларації ЮНЕСКО про культурне різноманіття;

запровадження ІКТ у бібліотеках, архівах, музеях та інших закладах культури, що сприятиме забезпеченню повного і постійного доступу населення до надбань культури, писемності, традицій та звичаїв усіх корінних народів і національних меншин України;

переведення в електронну форму національних надбань у сфері культури та мистецтва;

залучення можливостей вітчизняних програмістів для розроблення і поширення програмного забезпечення із застосуванням української мови, мов національних меншин України для більш повного залучення до використання ІКТ різних верств населення, зокрема пенсіонерів, малозабезпечених, людей, що потребують соціальної допомоги та реабілітації, селян.

11. Охорона здоров'я в інформаційному суспільстві

Залучення ІКТ для поліпшення демографічної ситуації, збереження і зміцнення здоров'я населення, підвищення якості та ефективності медико-

санітарної допомоги, забезпечення соціальної справедливості та прав громадян на охорону здоров'я є одним з пріоритетних завдань для України.

Впровадження ІКТ у сферу охорони здоров'я потребує:

заохочення до спільних дій органів державної влади та органів місцевого самоврядування, фахівців галузі охорони здоров'я, представників приватного сектору економіки із залученням міжнародних організацій з метою створення надійних, високоякісних і доступних систем телемедицини, масових електронних медичних та оздоровчих засобів для домашнього користування;

підвищення організаційного і технологічного рівня розвитку ІКТ в охороні здоров'я, забезпечення готовності медичних працівників для роботи з ними;

розширення можливостей надання сучасних медичних послуг, яке має відбуватися за умови нормативно-правового та методологічного визначення послуг телемедицини;

забезпечення доступу до світових медичних знань та актуальних на місцевому рівні інформаційних ресурсів з метою підвищення ефективного виконання державних дослідницьких і профілактичних програм з охорони здоров'я (охорони здоров'я чоловіків і жінок), зокрема щодо репродуктивного здоров'я, інфекційних захворювань (СНІД, малярія, туберкульоз тощо);

розроблення стандартів обміну медичними даними за умови забезпечення недоторканності приватного життя.

12. Охорона навколишнього природного середовища

Сучасний розвиток суспільства, попри всі здобутки цивілізації, поставив світ, у тому числі й Україну, перед фактом критичного зменшення (вичерпання) природних ресурсів, а також забруднення навколишнього природного середовища. Тому питання охорони довкілля набувають для людства дедалі вагомішого і важливішого значення.

Виконання поставлених завдань може бути забезпечено шляхом:

розвитку співпраці органів державної влади та органів місцевого самоврядування з представниками громадськості, приватного сектору економіки, міжнародних екологічних організацій, вдосконалення системи управління у сфері охорони навколишнього природного середовища та стабільного використання природних ресурсів за рахунок впровадження ІКТ;

розширення доступу громадськості до екологічної інформації, своєчасного інформування про результати регіонального екологічного аудиту та екологічного моніторингу, прийняття рішень щодо екологічних проблем і врахування інтересів громадськості при їхньому вирішенні.

13. Інформаційна безпека в інформаційному суспільстві

За умов швидкого розвитку глобального інформаційного суспільства, широкого використання ІКТ у всіх сферах життя особливого значення набувають проблеми інформаційної безпеки.

Інформаційна безпека - стан захищеності життєво важливих інтересів людини, суспільства і держави, при якому запобігається нанесення шкоди че-

рез: неповноту, невчасність та невірогідність інформації, що використовується; негативний інформаційний вплив; негативні наслідки застосування інформаційних технологій; несанкціоноване розповсюдження, використання і порушення цілісності, конфіденційності та доступності інформації.

Вирішення проблеми інформаційної безпеки має здійснюватися шляхом: створення повнофункціональної інформаційної інфраструктури держави та забезпечення захисту її критичних елементів;

підвищення рівня координації діяльності державних органів щодо виявлення, оцінки і прогнозування загроз інформаційній безпеці, запобігання таким загрозам та забезпечення ліквідації їх наслідків, здійснення міжнародного співробітництва з цих питань;

вдосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки, зокрема захисту інформаційних ресурсів, протидії комп'ютерній злочинності, захисту персональних даних, а також правоохоронної діяльності в інформаційній сфері;

розгортання та розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку як сучасної захищеної транспортної основи, здатної інтегрувати територіально розподілені інформаційні системи, в яких обробляється конфіденційна інформація.

IV. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ

Організаційно-правові основи розвитку інформаційного суспільства в Україні включають: інституційне, організаційне та ресурсне забезпечення; відповідні об'єднання громадян; механізми інтеграції України у світовий інформаційний простір та механізми реалізації Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки.

1. Інституційне, організаційне та ресурсне забезпечення розвитку інформаційного суспільства

Виконання головної мети побудови інформаційного суспільства потребує: максимального сприяння зростанню громадської активності, розкриттю і продуктивному використанню потенціалу кожної людини;

постійного вдосконалення системи організаційно-правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства;

концентрації ресурсів держави на пріоритетних завданнях розвитку інформаційного суспільства;

організаційно-правового забезпечення розвитку інформаційного суспільства на державних і громадських засадах;

створення з урахуванням міжнародного досвіду сприятливих регуляторних режимів для розвитку ІКТ, у тому числі створення програмного забезпечення.

2. Об'єднання громадян

Основним елементом громадянського суспільства виступає людина, інтереси та потреби якої виражаються через відповідні об'єднання громадян, такі як політичні партії, професійні об'єднання, асоціації, творчі спілки тощо.

Розвиток інформаційного суспільства повинен здійснюватися через:

участь відповідних об'єднань громадян у підготовці рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань інформаційного суспільства і контролю за їх виконанням;

організацію постійних зустрічей, “круглих столів”, відеоконференцій з вищими посадовими особами держави, лідерами політичних партій для обговорення і розв'язання питань розвитку інформаційного суспільства України;

створення умов для забезпечення незалежності та плюралізму засобів масової інформації, а також їх залучення до обговорення проблем розвитку інформаційного суспільства.

3. Інтеграція України у глобальний інформаційний простір

Для забезпечення реалізації Основних засад визначальне значення має політика міжнародної співпраці України та її участь у розвитку глобального інформаційного суспільства. Ця співпраця має здійснюватися з метою узгодження стратегій розвитку інформаційного суспільства, сприяння в реалізації універсального підходу до спільних дій, зменшення цифрової та інформаційної нерівності.

Для вирішення зазначених завдань необхідно:

розширити співпрацю з провідними міжнародними організаціями з розвитку інформаційного суспільства в рамках міжнародних договорів України щодо науково-технічного співробітництва та міжнародної технічної допомоги;

забезпечити інтеграцію освіти, науки і культури України в глобальний культурний, освітній, науково-технічний інформаційний простір;

реалізувати в рамках міжнародних договорів України спільні проекти, які забезпечують інтеграцію України в глобальний інформаційний простір;

сприяти розвитку партнерських відносин між державним і приватним секторами економіки в контексті розбудови інформаційного суспільства відповідно до Декларації тисячоліття Організації Об'єднаних Націй.

4. Механізми реалізації Основних засад

Основні засади передбачається реалізувати через такі основні механізми: планування соціально-економічного розвитку України з урахуванням потреб розвитку інформаційного суспільства із зазначенням очікуваних результатів такого розвитку; розробка та прийняття відповідних державних програм для забезпечення завдань розвитку інформаційного суспільства в Україні;

забезпечення громадської дискусії щодо засад формування інформаційного суспільства в Україні з метою доведення до населення прагнень органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приватного сектору економіки, об'єднань громадян щодо розвитку інформаційного суспільства як визначального чинника економічного і суспільного розвитку;

активна міжнародна співпраця з питань інформаційного суспільства;

гармонійне поєднання можливостей органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приватного сектору економіки;

фінансування загальнодержавних програм, державних цільових програм з впровадження ІКТ, соціально важливих проектів, таких як забезпечення доступу до ІКТ у сільській місцевості, а також у важкодоступних районах;

координація розробки та реалізації загальнодержавних програм, державних цільових програм та бізнес-проектів з метою зменшення інвестиційних ризиків, зниження операційних витрат;

сприяння діяльності спеціалізованих бізнес-інкубаторів, технопарків, технополісів, центрів високих інформаційних технологій та інших інноваційних структур з ІКТ.

V. ОЧІКУВАНІ РЕЗУЛЬТАТИ

Впровадження Основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки дасть можливість забезпечити позитивні зміни в життєдіяльності суспільства і людини, а саме: збільшити рівень захисту прав і свобод людини та її добробуту, активізувати участь громадян в управлінні державою, сприяти розвитку демократії; підвищити конкурентоспроможність України, ефективність державного управління, продуктивність праці у всіх сферах економіки, рівень інформаційної безпеки людини, суспільства, держави, ступінь розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, зокрема українського сегменту Інтернету; забезпечити перехід економіки до моделі науково-технічного та інноваційного розвитку, збільшити частку наукоємної продукції, сприяти якості та доступності послуг освіти, науки, культури, охорони здоров'я за рахунок впровадження ІКТ; розширити можливості людини отримувати доступ до національних та світових інформаційних електронних ресурсів; створити нові робочі місця, поліпшити умови роботи і життя людини; поглибити запровадження нормативно-правових засад інформаційного суспільства.

КАБІНЕТ МІНІСТРІВ УКРАЇНИ
РОЗПОРЯДЖЕННЯ

від 15 травня 2013 р. № 386-р Київ

Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні

1. Схвалити Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, що додається.

2. Міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади привести у тримісячний строк власні нормативно-правові акти у відповідність із схваленою цим розпорядженням Стратегією.

Прем'єр-міністр України

М.АЗАРОВ

Інд. 49

СХВАЛЕНО

**розпорядженням Кабінету Міністрів
України від 15 травня 2013 р. № 386-р**

СТРАТЕГІЯ

розвитку інформаційного суспільства в Україні

Загальна частина

Ця Стратегія визначає мету, базові принципи, стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, завдання, спрямовані на їх досягнення, а також основні напрями, етапи і механізм реалізації цієї Стратегії з урахуванням сучасних тенденцій та особливостей розвитку України в перспективі до 2020 року.

Правовою основою розроблення та реалізації Стратегії є Конституція України та Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, інші нормативно-правові акти, відповідно до яких держава створює умови для розбудови інформаційного суспільства в Україні.

У цій Стратегії терміни, що вживаються, мають таке значення:

електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-демократія);

електронна економіка – форма економічних відносин у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг, наданих в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-економіка);

електронна комерція – форма торгівлі товарами та послугами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, що включає всі фінансові та торгові трансакції, які проводяться за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, та бізнес-процеси, пов'язані з проведенням таких трансакцій (далі – е-комерція);

електронна послуга – послуга, надана громадянам та організаціям в електронному вигляді за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-послуга);

електронна культура – форма культури, яка передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-культура);

електронна освіта – форма отримання освіти, що здобувається з використанням виключно інформаційно-комунікаційних технологій (далі – е-освіта);

електронна медицина – діяльність з використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров'я та забезпечення оперативного доступу медичних працівників та пацієнтів до них (далі – е-медицина);

інформаційна інфраструктура – сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій і управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування;

інформаційний ресурс – систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети.

Загальносвітовою тенденцією є трансформація індустріального суспільства у постіндустріальне, що відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, розширення сфери послуг і нематеріального виробництва у результаті науково-технічного прогресу, у тому числі масштабного, глибинного та динамічного проникнення інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання та держави.

Рациональне врахування впливу комплексу таких та інших різновекторних факторів, а також особливостей розвитку держави потребує розроблення скоординованих заходів щодо розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань. З цією метою необхідно об'єднати зусилля держави, бізнесу та громадянського суспільства. На даний час для більшості держав розвиток інформаційного суспільства є одним з національних пріоритетів. При цьому інформаційно-комунікаційні технології є необхідним інструментом соціально-економічного прогресу, одним з основних чинників інноваційного розвитку економіки.

Результати застосування міжнародного досвіду свідчать, що цифрові технології стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економіки багатьох держав світу та визначають основу сталого розвитку в майбутньому.

Розвинуті держави світу на межі XX-XXI століть поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства, що дасть змогу забезпечити рівень суспільного добробуту, здійснити перехід від економіки з паливно-сировинною спрямованістю до економіки, заснованої на знаннях, досягти скорочення числа загроз національній безпеці, залучити громадян до всіх благ інформаційного суспільства.

Сучасний стан розвитку інформаційного суспільства в Україні

Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, іншими нормативно-правовими актами визначено необхідність розвитку інформаційного суспільства, орієнтованого на інтереси людей, відкритого для всіх, в якому кожна людина може створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися і обмінюватися ними, мати можливість повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяти суспільному і особистісному розвитку та підвищувати якість життя.

Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; розроблення на початку 90-х років минулого століття концепції та програми інформатизації; створення різноманітних інформаційно-комунікаційних технологій і загальнодержавних електронних інформаційно-аналітичних систем різного рівня та призначення.

Сформовано основні правові засади побудови інформаційного суспільства шляхом прийняття ряду нормативно-правових актів, які, зокрема, регулюють суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку електронного урядування та відкритого уряду, електронного документообігу, інформаційної безпеки тощо.

Суб’єктами господарювання прискорено запроваджуються нові сучасні інформаційно-комунікаційні технології та рішення щодо створення інформаційних ресурсів і запровадження електронних технологій для підвищення конкурентоспроможності.

Активізується робота із запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі, зокрема освіті, науці, охороні здоров’я, культурі.

Громадяни активно включаються у глобальні процеси створення та використання світових інформаційних ресурсів.

Отже, національна інформаційна сфера перебуває у стані активного становлення, гармонійного включення у глобальний світовий інформаційний простір та є основою розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Суттєві позитивні результати розвитку інформаційного суспільства отримано на регіональному та місцевому рівні, у тому числі в Дніпропетровській та Одеській областях, м. Вінниці, Львові, Славутічі.

Водночас рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України. Основними чинниками, які призвели до гальмування розвитку інформаційного суспільства в Україні, є:

відсутність дієвого механізму виконання завдань розвитку інформаційного суспільства. Реалізація органами виконавчої влади плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, затвердженого роз-

порядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653, не забезпечила створення умов для розвитку інформаційного суспільства в Україні; неефективність роботи Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства, утвореної відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4 (Офіційний вісник України, 2009 р., № 3, ст. 77);

економічна криза, що призвела до зменшення обсягу фінансування робіт у рамках виконання Національної програми інформатизації, внаслідок чого зменшився вплив Програми на процеси інформатизації в державі та посилювалася децентралізація підходів до здійснення заходів з розбудови інформаційного суспільства відповідними державними органами;

відсутність процедури погодження з Адміністрацією Держспецзв'язку створення та розвитку інформаційно-телекомунікаційних систем, в яких оброблятиметься інформація, що є власністю держави, або інформація з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законодавством;

низький рівень взаємодії замовників Національної програми інформатизації щодо погодження Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації завдань (проектів) створення інформаційно-телекомунікаційних систем державними органами.

З огляду на зазначене необхідно:

удосконалити нормативно-правову базу з питань забезпечення розвитку інформаційної сфери та прискорити її адаптацію до європейських правових норм та стандартів;

забезпечити належну координацію дій усіх заінтересованих суб'єктів під час запровадження інструментів е-демократії;

удосконалити інституціональний механізм формування, координації та здійснення контролю за виконанням завдань розбудови інформаційного суспільства;

підвищити рівень інформаційної представленості України в Інтернет-просторі та присутності в ньому українських інформаційних ресурсів;

забезпечити прийняття системних державних рішень, спрямованих на стимулювання створення національних інноваційних структур (центрів, наукових парків і технопарків) для розроблення конкурентоспроможних вітчизняних інформаційно-комунікаційних технологій;

підвищити на державному рівні значущість українського сегмента Інтернету як одного з найважливіших інструментів розвитку інформаційного суспільства та конкурентоспроможності держави;

розробити на національному та місцевому рівні механізм ефективної громадської участі та громадського контролю за реалізацією пріоритету розбудови інформаційного суспільства.

Крім того, уповільнено та недостатньо координується процес впровадження електронного урядування, а саме:

результати розроблення і впровадження на замовлення державних органів інформаційно-комунікаційних технологій не завжди мають системний характер;

повільно впроваджуються сучасні засоби доступу громадян до публічної інформації суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації;

органи місцевого самоврядування порівняно з центральними органами виконавчої влади мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів, а також розвитку інформаційно-технологічної інфраструктури та державних інформаційних систем;

відсутній системний підхід до впровадження електронного документообігу, що взаємодіє в інтегрованій електронній інформаційно-аналітичній системі державних органів, яка призначена насамперед для забезпечення міжвідомчої інформаційної взаємодії;

не виконується завдання з розбудови інформаційної інфраструктури, прийняття рішень та стандартів у галузі електронного обміну інформацією на міжвідомчому рівні, а також між державними органами, громадянами та організаціями, що є особливо актуальним у процесі подальшого розвитку державних електронних інформаційних систем;

не забезпечене надходження та постійне архівне зберігання електронних документів з електронним цифровим підписом;

низьким є рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, що актуалізує питання організації безперервного навчання та оцінки навичок використання інформаційно-комунікаційних технологій;

зберігається цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій;

зберігаються проблеми організації широкосмугового доступу для користувачів і низькі показники якості доступу до Інтернету.

Крім того, збільшується кількість проблем та ризиків, пов'язаних з інформаційною безпекою, а саме:

зберігаються загрози національній безпеці, пов'язані з активним використанням Інтернету і мобільного зв'язку з метою пропаганди протиправної діяльності;

збільшується частка використання інформаційно-комунікаційних технологій для вчинення злочинів, зокрема крадіжок, вимагань, шахрайства;

актуалізуються питання захисту державних інформаційних ресурсів тощо.

За результатами міжнародних досліджень рейтинги України за окремими індексами, що стосуються впровадження інформаційно-комунікаційних технологій, становлять:

глобальний індекс конкурентоспроможності 2011-2012 (WEF Global Competitiveness Index) - 82 місце із 142 держав;

індекс технологічної готовності 2011-2012 (WEF Technological Readiness Index) - 82 місце із 142 держав;

індекс мережевої готовності 2011-2012 (WEF Networked Readiness Index) - 75 місце із 142 держав;
готовність уряду (Government readiness) - 122 місце із 138 держав;
використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (Government usage) - 75 місце із 138 держав;
рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) - 64 місце із 70 держав;
індекс електронного уряду ООН 2012 (UN e-Government Index) - 68 місце із 193 держав.

Проблеми, що перешкоджають підвищенню ефективності використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення якості життя громадян, забезпеченню конкурентоспроможності України, розвитку економічної, соціально-політичної, культурної та духовної сфери суспільства, вдосконаленню системи прийняття державних управлінських рішень, мають комплексний характер і не можуть бути розв'язані на рівні окремих державних органів або адміністративно-територіальних одиниць. Усунення таких проблем потребує значних ресурсів, скоординованого проведення організаційних змін і забезпечення узгодженості дій за відповідним напрямом.

Умовами розвитку інформаційного суспільства є:

забезпечення координуючої ролі держави в реалізації національної інформаційної політики із застосуванням принципів державно-приватного партнерства; організації наукових досліджень, створення та розвитку трудового потенціалу;

концентрація ресурсів держави на пріоритетних завданнях розвитку інформаційного суспільства;

розвиток національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та її інтеграція до світової інфраструктури;

вільний доступ до інформації і знань, крім обмежень, установлених законом;

удосконалення законодавства з питань регулювання суспільних відносин в інформаційній сфері;

підтримка вітчизняних суб'єктів індустрії програмної продукції;

сприяння розвитку міжнародного співробітництва;

постійне вдосконалення бізнес-клімату і розвиток конкуренції;

становлення національної інформаційної індустрії;

впровадження новітніх технологій у систему виробництва і споживання та розвиток високотехнологічного машинобудування.

Мета, принципи та завдання

Метою реалізації Стратегії є формування сприятливих умов для розвитку інформаційного суспільства, соціально-економічного, політичного і культурного розвитку держави з ринковою економікою, що керується європейськими політичними та економічними цінностями, підвищення якості життя громадян, створення широких можливостей для задоволення потреб і вільно-

го розвитку особистості, підвищення конкурентоспроможності України, вдосконалення системи державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Для розвитку інформаційного суспільства необхідно застосовувати принципи:

- рівноправного партнерства державних органів, громадян і бізнесу;
- прозорості та відкритості діяльності державних органів;
- гарантованості права на інформацію, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;
- свободи вираження поглядів і переконань;
- правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- інформаційної безпеки;
- постійного навчання;
- підконтрольності та підзвітності державних органів громадськості;
- сприяння пріоритетному розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- чіткого розмежування повноважень і скоординованої взаємодії державних органів;
- гарантованості повного ресурсного забезпечення національних програм та проектів розвитку інформаційного суспільства.

Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань визначено в Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, які з урахуванням сучасного стану та тенденцій розвитку України включають:

- прискорення процесу розроблення та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління, охорону здоров’я, культуру, освіту, науку, охорону навколишнього природного середовища, бізнес тощо;

- розвиток електронної економіки;

- забезпечення комп’ютерної та інформаційної грамотності громадян насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій у формуванні всебічно розвиненої особистості, та забезпечення неперервності навчання;

- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція до світової інфраструктури;

- підвищення якості та доступності адміністративних послуг, спрощення процедур їх надання і скорочення відповідних витрат, деперсоніфікація надання адміністративних послуг як інструмент зниження рівня корупції;

- розвиток електронної демократії;

- збереження культурної спадщини України шляхом документування її об’єктів на цифрових носіях, забезпечення накопичення і збереженості електронних документів та електронних інформаційних ресурсів;

досягнення ефективної участі регіонів України у процесах становлення інформаційного суспільства, підтримку регіональних і місцевих ініціатив;

захист інформаційних прав громадян та організацій, авторського права, підтримку демократичних інститутів та мінімізацію ризиків “інформаційної нерівності”;

захист персональних даних;

забезпечення відкритості інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі як інститутів громадянського суспільства, так і громадян у процесах підготовки і проведення експертизи проектів актів законодавства, здійснення контролю за результативністю і ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

удосконалення інформаційного законодавства;

поліпшення стану інформаційної безпеки.

Основними завданнями розвитку інформаційного суспільства в Україні є: сприяння кожному громадянину на засадах широкого використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у створенні інформації і знань, їх використанні та обміні ними, виробництві товарів та наданні послуг;

забезпечення гарантій волевиявлення і самореалізації громадянина в інформаційному суспільстві, а також вільного доступу до інформації та знань, крім установлених законом обмежень;

повномасштабне входження України до глобального інформаційного простору;

прискорений розвиток інформаційного сектору економіки, який активно взаємодіє з іншими секторами економіки з метою підвищення темпів економічного зростання;

впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій в усі сфери суспільного життя, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі в процесі реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий уряд” та електронного урядування;

гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених Організацією Об’єднаних Націй, Декларацією принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства.

Етапи та основні напрями реалізації

Реалізація Стратегії передбачається у 2013-2020 роках.

На першому етапі реалізації Стратегії (2013-2015 роки) необхідно досягти цілей та виконати завдання, що визначені Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, внести зміни до плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 653, з метою його актуалізації. Необхідно забезпе-

чити розроблення та прийняття Інформаційного кодексу України, Закону України “Про електронну комерцію”, внести зміни до нормативно-правових актів щодо Національної програми інформатизації, розробити базові норми, правила і регламенти створення, впровадження, модернізації та експлуатації інформаційних ресурсів, інформаційних, інформаційно-аналітичних, інформаційно-телекомунікаційних систем та засобів інформатизації органів державної влади, а також визначити порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил, норм та регламентів.

На другому етапі (2016-2020 роки) передбачається гармонізувати досягнення розвитку інформаційного суспільства в Україні із загальносвітовими та досягти:

- розбудови інформаційної інфраструктури для забезпечення доступу громадян до інформаційних послуг та інформаційно-комунікаційних технологій;

- спрощення процедури доступу громадян до інформації та знань за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, крім обмежень, установлених законом;

- забезпечення сталого розвитку національної економіки за допомогою новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, насамперед е-економіки та е-комерції з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;

- підвищення ефективності та якості державного управління з надання адміністративних послуг в електронній формі, прозорості та відкритості діяльності державних органів, активності громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, здійснення контролю за діяльністю державних органів;

- широке впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в освіту, культуру, архівну справу, охорону здоров'я, охорону навколишнього природного середовища тощо;

- посилення мотивації до використання інформаційно-комунікаційних технологій;

- забезпечення інформаційної безпеки;

- запровадження системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні;

- забезпечення подальшого розвитку Національної системи конфіденційного зв'язку як інтегрованої основи для загальнодержавних інформаційних систем електронної взаємодії державних органів;

- поліпшення кадрового потенціалу у сфері інформаційно-комунікаційних технологій.

Основними напрямками реалізації Стратегії за зазначеними етапами є розвиток таких сфер суспільного життя.

Інформаційна інфраструктура

Формування сучасної інформаційної інфраструктури передбачає:

- розвиток національної, галузевих і регіональних інформаційних систем, мереж та електронних ресурсів, електронних інформаційно-аналітичних систем державних органів та органів місцевого самоврядування;

забезпечення електронної взаємодії державних органів між собою та з громадянами і організаціями;

створення вітчизняними виробниками з урахуванням результатів досліджень ситуаційних центрів, засобів інформатизації, розроблення комп'ютерних програм, зокрема з відкритими кодами, та новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій;

впровадження інтелектуальних інформаційних та інформаційно-аналітичних технологій, інтегрованих систем баз даних та знань, національних інформаційних ресурсів;

створення та застосування суперкомп'ютерних систем, зокрема на основі грід- та "хмарних" технологій;

активізацію впровадження систем електронних розрахунків за придбані товари, виконані роботи та надані послуги;

забезпечення надання усіх видів соціальної допомоги у межах єдиного державного порталу;

створення електронних інформаційних ресурсів з метою забезпечення належного рівня соціального захисту громадян України, іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах;

сприяння впровадженню цифрового телерадіомовлення, розроблення національних стандартів цифрового мовлення з урахуванням європейського досвіду;

створення системи суспільного телебачення і радіомовлення України;

виконання зобов'язань щодо міжнародного співробітництва, спрямованого на розвиток інформаційної інфраструктури та забезпечення розширення участі України у відповідних міжнародних ініціативах;

створення інфраструктури широкосмугового доступу до Інтернету на всій території України;

забезпечення вільного недискримінаційного доступу всіх суб'єктів ринку телекомунікацій до житлових будинків та офісних приміщень для будівництва телекомунікаційної інфраструктури;

створення в усіх населених пунктах України умов для доступу до Інтернету, в тому числі шляхом розбудови мережі пунктів колективного доступу;

прискорення конверсії радіочастотного ресурсу на користь цивільних користувачів;

модернізацію системи телерадіомовлення, розширення зони постійного приймання українських телерадіопрограм;

впровадження новітніх технологій у спеціальні телекомунікаційні мережі, зокрема в Національну систему конфіденційного зв'язку;

розвиток технологій виготовлення оптичних носіїв для довгострокового зберігання інформації;

створення Національного депозитарію електронних інформаційних ресурсів;

приведення державних електронних інформаційних ресурсів у відповідність із стандартами і технічними регламентами, загальнодержавними, галузевими та локальними класифікаторами і довідниками;

впровадження в діяльність державних органів технологій ситуативного управління для підготовки і підтримки прийняття рішень державного управління; розроблення та впровадження національних стандартів і технічних регламентів застосування інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих з відповідними стандартами держав - членів ЄС;

створення та впровадження єдиної загальнодержавної системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

розширення переліку електронних послуг, які можуть надаватися із застосуванням електронних цифрових підписів, у тому числі електронної ідентифікації суб'єктів електронної взаємодії та систем, за допомогою яких здійснюється така взаємодія.

Доступ до інформації та знань

Громадяни повинні мати широкий доступ до інформації та знань, насамперед до публічної інформації. Відкрита інформація є основою дієвого та прозорого процесу прийняття рішень, а також умовою для розвитку демократичного суспільства. Реалізація державної політики повинна сприяти розширенню можливостей отримання інформації для всіх верств населення, у тому числі осіб з обмеженими можливостями, створенню інформаційного наповнення та якісного контенту.

Політика забезпечення доступу до інформації та знань спрямована на: підтримку інституціональних зусиль з нарощення потенціалу;

надання доступу до суспільно необхідної інформації;

запровадження механізму вільного, спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі з використанням Інтернету, до інформації, що міститься в державних реєстрах, у визначених законом випадках;

забезпечення розвитку суспільного телебачення і радіомовлення;

створення та впровадження єдиної інформаційної системи надбань документальної спадщини.

Е-економіка

У сфері е-економіки передбачається стимулювання розвитку електронної економічної діяльності або видів економічної діяльності за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, створення умов для:

розвитку конкурентоспроможних високотехнологічних галузей, зокрема засобів обчислювальної техніки, радіоелектроніки, телекомунікаційного устаткування і програмного забезпечення, високотехнологічного машинобудування;

розвитку електронного ринку як системи економічних відносин у віртуальному просторі, що складаються у процесі торгівлі послугами або товарами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

стимулювання створення нових підприємств, зайнятих виробництвом високотехнологічного устаткування і продукції;

збільшення обсягів експорту продукції і послуг;

підвищення економічної ефективності використання об'єктів інтелектуальної власності.

Одним з основних завдань формування е-економіки є розвиток електронного бізнесу. Зазначене завдання розв'язується шляхом розвитку і застосування підприємствами технологій та інструментів електронної торгівлі; використання електронного цифрового підпису і забезпечення інформаційної безпеки; впровадження системи дистанційного обслуговування у банківській системі; забезпечення подальшої інтеграції національної платіжної системи з міжнародними платіжними системами. Створення е-економіки сприятиме конкурентоспроможності національної економіки, розвитку виробництва товарів і послуг з високою доданою вартістю.

Основою формування е-економіки є надійна і безпечна взаємодія всіх суб'єктів у процесі провадження комерційної діяльності.

Формування системи електронної звітності з метою зменшення витрат часу громадян та організацій на підготовку та подання звітності відповідним державним органам за принципом “єдиного вікна”.

На даний час необхідно насамперед розробити нормативно-правову базу у сфері е-комерції та її гармонізації з міжнародними стандартами.

Електронне урядування

Впровадження електронного урядування, створення електронного уряду та становлення е-демократії передбачають нові форми організації діяльності та взаємодії державних органів з громадянами та організаціями. Основними засадами розвитку електронного урядування відповідно до законів України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, “Про Національну програму інформатизації” та Концепції розвитку електронного урядування в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 97, ст. 3443), є:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи “Електронний Уряд”;

- забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню та бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;

- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- впровадження в діяльність державних органів типових організаційно-технологічних рішень та забезпечення їх ефективного функціонування;

- впровадження відомчих інформаційних систем планування та управлінської звітності в рамках створення єдиної державної системи контролю результативності діяльності державних органів щодо забезпечення розвитку соціально-економічної сфери;

- нормативно-правове регулювання процедури забезпечення архівного зберігання електронних документів;

- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг для забезпечення надання органами виконавчої влади, іншими державними орга-

нами, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування адміністративних послуг громадянам і організаціям;

здійснення додаткових заходів, спрямованих на створення сприятливих умов для надання послуг із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема особам, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

підвищення ефективності та прозорості процедури здійснення державних закупівель з урахуванням інтенсифікації впровадження системи електронних державних закупівель;

поширення досвіду, набутого під час реалізації пілотних проектів у сфері е-урядування, зокрема таких як “Електронне міністерство”, “Електронний регіон”, “Електронне місто”, “Електронне село”;

організація та впровадження у рамках виконання міжнародної програми “Бібліоміст – глобальні бібліотеки в Україні” ініціативи “Публічні бібліотеки - мости до електронного урядування”;

проходження державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування навчання з питань впровадження електронного урядування.

Е-демократія

Впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у систему суспільних відносин дає змогу розширити можливості суспільно-політичної участі громадян, створити умови для зростання громадської активності та становлення е-демократії. Основними засадами та напрямками розвитку е-демократії, що визначені Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, схваленою розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250 (Офіційний вісник України, 2010 р., № 97, ст. 3443), Стратегією державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, затвердженою Указом Президента України від 24 березня 2012 р. № 212, та планом дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, схваленим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220, є:

удосконалення нормативно-правового забезпечення у частині організації електронної взаємодії громадян та організацій з державними органами;

активне використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій для забезпечення участі громадян та організацій у формуванні та реалізації державної політики, у тому числі шляхом підтримки пілотних інтернет-проектів;

формування мережевої культури комунікації на засадах партнерства;

визнання важливої ролі засобів масової інформації як майданчиків для публічних форумів та дискусій, за допомогою яких громадяни мають можливість відстоювати свої суспільні інтереси;

створення та впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи “Електронний парламент України”, яка забезпечить доступ громадян до інформації про парламентську діяльність та документів, а також стимулює розвиток рівноправного цілісного інформаційного суспільства у результаті використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і стандартів;

створення на базі Національного центру підтримки електронного урядування системи інтерактивної взаємодії з громадянами з використанням наявних соціальних мереж “Ми розвиваємо електронне урядування”;

сприяння співпраці державних органів з інститутами громадянського суспільства, експертами та міжнародними партнерами у розробленні проектів нормативно-правових актів, стандартів та впровадженні пілотних проектів електронної демократії з дотриманням прав людини та верховенства права.

Е-освіта

Однією з основних умов успішної реалізації державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства є забезпечення навчання, виховання, професійної підготовки людини для роботи в інформаційному суспільстві.

Основними засадами розвитку інформаційного суспільства та Національною доктриною розвитку освіти визначено пріоритетні заходи, що спрямовані на реалізацію державної політики у зазначеній сфері, здійснення яких, зокрема, забезпечить удосконалення навчально-виховного процесу, доступність та ефективність освіти, підготовку молодого покоління до життєдіяльності в інформаційному суспільстві, створить умови для приведення рівня і якості освітнього потенціалу у відповідність з вимогами кадрового забезпечення інноваційного розвитку України, а саме:

забезпечення поступової інформатизації системи освіти, спрямованої на задоволення освітніх інформаційних і комунікаційних потреб учасників навчально-виховного процесу;

формування та впровадження інформаційного освітнього середовища в системі загальної середньої, позашкільної, професійно-технічної, вищої та післядипломної освіти;

розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності залежно від конкретних потреб, а також випуск електронних підручників та енциклопедій;

створення інформаційної системи підтримки освітнього процесу, системи інформаційно-аналітичного забезпечення у сфері управління навчальними закладами, інформаційно-технологічного забезпечення моніторингу освіти;

забезпечення у повному обсязі навчальних закладів комп’ютерними комплексами та мультимедійним обладнанням;

розвиток мережі електронних бібліотек на всіх освітніх рівнях;

створення системи дистанційного навчання, у тому числі для осіб з обмеженими можливостями та дітей, які перебувають на довготривалому лікуванні, та забезпечення на їх основі ефективного впровадження і використання інформаційно-комунікаційних технологій на всіх освітніх рівнях усіх форм навчання;

забезпечення навчально-виховного процесу засобами інформаційно-комунікаційних технологій, а також доступу навчальних закладів до світових інформаційних ресурсів;

створення відкритої мережі освітніх ресурсів;

створення національного науково-освітнього простору, який ґрунтуватиметься на об'єднанні різних національних багатоцільових інформаційно-комунікаційних систем;

розроблення методологічного забезпечення у частині використання комп'ютерних мультимедійних технологій у процесі викладання предметів та дисциплін;

удосконалення навчальних планів, відкриття нових спеціальностей з новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, втілення принципу "освіта протягом усього життя";

забезпечення вільного доступу до засобів інформаційно-комунікаційних технологій та інформаційних ресурсів, особливо у сільській місцевості та важкодоступних населених пунктах;

підвищення рівня комп'ютерної грамотності населення, зокрема пенсіонерів, малозабезпечених осіб та осіб, що потребують соціальної допомоги та реабілітації;

створення умов для оволодіння протягом найближчих п'яти років усіма випускниками шкіл комп'ютерною грамотністю;

забезпечення всіх навчальних закладів широкосмуговим доступом до міжнародних науково-освітніх мереж та Інтернету.

Наука та інновації

У сучасному світі конкурентоспроможність держав підвищується насамперед у результаті розвитку науки та інновацій, що забезпечується прискореним запровадженням інформаційно-комунікаційних технологій, створенням на їх основі нових ресурсів, методів, інструментів, технологій.

Для створення зазначених умов необхідно:

стимулювати розвиток наукових та науково-технічних досліджень шляхом запровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема технологій розвитку наукової мережі УРАН, приєднання до світових комп'ютерних мереж, у тому числі наукової мережі GEANT, стимулювання оновлення парку суперкомп'ютерів;

прискорити розвиток національної системи цифрової науково-технічної інформації, забезпечивши при цьому створення цифрових ресурсів та електронних баз даних наукової та науково-технічної інформації;

забезпечити доступ до іноземних цифрових ресурсів та електронних світових баз даних наукової та науково-технічної інформації;

стимулювати розвиток українського сегмента мереж наукової співпраці та наукових колективів;

надавати державно-приватну підтримку в реалізації проектів створення електронних наукових ресурсів з відкритим доступом.

Особливу увагу в розбудові інформаційного суспільства необхідно приділити випереджальному розвитку фундаментальних і прикладних наукових досліджень та наукоємних технологій, інноваційному розвитку вітчизняної індустрії програмування, інфраструктури виробництва інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-культура

Основними пріоритетами діяльності є створення електронних версій культурного надбання бібліотек, музеїв, архівів, образотворчого мистецтва (живопис, графіка, скульптура), нерухомого культурного надбання (архітектура, ландшафт), кіно, телебачення тощо.

З метою розвитку е-культури необхідно здійснювати заходи щодо:

підвищення ефективності використання і забезпечення доступу до документів, які зберігаються у бібліотечних фондах, з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, зокрема шляхом виконання Державної цільової національно-культурної програми створення єдиної інформаційної бібліотечної системи “Бібліотека – XXI”, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 17 серпня 2011 р. № 956 (Офіційний вісник України, 2011 р., № 71, ст. 2672);

сприяння створенню в електронній формі культурних цінностей, їх збереженню та забезпеченню широкого доступу;

забезпечення процесів переведення в електронну форму документів архівних, бібліотечних, музейних фондів, інших фондів закладів культури та створення електронних інформаційно-пошукових систем з історії, культури, народної творчості, сучасного мистецтва України, зокрема підвищення рівня забезпечення збереженості документів Національного архівного фонду;

накопичення національних інформаційних ресурсів в економічній, науково-технічній, соціальній, національно-культурній сфері, охороні навколишнього природного середовища з обов’язковим створенням української лінгвістичної системи та українського лінгвістичного порталу в Інтернеті;

створення необхідної техніко-технологічної інфраструктури, електронних інформаційних ресурсів в архівах, бібліотеках, музеях, науково-дослідних установах з визначенням вимоги щодо обов’язковості сумісності таких ресурсів;

реалізація пілотного проекту “Єдина інформаційна система надбань документальної спадщини”;

підтримка діяльності державних та інших організацій із збереження в суспільстві культурних і моральних цінностей, традицій патріотизму і гуманізму з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Е-медицина

Відповідно до програми Європейського Союзу “Європейська стратегія здоров’я 2020” необхідно розробити та забезпечити виконання Загальнодержавної програми “Здоров’я – 2020: український вимір”, що сприятиме вдосконаленню підходів до методів розв’язання актуальних проблем у галузі охорони здоров’я.

Принципово новим для України підходом до реформування медичної галузі є створення єдиної (інтегрованої) інформаційно-аналітичної системи обліку стану здоров’я громадян України, а також іноземців та осіб без громадянства, що перебувають в Україні на законних підставах, на основі електронної ідентифікації пацієнтів у закладах охорони здоров’я, збору даних профілактичних обстежень з метою подальшого використання в аналітичних, експертних і статистичних системах. Важливою умовою створення зазначеної

системи є забезпечення дотримання норм статті 8 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, створення системи дистанційного консультування та діагностики з використанням інформаційно-комунікаційних технологій, що об'єднують великі заклади охорони здоров'я та наукові установи.

Е-медицина повинна забезпечувати взаємодію між пацієнтами, медичними працівниками та установами за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Основними напрямками діяльності в галузі розвитку е-медицини є:

- впровадження автоматизованих інформаційних галузевих систем, які, зокрема, дають змогу перейти до ведення медичної документації в електронному вигляді;
- розвиток телемедицини;
- удосконалення розвитку системи моніторингу стану здоров'я населення;
- створення та впровадження нових комп'ютерних технологій профілактики захворювань, діагностики, забезпечення лікувальних процесів;
- створення загальнодоступних електронних медичних ресурсів.

Охорона навколишнього природного середовища

Основою розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури у сфері охорони навколишнього природного середовища є створення і забезпечення роботи мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи забезпечення доступу до екологічної інформації, побудованої з використанням геоінформаційних технологій збирання, зберігання, обробки та передачі екологічної інформації з метою проведення аналізу, моделювання і прогнозування стану охорони навколишнього природного середовища. Інформаційно-аналітична система, що функціонуватиме на основі інтегрованої інформації про різні види виробничої діяльності, повинна вирішувати питання прогнозування забруднення навколишнього природного середовища, проведення аналізу та оцінки ризику еколого-економічних конфліктів, прогнозування наслідків техногенного впливу і природних катастроф для надійного захисту екологічного простору України та раціонального використання природних ресурсів.

Основною метою управління станом охорони навколишнього природного середовища є створення сприятливих умов для збереження безпечного для існування живої і неживої природи навколишнього середовища, захисту життя і здоров'я населення від негативного впливу, зумовленого забрудненням навколишнього природного середовища, досягнення гармонійної взаємодії суспільства і природи, охорони, раціонального використання і відтворення природних ресурсів. Регіональними елементами мережі загальнодержавної екологічної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи є такі об'єкти моніторингу, як атмосферне повітря, поверхневі та підземні води, ґрунти і зелені насадження, екзогенні процеси, окремо необхідно виділити транспортні магістралі, промислові підприємства та міські інженерні господарства.

Для вдосконалення системи охорони навколишнього природного середовища необхідно забезпечити:

- використання та розвиток інформаційно-комунікаційних технологій у сфері екології і використання природних ресурсів;

реалізацію проектів і виконання програм з використанням інформаційно-комунікаційних технологій у галузі сталого виробництва, споживання, екологічно безпечної утилізації та переробки відповідних компонентів;

створення на базі інформаційно-комунікаційних технологій систем прогнозування та моніторингу впливу природних і техногенних катастроф на навколишнє природне середовище.

Інформаційна безпека

Забезпечення інформаційної безпеки у процесі використання інформаційно-комунікаційних технологій є однією з найважливіших умов успішного розвитку інформаційного суспільства. Пріоритетами діяльності в галузі забезпечення інформаційної безпеки є:

сприяння виробництву конкурентоспроможного національного інформаційного продукту;

сприяння вітчизняному виробництву засобів захисту інформації, створенню захищених інформаційно-телекомунікаційних систем, запровадження сучасних захищених інформаційних технологій в інтересах державного управління;

створення ефективної системи виявлення та запобігання загрозам державних електронних інформаційних ресурсів, у тому числі щодо протидії розповсюдженню комп'ютерних вірусів, програмних і апаратних закладок, а також витоку інформації технічними каналами та за рахунок несанкціонованих дій;

забезпечення цілісності, доступності та конфіденційності інформаційних ресурсів України, які створюють умови для розвитку особи, стійкого функціонування суспільства і держави, захисту персональних даних та інформації, що перебуває у володінні фізичних, юридичних осіб та держави, від зовнішніх і внутрішніх інформаційних загроз, зокрема шляхом протидії комп'ютерним злочинам;

забезпечення безпеки інформаційно-телекомунікаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування, інформаційно-телекомунікаційних систем, які функціонують в інтересах управління державою, задовольняють потреби оборони та безпеки держави, кредитно-банківських та інших сфер національної економіки, систем управління об'єктами критичної інфраструктури;

удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення інформаційної безпеки, зокрема кібернетичної безпеки національної критичної інфраструктури;

впровадження захищеного механізму ідентифікації учасників електронної взаємодії;

формування системи моніторингу безпеки інформаційних ресурсів та систем.

Міжнародне співробітництво

Основними напрямками реалізації цієї Стратегії в рамках міжнародного співробітництва у сфері розвитку інформаційного суспільства є:

дотримання рішень Окінавської хартії глобального інформаційного суспільства (2000 року), Женевського (2003 рік) та Туніського (2005 рік) всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, Європейської стратегії взаємодії (2008 рік), рамкових європейських програм;

участь державних органів у міжнародному інформаційному обміні;
участь державних органів у створенні системи міжнародної інформаційної безпеки, удосконалення взаємодії спеціально уповноважених державних органів України та іноземних держав у сфері запобігання, виявлення, припинення та ліквідації наслідків використання інформаційно-комунікаційних технологій у терористичних та інших злочинних цілях;
участь України в міжнародних дослідницьких проектах за основними напрямками розвитку науки, технологій і техніки;
участь у розробленні міжнародних стандартів у сфері інформаційних і телекомунікаційних технологій, гармонізація національної системи стандартів та сертифікації у зазначеній сфері з міжнародною;
участь у європейських програмах розвитку інформаційного суспільства та Ініціативі “Партнерство “Відкритий Уряд”;
участь у реалізації Стратегії співробітництва держав - учасниць СНД у розбудові та розвитку інформаційного суспільства.

Основний механізм впровадження Стратегії

Заходи щодо реалізації Стратегії, органи, відповідальні за їх виконання, та строки виконання таких заходів визначаються у планах заходів щодо її реалізації, насамперед у Національному плані дій щодо впровадження Програми економічних реформ на відповідний рік.

Реалізація положень Стратегії здійснюється також шляхом включення відповідних заходів до переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації.

Реалізація положень Стратегії, виконання планів заходів, моніторинг стану їх виконання здійснюються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на підставі, у межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Однією з умов успішної реалізації Стратегії є розроблення і впровадження системи моніторингу з урахуванням об’єктивних показників. Моніторинг реалізації Стратегії проводить Держінформнауки. До проведення моніторингу з метою дотримання об’єктивності та неупередженості залучатимуться неурядові організації, незалежні інститути та експерти.

Результати моніторингу включаються до щорічної доповіді про стан інформатизації в Україні, яка згідно із Законом України “Про Національну програму інформатизації” подається Кабінетом Міністрів України Верховній Раді України.

Інститути громадянського суспільства здійснюють контроль за діяльністю державних органів щодо реалізації Стратегії, зокрема шляхом проведення громадської експертизи проектів нормативно-правових актів та концептуальних документів з питань інформаційного суспільства.

Результати моніторингу можуть бути підставою для коригування планів заходів з реалізації Стратегії.

Фінансове забезпечення реалізації Стратегії

Фінансування заходів щодо реалізації Стратегії здійснюється за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів, інвестицій підприємств та органі-

зацій, грантів міжнародних організацій, а також інших не заборонених законодавством джерел.

Обсяги видатків на виконання заходів уточнюються щороку з урахуванням можливостей державного та відповідних місцевих бюджетів, конкретизації завдань за підсумками виконання у попередні роки.

Поширення ідей розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань

З метою поширення ідей розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань для кожного громадянина держава вживатиме заходів для організації та проведення конференцій, форумів, семінарів, засідань за круглим столом, сприяння залученню засобів масової інформації, використання нових медіа-ресурсів, створення та підтримки інформаційних веб-сайтів, видання буклетів, брошур, книжок, у тому числі на електронних носіях.

Оціночні (контрольні) показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства в Україні

Для оцінки стану розвитку інформаційного суспільства в Україні та досягнення основних стратегічних цілей, що визначені Стратегією, використовуються контрольні показники та індикатори Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, результати державних статистичних спостережень у сфері інформатизації та індекси міжнародних рейтингів розвитку інформаційного суспільства.

За результатами виконання Стратегії необхідно досягти контрольних показників згідно з таблицею:

Таблиця

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства

Найменування індексу	Значення індексу за роками		
	2013	2015	2020
1. Глобальний індекс конкурентоспроможності (WEF Global Competitiveness Index)	70 місце	65 місце	50 місце
2. Індекс технологічної готовності (WEF Technological Readiness Index)	80 місце	65 місце	50 місце
3. Індекс мережевої готовності (WEF Networked Readiness Index)	73 місце	65 місце	60 місце
4. Готовність уряду (Government readiness)	120 місце	90 місце	60 місце
5. Використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (Government usage)	73 місце	65 місце	55 місце
6. Рейтинг за електронною готовністю (EIU eReadiness Ranking)	63 місце	58 місце	50 місце
7. Індекс електронного уряду ООН (UN e-Government Index)	65 місце	60 місце	50 місце
8. Частка користувачів Інтернетом, відсотків	40	50	75
9. Частка електронного документообігу між органами державної влади в загальному обсязі документообігу, відсотків	25	50	75
10. Частка документів Національного архівного фонду, переведених в електронну форму, в загальному обсязі суспільно значущих документів, відсотків	5	15	30
11. Частка бібліотечних фондів, переведених в електронну форму, в загальному обсязі фондів, відсотків	5	20	50
12. Показник охоплення населення цифровим наземним ефірним теле-радіомовленням, у тому числі телебаченням високої чіткості, відсотків	15	50	100
13. Частка адміністративних послуг в електронному вигляді, відсотків	10	40	50
14. Частка населення та суб'єктів господарювання як користувачів адміністративних послуг в електронному вигляді, відсотків	10	40	50

Оцінка ефективності реалізації Стратегії повинна ґрунтуватися на результатах виконання планів заходів та планів дій з розвитку інформаційного суспільства, позиції України у міжнародних рейтингах, результатах моніторингу України, отриманих міжнародними організаціями, результатах статистичних спостережень Держстату, соціологічних досліджень та опитувань громадськості.

Очікувані результати

Реалізація Стратегії дасть змогу:

- підвищити національну конкурентоспроможність у результаті розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах;

- підвищити якість життя шляхом забезпечення економічного зростання, надання якісного доступу до послуг у сферах інформації, освіти, науки, охорони здоров'я, урядування та широкого використання інформаційно-комунікаційних технологій;

- створити нові робочі місця, розширити можливості населення щодо працевлаштування;

- підвищити рівень соціального захисту вразливих верств населення, зокрема осіб, які потребують соціальної допомоги та реабілітації;

- створити сучасну захищену інформаційну інфраструктуру та забезпечити створення умов для безпечного функціонування національної критичної інфраструктури;

- сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян щодо участі у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

ГЛОСАРІЙ

Адміністративні послуги – публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування, іншими уповноваженими особами і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень (тобто прийняттям владних рішень / вчиненням реєстраційних дій тощо).

Архітектура (лат. *Architectura*) – концепція, що визначає загальну логічну організацію, модель, структуру, виконувані функції і взаємозв'язок компонентів складного об'єкта.

Архітектура електронного урядування – комплекс організаційно-технічних і нормативно-правових вимог, що забезпечує узгоджений і взаємопов'язаний розвиток державних інформаційних систем з метою формування нової форми організації діяльності органів державної влади за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій, а саме реалізації концепції електронного урядування.

База даних (БД) – упорядкований набір логічно взаємопов'язаних даних, що використовується спільно, призначений для задоволення інформаційних потреб користувачів.

Вертикальні портали – вузькопрофільні портали, спрямовані на доступ та обслуговування конкретних тематичних функцій (сервісів, додатків) тієї чи іншої сфери діяльності (тобто зорієнтовані на конкретну тематику, яку вони розкривають “вглиб” – звідси й визначення “вертикальний”).

Горизонтальні портали – портали загального характеру, служби яких об'єднують та інтегрують різні специфічні додатки та інструменти (охоплюють різномірні тематичні напрями, розкриваючи їх “паралельно” або “горизонтально”).

Глобалізація культурно-ідеологічна (ментальна) – комплексний процес “уніфікації” традицій, релігій, культури та ідеології, що має тривалу історію. Важливим аспектом “ментальної” глобалізації є безперервний процес уніфікації культурних надбань людства. У перспективі можна очікувати появу глобальної “кроскультури”.

Громадянське суспільство – 1) структурна одиниця (сфера) суспільства, що позначає зону між індивідом і державою; 2) суспільство в цілому, яке розглядається до того ж як мета, ідеал (“Ми будемо громадянське суспільство” – один із звичних виразів реформаторської лексики); 3) сукупність платників податків, які, як вважається, наймають державних чиновників; 4) недержавна сфера політичного життя, як типове вираження цієї сфери фігурує, зокрема, багатопартійність; 5) неполітичні форми суспільної активності на кшталт громадянських ініціатив; і т. ін.

Державна інформаційна політика – регулююча діяльність державних органів, спрямована на розвиток інформаційної сфери суспільства. Охоплює не лише інформаційні системи, телекомунікації і ЗМІ, а й усю сукупність виробництва та відносин, пов'язаних зі створенням, одержанням, зберіганням, обробкою, використанням і поширенням інформації у всіх її видах.

Державна послуга – нормативно закріплена послуга, що надається державними органами громадянам, бізнесу або іншим державним органам.

Документ – матеріальний носій, що містить інформацію, основними функціями якого є її збереження та передавання у часі та просторі.

Електронна демократія – форма організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій.

Електронна комерція – будь-яка форма угод, за якої взаємодія сторін здійснюється із застосуванням можливостей інформаційно-комунікаційних технологій, систем і мереж. **Е.к.** – це форма торгівлі товарами та послугами за допомогою ІКТ, що включає всі фінансові та торговельні трансакції, бізнес-процеси, пов'язані з проведенням таких трансакцій.

Електронна культура (e-культура) – форма культури, яка передбачає стимулювання та мотивування поширення здобутків у сфері культури за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронна освіта (e-освіта, e-Learning) – комплексна система з надання будь-яких послуг у галузі освіти на рівні держави або регіону. Серед таких послуг – здобуття освіти з використанням ІКТ, надання інформації про навчальні заклади та організацію навчання, загальнодержавна атестація (тестування), організація прийому до навчальних закладів тощо. Важливою складовою e-освіти є дистанційне навчання – процес навчання в електронній формі через мережу Інтернет.

Електронне здоров'я (e-здоров'я, e-Health) – система управління державною та регіональною медициною, що ґрунтується на інформаційно-комунікаційних технологіях і нормативно-методологічній базі та дає змогу реалізувати весь комплекс надання медичної допомоги населенню. Складовою **Е.з.** є **телемедицина** – комплекс організаційних, технологічних і фінансових заходів, що забезпечує діяльність системи надання дистанційної консультаційно-діагностичної медичної послуги, за якої пацієнт або лікар, що безпосередньо проводить його обстеження або лікування, отримує дистанційну консультацію фахівця-медика, використовуючи сучасні ІКТ.

Електронне правосуддя (e-правосуддя, e-юстиція, e-Justice) – власне електронне судочинство та всі супутні судочинству процеси, включаючи організацію діяльності суду, не пов'язану з чиненням правосуддя.

Електронне урядування (e-урядування, e-Governance) – 1) форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян; 2) спосіб організації виконавчої влади і місцевого самоврядування за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування певних служб

у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. **Е.у.** передбачає здійснення державного управління, яке базується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій і цінностях відкритого громадянського суспільства. Характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для суспільного контролю й ініціатив.

Електронний бізнес (*e-бізнес, e-Business*) – будь-яка підприємницька діяльність (розробка та виробництво продукції, комплексне управління виробництвом, управління енергетичними, матеріальними, фінансовими, трудовими ресурсами, ризик-менеджмент, збут тощо), яка здійснюється з використанням інформаційно-комунікаційних технологій.

Електронний документ – документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи його обов’язкові реквізити, склад та порядок розміщення яких визначається законодавством.

Електронний парламент (*e-парламент, e-Parliament*) – нова форма участі громадян і організацій громадянського суспільства в законотворчих процесах, а також організації діяльності і взаємодії суб’єктів права законодавчої ініціативи та інших учасників законодавчого процесу на основі використання ІКТ на всіх етапах законотворчості: від виявлення потреб у правовому регулюванні певних громадських стосунків, планування законопроектної роботи і розробки законопроекту до його внесення на розгляд і розгляду в законодавчому (представницькому) органі, підписання і публікації закону.

Електронний уряд (*E-Government*) – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб’єктами господарювання.

Електронний підпис – дані в електронній формі, які додаються до інших електронних даних або логічно з ними пов’язані та призначені для ідентифікації підписувача цих даних.

Електронний цифровий підпис (ЕЦП) – вид електронного підпису, отриманого за результатом криптографічного перетворення набору електронних даних, який додається до цього набору або логічно з ним поєднується і дає змогу підтвердити його цілісність та ідентифікувати підписувача. ЕЦП накладається за допомогою особистого ключа та перевіряється за допомогою відкритого ключа.

Електронні державні (муніципальні) послуги – завершений процес законодавчо визначеної реалізації управлінських сервісів (послуг) органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій через відповідні центри отримання та Екстранет-портали надання за принципом “єдиного вікна” в рамках електронної взаємодії різних суб’єктів влади між собою (*government to government, G2G*), населенням (*government to citizen, G2C*) та бізнесом (*government to business, G2B*), із застосуванням електронно-цифрового підпису та за умови здійснення електронних платежів (для платних послуг).

Електронні інформаційні ресурси (e-ресурси) – систематизовані дані, інформація та знання, що мають цінність у певній предметній галузі і можуть бути використані людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

Електронні послуги державного управління – процес формування та реалізації управлінських сервісів органів виконавчої влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій у рамках електронної взаємодії різних суб'єктів влади та громадськості.

Елементарна державна послуга – послуга, в якій мають потребу громадяни, бізнес або інші установи та яка реалізується і надається в рамках взаємодії з однією установою.

Ідеологія інформаційного суспільства – система світоглядних цінностей, що припускає кардинальні зміни змісту інформаційної політики суб'єкта соціально-політичних відносин і стратегій його поведінки в інформаційному суспільстві, тобто стратегій, що відображають можливі варіанти поведінки (функціонування) певного суб'єкта (соціальної, політичної системи) у сучасному інформаційному світі. Інформаційне суспільство продукує нові форми конфліктів – *інформаційні війни*, які фактично не були відомі в суспільстві індустріального або, у всякому разі, не були настільки інтенсивними, не набували таких масштабів й не становили такої загрози для безпеки суспільства.

Інформація з обмеженим доступом – інформація, шкода від оприлюднення якої переважає суспільний інтерес, пов'язаний з її отриманням, і становить загрозу національній безпеці, обороні, перешкоджає запобіганню злочину тощо. До **І. з о. д.** належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

Інформатизація – організаційний соціально-економічний і науково-технічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, суспільних об'єднань на основі формування та використання інформаційних ресурсів.

Інформаційна безпека системи соціально-політичних відносин сучасного інформаційного суспільства – такий стан системи інформаційних відносин, у якому система здатна успішно, стійко й беззупинно розвиватися в умовах інтенсивного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, що справляють на систему як стабілізуючий, так і деструктивний інформаційний вплив.

Інформаційна війна – політичний конфлікт, що виникає в результаті зіткнення двох або більше різноспрямованих політичних сил з метою розв'язання суперечностей з приводу влади й здійснення політичного керівництва, а також перерозподілу їх ролі, місця й функцій у політичній системі інформаційного суспільства, в якому зіткнення конфліктуючих сторін відбувається у формі інформаційно-психологічних операцій із застосуванням інформаційної зброї.

Інформаційна геополітика – одне із сучасних визначень **геополітики**, що розкриває її як галузь знання, яка вивчає закономірності взаємодії політики із системою неполітичних факторів, що формують географічне середовище (характер розташування, рельєф, клімат, ландшафт, корисні копалини, еко-

номіка, екологія, демографія, соціальна стратифікація, військова міць). Геополітика традиційно поділяється на фундаментальну і прикладну. Прикладна геополітика часто називається геостратегією, яка розглядає умови прийняття оптимальних політичних рішень, що зачіпають перераховані вище фактори. У прикладному аспекті **І.г.** являє собою діяльність суб'єкта управління щодо прийняття й реалізації політичних (управлінських) рішень залежно від умов, що складаються в інтегральних “віртуалізованих” просторових координатах. Метою **І.г.** є досягнення, підтримка, зміцнення й розширення влади (впливу) у цих координатах (просторах). Така мета досягається переважно шляхом вирішення завдань послаблення (“усунення” з простору конкурентної боротьби) конкуруючих співтовариств і завоювання, утримання й розширення контролю над життєво важливими ресурсами: інтегрованими або такими, що цілком перебувають в інформаційному просторі.

Інформаційна глобалізація – один з найбільш показових інтеграційних процесів, які відбуваються в цей час у рамках і під впливом глобалізації, що включає розвиток комунікацій (у тому числі таких, що використовують космічний простір), створення глобальних інформаційних мереж, комп'ютеризацію багатьох сфер життєдіяльності людини.

Інформаційна загроза – сукупність умов і чинників, що створюють потенційну або реально існуючу небезпеку порушення конфіденційності, доступності і (або) цілісності інформації.

Інформаційна інфраструктура – сукупність різноманітних інформаційних (автоматизованих) систем, інформаційних ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, засобів комунікацій та управління інформаційними потоками, а також організаційно-технічних структур, механізмів, що забезпечують їх функціонування.

Інформаційна система (*англ. Information System*) – організаційно-технічна система, яка впорядковує сукупність елементів (людей, документів, даних, інформації тощо) та інформаційних технологій, що реалізують інформаційні процеси, підтримують управлінську діяльність і прийняття рішень.

Інформаційне забезпечення діяльності органів влади – збирання, отримання, опрацювання та аналіз інформації, потрібної для здійснення державно-управлінської діяльності.

Інформаційне суспільство – стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, за якого основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної діяльності громадян.

Інформаційний ресурс – систематизована інформація або знання, що мають цінність у певній предметній галузі і можуть бути використані людиною у своїй діяльності для досягнення певної мети.

Інформаційний конфлікт – зіткнення інтересів двох або кількох суб'єктів інформаційних відносин з метою загострення або розв'язання супе-

речностей з питань поділу влади й здійснення політичного керівництва в інформаційному просторі, а також із приводу перерозподілу їх ролі, місця й функцій у соціально-політичній системі інформаційного суспільства.

Інформаційний менеджмент – спеціальна галузь *менеджменту*, до сфери якого віднесено сукупність необхідних для управління рішень на всіх етапах функціонування установи (підприємства, підрозділу), що включає певні дії, пов'язані як з інформацією у всіх її формах й станах, так і з установою в цілому. При цьому здійснюється *управління інформацією* – інформаційними потоками та інформаційними ресурсами (обробка інформації), а також *управління за допомогою інформації* (управлінська технологія або власне менеджмент).

Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – сукупність методів, виробничих процесів і програмно-технічних засобів, інтегрованих з метою збирання, обробки, зберігання, поширення, відображення і використання інформації в інтересах її користувачів.

Інформаційно-технологічна інфраструктура електронного урядування (ІТ-інфраструктура) – комплекс взаємопов'язаних організаційних систем, правових та нормативних баз, інформаційних ресурсів, програмно-технічних засобів, який забезпечує функціонування і розвиток електронного урядування.

Інформація – будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

Інфраструктура інформаційна (*англ. Information infrastructure*) – комплекс програмно-технічних засобів, організаційних систем та нормативних баз, який забезпечує організацію взаємодії інформаційних потоків, функціонування і розвиток засобів інформаційної взаємодії та інформаційного простору країни або організації.

Композитна державна послуга – сукупність елементарних послуг.

Комунікативний менеджмент – наукове управління потоками інформаційної взаємодії людей, їх груп, громадських та політичних формувань з метою вирішення стратегічних і тактичних завдань у розвитку суспільних відносин.

Комунікативний процес – процес взаємодії між різними суб'єктами комунікації, під час якого здійснюється обмін інформацією. **К. п.** включає динамічну зміну етапів формування, передачі, прийому, розшифровки і використання інформації в обох напрямках при взаємодії комунікантів. Поняття “**К. п.**” здебільшого використовується для позначення функції взаємодії в процесі комунікації.

Конфіденційна інформація – інформація, доступ до якої обмежений фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному нею порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених нею умов. Не може бути віднесена до **К.і.** інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації.

Маркетинг – 1) вид людської діяльності, який спрямовано на задоволення потреб споживання шляхом обміну; 2) наука управління організацією, що вивчає методи найбільш повного задоволення потреб суспільства в това-

рах і послугах; 3) комплексна система організації виробництва й збуту продукції, орієнтована на задоволення потреб споживачів і одержання прибутку на основі дослідження й прогнозування ринку; 4) діяльність у сфері ринку товарів, послуг, цінних паперів, здійснювана з метою стимулювання збуту товарів і послуг, розвитку й прискорення обміну.

Маркетинг у державному управлінні – підхід у державному управлінні, головним завданням якого є забезпечення громадян і виробників державних послуг, що виступає як специфічна форма реалізації маркетингу. Конкретніше – це маркетингова діяльність державних органів, які виступають виробниками, споживачами або посередниками в процесах обміну товарами, послугами, ідеями та іншими цінностями.

Маркетинг державних послуг – процес узгодження можливостей державних установ і запитів громадян, результатом якого є надання громадянам державних послуг, що задовольняють їхні потреби.

Муніципальні послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування та комунальними установами, організаціями, підприємствами, а також послуги, які надаються за рахунок місцевих бюджетів.

Національний стандарт адміністративної послуги – акт, який видається суб'єктом відповідно до нормативно-правових актів, що визначають порядок надання адміністративної послуги, містить інформацію про адміністративну послугу і процедуру, умови її надання та відповідальних осіб.

Національні електронні інформаційні ресурси – ресурси незалежно від їх змісту, форми, часу та місця створення, форми власності, призначені для задоволення потреб громадянина, суспільства, держави.

Неадміністративні послуги – послуги, які не пов'язані з прийняттям владних рішень.

Програмне застосування (*англ. Application*) – програма, призначена для виконання певних завдань користувача і розрахована на безпосередню взаємодію з ним.

Публічна інформація – відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка перебуває у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

Система електронного документообігу (*система автоматизації документообігу*) – організаційно-технічна система, що забезпечує процес створення, управління доступом і поширення електронних документів у комп'ютерних мережах, а також контроль над потоками документів в організації.

Службова інформація – інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрішньовідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою прямої діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують

публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація, зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Таємна інформація – інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, захисту репутації або прав інших людей, запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

Телекомунікаційна система – сукупність технічних і програмних засобів, призначених для обміну інформацією шляхом передавання, випромінювання або приймання її у вигляді сигналів, знаків, звуків, рухомих або нерухомих зображень чи в інший спосіб.

Технології електронного урядування – комплекс організаційно-технічних заходів, спрямованих на забезпечення реалізації функцій державного управління на базі інформаційно-комунікаційних технологій.

Цифрова нерівність (*англ. digital divide* або *digital gap*) – інфокомунікаційний розрив або феномен різкого обмеження (нерівностей) в можливості отримання інфокомунікаційних послуг між різними соціальними групами, окремими людьми, регіонами або країнами через обмеження (відсутність) доступу до сучасних засобів комунікацій – телебачення, телефонного зв'язку (стаціонарного та мобільного), радіо, Інтернет.

Якість адміністративної послуги – сукупність характеристик адміністративної послуги, що визначають її здатність задовольняти встановлені або очікувані потреби замовника.

АВТОРСЬКИЙ КОЛЕКТИВ

Володимир Павлович Горбулін – доктор технічних наук, професор, академік НАН України, заслужений машинобудівник України, радник Президента України – директор Національного інституту стратегічних досліджень;

Грицяк Наталя Вітиславна – завідувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України.

Семенченко Андрій Іванович – директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, лауреат Державної премії в галузі науки і техніки.

Карпенко Олександр Валентинович – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління.

Клименко Ілона Вікторівна – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат фізико-математичних наук, доцент.

Кукарін Олександр Борисович – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат технічних наук, доцент.

Литвинова Лариса Володимирівна – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат психологічних наук, доцент.

Нестеряк Юрій Васильович – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат філологічних наук.

Попроцький Олександр Павлович – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління.

Соловійов Сергій Григорович – доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук із соціальних комунікацій.

Мороз Олександр Олексійович – співробітник Секретаріату Центральної виборчої комісії.

Навчальне видання

Авторський колектив:

Горбулін Володимир Павлович

Грицяк Наталя Вітиславна

Семенченко Андрій Іванович

Карпенко Олександр Валентинович
та ін.

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ

ПІДРУЧНИК

Відповідальний за випуск *В. А. Дон*

Редактор-коректор *В. Г. Шевельова*

Технічний редактор *Н. Ю. Копайгора*

Підп. до друку 24.11.2014.
Формат 70 x 100/16. Обл.-вид. арк. 24,2. Ум.-друк. арк. 28,6.
Тираж ~~100~~-пр.

Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, Київ, вул. Ежена Потьє, 20, тел. 456-77-95.

Свідоцтво серії ДК № 1561 від 06.11.2003 р.

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.
ISBN 978-966-619-353-0.

Підручник містить матеріали до вивчення навчальних дисциплін нормативної частини програми підготовки магістрів державного управління за спеціальністю “Електронне урядування”. Розкривається зміст ключових понять, висвітлюються особливості державного управління в умовах інформаційного суспільства, окреслюються його проблеми та перспективи.

Для слухачів спеціальності “Електронне урядування”, аспірантів, докторантів, науковців та практиків державного управління, а також для широкого кола читачів, які цікавляться проблемами вітчизняного державотворення.

УДК 004[681.518]