**Лекція 1**

**1.1. Концептуальні засади електронного урядування**

***1.1.1. Категорійно-понятійний апарат***

Авторами визначень електронного урядування застосовуються різні підходи, кожен з яких розкриває його особливості в залежності від сфери застосування. При цьому найбільш вживаними є: • технократичні, в яких електронне урядування розглядається як одна з базових технологій інформаційного суспільства разом з такими технологіями як електронна комерція, електронні освіта, культура, охорона здоров’я, наука, охорона навколишнього середовища тощо, або як один з етапів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в державне управління (комп’ютеризація – інформатизація – електронне урядування), як відповідна організаційно-технічна система; • теоретичні, в яких електронне урядування розглядається як відповідна ідеологія, концепція, теорія або як одна з сучасних форм державного управління, що конкурує або базується на таких підходах як новий державний менеджмент, політичні мережі, синергетичний та новий інституційний підходи. Електронний уряд: • єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, із громадянами та суб’єктами господарювання [45]; • система контрольованого на відстані надання державних інформаційних послуг; • система, яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій [42]. Вперше термін «електронний уряд» (e-government) було застосовано у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження ІКТ в державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади. В подальшому для визначення реформ в публічному адмініструванні, які охоплювали всі органи державної влади та органи місцевого самоврядування, цей термін було модернізовано в «електронну державу». Демократизація публічного управління, у тому числі, введення в електронний уряд електронної демократії, обумовило появу нового терміну – «електронне урядування». 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 [45]; • оптимізація процесу надання адміністративно-соціальних послуг, політичної участі громадян у державній розбудові шляхом зміни внутрішніх і зовнішніх відносин за допомогою технічних засобів, Інтернету та сучасних засобів масової інформації [100]; • система взаємодії органів державної влади з населенням, що будується на широкому застосуванні інформаційних технологій з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації щодо їх отримання [4]; • електронне урядування є не лише модернізацією всієї системи державного управління, але й налагодженням активної взаємодії органів державної влади з громадянами за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних технологій [9,10]; • використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду та можливості громадського контролю над ним [5]. На наш погляд, більш коректним та таким, що найбільше відповідає сутності та змісту, насамперед, процесам широкої участі громадян та бізнесу в державному управлінню, виділення ним на ці цілі частки своїх ресурсів та взяття відповідальності за прийняті рішення, є поняття не «електронного уряду», а «електронного урядування». Ці та інші визначення є спробою з різних системних позицій (форма державного управління, система, процес, концепція, етап автоматизації тощо), підійти до сутності електронного урядування. Державні службовці в своїй діяльності повинні використовувати офіційно визначені поняття. Електронна демократія: • стан розвитку суспільних відносин (у [62] - 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; • форма організації суспільно-політичної діяльності громадян, яка забезпечує за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій якісно новий рівень взаємодії громадян між собою, з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями та комерційними структурами [89]. Інформаційне суспільство: • суспільство, орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток, у якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвиткові та підвищуючи якість життя [2]; • концепція постіндустріального суспільства; нова історична фаза розвитку цивілізації, у якій головними продуктами виробництва є інформація та знання, відмінними ознаками інформаційного суспільства є: збільшення ролі інформації та знань у житті суспільства; зростання частки інформаційних комунікацій, продуктів і послуг у валовому внутрішньому продукті; створення глобального інформаційного простору, який забезпечує, по-перше, ефективну інформаційну взаємодію людей; по-друге, їх доступ до світових інформаційних ресурсів; потретє, забезпечення їх потреб в інформаційних продуктах і послугах [101]; • теоретична концепція розвитку постіндустріальної економіки на основі інформаційнонасичених послуг і широкого використання інформаційних технологій [14]. Суспільство знань ‑ суспільство сталого та динамічного розвитку, в якому знання є визначальним фактором успіху в будь-якій сфері, існує постійний попит в нових знаннях, необхідних для створення конкурентоспроможних видів продукції та послуг, ефективно функціонують системи виробництва та передачі знань і забезпечується їх взаємодія з системами виробництва матеріальних продуктів [80]. Реєстр адміністративних послуг − єдина комп’ютерна база даних про адміністративні послуги, що надаються відповідно до законодавства центральними органами виконавчої влади, їх територіальними органами, місцевими держадміністраціями, підприємствами, установами та організаціями, що належать до сфери їх управління, а також органами місцевого самоврядування [40].

***1.1.2. Основні фактори впливу на розвиток та впровадження електронного урядування***

Авторами [1, 3 − 5,15, 56, 60 − 69, 80 − 100] визначаються різні фактори, часові рамки, передумови розвитку та впровадження електронного урядування, у тому числі, формування теорії електронного урядування та результати її практичного впровадження. При цьому, як правило, виділяються такі основні фактори впливу: • недоліки традиційного адміністративно-державного управління: непрозорість, неефективність, нерезультативність, закритість, неоперативність, надмірна забюрократизованість, корупційність, кулуарність прийняття рішень); • недовіра до влади з боку суспільства та бізнесу і у зв’язку з цим зростання актуальності проблеми щодо її легітимності; • перманентне ускладнення зовнішнього та внутрішнього середовища (збільшення рівня непередбачуваності, кількості та складності проблем), та неспроможність органів влади самостійно й своєчасно розв’язувати динамічно зростаючу кількість складних проблем; • нові можливості, що надають ІКТ державному управлінню; • зміна парадигми державного управління з «суспільства для держави» на «державу для суспільства»; • глобалізація, розповсюдженню якої сприяли ті ж самі інформаційно-комунікаційні технології, та яка обумовила появу нових акторів формування державної політики: транснаціональні та наднаціональні корпорації й організації, а також зміну ролі та місця держави; • активізація суспільства та бізнесу щодо їх участі у формуванні державної політики, контролю за її реалізацією, виборчому процесі тощо. Щодо останнього фактору, то відомий теоретик з проблем державного управління Дж. Вуд показав [58]: якщо при розгляді будь-яких питань та викликів зберігається один і той же склад партій (політико-адміністративних коаліцій, команд експертів), то в результаті (навіть за умов високої кваліфікації цих осіб) посилюються ірраціональні підходи при вирішенні завдань. А це обов’язково знижує якість рішень, що приймаються. В той же час, за умов використання нових різнотипних «посередників» (експертів, учасників, контрагентів) ситуація змінюється суттєво: такі актори хоча і ускладнюють та затримують розв’язання проблеми, але одночасно й збільшують якість та полегшують наступну реалізацію. Таким чином, комплексний вплив зазначених факторів обумовив необхідність пошуку нетрадиційних підходів до державного управління, які б максимально враховували його позитивні риси та мінімізували негативні наслідки. Наприкінці 70-х років минулого століття як відповідь на виклики традиційному державному управлінню з’явились теорії нового державного менеджменту та політичних мереж, які є теоретичною основою електронного урядування.

***1.1.3.Теоретичні засади електронного урядування***

Теорія нового державного менеджменту (new public management), головними ідеологами якої були М. Тетчер та Р. Рейган, знайшла найбільше практичне відображення в адміністративних реформах 80 − 90-х років [3, 15, 56, 60, 66 − 68, 80, 82, 88, 91, 96 − 99] у США, Великій Британії, Канаді, Австралії, Новій Зеландії (англосаксонська модель). Її головною спрямованістю є підвищення ефективності (економічної, соціальної, організаційної) та результативності держаного управління, а також надання якісних та своєчасних послуг населенню й бізнесу. В [90] відмічається, що «основною причиною модернізації державного апарату були бюджетний дефіцит та зростання тиску на державні витрати комбінації факторів соціального порядку, обумовленої зростанням кількості пенсіонерів при катастрофічному зниженні економічно активного населення, зростанням безробіття та постійним збільшенням очікувань населення не тільки щодо загальних стандартів життя, але й відносно стандартів суспільних послуг, що надаються державою». Теоретиками нового державного менеджменту Д. Осборном та Т. Геблером було сформульовано базові принципи концепції «мененджеризму» [63]: • розвивати конкуренцію між органами влади щодо надання публічних послуг та можливості вибору для користувачів; • розширювати права громадян щодо контролю за владаю та їх безпосередньої участі в державному управлінні; • оцінювати роботу влади не за витратами, а за кінцевими результатам; • керуватись цілями (місією), а не законами та правилами; • перетворювати клієнтів у вільних користувачів індивідуалізованих послуг; • випереджати виникнення проблем; • заробляти більше, ніж витрачати; • застосування інформаційно-комунікаційних технологій; • децентралізувати та підвищити гнучкість управління; • надавати переваги ринковим механізмам, аніж бюрократичним; • концентруватись не стільки на наданні послуг, скільки на стимулюванні інтеграції зусиль та дій усіх суб’єктів електронного урядування. При цьому домінуючою тенденцією в рамках нового державного менеджменту є економічна – маркетизиція, та організаційна − дебюрократизація. Маркетизація означає: впровадження в широкому сенсі ринкових методів та принципів в державне управління, спрямованих, насамперед на скорочення складу та обсягу державних функцій та передачі частки з них недержавному сектору, у тому числі, оперативних, зменшення навантаження на державні бюджети усіх рівнів в умовах нестачі державних ресурсів. Ті ж важливі для суспільства та держави функції, що передаються державою в приватний сектор економіки, держава залишає контролювати шляхом укладання відповідних контрактів з бізнесом (процес контрактизації). Крім того, в рамках цього напряму передбачається здійснення чіткого розмежування в структурі державного управління між визначенням політики та регулюванням, надзором та виробництвом послуг. Державний менеджмент, на відміну від державного адміністрування (public administration), − це значною мірою управління зовнішнім оточенням, ніж управління внутрішнім контекстом організації. Основний акцент при реформуванні адміністративного державного управління на шляху до впровадження менеджеральних методів та структур робиться на децентралізації (делегування повноважень та відповідальності нижчим рівням управління) та деконцентрації (створення множини незалежних агентств та послаблення ієрархічних зв’язків). Але цій концепції теж притаманна сукупність проблем, яка обумовила необхідність пошуку нових підходів до державного управління та удосконалення цієї моделі: • суперечність між економічною ефективністю та соціальною справедливістю − новий державний менеджмент орієнтовано на забезпечення економічної ефективності державного управління, при цьому питання соціальної справедливості, основним змістом яких є підтримка соціально незахищених громадян, слабких елементів суспільства, не вкладаються в цю концепцію; • обмеженість кола завдань, які можна вирішувати в рамках державного менеджменту, в таких, наприклад, сферах як національна безпека та оборона, екологія, соціальна та гуманітарна, як правило, не працюють базові принципи державного менеджменту; • цей підхід не забезпечує прозорість та відкритість дій влади, контролю з боку суспільства та бізнесу діяльності влади; • не передбачає участі громадян та бізнесу у формуванні та реалізації державної політики; • не забезпечує підвищення відкритості та професіоналізму державної служби; • не враховує такі нові тенденції в суспільному розвитку як глобалізація, мережеві структури, комунікативна революція, суспільство знань, які суперечать вузько економічному підходу. Одним з напрямів удосконалення цієї теорії є, так звана, концепція «Governance» або «Good governance», яка є складовою загальної концепції політичних мереж та об’єднує як ринкові, так і демократичні механізми. Теорія політичних мереж була обумовлена: - виникненням в суспільстві організованих спільнот (структуризація суспільства); - зростанням кількості учасників політичного процесу і посилення тиску на органи влади з боку значної кількості політичних акторів; - розмиванням межі між публічним та приватним – органи влади все більше входять у зв’язки з громадянським суспільством для налагодження неформальних контактів; - зміною ролі держави в умовах глобалізації; - зростанням важливості інформації, експертних оцінок; - секторалізацією політики, яка проявляється в тому, що політика, програми та інститути диференціюються за сферами. Система прийняття політичних рішень згідно з цією теорією характеризується: діяльністю множини підсистем акторів, які мають обмежену відповідальність, розрізнені ресурси та виконують вузькі завдання в окремій політичній сфері; враховує вплив глобалізації на внутрішні процеси в окремій державі. До основних недоліків мережних систем управління відносяться: політичні мережі не піддаються демократичному контролю, часто характеризуються браком легітимності, мають проблеми з координованістю та оперативністю прийняття спільних рішень. До основних характеристик політичної мережі відносяться: • множинність та різнотипність елементів мережі; • відсутність ієрархічного контролю, рівність усіх учасників мережі (при можливості наявності «координуючих» центрів); • свобода входу до складу мережі та виходу з неї для всіх учасників; • наявність у кожного з елементів мережі особистих інтересів та ресурсів; • формування та реалізація загального інтересу всіх учасників мережі за рахунок акумулювання та обміну ресурсів в її межах (взаємна зацікавленість учасників мережі один в одному); • використання системи узгоджень та контрактів, формальних та неформальних правил комунікації; • перманентна інтенсивність участі суб’єктів у функціонуванні мережі; • місцезнаходження мережі на межі держави та суспільства. Необхідно підкреслити, що наука державного управління знаходиться в постійному розвитку та пошуку більш ефективних та адекватних сучасним умовам та потребам методів, принципів, засобів державного управління. І теорія, і методологія електронного урядування через декілька років можливо будуть замінені сучаснішими. Вже сьогодні з ними конкурують такі підходи до державного управління як новий інституційний та синергетичній. При цьому можуть бути використані різні стратегії державного управління.

***1.1.4. Міжнародні та національні документи щодо ролі та місця держави у розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування***

Необхідність здійснення державного впливу та формування з цією метою окремої державної політики в сфері інформаційного суспільства визначена, насамперед в документах Туніського (2005 р.) та Женевського (2003 р.) всесвітніх самітів з питань розвитку інформаційного суспільства [2], в Окінавській хартії з розвитку глобального інформаційного суспільства [17], в Стратегії та Програмі ЄС з розвитку інформаційного суспільства, а також в законах України «Про Національну програму інформатизації» [22] та «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007- 2015 роки» [26]. Згідно з цими та іншими документами саме на державу покладається головна організуюча, координуюча та контролююча роль у відношеннях, що виникають в процесі розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування між основними її суб’єктами: державою, бізнесом, міжнародними та громадськими організаціями: «Створення відкритого для всіх інформаційного суспільства потребує нових форм партнерства та співпраці між органами державного управління та приватним сектором, громадянським суспільством та міжнародними організаціями…. при цьому органам державного управління належить провідна роль в розробці та здійснені перспективних та усталених національних електронних стратегій, які повинні бути розроблені до 2010 року» [2]. Концепцією розвитку електронного урядування в Україні [45], з урахуванням міжнародного досвіду, визначено сукупність базових принципів, які регламентують взаємовідносини між різними акторами інформаційного суспільства та електронного урядування і є основою відповідної державної політики та державного управління.