



НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

КУЙБІДА В.С.
КАРПЕНКО О.В.
РИЖЕНКО О.В.
ДУДА А.В.
СОЛОВЙОВ С.Г.
ШПИГА П.С.

ІНФОРМАЦІЙНО- КОМУНІКАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

видання третє



КАФЕДРА ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ
ТА ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

КИЇВ • НАДУ • 2019

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

**ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА
ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ**

Монографія

видання третє, доповнене та перероблене

*За загальною редакцією
В. С. Куйбіди, О. В. Карпенка*

Київ – 2019

УДК 35.07:659.3.4
I-74

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії державного управління при Президентові України
(протокол № 264/10-9 від 29 листопада 2018 року).*

Авторський колектив:

В. С. Куйбіда (вступ, розд. 1, глосарій), **О. В. Карпенко** (вступ, розд. 1, розд. 4, післямова, глосарій), **О. В. Риженко** (розд. 2), **А. В. Дуда** (розд. 5, глосарій), **С. Г. Соловійов** (розд. 3, глосарій), **П. С. Шпиґа** (розд. 6, глосарій).

Рецензенти:

Г.Г.Почепцов, доктор філологічних наук, професор, професор кафедри соціальних комунікацій Маріупольського державного університету, Заслужений журналіст України,
В.М.Дрешпак, доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри публічного управління та митного адміністрування Університету митної справи та фінансів;

О.В.Орлов, доктор наук з державного управління, професор, завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України;

О.О.Пучков, кандидат філософських наук, професор, начальник Інституту спеціального зв'язку та захисту інформації Київського політехнічного інституту ім. Ігоря Сікорського, полковник.

Інформаційно-комунікативна діяльність органів публічної влади : монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Карпенко, П. С. Шпиґа [та ін.] ; за заг. ред. В. С. Куйбіди, О. В. Карпенка – 3-тє вид., допов. та перероб. – Київ : НАДУ, 2019. – 358 с.

ISBN

У монографії розглянуто теоретико-методологічні основи інформаційно-комунікативного забезпечення публічного врядування. Сформульовано базові дефініції понятійно-категоріального апарату сфери цифрового врядування. Визначено пріоритетні напрями розвитку електронного урядування як базової передумови створення та функціонування цифрової економіки в Україні. Обґрунтовано роль стратегічних комунікацій у системі державного управління. Визначено безпекові імперативи провадження інформаційно-комунікативної діяльності органами державної влади. Досліджено інформаційно-комунікативну складову управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Запропоновано методик визначення надійності та ефективності цифрових систем забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів, студентів галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які цікавляться проблематикою реалізації інформаційно-комунікативної діяльності органами публічної влади.

УДК 35.07:659.3.4

ISBN

© Куйбіда В. С., Карпенко О. В.,
Риженко О. В., Дуда А. В.,
Соловійов С. Г., Шпиґа П.С., 2019

З М І С Т

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ	10
1.1. Базові дефініції понятійно-категоріального апарату інформаційно-комунікативного забезпечення публічного врядування.....	10
1.2. Цифрова парадигма публічного врядування.....	24
1.3. Цифровізація діяльності органів публічної влади: механізми й технології впровадження.....	49
РОЗДІЛ 2. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВА ПЕРЕДУМОВА РОЗБУДОВИ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ	77
2.1. Пріоритети та особливості розвитку вітчизняної сфери електронного урядування упродовж 2014-2018 рр.	77
2.2. Електронне урядування як складова цифрових трансформацій українського суспільства	93
2.3. Державні інструменти забезпечення інтеперабельності електронних систем органів публічної влади	100
РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ	108
3.1. Походження і характеристики стратегічних комунікацій.....	108
3.2. Інституалізація стратегічних комунікацій	125
3.3. Поняття стратегічного наративу	136
3.4. Контекст стратегічних комунікацій.....	148
3.5. Комунікація як основа побудови довіри до місцевих органів влади (на прикладі районних державних адміністрацій).....	159
3.6. Супровід соціально-економічних реформ: інструментарій реалізації стратегічних комунікацій	172

РОЗДІЛ 4. БЕЗПЕКОВІ ІМПЕРАТИВИ ПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ.....	187
4.1. Концепт провадження сервісно-орієнтованої безпеки	187
4.2. Наступальні інформаційні операції як сучасний механізм захисту національних інтересів України	198
4.3. Маніпулятивні технології впливу на масову (суспільну) свідомість та несвідомість.....	205
РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ.....	219
5.1. Організаційні засади діяльності інформаційно- комунікативних підрозділів виконавчих органів рад.....	219
5.2. Медійна діяльність органів місцевого самоврядування	230
5.3. Індивідуальні комунікативні форми в інформаційній діяльності органів місцевого самоврядування.....	256
РОЗДІЛ 6. ЦИФРОВІ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ	274
6.1. Організаційно-правове забезпечення функціонування цифрових систем органів публічної влади.....	274
6.2. Надійність та ефективність цифрових систем	296
6.3. Навчальні засоби удосконалення цифрових компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (на прикладі використання навчально- тренувальних сайтів).....	320
ПІСЛЯМОВА	337
ГЛОСАРІЙ	345

ВСТУП

Розвиток владно-суспільних відносин визначив необхідність реформування публічної служби, а науково-технічний прогрес і зрослі вимоги до її ефективності зумовили потребу у використанні новітніх інформаційно-комунікативних механізмів, які базуються на цифрових технологіях. При цьому державна інформаційна політика, в межах якої впроваджуються ці механізми, охоплює контроль форматів, стандартів, ліцензування застосовуваних цифрових технологій для структурованого управління забезпеченням відповідного рівня інформаційної безпеки. Зауважимо, що держава не може регулювати і не регулює роботу учасників інформаційного ринку ні через цінову політику, ні через установлення обмежень допуску до інформаційного ринку, ні через контроль контенту інформації, оскільки це неможливо через як природу інформації, так і специфіку його функціонування.

Зміна сервісної парадигми відносин “виробник – споживач”, нові цифрові технології спричинили перегляд усієї системи і процедур взаємодії суб’єктів публічного врядування¹ як між собою, так і зі споживачами управлінських послуг.

Держава, вибудовуючи в мережі зовнішній (публічний) контур своєї інфраструктури, формує як механізми виявлення, формалізації інтересів та ініціатив суспільних груп, так і механізми впливу на них, спричиняючи при цьому створення нових механізмів самоорганізації

¹ Під публічним врядуванням розуміється формування та реалізація публічної політики на всіх адміністративно-територіальних рівнях на засадах партнерської взаємодії органів публічної влади із суб’єктами приватного й громадського секторів.

людських спільнот. В державному управлінні і місцевому самоврядуванні теж створюються нові механізми врядування. Наприклад, у виборчому процесі цифрові технології – це не тільки криптобюлетень, а й комплекс процедур, які забезпечують суспільний вибір, це спосіб організації соціуму, де суспільні настрої фіксуються й отримують відповідний вихід в офіційні інститути влади для прийняття управлінських рішень.

У цьому контексті цифрове врядування відкриває нові можливості для управління інформаційними процесами та операціями, демократизуючи їх. Так, жителі територіальних громад одержують нові можливості впливу на прийняття рішень органами місцевого самоврядування, а останні – приймати більш якісні рішення, точніше відображаючи в них очікування громади. Все це стосується й органів державної виконавчої влади.

Сьогодні головне питання полягає вже не у визначенні статусу суспільних інформаційно-комунікативних відносин та їх публічно-правовому регулюванні, а у винайденні ефективних інтероперабельних шляхів взаємодії органів публічної влади та громадянина з визначенням належних правил поведінки всіх учасників цих відносин. При цьому слід пам'ятати, що реалізувати відкритість органів публічної влади можливо лише завдяки забезпеченню участі громадськості у прийнятті управлінських рішень. Крім того, забезпечити ефективність функціонування органів державної (виконавчої) влади та органів місцевого самоврядування (далі – органи публічної влади) неможливо без використання сучасного інформаційно-комунікативного забезпечення, оскільки інформація та комунікація є предметами управлінської

праці, а більшість важелів впливу суб'єкта управління на об'єкт мають як інформаційний, так і комунікативний характер. Усе це зумовило необхідність дослідження **інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади.**

Теоретико-методологічним підґрунтям цього дослідження стали наукові розробки вітчизняних та зарубіжних учених з актуальних проблем публічного врядування, соціальних комунікацій, менеджменту, політології, психології, економіки та права. Проблематика інформатизації органів публічної влади та реалізації e-Governance вже досліджувалася як авторами^{2,3} цієї монографії, так і іншими вітчизняними науковцями. Зокрема, в працях В. Дрешпака⁴, П. Клімушина⁵, І. Куспляка⁶, Є. Нужного⁷, О. Орлова⁸,

² Куйбіда В. С. Муніципальне управління: аспект інформатизації : монографія / В. С. Куйбіда. – Київ : Знання, 2004. – 357 с.

³ Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади: монографія / О. В. Карпенко. – Київ : АМУ, 2014. – 408 с.

⁴ Дрешпак В. Досвід реалізації проектів з розвитку системи надання електронних адміністративних послуг у Дніпропетровській області [Електронний ресурс] / В. Дрешпак, О. Вискуб // Публічне адміністрування: теорія та практика. – Дніпропетровськ, 2014. – Вип. 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Patp_2014_1_20.pdf.

⁵ Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр. – Харків. : “Магістр”, 2010. – 311 с.

⁶ Куспляк І. С. Електронне урядування як інструмент формування прозорої та відкритої політичної влади : дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук : 23.00.02 / Куспляк Ігор Сергійович ; Держ. закл. “Південноукр. нац. пед. ун-т ім. К. Д. Ушинського”. – Одеса, 2012. – 204 с.

⁷ Нужний Є. М. Вступ до інформаційних технологій : навч. посібник / Є. М. Нужний ; Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : Вид-во УАДУ, 1997. – 180 с.

⁸ Орлов О. В. Інноваційна складова електронного урядування: виклики та вимоги до державних службовців / О. В. Орлов // Публ. упр. – 2011. – № 2 (6). – С. 57–60.

В. Троня⁹ приділялась увага впровадженню інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) у діяльність органів державної (виконавчої) влади та органів місцевого самоврядування, а в працях Г.Почепцова¹⁰ та В. Степанова¹¹ – формуванню публічних комунікацій та реалізації державної інформаційної політики. Але тематика цифровізації публічного врядування та інформаційно-комунікативного супроводу діяльності органів публічної влади у вітчизняних наукових працях є малодослідженою, на відміну від академічних статей наукових видань США та країн Європейського Союзу.

Позитивно оцінюючи здобутки вітчизняних учених, якими опрацьовано значний масив наукового знання та опубліковано чимало наукових праць у сфері застосування інформаційно-комунікаційних технологій у роботі органів публічної влади, зазначимо, що в цих дослідженнях дотепер не вирішено низку актуальних питань. Зокрема, не вироблено загальноприйнятих базових дефініцій понятійно-категоріального апарату цифровізації публічного врядування та не розкрито механізми реалізації інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, зокрема в контексті функціонування виконавчих органів самоврядування укрупнених територіальних громад, сформованих унаслідок добровільного об'єднання кількох громад в одну. Зауважимо, що загальні тенденції розвитку сфери

⁹ Комп'ютерна підтримка прийняття рішень на різних рівнях державного управління : метод. реком. та зб. завдань / Укр. Акад. держ. упр. при Президентові України ; уклад. В. П. Тронь [та ін.]. – Київ : Вид-во УАДУ, 1998. – 55 с.

¹⁰ Почепцов Г. Г. Теория коммуникаций / Г. Г. Почепцов. – Київ : “Ваклер”, 2003. – 656 с.

¹¹ Степанов В.Ю. Державна інформаційна політика: проблеми та перспективи : монографія / В. Ю. Степанов. – Х. : С. А. М., 2011. – 548 с.

публічного врядування в Україні об'єктивно вимагають використання сучасних стратегічних комунікацій та цифрових трансформацій, але задіяти необхідні організаційні й технологічні рішення складно через неузгоджене використання різних, часто суперечливих, підходів щодо їх впровадження.

Інформаційно-комунікативне забезпечення публічного врядування вимагає ефективних цифрових сервісів, за допомогою яких кожен із суб'єктів публічного врядування буде працювати за типовими схемами як між собою, так і зі споживачами управлінських послуг. Тому актуальність дослідження визначається необхідністю належного науково-теоретичного обґрунтування та розробки ефективних механізмів інформаційно-комунікативної діяльності (супроводу) органів публічної влади в умовах цифрових трансформацій галузі публічного врядування на всіх адміністративно-територіальних рівнях.

Актуальність публікації 3-го доповненого та переробленого видання обумовлена необхідністю обґрунтування ролі електронного урядування у розбудові цифрових трансформацій в Україні.

Монографія розрахована на науковців, викладачів, докторантів, аспірантів, слухачів, студентів галузі знань “Публічне управління та адміністрування”, а також державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, які цікавляться проблематикою реалізації інформаційно-комунікативної діяльності органами публічної влади.

РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ОСНОВИ ІНФОРМАЦІЙНО- КОМУНІКАТИВНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

1.1. Базові дефініції понятійно-категоріального апарату інформаційно-комунікативного забезпечення публічного врядування

Сучасні соціальні, економічні, політичні процеси зумовлюють у сфері публічного врядування постійну трансформацію потоків та зміну обсягів інформації, яка інформаційно-комунікаційними каналами надходить до органів публічної влади, обробляється ними і на основі якої приймаються відповідні управлінські рішення. Така діяльність органів публічної влади особливо важлива сьогодні, насамперед у рамках реалізації парадигми співпраці публічної влади і суспільства, переходу від патерналістської моделі взаємовідносин до партнерської. Передусім це стосується й укрупнених територіальних громад, сформованих унаслідок добровільного об'єднання кількох суміжних громад в одну.

Широке обговорення, дискусія, а далі – вибори представницьких органів цих громад, старост, формування виконавчих органів рад, вироблення стратегій розвитку територіальних громад створили унікальну психологічну ситуацію, коли люди владу і влада людей сприймають як партнера. За цих обставин потрібно обробляти зрослий обсяг інформації, що акумулюється органами місцевого самоврядування, виділяючи з неї ту, яка відповідає їх функціям, а також

забезпечити людям доступ до сформованих органами місцевого самоврядування інформаційних ресурсів через застосування смарт-засобів обробки, аналізу та синтезу публічних (відкритих) даних.

Сьогодні обсяги інформаційних потоків стрімко зростають, як зростає і їх швидкість розповсюдження. Поява нових цифрових технологій значно інтенсифікує комунікативні процеси та розширює можливості людини щодо опрацювання інформаційних ресурсів. Однак не можна ототожнювати цифровізацію публічного врядування лише із застосуванням цифрових технологій органами державної (виконавчої) влади та органами місцевого самоврядування під час реалізації нами своїх функцій. Свого часу інформатизація розпочиналася з вивчення природи, властивостей інформації, з формулювання завдань, які потрібно розв'язати, і механізмів інформатизації. На наступному етапі здійснювалась математична формалізація і моделювання процесів обробки, зберігання і передачі інформації та створювалися відповідні алгоритми програмування. Проте практика здійснення інформатизації сфери публічного врядування в Україні засвідчила, що найчастіше відбувалися лише нагромадження комп'ютерного парку, хаотична закупівля та впровадження різнорідних програмних продуктів тощо. Інформатизація виявилася лише технічною складовою управління та включала зміни в роботі органів публічної влади шляхом створення і розвитку інформаційно-аналітичних та автоматизованих систем, центрів і мереж, комплексу інформаційних технологій для збирання, зберігання, аналізу та обробки інформації про стан соціальних й

економічних процесів в Україні з метою підвищення ефективності управлінських рішень.

До пріоритетних напрямів інформатизації органів місцевого самоврядування належала соціальна сфера, система життєзабезпечення громад, екологія, електронний документообіг, переведення в електронну форму юридичних норм, регламентів, процедур тощо. Запровадження технологій електронного урядування на місцевому рівні дало можливість розпочати створення інформаційного світу через забезпечення доступу до широко розгорнутої системи банків інформації та даних, що сприяло підвищенню прозорості органів публічної влади.

У державах ЄС прийняття управлінських рішень спирається на потужну інформаційну базу, яку використовують для прогнозування розвитку регіонів і муніципалітетів, планування та забудови їх територій, розвитку соціальної та інженерної інфраструктури, обґрунтування політики інвестування, оцінки нерухомості тощо.

Слід зауважити, що оцінка розвитку інформаційних, а точніше цифрових технологій, цифровізації всіх видів життєдіяльності людини як фактора побудови цифрового суспільства потребує уточнення відповідного понятійно-категоріального апарату у сфері публічного врядування. Так, поняття “інформація” є основним в теоретичних та прикладних науках, однак дослідники й досі не можуть сформулювати для нього загальноприйнятого визначення, оскільки воно трактується залежно від галузі, в якій ведеться дослідження, та від характеру поставлених у ній завдань, у контексті виконання яких використовується поняття інформації (увага концентрується на окремих аспектах змісту).

Поняття “інформація” ототожнюють з поняттям “дані” (“відомості”, “повідомлення” тощо), проте між ними є суттєва різниця. Дані базуються на фактах (статистиці, описі діяльності, кількісних та якісних показниках процесів тощо). Одних лише даних недостатньо для прийняття ефективних управлінських рішень незалежно від того, наскільки достатньо вони відображають суспільні процеси. Інформація є систематизованою сукупністю даних, що були підібрані, оброблені та проаналізовані для подальшого використання. Дані отримують у результаті фіксації (у той час чи інший спосіб) змін у соціальних, економічних процесах, натомість інформація утворюється шляхом їх відповідної обробки. Процес такої обробки завершується прийняттям відповідних управлінських рішень, тому початкові дані нерідко замінюють поняттям “вхідна інформація”, а утворену інформацію – поняттям “результативна (вихідна) інформація”. Якщо немає необхідності підкреслювати відмінність між інформацією та даними, вони вживаються як синоніми¹². У цьому контексті дані – це ресурс як для розвитку суспільства в цілому, так і для створюваних стартапів, метою яких є забезпечення людських потреб.

Зазначимо, що відлік фіксування й використання людиною інформації можна розпочати від найдавніших часів – з наскальних зображень періоду верхнього палеоліту (30–10 тисяч років до н.е.). Згодом інформація фіксувалася на глиняних дощечках, папірусі, пергаменті, папері. Обробляли її немашинним способом, обмеженим фізіологічними можливостями людини. Із винайденням комп’ютерної техніки розробляються й автоматизовані

¹² Іванюта П. В. Управлінські інформаційні системи в аналізі та аудиті : навч. посіб. / П. В. Іванюта. – Київ : Центр учб. л-ри, 2007. – С. 79.

системи, які використовують спеціальні технології накопичення, передавання, перероблення та застосування інформації (об'єкт інформатизації). Інформаційні автоматизовані системи (далі – інформаційні системи) різного класу та призначення базуються на телекомунікаційній та комп'ютерній техніці. Упродовж останніх десятиріч кількість інформаційних систем неухильно зростає, їх функціональні можливості розширюються, а тому змінюється як сприйняття, так і трактування значення інформаційних систем (табл. 1.1).

За функціональним призначенням інформаційні системи поділяються на інформаційно-аналітичні, управлінські, проектувальні, наукові, пошукові, експертні тощо. Залежно від сфери використання розрізняють: економічні, виробничі, навчальні, адміністративні, екологічні, медичні, військові системи та ін. З часом відбувається докорінне переосмислення можливостей застосування інформаційних систем. Їх починають використовувати для створення мережових спільнот, світових мереж. Починають упроваджуватися цифрові системи, які об'єднують інформаційні ресурси багатьох держав у єдину мережу – підвищується роль Інтернету в життєдіяльності суспільства.

На відміну від матеріального виробництва, в якому, використовуючи технологічні процеси, виробляють матеріальні продукти, в інформаційних системах продуктом, що виробляється, є власне інформація. Багато інформаційних систем (довідкових, пошукових, кадрових, ділових та ін.), які шляхом комп'ютеризації рутинних робіт забезпечують збирання, збереження, систематизацію даних та доступ до них, користувачі помилково називають аналітичними.

Таблиця 1.1

Тлумачення терміна “інформаційна система”

Автор, джерело	Дефініція
О. Андрєєва ¹³	<i>Інформаційні системи</i> – це організовані людиною системи збору, зберігання, обробки і видачі інформації, необхідної для ефективного функціонування суб’єктів і об’єктів управління
Г. Атаманчук ¹⁴	<i>Інформаційна система</i> – система, що охоплює як саму інформацію (її сукупний масив), так і форми, методи й технічні засоби її обробки та людей, задіяних в інформаційних процесах
Л. Ващенко ¹⁵	<i>Інформаційна система</i> – сукупність інформації (якісна оцінка системи) та інформаційних потоків (кількісна оцінка)
І. Древицька ¹⁶	<i>Інформаційна система</i> – сукупність організаційних, технічних, алгоритмічних засобів, призначених для автоматизації технологічних процесів маніпулювання даними або інформацією
К. Жадько ¹⁷	<i>Інформаційна система управління</i> – сукупність засобів і методів інформаційного забезпечення процесу управління, що здійснюють своєчасне надходження необхідної інформації для якісного виконання управлінських функцій і прийняття рішень

¹³ Андрєєва О. М. Аналіз поняття “інформації” при переході до інформаційного суспільства / О. М. Андрєєва // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Київ [б. в.], 2003. – Вип. 41. – С. 295–297.

¹⁴ Атаманчук Г. В. Теорія державного управління: курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – 4-е изд., стер. – Москва : Омега-Л, 2006. – С.345–346.

¹⁵ Ващенко Л. О. Інформаційне та методичне забезпечення аналізу фінансового стану підприємств: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.06.04 / Л. О. Ващенко. – Донецьк, 2005. – С. 61.

¹⁶ Древицька І. Ю. Інформаційне забезпечення органів регіонального управління в сучасних умовах: дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.04 / І. Ю. Древицька. – Донецьк, 2002. – С. 42.

¹⁷ Жадько К. С. Організаційно-методичні засади інформаційного забезпечення управління підприємствами: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: спец. 08.06.01 / К. С. Жадько. – Дніпропетровськ, 2003. – С. 29.

Продовження табл. 1.1

Л. Губерський ¹⁸	<i>Інформаційна система</i> – організаційно впорядкована сукупність інформаційних ресурсів, інформаційних технологій і засобів забезпечення інформаційних процесів
ДСТУ ISO/IEC 2382-17:2005 ¹⁹	<i>Інформаційна система</i> – сукупність концептуальної схеми, інформаційної бази та обробника інформації, яка в комплексі утворює систему зберігання та маніпулювання інформацією
Н. Сулік ²⁰	<i>Інформаційна система</i> – система перетворення даних, отриманих із внутрішніх та зовнішніх джерел, в інформацію та передача цієї інформації у відповідній формі споживачам усіх рівнів різних повноважень для своєчасного прийняття ефективних рішень у межах їх компетенції; основний засіб організації інформаційного забезпечення, що сприяє своєчасному надходженню необхідної і достовірної інформації до всіх структурних підрозділів організації, які її потребують, для прийняття своєчасних та ефективних рішень; система, яка призначена для збирання, передачі, обробки, зберігання і надання інформації, необхідної для процесу управління

Однак для того, щоб роль базових елементів інформаційного середовища публічного врядування та його засобів (інформаційних технологій, інформаційних

¹⁸ Інформаційна політика України: європейський контекст: монографія / [Л. В. Губерський, Є. Є. Каменський, Є. А. Макаренко та ін.]. – Київ : Либідь, 2007. – С. 322.

¹⁹ Інформаційні технології. Словник термінів. Частина 17. Бази даних. (ISO/IEC 2382-17:1999, IDT): ДСТУ ISO/IEC 2382-17:2005. – [Чинний від 2007-01-01] – Київ : Держспоживстандарт України, 2007. – 38 с. – (Національний стандарт України).

²⁰ Сулік Н. І. Інформаційна система як організаційний ресурс інформаційного забезпечення організацій / Н. І. Сулік // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Київ : [б. в.], 2003. – Вип. 41. – Ч. 2. – С. 192–197.

систем, інформаційного забезпечення та ін.) у сприйнятті посадових осіб не була вторинною або допоміжною, необхідно акцентувати увагу не тільки на “інформаційній” складовій, а й на “комунікативній”. Влада має розвивати систему комунікацій, яка є функціональною підсистемою публічного врядування.

Підґрунтям для реалізації ефективної комунікативної політики органів публічної влади є відповідне нормативно-правове, інституційне, кадрове, фінансове та інформаційне забезпечення. Останнє сприймається як базова основа у встановленні інтегрованої взаємодії між органами публічної влади і суспільством. Існування таких комунікативних відносин передбачає створення інформаційної (цифрової) інфраструктури, що являє собою мережу взаємопов'язаних суб'єктів та об'єктів публічного врядування, а також каналів зв'язку між ними. Загальнодоступна інформаційна інфраструктура формується шляхом розвитку центральних, регіональних і локальних інформаційних систем органів публічного врядування, мереж та електронних ресурсів, а також шляхом створення суб'єктами господарювання конкурентоспроможних засобів та сервісів цифровізації.

На локальному (місцевому) рівні інформаційна (цифрова) інфраструктура територіальної громади поєднує як організаційні структури, які забезпечують реалізацію інформаційно-комунікативних процесів, так і технологічні – мережеві та мобільні засоби телекомунікацій, а також цифрові технології. Трактуювання терміна “інформаційні процеси” різними дослідниками наведено у табл. 1.2.

Таблиця 1.2

Тлумачення терміна “інформаційні процеси”

Автор	Дефініція
Т. Барташук ²¹	<i>Інформаційні процеси</i> – процеси створення, збирання, обробки, перетворення, накопичення, зберігання, оновлення, пошуку, розповсюдження і споживання інформації
В. Попов ²²	<i>Інформаційні процеси</i> – сукупність різних потоків відтворення, сприйняття, осмислення, оцінки інформації та вироблення на її основі відносин, диспозицій і позицій аудиторії до фактів, які відображаються у даній інформації, формування мотивів соціальної поведінки; тривалі соціальні явища, які стосуються інформаційної сфери суспільства (де основним товаром і рушійною силою суспільного розвитку є інформація)
В. Брижко ²³	<i>Інформаційні процеси</i> – процеси створення, збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження, споживання інформації; послідовність дій щодо пошуку, одержання, використання, поширення інформації, а також будь-яка дія або сукупність дій, здійснених через процеси в автоматизованій системі, що пов’язані із збиранням, створенням, реєстрацією, накопиченням, збереженням, захистом і поширенням інформаційних продуктів

²¹ Барташук Т. П. Механізми інформаційного забезпечення зовнішньоекономічної діяльності в умовах сучасної міжнародної конкуренції: дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук: 08.05.01 / Барташук Тетяна Павлівна. – Київ, 2003. – С. 15.

²² Информационная политика : учебник / под общ. ред. В. Д. Попова. – М. : Изд-во РАГС, 2003. – С. 307, 437.

²³ Інформаційне суспільство. Дефініції: людина, її права, інформація, інформатика, інформатизація, телекомунікації, інтелектуальна власність, ліцензування, сертифікація, економіка, ринок, юриспруденція / [В. М. Брижко, О. М. Гальченко, В. С. Цимбалюк та ін.]; за ред. Р. А. Калюжного, М. Я. Швеца. – Київ : Інтеграл, 2002. – С. 86.

Продовження табл. 1.2

В. Соловійов ²⁴	<i>Інформаційний процес</i> – збирання, збереження, маніпулювання та представлення даних, особливо електронними засобами
В. Дурдинець, М. Швець ²⁵	<i>Інформаційний процес</i> – циркуляція інформації в апараті управління по горизонталі (між службами й органами одного рівня), по вертикалі (між різними рівнями управління) з зовнішнім середовищем, а також система збирання, обробки й зберігання інформації
Л. Мухамедова, В. Попов ²⁶	<i>Інформаційні процеси</i> – сукупність потоків відтворення, сприйняття, осмислення, оцінки інформації та вироблення на її основі відносин, диспозицій і позицій аудиторії до фактів, які відображаються у даній інформації, формування мотивів соціальної поведінки
Л. Сухотерин ²⁷	<i>Інформаційний процес</i> – це сукупність інформації, її носіїв та аудиторії, що отримує цю інформацію шляхом активного вивчення
С. Коженевський ²⁸	<i>Інформаційні процеси</i> – процеси збирання, обробки, накопичування, зберігання, актуалізації, розповсюдження інформації

Кожен етап інформаційного процесу потребує впровадження ефективної системи технологічної реалізації, тобто інформаційні процеси публічного врядування

²⁴ Комп'ютерний словник / В. О. Соловійова (пер.). – К.: Україна, 1997. – С. 209.

²⁵ Системна інформатизація законотворчої та правоохоронної діяльності: монографія / кер. авт. кол. М.Я. Швець; за ред. В. В. Дурдинця та ін. – К.: Навч. книга, 2005. – С. 518.

²⁶ Социальная информатиология. Словарь / [сост. Л. И. Мухамедова]; под. ред. В. Д. Попова. Изд. второе. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – С. 59.

²⁷ Сухотерин Л. Информационная работа в государственном аппарате / Л. Сухотерин, И. Юдинцев. – М.: Изд-во "Европа", 2007. – С. 20.

²⁸ Термінологічний довідник з питань технічного захисту інформації / [С. Р. Коженевський, Г. В. Кузнецов, В. О. Хорошко, Д. В. Чирков]; за ред. проф. В. О. Хорошка. – Київ: ДУІКТ, 2007. – С. 127.

базуються на реалізації різних цифрових технологій відповідно до послідовності та змісту прийняття управлінських рішень.

Вважатимемо, що інформаційні процеси публічного врядування – це процеси інформаційної взаємодії між суб'єктами та об'єктами публічного врядування, які містять процеси і системи – збирання, накопичування, зберігання, обробку (осмислення, оцінку, перетворення) даних та виробництво суб'єктами публічного врядування нової інформації відповідно до поставлених цілей, формування мотивів поведінки об'єктів публічного врядування, її адресне розповсюдження і споживання.

Суб'єктами таких процесів є органи публічної влади та представники приватного і громадського секторів, об'єктами – різні соціальні групи, об'єкти господарювання.

До систем збирання, накопичування, зберігання, обробки даних та виробництва нової інформації, її адресного розповсюдження і споживання належать відкриті дані, інформація, інформаційна (цифрова) інфраструктура (інформаційні системи), цифрові (інформаційні) технології, інформаційні операції, сервіси та продукти.

Аналіз трактування терміна “інформаційна інфраструктура” різними дослідниками (табл. 1.3) дає змогу зробити висновок про те, що *інформаційна інфраструктура публічного врядування* – це сукупність інформаційних систем, інформаційних (цифрових) технологій і мереж комунікаційного зв'язку органів публічної влади та представників приватного і громадського секторів, яка містить упорядковану інформацію (зокрема відкриті дані) для забезпечення їх інформаційно-комунікативної діяльності. Під *інформаційною сферою місцевого*

самоврядування розумітимемо середовище інформаційної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, в процесі здійснення якої органи місцевого самоврядування реалізують свої функції та відповідні повноваження, а інші суб'єкти – свої можливості та потреби відносно інформації.

Оскільки організація інформаційної діяльності будь-якого суб'єкта управління є способом взаємодії структурних елементів інформаційної системи даного суб'єкта, то організація інформаційної діяльності органів місцевого самоврядування являє собою спосіб функціонування структурних елементів їх інформаційної системи ²⁹.

Таблиця 1.3

Тлумачення терміна “інформаційна інфраструктура”

Автор	Дефініція
І. Бачило ³⁰	<i>Інформаційна інфраструктура</i> – сукупність інформаційних систем
В. Грицик ³¹	<i>Інформаційна інфраструктура</i> – це сукупність баз, складів і банків даних у різних сферах діяльності, технологій їх ведення та використання інформаційно-телекомунікаційних мереж і систем, які функціонують на основі єдиних принципів та спільних правил, що забезпечують організаційну взаємодію установ, організацій та громадян, а також задовольняють їх інформаційні потреби

²⁹ Кулицький С. П. Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління: навч. посіб. / С. П. Кулицький ; Міжрегіон. акад. упр. персоналом. – Київ : МАУП, 2002. – С. 178.

³⁰ Бачило І. Л. Информационное право: учебник / І. Л. Бачило, В. Н. Лопатин, М. А. Федотов; ред. Б. Н. Топорнин. – 2.изд., с изм. и доп. – СПб. : Изд-во Р. Асланова “Юрид. центр Пресс”, 2005. – С. 65.

³¹ Грицик В. Алгоритми та інформаційне забезпечення систем і процесів керування, прийняття рішень для інформаційних інфраструктур / В. Грицик // “Львівська політехніка”: вісник. – Львів : [б. в.], 2000. – № 413: Комп'ютерна інженерія та інформаційні технології. – С. 164–169.

Продовження табл. 1.3

О. Дубас ³²	<i>Інформаційна інфраструктура</i> – частина інформаційного простору, яка забезпечує створення і циркуляцію інформаційних потоків у просторі, має якісний і кількісний склад елементів, просторове їх розташування та взаємозв’язок, інформаційну продуктивність і пропускну спроможність
В. Фурашев ³³	<i>Інформаційно-комунікаційна інфраструктура</i> – це сукупність територіально-розподілених інформаційних систем, засобів управління інформаційними потоками, ліній зв’язку, мереж і каналів передачі даних, а також організаційних структур і нормативно-правових актів, що забезпечують їхнє ефективне функціонування
Є. Матвеев ³⁴	<i>Інформаційна інфраструктура</i> – це єдність систем розробки, створення, поширення та підтримки інформаційних продуктів і технічних засобів, систем надання інформаційних послуг, систем підготовки кадрів, а також різноманітних інститутів, що забезпечують ефективну взаємодію вищезазначених компонентів і сприяють їх всебічному та комплексному розвитку
О. Нестеренко ³⁵	<i>Інформаційна інфраструктура об’єкта управління</i> – обладнання, засоби і заходи, які створюють умови для переробки інформації, що супроводжує процес виробництва, а також для зв’язку

³² Дубас О. П. Інформаційний розвиток сучасної України у світовому контексті: монографія / О. П. Дубас. – Київ : Генеза, 2004. – С. 51.

³³ Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє : моногр. / [В. М. Фурашев, Д. В. Ланде, О. М. Григор’єв, О. В. Фурашев]. – Київ : Інжиніринг, 2005. – С. 7.

³⁴ Матвеев Є. Е. Організація регіональних систем інформаційного забезпечення транскордонного співробітництва: дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.10.01 / Є. Е. Матвеев. – Львів, 2005. – С. 110.

³⁵ Нестеренко О. В. Теоретичні та методологічні основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади: дис. ... д-ра техн. наук: спец. 05.13.06 / Нестеренко Олександр Васильович. – Київ, 2006. – С. 102.

Будь-які дані пов'язані з матеріальними носіями, але в інформаційних системах важливішу роль відіграє не носій, а записана на ньому інформація. Для обробки, аналізу та використання інформації із соціальною семантикою у цих системах використовуються інформаційні технології. Звичайно, відразу виникає запитання: що таке інформаційні технології? Існує багато дефініцій цього поняття, проте всі вони зводяться до поєднання комп'ютерних систем та програмного забезпечення. Завдяки використанню сучасних інформаційних технологій отримують, зберігають та обробляють інформацію. Ми дотримуватимемося трактування поняття “інформаційні технології”, яке було сформульовано нами в попередніх дослідженнях, а саме: розглядатимемо їх як цілеспрямовану, організовану сукупність інформаційних процесів з використанням засобів комп'ютерної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки та пошуку інформації, розосередження її, доступ до джерел інформації, незалежно від місця їх розташування. Іншими словами, інформаційні технології нами розглядаються як “машинізовані способи виробництва, зберігання передачі та використання інформації”³⁶.

В інформаційних технологіях органічно поєднуються два визначальних елементи: машинний (технологічний) і людський (соціальний). Останній вважається важливішим. На відміну від виробничих, енергоперетворювальних технологій, інформаційні належать до соціальних, тих, що перетворюють знання. Таким чином, в інформаційних системах переробляють, зберігають, аналізують знання, перетворені в інформацію. Саме закодовані, передані та

³⁶ Куйбіда В. С. Муніципальне управління: аспект інформатизації : монографія / В. С. Куйбіда. – Київ : Знання, 2004. – С. 34.

прийняті адресатом знання стають доступними для практичного використання. Звідси можна зробити висновок, що знання стають важливим соціальним ресурсом за умови використання їх в інформаційних процесах. Знання мають фіксуватися, трансформуватися, розподілятися, прийматися і перероблятися. Інформаційні технології стали засобом перетворення знань, створених людиною, в інформаційний ресурс суспільства. Отже, предметом інформатизації є інформаційний ресурс, який ми розуміємо як семантичну інформацію, тобто інформацію у вигляді понятійного знання. Інформаційний ресурс має дві складові: формально-логічну (інформаційну) та семантичну. Суть інформаційного ресурсу полягає не тільки у формуванні баз даних (зокрема реєстрів відкритих даних), а, що важливіше, у створенні моделей функціонування знань, побудованих за аналогією організації людської пам'яті з використанням понятійних мереж.

1.2. Цифрова парадигма публічного врядування

Перехід від “інформаційного” до “цифрового” суспільства – об'єктивний етап науково-технічного прогресу, в тому числі в публічному врядуванні, економіці, інноваційних технологіях. За сільсько-господарською, індустріальною ерою настала ера інформатизації (електронізації), яку впевнено змінює ера цифровізації.

Інформатизацію ототожнюють з третьою промисловою революцією. Поява парової машини, двигуна внутрішнього згорання та електродвигуна спричинила першу промислову революцію, перевівши розвиток

суспільства на шлях індустріалізації, застосування високопродуктивних виробничих технологій, які згодом привели до другої промислової революції, пов'язаної з автоматизацією виробних процесів. Третю промислову революцію здійснила комп'ютерна й телекомунікаційна техніка. Цей етап розвитку суспільства характеризується змінами в інформаційно-комунікативній сфері, індустрії та інформаційних технологіях.

Інформатизація в загальному розумінні – це перехід суспільства на якісно новий щабель розвитку, який уже має усталену назву – інформаційне (постіндустріальне) суспільство. Тому для побудови інформаційного суспільства наочним є розв'язання проблеми інтенсивності впровадження інформаційних технологій не тільки на центральному, а й на регіональному і локальному рівнях управління, у тому числі систему місцевого самоврядування. Наприклад, упровадження інформаційних технологій у процес управління містом (муніципалітетом). Під муніципальним управлінням ми розуміємо сукупність дій, що проводяться міською представницькою владою та її виконавчими органами і призначені сприяти створенню комфортного середовища для проживання в місті, його функціонування в системі населених пунктів держави загалом ³⁷. У сучасних цивілізаційних умовах місто – багатофункціональний населений пункт. Кількість функцій, які воно реалізовує, а також надаваних ним послуг зростає з його розвитком і залежить від соціального, економічного та політичного потенціалу міста.

³⁷ Куйбіда В. С. Муніципальне управління: аспект інформатизації : монографія / В. С. Куйбіда. – Київ : Знання, 2004. – С. 15.

Основними завданнями міста залишаються: розвиток середовища життєдіяльності його жителів; сприяння їх самореалізації, економічній діяльності суб'єктів господарювання, а також культурно-мистецькій діяльності, збереження національних історичних цінностей, тощо. За таких умов обсяг інформаційного навантаження муніципального управління залежить від багатьох чинників, найголовнішим з яких є чисельність населення міста, обсяг адміністративних та соціальних послуг, що надає місто, кількість суб'єктів господарювання, кількість неурядових організацій тощо. У цьому процесі більший обсяг інформаційно-комунікативної роботи виконується безпосередньо споживачами, а все менший обсяг такої роботи залишається для посадових осіб місцевого самоврядування, вартість праці яких постійно зростає.

Потрібно також наголосити на тому, що муніципальне управління (або управління спроможними територіальними громадами) як сфера діяльності людини характеризується тільки притаманними йому особливостями. На виробництві ж, де використовуються складні технологічні процеси, на відміну від соціального управління, об'єктом інформатизації є передусім технології. Особливістю ж соціального управління (муніципального управління в тому числі) є те, що воно не може бути повністю автоматичним, а тільки автоматизованим, оскільки люди (управлінський апарат) є органічною складовою системи управління.

Упродовж усієї історії розвитку галузі “public administration” змінюється парадигма впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів публічної влади шляхом еволюціонування різних

концептуальних підходів. Так, інформатизацію державного управління змінив концепт електронного урядування. Переклад терміна “eGovernment” як “електронний уряд”, на нашу думку, не є вдалим. Ближчим до розкриття його сутності є термін “електронна форма управління”, або “електронне управління” як форма сервісної діяльності органів публічної влади в рамках взаємодії за суб’єктно-об’єктною категорією “надавач-отримувач” управлінських послуг: G2B (органи влади – бізнес), G2C (органи влади – громадяни), G2D (влада – громадяни з особливими потребами), G2E (влада – працюючі громадяни), G2F (органи влади – іноземці), G2G (міжвідомча взаємодія органів влади), G2H (влада – домогосподарства), G2K (влада – знання: освіта, наука, інновації), G2M (влада – військова служба), G2N (влада – третій сектор: недержавні, громадські організації), G2R (влада – релігійні рухи, служителі церкви).

Обмежуючись розглядом питань упровадження нових інформаційних технологій стосовно системи органів публічної влади, електронне урядування ототожнювали з інформатизацією. Однак під “електронним урядом” у такому контексті слід розуміти мережеву технологічну інфраструктуру, що підтримує процес виконання органами публічної влади своїх функцій. Система “Електронний уряд” складається з двох взаємозалежних (але одночасно автономних) підсистем. Це внутрішня урядова електронна інфраструктура – аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що уможливорює взаємодію з органами місцевого самоврядування, організаціями, установами, підприємствами і людьми.

Оскільки електронне представництво того чи іншого органу державної влади, органу місцевого самоврядування, державного підприємства або установи шляхом створення сайтів стало звичайним явищем, а їх інтеграція у глобальне інформаційне середовище вже остаточно й успішно відбулася, то наступним етапом реалізації електронного урядування стало впровадження сучасних державних порталів, внутрішньоорганізаційна побудова яких програмує ефективність їх зовнішньої діяльності. Адже, на відміну від звичайних сайтів, сучасні внутрішні (інтранет) портали забезпечили: 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 публічної влади через зовнішній портал за допомогою внутрішнього програмного забезпечення.

Сьогодні інтранет-портал органу публічної влади являє собою 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 в процесі пошуку з різних джерел інтегруються в єдину інформаційну базу з необхідним захистом від зовнішнього втручання та відповідними правами доступу.

Ефективна робота внутрішнього порталу сприяє 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), справляють “електронний вплив” на об'єкти державного управління, як правило, у трьох основних напрямках: G2B, G2C та G2G. Саме для реалізації ефективної комунікативної взаємодії між усіма учасниками управлінського процесу в рамках моделі G2G перед державою постало стратегічне завдання об'єднання порталів органів державної влади в єдину мережеву IT-інфраструктуру – екстранет-портал (“електронна держава”). Створення такої об'єднуючої інфраструктури сприяє підвищенню ефективності державного управління за допомогою централізованої інформаційної підтримки відповідних рішень, що одночасно знизить управлінські ризики. За допомогою технологій аналітичного апарату сучасних державних веб-порталів керівники органів публічної влади усіх рівнів повинні мати можливість не тільки спрогнозувати та проаналізувати будь-які наслідки прийняття того чи іншого рішення, отримати оперативну інформацію від підпорядкованих підрозділів (структур) та здійснювати контроль за виконанням поставлених завдань³⁸, а й мати можливість обмінюватися інформацією з іншими суб'єктами публічного врядування.

У рамках проекту “електронної держави” інтегруються інформаційні ресурси міністерств і відомств, забезпечується доступ до них, а також створюється

³⁸ Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спеціальність 25.00.02 “Механізми державного управління” / Карпенко Олександр Валентинович; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2016. – С. 239–241.

система електронного надання управлінських послуг в онлайн режимі. Урядова мережева інфраструктура орієнтована на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечує:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів публічної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою розширення загальнонаціонального інформаційного простору;
- удосконалення системи публічного врядування, оптимізацію структури управлінського апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, ефективну підтримку діяльності об'єктів, які здійснюють господарську діяльність, для інтеграції в загальнонаціональний і світовий економічний простори;
- взаємодію і співробітництво з публічними інституціями інших держав і міжнародними неурядовими організаціями.

Певний час у світовій практиці “електронним урядом” називали футуристичний уряд “електронних громадян”, що

регулює життя і безпеку мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін “е-уряд” трактується набагато ширше. Е-уряд трансформується в електронне урядування як підхід до визначення ролі органів публічної влади у житті держави, що розглядається як велика корпорація з бюджетом, витратами, доходами, акціонерами (громадянами). Відповідно до цього підходу держава (корпорація) повинна забезпечувати інтереси насамперед своїх громадян (акціонерів), а з цією метою підвищувати ефективність своєї діяльності. Слід погодитися з думкою багатьох сучасних дослідників, що впровадження інформаційних технологій у публічне урядування (інформатизація) сприяло його оптимізації: знизило витрати на утримання адміністративного апарату, покращило взаємодію органів публічної влади між собою та громадянами. Один з головних аргументів на користь доцільності впровадження електронного урядування, що наводять його прихильники, – підвищення “прозорості” влади за рахунок переходу на інтерактивний рівень зворотного зв’язку як з громадянами, так і з бізнесом. По суті, йдеться про зміну парадигми державної влади. Ідея “електронного уряду” набула поширення в культурах, де держава сприймається як сервісна (обслуговуюча) структура. Парадигма електронного урядування контрастує зі старою бюрократичною парадигмою державної служби і полягає у зміні пріоритетів використання інформаційних технологій з внутрішніх менеджерських потреб на зовнішні зв’язки з громадськістю.

Зрозуміло, що термін “електронне урядування” охоплює не лише електронну інфраструктуру публічної влади, а й управління за допомогою цієї інфраструктури,

однак його однозначної дефініції не існує й донині. Наприклад, визначення електронного урядування в Концепції розвитку електронного урядування в Україні, ухваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р, розуміється як “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”³⁹, теж є не досконалим, оскільки, по-перше, не повністю розкриває його сутність, а, по-друге, суперечить децентралізаційному курсу реформ в Україні, звужуючи його лише до форми організації державного управління.

На відміну від адміністративного менеджменту, якому властиве вертикальне управління “згори донизу” (ієрархічна комунікація), парадигма електронного урядування базується ще й на горизонтальній (командній) роботі, багаторівневій мережі та багаторівневому врядуванні. Громадянам більше не потрібно знати, за що саме відповідає якийсь відділ щодо надання управлінських послуг. Функціональна структура та процес надання послуг стають невидимими для користувача. Це не означає, що центральне керівництво не важливе в електронному урядуванні – таке керівництво скоріше надає допомогу та здійснює координацію, ніж видає накази і здійснює контроль. Однак “е-урядування” – це лише інструментарій, що відповідає потребам суспільства,

³⁹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 78. – Ст. 2402.

яке переживає наслідки чергової промислової революції, зумовленої широким упровадженням цифрових технологій та мереж. Зауважимо, що мережа – інструмент, використання якого суттєво впливає на державу і суспільство. Можливо, якщо чиновник зловживає своїм становищем, то він намагатиметься віднайти спосіб, як це робити і в цифровізованому підрозділі органу публічної влади, однак це не матиме тотального та всеохопного характеру щодо функціонування всієї системи державної служби.

Створення цифрової інфраструктури держави має супроводжуватися “реінжинірингом” усієї системи управлінських процесів, що насправді означає подолання корупції та стереотипів адміністративно-бюрократичної культури. Цифрові технології кардинально змінюють не тільки процеси взаємодії держави та суспільства, а й свідомість людей, які внаслідок технологічних трансформацій сформують цифрове суспільство споживачів.

Безперечно, у подальшому в Україні ще відбуватиметься певний розвиток концепту електронного урядування, однак він все більше набуває ознак проміжного етапу між інформатизацією державного управління та цифровізацією публічного врядування. Так, у згаданій Концепції розвитку електронного урядування в Україні (до 2020 року) зазначається, що “запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy)”, а основним принципом її реалізації визначено принцип “цифровий за замовчуванням”, під яким розуміється, що

“забезпечення будь-якої діяльності органів влади (в тому числі надання публічних послуг, забезпечення міжвідомчої взаємодії, взаємодії з фізичними та юридичними особами, інформаційно-аналітичної діяльності) передбачає електронну форму реалізації як пріоритетну, а планування та реалізація будь-якої реформи, проекту чи завдання – із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій”. Автори Концепції вважають, що “повсякденне життя громадян стає дедалі все більш “цифровим”, що передбачає високий рівень очікувань від діяльності органів влади, зокрема розвитку сучасних електронних форм взаємодії, прозорості та відкритості діяльності, залучення громадян до прийняття управлінських рішень”⁴⁰.

Трансформаційні зміни сучасного суспільства, які зумовлені цифровим розвитком, відбуваються в контексті реалізації нових сервісних механізмів взаємодії держави з кожним громадянином, незалежно від його віку, статі, національності, релігії, соціальної чи політичної належності. Цифровізація стала базовим економічним фактором разом із сировиною, працею, капіталом та інформацією. У державах, де відбувається посилений розвиток цифрової економіки та цифрових технологій, формується й новий тип суспільства – цифрове суспільство. У такому суспільстві життєдіяльність громадян здійснюється за допомогою цифрових технологій. Інакше кажучи, еволюцію суспільства можна визначити як “суспільство знань” → “комунікаційне суспільство” → “інформаційне суспільство” → “мережеве

⁴⁰ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 78. – Ст. 2402.

суспільство” → “цифрове суспільство”, тобто сьогодні завдяки досягненням науково-технічної революції промислове виробництво та споживчий ринок перетворюються на цифрове виробництво та ринок споживання цифрових технологій.

Розвиток інформації детермінує інформаційно-управлінські можливості, сприяє набуттю нових ознак організацією політичних мереж із залученням цифрових технологій у сферу використання і опрацювання накопичених упродовж тисячоліть знань. Якщо земля, праця, сировина й навіть капітал розглядаються як обмежені ресурси, то знання є фактично невичерпними. Накопичені знання зменшують потребу в сировині, праці, часі, просторі, капіталі й інших ресурсах. Вони стають незамінним засобом – основним ресурсом сучасної цифрової економіки, цінність якого постійно зростає. Це об’єктивний етап соціального прогресу в усіх сферах, передусім в управлінні, економіці, науці та новітніх технологіях.

Знання стають основною цінністю, а працівник розумової праці – головним надбанням будь-якої організації. Успішні інституції суттєву перевагу віддають навчанню своїх працівників, що триває упродовж усього життя. Громадянам потрібно отримувати інформацію тоді, коли вона їм необхідна, а одержується вона безпосередньо на робочому місці. Цифрове робоче місце стає місцем навчання, особливо для державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Завдяки поширенню цифровізації публічного врядування активно змінюється й формування мережевої економіки, основною характеристикою якої є громадсько-мережева форма управління. Основою такого управління

є становлення в процесі соціальної еволюції ринку праці, пов'язаного з переходом від організованої групи людей, що перебувають одне з одним у безпосередньому контакті, до мережевого суспільства.

В епоху мережевої економіки потенційні вигоди цифрових технологій полягають у стимулюванні конкуренції, сприянні розширенню виробництва, створенні й підтримці економічного зростання. Однією з особливостей цифрових технологій є масове індивідуальне виробництво (наприклад масове поширення стартапів). Якщо промислова економіка створила масове виробництво, то нова цифрова економіка створює масову індивідуалізацію – масове виробництво індивідуальних продуктів і послуг. Відтепер можна говорити про народження нового виду суспільної діяльності – сервісної, яка формує економіку цифрових послуг, що дають змогу відмовитися від консалтингових витрат. Інформаційна робота переміщується з ділової сфери у споживчу.

Процес управління є послідовністю реалізації функцій, що становлять технологічний цикл управління. Функції та структуру місцевих владних інституцій слід розглядати з урахуванням функцій елементів цілісної системи публічного врядування. Завдання і цілі органу місцевого самоврядування зумовлюють його функції, а функції, у свою чергу, визначають структуру підрозділів та посадові обов'язки службовців місцевого самоврядування.

Завдання управлінців – не лише заохочувати та полегшувати перехід до цифрового суспільства, а і якомога повніше реалізувати його переваги. Для досягнення цих цілей важливо: забезпечити проведення відповідних реформ на всіх рівнях державного управління; створити

умови відкритості, конкуренції та впровадження інновацій, які доповнювалися б заходами щодо відповідної адаптації ринків праці, розвитку людських ресурсів та забезпечення соціальної злагоди; вдосконалити управління макроекономікою, використовуючи переваги нових цифрових технологій; створювати телекомунікаційні мережі, що забезпечуватимуть швидкий, надійний, безпечний та дешевий доступ до контенту, сервісів і застосування інформації; розвивати людські ресурси, які мають відповідати вимогам цифрової епохи й забезпечувати ІТ-фахівцями органи публічної влади, сприяти цифровому (електронному) наданню управлінських послуг у режимі реального часу, що підвищує рівень доступності публічної влади для кожної людини.

За умов, коли в управлінні запроваджуються цифрові технології, може здатися, що вони витісняють людину зі сфери управління (штучний інтелект, нанотехнології, інтернет речей тощо). Однак в умовах цифровізації керівник залишає за собою щонайменше три важливі функції: окреслення завдань управління (зокрема вибір критеріїв оптимізації); остаточний вибір і обґрунтування управлінських рішень; творчу частину праці з формування управлінської діяльності. Із запровадженням цифрових технологій в управлінні межа, яка розділяє творчу й нетворчу працю, постійно змінюється. Дедалі більше операцій формалізуються і передаються для виконання з допомогою цифрових технологій. Утім, не варто робити висновок, що незабаром усю творчу частину праці виконуватимуть смарт-машини (роботи), оскільки людина теж постійно вдосконалюється, досліджуючи нові сегменти реального світу, пізнаючи предмети, процеси,

явища (їх можливі модифікації), що існували, існують чи існуватимуть у майбутньому.

Глобальна цифровізація суспільства є реакцією на четверту промислову революцію (“Industry 4.0”). Як уже зазначалося, основним драйвером першої промислової революції була механізація ручної праці, другої – стало застосування парового двигуна та електроенергії, третьої – електроніки та автоматизації процесів управління через використання інформаційних технологій (“інформатизація”), а згодом “електронного урядування”, натомість основним драйвером четвертої є цифровізація (цифрова трансформація), пов’язана із впровадженням кіберфізичних систем, які поєднують за допомогою мережевих комунікаційних технологій реальні (матеріальні, біологічні) та віртуальні об’єкти.

Швейцарський економіст К. Шваб у своєму дослідженні “The Fourth Industrial Revolution“ (2016 р.) зазначає, що цифрові технології, в основу яких покладено комп’ютерні системи, програмне забезпечення та мережі, не є новими, але порівняно з третьою промисловою революцією стають все більш досконалішими та інтегрованими і, як наслідок, трансформують суспільство та світову економіку, створюючи світ “розумних речей” та штучний інтелект. Однак четверта промислова революція полягає не лише у використанні Інтернету та smart-технологій чи систем, її масштаби значно ширші, починаючи від кодування генів до нанотехнологій, від відновлення джерел енергії до квантових обчислень⁴¹.

Ураховуючи зазначене вище, вважаємо, що, на відміну від інформатизації та електронного урядування,

⁴¹ Schwab K. The fourth industrial revolution / Klaus Schwab. – Cologne / Geneva Switzerland : World Economic Forum, 2016. – P.12.

цифровізація трансформує управлінські процеси, якісно їх покращуючи, створюючи нові цифрові послуги та інноваційні форми сервісної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

У цьому контексті точніше говорити про “цифрову державу”, “цифрову інфраструктуру держави”, “державу цифрового суспільства” як про державну мережеву інформаційну інфраструктуру – інформаційно-комунікативну систему, що забезпечує оптимальне з погляду суспільства функціонування всіх гілок і рівнів публічної влади й управління відповідно до концепції “Ера цифрового врядування”, особливостям практичного впровадження якої присвячено чимало наукових праць американських та західноєвропейських учених, зокрема А. Вільямса та Х. Хей⁴², П. Данлеві⁴³, Х. Маргетс, С. Бастоу та Дж. Тінклер⁴⁴, Л. ДеНардіс⁴⁵.

Дослідження Т. С. Міглані⁴⁶, С. Бренена та Д. Крейса⁴⁷ стосувалися семантичної коректності формування понятійно-категоріального апарату сфери

⁴² Williams A., Hay H. Digital-era policy making // Governance in the Digital Economy, 2000. – 27 p.

⁴³ Dunleavy P. (2005), “New Public Management is Dead – Long Live Digital-Era Governance”, Journal of Public Administration Research and Theory, Volume 16, Issue 3, 1 July 2006. – P. 467–494.

⁴⁴ Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon & Tinkler Jane, Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government // Oxford: Oxford University Press, 2006. – 302 p.

⁴⁵ DeNardis Laura The global war for Internet governance. Yale University Press, 2014. – 288 p.

⁴⁶ Miglani Tejinderpal Singh Digitization, Digitalization and Digital Transformation: What's the difference and why you should care [Electronic resource]. – Made of access: <http://www.enterpriseitworld.com/index.php/digitization-digitalization-and-digital-transformation-whats-the-difference-and-why-you-should-care>.

⁴⁷ Bremmen Scott, Kreiss Daniel (2014) Digitalization and Digitization [Electronic resource]. – Made of access: <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization>.

цифрових управлінських трансформацій. У вітчизняних наукових працях тема цифровізації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування й досі залишається нерозкритою, на відміну від проблематики впровадження “електронного урядування” на базі технологій інформатизації державного управління, які й донині пропонують реалізовувати окремі науковці⁴⁸, намагаючись осучаснити застарілі нормативно-правові акти (наприклад Національну програму інформатизації, ухвалену Верховною Радою України ще у 1998 р.), незважаючи на світові тенденції технологічного розвитку та актуальність реалізації цифрових трансформацій у всіх сферах суспільного життя.

Сучасне громадянське суспільство стає все більш залежним від цифрових технологій, відбувається “цифровий перехід” від систем та процесів індустріальної економіки та інформаційного суспільства до “цифрової” економіки та “цифрового” суспільства. Така трансформація приводить до появи нових, унікальних систем і процесів, що становлять їх нову ціннісну сутність.

Уперше в 1991 р. П. Данлеві, Х. Маргетс, С. Бастоу та Дж. Тінклер запропонували концепцію “Ери цифрового врядування” (Digital Era Governance, далі – DEG) як перехід від “нового державного управління” (New Public Management) до більш сучасного “цифрового” управління. Авторська концепція DEG базувалася на трьох основних напрямках: реінтеграції; “клієнто-орієнтованій” цілісності (холізмі – філософії цінності, що покладена в основу

⁴⁸ Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. : у 15 ч. / за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрепшака. – Київ, 2017. – Ч. 2: Електронного урядування: основи та стратегії реалізації / [А. І. Семенченко, А. О. Серенко]. – Київ : ФОП Москаленко О.М., 2017. – С. 30-31.

реорганізації управління для забезпечення потреб усіх клієнтських груп); цифровізації (використання потенціалу цифрового зберігання інформації та цифрових комунікацій для трансформації управління)⁴⁹. Згодом П. Данлеві, Х. Маргетс назвуть ці напрями “першою хвилею” DEG. Автори зазначають, що масове застосування різноманітних цифрових технологій, потужний розвиток соціальних мереж, які стали ще однією платформою для тиску громадськості та неурядових організацій на систему державного управління, зумовили необхідність більш ґрунтовних цифрових трансформацій в управлінській сфері. Таким чином, виникла “друга хвиля” DEG⁵⁰.

Нова, запозичена “цифрова” термінологія все частіше використовується як у повсякденному житті, так і в наукових дослідженнях. Однак коректність вживання деяких термінів призводить до певної дихотомії щодо їх належного застосування в сучасній державно-управлінській науці та в практичній діяльності органів публічної влади.

Згадаємо, що й понятійне поле сфери публічного врядування в англійській науковій літературі насичене різними термінами, які, на перший погляд, при майже однаковому написанні насправді мають зовсім різне значення, що в подальшому при їх перекладі вітчизняними науковцями та “адаптації до українських реалій спричиняє небажане довільне (дискусійне) використання. Так, термін “врядування” (незалежно від

⁴⁹ Dunleavy Patrick, Margetts Helen, Bastow Simon & Tinkler Jane, *Digital Era Governance: IT Corporations, The State and E-Government* // Oxford: Oxford University Press, 2006. – 302 p.

⁵⁰ Digitization, digitalization and digital transformation: the differences [Electronic resource]. – Made of access : <https://www.i-scoop.eu/digitization-digitalization-digital-transformation-disruption>.

того, “публічне”, “електронне” чи “цифрове”) розкриває принципи організації управління, відображаючи зміни, які відбуваються в системі публічної влади за умови реалізації децентралізаційних та самоврядних процесів. За З. Балабаєвим, врядування охоплює практику публічного управління та адміністрування на всіх рівнях та “інститути, механізми, процеси, через які організовані групи громадян, окремі громадяни виражають і узгоджують свої інтереси, врегульовують суперечності, реалізують законні права і виконують громадянські обов’язки”. Врядування вживається для перекладу англійського слова “governance” і не є ідентичним поняттю “урядування” (від англ. “government”), зміст якого охоплює виключно виконавчо-розпорядчу діяльність органів державної влади⁵¹. Те саме стосується і сфери цифрових трансформацій, у якій помилково вважати ідентичним переклад таких термінів, як “digitalization” та “digitization” в розумінні “цифровізація”. Для прикладу, що демонструє їх різне тлумачення, наведемо цитату із дослідження “Digitization, digitalization and digital transformation: the differences”⁵² бельгійської аналітично-маркетингової компанії “I-Scoop”: “There is no digitalization and no digital transformation without digitization (of paper and processes)”. Українською мовою: “Цифровізація та цифрова трансформація неможливі без

⁵¹ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін. – 2011. – С. 82.

⁵² Dunleavy, Patrick and Margetts, Helen (2010) The second wave of digital era governance. In: American Political Science Association Conference, 4 September 2010, Washington DC, USA. [Electronic resource]. – Made of access: [http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_(LSERO).pdf).

оцифрування (паперових документів та процесів)”. С. Бреннен та Д. Креїс у своєму дослідженні “Digitalization and Digitization”⁵³ на основі аналізу зарубіжних наукових праць також поділяють та науково обґрунтовують думку про те, що синонімізувати терміни “digitalization” та “digitization” некоректно, оскільки вони мають різне смислове навантаження.

Таким чином, під оцифруванням документів чи технологій (digitization) слід розуміти процес переведення паперових документів (чи процесів, які передбачають паперову документацію) в цифровий вигляд. Цифрові процеси вимагають існування цифрової інформації, а оцифрування – це лише процес перетворення інформації від аналогового до цифрового формату. Однак для цифрових трансформацій (перетворень) недостатньо тільки оцифрування даних.

Застосування цифрових технологій і цифрових даних (оцифрованих чи одразу в цифровій формі) у суспільних взаємовідносинах, їх регулюванні через систему публічного врядування сприятиме змінам/перетворенню управлінських процесів (не лише їх оцифруванню) та передбачає створення належного середовища для функціонування цифрового врядування.

На нашу думку, цифровізацію (digitalization) у широкому розумінні слід трактувати як процес упровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави. Внаслідок цього цифрове врядування буде сприйматися як цифрова реалізація публічної влади (цифрова форма

⁵³ Brennen Scott, Kreiss Daniel (2014) Digitalization and Digitization [Electronic resource]. – Made of access: <http://culturedigitally.org/2014/09/digitalization-and-digitization>.

публічного врядування), яка стане наступним етапом еволюційного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у діяльність органів публічної влади (“інформатизація державного управління” → “електронне урядування” → “цифровізація публічного врядування”), етапом остаточного зближення, за К. Швабом ⁵⁴, фізичного, цифрового та біологічного світу.

Цифровізація публічного врядування є процесом реалізації цифрових трансформацій у публічній сфері (в контексті докорінного перетворення діяльності органів публічної влади), що приведе до стрибкоподібного переходу до цифрового врядування (цифрового управління) шляхом застосування цифрових технологій (інструментів цифрового робочого місця, штучного цифрового інтелекту прийняття типових управлінських рішень, blockchain-, smart-, portal-, cloud-, network-сервісів тощо).

Підсумовуючи зазначене, вважатимемо, що у більш вузькому розумінні цифровізація публічного врядування є стрибкоподібним процесом цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління).

У цьому контексті є зрозумілим термін “цифрові трансформації” та його значення для діяльності органів публічної влади. На думку дослідників компанії “I-Scoop”, під цифровими трансформаціями слід розуміти докорінне перетворення ділової та організаційної діяльності, процесів, компетенцій і моделей для забезпечення змін та можливості поєднання цифрових технологій і їх

⁵⁴ Schwab K. The fourth industrial revolution / Klaus Schwab. – Cologny/Geneva Switzerland : World Economic Forum, 2016. – 172 p.

стратегічного (пріоритетного) прискорення в суспільстві з урахуванням поточного стану й майбутнього розвитку⁵⁵.

У подальших наукових дослідженнях ми використаємо таку дефініцію цього терміна: цифрові трансформації – це спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні. У контексті публічного врядування цифрові трансформації розумітимемо як докорінне перетворення управлінської діяльності органів публічної влади на основі можливостей застосування в ній цифрових технологій⁵⁶.

Цифрові трансформації сприяють “стрибкоподібному” розвитку, тобто переходу не тільки окремої організації чи галузі, а й суспільства, держави на більш високий рівень розвитку, минаючи його проміжні стадії. Для України цифрові трансформації можуть сприяти стрибкоподібному розвитку в багатьох сферах і стати реальною альтернативою “наздоганяючому” розвитку. Щодо органів публічної влади, то цей інструмент замінить електронне урядування. Зазначимо, що завдяки цифровим технологіям “стрибкоподібний” розвиток дає можливість державам, які розвиваються, суттєво прискорити перехід від застарілого до сучасного технологічного середовища. У державах з розвиненою економікою нові технології поетапно замінюють старі, доповнюючи їх або повністю оновлюючи. Держави, що розвиваються, здебільшого використовують застарілі технології, маючи при цьому

⁵⁵ Digital transformation: online guide to digital business transformation [Electronic resource]. – Made of access: <https://www.i-scoop.eu/digital-transformation>.

⁵⁶ Куйбіда В. С. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместнік В. В. // Вісн. НАДУ. Серія "Державне управління". – 2018. – № 1. – С. 5-11.

значний потенціал стрімкого розвитку шляхом переходу до найновіших зразків, відразу через кілька поколінь технологій. Такі держави можуть швидко подолати кілька етапів технологічного переходу та підвищити рівень соціально-економічного розвитку⁵⁷.

Сьогодні у “цифровому” світі “стрибкоподібний” розвиток фактично не має альтернатив, оскільки будь-яка держава, що не модернізує свою діяльність (насамперед управлінську) шляхом упровадження нових технологій та інновацій, свідомо не бере участі не лише у формуванні основних економічних тенденцій у світі, а й гальмує розвиток суспільства. Для реалізації процесу цифрових трансформацій (перетворень) на рівні держави національними урядами ухвалюються стратегічні документи, які найчастіше мають назву “цифровий порядок денний”, або “цифрова стратегія”.

Основним чинним документом з розвитку цифровізації Європейського Союзу є ініціатива Європейської Комісії “Цифровий порядок денний для Європи” (Digital agenda for Europe)⁵⁸ – один із семи базових напрямів (“флагманських ініціатив”) реалізації Стратегії “Європа 2020”, ухвалених Європейською Радою у березні 2010 р. Цифрова адженда (ініціатива) спрямована на забезпечення громадянам ЄС економічних та соціальних вигід від єдиного цифрового ринку використання інтероперабельних комплексних інформаційних рішень на основі цифрових технологій (приладів, програмних продуктів,

⁵⁷ Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) // Концептуальні засади (версія 1.0) // Hitech-office. – 2016. – 90 с.

⁵⁸ Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions: A Digital Agenda for Europe [Electronic resource]. – Brussels, 2010. – Made of access: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0245R\(01\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52010DC0245R(01)&from=EN).

додатків, застосунків тощо). Успішна реалізація Цифрового порядку денного стимулює інновації, економічне зростання та підвищує рівень життя населення держав ЄС. Більшість держав європейської спільноти розглядають Цифровий порядок денний як рамковий і приймають коротко- і середньострокові національні, регіональні та місцеві програми цифровізації, визначаючи пріоритети та індикатори (індекси) досягнення поставлених цілей (Digital Economy and Society Index, Networked Readiness Index, Global Innovation Index тощо).

Термін “цифровий порядок денний”, на нашу думку, не потребує додаткових пояснень, оскільки він передбачає певний список запланованих заходів у певній послідовності їх виконання. Стосовно терміна “цифрова стратегія”, то окремі фахівці вважають його синонімічним поняттю ІТ-стратегія. Здебільшого питання “цифрова стратегія” чи “ІТ-стратегія” постає в період, коли організації (установи) завершують початковий етап інвестування у цифрові технології і виникає потреба в подальшому плануванні. ІТ-стратегія – це процес вибору інформаційних технологій, для використання/впровадження яких буде виділено фінансування⁵⁹. Натомість під цифровою стратегією у сфері публічного врядування слід розуміти “дорожню карту” цифровізації діяльності органу публічної влади, або процесу реалізації відповідних цифрових трансформацій (у системі управління).

В Україні основи та принципи впровадження цифрового врядування визначено Концепцією розвитку

⁵⁹ McDonald Mark What is digital strategy? [Electronic resource]. – Made of access: <https://www.accenture.com/us-en/blogs/blogs-digital-what-is-digital-strategy>.

цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки, по суті – “Цифровим порядком денним (аджендою) України”, а також планом заходів щодо її реалізації, які були схвалені Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р. Ця Концепція є короткостроковим і початковим інструментом розвитку та стимулювання внутрішніх ринків споживання, впровадження та виробництва цифрових технологій, містить бачення трансформації економіки від традиційної (аналогової) до ефективної цифрової, визначає першочергові кроки щодо імплементації відповідних стимулів та створення умов для цифровізації в реальному секторі економіки, суспільстві, освіті, медицині, екології тощо, виклики та інструменти розвитку цифрових інфраструктур, набуття громадянами цифрових компетенцій, а також визначає критичні сфери та проекти цифровізації держави⁶⁰.

З урахуванням зазначеного очевидним є те, що поняття “цифрове врядування” не є тотожним поняттю “електронне урядування”. Якщо під електронним урядуванням розуміють спосіб організації публічної влади за допомогою електронних систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, то цифрове врядування є новою інноваційною парадигмою організації та розвитку системи управління, одним із трендів якої є реалізація цифрових трансформацій у поєднанні з упровадженням сучасних цифрових технологій. Підсумовуючи викладене

⁶⁰ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р // Офіц. вісн. України. – 2018. – № 16. – Ст. 560. – С. 70.

вище, з урахуванням пріоритетності сервісної складової публічного врядування можна запропонувати таку дефініцію: цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій.

1.3. Цифровізація діяльності органів публічної влади: механізми і технології впровадження

Сучасні цифрові технології відіграють домінуючу роль у процесі комунікативної взаємодії (інформаційному обміні), змінюючи підходи та методи управління в системі місцевого самоврядування. Прийняття ефективних управлінських рішень передбачає використання та обробку інформаційних масивів, обсяги яких збільшуються стрибкоподібно. Також відбувається стрімке зростання кількості мережевих користувачів-управлінців, які, надаючи відповідні управлінські послуги, використовують цифрові технології як управлінський інструмент.

Підхід до розвитку цифровізації всіх видів діяльності як до фактора побудови мережевого цифрового суспільства, розробка і реалізація заходів щодо його розбудови сприятимуть утвердженню громадянського суспільства в Україні та спростять взаємодію публічної влади різних рівнів і громадян, а в системі місцевого самоврядування покращать роботу виконавчих органів рад, що, у свою чергу, позитивно вплине на життєдіяльність територіальних громад.

В Україні інноваційні виклики сьогодення знайшли відображення в Указі Президента України “Про Стратегію

сталого розвитку “Україна – 2020” від 12 січня 2015 р. № 5/2015, розпорядженнях Кабінету Міністрів України “Деякі питання реформування державного управління України” від 24 червня 2016 р. № 474-р, “Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні” від 16 листопада 2016 р. № 918-р⁶¹, “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки” від 14 червня 2017 р. № 394-р⁶², “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” від 20 вересня 2017 р. № 649-р⁶³.

Натомість лише Концепцією розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 роки⁶⁴ передбачається створення умов для “стрибокподібного” розвитку цифровізації публічного врядування, розробка та запровадження цифрових компетенцій і навичок громадян (цифрових професій), а також модернізація освіти для підтримки функціонування вітчизняної ІТ-індустрії.

Однак відсутність у більшості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування необхідних компетенцій щодо роботи з цифровими технологіями (цифрових навичок) загострюють потребу в підготовці

⁶¹ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лист. 2016 р. №918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

⁶² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017–2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 черв. 2017 р. №394-р. // Уряд. кур’єр. – 2017. – № 120.

⁶³ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 верес. 2017 р. № 649-р. // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 78. – Ст. 2402.

⁶⁴ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р // Офіц. вісн. України. – 2018. – № 16. – Ст. 560. – С. 70.

висококваліфікованих фахівців. При переході на нові технології не має значення, відбувається він у бізнесі чи в органах публічної влади, важливим насамперед є процес реінжинірингу управлінських процедур, управлінської культури, що потребує зміни менталітету, а іноді і всієї парадигми діяльності. А люди не завжди готові користуватися новими технологіями та ще й у новому середовищі. Навіть у бізнесі спостерігається інерційність сформованої структури управління, культури і традицій менеджменту.

Для здійснення “стрибкоподібних” трансформацій, про які вже згадувалося в підрозділі 1.2, недостатньо лише інструментарію (засобів) цифрових технологій. Необхідне формування відповідних знань про стратегії та досвід упровадження, а головне – оволодіння навичками щодо реалізації механізмів цифрового врядування. “Копіткий попередній аналіз наявних умов щодо придатності тієї чи іншої сфери або системи для нових технологій”⁶⁵ дасть змогу ефективно використовувати бюджетні кошти, які виділяються органам публічної влади на реалізацію проектів цифровізації, а також спрогнозувати успішність щодо їх упровадження.

“Цифровий порядок денний 2020” визначає “ключові” політики, першочергові сфери, ініціативи та проекти “цифровізації” (цифрового розвитку) України. Цифрові технології стимулюватимуть в Україні перетворення інформаційного суспільства на цифрове, а основними принципами цифровізації є:

⁶⁵ Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) / Концептуальні засади (версія 1.0) // Hitech-office. – 2016. – С. 11.

- забезпечення кожному громадянину рівних можливостей доступу до послуг, інформації та знань, що надаються на основі ІКТ;
- створення переваг (вигод) у різноманітних сферах життєдіяльності;
- досягнення цифрової трансформації галузей економіки через перетворення якостей і властивостей існуючих систем та сфер на нову цінність завдяки приросту ефективності;
- гарантування принципів свободи інформації, свободи шукати, одержувати, передавати і використовувати її для створення, накопичення й поширення знань;
- інтегрування з глобальними та європейськими електронними системами світового ринку електронної комерції та послуг, банківської і біржової діяльності тощо;
- використання відкритих, функціонально інтероперабельних цифрових стандартів;
- створення цифрової довіри завдяки зміцненню інформаційної безпеки, кібербезпеки, забезпеченню захисту конфіденційності персональної інформації, недоторканності особистого життя та прав користувачів ІКТ;
- застосування належного державного управління для формування та реалізації національних цифрових стратегій, програм і проектів.

Базовою умовою цифровізації України є формування внутрішнього попиту на цифрові технології та споживання їх секторами економіки, громадянами, бізнесом, державою. Ключовою стратегією України щодо

цифровізації має стати робота з внутрішнім ринком споживання цифрових технологій, а ключовими ініціативами – формування у громадян (які стають користувачами) мотивацій та потреб у цих технологіях. Основним завданням держави є створення умов, які б спонукали кожного громадянина використовувати цифрові інструменти в різних сферах життєдіяльності та застосовувати релевантні механізми реалізації цифрових національних проектів⁶⁶.

Цифрові трансформації стають базовим пріоритетом реалізації Плану дій ЄС щодо електронного урядування (EU eGovernment Action Plan) на 2016-2020 роки⁶⁷. В світі немає простої моделі е-уряду. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес очікують від уряду цифрової доби. Різні категорії споживачів об'єднує єдине прагнення: одержати ефективніші засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість сервісних транзакцій надання управлінських послуг, зробити взаємодію громадян з органами публічної влади транспарентною, простішою, швидкою і комфортною.

Особливо важливим є співробітництво публічної влади з громадянами, оскільки швидке зниження вартості комунікацій створює передумови для цифрової трансформації в державі. Новою сервісною парадигмою розвитку публічного врядування в Україні стає діяльність органів державної влади та органів місцевого

⁶⁶ Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) / Концептуальні засади (версія 1.0) // Hiteh-office. – 2016. – С. 4–7, 9, 10.

⁶⁷ Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government [Electronic resource]. – Brussels, 2016. – Made of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>.

самоврядування з надання послуг громадянам, які є їх користувачами (виступають клієнтами держави), а державні службовці й посадові особи – виконавцями, що реалізують ці послуги від імені держави⁶⁸.

На базі цифрових технологій публічна влада має забезпечувати доступність послуг там, де в них є необхідність; використовувати для їх надання широкий інструментарій, застосовуючи network-, cloud- та smart-технології, який сегментуватиме специфічні потреби різних груп населення, забезпечуватиме інтерактивний зворотний зв'язок щодо змісту, якості та оскарження сервісної діяльності; передбачати групування цифрових (електронних) послуг за життєвими обставинами; а також залучати громадськість до їх перепроєктування та модернізації.

Крім того, слід звернути увагу й на існуючу систему мережевих електронних ресурсів, які архітектурно побудовані на основі інструментарію порталних технологій. І тут слід зауважити, якщо організація порталів послуг центральних органів державної влади насичена інноваційним контентом та оснащена розгалуженою системою багатофункціональних сервісів, то побудова сайтів місцевих органів виконавчої влади та органів самоврядування міст реалізована, як правило, адміністративно-орієнтовано. Архітектура таких ресурсів організована відповідно до адміністративної структури муніципалітету і не відповідає суттєвому переосмисленню

⁶⁸ Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 / Карпенко Олександр Валентинович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2016. – С. 4.

бюрократичного процесу та організаційної моделі щодо здійснення сервісної діяльності.

Цифрова трансформація традиційних форм взаємодії публічної влади і громадян має сприяти вирішенню проблеми соціальної нерівності, крім того, уряд повинен не допустити й цифрове розшарування суспільства (цифрову нерівність). Подолання цифрового розриву на місцевому рівні передбачає не тільки підвищення цифрових компетенцій посадових осіб місцевого самоврядування, а й вирішення проблеми доступу населення до інформації та безпосередньо до цифрових технологій. Деякі громадяни або не бажають, або не мають можливості стати їх користувачами. Тому слід активно працювати з цією категорією населення, доводячи до неї переваги та можливості її застосування. Наприклад, для підвищення популярності цифрових (електронних) платежів у сфері сервісної діяльності органів публічної влади через перехід від готівкових розрахунків до безготівкових необхідно мотивувати населення шляхом зниження вартості кожної електронної транзакції, тобто розрахунок громадян з постачальниками управлінських послуг в електронній формі повинен бути дешевшим. Крім того, потрібно підвищити і рівень культури використання цифрових розрахунків серед населення шляхом проведення відповідних інформаційно-роз'яснювальних кампаній.

На збільшення кількості користувачів цифрових технологій в Україні впливає не тільки рівень розвитку технічної інфраструктури, а й стан та розвиток системи освіти, оскільки саме громадяни, які володіють необхідними цифровими компетенціями, забезпечують основу

для формування цифрового суспільства та показники розвитку цифрової економіки. В Україні не розв'язано проблему модернізації системи професійно-технічної, вищої освіти, інститутів перекваліфікації з урахуванням підготовки фахівців для потреб сфери цифрового врядування, цифрової економіки та “Industry 4.0”.

Галузь цифрових технологій демонструє прогресуючий рівень зростання обсягів виробництва та є однією з перспективних для економіки України. Так, за даними Європейської бізнес-асоціації, обсяг експорту цифрових технологій у 2016 р. становив 3 млрд дол. Отож галузь стала третім за обсягом експортером. Крім того, упродовж 2010–2017 рр. спостерігалось її щорічне зростання на 20–25%. За оцінками експертів, потенційний обсяг галузі цифрових технологій у 2021 р. може досягнути 7–8 млрд дол., що дасть їй змогу стати другою експортною галуззю держави.

Україна вирізняється наявністю великої кількості освічених фахівців у галузі цифрових технологій, кількість яких становить понад 100 тисяч осіб, причому вона щороку зростає за рахунок випускників шкіл. З 2016 р. розпочато викладання програмування в середній школі з 8-го класу. Україна – одна з небагатьох держав світу, у школах якої в обов'язковій програмі передбачене навчання програмуванню. Завдяки позитивному співвідношенню “ціна/якість” програмного забезпечення на базі вітчизняних розробок створено такі стартапи, як PayPal, WhatsApp, Peticube, EnableTalk, Lookserу. У 2012 р. було прийнято Закон України “Про державну підтримку індустрії розвитку програмної продукції” № 5450-VI, яким передбачено розробку щорічних планів заходів з

підтримки індустрії програмної продукції. Разом з тим невирішеною проблемою залишається продаж цифрових технологій як сировини, тобто в Україні майже не створюються власні програмні продукти, натомість активно поширюється програмний аутсорсинг, що спричинює значний відплив фахівців за кордон через відсутність належних умов для їх фінансового забезпечення⁶⁹.

Основною метою цифровізації управлінських процесів в органах публічної влади є оптимізація цих процесів, скорочення адміністративного апарату та забезпечення інтерактивної взаємодії всіх суб'єктів сервісної діяльності. Цифровізація публічного врядування – це новітня фаза в освоєнні державою цифрових технологій, що дає змогу ефективніше реалізовувати публічну владу, забезпечуючи співпрацю держави і суспільства. Якщо ж держава контролює цифрове середовище, не допускаючи до цього громадських активістів, неприбуткові організації, партії, то виникає ще один вимір цифрової нерівності – політичний.

Цифрову інфраструктуру можливо створити в масштабах міста, району, області, держави. Зрозуміло, що для її ефективного функціонування, крім технологічної складової, повинна запрацювати й управлінська складова органів публічної влади, що в сукупності становить систему цифрового врядування, яка базується на нових технологіях і можливостях. Для ефективної реалізації цифрових трансформацій в українському суспільстві та з метою ефективного реформування системи публічного врядування розробники цифрової стратегії України

⁶⁹ Риженко О. В. Пріоритетні технології та нормативне забезпечення розвитку ІТ-сфери, електронного врядування та цифрового ринку в Україні / О. В. Риженко // Правові аспекти публічного управління: теорія та практика : матеріали VIII конф. (Дніпро, 08 груд. 2016 р.). – Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2016. – С. 165–168.

запропонували запровадити 10 базових комплексних технологічних рішень: “цифрове робоче місце”, “багатоканальне інформування та залучення громадян”, “відкриті дані”, “електронна ідентифікація”, “Інтернет речей” (мережа розумних приладів), “цифрові державні платформи”, “програмні архітектури”, “блокчейн”⁷⁰. До них, на нашу думку, слід додати таку технологію цифровізації, як “інтернет– послуг” (IoS), яку німецькі науковці М. Герман, Т. Пентек, Б. Отто у своєму дослідженні “Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review” (2015 р.) визначили базовою складовою четвертої індустріальної революції разом з “Кібер-фізичними системами” (Cyber-Physical System), “Інтернетом речей” (IoS), та “Смарт-факторією” (Smart Factory). Інтернет послуг дає змогу “постачальникам послуг” інтегрувати їх надання через ланцюгову систему мережевих сервісів та складається з учасників, інфраструктури послуг, бізнес-моделей їх надання та самих послуг⁷¹.

Цифрові трансформації публічного врядування завдяки застосуванню цифрових технологій сприяють застосуванню цифрових інструментів та нових інноваційних форм реалізації управлінської діяльності, які змінюють традиційну громадську думку про “робоче місце” публічних службовців. У цифровому суспільстві такі робочі місця є мобільними та не потребують постійної (фізичної) присутності працівника в офісі, оскільки службовець може виконувати свої посадові обов’язки у

⁷⁰ Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) / Концептуальні засади (версія 1.0) // Hiteh-office. – 2016. – С. 53–55.

⁷¹ Hermann M. Design Principles for Industrie 4.0 Scenarios: A Literature Review / Mario Hermann, Tobias Pentek, Boris Otto. – Technische Universitat Dortmund, 2015. – № 1. – P. 9–10.

режимі он-лайн. Такий цифровий тренд сприятиме розширенню віртуальних управлінських можливостей. Зокрема, за такої форми роботи, наприклад, посадові особи місцевого самоврядування приділятимуть більше уваги проблемам територіальної громади безпосередньо на проблемних ділянках, виконуючи свої обов'язки поза межами приміщення, в якому розташований відповідний орган влади.

Таким чином, цифрові робочі місця, які використовуються державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, є віртуальним аналогом фізичного робочого місця, що, забезпечуючи сприятливі умови праці, підвищують ефективність виконання посадових обов'язків за умови наявності в них належних цифрових компетенцій та забезпечення відповідного цифрового інструментарію щодо технологічного рівня організації робочих місць.

Технологічно у цифровому робочому місці поєднано практично всі новітні цифрові інструменти, які є світовими трендами DEG (Ери цифрового врядування) для виконання як інформаційно-комунікативної, так і управлінської діяльності відповідно до вимог сучасного цифрового середовища. Цифрове робоче місце не обмежується стаціонарною комп'ютерною технікою та периферійним обладнанням, а включає такі пристрої, як смартфони та планшети, в яких використовуються програмне забезпечення від програмних продуктів мобільного офісу (завдяки "хмарним" технологіям) та застосунків спільного користування (обміну миттєвих повідомлень, корпоративних соціальних мереж, інструментів аудіо-, відео- та веб-конференції – засобів проведення віртуальних нарад та онлайн-залучення віддаленого

експерта тощо) до спеціалізованих програмних додатків управлінських систем (ERP, CRM та ін.) і технологій IoT, що базуються на впровадженні штучного інтелекту.

Надання публічним службовцям доступу до програмних застосунків цифрового робочого місця в режимі “24/7” підвищує ефективність як внутрішньої (між посадовими особами), так і зовнішньої взаємодії органів публічної влади з фізичними та юридичними особами. Цифрові платформи для спільної роботи та управління базами даних забезпечують централізоване зберігання документів, надають зручний доступ до них і дають змогу всім задіяним працівникам спільно працювати з відповідними файлами (переглядати, вносити зміни) в режимі реального часу.

Єдність мобільних, розумних (смарт), “хмарних” та мережевих технологій виступає каталізатором подальшої цифровізації публічного врядування, а тому, частково погоджуючись з авторами концепції “Цифрова адженда України – 2020”⁷², зазначимо, що сучасними характеристиками цифрового робочого місця публічного службовця є:

- перехід від рутинних і повторюваних шаблонів до змінної та динамічної роботи;
- посилення залученості співробітників;
- застосування нових форм внутрішньої (працівник) і зовнішньої (клієнт) взаємодії, яка відбувається за допомогою соціальних мереж Twitter та Facebook;
- запровадження нових видів діяльності, таких, як краудсорсинг, а також розподіл роботи між виконавцями та мікророботами (застосування штучного інтелекту для виконання через Інтернет типових, невеликих за

⁷² Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) / Концептуальні засади (версія 1.0) // Hiteh-office. – 2016. – С. 27–28.

обсягом завдань, або управлінських рішень у процесі здійснення інформаційно-комунікативної діяльності).

Значна кількість публічних службовців на центральному та місцевому рівнях є потенційними користувачами цифрових робочих місць, особливо інспектори, працівники соціальних служб. Використання в публічному сегменті цифрових робочих місць наблизить публічних службовців до отримувачів послуг, дасть їм змогу більш якісно виконувати управлінські функції, а також заощадити значні бюджетні кошти.

У майбутньому успішними стануть ті держави, публічна служба яких подолає бар'єри між громадянами та посадовими особами, між робочими місцями і технологіями, а також розширить межі цифрової взаємодії громадян та публічних службовців, що дасть змогу останнім за умови опанування ними нових компетенцій бути ефективними незалежно від місця перебування. Цифрові технології є каталізатором нових методів інформаційно-комунікативної діяльності, але їх конкурентною перевагою є надання нових можливостей їх використання в роботі публічних службовців.

Цифрове робоче місце є стратегічним засобом підвищення ефективності й мобільності працівників та установи завдяки "гнучкості у методах виконання роботи, стимулюванню спільної роботи та взаємодії з іншими працівниками, підтримці децентралізованих, мобільних робочих середовищ та передбачає вибір технологій особисто працівниками. Серед переваг цифрових робочих місць – зниження витрат на апаратне забезпечення, офісні приміщення, відрядження тощо. Крім того, цифрові

середовища більш конкурентоспроможні при пошуку працівників завдяки можливості запропонувати сучасну інноваційну корпоративну культуру, кращий баланс між роботою та особистим життям і соціальний стиль роботи, який так подобається розумним представникам покоління міленіалів. Рутинні та повторювані дії державного службовця мають стати минулим, а їх місце повинна зайняти більш цікава та динамічна робота”⁷³.

Сучасні зміни в суспільстві супроводжуються бурхливим розвитком цифрових технологій, перетворенням їх на домінуюче знаряддя праці й інструментарій мережевої передачі даних. Але за всієї важливості технологій визначальними перевагами цифрової ери є революційні процеси в суспільному житті: стає прозорішою взаємодія бізнесу, громадян і органів публічної влади, оскільки сучасні тренди оптимізують та заощаджують ресурси і час, що зумовлює зміни в принципах взаємодії держави і суспільства. Мережевий зв'язок між політиками, групами інтересів і співтовариствами громадян став повсякденною справою, в результаті чого сучасним слоганом розвиненої держави стає *“сервісна держава плюс цифровізація суспільства”*.

Однак теорія *“цифрової сервісної держави”* не може бути ідеальною, адже неможливо спрогнозувати подальшу еволюцію цивілізації, тим більше, що можливості розвитку цифрового суспільства непередбачувані: наприклад, те, що видається інноваційною перспективою відкритого належного врядування, насправді може перетворитися на цифрову диктатуру з боку держави.

⁷³ Цифрова адженда України – 2020 (“Цифровий порядок денний” – 2020) / Концептуальні засади (версія 1.0) // Hiteh-office. – 2016. – С. 53.

У зв'язку з необхідністю запровадження цифрового врядування по-новому постає питання відкритості органів публічної влади. Багато експертів вважає, що основну роботу із забезпечення високого рівня відкритості органів публічної влади мають взяти на себе недержавні організації і засоби масової інформації. Але не слід забувати, що однією з основних умов ефективної управлінської діяльності на демократичних засадах є широке висвітлення інформації про всі аспекти життєдіяльності самого суб'єкта управління, результати управлінського впливу, зворотний зв'язок об'єкта із суб'єктом управління тощо.

Разом з тим більшість експертів підкреслює, що має йтися не стільки про конкретні соціальні структури, скільки про створення системи процедур, які мають виконуватися в режимі он-лайн. Стосовно способів та методів, які можуть і повинні використовувати структури громадянського суспільства для забезпечення інформаційної відкритості влади за допомогою цифрових технологій, можна виокремити такі:

- участь у розробці, експертизі та лобіюванні законодавчих і нормативних актів;
- поширення відповідної інформації;
- моніторинг порушень у сфері доступу до інформації, інформування громадськості й органів публічної влади про всі випадки порушення прав громадян на одержання соціально значущої інформації;
- забезпечення ефективного оскарження результатів сервісної діяльності органів публічної влади;
- організація діалогу сторін, зацікавлених у забезпеченні інформаційної відкритості публічної влади.

Світовий досвід використання інтерактивних технологій через створення цифрових інформаційно-комунікативних платформ між суспільством і владою, організацію онлайн-доступу до проектів та чинної нормативно-правової бази, перенесення активності органів публічної влади і окремих її представників у соціальні мережі кардинально змінює публічно-управлінський ландшафт. У цьому контексті цифрова демократія, представляючи суспільні інтереси, поводиться автономно від уряду і, відповідно, має власну траєкторію розвитку. Її сучасним різновидом, спрямованим на реалізацію громадської участі, є “летка” (гнучка) демократія (Liquid democracy), сутність якої полягає в тому, щоб розширити можливості участі, об’єднати можливості прямої і представницької демократії, щоб зробити їх доступними для переважної більшості суспільства. В Асоціації легкої демократії ця концепція висувається як “прямий парламентаризм” і застосовується програмне забезпечення адхократії⁷⁴.

На думку Й. Девіса-Коутса, “летка” демократія буде відмінно працювати в таких сферах, як збори акціонерів, збори міських рад та на інтернет-форумах. Адже ця концепція була спочатку розроблена для конкретної мети: трансформувати демократичні застарілі ієрархічні моделі, які є основою сучасного державного управління. Структура громадянського суспільства залежить від його інституційних основ. Для того щоб відповідні публічні установи і процедури їх діяльності зробити більш гнучкими, необ-

⁷⁴ Kraft S. Was ist Liquid Democracy? [Електронний ресурс] / Steffen Kraft // der Freitag. – Режим доступу: <https://www.freitag.de/autoren/steffen-kraft/was-ist-liquid-democracy>.

хідно змінити ці основи. Причому бажано такі революційні зміни провести не шляхом насильства, а через зміну культури чи за допомогою інституційного дизайну⁷⁵.

Попри беззаперечну інноваційність змістових характеристик електронної (цифрової) демократії, дослідники відзначають низку її недоліків:

- перспектива активної політичної участі громадян у рамках комунітарної моделі прямої демократії суперечить тенденції до посилення політичної пасивності громадян;
- зростає ризик зменшення питомої ваги інтелектуальної складової політичної участі, виникає загроза популізму, диктатури засобів масової комунікації тощо^{76,77,78}.

Зауважимо, що в процесі реалізації розглянутих вище моделей особливу увагу звертають на такі процеси:

- управління ризиками з орієнтацією на забезпечення стабільності як органів публічної влади, так і об'єктів управління;
- перехід від управління матеріальними процесами до управління знаннями (інформацією) з використанням

⁷⁵ Девіс-Коутс Й. Ухвалення рішень [Електронний ресурс] / Йосип Девіс-Коутс. – Режим доступу : <http://technologyandsocialaction.org>.

⁷⁶ Нисневич Ю. А. “Електронное правительство” как постиндустриальная философия государственного управления / Ю. А. Нисневич // Теория и практика обществ.-науч. информации. – 2004. – № 19. – С. 153–170.

⁷⁷ Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции “e-government” к “e-governance” [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунов. – Режим доступа : <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.pdf>.

⁷⁸ Rosenau J. N. Governance without government: Order and Change in World Politics / James N. Rosenau, Ernst-Otto Czempe. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1992. – 105 p.

- технологій когнітивного та комунікаційного менеджменту;
- упровадження в систему органів публічної влади принципів “організації, що вдосконалюється” для забезпечення інноваційного розвитку в контексті самовдосконалення публічних службовців.

Очевидно, що ефективно розв’язувати нові проблеми з використанням старих інструментів неможливо, тому слід шукати нові, науково обґрунтовані інструменти. Бізнес-структури дуже швидко усвідомили, що цифрові технології дають змогу модернізувати корпоративне управління, оптимізувати транзакційні витрати, підвищити якість роботи з клієнтом.

Якщо розглядати органи публічної влади як такі, що здійснюють сервісну діяльність, то стає очевидним: за допомогою цифровізації вони можуть підвищити ефективність витрачання бюджетних коштів через ефективне адміністрування у внутрішньому (апаратному) середовищі та ефективніше регулювання суспільних процесів.

Важливу роль у публічному врядуванні відіграють інформаційно-комунікативні інструменти. По суті, саме управління – це не що інше, як здійснення цілеспрямованого комунікування людей, які обмінюються певною інформацією. У цьому контексті можна констатувати, що якість методів управління соціумом дедалі більше залежить від інформаційно-комунікативних зв’язків. Адже впровадження новітніх інформаційно-комунікативних технологій робить зайвими проміжні ланки в регулюванні суспільних відносин та значно розширює автономію регіональних та місцевих рівнів управління,

підвищує динамізм у вертикальних і горизонтальних структурах публічної влади, а також активізує самі демократичні перетворення в публічному врядуванні. Це дає підстави розглядати інформаційно-комунікативні зв'язки як один із найважливіших ресурсів розвитку системи публічного врядування.

Для налагодження багаторівневої взаємодії щодо вирішення питань, у яких зацікавлені різні сторони, можуть використовуватися цифрові платформи публічно-приватної взаємодії. Однак для ефективного спрацювання на практиці їх потрібно організувати таким чином, щоб відповідні інформаційні повідомлення надихали й організовували різні сторони для розв'язання спільних проблем, а дії органів публічної влади відповідали заявленим орієнтирам. Крім того, можуть бути ефективними й традиційні форми діалогу: круглі столи, конференції, громадські слухання тощо. Головне – потрібне усвідомлення того, що органи публічної влади повинні бути відкритими і гнучкими структурами, чутливими до потреб громадян і бізнесу.

Наприклад, у США в 2016 р. створено платформу MindMixer для взаємодії муніципалітетів з громадянами, до якої увійшли 2000 організацій. Платформа містить візуальні бази даних про розвиток міст, є лабораторією для розробки інноваційних рішень щодо місцевого розвитку, виступає як місце для обміну актуальною інформацією та забезпечує надшвидкий зворотний зв'язок посадових осіб муніципалітетів з громадянами. До речі, згаданий проект реалізується за кошти державного венчурного фонду, який був заснований у 2014 р. спеціально для проектів публічного врядування, причому в 2016 р. було інвестовано

\$ 45 млн для підтримки технологічних стартапів органів публічної влади ⁷⁹.

Однак цифрове врядування може змінити методи управління (регулювання), але не змінить їх суті, оскільки інформаційна відкритість не є прямим наслідком цифровізації відносин громадян та органів публічної влади. Підвищення рівня впровадження цифрових технологій в державі безпосередньо не впливає на існуючий жорсткий контроль влади над суспільством (наприклад у Китаї, Індії, Російській Федерації чи Білорусі). Цифрова революція не здатна зробити поліцейську державу більш відкритою. Навпаки, завдяки цифровим технологіям суспільство стає дедалі більш прозорим для публічної влади, а отже, і більш контрольованим. На думку ідеолога інформаційного суспільства Д. Белла, “нині стає все більш очевидною загроза поліцейського і політичного спостереження за індивідами з використанням витонченої інформаційної техніки. Інший важливий момент полягає в тому, що контроль над інформацією найчастіше перетворюється на зловживання, починаючи з приховування інформації і закінчуючи її незаконним поширенням, і щоб запобігти цим зловживанням, необхідні інституційні зміни, насамперед у сфері інформації”⁸⁰. Поряд зі створеними державою реєстрами відкритих даних, мережеві

⁷⁹ Куйбіда В. До питання про становлення та напрями розвитку публічного врядування в сучасній Україні [Електронний ресурс] / Василь Куйбіда // Polish-Ukrainian scientific journal, 03 (15). – Режим доступу : https://sp-sciences.io.ua/s2617750/kuybida_vasyl_2017._on_the_formation_and_directions_of_development_of_public_administration_in_the_modern_ukraine._polish-ukrainian_scientific_journal_03_15.

⁸⁰Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество: Опыт социального прогнозирования : пер. с англ. / В. Л. Иноземцев (ред. и вступ. ст.) / Д. Белл. – М. : Academia, 1999. – 956 с.

технології надають можливість масового відкриття персональної інформації. Так, громадяни добровільно викладають в соціальні мережі свою персональну інформацію, не усвідомлюючи потужності цих баз даних, завдяки яким можна знайти будь-яку інформацію про них та їхню діяльність у режимі он-лайн.

Держава поєднує в собі риси корпорації з рисами установи: вона будується і зверху, і знизу, і за принципом владної опіки (патерналізму), і за принципом врядування. Держава, яка виникла в результаті суспільного договору, була ближчою до корпорації. Об'єднання під керівництвом державної влади являло собою спосіб припинення війни всіх проти всіх. Створюючи цю надбудову над суспільством, люди відмовлялися від частини своїх свобод в обмін на гарантії стабільності і порядку. Уже потім державний апарат змінився та все більше відокремлювався від суспільства, яке його створило.

Вагомий науковий внесок у розвиток теорії суспільного договору належить філософам Т. Гоббсу, Дж. Локу, Ж.-Ж. Руссо. Водночас розвиток галузі науки державного управління (як у світовому масштабі, так і в українському вимірі) свідчить про те, що зазначені теорії не є лише надбанням минулого. Так, в останні роки науковцями запропоновано осучаснену інтерпретацію теорії суспільного договору, обґрунтування контракціонізму з позицій розвитку громадянського суспільства, соціальної справедливості тощо. Ціннісним орієнтиром сучасних інтеграційних процесів України мають стати основні засади контракціонізму (контрактуалізму), в рамках якого

суспільству пропонується не відмежовуватися від інтересів політичної, етнічної, релігійної, культурної меншості на користь інтересів домінуючої більшості, а проводити конструктивний діалог між ними для розподілу сфер впливу на прийняття відповідних рішень, усуваючи монополію на їх формування. Основою концепції контракціонізму є укладання суспільного договору (соціального контракту). Це набуває особливої актуальності при пошуку і досягненні громадянського консенсусу, розбудові правової держави, обстоюванні законних інтересів громадян.

Засновниками теорії контракціонізму є відомі американські вчені: економіст Дж. Б'юкенен та філософи-контракціоністи Дж. Роулз і Р. Дворкін. У їхніх роботах прослідковується ідея ототожнення процесу укладення суспільного договору з реалізацією соціальної справедливості. Як уже згадувалося, біля витоків теорії суспільного договору стояли вчені-філософи Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо, але як окремий науковий напрям ця теорія сформувалася в 50–60-х рр. минулого століття.

Дж. Б'юкенен у своїх роботах часто посиляється на Дж. Локка. Саме в його працях обґрунтовано поняття приватної власності як необхідної передумови становлення громадянського суспільства та наведено договірну інтерпретацію повноважень державної влади. Ідеальний суспільний устрій, на думку Дж. Б'юкенена, будується на принципах контракціонізму. Контрактна теорія розглядає свободу як природний стан та виокремлює три базові складові конституційної основи громадянського суспільства: право на життя, право на свободу та право на власність.

Ключове поняття концепції Дж. Б'юкенена – “конституція” в розумінні “наперед узгоджених правил, за якими здійснюються подальші дії”. Конституція – це, передусім, основний закон не держави, а громадянського суспільства⁸¹. Консенсус як основа легітимності в теорії Дж. Роулза свідчить про наближеність його позиції до поглядів Дж. Б'юкенена, згідно з якими спільна згода, консенсус пов'язуються з установами суспільного договору. Дж. Б'юкенен визнавав, що його власний підхід близький до відомої філософської моделі Дж. Роулза, який, застосувавши моральні критерії до аналізу проблеми невизначеності в політиці, розробив нові принципи соціальної справедливості. Ці принципи виходять із концепції досягнення загальної згоди на основі контрактів, що має передувати стадії вибору політичної конституції⁸². Американський (та одночасно британський) учений Р. Дворкін збагатив теорію суспільного договору в частині захисту природних прав громадян у суспільстві, в тому числі права на повагу та гідність⁸³. У попередніх дослідженнях ми вже зазначали, що суспільний договір (або соціальний контракт) – це не тільки домовленість або обмін сподіваннями із забезпечення прав власності та принципів свободи (або обмін лояльності до влади на стабільність у суспільстві), а й розподіл (розмежування,

⁸¹ Buchanan J. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* / J. Buchanan, G. Tullock. – Ann Arbor, MI : University of Michigan Press, 1962. – 361 p.

⁸² Б'юкенен Дж. Конституція економічної політики [Електронний ресурс] / Дж. Б'юкенен. – Режим доступу: http://www.lukyanenko.at.ua/_ld/1/114_.pdf.

⁸³ Дворкін Р. Серйозний погляд на права / Р. Дворкін ; пер. з англ. А. Фролкін. – Київ : Основи, 2000. – 519 с.

перерозподіл або розширення кола) суб'єктів надання послуг з метою отримання суспільних благ⁸⁴.

У сучасних умовах суть суспільного договору залишалася незмінною. Громадянське суспільство – це своєрідна мережа, яка побудована на спільноті громадян, виникає без підтримки сучасної держави й залишається цілком самоорганізованою структурою. Громадяни й організації, входячи до неї, беруть на себе певні зобов'язання та ризики. Така громадянська мережа стає конкурентом державної влади, в особі якої вбачає загрозу щодо управління інформаційним середовищем, оскільки державна влада завдяки цифровому інструментарію встановлює тотальний контроль в обмін на гарантії безпеки. Зазначимо, що не тільки релігійні організації, а й деякі правозахисники в США та державах ЄС виступають проти цифрової ідентифікації громадян, оскільки, наприклад, на чіпах біометричних паспортів або так званих “смарт-карт” можна вмістити всю інформацію про її власника, яка необхідна для держави, а от яку саме й у якому обсязі, він перевірити не зможе. Таким чином, цифрові трансформації у сфері публічного врядування сприятимуть застосуванню механізмів взаємодії між суспільством і державою, перетворюючи кожного її громадянина на “цифрового громадянина” і тим самим формуючи середовище функціонування цифрової держави.

Одержана внаслідок цифрових трансформацій підзвітність публічної влади зводиться не лише до надання

⁸⁴ Карпенко О. В. Базові детермінанти формування сервісно-орієнтованої державної політики: контракціонізм та клієнтизм / О. В. Карпенко, О. В. Савченко // Вісн. НАДУ. Серія "Державне управління". – 2017. – № 3. – С. 10–15.

потрібної інформації, а забезпечується відкритою специфікацією комплексних показників роботи конкретних органів публічної влади і створенням доступних населенню засобів моніторингу цих показників. Громадський сектор має бути провідним у виробленні державної інформаційної політики та її пріоритетів, брати участь як у реалізації цієї політики, так і в забезпеченні координації діяльності (включаючи міжнародну співпрацю) у всіх її сферах, а саме:

- забезпеченні електронного (цифрового) надання управлінських послуг;
- регулюванні в межах, передбачених законом, розробки і введення стандартів та контролю за якістю сервісної діяльності;
- здійсненні інвестицій у проекти, пов'язані з громадським інформаційним сектором;
- створенні загального сприятливого середовища для прямих іноземних інвестицій.

Громадський сектор повинен брати участь у формуванні національних, галузевих і місцевих комплексних цифрових рішень та систем, єдиного інформаційного поля взаємодії між усіма суб'єктами владно-суспільних відносин.

Побудова цифрового суспільства потребує не тільки фахових знань про інформаційне поле, а й передбачає його трансформацію, що можливо лише за належного рівня розвитку цифрових технологій. Ось чому однією з функцій держави в Україні є не тільки формування, а й ефективного використання єдиного інформаційного поля. Створення єдиного інформаційного поля має охоплювати накопичення національного, регіонального, місцевого інформаційного

потенціалу. Формування потужних баз даних, які можна постійно оновлювати за рахунок нових засобів цифрових технологій дає змогу:

- акумулювати різнобічну і детальну інформацію про Україну, її регіони, окремі населені пункти;
- здійснювати аналіз (компонентний, факторний і просторовий) даних, на основі якого можна визначати пріоритетні напрями соціально-економічної, екологічної та інформаційної політики та розробляти механізми багаторівневого публічного врядування;
- користуватись можливостями відкритого доступу до інформації за допомогою мереж.

В умовах існування єдиного інформаційного поля місцеве самоврядування (муніципальне управління у спроможних територіальних громадах) потребує функціонування цифрових та мережових технологій для забезпечення доступу до інформації та участі у прийнятті управлінських рішень будь-якого користувача – громадянина держави незалежно від місця проживання. Для інтеграції органів місцевого самоврядування в єдине інформаційне поле необхідна наявність цифрових робочих місць практично для всіх управлінців (посадових осіб місцевого самоврядування).

На сучасному етапі цифровізації місцевого самоврядування насамперед необхідно забезпечити оперативність та прозорість роботи його органів за рахунок того, що всі рішення, розпорядження, ухвали тощо надходять до виконавців у режимі реального часу. Суттєвим є те, що можливості мережових технологій дають змогу використовувати синергетику групи. На рівні

мережевих систем та програмних продуктів цифровізація діяльності територіальних громад, зокрема сформованих ними представницьких і виконавчих органів, передбачає наявність не тільки традиційного інструментарію електронного уряду (електронного документообігу, сервісів геоінформаційних систем – цифрової картографії територій у поєднанні з атрибутивною інформацією тощо), а й застосування цифрових робочих місць у поєднанні з новітніми цифровими системами та сервісами, побудованими на основі блокчейну та смарт-технологій.

Безперечною перевагою цифрових трансформацій територіальних громад є можливість одночасного застосування різних спеціалізованих даних на одній території, внаслідок чого генерується принципово нова інформація в результаті синтезу різних за тематикою відомостей відкритих реєстрів (архівів). Саме в такий спосіб оцінюють вартість земельних ділянок, зони підвищеного екологічного забруднення тощо.

Важливою перевагою використання цифрових технологій у роботі інформаційно-аналітичних систем органів місцевого самоврядування є інтерактивне забезпечення їх оновлення (актуалізації) та синхронізації збереження даних (блокчейн), а цифровізації – можливість моделювання і прогнозу ситуацій, побудови сценаріїв розвитку подій залежно від зміни вхідних параметрів та варіантів управлінських рішень.

Як показує практика, інформаційно-комунікативне забезпечення діяльності органів місцевого самоврядування в епоху цифрових трансформацій не лише вдосконалює форми та методи їх роботи, але й породжує нові елементи діяльності. Удосконалення функціонування

органів місцевого самоврядування не просто залежить, а детермінується швидкістю впровадження та спектром застосування сучасних цифрових технологій.

Саме вдало побудоване інформаційно-комунікативне забезпечення є важливою умовою функціонування організації, передумовою її необхідної гнучкості, здатності швидко реагувати на зміни в зовнішньому середовищі⁸⁵. На рівні публічної інституції доцільно змінювати “управління сферою ІКТ” на “цифрове врядування”, а вплив цифрових технологій перетворить їх керівні кадри фактично на директорів з цифровізації. Таким чином, на шляху від “інформатизації” до “цифровізації” існує потреба в переосмисленні самого предмета публічного врядування та створенні нових, більш сучасних форматів управління.

⁸⁵ Сулік Н. І. Інформаційна система як організаційний ресурс інформаційного забезпечення організацій / Н. І. Сулік // Актуальні проблеми міжнародних відносин. – Київ, 2003. – Вип. 41. – Ч. 2. – С. 192–197.

РОЗДІЛ 2. ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК БАЗОВА ПЕРЕДУМОВА РОЗБУДОВИ ЦИФРОВОЇ ЕКОНОМІКИ В УКРАЇНІ

2.1. Пріоритети та особливості розвитку вітчизняної сфери електронного урядування упродовж 2014-2018 рр.

В умовах постійного зменшення ресурсів та соціально-економічної кризи, при одночасній потребі підвищувати ефективність роботи органів публічної влади технології електронного управління є ефективним інструментом сучасної реалізації сфери публічного врядування в Україні. Проте вітчизняний розвиток інформатизації та запровадження технологій електронного уряду до 2014 р. характеризувався низьким рівнем зростання. Натомість слід констатувати, що після Революції гідності в Україні настав час, коли керівники держави та місцевої влади не тільки усвідомили необхідність широкого запровадження новітніх електронних, а згодом і цифрових технологій, а й почали вживати щоденних заходів щодо їх розвитку з метою розбудови в Україні цифрової економіки та суспільства.

Ефективність розвитку систем електронного уряду багатьох країн світу в кінці ХХ – на початку ХХІ ст. забезпечувалася функціонуванням координаційних інституцій, а також наявністю єдиних зведених планів, які об'єднували та взаємоузгоджували різні завдання та проекти органів публічної влади. Однак відсутність єдиної координації та об'єднання зусиль щодо впровадження інструментарію електронного урядування

призвела до того, що в Україні розвиток цієї сфери відбувався непослідовно та суперечливо. Невирішеною проблемою залишалася відсутність єдиного інституційного підходу щодо впровадження як електронного урядування, так і цифровізації публічного врядування в Україні. Як наслідок не були сформовані ні базові організаційно-технологічні складові, ні цілісна архітектура їх побудови.

Ситуація докорінно змінилася, коли базовою інституцією у цій сфері стало утворене 4 червня 2014 р. Державне агентство з питань електронного урядування України (далі – Державне агентство) – центральний орган виконавчої влади, який розпочав реалізовувати державну політику у сфері інформатизації, електронного урядування та цифровізації публічного врядування.

Перед новоствореним Державним агентством постало багато складних завдань, вирішення яких потребувало значних часових, інтелектуальних та фінансових ресурсів. Проблеми в цій сфері накопичувалися роками і не могли бути розв’язані негайно. Це і величезна кількість різнорідних інформаційних систем в органах публічної влади, несумісні і не призначені для електронної взаємодії, це й відсутність єдиного інструментарію електронної ідентифікації, це і складність процедур надання управлінських послуг та багато іншого. Однак громадяни, бізнес та керівництво країни очікували від Державного агентства швидких та якісних змін⁸⁶.

⁸⁶ Риженко О. В. Розвиток електронного урядування в Україні: сучасний стан, проблеми та перспективи / О. В. Риженко // Дні інформаційного суспільства – 2015 : матеріали щоріч. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 19-20 трав. 2015 р. / упоряд. : М. Малюга ; за заг. ред. д-ра наук з держ.упр., проф. Н.В.Грицяк. – Київ : Тезис, 2015. – С. 113.

Ураховуючи це і незважаючи на зазначені комплексні проблеми, керівництво Державного агентства розуміло необхідність досягнення швидких результатів, швидких перемог, а також формулювання максимально точних, конкретних і головне, публічних і зрозумілих усім цілей з розвитку технологій електронного урядування.

Починаючи з 2014 р. Державним агентством було визначено основні стратегічні напрями реалізації електронного урядування в Україні:

- функціонування належної системи електронного надання послуг органами публічної влади;
- забезпечення електронної ідентифікації;
- побудова інфраструктури електронної взаємодії;
- структурування важливих для суспільства відкритих державних (урядових) даних⁸⁷.

Крім того, значну увагу планувалося приділити стимулюванню державно-приватного партнерства у сфері електронного урядування. Державне агентство зацікавлене у використанні такого практичного співробітництва, оскільки саме бізнес є флагманом з реалізації новітніх цифрових технологій. Неурядові організації пропонують навички та здатність управляти складними проектами, які необхідні для оперативного та результативного створення системи, що забезпечить прозорість, відкритість роботи органів публічної влади. Недержавний сектор сприяє подоланню корупції та відомчої закритості. Кожен із

⁸⁷ Риженко О. В. Стратегічні пріоритети сучасного розвитку електронного урядування в Україні / О. В. Риженко // Ефективність державного управління] : зб. наук. пр. Львів. регіон. ін-ту держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. / за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 43. – С. 102.

зазначених напрямів є складним, комплексним та потребує впровадження відповідних заходів щодо вироблення належної державної політики у цій сфері.

Для розуміння рівня зазначеної проблематики розглянемо типову сервісно-орієнтовану модель (рис. 2.1.) побудови електронного уряду для країн Європейського Союзу, яку вже було представлено нами у попередніх дослідженнях⁸⁸.

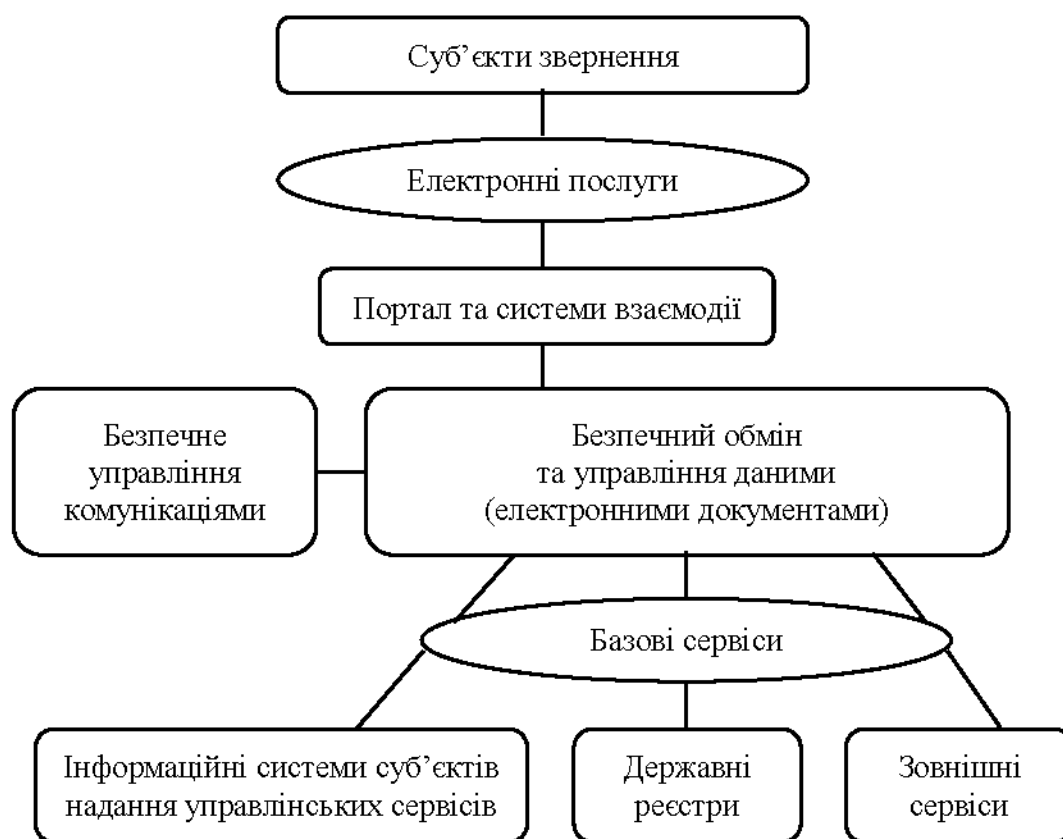


Рис. 2.1. Типова модель електронного уряду країн ЄС

⁸⁸ Риженко О. В. Особливості розвитку електронного врядування в Україні в 2014 – 2015 рр. / О. В. Риженко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ДРІДУ НАДУ. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4. – С. 144.

Нижчий рівень моделі складається з таких компонентів, як державні реєстри та інформаційні системи підтримки прийняття державно-управлінських рішень. Державні реєстри містять первинні та актуальні дані про фізичних та юридичних осіб, рухоме та нерухоме майно тощо. Дані з державних реєстрів повинні бути доступними для повторного використання. На цьому рівні головною проблемою є якість цих систем і реєстрів, ступінь їх сумісності та готовності до електронної взаємодії, необхідність упорядкування та належного захисту.

Рівень взаємодії є центральним у моделі та використовується для забезпечення автоматизованого обміну електронними даними та електронними документами між її компонентами. Такий обмін має бути безпечним, керованим та контрольованим. Зазначимо, що в Україні відсутня єдина система електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, утім, активно розвивається система міжвідомчого електронного документообігу.

Вищий рівень має реалізовуватися на базі єдиного державного порталу послуг органів публічної влади та інших інформаційних систем взаємодії з громадянами і бізнесом, у тому числі забезпечувати доступ до публічної інформації та відкритих даних. На цьому рівні головними проблемами для України є відсутність єдиного порталу управлінських послуг усіх органів публічної влади, а також уніфікованих правил та вимог щодо запровадження електронних послуг.

В Україні спільною для всіх рівнів є проблема відсутності єдиної системи електронної ідентифікації та аутентифікації громадян. Слід зазначити, що Державним агентством було проведено відповідну роботу з

формування зазначених політик шляхом розробки загальної Зеленої книги з електронного урядування та чотирьох Білих книг з електронного урядування за визначеними напрямками. Такий підхід щодо відкритого та прозорого формування державної політики є загальноєвропейською практикою.

По кожному із цих напрямів Державним агентством було визначено завдання та заплановано комплекс заходів щодо їх реалізації, ключовими показниками ефективності яких стали:

- упровадження в промислову експлуатацію систем електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів та міжвідомчого електронного документообігу (згодом – *Системи електронної взаємодії органів виконавчої влади*, далі – СЕВ ОВВ);
- здійснення в електронній формі обміну організаційно-розпорядчими документами та даними з реєстрів між центральними органами виконавчої влади;
- запровадження інструментарію подачі електронних звернень та електронних петицій до органів публічної влади;
- електронне надання пріоритетних управлінських послуг для громадян та бізнесу відповідно до переліку базових сервісів, які реалізовано в країнах ЄС;
- упровадження в промислову експлуатацію Єдиної системи електронної ідентифікації та аутентифікації;
- забезпечення наявності доступних, зручних та захищених засобів електронної ідентифікації (bankID, ЕЦП тощо);
- функціонування порталу відкритих даних з інформацією з базових державних реєстрів.

Упродовж 2014-2018 рр. вітчизняна сфера електронного урядування розвивалася в чотирьох пріоритетних напрямках. Проаналізуємо окремо кожний з них.

Розвиток системи надання електронних послуг в Україні. Відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленої Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015⁸⁹, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, схваленої Постановою Верховної Ради України від 11 грудня 2014 р. № 26-VIII⁹⁰ розвиток електронного урядування, зокрема запровадження електронних послуг, визначено одним з головних пріоритетів сучасного реформування системи державного управління. Також у рамках реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом Україна повинна забезпечити комплексний розвиток електронних послуг відповідно до європейських вимог. Разом з тим значне відставання України від світових темпів розвитку сфери електронного надання управлінських послуг актуалізує необхідність вироблення єдиної скоординованої державної політики у цій сфері. Крім того, існуюча система надання так званих “адміністративних” послуг в Україні на початок 2014 р. характеризувалася низькою доступністю, непрозорістю, закритістю для суб’єктів звернення та потребувала негайного реформування. Провідним напрямом упорядкування й першочерговим завданням оптимізації сервісної діяльності органів публічної влади в Україні стало

⁸⁹ Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. Вісн. Президента України. – 2015. – № 2. – С. 14.

⁹⁰ Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Верхов. Ради України від 11 груд. 2014 р. № 26-VIII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 102. – Ст. 3005.

забезпечення електронного надання 20 пріоритетних послуг, які є обов'язковими для всіх без винятку країн ЄС (12 з них для громадян та 8 – для бізнесу).

2 лютого 2015 р. Міністерством економічного розвитку і торгівлі України (далі – Мінекономрозвиток) та Державним агентством було започатковано спільний план дій щодо впровадження та розвитку електронних послуг в Україні. Електронне надання управлінських послуг органами публічної влади виявилось надскладним завданням, оскільки необхідно було будувати фактично “з нуля” розгалужену інфраструктуру сервісної діяльності, здійснювати реінжиніринг існуючих складних та забюрократизованих процесів у сфері публічного врядування. Існуючі процеси потребували не просто автоматизації, а скоріш спрощення та оптимізації, а іноді й створення заново. Презентований план передбачав вирішення цих завдань, оскільки великі сподівання покладалися на залучення бізнесу та громадян до забезпечення електронними сервісами потреб суспільства. Зрозуміло, що для запровадження будь-якої послуги в електронній формі потрібно вносити зміни на центральному рівні як мінімум до одного нормативно-правового акта (закону, постанови, розпорядження), однак це значно уповільнює реформування галузі, натомість суспільство не бажає чекати, доки буде побудовано відповідну архітектуру та створено належну законодавчу базу. Тому перед запровадженням пріоритетних послуг в електронній формі було передбачено реалізацію пілотних проектів, які відкривали можливість експериментального відпрацювання єдиних принципів та процедур їх надання. Всі послуги, що потрапили до списку пріоритетних, є

суспільно та соціально важливими, але суттєво відрізнялися за складністю процедури їх реалізації.

Електронні послуги – це доступні, прозорі й не корупційні, швидкі та зручні сервіси органів влади. На сьогодні в Україні існує велика кількість активних пілотних ініціатив щодо їх впровадження від держави, IT-бізнесу, волонтерів, міжнародних та вітчизняних донорів (фондів). Наприклад, у рамках проекту “Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади” (далі – EGAP), який здійснюється за підтримки Швейцарської агенції з розвитку та співробітництва в Україні у 2015-2019 рр., Фондом “Східна Європа” та Фондом InnoVABridge відпрацьовується надання електронних послуг за єдиними правилами і механізми взаємодії центру та регіонів. До проекту відібрано потужні регіони з різним рівнем розвитку автоматизації процесів реалізації послуг органами публічної влади. Так, Волинська та Дніпропетровська області впровадили типові програмні забезпечення в усі місцеві Центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Також високим рівнем автоматизації відрізняються ЦНАПи Вінниці та Луцька. Одним з головних завдань проекту є забезпечення єдиного стандарту якості надання так званих “адміністративних” послуг по всій території пілотних регіонів, у тому числі в новостворених центрах громад. Разом з тим подібні пілотні проекти та ініціативи реалізуються за різними підходами та правилами, при цьому не до кінця враховується нормативно-правове забезпечення цього питання, що може призвести до незручності для громадян та бізнесу, а також великих ризиків щодо подальшого використання.

Зазначені ініціативи є інноваційними, але для якісного та комплексного вирішення існуючих проблем необхідні системні рішення, формування єдиного підходу, єдиних правил, які дають змогу створювати якісні та безпечні електронні послуги, що надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Тому Державним агентством та Мінекономрозвитку було підготовлено проекти кількох підзаконних актів, які були підтримані, а саме Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні” від 16 листопада 2016 р. № 918-р⁹¹ та “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017-2018 роки” від 14 червня 2017 р. № 394-р⁹².

У цілому Концепція розрахована до 2020 р. та передбачає виконання комплексних заходів за такими базовими напрямками:

- оптимізація процесів надання послуг органів влади (в Україні складний та “зарегульований” порядок здійснення сервісної діяльності);
- визначення та планування розвитку електронних послуг;
- формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури надання електронних послуг;
- розвиток електронної готовності громадян, їх цифрової грамотності.

⁹¹ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. №918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

⁹² Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні на 2017–2018 роки : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 14 черв. 2017 р. №394-р. // Уряд. кур’єр. – 2017. – № 120.

Додатком до Концепції затверджено перелік із 45 пріоритетних послуг для обов'язкового запровадження органами публічної влади в електронній формі. Це дасть змогу забезпечити комплексну оптимізацію сервісної діяльності, що передбачає внесення великої кількості змін до чинного законодавства України. Крім того, на сьогодні здійснюються активна модернізація та запровадження єдиного державного порталу послуг органів публічної влади та опису технічних вимог. Доцільним було б залучити до цього процесу й інші ЦОВВ, а також позбутися неефективних адміністративних процесів, які потребують реінжинірингу та оптимізації за рахунок реалізації електронної взаємодії. Зазначимо, що лише в 2017 р. завдяки Державному агентству запроваджено низку пріоритетних послуг, таких як реєстрація бізнесу онлайн, дозвільні послуги у сфері будівництва, частина соціальних послуг (зокрема оформлення допомоги при народженні). До кінця 2018 р. планується запровадити 100 електронних послуг в он-лайн форматі відповідно до вимог ЄС, які розміщуватимуться на оновленому Урядом порталі (www.kmu.gov.ua/ua/services).

Електронна ідентифікація. Питання електронної ідентифікації для України залишається нагальним з огляду на вектори політичної та економічної інтеграції держави з Європейським Союзом, а також зважаючи на дедалі більше проникнення в життя людей інформаційних технологій, цифровізації суспільства та економіки. Відсутність єдиного підходу до вирішення питання електронної (а фактично цифрової) ідентифікації в Україні призвело до ситуації, коли в інформаційних

системах різного призначення та масштабу використовуються засоби та схеми ідентифікації без дотримання таких основних вимог, як безпека, захист персональних даних, достовірність ідентифікації, інтероперабельність (сумісність), простота та доступність використання.

Вирішення проблем, пов'язаних з упровадженням технологій електронної ідентифікації під час розбудови єдиної системи електронного уряду засобами територіального чи галузевого управління, є неефективним з огляду на необхідність електронного надання значної частини послуг централізовано, в рамках належного нормативного і технічного регулювання, в умовах узгодження заходів, спрямованих на вирішення проблеми, із загальною концепцією розбудови цифрового суспільства, кібернетичної безпеки, соціально-економічними програмами, орієнтованості на перспективу інтеграції із єдиним цифровим ринком Європи, гарантованого ресурсного забезпечення. Зазначене вище потребує державної підтримки, координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, розробки низки нормативно-правових актів та прийняття управлінських рішень на рівні суб'єктів законодавчої ініціативи та центральних органів виконавчої влади, узгодження дій суб'єктів, визначених відповідальними за розробку архітектурних та функціональних рішень, налагодження взаємодії між державою, бізнесом та громадянськістю, міжнародної співпраці з інститутами Європейського Союзу та участі в його галузевих програмних проектах.

Електронна ідентифікація сприяє розвитку електронних (згодом цифрових) форм взаємодії і забезпечує довіру

й безпеку в мережевому середовищі. Однак строки виконання, сфера діяльності та межі відповідальності не визначені достатньою мірою вітчизняним законодавцем, крім ухваленого Верховною Радою України Закону України “Про електронні довірчі послуги” від 5 жовтня 2017 р. №2155-VIII⁹³. На нашу думку, з метою належного формування державної політики варто було б упровадити Національну стратегію електронної (цифрової) ідентифікації України⁹⁴, яка передбачала б створення єдиної системи електронної ідентифікації та аутентифікації, що давало б можливість ідентифікувати громадянина для взаємодії з органами влади засобами електронно-цифрового підпису, BankID, MobileID тощо. В цьому контексті актуальними є питання створення та наповнення єдиного демографічного реєстру та ID-карти громадянина, що потребує (як і в разі запровадження єдиного державного порталу) об’єднання зусиль різних ЦОВВ.

Побудова інфраструктури електронної взаємодії. Першим кроком, спрямованим для забезпечення електронної взаємодії між органами державної влади, стало врегулювання на законодавчому рівні питань, що виникли при обміні інформацією між інформаційними та/або інформаційно-телекомунікаційними системами суб’єктів владних повноважень.

Для цього Державним агентством було передбачено створення інформаційно-телекомунікаційної системи, яка

⁹³ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2155-VIII // Уряд. кур’єр. – 2017. – № 210.

⁹⁴ Національна стратегія електронної ідентифікації України [Електронний ресурс] : Біла книга з електронного урядування / Держ. агентство з питань електрон. урядування України. – Електрон. дані. – Київ, 2015. – Режим доступу: http://www.e.gov.ua/sites/default/files/wb_eid_20_03_0.pdf.

б могла забезпечити обмін даними між суб'єктами взаємодії та давала б змогу підвищити її ефективність. Процес реалізації електронної взаємодії включає обмін електронними документами й автоматизований обмін даними між базовими реєстрами та інформаційними системами органів публічної влади. Під час здійснення сервісної діяльності органи публічної влади та інші державні установи обмінюються даними. Такий процес має бути безпечним, гармонізованим, керованим і контрольованим, що досягається шляхом побудови єдиної системи електронної взаємодії, яка забезпечує автоматизований обмін даними в електронній формі з баз даних органів публічної влади.

Єдина система електронної взаємодії забезпечує вирішення питання запровадження електронних послуг, спрощення порядку надання цих послуг, підвищення ефективності роботи влади, зняття відомчої закритості тощо. На нашу думку, за цим напрямом потребує ухвалення Закон України “Про єдину систему електронної взаємодії”, натомість Постановою Кабінету Міністрів України від 10 травня 2018 р. № 357 було визначено деякі питання щодо організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів⁹⁵. Цей документ дав змогу забезпечити ефективне впровадження національної системи електронної взаємодії реєстрів та розширити перелік пріоритетних державних електронних ресурсів. Постановою⁹⁶ визначено порядок організації електронної взаємодії для обміну інформацією між

⁹⁵ Деякі питання організації електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Каб. Міністрів України від 10 трав. 2018 р. № 357 // Уряд. кур'єр. – 2018. – № 100.

⁹⁶ Там само.

реєстрами та підключення до системи “Трембіта”, що сприятиме забезпеченню ефективного використання інформації, яка належить державі, різними суб’єктами владних повноважень під час надання управлінських послуг та здійснення інших повноважень відповідно до поставлених перед ними завдань.

Варто зазначити, що перелік пріоритетних державних електронних ресурсів доповнено Державним реєстром фізичних осіб – платників податків як фактично єдиного на сьогодні універсального ідентифікатора фізичної особи, що використовується в багатьох державних кадастрах, реєстрах та інших інформаційних ресурсах під час реєстрації юридичних осіб, земельних ділянок і прав на них, іншого рухомого та нерухомого майна. Також визначено новий порядок реєстрації електронних ресурсів у Національному реєстрі інформаційних ресурсів (e-resurs.gov.ua). Нормативним актом визначено чіткі строки до власників державних електронних реєстрів щодо їх офіційної реєстрації та подальшої інтеграції із системою електронної взаємодії. Безумовно, це тільки перші кроки до впорядкування системи електронних реєстрів в Україні, але вони стосуються 19 найбільш затребуваних ресурсів. Такі зрушення дадуть змогу підвищити рівень сумісності та якості даних, усунути зайву інформацію з реєстрів та вдосконалити заходи щодо захисту критичних елементів.

Систематизація та структурування відкритих державних даних. Упорядкування важливих для суспільства відкритих державних даних формує потужну індустрію з величезним обігом коштів. Головним технологічним завданням стало впровадження єдиного

веб-порталу відкритих даних з інформацією пріоритетних ресурсів органів виконавчої влади, які представлені у вигляді структурованих наборів даних для автоматичного оброблення.

Державним агентством було підготовлено проекти нормативно-правових актів, за якими визначалися порядок та формати публікації відкритих даних, перелік державних інформаційних систем. На цей час структурування важливих для суспільства відкритих державних даних здійснюється в контексті Закону України “Про внесення змін до деяких Законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних” від 9 квітня 2015 р. № 319-VIII⁹⁷, який встановлює вимоги щодо надання доступу до публічної інформації з базових державних реєстрів у формі відкритих даних та запровадження Єдиного державного веб-порталу відкритих даних, порядок ведення якого затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 30 листопада 2016 р. № 867 “Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних”⁹⁸.

Вимоги до формату і структури наборів даних, що підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних, періодичність їх оновлення й порядок оприлюднення, а також перелік таких наборів даних визначаються відповідним Положенням про набори даних, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України

⁹⁷ Про внесення змін до деяких законів України щодо доступу до публічної інформації у формі відкритих даних : Закон України від 9 квіт. 2015 р. № 319-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 35. – Ст. 1033. – С. 36.

⁹⁸ Деякі питання оприлюднення публічної інформації у формі відкритих даних : Постанова Каб. Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 867 // Уряд. кур’єр. – 2016. – № 239.

від 21 жовтня 2015 р. № 835⁹⁹. Завдяки ухваленню цієї постанови кількість наборів даних, які підлягають оприлюдненню, збільшилася з 302 до 600, також було відкрито дані щодо бенефіціарів приватних компаній.

Так, вже у 2016 р. було розпочало тестування та підключення базових реєстрів, у тому числі Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань (далі – ЄДР), реєстр актів громадянського стану, демографічний реєстр тощо. Наприклад, у грудні 2016 р. запрацювала електронна взаємодія Реєстру речових прав та Єдиного реєстру Держархбудінспекції, що одразу дало змогу скоротити перелік документів, які вимагаються від громадян при реєстрації речових прав завдяки доступу державних реєстраторів в реєстр будівельної інспекції.

2.2. Електронне урядування як складова цифрових трансформацій українського суспільства

Упродовж 2015-2017 рр. українському уряду вдалося зупинити економічне падіння, але стрибкоподібне прискорення економічного та соціального розвитку неможливе без реалізації сучасних цифрових трансформацій. Цифрова економіка є акселератором соціально-економічного життя суспільства у сучасному світі, оскільки здатна стрімко підвищити ВВП країни. Так, за даними Всесвітнього Економічного форуму, у 2015 р. частка цифрової економіки у загальносвітовій уже перевищила 20%. Сьогодні цифрова економіка є головним

⁹⁹ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних : Постанова Каб. Міністрів України від 21 жовт. 2015 р. № 835 // Уряд. кур'єр. – 2015. – № 198.

пріоритетом багатьох розвинених країн світу, наприклад у Великобританії, Ізраїлі, Ірландії, Німеччині, Швеції та США частка традиційної економіки зменшується, натомість цифрової – збільшується, забезпечуючи численні переваги в контексті зростання ВВП на 20%, а ROI (показник прибутковості інвестування) від впровадження цифрових технологій – до 500%.

У цифровій економіці базовим чинником є споживання саме цифрових технологій незалежно від сфери їх застосування. В Україні теж спостерігаються певні позитивні досягнення у сфері цифровізації:

- в агропромисловій сфері завдяки цифровим технологіям провідні агрокомпанії збільшують свої ROI від 30 до 90%. За прогнозами аналітиків, унаслідок цифровізації ефективність агросектора збільшиться на 30%, а врожайність – на 20%;
- для сфери медицини складові чинники цифрової економіки сприятимуть поступовому переходу до застосування сервісів “он-лайн медицини”. Так, замість періодичного медичного огляду пацієнт матиме сенсори та датчики “он-лайн моніторингу” щодо стану функціонування його організму (наприклад для вагітних – цифровий датчик спостереження за серцебиттям плоду в утробі, тощо);
- для освіти цифрова економіка – це запровадження цифрових освітніх послуг. Комп’ютерний клас має бути у портфелі кожного учня. Мета – не зменшувати кількість уроків, а зробити так, щоб процес отримання знань відбувався в нових цифрових форматах.

Цифрова економіка передбачає перетворення всіх сфер життєдіяльності, надаючи їм значний економічний та соціальний ефект. При цьому особливо важливим є зменшення цифрової нерівності. Віддалені селища та соціальні об'єкти слід наблизити до можливостей міста. Мета – 95% українських домогосподарств мають бути підключені до стаціонарного Інтернету, а міста, які матимуть високий туристичний потенціал, повинні повністю покриватися сучасною Wi-Fi мережею, оскільки, цифровізація туризму – це, насамперед, цифрові зручності.

Електронне урядування є базовою передумовою функціонування ефективної цифрової економіки. В 2016 році Європейська комісія ухвалила новий eGovernment Action Plan до 2020 року¹⁰⁰, в якому зазначено, що для успішного розвитку цифрової економіки необхідно здійснити цифрову трансформацію базових сфер життєдіяльності і, насамперед, влада повинна стати цифровою.

В Україні для здійснення єдиної координації щодо функціонування сфери електронного урядування та її подальшої цифрової трансформації необхідно створити відповідне нормативно-правове підґрунтя, зокрема, як уже зазначалося, замість застарілої Національної програми інформатизації потрібно ухвалити нову Національну стратегію (програму, адженду) цифровізації, концепцію якої уже затверджено розпорядженням

¹⁰⁰ Communication from the commission to the European Parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions. EU eGovernment Action Plan 2016-2020. Accelerating the digital transformation of government [Electronic resource]. – Brussels, 2016. – Made of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016DC0179>.

Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 67-р¹⁰¹. Зазначимо, що, наприклад, у Південній Кореї – світового лідера з розвитку цифрових технологій, де діє подібна програма, упродовж останніх шести років жоден орган публічної влади не може отримати бюджетні кошти на проект цифровізації, доки цей проект не буде перевірено, узгоджено відповідним керуючим органом та не включено до єдиного переліку (плану) завдань. Такий самий механізм задіяно і в Німеччині, де бюджетні кошти не витрачаються на проект до його консолідованого узгодження. Зазначимо, що в Естонії, яка є лідером упровадження технологій електронного урядування на пострадянському просторі, існує дуже складна дворівнева процедура погодження проектів кожного відповідального органу публічної влади і лише після цього здійснюється належне фінансування. Завдяки зазначеному в цих країнах досягнуто:

- забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів;
- уникнення дублювання завдань та повторного використання рішень іншими органами публічної влади;
- синергетичне поєднання завдань різних органів влади з метою досягнення загальної мети;
- забезпечення сумісності створених рішень.

Стосовно реалізації організаційно-інституційних механізмів упровадження вітчизняної системи електронного урядування слід зосередити увагу на важливому

¹⁰¹ Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 17 січ. 2018 р. № 67-р // Офіц. вісн. України. – 2018. – № 16. – Ст. 560. – С. 70.

кроці Кабінету Міністрів України, який своєю постановою від 27 травня 2015 р. № 352¹⁰² затвердив новий склад Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування (далі – Міжгалузевої ради) та запровадив зміни у її Положенні щодо взаємодії з центральними і місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, зокрема суб'єктами господарювання, що здійснюють адміністрування державних інформаційних ресурсів.

На сьогодні в Україні діє велика кількість ініціатив різних органів публічної влади, які неузгоджені між собою. У попередні роки на інформатизацію виділялися чималі бюджетні кошти, але відсутність єдиної координації щодо їх витрачання часто призводила до реалізації неефективних та неякісних проектів (за різними оцінками, більше як 7 млрд грн витрачено лише на створення програмного забезпечення, право власності на яке не було передано державі). Тому головною метою Міжгалузевої ради є забезпечення єдиної координації, взаємоузгодження всіх завдань і проектів та об'єднання зусиль з метою досягнення більших спільних цілей розвитку електронного урядування. Зазначимо, що саме зі створенням подібних міжвідомчих інституцій та об'єднанням зусиль у багатьох країнах розпочинався розвиток цифрових трансформацій, наприклад у Великобританії, Данії, Норвегії, Швеції та США, які входять у ТОП 10 країн з найбільш розвинутою цифровою економікою.

¹⁰² Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4 : Постанова Каб. Міністрів України від 27 трав. 2015 р. № 352 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 44. – Ст. 1397. – С. 91.

Жоден орган влади не вирішує одноосібно таке складне й одночасно комплексне завдання, як запровадження технологій електронного урядування та здійснення ефективних цифрових трансформацій. У цьому контексті Державним агентством була диверсифікована реалізація міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (Open Government Partnership, далі – Ініціатива), започаткованої в Україні ще у 2011 р., яка серед іншого має на меті впровадження цифрових технологій щодо вдосконалення сервісної діяльності органів публічної влади. Україна (разом із 50 іншими країнами) приєдналася до Декларації “Відкритого уряду”, яку підписали представники восьми країн-засновниць (Бразилії, Великобританії, Індонезії, Мексики, Норвегії, ПАР, США та Філіппін)¹⁰³.

З 2012 р. вітчизняна реалізація Ініціативи стала дієвим механізмом упровадження відкритості і прозорості державної політики, залучення до її формування інститутів громадянського суспільства, забезпечення професійної чесності в державному управлінні, доступу до публічної інформації та запобігання і протидії корупції. За ініціативи Державного агентства Кабінетом Міністрів України було ухвалено розпорядження від 30 листопада 2016 р. № 909-р “Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016-2018 роках”¹⁰⁴, оскільки в рамках попереднього плану дій вже було реалізовано низку важливих завдань для створення в

¹⁰³ 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. ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 32. – С. 217.

¹⁰⁴ Про затвердження плану дій із впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” у 2016–2018 роках : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 30 листоп. 2016 р. № 909-р // Уряд. кур’єр. – 2016. – № 241.

Україні початкового інструментарію цифровізації публічного врядування, а саме:

- надання доступу до публічної інформації у формі відкритих даних через Єдиний державний веб-портал відкритих даних (data.gov.ua);
- запровадження роботи системи “Єдиний державний реєстр декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування” (portal.nazk.gov.ua);
- введення в експлуатацію Єдиного державного порталу адміністративних послуг (poslugu.gov.ua);
- запровадження механізмів подання електронних звернень, а також інструменту електронних петицій (petition.president.gov.ua, petition.kmu.gov.ua, petition.kyivcity.gov.ua тощо);
- функціонування Єдиного веб-порталу використання публічних коштів (spending.gov.ua, e-data.gov.ua), а також системи публічних закупівель ProZorro (prozorro.gov.ua).

За напрямом “Впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії”, що передбачений Планом дій із впровадження Ініціативи у 2014-2015 рр., Державним агентством створено інтерактивну систему “Оцінка електронної готовності України”, розроблено нормативно-правову базу щодо врегулювання питання з оприлюднення в Інтернеті відкритих урядових даних та порядку роботи з електронними зверненнями громадян. Згодом урядом були розглянуті пропозиції Державного агентства щодо визначення шляхів реалізації потенціалу інструментів електронної (цифрової)

демократії як засобів, що забезпечать можливість громадян впливати на прийняття державних рішень та контролювати владу. Саме реалізація зазначених пріоритетів забезпечить результативність реформ, стабільний розвиток та сталу інформаційну незалежність держави і громадян, а тому згодом своїм розпорядженням Кабінет Міністрів України ухвалив Концепцію розвитку електронної демократії в Україні та План заходів щодо її реалізації¹⁰⁵.

У контексті розбудови сервісної держави слід акцентувати увагу на значущості функціонування в Україні такого сервісу, як подання електронних звернень та електронних петицій, яке регулюється Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції”¹⁰⁶.

2.3. Державні інструменти забезпечення інтероперабельності електронних систем органів публічної влади

На сьогодні динаміка розвитку технологій електронного урядування в Україні, а особливо інструментів реалізації електронної взаємодії, набуває особливої актуальності в контексті вирішення проблем упровадження електронного документообігу та інтероперабельності державних інформаційних систем і реєстрів. Недосконалість

¹⁰⁵ Про схвалення Концепції розвитку електронної демократії в Україні та плану заходів щодо її реалізації : Розпорядж. Каб. Міністрів України від 8 листоп. 2017 р. № 797-р // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 92. – Ст. 2803. – С. 75.

¹⁰⁶ Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 577-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 60. – Ст. 1591. – С. 15.

електронної взаємодії у форматі G2C, G2B та G2G зумовлює необхідність витратити багато часу та ресурсів для отримання великої кількості проміжних довідок унаслідок паперового обміну даними або дублювання даних у реєстрах. Невирішеною проблемою залишається відсутність дієвих механізмів реалізації електронної (цифрової) взаємодії між владою, громадянами та бізнесом.

Разом з проблематикою розвитку інтегрованості (здатності до взаємодії, сумісності) особливої актуальності набуває й запровадження мобільного ідентифікатора – технології MobileID, яка має забезпечити громадян доступними, надійними та зручними засобами ідентифікації та сприятиме розвитку електронних сервісів (як суспільних, так і приватних).

У сучасному світі використання технологій електронного урядування або електронної демократії вже давно не є якоюсь інновацією або перспективою майбутнього. Навпаки, це вимога сьогодення – без цих інструментів уже неможливо ефективно управляти державою та взаємодіяти з громадянами. Інформаційні технології значно спростили можливості для залучення громадян до процесів державного управління, ініціювання та впливу на прийняття управлінських рішень. Українське суспільство стає набагато активнішим, свідомішим та бажає впливати на зміни в країні. ІТ-галузь сьогодні є однією з ключових для економіки України. Вітчизняними спеціалістами створено та реалізовано такі стартапи, як: “EnableTalk”, “Lookery”, “PayPal”, “Petcube”, “WhatsApp”. Сьогодні більше ніж 20 компаній зі списку “Fortune 100” користуються цифровими додатками вітчизняних

фахівців. Серед відомих клієнтів, що розробляли програмне забезпечення в Україні – “Boeing”, “SONY”, “T Systems”, “BOSH”, “Cisco”, “Volvo”, “Audi”, “IKEA”. Українські розробники мають досвід роботи у ключових вертикальних ринках “Telecom”, “Banking&Finance”, “Retail”, “Logistics”, “E-commerce@”. Провідні технології, які широко використовуються для цього, – це “.NET”, “Java”, “PHP”, “Python”, “R&D”. Свої Центри (філії) в Україні розмістили “Samsung”, “Oracle”, “Magento”, “Wargaming”, “WIX”.

Поряд з упровадженням новітніх продуктів ІТ-індустрії у сферу бізнесу активно розвивається й державний сектор, зокрема влада та урядові структури теж змінюються для того, щоб бути сучасними, ефективними та відповідати запитам суспільства.

Реалізація міжвідомчого електронного документообігу та забезпечення доступу до державних систем і реєстрів набуває особливої актуальності в контексті розвитку цифрового суспільства в Україні. Інакше кажучи, електронна (цифрова) взаємодія – це, по-перше, запровадження автоматизованого обміну даними між державними реєстрами та системами; по-друге – міжвідомчий електронний документообіг, тобто обмін електронними організаційно-розпорядчими документами. На нашу думку, вирішення цих питань у першу чергу забезпечить: – реформування, спрощення, дебюрократизацію процедур сервісної діяльності органів публічної влади шляхом зменшення кількості документів при отриманні управлінських послуг;

- комплексне запровадження електронного (цифрового) надання управлінських послуг у системі публічного врядування;
- ефективну реалізацію реформи децентралізації, оскільки передача повноважень з надання виконавчо-розпорядчих послуг неможлива без створення зручних інтерфейсів доступу до державних реєстрів (зокрема в земельній, будівельній та реєстраційній сферах). Ці повноваження фактично вже передаються шляхом установа окремого автоматизованого робочого місця для працівника ЦНАП, на зміну якого згодом прийде цифрове робоче місце. Адже сьогодні працівник ЦНАП одночасно користується великою кількістю автоматизованих робочих місць різних електронних систем замість зручних цифрових реєстрів загального користування;
- розвиток таких проектів, як “Е-митниця”, який потребує взаємодію 11 ЦОВВ з 29 реєстрами, або проект “Е-верифікація” Міністерства фінансів України щодо перевірки соціальних виплат (потребує взаємодію приблизно з 20 реєстрами). Це саме стосується діяльності Національного антикорупційного бюро України, якому потрібна взаємодія також з понад 20 реєстрами, така сама ситуація склалася з перевіркою електронних декларацій (взаємодія з близько 10 реєстрами). Сьогодні бенефіціари зазначених проектів прагнуть самостійно вирішувати ці завдання, звертаючись до одних і тих самих реєстрів з метою отримання даних в електронній формі за різними правилами та підходами, що є неконструктивним і потребує комплексного та системного вирішення.

Світовий досвід демонструє, що загальною практикою є запровадження єдиної системи цифрової взаємодії – так званої “шини даних” і забезпечує інтерактивний обмін даними між існуючими електронних системами органів публічної влади згідно з єдиними правилами, вимогами та стандартами. Безумовно, в Україні це є довгостроковою перспективою (проектом), адже побудова такої системи вимагає значних часових, фінансових та організаційних ресурсів. За відсутності в Україні бюджетного фінансування стейкхолдери та беніфіціари спочатку вивчали світовий досвід та вибирали оптимальну архітектуру для вітчизняних реалій, а також залучали міжнародну технічну допомогу. Згодом, у липні 2016 р., Державне агентство розпочало комплексне запровадження такої системи, що потребувало значної політичної волі. У короткостроковій перспективі для вирішення гострих нагальних проблем створюються стандартизовані інтерфейси програмних додатків (далі – АРІ) для доступу до базових реєстрів, зокрема ЄДР, які в подальшому інтегруються до єдиної системи електронної взаємодії.

Що стосується міжвідомчого електронного документообігу, то ще 1 грудня 2016 р. СЕВ ОБВ повністю інтегрована із системами документообігу: “Megapolis”, “АСКОД”, “ДОК ПРОФ”, “Е-COM”, “ІТ ПРЕДПРИЯТИЕ”, “ДОКУМЕНТАРИУМ”, “INTER DOC” та частково – з “SHAREPOINT”, “FOSSDOC”, “OPTIMAWORKFLOW”, “ПАРУС-КАНЦЕЛЯРІЯ”¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Риженко О. В. Шляхи реалізації інтероперабельності державних систем, реєстрів та електронного документообігу органів влади в Україні / О. В. Риженко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Київ : Видавн.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2016. – Вип. 4. – С. 170.

Інновацією Державного агентства можна вважати запровадження з 15 серпня 2016 р. виключно електронного обміну документами між Секретаріатом Кабінету Міністрів України та ЦОВВ, для чого були внесені зміни до Типової інструкції з діловодства, що дало змогу передавати щоденно в режимі он-лайн близько 1,5 тис. документів, а станом на 1 вересня 2017 р. міжвідомчий документообіг між центральними органами влади сягає вже понад 4 тис. електронних документів, що становить 80% від його загального обсягу. Крім того, упродовж 2017-2018 рр. така взаємодія налагоджена з усіма обласними державними адміністраціями, триває підключення органів місцевого самоврядування. Після ухвалення постанови Кабінету Міністрів України “Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів” від 8 вересня 2016 р. № 606¹⁰⁸ визначено й перелік пріоритетних державних реєстрів для першочергового підключення до електронної взаємодії.

Державне агентство підготувало єдині вимоги та правила реалізації електронної взаємодії за децентралізованим принципом. Завдяки цьому в листопаді 2017 р. створено Систему електронної взаємодії державних реєстрів “Трембіта”, наразі триває її впровадження. Ця система дасть можливість кожному громадянину України в будь-який час здійснювати аудит щодо користування їх персональними даними, тобто дізнатися, хто з посадовців, з якою метою і коли їх використовує. Це дасть змогу позбутися бюрократичних перешкод і налагодити ефективну взаємодію між державою і громадянським суспільством.

¹⁰⁸ Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Постанова Каб. Міністрів України від 8 верес. 2016 р. № 606 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 73. – Ст. 2455. – С. 109.

Водночас сьогодні необхідно зосереджувати зусилля на побудові динамічно відкритих екосистем даних, де спільні зусилля влади та громадянського суспільства будуть спрямовані на нові технологічні рішення та послуги для більшої прозорості та економічного зростання країни. З цією метою Кабінет Міністрів України та Державне агентство забезпечують надійне управління даними, що означає зміцнення правової бази та інфраструктури даних. Станом на 1 грудня 2018 р. Єдиний державний веб-портал відкритих даних містить понад 40 тис. наборів даних, які опубліковані 2000 органами державної влади. Що стосується функціонування ефективної інфраструктури даних, то тут основним завданням влади є підвищення якості реєстрів (наборів даних) державних органів та забезпечення інтерактивного обміну ними. Нагадаємо, що в 2017 р. існувало понад 135 державних реєстрів, якими управляли 40 органів державної влади. Така велика кількість державних органів, які адміністрували державні реєстри, спричиняла неефективне управління даними. На нашу думку, в Україні необхідно застосувати сучасну модель управління даними, яка ґрунтується на забезпеченні централізованого керування наборами даних та використанні платформи інтероперабельності X-Road. Упровадження X-Road дасть можливість зробити державні реєстри сумісними та забезпечити одночасний доступ до інформації.

У контексті реалізації державно-приватного партнерства у сфері цифровізації органів публічної влади важливим для України є й проект “Підтримка електронного урядування для децентралізації в Україні (EGOV4UKRAINE)”, який реалізується в рамках Програми підтримки процесу

децентралізації в Україні “U-LEAD з Європою” та фінансується Європейським Союзом. Завдяки цьому проекту було створено сучасну інформаційно-комунікативну систему “Вулик” для ЦНАПів, яка пришвидшить роботу адміністраторів, забезпечить доступність і якість послуг, гарантуватиме надійне зберігання та захист інформації. Покращання роботи електронного документообігу та спрощення доступу до даних державних реєстрів у режимі реального часу забезпечується завдяки застосуванню хмарних сервісів. У 2018 р. пілотне провадження такої системи вже апробовано у 10 ЦНАПах Житомирської, Київської, Одеської, Хмельницької, Херсонської та Тернопільської областей, а до кінця 2020 р. буде впроваджено у понад 400 ЦНАПах по всій Україні.

Ефективна влада неможлива без якісних змін, реінжинірингу діючих державно-управлінських процесів із застосуванням цифрових технологій. На нашу думку, необхідно терміново перейти на обмін офіційними документами між усіма органами влади виключно в цифровому форматі, без великих масивів паперу та їх довготривалої передачі й опрацювання. Зазначимо, що базовим принципом прискорення цифровізації розвитку системи публічного управління в Україні є імплементація принципу “digital by default” (цифровий за замовчуванням). Наприклад, зараз необхідно запровадити цифрову експертизу всіх нових документів органів публічної влади, тобто кожен документ має передбачати цифрову форму реалізації визначеного ним процесу. Вважаємо, що це сприятиме забезпеченню необхідних передумов для здійснення ефективної цифровізації як публічного врядування, так і країни в цілому.

РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

3.1. Походження і характеристики стратегічних комунікацій

Держава завжди ставить перед собою стратегічні цілі, визначальні для розвитку нації. Часом це очевидні для більшості суспільства цілі, досягнення яких не заперечується соціумом, а інколи ним і артикулюється. Водночас, цілком можна пояснити, що на рівні мас не відбувається належного осмислення цього конструкту. Тому формування бачення майбутнього, розробка методів досягнення стратегічної мети – це завдання виключно для органів державної влади, оскільки саме на державу покладено обов'язки захисту національних інтересів.

Досягнення стратегічних цілей є проблематичним без модернізації державного управління, зокрема в частині комунікації з громадськістю. Необхідність розвитку комунікативних технологій впливу держави на громадян зумовлена потребою в їх залученні до схвалення і реалізації управлінських рішень.

Теоретично це означає трансформацію фізичного простору шляхом формування відповідного інформаційного відображення реальності. З практичного боку комунікація повинна бути побудована так, щоб громадяни мали довіру до держави, достатню для підтримки її дій на рівні як сприйняття, так і участі у виконанні пропонованих владою проектів.

Варто зауважити, що це завдання не нове для державного управління, проте так само важливо усвідомлювати,

що комунікація у площині “влада – суспільство” не є досконалою. Частково це пояснюється залишками певних управлінських традицій, а саме, переважною спрямованістю комунікативних потоків згори донизу, що є залишковою ознакою минулої тоталітарної епохи.

У часи розширення демократичних стандартів управління сформувався підхід у взаємовідносинах між владою і суспільством, який означається стратегічними комунікаціями.

В Україні стратегічні комунікації недостатньо досліджені на теоретичному рівні. Зокрема, на заваді цьому стоїть неузгодженість у визначенні явища, коли воно розглядається у відриві від розуміння комплексного підходу.

На думку дослідників центру Chatham House Королівського інституту міжнародних відносин у Лондоні, стратегічні комунікації займають дедалі частіше центральне місце в національній стратегії, а ключовим завданням для урядів стає переосмислення цілей, динаміки спілкування і дій у цілому ¹⁰⁹.

Г. Почепцов, аналізуючи дію стратегічних комунікацій, зокрема в державному управлінні, звертає увагу на можливості комунікативних механізмів так трансформувати інформаційний простір, щоб у результаті перетворювались інші простори: соціальний, економічний, політичний, військовий, дипломатичний. Без опори на громадську думку розвиток неможливий ¹¹⁰. Інакше кажучи, в площині стратегічних комунікацій

¹⁰⁹ Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011. / P. Cornish, J. Lindley-French, C. Yorke – Chatham House, 2011.

¹¹⁰ Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г. Г. Почепцов. – Київ : Альтерпрес, 2008. – 216 с.

перетинаються процеси, напрями яких можуть бути не пов'язані між собою, проте зміна в одному просторі впливає на зміну в іншому. І якщо ці зміни певним чином скоординувати, то можна досягти більшого ефекту в управлінській діяльності.

Згідно з досвідом Північноатлантичного блоку підтримка населення країни та міжнародної спільноти критично важлива для розв'язання конфлікту. Самі ж конфлікти характеризуються взаємопов'язаністю різних цільових аудиторій. Тут можна провести паралель із практикою державного управління, яке також спирається на підтримку соціуму. Таким чином, окреслюється спільна платформа стратегічних комунікацій (як розробки оборонних інституцій) та комунікацій у публічному врядуванні.

Термін “стратегічні комунікації” з'явився у 2001 р., у доповіді Вінсента Вітто, голови наукової ради з оборони (федерального консультативного комітету для надання незалежних консультацій міністрові оборони США). У названій доповіді (“Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination”) було висловлено думку, що стратегічні комунікації (“sophisticated strategic communications”) можуть визначати порядок денний і створювати контекст, який сприятиме досягненню політичних, економічних та військових цілей¹¹¹. Незважаючи на те, що у згаданому документі неодноразово згадуються розглядуваний термін, його визначення не наводиться. Заявляється, однак, що вимоги до урядових комунікацій під час стихійних лих, передкризових станів, бойових дій значно

¹¹¹ Report of the Defense Science Board Task Force on Managed Information Dissemination [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.dtic.mil/get-tr-doc/pdf?AD=ADA396312.

відрізняються від вимог до довгострокових стратегічних комунікацій. Таким чином, тут окреслюється важлива відмінність стратегічних комунікацій від подібних заходів і процесів – довгостроковість, тобто спрямованість на віддалений результат. Відповідно, для реалізації заходів щодо досягнення вказаних цілей слід задіяти стратегічні інструменти й засоби, які дають змогу поступово й планомірно впливати на переконання реципієнтів.

Установлення порядку денного, на перший погляд, може сприйматися як завдання нижчого рівня порівняно зі стратегічними пріоритетами. Проте порядок денний визначає, що саме повинні висвітлювати медіа і що обговорювати цільова аудиторія. Якщо для держави важливо, щоб у запланований час увага зосереджувалася на певних подіях і в певному ракурсі, то це є стратегічним завданням, для виконання якого застосовуються технології фреймінгу. Методами встановлення порядку денного Т. Дай називає створення проблеми, її драматизацію, привертання уваги й спонукання уряду до діяльності для вирішення цієї проблеми¹¹².

Наступна характеристика стратегічних комунікацій, не менш значуща – узгодженість, наведена в словнику військових та асоційованих термінів Міноборони США. Згідно зі словником суть стратегічних комунікацій полягає в зосередженні зусиль уряду на розумінні і залученні ключових аудиторій з метою створення, зміцнення чи збереження сприятливих умов для просування державних інтересів США, використовуючи

¹¹² Дай, Томас Р. Основи державної політики / Томас Р. Дай : пер. з англ. Г. Є. Краснокутського ; наук. ред. З. В. Балабаєва. – Одеса : АО "Бахва", 2005. – С. 64.

скоординовані програми і плани, які синхронні з діями всіх інструментів державної влади¹¹³.

У цьому визначенні головною видається вказівка про координацію і синхронізацію зусиль для досягнення державних цілей. Важлива також ще одна характеристика – залучення ключових аудиторій, на потреби і реакцію яких можна і слід спиратися для здійснення політики.

У проекті документа 2009 р. під назвою “Політика стратегічних комунікацій НАТО”, який генеральний секретар А. Расмусен адресував постійним представникам Ради Альянсу, стратегічні комунікації НАТО визначаються ширше. Тут вони характеризуються як “скоординоване і належне використання комунікативних можливостей і діяльності НАТО – публічної дипломатії, зв’язків із громадськістю, військових зв’язків із громадськістю, інформаційних та психологічних операцій у разі необхідності для підтримки політики Альянсу, операцій і заходів та з метою просування цілей НАТО”. Зазначається, що документ пропонується як основа для дискусії про політику НАТО зі стратегічних комунікацій, отже, можна констатувати неусталеність поглядів щодо цього явища¹¹⁴.

Водночас порівняно з попередніми характеристиками у цій дефініції чітко окреслюється інструментарій (публічна дипломатія, зв’язки із громадськістю, цивільні та військові, інформаційні та психологічні операції). Скоріше за все така структурованість має пояснення, в основу якого покладено програмні документи з безпеки не окремої країни, а групи

¹¹³ Joint Chief of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, April 12, 2001 (as amended through March 4, 2008).

¹¹⁴ NATO Strategic Communications Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.

країн-членів НАТО. Альянс як колективний військово-політичний актор повинен мати належно сформульовану мету, завдання і засоби їх здійснення, що й засвідчено в “Політиці стратегічних комунікацій”.

У засадничих документах НАТО зазначається, що серед політичних цілей організації – поширення демократичних цінностей і проведення консультацій та співпраці з питань безпеки й оборони, забезпечення зміцнення довіри. Кінцева мета – запобігання конфліктам. Застосування військового потенціалу можливе лише в разі недостатності дипломатичних зусиль¹¹⁵.

Як бачимо, засоби досягнення декларованих цілей НАТО стоять доволі близько до набору засобів стратегічних комунікацій: публічна дипломатія, зв’язки із громадськістю кореспондуються із проведенням консультацій та співпрацею. Подібність цих підходів можна знайти і в іншому документі – Стратегічній концепції оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, де йдеться про спроможність НАТО реагувати на кризові явища перед, упродовж і після конфліктів¹¹⁶.

Ілюстрацією наступного кроку в дослідженні суті цього явища може бути Доповідь Міністерства оборони США щодо стратегічних комунікацій 2009 р., де висловлюється думка, що останні слід розглядати як процес, а не як набір можливостей, організацій чи окремих заходів. Це інтеграція досліджень сприйняття аудиторії та

¹¹⁵ Офіційний сайт НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato-welcome/index_uk.html.

¹¹⁶ Активне залучення, сучасна оборона. Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору [Електронний ресурс] : прийнята главами держав та урядів у Лісабоні 19 листоп. 2010 р. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-ukr.pdf.

зацікавлених сторін у процесі вироблення політики, планування та операцій на кожному рівні; узгодження множинності складників різних операцій для підтримки національних цілей. При цьому обмін смислами, зворотний зв'язок так само важливі, як і трансляція повідомлень; дії у фізичному просторі також містять інформаційну складову¹¹⁷.

Незважаючи на ці досить ґрунтовні дефініції, в 2011 р. на слуханнях у Палаті представників, нижній палаті Конгресу США було зосереджено увагу на відсутності офіційно визнаного урядом і науковими колами визначення стратегічної комунікації і консенсусу щодо пріоритетів для розвитку. Так заявив представник корпорації REND Крістофер Пол, запропонувавши своє робоче визначення стратегічних комунікацій як узгоджених дій, повідомлень, образів та інших форм участі для інформування, впливу з метою переконання цільової аудиторії на підтримку національних цілей¹¹⁸.

Це бачення, попри відсутність явної новизни, порівняно з попереднім містить ті сутнісні ознаки стратегічних комунікацій, на які цілком можна спиратися для їх застосування в теоретичних дослідженнях та практиці. Вважаємо, що однією з найважливіших характеристик стратегічних комунікацій є саме узгодженість дій і повідомлень у фізичному, інформаційному (та віртуальному) просторах.

¹¹⁷ US Department of Defense : Report on Strategic Communication [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/dod/dod_report_strategic_communication_11feb10.pdf.

¹¹⁸ Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011. - U.S. - Government Printing Office Washington, 2011.

Той факт, що спільну для всіх дефініцію поняття стратегічних комунікацій не схвалено, 2011 р. констатували автори дослідження “Стратегічні комунікації та національна стратегія”, опублікованого Центром стратегічних комунікацій НАТО. Як вважають П. Корніш, Д. Ліндлі-Френч, К. Йорк, (Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke), гнучкий і адаптивний характер стратегічних комунікацій означає, що єдиного визначення не вистачає. При цьому в роботі називаються їх основні складові: інформаційні операції, психологічні операції, публічна дипломатія, зв’язки з громадськістю, військові зв’язки з громадськістю¹¹⁹.

У наведених вище характеристиках стратегічних комунікацій метою названо підтримку національних цілей за допомогою переконання цільових аудиторій, незважаючи на військове походження ідеї. А така мета цілком лежить і в площині державного управління. При цьому інструментарій і для військової, і для цивільної сфер багато в чому ідентичний. Цілковита ідентичність неможлива з огляду на специфіку діяльності оборонних структур, хоча в дефініціях військових відомств першою метою називається саме політична (що, як слід вважати, сприятиме досягненню подальших військових цілей у разі неефективності політичних методів).

Визначення НАТО й Міноборони США містять елементи, які зайвий раз уточнюють засоби досягнення цілей стратегічними комунікаціями: публічна дипломатія, зв’язки з громадськістю тощо. Постає питання про необхідність чіткішого окреслення явища, адже в різних

¹¹⁹ Paul Cornish, Julian Lindley-French and Claire Yorke. Strategic Communications and National Strategy. A Chatham House Report September 2011. / P. Cornish, J. Lindley-French, C. Yorke – Chatham House, 2011.

визначеннях змінюються й підходи, що може негативно впливати на розуміння стратегічних комунікацій.

Можна запропонувати таке визначення: стратегічні комунікації в державному управлінні – це засоби впливу держави, дія яких скоординована в часі й просторі з метою досягнення цілей національного рівня із залученням зацікавлених сторін і може відбуватися в інформаційному, віртуальному та фізичному просторах.

Бачення стратегічних комунікацій політичними та науковими колами ще потребує узгодження, проте принципові суперечності щодо цього відсутні. Виходячи із наведених вище визначень стратегічних комунікацій можна сформулювати такі їх загальні принципи:

- скоординованість застосування засобів інформаційного впливу на кожному етапі вироблення політики;
- узгодженість дій державних і недержавних акторів;
- спрямованість на підтримку мети національного рівня;
- вивчення і врахування потреб та реакції цільових аудиторій;
- важливість дотримання зворотного зв'язку із цільовими аудиторіями;
- трактування дій у фізичному просторі як повідомлень.

Саме координація інформаційних впливів між собою та залучення цільової аудиторії є суттю стратегічних комунікацій. Інформаційні впливи реалізуються конкретними інструментами, способами, прийомами, технологіями тощо, але обов'язково у множині, спільно, на різних рівнях. Це потрібно для всебічного, якомога глибшого охоплення зацікавлених сторін та їх залучення до виконання місії.

Стратегічні комунікації вже своїм походженням із оборонних структур вказують на закладені в них завдання впливати на інформаційний простір і формувати комунікативні зв'язки. Специфіка військових інституцій дає змогу поряд із цим інструментарієм м'якої сили використовувати й жорстку силу. Водночас щонайперше стратегічні комунікації спрямовані на здійснення політичних трансформацій.

Засади державного управління базуються на участі суспільства у прийнятті управлінських рішень, балансі інтересів ключових акторів соціально-політичних процесів. У цьому плані стратегічні комунікації могли б значно підвищити ефективність управлінських дій влади і спрямувати зусилля соціуму на вирішення актуальних національних проблем.

Характеризуючи походження стратегічних комунікацій, можна акцентувати увагу на двох моментах: їх основні принципи сформулювали військові інституції; при цьому досягнення політичних (а не військових) цілей визнається пріоритетом.

Пояснимо ці позиції. Військові інституції особливо чутливі до результатів виконання своїх місій. Завдання, які постають перед оборонними структурами, по-перше, нерозривно пов'язані з політикою (хоча для нас це може не завжди декларуватися), по-друге, мають конкретні, вимірювані цілі. Для досягнення цих цілей необхідні так само конкретні інструменти, засоби, технології. Очевидно, що стратегічні комунікації втілюють характеристики, які забезпечують необхідний рівень виконання завдань. Причому можливості впливу стратегічних комунікацій на

політичний контекст дають змогу досягати і власне військових цілей, не застосовуючи жорсткої сили.

Упровадження стратегічних комунікацій у процесі державного управління в Україні перебуває на етапі розвитку. Український дипломат Д. Кулеба, практично впроваджуючи цю технологію в діяльність Міністерства закордонних справ України, пояснює завдання стратегічних комунікацій як розробку цією інституцією комунікаційної стратегії, реформування контенту, загалом процесів створення цього контенту при координації з іншими відомствами. “Стратегічна комунікація – це більше публічні державні комунікації, які передбачають участь багатьох гравців в одному процесі. Тобто як нам зробити так, щоб у нас держава у сфері комунікацій працювала, як одне ціле, – система. Дуже важливо, щоб працювала політика “одного голосу”¹²⁰.

Підписання 21 вересня 2015 р. Дорожньої карти партнерства у сфері стратегічних комунікацій між Радою Національної безпеки та оборони України та Міжнародним секретаріатом НАТО започаткувало офіційне впровадження практики стратегічних комунікацій. Фахівці вважають, що це сприятиме “напрацюванню урядом України більш комплексного підходу до комунікацій та високих стандартів точності й етики задля забезпечення довіри, а також підвищення ефективності урядових комунікацій”. Пояснюється, що саме може бути для нас важливим: історія й досвід врегулювання криз та кризові комунікації, діяльність у новому безпековому

¹²⁰ Сірук Микола. Про три головні проблеми комунікацій [Електронний ресурс] / Микола Сірук. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/podrobysci/pro-try-golovni-problemy-komunikacij>.

середовищі в умовах ворожої пропаганди й дезінформації¹²¹. У цьому разі спостерігається спроба перенесення стандартів діяльності наддержавної оборонної структури в систему державного управління однієї держави.

Оскільки виконавці цієї угоди – Центр інформації та документації НАТО в Україні й Апарат РНБО України, то слід розуміти, що засадничі принципи будуватимуться саме на баченні стратегічних комунікацій оборонними інституціями. Принципи перенесення на цивільні рейки не вказуються. Це могло б означати відсутність значної різниці між військовими та цивільними комунікаціями, проте візьмімо до уваги думку фахівця з комунікацій, виконавчого директора у регіонах Європи, Близького Сходу й Африки компанії Burson Mansteller Д. Ландсберт-Нуна, який вважає, що уряд більше не може визначати порядок денний інформаційного простору, і йому доводиться пристосовуватися до проблематики, яка склалася¹²².

Унаслідок цього постає питання спроможності впливу на порядок військових інституцій (адже вище гіпотетично було зроблено припущення про відсутність значної різниці між цими двома структурами в контексті дослідження). Попередньо згадуваний В. Вітто говорив про можливість стратегічних комунікацій впливати на визначення порядку денного, і ми схильні вважати це однією з їх сутнісних ознак.

¹²¹ Немилівська Наталія. Крок до зміцнення партнерства [Електронний ресурс] / Наталія Немилівська. – Режим доступу: <http://www.day.kiev.ua/uk/article/den-planety/krok-do-zmicnennya-partnerstva>.

¹²² Штекель Михайло. Реформа державних комунікацій йде швидше, ніж держустанов – Шапошніков [Електронний ресурс] / Михайло Штекель. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/27436349.html>.

Тому, на нашу думку, уряд може й повинен впливати на формування порядку денного – але не самотійно, а в партнерстві з публічними інституціями. Саме на цьому етапі значною мірою закладаються стратегічні пріоритети спільної діяльності. І досвід військових структур, яким доводиться постійно долати кризи, в тому числі кризу довіри, справді може стати зразком подолання подібних викликів.

Про це, зокрема, свідчать і засадничі документи НАТО, які декларують поширення демократичних цінностей, консультації та співпрацю з питань безпеки й оборони, забезпечення зміцнення довіри й запобігання конфліктам¹²³.

Зауважимо, що саме **запобігання** конфліктам, а не їх врегулювання більше відповідає природі стратегічних комунікацій. Разом з тим НАТО як сильний колективний оборонний актор має можливості і врегулювання конфліктів. Точніше це трактується як “реагувати на кризові явища перед, упродовж і після конфліктів”¹²⁴. У міжнародній практиці такі дії виконуються за допомогою військових і цивільних елементів, тобто у формі примусу з використанням військових формувань і у формі дипломатичного, ідеологічного, гуманітарного впливів¹²⁵.

Альянс, як бачимо з програмних документів, спрямований на досягнення своєї мети – колективної

¹²³ Офіційний сайт НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato-welcome/index_uk.html.

¹²⁴ Активне залучення, сучасна оборона. Стратегічна концепція оборони та безпеки членів Організації Північноатлантичного договору, прийнята главами держав та урядів у Лісабоні 19 листоп. 2010 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-ukr.pdf.

¹²⁵ Шатун В. Т. Роль НАТО в запобіганні конфліктам у світі та протидії міжнародному тероризмові / Світова та європейська інтеграція : навч. посіб. / В. Т. Шатун, С. П. Тимофеев. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2008. – С. 38–40.

оборони – діяльністю насамперед у цивільній площині, проте наявність у нього військового потенціалу має справляти відповідний вплив на іншу сторону конфлікту. Це підтверджується визначенням стратегічних комунікацій, запропонованим генеральним секретарем НАТО А. Расмусеном у 2009 р., де йдеться про скоординоване і належне використання публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків із громадськістю, інформаційних та психологічних операцій для підтримки політики Альянсу, операцій і заходів та з метою просування цілей НАТО¹²⁶.

Вивчаючи перспективи перенесення досвіду оборонних структур у державне управління, експерт дослідницької корпорації REND К. Пол (Christopher Paul) ставить запитання: як досягти правильного балансу між цивільними та військовими можливостями? Дослідник, зокрема, наводить такі спостереження:

- Міноборони США використовує більшість ресурсів уряду, закладених для інформування та справляння впливу на зарубіжну аудиторію;
- Міноборони США й надалі здійснюватиме комунікативні акції для підтримки планування та координації своєї діяльності як мінімум для того, щоб пояснювати їх зміст і формувати позитивне сприйняття;
- Міноборони США має потенціал реагування на непередбачувані обставини, при цьому навіть Держдепартаменту не вистачає можливостей адекватно відповідати на кризи;

¹²⁶ NATO Strategic Communications Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>; http://www.nato.int/nato-welcome/index_uk.html.

- при зростанні контингенту американських військ в іншій країні саме військові комунікатори спроможні якнайкраще пояснити їх присутність.

Висновок дослідника такий: баланс між Держдепартаментом і Міністерством оборони США не “нульовий”, перевага на боці Міністерства оборони¹²⁷. Причому перевага (яку ми трактуємо як застосування стратегічних комунікацій) лежить, умовно кажучи, в цивільній площині – інформаційно-комунікативній. Проте, як уже зазначалося, зміни в одному просторі зумовлюють зміни в іншому. І в разі змін в інформаційному просторі можна досягти ефекту, наприклад у фізичному просторі.

Доволі показовим у цьому плані вважаємо визначення стратегічних комунікацій у словнику військових та наближених термінів Міноборони США, де про суто військові інтереси чи потенціал не згадується. Натомість пояснюється, що це зосередження зусиль уряду на розумінні та залученні ключових аудиторій з метою створення, зміцнення чи збереження сприятливих умов для просування державних інтересів США, з використанням скоординованих програм і планів, які синхронні з діями всіх інструментів державної влади¹²⁸. Отже, військова інституція вбачає у стратегічних комунікаціях технологію впливу і донесення смислів, завдання якої виходять за межі власне військової діяльності.

¹²⁷ Christopher Paul. Getting Better at Strategic Communication, Strategic Communication: Origins, Concepts, and Current Debates / Christopher Paul. – Santa Barbara, California : Praeger. ABC-CLIO, LLC, 2011. – P.11.

¹²⁸ Joint Chief of Staff, Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, Joint Publication 1-02, April 12, 2001 (as amended through March 4, 2008). – P. 230.

Унаслідок отримуємо платформу для застосування стратегічних комунікацій у державному управлінні, яка характеризується пошуком найкращого способу використання ресурсів для досягнення пріоритетних цілей державної політики¹²⁹. Вказаному визначенню вже понад чотири десятиліття, і способи використання ресурсів удосконалюються, проте проблемним питанням часто виступає залучення громадян. Щоб досягнути пріоритетних національних цілей, державне управління має використовувати можливості стратегічних комунікацій. На думку представника Департаменту інформації та комунікацій з громадськістю Секретаріату Кабінету Міністрів України, влада й громадянське суспільство мають бути партнерами і брати на себе відповідальність за прийняті рішення та надані пропозиції. Участь громадськості – одна з умов прийняття якісних державних рішень, які б потім виконувалися, а не саботувалися¹³⁰.

Досягнення цілей національного рівня передбачено, наприклад, у визначеннях дослідницької корпорації REND, а наукова рада Міністерства оборони США вказує на ширший спектр, який стосується політичних, економічних і військових інтересів. У визначеннях НАТО метою стратегічних комунікацій названо просування власне політики блоку, що не може позиціонуватись у категорії державного управління. При цьому, хоча Альянс декларує розвиток демократичних цінностей, все ж це оборонна наддержавна структура, тому про національні

¹²⁹ Keeling D. Management in Government. / D. Keeling. – London : Allen and Unwin, 1972. – P. 15.

¹³⁰ Полякова Катерина. Прийняття якісних державних рішень передбачає участь громадськості [Електронний ресурс] / Катерина Полякова, Наталія Окша. – Режим доступу: <http://gurt.org.ua/interviews/30485>.

цілі певної країни Північно-Атлантичний блок може дбати лише в цій специфічній галузі.

Таким чином, цілі стратегічних комунікацій, хоч і кореспондуються із завданнями оборонних інституцій, загалом збігаються із метою державного управління, наприклад у частині залучення цільових аудиторій і досягненні цілей національного (стратегічного) значення. Це означає, що перенесення методів стратегічних комунікацій із військового формату на цивільний не потребує значних змін у формах. Проте залишаються особливості стратегічних комунікацій, які притаманні військовим інституціям і не можуть бути втілені у сфері державного управління. На нашу думку, причинами таких особливостей здебільшого є виникнення стратегічних комунікацій в оборонних структурах. Цими причинами вважаємо такі:

- конкретні цілі для військових вимагають від них конкретних дій, які часто не можна ефективно виконати без порозуміння з інституціями громадянського суспільства (особливо у кризових ситуаціях);
- перед військовими структурами, як традиційно закритими, виникає необхідність діяти більш відкрито для підвищення довіри (в результаті вони можуть розраховувати на збільшення фінансування, кількості призовників тощо);
- залишається можливість використання інструментарію військових операцій (жорстка сила або демонстрація загрози її застосування);
- ієрархічна військова структура більш пристосована до втілення дій стратегічного рівня (довгострокова, не

усвідомлена більшістю виконавців мета не викликає дискусій та зайвих обговорень).

3.2. Інституалізація стратегічних комунікацій

Інституалізація спрямована на розмежування функцій, повноважень певної складової системи публічного врядування. На практиці це втілюється, зокрема, в конкретні рішення, притаманні певній сфері управління. Оскільки стратегічні комунікації для України ще нова форма реалізації управлінських впливів, то інституційні основи перебувають у процесі становлення. Відповідно не визначено функцій, завдань органів чи структурних підрозділів у сфері стратегічних комунікацій.

Українські дослідники, в коло інтересів яких входять стратегічні комунікації, загалом не зупиняються на проблемах інституалізації, проте певні пропозиції на цю тему вони висловлюють. Приміром, пропонується створення міністерства стратегічних комунікацій. До приблизної структури включено департаменти PR & GR, технічного захисту інформаційно-телекомунікаційних систем, інформаційних операцій та спеціальних операцій. Водночас, уточнюється, що пропоноване міністерство – це не новий орган, а оптимізація організаційної структури¹³¹.

Як було зазначено вище, поняття стратегічних комунікацій у вимірі державного управління України не усталене. Це пояснюється кількома причинами. По-перше, їх походження з оборонної сфери має свою специфіку, що

¹³¹ Владимир Липкан: Министерство стратегических коммуникаций – новый путь созидания национальных интересов [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://goal-int.org/vladimir-lipkan-ministerstvo-strategicheskix-kommunikacij-novyj-put-sozidaniya-nacionalnyx-interesov>.

впливає на розуміння суті явища. По-друге, часто помилково ототожнюють стратегічні комунікації з комунікативною стратегією (ці поняття можуть бути близькими, але не дорівнюють одне одному). По-третє, стратегічні комунікації інколи ставлять в один ряд із PR, GR, хоча останні можуть бути лише його складовими. Безумовно, цей перелік можна продовжити.

Такі причини – серед факторів, які впливають на впровадження інституцій на рівні органів публічної влади. Для усунення цих неузгоджень слід знайти спільну платформу щодо визначення поняття та суті стратегічних комунікацій. Думки вчених у цій площині дещо відрізняються. Наприклад, американський дослідник REND Corporation К. Пол визначив стратегічні комунікації як узгоджені дії, повідомлення, образи та інші форми участі для інформування, впливу з метою переконання цільової аудиторії на підтримку національних цілей¹³².

Для виконання цих завдань слід сформувати законодавчу базу, яка б забезпечила створення інституційної бази. Необхідну основу ми знаходимо в Дорожній карті Програми партнерства зі стратегічних комунікацій, підписаної між Україною та НАТО 22 вересня 2015 р. У документі, зокрема, декларується сприяння розвитку в Україні культури стратегічних комунікацій на інституційному рівні. Таким чином, відштовхуючись від цього документа, можна починати формувати інституції стратегічних комунікацій у сфері державного управління.

¹³² Ten Years On: The Evolution Of Strategic Communication And Information Operations Since 9/11 Hearing Before The Subcommittee On Emerging Threats And Capabilities Of The Committee On Armed Services House Of Representatives One Hundred Twelfth Congress First Session Hearing Held July 12, 2011. – U.S. – Government Printing Office Washington, 2011.

- Відповідно до Дорожньої карти інституційне забезпечення повинно спрямовуватися на вирішення таких завдань:
- розвиток спроможності органів публічної влади в наданні консультативної і практичної підтримки в галузі стратегічних комунікацій;
 - співпраця з експертами; розвиток культури стратегічних комунікацій;
 - установа зв'язків з неурядовими організаціями;
 - забезпечення довіри суспільства до державної комунікативної політики.

Можна спроектувати модель інституційної пропозиції для вирішення цих завдань (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Модель інституційної пропозиції реалізації стратегічних комунікацій у сфері державного управління

Ця пропозиція не просто графічно інтерпретує завдання, а, насамперед, вказує на дві основні цілі, які не належать до функціонального кола. Перша мета – розвиток культури

стратегічних комунікацій, що можна трактувати як їх розвиток, оскільки до прийняття документа це явище у вітчизняному інституційному полі було відсутнє. Розвиток культури передбачає розробку певних правил, методів, законів у сфері стратегічних комунікацій. Ця мета лежить усередині інституції і поширюється на працівників, і частково – на контрагентів поза межами інституції, тобто це мета для фахівців.

Друга мета – забезпечення довіри суспільства до державної комунікативної політики. Ми сприймаємо це ширше: як забезпечення довіри до влади загалом. Тому ця мета виходить за межі інституції, вона спрямована не на фахівців, а на суспільство. Як видно з рис. 3.1, перша мета є складовою другої, значною мірою забезпечуючи її досягнення. На підвищення рівня довіри суспільства працюють усі органи державної влади, але для стратегічних комунікацій це проміжна мета. Їх спрямованість на досягнення цілей національного рівня фактично поглинає необхідний при цьому ефект довіри до влади завдяки застосуванню інструментарію, який переконує суспільство в необхідності підтримки дій влади.

Інституції державного управління, які б забезпечували втілення стратегічних комунікацій, повинні мати певні характеристики. Перша характеристика пов'язана з тим, що вони мають бути задіяними в процесі формування і контролю виконання національних стратегічних цілей. Фахівці у сфері стратегічних комунікацій в державному управлінні повинні долучатися вже на етапі проектування національної мети. Причому, на нашу думку, ці процеси не завжди можуть бути публічними, адже стратегії,

визначаючи напрями розвитку держави, так чи інакше торкаються її безпекової складової.

Другою необхідною характеристикою інституції є її можливість координувати свої дії з іншими управлінськими структурами чи впливати на дії останніх. Без узгодженого використання наративів, образів, інструментарію, інформаційно-комунікативних технологій стратегічні комунікації в публічному управлінні не матимуть змісту. Узгодження ж, у свою чергу, передбачає використання як вертикальних (більшою мірою), так і горизонтальних зв'язків. Фахівці наголошують на необхідності організації зусиль усіх гілок влади та адаптації їх для досягнення ефекту в потрібний час¹³³.

Третя характеристика стосується наявності ресурсної бази для проектування та здійснення стратегічних комунікацій. Серед основних із них можна назвати фінансові, кадрові і технологічні (інфраструктурні).

Ці характеристики втілює лише орган державного управління центрального рівня. Органи влади місцевого рівня не впливають на формування національних цілей, не можуть здійснювати координацію стратегічних комунікацій поза своїми ієрархічними зв'язками й не мають для цього ресурсів. Водночас відповідно до Закону України “Про центральні органи виконавчої влади” міністерство як орган, що забезпечує формування та реалізує державну політику, має завдання, цілком співвідносні з темою нашого дослідження, наприклад, “визначення пріоритетних напрямів розвитку, інформування та надання роз'яснень щодо здійснення

¹³³ Tatham MPhil RN Strategic Communication: A Primer, Advanced Research and Assessment Group, Defence Academy of the UK, England.

державної політики..., забезпечення здійснення соціального діалогу...”¹³⁴.

Як центральні органи виконавчої влади міністерства покликані реалізовувати і завдання в стратегічній площині. У зв’язку із цим звернемо увагу на те, що в національній доповіді “Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000-2015”, крім підсумків за вказаний період, наводяться й заплановані цілі до 2030 року. Зокрема, це:

- рівність можливостей і соціальна справедливість; ефективна та чесна влада;
- ефективна охорона здоров’я;
- гідна праця;
- модерна економіка;
- здорове довкілля;
- доступна та якісна освіта;
- розвинена інфраструктура¹³⁵.

Реалізація цілей означає конструювання майбутнього. Воно буде ефективнішим за умов використання стратегічних комунікацій, скоординованого застосування інформаційних впливів з боку держави. Для цього, у свою чергу, інформаційні впливи повинні знайти інституційне втілення. У згаданій доповіді звертається увага на необхідність змін у підходах до державного управління та планування й називаються виміри моделей сталого розвитку, яких слід дотримуватися при досягненні цілей: економічний, соціальний та екологічний. Перед цим наводиться характеристика

¹³⁴ Про центральні органи виконавчої влади : Закон України від 17 берез. 2011 р. № 3166-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3166-17>.

¹³⁵ Цілі розвитку тисячоліття. Україна: 2000–2015. Національна доповідь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://un.org.ua/images/stories/docs/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf.

цілей. Вони повинні, як зазначено в документі, мати практичну спрямованість, глобальний характер і універсальне застосування; враховувати національні умови, потенціал і рівень розвитку; враховуватися при розробці національних стратегій та пріоритетів; реагувати на нові виклики; становити єдиний та неподільний комплекс глобальних пріоритетів у сфері сталого розвитку. Це складне, але досяжне завдання для тих інституцій органів влади, на яких покладається планування та реалізація стратегічних комунікацій.

Як приклад одного з таких стратегічних завдань можна навести доручення Президента України П. Порошенка, оприлюднене на зустрічі з представниками українських дипломатичних установ 24 серпня 2016 р. За повідомленнями інформаційних агенцій, глава держави висловився за якісне посилення стратегічних комунікацій дипломатичних представництв України за кордоном, за посилення інституційної присутності України в інформаційному і культурному просторі іноземних держав¹³⁶. Президент України доручив МЗС створити Український інститут, який би працював під егідою дипломатичних місій за кордоном за аналогією з Goethe-Institut, British Council, Польським інститутом¹³⁷.

Для дослідження стану інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в державному управлінні ми використали відповіді міністерств на наш запит про наявність підрозділів чи посадових осіб, до функцій яких входило б формування та реалізація стратегічних

¹³⁶ Порошенко ратує за посилення стратегічних комунікацій диппредставництв України за кордоном [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ua.interfax.com.ua/news/political/365537.html>.

¹³⁷ Кравченко Володимир. Дипломатичний консиліум [Електронний ресурс] / Володимир Кравченко. – Режим доступу: <http://gazeta.dt.ua/internal/diplomaticzny-konsilium-.html>.

комунікацій. Відповіді датуються липнем–вереснем 2016 р. Ці дані ми згрупували за такими ознаками (табл. 3.1): міністерство підтверджує наявність відповідного підрозділу чи посадової особи; у міністерстві відсутні відповідні підрозділи чи посадові особи.

Таким чином, із 16 міністерств: 7 підтверджують діяльність, пов'язану зі стратегічними комунікаціями; 9 інформують про відсутність такої діяльності.

На прикладі міністерств із першої вказаної тут групи важливо проаналізувати інституції, на які покладено планування та реалізацію стратегічних комунікацій.

У МВС та МІП ці інституції однакові за типом – це посадові особи. Причому в МВС поєднуються посади власне у сфері стратегічних комунікацій (спрямованість на віддалений у часі результат) і комунікації (спрямованість на вирішення поточних завдань). Висловимо переконання про неефективність синтезу двох указаних функцій. При тому, що координація між цими сферами комунікації необхідна, одночасне їх втілення не сприятиме належному залученню міністерства до діяльності у сфері стратегічних комунікацій. До того ж навіть роботу адміністративного апарату та прес-служб, які повинні оперативно реагувати на актуальні проблеми суспільства, не можна назвати задовільною, визнають дослідники. У підручнику “Державне управління” зазначається, що “... державний апарат у нинішньому вигляді фактично не пристосований до швидкого прийняття рішень, оперативного реагування на актуальні проблеми тощо”¹³⁸.

¹³⁸ Державне управління : підручник : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (голова), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – С. 398.

Таблиця 3.1

**Підрозділи або посадові особи міністерств,
до функцій яких входить планування
та реалізація стратегічних комунікацій**

№	Міністерство	Підрозділ, посадова особа
1	Міністерство внутрішніх справ України (МВС)	Директор Департаменту комунікації МВС, уповноважений представник МВС з питань стратегічних комунікацій
2	Міністерство інформаційної політики України (МІП)	Радник міністра з питань стратегічних комунікацій
3	Міністерство закордонних справ України (МЗС)	Управління публічної дипломатії Політичного департаменту
4	Міністерство молоді та спорту України	Управління стратегічного планування та комунікацій
5	Міністерство оборони України (Міноборони) та Генеральний штаб Збройних Сил України (ГШ ЗСУ)	Генеральний штаб ЗС України, Головне управління розвідки, Департамент кадрової політики, Департамент міжнародного оборонного співробітництва, Департамент соціальної та гуманітарної політики, Управління комунікації та преси, Управління інформаційних технологій, Головне оперативне управління, Головне управління зв'язку та інформаційних систем ГШ ЗСУ, Головне управління морально-психологічного забезпечення, Головне управління оперативного забезпечення, Управління цивільно-військового співробітництва, Управління зв'язків з громадськістю ЗСУ

Продовження табл. 3.1

6	Міністерство екології та природних ресурсів України	Відділ з впровадження Орхуської конвенції, взаємодії з громадськістю та ЗМІ Департаменту управління майном та взаємодії з громадськістю
7	Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	Управління забезпечення комунікацій та організаційної роботи
8	Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України	Відсутні
9	Міністерство інфраструктури України	Відсутні (Положення Департаменту забезпечення комунікації та аналітичної роботи на стадії затвердження)
10	Міністерство культури України	Відсутні
11	Міністерство аграрної політики та продовольства України	Відсутні
12	Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	Відсутні
13	Міністерство освіти і науки України	Відсутні
14	Міністерство соціальної політики України	Відсутні
15	Міністерство фінансів України	Відсутні
16	Міністерство юстиції України	Відсутні

У МПІ утворено окрему одиницю – посаду радника міністра зі стратегічних комунікацій. Можна передбачити, що зосередження діяльності радника на цьому напрямі сприятиме їх ефективнішому плануванню й реалізації. Також важливо, що ієрархічно ця посада вища за посаду директора департаменту (як у випадку МВС), що дає більше повноважень службовцю.

В решті міністерств із названої групи підрозділи іншого типу: департамент, управління, відділ. При цьому в Міноборони нараховується 12 підрозділів і власне ГШ ЗСУ.

Цілком усвідомлюючи, що кожне міністерство має відповідну специфіку, повноваження, ресурси, разом з тим висловимо переконання, що функції стратегічних комунікацій повинні зосереджуватися в таких структурних одиницях, які мали б однотипну організаційну основу і стандарти діяльності. Це необхідно для ефективного обміну інформацією, участі у спільних заходах, виробленні пропозицій при плануванні цілей національного рівня.

Стан інституційного забезпечення стратегічних комунікацій в Україні характеризується структурним дисбалансом, причиною якого є відсутність належної нормативно-правової основи. На час підготовки монографії документальною базою для діяльності органів державної влади у сфері стратегічних комунікацій є Дорожня карта Програми партнерства зі стратегічних комунікацій Україна–НАТО та Воєнна доктрина України. Проте для розвитку процесу інституційного становлення цього недостатньо.

Таким чином, можна констатувати наявність проблеми кадрової (і, очевидно, функціональної) неоднорідності в інституційному забезпеченні досліджуваної сфери. Поширеним явищем в інституційному полі можна назвати також поєднання діяльності щодо реалізації стратегічних комунікацій з діяльністю прес-служб та PR-служб. Це не сприяє ефективному впровадженню стратегічних комунікацій через іншу специфіку завдань у названих сферах.

3.3. Поняття стратегічного наративу

Для донесення певної ідеї до членів суспільства як учасників комунікативних процесів (а в ідеалі – формування їхнього спільного з державою ставлення до ідеї), слід таким чином вибудувати комунікацію, щоб повідомлення було усвідомлене аудиторією та відповідало її інтересам, сприймалось як важливе для життєдіяльності, спрямовувало на підтримку та досягнення національних цілей. При цьому спрямованість повідомлень повинна бути такою, щоб демонструвати єдність позиції, мати спільну концептуальну основу.

Відповідно до “Політики стратегічних комунікацій НАТО”¹³⁹ публічна дипломатія, зв’язки із громадськістю, військові зв’язки із громадськістю, інформаційні та психологічні операції – це складові стратегічних комунікацій. Функції складових повинні ґрунтуватися на баченні їх місця в загальному уявленні про комунікативні впливи. Це означає, наприклад, що інформаційна операція здійснюється не як окрема акція, а відповідно до завдань

¹³⁹ NATO Strategic Communications Policy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://info.publicintelligence.net/NATO-STRATCOM-Policy.pdf>.

(оприлюднених чи не оприлюднених) державної політики з метою реалізації останньої. В такому разі концепція інформаційної операції має більш широку платформу, наратив, в основу якої покладена певна ідея державної політики щодо визначеного питання.

Початок наративу (від лат. *narrare* – *сказати*¹⁴⁰) як оповіді лежить в усній народній творчості (казки, міфи, перекази, легенди), а розвиток наратив отримав із появою писемності. Тому твори літератури є виразним носієм наративу. І водночас це не єдиний носій. У широкому розумінні всі твори культури спрямовані на донесення смислів, закладених авторами. Цим пояснюється увага до наративу з боку істориків, лінгвістів, літературознавців – вони вивчають одне явище з різних боків як подію та її інтерпретацію. У монографії зосередимося на розгляді наративу як компонента стратегічних комунікацій у державному управлінні. Для з'ясування природи власне наративу звернімося до праць дослідників.

У роботі французького філософа Ж.-Ф. Ліотара (J.-F. Lyotard)¹⁴¹ розглядається поняття наративу як форми знання в епоху постмодерну. Учений називає носіїв наративної функції, визначаючи їх як “великий герой”, “великі загрози”, “великі мандри”, “велика мета”. Загалом указана робота осмислює взаємовідносини суспільства, науки, знання, не звертаючись до прикладних проблем. Проте в контексті дослідження становить інтерес такий підхід філософа: “...щоб узнати ім'я героя як відповідь у рамках наративної проблематики, природно ставити

¹⁴⁰ Oxford English Dictionary Online, "narrate, v.". Oxford University Press, 2007.

¹⁴¹ Ліотар Жан-Франсуа. Ситуація постмодерну / Жан-Франсуа Ліотар // Філософська і соціологічна думка. – 1995. – №5–6. – С. 15–38.

запитання: хто має право вирішувати за суспільство? Хто є суб'єктом, чії приписи є нормами для тих, кого вони зобов'язують?" І він дає відповідь, яка певним чином може наблизити нас до характеристик стратегічного наративу: "Ім'я героя – люди, знак легітимації – це консенсус людей, а спосіб заснування норм – це дискусія".

Тут цілком помітне зосередження уваги на мовних, історичних, культурних аспектах питання. І хоча для нас визначальним є характеристики наративу з погляду управлінських можливостей, названими аспектами не слід нехтувати.

На думку М. Ожевана, за допомоги наративів медіа-каналами формуються напрями "світового культурно-інформаційного розвитку". При цьому називаються механізми реалізації: фреймінг, праймінг, установлення "порядку денного"¹⁴². У праці Г. Почепцова¹⁴³, очевидно, вперше в Україні розглядається наративний контроль та його можливості для вирішення державних завдань.

Американський соціолінгвіст В. Лабов (William Labov) розглядає наратив як один із методів перегляду минулого досвіду шляхом зіставлення послідовності в словах з послідовністю подій, які відбулися насправді¹⁴⁴. Він таким чином структурував модель наративу: Abstract (анотація) → Orientation (орієнтація) → Complicating Action (кульмінація) → Resolution (розв'язка) → Evaluation (оцінка) → Coda (фінал). За цією структурою

¹⁴² Ожеван М. Глобальна війна стратегічних наративів: виклики та ризики для України / М. Ожеван // Стратегічні пріоритети. – 2016. – № 4 (41). – С. 31.

¹⁴³ Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г. Г. Почепцов. – Київ : Альтерпрес, 2008. – С. 85.

¹⁴⁴ Labov William. The Transformation of experience in narrative syntax. <http://filosofia.dipafilo.unimi.it/bonomi/Labov%20I.pdf>.

можна охарактеризувати майже будь-який літературний твір, який, власне, і є оповіддю про певну подію, конфлікт персонажів, наслідки їхніх дій.

Прикметно, що сам учений пояснює результати перших кроків аналізу наративів як побічний продукт дослідження афро-американських мовних практик у Південному Гарлемі, тобто тут вирізняється лінгвістичний підхід. Можливо, саме це привело дослідника до розуміння сутності оповідача (наратора) як того, хто “може зробити щось із нічого, зайняти нашу увагу розповіддю із захоплюючою деталізацією, подати її як розважальну, кумедну, емоційну, при цьому достовірність не є головною рисою”¹⁴⁵.

Інакше кажучи, сприймати наративи як об’єктивне відображення фактів не варто. Вивчаючи інтерпретацію історичних подій у хроніках – своєрідних попередниках преси, Х. Вайт (Hayden White) називає минуле “певним текстуальним симулятором переплетених подій”¹⁴⁶. Зауважмо, що це твердження розходиться із стандартами журналістики, які вимагають об’єктивного, неупередженого висвітлення подій, розмежування фактів та коментарів (хоча водночас порушення цих стандартів не обмежується окремими випадками).

Окреслена дихотомія докладніше пояснюється твердженням В. Лабова і Д. Валецьки (Joshua Waletzky) про те, що наратив, як правило, слугує додатковою функцією чи особистому інтересу, визначеному стимулом у соціальному контексті, в якому відбувається розповідь.

¹⁴⁵ William Labov. University of Pennsylvania. Some Further Steps in Narrative Analysis. <http://www.ling.upenn.edu/~wlabov/sfs.htm>.

¹⁴⁶ Hayden White. *Poetyka pisarstwa historycznego*, podred. Ewy Domańskiej i Marka Wilczyńskiego, Kraków: Universitas 2000 (wyd. 2 poprawione i uzupełnione Kraków 2010). – S. 35.

Відповідно вони вирізняють дві функції нарративу-оповіді: довідкову (описову) і оцінну. Причому названі функції нероздільні, інакше нарратив не матиме сенсу¹⁴⁷. Це вже вписується в теорію і практику ЗМІ (див., наприклад¹⁴⁸), відповідає інтересам державного управління й може мати певні механізми регулювання з боку органів влади. Адже держава, давши оцінку певній ситуації, заявляє про свою позицію і спрямовує суспільство на сприйняття ситуації у певному ракурсі, вигідному для національних інтересів.

Крім того, нарратив, як зазначено вище, реалізується в певному контексті. Інакше кажучи, наратор спирається на умови, за яких відбувається комунікація, тобто враховуються попередні події, зацікавленість аудиторії тощо.

У результаті нарративи так спрощено описують реальний стан справ, щоб дійсність стала більш доступною для розуміння¹⁴⁹. Це позитивно впливає на ефективність сприйняття смислів аудиторією і наближає нас до розуміння поняття власне стратегічних нарративів як явища не соціолінгвістичного, а державно-управлінського рівня.

Таким чином, у подальшому нарратив розумітимемо як структуровану оповідь, яка відповідає на запитання про походження події, її учасників та обставини, суть події, результати, формує ставлення до неї та пояснює значення.

¹⁴⁷ William Labov, Joshua Waletzky. Narrative Analysis Oral Versions Of Personal Experience. <http://www2.clarku.edu/~mbamberg/LabovWaletzky.htm>.

¹⁴⁸ Москаленко А. З. Теорія журналістики : навч. посіб. / А. З. Москаленко. – Київ : Експрес-об'ява, 2002. – 334 с.

¹⁴⁹ Ожеван М. Глобальна війна стратегічних нарративів: виклики та ризики для України / М.Ожеван // Стратег. пріоритети. – 2016. – № 4 (41). – С. 34.

Проте стратегічний наратив, як зазначають військові практики, не просто набір слів, а більш комплексне явище із використанням образів та символів, що створює цілісне уявлення про події, які слугують основою наративу. Приклад – наративи уряду США у війні з терором¹⁵⁰.

Для України стратегічні наративи – це, наприклад, захист від агресії Росії, безпека громадян, боротьба з корупцією, реформи, тобто стратегічні наративи зосереджуються на цілях національного рівня, і втілюються вони в повідомленнях різних форм. Повідомлення об'єднують, узгоджують впливи всіх складників (див. вище) стратегічних комунікацій і є доступними для розуміння цільових аудиторій. В. Горбулін називає стратегічний наратив “ключовою складовою стратегічних комунікацій”, “мета-розповіддю, на утвердження якої у цільових аудиторіях і спрямована вся діяльність стратегічних комунікацій”¹⁵¹.

Особливості стратегічного наративу полягають у тому, що він репрезентується не у формі конкретного тексту, зображення, дії. Це не означає, що наратив із названими комунікативними формами не співвідноситься. Стратегічний наратив, мета-наратив – значно масштабніше й складніше явище, це не інструмент оперативної дії.

Можна вважати, що стратегічний наратив – це певна сума, єдність інформаційних впливів, сконцентрованих на платформі ідей національного розвитку. Понад те співвіднесення стратегічного наративу з конкретною

¹⁵⁰ Tatham MPhil RN Strategic Communication: A Primer, Advanced Research and Assessment Group, Defence Academy of the UK, England. – P. 9.

¹⁵¹ Вступне слово директора Національного інституту стратегічних досліджень академіка НАН України В. П. Горбуліна // Стратег. пріоритети. – 2016. – № 4 (41). – С. 6.

політичною силою (чи іншим актором не національного рівня) не повинно відбуватися, адже такі гравці зосереджуються на досягненні вузькополітичних чи, принаймні, актуальних саме для них результатів.

За Г. Почепцовим, наративи розподіляються за такими функціями: контрстратегія, стратегія підтримування, впровадження нового, стратегія виправдання, стратегія спростування¹⁵².

Виходячи з цього держава як наратор може мати досить широкі можливості для досягнення стратегічних цілей, наприклад, заперечувати точку зору інших держав на свою історію (освітній, пізнавальний дискурси), спонукати громадян підтримати армію (дискурс соціальної реклами), аргументувати причини низького рівня економічного розвитку (дискурс прес-конференцій, виступів, інтерв'ю вищих посадових осіб).

Названі форми стратегічних наративів можна доповнити і впорядкувати їх за умовними принципами: наступальний, оборонний, бінарний. Цей поділ не видається цілком засадничим, адже під час реалізації конкретних комунікативних впливів залежно від обставин можуть застосовуватися різні підходи (табл. 3.2):

- контрстратегія – реакція на здійснювану опонентами стратегію (симетрична чи асиметрична);
- підтримування – супровід позитивних змін у суспільстві (зміни можуть бути спланованими чи ситуативними);
- упровадження нового – необхідність започаткування нової лінії поведінки;

¹⁵² Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г. Г. Почепцов. – Київ : Альтерпрес, 2008. – С. 85.

- виправдання – пояснення причин, що вплинули на виникнення негативної ситуації;
- спростування – заперечення існування певних явищ;
- уточнення – наведення інформації, яка дає змогу виявити специфічні конкретні деталі явища;
- випередження – реакція на ще не оприлюднений опонентом, але прогнозований наратив;
- мовчання – відсутність видимих дій у фізичному, інформаційному та віртуальному просторах або такі дії, на які опонент з певних причин не зважатиме;
- провокація – створення ситуації, коли опонент змушений буде оперативно реагувати;
- викривлення – повтор чужих наративів із попередньо внесеними правками, які б змінювали смисли на шкоду опоненту.

Таблиця 3.2

Форми стратегічних наративів

Наступальний	Оборонний
Впровадження нового	Контрстратегія
Провокація	Виправдання
Випередження	Спростування
Бінарний	
Викривлення	
Підтримування	
Уточнення	
Мовчання	

Приклади українських стратегічних наративів – Декларація про державний суверенітет України 16 липня 1990 р. та Акт проголошення незалежності України 24 серпня 1991 р., якими було оголошено концептуальні

зміни у державі, дано пояснення світу й українським громадянам причини проголошення незалежності, вказано на значення для майбутнього (наратив впровадження нового). Ці документи водночас підсумували наративи українських дисидентів, патріотів, інтелігенції про давню історію нашої держави і стали поштовхом до наративів, які утверджували і розвивали ідею незалежності.

Незважаючи на те, що Росія прийняла декларацію про державний суверенітет 12 червня 1990 р. (тобто випередивши на понад місяць подібний крок України), російські навколополітичні кола постійно звинувачують Україну, що вона “покинула Росію, незаконно вийшла зі складу СРСР” тощо. Це яскравий приклад контрстратегії – наративу, який має на меті переконати громадян РФ у “протиправності дій українців”, “зрадництві братських стосунків”, “схилянні України перед Заходом” тощо.

Іншими стратегічними наративами в Україні стали Помаранчева революція, Революція гідності, під час яких сили, що змагалися за владу, використовували наративи різних форм. Окремо слід зазначити те, що наративи Євромайдану, Небесної сотні спершу виникли не як результат роботи держави, а фактично всупереч тогочасній владі. І лише згодом ці наративи досягли стратегічного рівня й формального, легального статусу, зафіксувавшись у документах державного рівня.

Один із найсильніших стратегічних наративів на сьогодні – захист від воєнної агресії Росії. Цей метанаратив означається формами контрстратегії, випередження, спростування, впровадження нового, уточнення.

Він втілюється у фактах зустрічей керівництва держави з представниками міжнародних структур,

лідерами інших країн, звернень до українських громадян, дописах високопосадовців у соціальних мережах, меморіалах, випуску книг, фільмів (наприклад, в 2017 р. Держкіно виділило 24 млн грн, на 50% профінансувавши виробництво фільму “Киборги”, який було присвячено обороні Донецького аеропорту від російських військ та незаконних збройних формувань ОРДЛО¹⁵³.

Ще один приклад мета-нарративу на цю тему – 21 квітня 2015 р. Верховна Рада України прийняла Заяву “Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків”¹⁵⁴. У документі послідовно описуються події окупації АР Крим, агресію проти Донецької та Луганської областей, вказується на порушення Росією міжнародних актів, оголошуються вимоги щодо припинення ворожих дій.

Як приклад використання стратегічних нарративів у військовій діяльності можна навести спостереження Сунь-дзи: “Якщо ворожі слова покірні та смиренні, а військові приготування посилюються, ворог лаштується напасти. Коли ворог послуговується зухвалими та грубими словами й удає, що нападатиме, – він ладнається відступити”¹⁵⁵.

Така риторика ворога неодноразово знаходила відображення в діях. Загальновідомо, що між СРСР та Німеччиною у 1939 р. було підписано два договори – про

¹⁵³ Завада Катерина. Як обороняли Аеропорт: В Україні знімають фільм про кіборгів [Електронний ресурс] / Катерина Завада. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-culture/2173779-ak-oboronali-aeroport-v-ukraini-znimaut-film-pro-kiborgiv.html>.

¹⁵⁴ Про відсіч збройній агресії Російської Федерації та подолання її наслідків [Електронний ресурс] : Заява Верховної Ради України ". – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/337-19>.

¹⁵⁵ Сунь-дзи. Мистецтво війни / Сунь-дзи ; пер. з китайськ. та коментар С.Лесняк. – Львів : Вид-во старого лева, 2015. – С. 39.

ненапад і дружбу. Відповідно стратегічні наративи того часу обох країн базувалися на запевненнях у добросусідстві та співпраці. Попри явні ознаки підготовки нападу Німеччини, офіційна радянська преса спростовувала всі чутки і побоювання. Це може свідчити про надзвичайну вагу зазначеного стратегічного наративу для тодішнього радянського режиму. Адже підготовку до війни, як впливає із багатьох архівних документів, вели обидві країни. Радянське керівництво прагнуло зберегти це в таємниці і від своїх громадян, і від міжнародної спільноти. Відоме, зокрема, спростування особисто Й.Сталіним повідомлення інформаційного агентства "Гавас" про експансіоністські плани СРСР¹⁵⁶.

Захоплення українських територій у 2014 р. (АР Крим, частини Донецької та Луганської областей) супроводжувалося наративами відновлення історичної справедливості, захисту російськомовних громадян. Переважна більшість інформаційних матеріалів Російської Федерації (ЗМІ, виступи політиків, твори культури, наукові публікації) спрямовувалися на легітимізацію порушення кордону та інших воєнних дій. Порушення Росією кордонів України готувалися завчасно, із формуванням громадської думки, переконанням частини аудиторії нашої країни, завдяки медіа-інструментарію сповна реалізуючи таку характеристику наративу, як зрозумілість.

Розглянувши походження та основні характеристики наративу, можна назвати відмінності між власне наративом та стратегічним наративом (мета-нاراتивом, гранд-нاراتивом).

¹⁵⁶ Сталин И. В. Ответ редактору "Правды" (О лживом сообщении агентства Гавас) // Правда. –1939. – 30 нояб. (Сталин И. В., ПСС, Т. 14).

Під наративом, оповіддю розуміємо контент, створений чи/або поширюваний будь-ким з метою опису або інтерпретації певних соціальних явищ. Такий наратив спрямований на досягнення особистих, групових цілей або цілей частини суспільства і може не узгоджуватися з іншими наративами. Кожен індивід може вільно трактувати поширюваний наратив або створювати свій.

Стратегічний наратив – це поліформний контент, сконструйований державою для реалізації стратегічних комунікацій з метою досягнення національних цілей. Єдиним формальним інтерпретатором стратегічного наративу може бути держава.

Спільними рисами можна назвати підходи до структурування наративів, спрямовані на зацікавлення адресата, впливу на його оцінку отриманої інформації.

Аудиторія сприймає стратегічний наратив через конкретні повідомлення (держава їх втілює у формі, наприклад, новин у ЗМІ, публічних виступів високопосадовців). Лише сукупність узгоджених повідомлень, вироблених державою для досягнення цілей національного рівня, можна назвати стратегічним наративом. При цьому громадяни оперують на рівні дискретних повідомлень у фізичному, інформаційному, віртуальному просторах. Відповідно один із ефектів названого явища полягає в тому, що стратегічний вплив наративів скоріш за все не усвідомлюється більшістю. Це цілком зрозуміло, адже наратор так планує спрямовувати дії мас, щоб останні чинили найменший опір. На тактичному рівні неможливо виявити справжню мету (задум) стратегічного наративу. Прикладом цього може бути застосування технології вікна Овертона, що дає змогу спрявляти непомітний, а

тому безперешкодний вплив. Докладніше застосування технології вікна Овертона розглянуто далі в підрозділі 4.3.

3.4. Контекст стратегічних комунікацій

Будь-яка комунікація відбувається у певному контексті. Від контексту залежить сприйняття змісту повідомлення реципієнтами. Стратегічні комунікації, використовувані для впливу на соціум, також повинні здійснюватися з урахуванням умов сприйняття повідомлення. Одним із інструментів стратегічних комунікацій виступає соціальна реклама, за допомогою якої держава як адресант поширює важливі смисли. Роль соціальної реклами в часи соціально-економічних трансформацій в Україні доволі значна. Приміром, під час анексії Росією АР Крим на багатьох телеканалах з'явився слоган “Єдина країна” на українській, російській та кримськотатарській мовах. Після початку антитерористичної операції в Донецькій та Луганській областях темами соціальної реклами стали мобілізація та оборона країни: “Армія – наша гордість”, “Ти поруч. Віримо. Живемо”. Однією з ефективних соціальних акцій цього періоду можна вважати кампанію “Підтримай українську армію”, в результаті якої за допомогою оприлюдненого номера мобільного зв'язку 565 станом на жовтень 2015 р., було зібрано близько 159, 7 млн грн.

Ще один приклад – потреба у поясненні необхідності підвищення тарифів на житлово-комунальні послуги. Це спричинило випуски соціальної реклами щодо можливостей оформлення субсидій.

Самі ж фахівці з реклами вважають, що “чиновники ...дуже далекі від соціальної реклами. Єдиний час, коли держава ефективно займається соціальною рекламою, – це війна”¹⁵⁷. Для влади це прикрий висновок, адже соціальна реклама – важливий інструмент стратегічних комунікацій.

І хоча збільшення кількості соціальних рекламних повідомлень від держави безперечно, залишається проблема залучення аудиторії до такої реклами (виявлення її стратегічного впливу). Під залученням мається на увазі реакція реципієнтів, яка полягала б у зміні ставлення та поведінки відповідно до пропонованих у рекламі суспільно значущих тем. Одним із чинників, який впливає на сприйняття соціальної реклами масовою аудиторією, є контекст як складова комунікативного акту. Урахування контексту комунікації – визначальна умова її ефективності. У розрізі соціальної реклами підвищення ефективності матиме велике значення як для комунікатора, так і для реципієнтів – усі сторони мають отримати вигоду від об’єднання на основі спільного бачення актуальних проблем і спроб їх спільного вирішення.

Важливим є спостереження, згідно з яким соціальна реклама виступає вісником соціальних змін; вона окреслює бажаний образ світу, легітимізує запропоновані норми та цінності¹⁵⁸. Спільні позиції з метою здійснення стратегічних комунікацій тут прослідковуються виразно. Тому справедливим є сприйняття соціальної реклами як

¹⁵⁷ Карп’як О. Коли біда надихає: друге дихання соцреклами [Електронний ресурс] / О. Карп’як. – Режим доступу: http://www.bbc.com/ukrainian/entertainment/2014/08/140812_social_advertisements_ko.

¹⁵⁸ Докторович М. О. Соціальна реклама: структура, функції, психологічний вплив / М. О. Докторович // Вісн. Чернігів. нац. пед. ун-ту. Чернігів : ЧНПУ, - 2014. – Вип. 115. – С. 70-73. – Сер. : Педагогічні науки.

соціального інституту, а отже, суспільство повинно стати не тільки основним споживачем реклами, але і її замовником¹⁵⁹. На нашу думку, замовником має бути і держава, яка реагує на суспільно важливі події, наприклад загрозу національній безпеці.

У наукових розвідках окреслюються функції та види соціальної реклами. Перша група функцій пов'язана із залученням суспільства до вирішення певних проблем, формуванням громадської думки з важливих питань, а також стимулюванням певних дій для їх вирішення. Друга група спрямована на формування позитивного ставлення до державних структур, зміцнення соціально значущих інститутів громадянського суспільства, демонстрацію соціальної відповідальності комерційних структур, третя – на формування нових типів суспільних відносин, зміну поведінкової моделі суспільства загалом. Наводяться типи соціальної реклами: переважаюча соціальна, суспільна, некомерційна і державна реклама¹⁶⁰. Втім, на нашу думку, чіткий поділ між названими типами не досить обґрунтований, але для формулювання точніших висновків щодо цього важливо враховувати думку практиків і власне рекламодавців.

Соціальна роль реклами є наслідком її постійного та масованого впливу на суспільство, вважає Є. Ромат, який зазначає, що "...в сучасному суспільстві інструментарій реклами все частіше використовується для вирішення

¹⁵⁹ Лисиця Н. М. Реклама як соціальний інститут : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра соціол. наук: спец. 22.00.03 / Лисиця Н. М. ; Ун-т внутріш. справ. – Харків, 1999. – 35 с.

¹⁶⁰ Горбенко Г. Проблеми застосування соціальної реклами в управлінні суспільними процесами в Україні / Г. Горбенко // Вісн. Книжк. палати. – 2014. – № 3. – С. 42–44.

гострих соціальних проблем”¹⁶¹. Прикметно, що ця думка була висловлена автором близько 13 років тому, тобто від соціальної реклами очікували ефекту, але вважаємо, що помітних зрушень щодо вирішення соціальних проблем не виявлено. При цьому цілком погоджуємося з тим, що вплив рекламної комунікації на суспільство характеризується “формуванням нового для українців змісту життєвих інтеракцій, а також регламентацією нових ціннісних орієнтацій та стереотипів поведінки як в окремих соціальних групах, так і в суспільстві в цілому”¹⁶².

Комунікація, як уже зазначалося, завжди відбувається у певному контексті (це не завжди відображається в моделях комунікації, але згадаймо, наприклад, модель Р. Якобсона). Під контекстом матимемо на увазі ситуацію, умови, процеси, на тлі яких відбувається комунікація. Т. А. ван Дейк вважає, що висхідний контекст ситуації, відповідно до якого мовний акт інтерпретуватиметься, повинен містити три види інформації. Це інформація загального характеру (пам’ять, фрейми); кінцевий інформаційний стан, який фіксує події та мовні акти, що безпосередньо передували комунікації; глобальна інформація про всі попередні взаємодії¹⁶³.

Виразно окреслено роль контексту у дослідженні цього самого автора, коли він зазначає, що учасники

¹⁶¹ Ромат Є. Державне управління рекламною діяльністю в Україні (теоретико-методологічний аспект) : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 / Ромат Є. В.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2004. – 36 с.

¹⁶² Удріс Н.С. Реклама як засіб формування сучасного способу життя міського населення України : автореф. дис.. на здобуття наук. ступеня канд. соціол. наук: спец. 22.00.04 / Удріс Н. С. ; Харк. нац. ун-т ім. В.Н.Каразіна. – Харків, 2003. – 20 с.

¹⁶³ Ван Дейк Т.А. Язык. Познание. Коммуникация / Т.А. Ван Дейк. – Благовещенск : БГК им. И. А. Бодуэна де Куртенэ, 2000. – С. 14, 20.

комунікації знають прагматичні правила, такі як авторитет, влада, рольові відносини і відносини ввічливості, здатні застосовувати їх і можуть пов'язати свої інтерпретації того, що відбувається в комунікації, з цими “соціальним” характеристиками контексту. Тут може йти мова про локутивний акт, тобто про ту складову мовленнєвого акту, яка встановлює зв'язок повідомлення із дійсністю¹⁶⁴.

Визначимо, що може означати “інформація загального характеру”. Це знання про навколишній світ, якими володіє реципієнт, його досвід відносин зі світом, уявлення про закономірності й процеси розвитку, певний набір знань, стереотипи тощо. Очевидно, що до інформації загального характеру належать і уявлення (об'єктивні та суб'єктивні) про владу, систему політичних відносин, конкретних державних і політичних діячів, результатів їхньої діяльності, тобто це контекст, у якому відбувається комунікативний акт у формі соціальної реклами. Уточнення “серед усього іншого” важливе з огляду на численну кількість повідомлень, спрямованих на масову аудиторію, із яких лише порівняно незначна частина – соціальна реклама (тому остання може втрачатися серед “білого шуму”).

Можна припустити, що інформація загального характеру про навколишній світ, яка міститься в масовій свідомості, хоча й формує певну реакцію реципієнта на соціальну рекламу, проте цей вплив може бути вагомим насамперед у частині уявлень про владу.

¹⁶⁴ Бацевич Ф. С. Словник термінів міжкультурної комунікації [Електронний ресурс] / Ф. С. Бацевич. – Режим доступу: <http://terminy-mizhkult-komunikacii.wikidot.com/a>.

Уявлення про владу може формуватися на основі теоретичних знань, повідомлень ЗМІ, власного досвіду взаємодії, а також унаслідок спілкування з іншими громадянами. Можна передбачити, що на практиці найбільш впливовими є три останні чинники, які, проте, відображають реальність ситуативно й залежно від політичних уподобань власне реципієнта. Сучасні соціально-політичні умови (анексія АР Крим Росією, воєнна агресія та сепаратизм у Донецькій та Луганській областях, недостатнє підвищення рівня ВВП, тарифна політика у галузі житлово-комунального господарства), безсумнівно, негативно впливають на сприйняття масовою свідомістю багатьох дій влади, в тому числі комунікативних актів з боку влади. Водночас влада демонструє й готовність розв'язувати проблеми (підвищення матеріально-технічного забезпечення війська, запровадження спрощеного порядку надання субсидій, підвищення мінімального розміру зарплат тощо).

Гіпотетично рівень довіри до влади співвідноситься з рівнем довіри до ідеї соціальної реклами, замовленої владою.

Кінцевий інформаційний стан перед комунікацією розглядаємо як таке співвідношення інформаційних інтересів аудиторії та пропонованого інформаційного продукту, яке дає підстави аудиторії робити висновки про актуальні події. Соціальна реклама може мати різний рівень сприйняття реципієнтів залежно від кількох факторів:

- під впливом якої інформації реципієнти перебували перед контактом із соціальною рекламою чи перебувають у момент контакту;

- як вони співвідносять цю інформацію з темою соціальної реклами;
- довіряють вони інформації, не довіряють їй чи ставляться нейтрально;
- чи актуальна для них особисто соціальна реклама.

Інформаційний стан масової свідомості перед контактом із соціальною рекламою може сприяти або не сприяти її схваленню. Очевидно, що для покращення сприйняття владі як замовнику реклами слід враховувати міру готовності соціуму долучитися до пропонованих у соціальній рекламі цінностей, чи, принаймні, не заперечувати їх.

Інформація про попередні взаємодії може розглядатися, як:

- наявність чи відсутність суперечностей між пропонованими в соціальній рекламі цінностями і потребами реципієнтів;
- демонстрація готовності власне рекламодавця відповідати запропонованій у соціальній рекламі лінії поведінки;
- досвід реципієнтів, які вже ознайомилися із контентом соціальної реклами, а також результати обговорення цього досвіду у своєму колі;
- політична та громадянська позиція реципієнта, що налаштовує на сприйняття соціальної реклами у певному ракурсі.

Під контекстом можемо розуміти й те, що сторони комунікації повинні діяти свідомо, не бути під загрозою і примусом, а також при спілкуванні “не виконують роль у

виставі і не жартують”¹⁶⁵. У розрізі соціальної реклами ми розуміємо це так, що позиція влади, висловлена в рекламному зверненні, – це продовження і політики, і діяльності поза політикою. Наприклад, якщо держава звертається до суспільства з проханням допомоги для армії, то цим самим декларується і цільове використання допомоги. Проте публікації ЗМІ, наприклад про фінансові зловживання у сфері оборони, свідчать про порушення цього принципу цілісності. Відповідно перед реципієнтом постає питання довіри до реклами. Це знижує ефективність соціальної реклами і зменшує вплив, який держава могла б справляти на аудиторію.

Контекст соціальної реклами або сприяє досягненню мети – впливу на суспільство, або не сприяє цьому. Оскільки соціальна реклама як інструмент стратегічних комунікацій за визначенням має впливати на адресата, то контекст стає важливим чинником досягнення мети.

Можна запропонувати два основних види контексту, ґрунтуючись на умовах комунікації і в цьому разі не беручи до уваги індивідуальний досвід, переконання реципієнта (це окрема тема).

Отже, контекст поділяємо на сталий (постійний, стійкий) і ситуативний (кризовий, незапланований). Сталий контекст будується на стійкій політичній, економічній, соціальній, культурній основі. Такий контекст сприяє здійсненню соціальної реклами на теми, які можна запланувати завчасно і які не передбачають швидкої реакції суспільства. Це, наприклад, соціальна реклама на теми проблем екології, заощадження

¹⁶⁵ Рогоза А. П. Ілокутивний мовленнєвий акт як мінімальна одиниця мовленнєвого спілкування. – [Електронний ресурс] / А. П. Рогоза. – Режим доступу: <http://www.kamtsl.kpi.ua/node/1104>.

електроенергії, піклування про людей літнього віку, шкоду наркотиків, алкоголю. Від нейтрального чи негативного ставлення суспільства до зацікавлення й готовності долучитися до вирішення проблеми може пройти тривалий період.

Соціальна реклама в такому разі матиме на меті зміну поведінки чи ставлення реципієнтів до проблеми із одночасним збереженням сталості системи. Держава при цьому може застосовувати, наприклад, такі інструменти стратегічних комунікацій, як ЗМІ, фільми, літературу, які виступатимуть засобами поширення стратегічних ідей і тривалий час впливатимуть на позицію мас.

Ситуативний контекст виникає в умовах динамічних змін у суспільстві – настання криз будь-яких видів (військової агресії, техногенних аварій, корупційних скандалів тощо). В умовах цього контексту держава як замовник соціальної реклами намагається так вплинути на суспільство, щоб заручитися необхідною підтримкою й сформуванню відповідного ставлення в найкоротші строки. Тут постає завдання: повернутися до сталості через механізм виправлення, пояснити ситуацію, яка склалася.

Ситуативний контекст активізує ідеї, які озвучувались і до кризи, але суспільство не надавало їм потрібного значення. Наприклад, військкомати запрошували громадян відповідного віку вступати на службу й раніше, до початку антитерористичної операції, але з ескалацією військових дій у частині східних областей України інтенсивність такої реклами значно зросла. До того ж сучасна соціальна реклама не лише закликає довіряти Збройним Силам України, а й, наприклад, переконує, що в українській армії до полонених ставляться добре на

відміну від агресора. Це випередження запитань, які можуть виникнути в частини критично налаштованої аудиторії.

Теоретично контекст стратегічних комунікацій має знайти відображення в трьох видах простору: фізичному, віртуальному, інформаційному. У фізичному вимірі це може бути дія представника влади, участь посадовців, керівників у містецькій, спортивній, громадській акції. Наприклад, у жовтні 2015 р. Президент України П. Порошенко, урочисто відкриваючи Центр обслуговування громадян в Одесі (сog.odessa.gov.ua), зазначив: "...це демонстрація і символ кардинальних змін, які відбуваються... по всій країні. Для мене Центр адміністративних послуг – це символ зміни обличчя держави, ставлення держави до громадянина"¹⁶⁶.

У віртуальному вимірі ми отримуємо образ влади, яка турбується про громадян, в інформаційному – знання про значення цієї події, про важливість запровадження подібних центрів сервісної діяльності органів публічної влади, про ефективність державної політики.

Ідейні конструкти, уособлені в цих вимірах, повинні кореспондуватися один з одним для комплексного впливу на реципієнтів.

Можна сформулювати принцип цілісності щодо державно-управлінського контексту соціальної реклами. Це підтвердження декларованих смислів поведінкою адресанта. Інакше кажучи, поведінка рекламного героя, який спонукає до певних дій, повинна співвідноситись із

¹⁶⁶ Порошенко в Одесі презентував "символ боротьби з корупцією" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/1898855-poroshenko-v-odesi-prezentuvav-simvol-borotbi-z-koruptsiyu.html>.

діяльністю держави як замовника соціальної реклами. Згадаймо вищенаведену думку Т. А. ван Дейка, що висхідний контекст комунікативної ситуації містить інформацію загального характеру; кінцевий інформаційний стан; глобальну інформацію про всі попередні взаємодії.

Принцип цілісності повинен відображатися у всіх цих названих видах інформації. Проте успішніше його дія виявиться, очевидно, при формуванні кінцевого інформаційного стану. Адже, крім того, що саме цей стан найбільше впливає на сприйняття соціальної реклами, він також передусім інформації про попередні взаємодії (держава – громадянин), на підставі чого реципієнт відгукується на пропозицію в рекламі чи ігнорує її.

Водночас згідно з ELM-моделлю (модель глибини усвідомлення реклами) аудиторія сприймає рекламу залежно від мотивації і спроможності обробити сприйняту інформацію¹⁶⁷. Поєднавши останні названі фактори з контекстом, можна сформулювати основні умови ефективності соціальної реклами, замовленої державою:

- актуальний зміст (відповідає потребам аудиторії або впливає на формування цих потреб);
- інформація доступна для сприйняття;
- демонстрація готовності держави разом із суспільством вирішувати проблеми (принцип цілісності контексту).

Вважаємо, що поєднання вищеназваних умов впливає на ефективність соціальної реклами, поширюваної саме на замовлення держави, оскільки остання (на відміну від

¹⁶⁷ Petty R. E. The Elaboration Likelihood Model of persuasion / R. E. Petty & J. T. Cacioppo // *Advances in experimental social psychology* / in L. Berkowitz (Ed.). – New York : Academic Press, 1986. – Vol. 19.

політичних чи громадських інституцій) має визначально регулюючий вплив на суспільство. Відповідно саме держава і повинна бути прикладом у розв'язанні проблем, до вирішення яких закликає долучитися громадян.

Соціальна реклама на замовлення держави – важливий чинник залучення суспільства до розв'язання проблем, отже, вона сприяє досягненню національних цілей. Проте реакція суспільства на дію цього інструменту стратегічних комунікацій залежить не лише від актуальності проблем і доступності інформації в рекламі, а й від цілісності контексту. Принцип цілісності ми визначали як підтвердження декларованих у рекламі смислів поведінкою адресанта, тобто репрезентантів держави. У разі порушення цього принципу ефективність соціальної реклами знижується, що не забезпечує виконання завдань стратегічних комунікацій.

3.5. Комунікація як основа побудови довіри до місцевих органів влади (на прикладі районних державних адміністрацій)

Одним із наслідків неефективної комунікативної взаємодії між суб'єктами державного управління є зниження довіри між суспільством і владою. Ці категорії часто не вбачають одне в одному партнерів соціально-економічного розвитку.

Згідно з концепцією Т. Парсонса без довіри немає суспільної стабільності, вона є певним видом кредитування політики¹⁶⁸. Це відбувається в процесі обміну політиком очікувань громадян щодо досягнення

¹⁶⁸ Парсонс Т. Система современных обществ / Т. Парсонс. – Москва : Аспект-Пресс, 1998. – 270 с.

колективної мети на їхню довіру. Зв'язок між довірою та стабільністю в суспільстві дуже важливий, це два показники ефективності діяльності влади.

Різноманітні характеристики довіри між владою і громадянами, а також проблеми її встановлення були предметом розгляду Ф. Фукуяма¹⁶⁹ (Francis Fukuyama), К. Кастелфренчі, Р. Фальконе¹⁷⁰ (Cristiano Castelfranchi, Rino Falcone), М. Каасе¹⁷¹ (Max Kaase). Цей процес має важливе значення для підвищення ефективності державного управління і може реалізовуватися як мета стратегічних комунікацій.

Публічне управління характеризується не просто інформуванням населення з боку влади, як це було притаманно державі до ХХІ ст. Ознакою публічного, суспільного, демократичного врядування є зустрічні комунікативні потоки між органами публічної влади й громадськістю.

На ефективність комунікативної взаємодії впливає рівень інформованості населення щодо діяльності влади різних рівнів, інтерес представників владних структур до вирішення актуальних місцевих проблем. Усвідомлюють необхідність налагодження діалогу з населенням 25% опитаних у Львівській і 19% – у Харківській областях. Лише 35% опитаних у Львівській області та 37% у

¹⁶⁹ Фукуяма Ф. Доверие: социальные добродетели и путь к процветанию : пер. с англ. / Френсис Фукуяма. – М. : АСТ : Хранитель, 2006. – 730 с.

¹⁷⁰ Castelfranchi C. Social Trust: A Cognitive Approach /C. Castelfranchi, R. Falcone // Principles of trust for MAS: cognitive anatomy, social importance, and quantification: proceedings of the International Conference of Multi-Agent Systems. – Paris : July, 1998. – P. 72–79.

¹⁷¹ Kaase M. “Interpersonal trust, political trust and non institutionalised political participation in Western Europe” // West European Politics. – 1999. – Vol. 22, Issue 3, July,. – P. 1–21.

Харківській підтверджують залучення громадськості до розробки рішень, що стосуються розвитку території¹⁷².

Показові також відповіді щодо бачення респондентами важливості діалогу “влада-громадськість”. На запитання “Чи згодні ви з тим, що лише через діалог з громадськістю органи державної влади зможуть розв’язати проблеми країни?” було отримано такі відповіді: у Львівській області 61% опитаних згодні, 45% – не згодні; у Харківській області 14% згодні, 30% – не згодні.

Хоча опитування характеризує ставлення до діалогу у двох областях, однак загалом його результати цілком корелюються із всеукраїнськими тенденціями. Звівши дані, можна отримати такі середні показники: схвалюють необхідність діалогу з громадськістю 53%, не схвалюють – 22%. Таким чином, більшість громадян налаштована на партнерські стосунки із владою, що базується на комунікації.

Серед 12 принципів демократичного врядування, які входять до Європейської стратегії інновацій та Good Governance на місцевому рівні, називаються й такі, які спираються на комунікативну складову. Це чесне проведення виборів, представництво та участь; чутливість для забезпечення реагування місцевої влади на очікування та потреби громадян; відкритість та прозорість для забезпечення доступу до інформації та полегшення розуміння ведення суспільних справ¹⁷³.

¹⁷² Крутій О. Сучасний стан діалогової комунікації між органами державної влади та громадськістю в українському суспільстві [Електронний ресурс] / Крутій О. // Державне управління: удосконалення та розвиток. – № 2. – Режим доступу: www.dy.nauka.com.ua/?op=1&z=386.

¹⁷³ The 12 principles for good governance at local level, with tools for implementation. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.coe.int/t/dgap/localdemocracy/Strategy_Innovation/12principles_en.asp.

Ці принципи досить чітко обумовлюють правила гри у демократичному суспільстві, але водночас їх практичне наповнення значною мірою залежить від конкретних виконавців – місцевих органів влади.

Проте навіть демократична влада без впливу активістів, журналістів, громадських організацій, правозахисників може лише імітувати обмін думками, а не справді його застосовувати.

Обговорення актуальних проблем – це свідчення партнерських стосунків, взаємодії сторін на спільній платформі, що сприяє, насамперед, виникненню довіри і наближає до вирішення практичних завдань. Це можна здійснити, зробивши владу такою, з якою громадяни прагнули б разом здійснювати належне врядування (“Good Governance”). Тут можна провести паралель із “м’якою силою” Дж. Ная, коли результат досягається за допомогою співпраці, привабливості певних ідей, а не наказів чи примусу¹⁷⁴. В результаті виникає довіра сторін.

Водночас вивчення міжособистісної та політичної довіри в дев’яти країнах дало підстави М. Каасе зробити висновок про слабкий взаємозв’язок між ними¹⁷⁵. Довіра громадян до певної особи може бути різною залежно від того, розглядається ця особа як політик чи як людина. Можна припустити, що в часи трансформацій, соціально-політичних зрушень цілком можливі ситуації, коли людина з певними лідерськими якостями, вмінням комунікувати зацікавлює маси як потенційний політик, і тоді довіра до неї еволюціонує з міжособистісної до

¹⁷⁴ Nye J. S., Jr. *Soft power. The Means to Success in World Politics.* – Public Affairs. New York, 2004.

¹⁷⁵ Kaase M. “Interpersonal trust, political trust and non institutionalised political participation in Western Europe” // *West European Politics*, Vol. 22, Issue 3, July, 1999. – P. 1-21.

політичної. Як бачимо з наведеного висновку, загалом це не виправдано.

Варто розглянути думку, що сильний вплив на встановлення довіри між громадянами і владою справляють політико-культурні зміни¹⁷⁶; зазначається також роль інтеграції, участі в політичній системі, політико-адміністративної культури.

У будь-якому разі довіра – це та платформа для розвитку держави й громадянського суспільства, про зміцнення якої слід постійно дбати.

Для цього особливо важливим буде зауваження, що ми зосереджуємося на довірі громадян до місцевих органів влади. Чим відрізняється така сама довіра до центральних органів влади? Відповідь полягає в тому, що місцева влада максимально наближена до громадян. Частково її дії можна оцінити не через медійний образ, а через враження, сформовані на особистих зустрічах, на конкретних прикладах розвитку свого населеного пункту. Відповідно таку владу громадяни сприймають як більш динамічну в плані місцевих змін, більш обізнану в проблемах громади і більш досяжну щодо здійснення комунікації (тобто обговорення).

Урахування владою думки громадян при прийнятті управлінських рішень має починатися зі спільного визначення проблеми.

Зарубіжні дослідники наводять цікаве спостереження. Громадяни оцінюють діяльність місцевої влади, якщо їх про це попросили, або самотійно. Остання категорія

¹⁷⁶ Christensen T., Lægreid P. & Rokkan S. Trust in Government – the Significance of Attitudes Towards Democracy, the Public Sector and Public Sector Reforms, Centre For Social Studies Bergen University Research Foundation, working paper 7, April, 2003.

демонструє тенденцію до покращення ставлення – із 16% в 2005 р. до 28% – у 2011 р. Критика незначно знизилася – із 30% в 2005 р. до 27% – у 2011 р. Зменшилося також нейтральне ставлення: із 53% до 43%. Загалом це свідчить про важливість комунікативної взаємодії. Очевидно, громадяни більш відповідально ставляться до оцінки, якщо до них звернулися з проханням. Також можливий ефект, коли внаслідок прохання оцінити роботу громадянин автоматично долучає сам факт прохання до характеристик діяльності влади, і це додає позитиву до його ставлення. За результатами експрес-опитування, 48 громадян віком 22-50 років із різних областей України, проведеного в межах цього дослідження, не можна робити комплексних науково значущих висновків. Проте це сприяє виявленню бачення громадянами діяльності місцевої влади¹⁷⁷. В опитуванні пропонувалося оцінити рівень довіри до райдержадміністрацій від + 2 до – 2 балів, а також сформулювати проблеми, які, передусім слід вирішити на місцевому рівні.

Із опитаних довіряють діяльності райдержадміністрацій 13 осіб, не довіряють – 19. Якщо до останнього показника долучити кількість налаштованих нейтрально (тобто тих, які прямо не висловили довіри), отримаємо такий результат: із 48 опитаних осіб 35 різною мірою не довіряють райдержадміністраціям.

Серед проблем місцевого рівня, які слід вирішити, називалися ті, які можна розділити на дві великі групи. Умовно вони належать до соціальної інфраструктури та якості ухвалення управлінських рішень:

1. Незадовільний стан доріг і освітлення вулиць, засміченість вулиць, неякісне опалення, проблеми

¹⁷⁷ Під поняттям “місцева влада” в рамках цього підрозділу матимемо на увазі районні державні адміністрації (далі – райдержадміністрації).

екології, фінансування закладів охорони здоров'я та освіти, якість сервісної діяльності органів місцевої влади.

2. Корупція, безпека особи, непотизм, бюрократія, незадовільна комунікація між громадою і владою, переважання у представників влади власних інтересів (бізнес), незалучення громадськості до прийняття стратегічних рішень, брак робочих місць.

Не претендуючи на репрезентативність, можна вказати на певні тенденції. Наприклад, більшість проблем має організаційне й нормативно-правове походження, що опосередковано впливає на якість життя. Також (із певною обережністю) можна констатувати переважання спільних інтересів над особистими і спробу абстрагуватися від побутових негараздів для визначення системних помилок.

З метою формування довіри громадян до місцевої влади пропонується розглянути модель соціальних сигналів. Гіпотеза полягає в тому, що побудова довіри до влади як такої малоефективна без відновлення довіри до місцевої влади. Це можна реалізувати за допомогою певних змін в інформаційному просторі разом із фізичним. На користь цього можна навести такі аргументи:

1. Діяльність місцевої влади завжди в полі зору громадян.

2. Від діяльності місцевої влади значною мірою залежить рівень розвитку території (у межах компетенції).

3. Поведінка місцевої влади (особливо в часи соціально-політичних трансформацій) впливає на розуміння сутності влади загалом і поведінку громадян.

4. Налагодження контактів громадян і влади найшвидше відбувається на місцевому рівні.

5. Громадянська активність часто спочатку проявляється на місцевому рівні, і лише коли вона виявляється нерезультативною, то поширюється на вищі рівні.

6. Місцевий рівень менше заполітизований, спрямований на розв'язання конкретних проблем.

7. Більші можливості має отримання зворотного зв'язку від населення.

8. Громадяни зацікавлені в розвитку території, тому можливість їх залучення розглядається як взаємовигідне партнерство.

З цього можна зробити висновок, що влада може побудувати довіру, опираючись на побажання громадян щодо покращення ситуації чи вирішення проблеми і залучаючи їх до виконання. При цьому доречно проводити комунікативні аналогії між планами місцевого розвитку та національними. Позитивні зрушення на місцевому рівні – це стратегічний крок, який у перспективі дасть змогу екстраполювати довіру на владу в цілому, тобто відбудеться певний етап реалізації стратегічних комунікацій. Такий підхід назвемо моделлю соціальних сигналів (рис. 3.2).

Відповідно до законодавства райдержадміністрація здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою. Місцева державна адміністрація уповноважена розробляти проекти програм соціально-економічного розвитку з їх затвердженням відповідною радою, забезпечує їх виконання¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Про місцеві державні адміністрації : Закон України в редакції від 01 січ. 2018 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/586-14>.

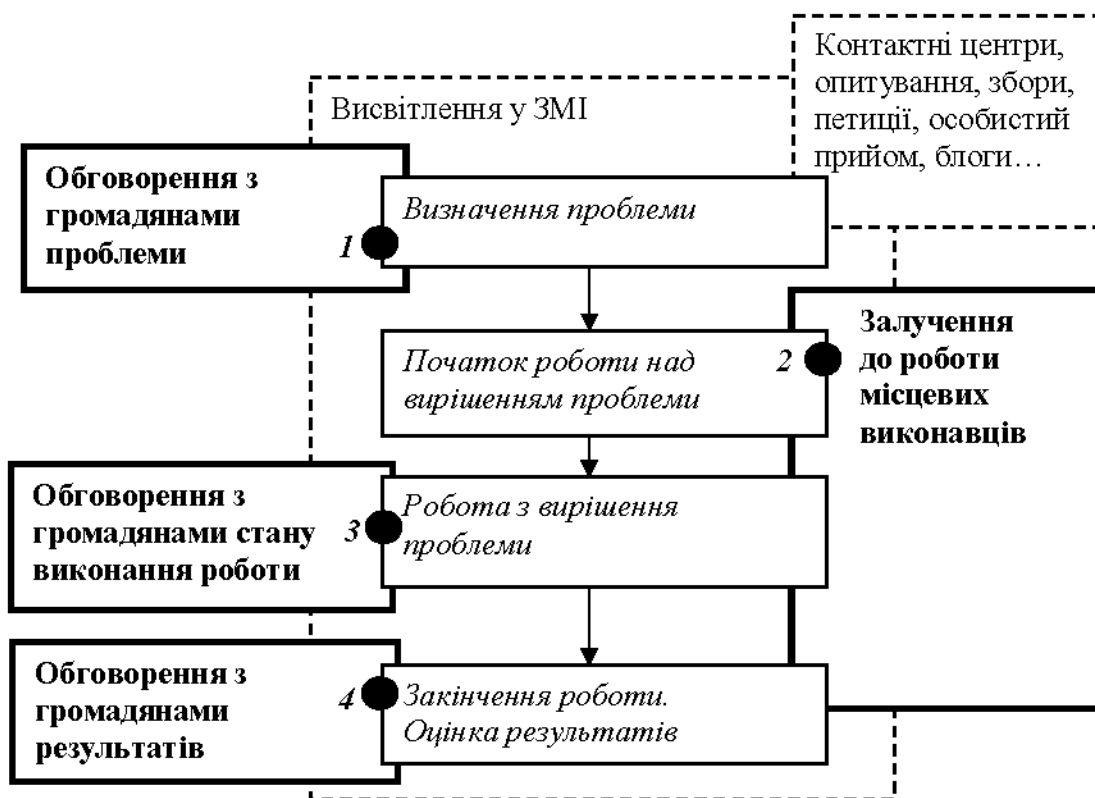


Рис. 3.2. Модель соціальних сигналів

У кожному районі можна знайти перелік проблем, у вирішенні яких зацікавлена громадськість і які характеризують діяльність місцевої влади. Проблеми районів поділимо на такі категорії: спільні для більшості районів, особливі та ситуаційні.

Спільні проблеми – стан доріг, корупція, низький рівень медичного обслуговування, безробіття, неналежне транспортне сполучення. Спільні проблеми відзначаються певною сталістю, вони характерні для всієї України.

Особливі проблеми – контрабанда, незаконний видобуток бурштину, вирубка лісів. Такі проблеми виникають на певних територіях, які характеризуються географічним розташуванням (наприклад прикордонні райони), традиційними формами зайнятості населення,

наявністю досяжних для добування кустарним способом природних ресурсів.

Ситуаційні проблеми – техногенна чи природна криза, конфлікт, правопорушення представників влади, збройні сутички. Вказані проблеми можливі в будь-якому регіоні, але вони мають більш-менш несподіваний характер, виникаючи в результаті збігу обставин.

Вибір проблеми, яка потребує вирішення на рівні району, може здійснюватися на підставі: опитування; спілкування через контакт-центри; особистого прийому громадян (у тому числі виїзного); сходів громадян; петицій, звернень; обговорень у соціальних мережах.

Соціальний сигнал 1. Смісл: влада прислухається до думки громадян і зацікавлена у вирішенні проблеми. *Ефект:* руйнування скептицизму, недовіри частини аудиторії до дій влади. Етап визначення проблеми має відбуватися у формі взаємодії влади та громадян. Це не обов'язково означає, що влада лише після широкого обговорення визначає певну ситуацію як проблемну й спрямовує зусилля на її вирішення. Кращим шляхом слід вважати наявність сформованої позиції влади, готовність її обговорювати з громадянами і вироблення спільного рішення, яке загалом відповідає баченню влади і спирається на обґрунтовану думку громади. Такий підхід дає змогу розподілити відповідальність за прийняте рішення і водночас ґрунтується на засадах демократії. Важливість цього етапу пояснюється двома причинами. По-перше, від того, яка проблема буде схвалена до вирішення, може залежати успішність запланованих дій. По-друге, це початок співпраці, який повинен забезпечити необхідний ефект (висвітлення у ЗМІ, зацікавленість

широких кіл, зниження скептицизму щодо дій влади). Власне кажучи, це й назвемо соціальним сигналом, тобто повідомленням, яке влада надсилає соціуму, спираючись на позицію соціуму.

Соціальний сигнал 2. Смысл: громадяни і влада починають вирішувати конкретні проблеми. *Ефект:* тенденція зміцнення довіри до влади. Початок роботи з вирішення проблеми – це наступний етап взаємодії. Важливою особливістю цього етапу вважаємо залучення до вирішення проблеми місцевих виконавців. Наприклад, якщо проблема – поганий стан доріг, то її можна вирішувати, залучивши інвесторів, фонди, проекти міжнародної співпраці тощо, і водночас залучати до роботи місцевих виконавців. Такий підхід може мати потрібний ефект: налаштованість виконавців на якість (адже це робиться для себе), поширення інформації про виконувану роботу серед населення, що може позитивно вплинути на значення дій влади у суспільній свідомості, зниження кількості безробітних.

Соціальний сигнал 3. Смысл: громадяни разом із владою змінюють район на краще. *Ефект:* тенденція зміцнення довіри до влади. Наступний етап у цій моделі – виконання роботи з розв’язання проблеми. Цей етап може продемонструвати прорахунки, помилки, неточності попередніх етапів. Отже, слід бути готовим до уточнень і невеликих змін. Це той відрізок роботи, виконання якого продемонструє настрої жителів району і рівень їх підтримки трансформацій. Передбачається, що ЗМІ та соціальні медіа активно висвітлюватимуть перебіг робіт із вирішення проблем. Адже разом, громадою і владою проблему було визначено як актуальну; участь у її

усуненні бере частина жителів району; очікувані результати передбачаються як значущі для району. Це етап активних коментарів і критики зацікавленими сторонами всіма можливими каналами (в тому числі неофіційними) перебігу роботи, її пріоритетності, можливих результатів, міри участі влади.

Соціальний сигнал 4. Смысл: взаємодія влади й громадян позитивно вплинула на розвиток району. *Ефект:* підвищення довіри до місцевої влади. Завершенням роботи з вирішення проблеми вважається обговорення результатів. Це ретроспективний погляд на ситуацію, розгляд здійснених етапів, фіксування конкретного результату. Можливо, це найбільш висвітлений у медіа етап, адже тут презентується цілком вимірюваний результат, який порівнюється із початковим станом. Цей етап характеризується зміцненням тенденції до підвищення довіри до місцевої влади, можливістю влади використати комунікативний інструментарій не лише для оцінки результативності, а й для формування довгострокових стосунків, доставки стратегічних наративів.

Основою соціального сигналу є комунікативний акт між владою та громадянами, який відображає результат діяльності з вирішення проблеми.

Специфічність соціального сигналу полягає в тому, що громадяни повинні сприйняти трансформації як реакцію на висловлені ними очікування. Якщо після вирішення проблеми громадяни вважають, що це стало можливим завдяки взаємодії із місцевою владою, то вони отримали соціальний сигнал з боку державних службовців або посадових осіб місцевої влади. У комунікативному

плані таке повідомлення з позитивною конотацією, і воно характеризує відправника як надійного, перспективного учасника взаємодії. Це стає основою для виникнення й зміцнення довіри, внаслідок чого влада для громадян стає партнером у вирішенні проблем.

Комплексна реалізація моделі соціальних сигналів значно посилить ефект від їх застосування. Під комплексною реалізацією мається на увазі вирішення проблем описаних вище трьох категорій: спільних, особливих та ситуаційних.

Найактивнішого обговорення потребують проблеми, визначені нами як особливі. Оскільки обговорення – це свідчення демократичного стилю управління, то саме на цьому напрямі й доцільно зосередити увагу влади під час здійснення своєї діяльності.

Оскільки соціальні сигнали – це форма комунікативної взаємодії, то її застосування фактично не потребує додаткових ресурсів. Соціальні сигнали – це значною мірою перегрупування наявних сил і засобів.

Районні державні адміністрації у своїй діяльності цілком можуть спиратися на затверджені раніше плани, стратегії соціального-економічного розвитку. У межах цих планів визначено конкретні заходи, які слід обговорити з громадянами (соціальний сигнал 1), залучити до їх реалізації місцевих виконавців (соціальний сигнал 2), обговорювати з громадянами перебіг виконання робіт (соціальний сигнал 3), обговорити результати (соціальний сигнал 4).

Умовами ефективності також вважаємо: вибір проблемного питання, у вирішенні якого зацікавлена більшість; опора на думку громадян щодо очікуваних

результатів вирішення проблеми; активне поширення інформації щодо початку робіт; залучення місцевих виконавців до вирішення проблеми (це додасть необхідного позитивного резонансу); одночасне вирішення проблем двох і більше видів (спільна, особлива, ситуаційна). Цим досягається охоплення різних сегментів цільової аудиторії; широке обговорення результатів і планування подальших дій.

У період інформаційних та цифрових трансформацій, коли соціум загалом і публічна влада зокрема зацікавлені в досягненні швидких результатів, вплив стратегічних комунікацій буде непомітним. Адже одна з характеристик стратегічних комунікацій – віддаленість результату в часі. Проте це не повинно бути підставою для реалізації рішень лише тактичного рівня, адже в цьому разі влада позбавляється важеля управління майбутнім.

3.6. Супровід соціально-економічних реформ: інструментарій реалізації стратегічних комунікацій

За опитуваннями Світового банку, в різних країнах керівники органів публічної влади пояснюють невдачі у здійсненні реформ такими причинами: низький рівень політичної волі; слабкі коаліції на підтримку реформ; недостатня підтримка з боку керівників середньої ланки в органах державної влади; необхідність подолання неприязної громадської думки¹⁷⁹.

¹⁷⁹ Sina Odugbemi. Public Opinion, the Public Sphere, and Quality of Governance: An Exploration. From: Accountability through Public Opinion : From Inertia to Public Action / edited by Sina Odugbemi, Taeku Lee. – The World Bank, 2011.

Таким чином, констатується: успішне впровадження реформ неможливе без політичної підтримки. Ініціатори реформ, навіть обіймаючи високі державні посади, не в змозі без широкої політичної платформи здійснити трансформації.

Негативним чинником можуть виступати також керівники на місцях, які не стають провідниками реформ через нерозуміння їх важливості, або не впроваджують їх із власних міркувань (наприклад через вузькопартійні інтереси). На рівні громадськості реформи наражаються на опір, якщо не досить чітко пояснюють цілі запроваджуваних змін, отримувану вигоду для суспільства, при цьому часто призводячи до погіршення якості життя.

Виходячи з того, що технології цифрового врядування спрямовані на організацію цифрової взаємодії між владою, громадянами та бізнесом, їх роль як інноваційного інструменту просування реформ може виявлятися в кількох аспектах, які розглянемо нижче.

Створення умов для позитивного сприйняття необхідності реформ. Передумови запровадження реформ – дуже вагомий чинник успіху. Від того, як зацікавлені сторони, ключові актори сприймуть необхідність здійснення реформ, залежить ефективність запланованих змін. Здійснення реформ – це один із процесів державного будівництва, до якого слід залучати громадян, насамперед на стадії обговорення концепцій. Фактично обговорення дає можливість легітимізувати зміни, спираючись на спільну думку влади, бізнесу і громадян.

Платформами для обговорення можуть стати інтерактивні форуми на електронних ресурсах органів публічної влади, громадських організацій. Це дієвий

інструмент цифрової демократії, який дає змогу громадянам дізнатися про спрямованість реформ, заплановані результати, строки, види участі стейкхолдерів, виклики, пов'язані з пропонованими змінами. При цьому інтерактивні форуми мають характеристики, які піднімають обговорення на суттєво вищій і, відповідно, ефективніший рівень. Серед таких характеристик наведемо:

- масштаби обговорення (кількість залучених);
- швидкість обміну інформацією між учасниками;
- оперативність при відгуку на актуальні події;
- можливість надання посилань на корисні ресурси;
- порівняння думок усіх учасників обговорення для вироблення власної позиції;
- долучення до тем, які не були в центрі уваги, але можуть стати важливими.

Як приклад застосування інструменту для просування реформ, наведемо сайт “Децентралізація влади” (decentralization.gov.ua). Цей ресурс висвітлює досвід проведення реформи децентралізації, має сторінку “Форум для об’єднаних територіальних громад” і розділ “Про реформи”, де організовано інтерактивне обговорення.

Громадяни активно користуються можливостями форуму для підвищення рівня знань про потенційні можливості та виклики, пов'язані з реформою. Крім того, в цьому розділі популярно пояснюється суть децентралізації: “аби якомога більше повноважень мали ті органи, що ближче до людей, де такі повноваження можна реалізувати найбільш успішно”. Розглядаються 5 необхідних кроків для проведення реформи, наводяться

історії успіху та відповіді на найчастіше поставлені запитання.

Усе це дає можливість виважено розглянути реформи децентралізації цільовою аудиторією і створює умови для неупередженого сприйняття громадянами трансформацій.

Моніторинг. В Україні здійснюється ціла низка реформ у різних галузях. Відслідковувати їх перебіг і масштабність, оцінювати вплив на розвиток держави неможливо без застосування цифрових технологій. Наприклад, національна Рада реформ на своєму сайті reforms.in.ua публікує “Моніторинг прогресу реформ”. Ресурс закупівель prozorro.gov.ua пропонує модуль аналітики, який дає змогу контролювати систему державних закупівель та впливати на її удосконалення.

Відповідно до Указу Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” в нашій державі реалізуються 62 реформи та програми розвитку держави в чотирьох векторах. Результатом виконання має стати досягнення 25 базових показників.

Водночас стратегічна група радників під головуванням Л. Бальцеровича та І. Міклоша пропонувала 12 основних напрямів реформ в Україні. Перелік цих напрямів свідчить про глибину охоплення змінами всього суспільства: структура і процедури державного апарату; децентралізація; цифрове воядування; реформа системи правосуддя; антикорупція; публічні фінанси; приватизація і реформа державних підприємств; демонополізація; дерегуляція і покращення бізнес-клімату; реформа енергетичного сектора; земельна реформа; реформа охорони здоров’я¹⁸⁰.

¹⁸⁰ Шлях до вирішальних реформ в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/shlyah_do_vyrishalnyh_reform_v_ukrayini_06.10.2016.pdf.

Відстеження перебігу реформ може відбуватися у двох основних площинах, які умовно можемо окреслити як громадська та державна.

Перша площина передбачає увагу з боку громадян і вимагає наявності такого цифрового інструментарію, який був би зручним і зрозумілим для користування широкою аудиторією. Відповідно ці засоби повинні, наприклад, візуалізувати дані (інфографіка, діаграми, таблиці), надавати відповідні показники при наведенні курсора, містити підказки, інструкції для користувача. До цієї категорії належать ресурси, приклади яких наводяться нижче.

Індекси. iMoRe (Індекс Моніторингу Реформ); Реформометр.

Рейтинги. Doing Business (Вимірювання регулювання підприємницької діяльності) – проект Світового банку, за яким можна відстежувати рух реформ у галузі підприємництва.

Он-лайн опитування. Ratingpro.org – інформаційно-аналітичний центр, серед цілей якого заявлено моніторинг і дослідження суспільних відносин, соціальних, економічних та політичних процесів. Проектний офіс Національної ради реформ (reforms.in.ua) оприлюднює дані інтерактивного опитування, яке на його замовлення здійснює дослідницька компанія TNS. Щомісяця опитується 1000 респондентів щодо сприйняття реформ. Результати візуалізуються.

Набори відкритих урядових даних. Data.gov.ua – інтернет-ресурс із можливістю для громадянина робити висновки про соціально-економічні явища завдяки

доступному формату розміщення інформації про діяльність органів публічної влади.

Друга площина передбачає висвітлення поглядів власне фахівців, управлінців, політичних діячів, відповідальних за здійснення реформ і може містити в собі звіти, матеріали нарад, політичні пропозиції, аналітичні записки тощо. В цьому разі важливим є не форма відображення даних, а використання інформаційних технологій для підготовки документів: обробки інформації, виявлення тенденцій, побудови моделей розвитку.

Рішення у цій площині приймаються на рівні органів публічної влади, тобто застосовуються відповідні нормативно-правові процедури, регламенти. Разом з тим участь інших зацікавлених сторін має враховуватися завдяки громадським обговоренням, прямим лініям, а також участі представників держави в інтерактивних форумах. На сьогодні дієвими інструментами також слід вважати консультування он-лайн, електронні петиції та звернення, сторінки в соціальних мережах. Це інструментарій цифрової демократії, технології якої мають все більше значення в публічному врядуванні.

Експертна діяльність. Цей аспект застосування технологій цифрового врядування дає можливість фахівцям у певних галузях ініціювати й супроводжувати реформи, робити висновки, пропонувати рішення, прогнози розвитку змін. Спираючись на можливості цифрового інструментарію (наприклад, збирання, обробка, представлення даних), експерт обґрунтовано подає своє бачення трансформаційних процесів. Прикладами такої діяльності можуть бути ресурси, наведені нижче.

Реанімаційний пакет реформ (gpr.org.ua). Ця структура позиціонує себе як координаційний центр для 68 неурядових організацій та 23 експертних груп, які розробляють, просувають і контролюють реалізацію реформ.

Національна команда експертів з реформування вищої освіти – HERE (Higher Education Reform Experts) (erasmusplus.org.ua) – ініціатива Європейської Комісії, спрямована на підтримку модернізації систем вищої освіти в країнах-партнерах програми Еразмус+.

Стратегічна дорадча група з питань реформування системи охорони здоров'я в Україні (healthsag.org.ua).

Проект “Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні” (justicereformukraine.eu/uk). Впроваджується за фінансової підтримки Європейського Союзу.

Проектний офіс реформ Міністерства оборони України (defense-reforms.in.ua) – консультативно-дорадчий орган.

Зазначені та інші інтернет-представництва експертних структур з реформування не лише висвітлюють перебіг реформ, реакцію європейських структур, світовий досвід реформ у певній галузі, а й організують обговорення он-лайн, сприяючи виробленню позиції зацікавлених сторін.

Реалізація реформ лежить у площині цілей національного розвитку. Розглянуті вище інноваційні інструменти здійснення реформ цілком відповідають такій технології досягнення національних цілей, як стратегічні комунікації.

Можна запропонувати таке бачення шляху досягнення стратегічних цілей відповідно до нашої теми:

мета – розвиток; метод – реформування; інструмент – цифрове врядування; забезпечення – стратегічні комунікації.

Місце стратегічних комунікацій у процесі реалізації реформ визначається такими міркуваннями.

1. Реформування – це процес із відкладеним результатом. Ефект від реформ настає в майбутньому, а починати їх необхідно сьогодні. Стратегічні комунікації відштовхуються від характеристик запланованого ефекту, що дає можливість визначити точку їх відліку.

2. Для досягнення позитивних результатів у здійсненні змін часто слід подолати виклики у вигляді негативного образу реформ. Стратегічні комунікації є носієм наративів, які зумовлюють важливість змін і формують відповідні очікування цільової аудиторії.

3. Стратегічні комунікації доповнюють перелік інструментів цифрового врядування (наприклад у частині реалізації інтерактивних опитувань, складання рейтингів, оцінювання успішності реформ).

4. Сприйняття реформ суспільством залежить також від узгодженості дій органів публічної влади у фізичному, віртуальному та інформаційному просторах. Стратегічні комунікації формують відповідну “політику одного голосу”, яка доводить до цільових аудиторій смисли з позитивними характеристиками реформ.

У цьому розрізі згадаємо ще один важливий метод утримувати увагу суспільства на певних процесах – повторювання повідомлень різними джерелами ¹⁸¹. Цифровий інструментарій тут може відіграти важливу

¹⁸¹ Почепцов Г. Г. Стратегічні комунікації: стратегічні комунікації в політиці, бізнесі та державному управлінні / Г. Г. Почепцов. – Київ : Альтерпрес, 2008. – С. 174–175.

роль, даючи змогу поширювати твердження (повідомлення) політиків, експертів, управлінців, журналістів, громадських активістів. Повторення споріднених ідей у різних ракурсах дасть змогу отримати необхідний ефект – сприйняття думки цільовими аудиторіями.

Взаємозв'язок цифрового врядування і стратегічних комунікацій впливає зі спільності мети – здійснення реформ заради підвищення ефективності роботи державного механізму для досягнення суспільного розвитку.

У цих процесах цифрове врядування забезпечує здійснення технологічних і організаційних етапів, а стратегічні комунікації – їх позиціонування і просування. Інакше кажучи, якщо за допомогою цифрових технологій формувати рейтинги перебігу реформ чи здійснювати моніторинг, то за допомогою стратегічних комунікацій вирішується питання часу, місця, формату їх подачі.

Таким чином, питання контексту (умов, за яких справляється комунікативний вплив) має важливе значення. Від контексту залежатиме ефективність комунікації, тобто відповідно до нашої теми сприйняття реформ зацікавленими сторонами.

Інструментарій стратегічних комунікацій включає широкий набір елементів, які можуть вплинути на рішення громадянина, певного класу чи суспільства щодо схвалення реформ чи міри участі в їх здійсненні. Таке рішення ґрунтуватиметься в тому числі на ступені охоплення суспільства цифровими трансформаціями, тобто важливим чинником буде “цифрова” готовність стейкхолдерів. Останні долучаються до реформування (чи змінюють своє ставлення до цих процесів) не лише на

підставі інформації про характеристики реформування в мережі інтерактивних ресурсів, а й того, як ця інформація узгоджується з власним світоглядом.

За умов відсутності розриву (або розриву з мінімальним значенням) між отриманою інформацією і переконаннями реципієнта буде прийнято позитивне рішення щодо сприйняття останнім реформування. Значне місце тут відводиться стратегічним комунікаціям, які покликані формувати узгоджені наративи для впливу на цільову аудиторію.

Подібна узгодженість, як можна припустити, досягається також і шляхом розміщення раціональних даних на цифрових платформах реформ, наприклад індексів, рейтингів, експертних оцінок, показників зростання.

Реформи передбачають трансформації, які не завжди співвідносяться із життєвим чи професійним досвідом громадянина. Якщо інформація про попередні взаємодії вкладатиметься у певну матрицю свідчень на користь започаткування змін, то перспектива підтримки реформ визнається реальною.

До таких попередніх взаємодій (виходячи за власне інформаційні впливи) віднесемо: успішність попередніх реформ; суспільну значущість пропонованих реформ; авторитет ініціаторів; авторитет інституцій виконавця.

Кожна із цих позицій може мати позитивну чи негативну оцінку громадян і відповідно до цього реформа може схвалюватися чи наражатися на опір (або як мінімум нерозуміння).

Аналіз Національної моделі управління реформами дає підстави зробити такі висновки щодо ролі цифровізації публічного врядування як інноваційного

інструменту реалізації реформ та стратегічних комунікацій, як технології просування нових управлінських трансформацій. Надання консультацій і забезпечення операційної координації та взаємоузгодження між учасниками процесу – це найважливіша місія в управлінні реформами. Реалізації реформ передують узгодження, обговорення, експертна оцінка, організаційна і технічна допомога з боку кількох структур. Це комітети Верховної Ради України, офіс підтримки Національної Ради реформ, офіс реалізації реформ, проектний офіс із євроінтеграції, команди підтримки реформ у міністерствах. У свою чергу, названі структури співпрацюють із акторами вищого рівня та політичним керівництвом країни. Розглядувана модель демонструє обов'язковий характер застосування цифрових технологій публічного врядування у процесах реалізації реформ:

- актори (політичні, організаційні, технічні) мають інтернет-представництва, користуються цифровими сервісами комунікації, обробки інформації;
- етапи впровадження реформ складаються із діагностики, розробки і визначення пріоритетів і заходів, супроводу і контролю прийняття проектів¹⁸².

Ефективності цих процесів можна досягти лише за умови застосування інноваційного інструментарію. Адже супровід і контроль вимагає точної й оперативної інформації, надійних джерел, програмних засобів обробки і зберігання даних. Крім того, реформи тривають на тлі

¹⁸²Національна модель управління реформами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/reforms_governance_model_final_ua_0.pdf.

таких комунікативних процесів, як громадські обговорення та пошук синергії з іншими групами.

Цілком виразно виявляється і роль стратегічних комунікацій у здійсненні реформ.

У моделі управління реформами передбачена складова, означена як “комунікація реформ”. Це можна розглядати в кількох ракурсах. По-перше, напрями реформ повинні узгоджуватись між собою. Так, децентралізація вимагає оновлення Конституції, оперативного ухвалення нових законів щодо новацій у фінансуванні громад, їх територіального устрою, місцевих виборів¹⁸³.

По-друге, комунікативна складова є платформою для пояснення громадянам необхідності реформ. Без сприйняття громадянами, медіа-підтримки і утвердження думки на рівні місцевих лідерів трансформаційні процеси матимуть негативний ефект.

І, врешті-решт, по-третє, з розглянутої моделі видно, що комунікація відіграє певну роль, зокрема в реалізації політичної відповідальності та політичного лідерства, без чого реформи не відбувалися б – ініціаторами й організаторами процесів реформування виступають владні інституції.

На прикладі “Стратегії–2020” можна визначити основні вектори розвитку держави, задекларовані в меті “Європейські стандарти життя та гідне місце України в світі”, а саме: сталий розвиток країни, безпека держави, бізнесу та громадян, відповідальність і соціальна справедливість, гордість за Україну в Європі та світі.

¹⁸³ 10 законів, негайного прийняття яких потребує децентралізація (інфографіка) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2748>.

Досягти результатів планується шляхом виконання 62 реформ та програм, з яких 10 визначено першочерговими. Про ефективність Стратегії можна буде зробити висновок на підставі 25 показників, які відповідно до кожного вектора співвідносять як початковий та завершальний стан реформ.

Логічно припустити, що планування кожної реформи має відбуватися з урахуванням можливостей застосування інструментів цифрового врядування і технологій стратегічних комунікацій.

При цьому необхідність змін у кожному з таких напрямів вимагає побудови власних стратегій досягнення цілей, узгодження яких можливе з використанням технологічних та організаційних платформ цифрових трансформацій у сфері публічного врядування (мається на увазі не тільки інфраструктура, програмні засоби та їх можливості щодо забезпечення взаємодії зацікавлених сторін і технічних виконавців).

Застосування інноваційного інструментарію цифрового врядування і технологій стратегічних комунікацій спрямоване на досягнення синергетичного ефекту у здійсненні реформ. Проте це лише один бік процесу. Інший бік – це кожен громадянин із власним баченням трансформацій соціально-економічних умов. Оскільки реформи, зрештою, спрямовані на особу, вона повинна розуміти їх значення. Проблема часто полягає в тому, що реформування сприймається як нав'язані владою зміни, які не дістали схвалення у цільових аудиторіях з різних мотивів.

Завдання стратегічних комунікацій в цьому аспекті – узгодити інтереси держави і громадянина. На практиці це

означатиме, що тактичні етапи реалізації реформ не повинні викликати відторгнення у суспільній свідомості, внаслідок чого ефективніше досягатимуться стратегічні цілі.

Успішне виконання завдань “Стратегії-2020” означатиме не лише розширення можливостей громадян, покращення умов життя, а й підвищення іміджу політичного керівництва держави, рівня довіри до органів публічної влади. Таким чином функціонально дія інструментів цифрового врядування перетинається з дією засобів стратегічних комунікацій. Інструментарій цифрової економіки дає змогу суспільству реалізувати потреби щодо інформування та сервісної діяльності органів публічної влади, що також може бути використане для долучення до реформування та відстеження перебігу їх.

Розвиток сфери впровадження цифрових трансформацій в Україні розширює цей перелік. Наприклад, технології блокчейн зробили реальністю криптовалюту, на новий рівень вивели фінансове обслуговування бізнесу, використовуються для створення медіабібліотек, дають змогу контролювати якість харчових продуктів¹⁸⁴. Відповідно підвищуються й можливості інструментарію для здійснення реформ.

Моделювання майбутнього, як згадувалося вище, передбачає і узгодження як інтересів зацікавлених сторін, так і програм реформування. Окреслені в “Стратегії–2020” показники розвитку не повинні суперечити іншим перспективам. Скажімо, Україна має план дій до 2030 року відповідно до Програми ООН “Цілі розвитку

¹⁸⁴ Блокчейн будет искать испорченные продукты [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://agroportal.ua/news/mir/blokchein-budet-iskat-isporchennye-produkty>.

тисячоліття”. Перший етап досягнення цілей здійснювався упродовж 2000-2015 рр. Моніторинг відбувався щороку за 33 показниками¹⁸⁵, проте це не викликало помітного інтересу громадськості. Очевидно, слабкий резонанс може свідчити про недостатній вплив змін на суспільство або його певну віддаленість від досягнутих результатів.

Декларовані в наведеному звіті цілі до 2030 р. висловлені у 17 позиціях. Для їх досягнення Україні невідкладно потрібно перейти до інноваційної моделі, пріоритетами якої є технологічний рівень капіталу, кваліфікована робоча сила, економія енергії та інших видів природних ресурсів і новаторський стиль управління.

Тому одним із важливих завдань цифровізації публічного врядування в Україні є забезпечення ефективного реформування владно-суспільних відносин, громадської участі та інформування про перебіг його реалізації за допомогою цифрових інструментів, а завданням стратегічних комунікацій при цьому є залучення (формування) відповідної аудиторії.

¹⁸⁵ Цілі розвитку тисячоліття 2000–2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org.ua/images/documents/3704/2015_MDGs_Ukraine_Report_ukr.pdf.

РОЗДІЛ 4. БЕЗПЕКОВІ ІМПЕРАТИВИ ПРОВАДЖЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО- КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

4.1. Концепт провадження сервісно-орієнтованої безпеки

Необхідний рівень національної безпеки країни забезпечується шляхом упровадження вітчизняної інноваційної системи освоєння нових ресурсних джерел та модернізації державної влади. Першочерговим завданням є реалізація новітніх правових, інституційних та інформаційних механізмів забезпечення національних інтересів України. Національна безпека є базовим гарантом розвитку будь-якої держави. В умовах зростання зовнішніх викликів та перманентної соціальної кризи, яка спостерігається в українському суспільстві, особливої актуальності набуває проблема гарантування національної безпеки в такій специфічно важливій сфері, як інформаційна безпека держави. Сьогодні все українське суспільство чинить активний спротив руйнівним діям деструктивної пропаганди Російської Федерації, натомість інформаційна інфраструктура органів державної влади та особовий склад державних військових формувань все частіше стають об'єктом застосування інформаційної зброї під час здійснення агресором кібератак та спеціальних інформаційних операцій.

Однією з актуальних загроз національним інтересам та національній безпеці в інформаційній сфері, яку визначено

у Доктрині інформаційної безпеки України ¹⁸⁶, є неефективність державної інформаційної політики та недосконалість законодавства стосовно регулювання взаємодії в інформаційній сфері, що обмежує можливості всього українського суспільства єдиним фронтом протистояти зовнішньому ворогу. Під державною інформаційною політикою в жодному разі не мається на увазі виключно регулююча діяльність державних органів. Необхідність зміни змісту системи публічного врядування визначається змінами нових інформаційно-комунікативних технологій парадигми відносин “надавач – користувач”, що означає перегляд взаємодії держави з громадянами як з клієнтами і партнерами ¹⁸⁷. Тому й безпекова сфера країни гостро потребує висококваліфікованих кадрів щодо здійснення сервісної діяльності органів влади. Так, відповідно до Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, в процесі реформування правоохоронної системи “необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов’язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів”¹⁸⁸.

¹⁸⁶ Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 груд. 2016 р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України” : Указ Президента України від 25 лют. 2017 р. № 47/2017 // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 20. – Ст. 554. – С. 8.

¹⁸⁷ Куйбіда В.С. Муніципальне управління: аспект інформатизації : монографія / В. С. Куйбіда – Київ : Знання, 2004. – С. 105.

¹⁸⁸ Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 4. – С. 14.

Стан системи органів публічної влади є визначальним чинником сервісного капіталу взаємовідносин держави і громадянина. Державне управління є ефективним тоді, коли забезпечує стабільність і поступовий розвиток загальносуспільних відносин. Втягнута в політичні баталії олігархічних груп, державна влада стає малоефективною і далекою від реальних потреб окремого громадянина.

Необхідність реформування державної служби зумовлена посиленням реальних загроз національній безпеці України, які мають економічне підґрунтя, зокрема зростає протекціонізм, корупція та лобізм. Ситуація погіршується й тим, що витрати на державний апарат збільшуються (незважаючи на його формальне скорочення), посилюється навантаження на центральний і місцеві бюджети, при цьому рівень оплати праці службовців здебільшого залишається незадовільним, що не сприяє прагненням молоді працювати на державній службі, породжує кар'єризм та недбалість у виконанні своїх посадових обов'язків.

В ухвалених законних і підзаконних актах¹⁸⁹ процедурно не закріплено надання переважної більшості

¹⁸⁹ Про електронні довірчі послуги : Закон України від 05 жовт. 2017 р. № 2155-VIII // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 91. – Ст. 2764. – С.5; Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 91. – Ст. 2765. – С.31; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 груд. 2016 р. “Про Доктрину інформаційної безпеки України” : Указ Президента України від 25 лют. 2017 р. № 47/2017 // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 20. – Ст. 554. – С. 8; Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 10 лип. 2017 р. “Про стан виконання рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2016 року “Про загрози кібербезпеці держави та невідкладні заходи з їх нейтралізації”, введеного в дію Указом Президента України від 13 лют. 2017 р. № 32” : Указ Президента України від 30 серп. 2017 р. № 254/2017 // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 71. – Ст. 2158. – С. 7; Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 78. – Ст. 2402. – С.109.

управлінських послуг, особливо тих, що класифікуються як “мілітарно-безпекові”, адже існує цілий спектр сервісів, які реалізуються державними та науковими установами, що функціонують у сфері так званого “забезпечення” національної безпеки України¹⁹⁰. Зазначене певним чином пов’язано із невизначеністю понятійно-категоріального апарату державного управління у сфері національної безпеки, де як основна тенденція спостерігається: застосування термінів з однаковим або подібним значенням, але різним написанням; функціонування термінів із подібним написанням; використання іншомовного відповідника за наявності усталеного українського; вживання термінів із протилежним значенням; утворення нових назв на вже наявні поняття; існування багатозначних слів і слів з однаковим написанням, але різних за значенням.

Понятійний апарат, що реалізується в термінах і являє собою термінологічну систему, є невід’ємною й обов’язковою частиною теорії та практики. Як наслідок відсутність усталеного й уніфікованого понятійного апарату суттєво ускладнює як взаєморозуміння між державними інститутами, так і конструктивний діалог між владними установами, політичними структурами та громадянами. Це не тільки значно знижує ефективність діяльності інститутів державного управління, а й гальмує

¹⁹⁰ Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис.. на здобуття наук. ступеня д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Карпенко Олександр Валентинович; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2016. – С. 307.

проведення успішних державних реформ і в підсумку – поступальний розвиток суспільства^{191, 192}.

Зауважимо, що нерозвиненість понятійного апарату державного управління та неналежний рівень опанування державними службовцями української мови призводять до неповної здатності щодо розвитку відповідного шару специфічної семантики, оскільки вживаються невідповідні мовні конструкції. Як наслідок відсутнє розуміння змін, що відбуваються в суспільстві, самим індивідом.

У попередніх дослідженнях ми вже розглядали термін “безпека” з екстраполяцією на управлінську сферу¹⁹³: зазначаючи, що окреслене термінопоняття було утворено з прийменника *bez* і основи іменника **pesa* “турбота, клопоти”, пов’язаного з дієсловом **rekti*¹⁹⁴. Проаналізуємо усталене в нормативно-правовій базі, а отже і в управлінській сфері словосполучення “забезпечення безпеки” як показовий зріз культури

¹⁹¹ Кузнецов А. О. Концептуальні підходи до формування понятійного апарату в сфері публічного управління [Електронний ресурс] / А. О. Кузнецов ; Нац. б-ка України ім. В. І. Вернадського. – Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/DeVu_2010_1_7.pdf.

¹⁹² Сацюк О. В. Особливості формування та розвитку понятійного апарату державного управління : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. управління: спец. 25.00.01 – “Теорія та історія державного управління” / Сацюк Ольга Володимирівна ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2008. – С. 1.

¹⁹³ Карпенко О. В. Застосування поняття “безпека” в галузі державного управління: етимологія та сучасне тлумачення / О. В. Карпенко, С. О. Шайхет // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Київ: Видав.-поліграф. центр Акад. муніцип. упр., 2016. – Вип. 3. – С. 26–35.

¹⁹⁴ Етимологічний словник української мови : в 7 т. – Т. 1: А–Г / ред. кол.: О. С. Мельничук (гол. ред.); уклад.: Г. П. Півторак, О. Д. Пономарів, І. А. Стоянов ; НАН України. Ін-т мовознавства ім. О. О. Потебні. – Київ : Наук. думка, 2012. – С. 163.

мовлення державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Слід зважати на існуванні певної тавтологічності (повторюваності чи надлишковості), коли одна частина висловлювання повністю або частково дублює зміст іншої, оскільки обидва слова спільнокореневі, а отже, мають однакову семантичну та дериваційну (словотворчу) вмотивованість. Ураховуючи лінгвістичні особливості української мови, зазначимо, що дієслово (“забезпечення”) має у своїй природі динамічний початок, що виокремлює іменник (“безпеки”), із його пасивністю, підґрунтям, результатом динаміки¹⁹⁵. У нашому випадку сама дія несе у своєму значенні – “убезпечити”, “зберегти” тощо, при цьому означена дія, екстраполюючись на іменник “безпеки”, створює замкнутість смислу на самому собі. Фактично спостерігається абсурд, оскільки в цілому компоненти висловлювання є осмисленими, але їх позиція і значення дискредитують його, витворюючи нісенітницю.

С. Шайхет зазначає, що лексична конструкція “забезпечення безпеки” потрапила в українську мову з російської, внаслідок буквального перекладу словосполучення “обеспечение безопасности”, яке в російській мові є семантично вмотивованим, оскільки, як було зазначено вище, “реса” й “ректі” означає “турбуватися”, що логічно прикладається до іменника “безпека”. Звичайно, тут також є певний ступінь омонімічності (співзвучності), проте він не є, на нашу думку, настільки критичним, оскільки присутня

¹⁹⁵ Карпенко О. В. Застосування поняття “безпека” в галузі державного управління: етимологія та сучасне тлумачення / О. В. Карпенко, С. О. Шайхет // Науковий вісник Академії муніципального управління. – Київ : Видав.-поліграф. центр Акад. муніц. упр., 2016. – Вип. 3. – С. 26–35.

наступність смислового ланцюга, коли один смисл продукує появу наступного, ніби прогнозуючи, анонсує його. З приводу нелегітимного словосполучення “забезпечення безпеки”, то тут, на нашу думку, можливі інші семантично близькі варіанти, які відповідають особливостям галузі державного управління, як то: “гарантування безпеки”, “підтримання безпеки”, “встановлення безпеки” тощо.

Надалі, погоджуючись з думкою С. Шайхета, зауважимо, що окреслені поняття найближчі й найорганічніше “вписані” як у сучасну українську літературу, так і в наукове мовлення. Наприклад, словосполучення “гарантування безпеки” репрезентує своїм смислом глибокий рівень впорядкованості термінопоняття на всіх рівнях управлінської лексики. Однак запропонований термін “гарантування безпеки” містить іншу інтенцію (спрямованість свідомості) щодо цього самого концепту в управлінській парадигмі інших країн. Так, російське “обеспечение безопасности”¹⁹⁶ та англійське “provide security”¹⁹⁷ мають іншу семантику: суть якої у *підкуванні* (перший варіант) – традиційно патерналістська емотивність мовної одиниці, яка свідчить про спадковість не тільки мовної картини світу індивідуів, але і культури їх взаємовідношень у соціумі; *наданні*¹⁹⁸ (другий варіант) – типово європейська модель комунікації,

¹⁹⁶ Голощапов Р. В. Государственное управление : учеб. пособие / Р. В. Голощапов, А. Г. Пятков. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. – 183 с.

¹⁹⁷ Information Security Governance : Guidance for Boards of Directors and Executive Management : [Electronic resource] // ResearchGate. – Access mode: <https://www.researchgate.net/file.PostFileLoader.html%3Fid%3D57e9084948954c07be5a6aa2%26assetKey%3DAS%253A410531736375310%25401474889801641+%cd=1&hl=ru&ct=clnk&gl=ua>.

¹⁹⁸ Новий англо-український та українсько-англійський словник. – Харків : Друкар. центр “Єдінорог”, 2000. – С. 335.

для якої характерною є сервісна орієнтованість владних структур, яка, на нашу думку, стає все більш вмотивованою для сучасного стану українського суспільства.

Таким чином, для сучасного українського суспільства російська модель не є органічною, оскільки громадяни наразі не відчують своєї захищеності, опіки з боку уряду, натомість зрушення у сервісно-орієнтованій політиці видаються їм перспективними та пріоритетними. Зазначене вище доводить, що словосполучення “гарантування безпеки” несе саме ту динаміку смислу (в контексті переходу від російської до європейської моделі), що в ньому побутує, ту необхідну детермінанту, яка дасть змогу свідомості кожного громадянина сприйняти урядовців не як сторонній елемент, більшість, що нав’язує свої правила буття, а як структури, які переймаються актуальними суспільними проблемами, розуміючи їх і шукаючи шляхи клієнто-орієнтованого вирішення.

Отже, понятійно-категоріальний апарат державного управління є тією необхідною ланкою, яка створює передумови ефективного та прозорого функціонування органів публічної влади тільки в тому разі, якщо в її основу покладена наукова лексика та сучасна українська літературна мова, яка є державною. Саме тому правильність, нормативність та доречність вживання останньої виходять наразі на перший план. Застосовуючи індуктивний метод пізнання (від часткового до загального), нами обґрунтовано тавтологічність, омонімічність та синонімічність словосполучення “забезпечення безпеки”, що свідчить про недоцільність його подальшого використання.

Переходячи до розкриття особливостей вживання інших термінів, визначимо, що *інформаційна війна* – це протистояння учасників інформаційного простору із застосуванням інформаційної зброї для отримання контролю над інформаційною сферою впливу супротивника. Ця війна ведеться за допомогою інформаційної зброї шляхом проведення інформаційних операцій з метою ураження інформаційних мішеней.

До *інформаційної зброї* належать засоби інформаційної війни, які є сукупністю спеціалізованих комунікаційних, мережевих, психологічних та цифрових кібермеханізмів впливу через інформаційний простір на інформаційну мішень з метою її ураження або захисту. *Інформаційною мішенню* є об'єкти інформаційної атаки суб'єктів інформаційної війни¹⁹⁹.

Як суб'єктами, так і об'єктами інформаційної війни можуть виступати країни, органи публічної влади, державні та приватні установи, підприємства, організації, об'єднання, незаконні формування (екстремістські, радикальні, релігійні), соціальні групи, співтовариства та окремі громадяни. У контексті прикладного значення до *об'єктів* інформаційної війни віднесемо державне управління, суспільно-психологічні явища та всю інформаційну сферу країни (зокрема державно-управлінські рішення, психологію людини, масову свідомість/несвідомість, політико-економічні та духовно-культурні процеси, інформаційне середовище, цифрову

¹⁹⁹ Карпенко О. В. Наступальні інформаційні операції як сучасний механізм захисту державних інтересів України / О. Карпенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. / Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Вип. 27. – С. 276–281.

інфраструктуру, інформаційні ресурси, інформаційні системи, інформаційне та програмне забезпечення).

Інформаційна операція визначається як цілісна подія (акт) інформаційної війни, що здійснюється із застосуванням інформаційної зброї шляхом використання інформаційної атаки або захисту для забезпечення реалізації інтересів учасника інформаційного протистояння. Інформаційні операції мають як наступальний, так і оборонний характер.

Інформаційна атака є актом агресивного застосування учасником протистояння комунікативних, психологічних, нейролінгвістичних, мережевих та цифрових засобів інформаційної війни з метою ураження об'єкта проведення інформаційної операції. За типологією інформаційних операцій інформаційна війна має наступальний та оборонний характер, несе безпосередню або опосередковану інформаційну загрозу безпеці та інтересам її учасників²⁰⁰.

Інформаційний захист полягає у використанні комплексу оборонних заходів учасника інформаційної війни із застосуванням інформаційної зброї з метою протидії інформаційній атаці та виникненню загрози його інформаційній безпеці. У свою чергу, інформаційна безпека характеризується ступенем захищеності інформації, суспільної свідомості та інформаційної інфраструктури від дії інформаційних атак.

Інформаційні війни за видовою ознакою поділяються на суспільно-психологічні й функціонально-технологічні та спрямовуються як проти суспільства або окремої людини

²⁰⁰ Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади : монографія / О. В. Карпенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ : АМУ, 2014. – С. 282.

(соціальна складова), так і проти інформаційної інфраструктури (технічна складова) з метою руйнування або захисту процесів їхньої життєдіяльності та функціонування. Інформаційна війна являє собою поєднання технології управління інформацією як головної складової з використанням механізмів мережевої, психологічної та цифрової (кібер-комп'ютерної) війни як допоміжної складової²⁰¹. Розглянемо детальніше допоміжні складові сучасної інформаційної війни.

Психологічна війна виявляється у протистоянні з використанням психологічного впливу з метою досягнення необхідної трансформації суспільної або індивідуальної свідомості – політичних поглядів, власних думок, морально-духовних цінностей, соціальних настроїв, стереотипів поведінки тощо.

Психологічний вплив можна умовно поділити на такі види: інформаційно-пропагандистський, психогенний, психоаналітичний, лінгвістичний та психотропний.

Мережева війна – це протистояння учасників мережево-структурованих організацій з використанням засобів соціально-комунікативних технологій.

Цифрова (кібер-комп'ютерна) війна здійснюється як протистояння висококваліфікованих ІТ-фахівців у цифровому мережевому середовищі з метою проведення інформаційних та кібер-диверсій.

З огляду на зазначене сервісна орієнтація державно-управлінських процесів (державно-управлінський клієнтізм) зумовить передусім підвищення вимог до виконавців

²⁰¹ Карпенко О. В. Інформаційні війна як інноваційний механізм реалізації державної політики України / О. В. Карпенко // Інновації в державному управлінні: системна інтеграція освіти, науки, практики : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 27 трав. 2011 р. : у 2 т. – Київ : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 176–177.

через запровадження жорстких механізмів персональної відповідальності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які приймають стратегічні управлінські рішення.

Для розуміння виконавцем суті стратегічних сервісних перетворень необхідні додаткові обґрунтовані дослідження з питань підвищення ефективності надання управлінських послуг та вдосконалення інформаційно-аналітичної взаємодії органів публічної влади в процесі формування й реалізації сервісно-орієнтованої державної політики щодо провадження національної безпеки України.

4.2. Наступальні інформаційні операції як сучасний механізм захисту національних інтересів України

Визначальним чинником національної безпеки України є збалансована економічна система, одним з базових компонентів якої є сфера сервісної діяльності органів публічної влади, яка делегуватимуться недержавному сектору. Саме децентралізація великої кількості управлінських послуг органів виконавчої влади приведе до того, що суспільство самостійно регулюватиме розв'язання більшості нагальних проблем. Умовне зменшення ролі держави, яка не чинитиме спротиву щодо розвитку громадянського суспільства, сприятиме підвищенню рівня самосвідомості та соціальної відповідальності середнього бізнесу.

В умовах зростання зовнішніх викликів та хронічної соціальної кризи, яка спостерігається в українському суспільстві, особливої актуальності набуває проблема

гарантування національної безпеки держави у такій специфічно важливій галузі, як військова²⁰².

До 2014 р. зовнішньополітичний курс нейтралітету та позаблоковості упродовж існування української держави залишав її наодинці з проблемами захисту національного інформаційного простору. На нашу думку, разом із заходами оборонного характеру проти агресорів, що намагаються домінувати в геополітичному інформаційному просторі, необхідно використовувати елементи інформаційної війни як інноваційного механізму реалізації сервісно-орієнтованої державної політики щодо гарантування (провадження) інформаційної безпеки України.

У 2011 р. Україна розпочала реалізацію зовнішньополітичного курсу національного прагматизму, концептуальними засадами якого стали позаблоковий вибір, ідеологічно нейтральна політика партнерства як у відносинах із Росією, так і Сполученими Штатами, Китаєм, окремими членами ЄС та країнами СНД²⁰³.

Обрана стратегія виявилася невдалою як відповідь на виклики сучасного геополітичного та економічного середовища, а інформаційний простір України став полігоном різноманітних інформаційних воєн. Ефективна взаємодія органів публічної влади та громадянського суспільства в процесі формування та реалізація державної інформаційної політики сприятиме залученню новітніх

²⁰² Чорний В. С. Військова організація України: становлення та перспективи розвитку: монографія / Віталій Сергійович Чорний. – Ніжин : Аспект-Поліграф, 2009. – С. 239.

²⁰³ Модернізація України – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верхов. Ради України. – Київ : [НІСД], 2011. – С. 124.

засобів ведення інформаційної війни проти руйнівних впливів Російської Федерації.

На нашу думку, внутрішня і зовнішня вітчизняна інформаційна політика у сфері захисту державних (національних) інтересів повинна радикально змінитися шляхом відмови від виключно оборонних засад. Теоретичне обґрунтування проведення оборонних інформаційних операцій розглядалося лише через висвітлення окремих аспектів інформаційної безпеки вітчизняними та зарубіжними фахівцями в галузі державного управління, інформаційного права, національної безпеки, соціальних комунікацій та ін. Однак ще й досі залишається недостатнім наукове обґрунтування практичного використання наступальних інформаційних операцій для захисту державних інтересів України з огляду на вдосконалення механізмів реалізації інформаційної безпеки суб'єктів державного управління.

Сучасні геополітичні реалії України свідчать про неефективність методів офіційного спростування представниками влади тієї чи іншої інформації, що потрапляє у ЗМІ. Необхідно вживати заходів щодо активної протидії інформаційним кампаніям проти України шляхом застосування наступальних інформаційних операцій (інформаційних атак та інформаційних диверсій).

Прикладом інформаційних атак, які успішно може застосовувати Україна, є так звані “мем-технології” в процесі реалізації певної інформаційної кампанії. Так, загальновідомий у всьому світі мем-слоган “Хто не скаче, той...” (зокрема, в Боснії – “... не боснієць”, у Чилі – “... не чилієць”, у Франції – “... не француз”, в Португалії – “...

іспанець”, в Україні “... москаль”) відтепер використовується і в Російській Федерації як “... той ведмідь”, що відверто спрямовано проти діючого режиму та поширюється опозицією для згуртування в конфліктах із владою²⁰⁴.

Україна від моменту здобуття незалежності неодноразово опинялась у центрі міжнародних політичних скандалів, які були спричинені проведенням наступальних інформаційних операцій не лише спеціальними службами, а й бізнесовими структурами та урядами іноземних держав. Такі операції проводилися переважно у ЗМІ та Інтернет-мережі шляхом формування негативного міжнародного іміджу діяльності органів державної влади України (табл. 4.1).

Під час проведення наступальних інформаційних операцій проти України представники вітчизняної влади невчасно/неналежно реагували, лише публічно виправдовуючись, займали неефективну оборонну позицію. Як наслідок зовнішні інвестиції в українську економіку зменшувалися, а негативне ставлення рядових громадян країн-сусідів посилювалося.

Наразі внутрішня і зовнішня вітчизняна інформаційна політика у сфері захисту державних (національних) інтересів радикально змінюється шляхом переорієнтації від виключно оборонних засад інформаційної безпеки України до наступальних заходів щодо ведення протиборства.

²⁰⁴ Карпенко О. В. Сучасні безпекові імперативи реалізації державної інформаційної політики України / О. В. Карпенко // Актуальні проблеми управління інформаційною безпекою держави : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 24 трав. 2017 р.). – Київ : Нац. акад. СБУ, 2017. – С.57–59.

Таблиця 4.1

**Хронологія наступальних
інформаційних операцій проти України**

Рік	Подія	Джерело інформації	Мета / Наслідки
1991 – 2009	Президент Румунії та інші лідери країни планомірно поширюють інформацію у ЗМІ про “спірність” кордонів з Україною ²⁰⁵	Європейські та румунські ЗМІ, зокрема бухарестська газета “Ziua”	Румунія виграє в Гаазькому суді справу “Делімітація морських просторів у Чорному морі”, внаслідок чого Україна втрачає більшу частину підводного шельфу біля о. Зміїний
2002	Україну звинувачують у прямих нелегальних поставках до Іраку військової техніки (радарних комплексів “Кольчуга”)	Американська організація “Центр за громадську чесність”	Витіснення України зі світового ринку озброєнь та примушення до вступу в “анти-іракську” коаліцію
2008 – 2009	Російський прем’єр-міністр та “Газпром” звинувачують Україну в незаконному відбиранні (крадіжці) транзитного російського газу ²⁰⁶	Російські, американські та європейські ЗМІ, зокрема журнал “Forbes”	Підвищення ціни за споживання газу для внутрішнього користування Україною та політичний тиск на керівництво країни

²⁰⁵ Вулпе С. Траян Бэеску: Украина должна “разменять” Приднестровье на Буковину и Бессарабию [Электронный ресурс] / Сергей Вулпе // Новый день. – Екатеринбург, 2008. – 17 апр. – Режим доступа: <http://newdaynews.ru/pmr/174592.html>.

²⁰⁶ Незаконный отбор газа Украиной повлечет сокращение подачи газа на транзит – Путин [Электронный ресурс] // Финмаркет : [офиц. сайт. информ. агентства]. – Электрон. дан. – М., 2009. – Режим доступа: <http://www.finmarket.ru/news/1335326>.

Продовження табл. 4.1

2010	Спірос Марангос, член ради директорів Футбольної Асоціації Кіпру, звинуватив Україну в підкупі членів УЄФА з метою отримання права проведення фінальної частини чемпіонату з футболу Євро-2012 ²⁰⁷	Німецька щоденна газета “Зюддойче Цайтунг”	Спроба позбавити Україну права на проведення фінальної частини чемпіонату з футболу “Євро-2012”
2010	Українських військових льотчиків звинувачують у пілотуванні лівійських винищувачів, які прибічники М. Каддафі використовують для обстрілу мирних демонстрацій ²⁰⁸	Американська розвідувальна агенція “STRATFOR”	Суттєве скорочення експортних поставок військової техніки з України до Лівії та інших арабських країн
2013 – 2017	ЗМІ Російської Федерації поширюють меседжі про силове захоплення влади в Україні хунтою неофашистів-бандерівців, які фізично та морально переслідують російськомовних громадян	Російське телебачення (телеканал “Перший канал”, “Росія 24”, “Росія 1” тощо), радіомовлення (“Радіо Спутнік”, “Радіо Росії”), а також електронні та друковані ЗМІ	Поширення панічних настроїв в суспільстві, провокування військового конфлікту з метою порушення територіальної цілісності України з подальшою анексією її східних та південних територій

²⁰⁷ УЄФА не получила доказательств случаев коррупции при выборе стран-хозяйек Евро-2012 [Электронный ресурс] // Рос. газета. – 2010. – 27 нояб. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/10/27/uefa-anons.html>.

²⁰⁸ СМІ: Ливийских демонстрантов расстреливали украинцы [Электронный ресурс] // Сегодня.ua. – 2011. – 22 февр. – Режим доступа: <http://www.segodnya.ua/news/14225542.html>.

Продовження табл. 4.1

2017	Американські журналісти У.Брауд та Д.Сангер на основі матеріалів співробітника Міжнародного інституту стратегічних досліджень М.Елемана звинувачують Україну у постачанні КНДР двигунів для ракет середньої та дальньої дії “Hwasong-12/14” ²⁰⁹	Американська газета “The New York Times”	Провокація спецслужб Російської Федерації з метою прикриття своєї участі в ядерних і ракетних програмах тоталітарного режиму Північної Кореї
------	--	--	--

Цікавим прикладом у цій сфері є досвід уряду США, який з 2009 р. фінансує діяльність компанії “General Dynamics Information Technology”, спрямовану на розробку та впровадження проекту інформаційного блокування будь-яких антиамериканських настроїв (формування та реалізація стратегічних комунікацій), що поширюються мережею Інтернет. Цей проект дістав назву “Trans Regional Web Initiative” (Міжрегіональна веб-ініціатива), який за допомогою створеної мережі інформаційних порталів справляє цілеспрямований вплив на масову свідомість, поширюючи необхідні метанаративи англійською, арабською, французькою, іспанською, португальською, китайською, грузинською, вірменською, азербайджанською, російською, малайською, тайською та індонезійською мовами для реалізації стратегічних завдань у контексті державної політики США (наприклад висвітлення політичних, наукових, культурних подій у світі з “потрібною” уряду точки

²⁰⁹ North Korea’s Missile Success Is Linked to Ukrainian Plant, Investigators Say [Electronic resource] // The New York Times, Aug., 14, 2017. – Made of access: <https://www.nytimes.com/2017/08/14/world/asia/north-korea-missiles-ukraine-factory.html>.

зору)²¹⁰. В умовах стрімкого розвитку цифрових технологій наступальні інформаційні операції в рамках спрямованих інформаційних кампаній повинні стати ефективними інструментами ведення сучасної інформаційної війни проти будь-яких супротивників, які намагаються дезорганізувати державне управління, загрожують національній безпеці та зазіхають на територіальну цілісність країни.

4.3. Маніпулятивні технології впливу на масову (суспільну) свідомість та несвідомість

Тема інструментів та засобів маніпулювання масовою свідомістю в контексті реалізації наступальних інформаційних операцій особливої актуальності набула в науковій літературі^{211, 212}, ЗМІ та соціальних мережах після виходу у 2010 р. на американський книжковий ринок бестселера Г. Блека “Вікно Овертона”. Дискусія відбувається навколо можливості існування однойменної технології впливу на суспільство, яку, наприклад, А. Гуліватенко в контексті соціально-філософської практики вважає “методологією соціально-інформаційного управління людиною та відповідно суспільством у частині зміни ставлення суспільства до колись абсолютно заборонених тем у бік абсолютно прийнятних”²¹³.

²¹⁰ Military spends \$10M to build Web sites aimed at squelching anti-US messages [Electronic resource] // Network World. – Made of access: <http://www.networkworld.com/news/2009/090809-anti-us-websites.html>.

²¹¹ Володенков С. В. “Окно Овертона” – манипулятивная матрица политического менеджмента / С. В. Володенков, С. Н. Федорченко // Обозреватель = Observer. – 2015. – № 4 (303). – С. 83–93.

²¹² Дзугаев К. Г. К вопросу об определении понятия “Окна Возможностей” / К. Г. Дзугаев // Вестник Северо-Осетинского государственного университета им. К. Л. Хетагурова. Общественные науки. – 2015. – № 2. – С. 27–31.

²¹³ Гуліватенко А. П. “Окно Овертона” в социально-философской практике / А.П. Гуліватенко // Новая наука: теоретический и практический взгляд. – 2015. – № 1. – С. 49–53.

На думку російського блогера К. Мямліна, “у межах Вікна Овертона ідеї можуть або не можуть широко обговорюватися, відкрито підтримуватися, пропагуватися, закріплюватися законодавчо. Вікно рухають, змінюючи тим самим амплітуду можливостей, від стадії “неможливе”, тобто абсолютно вороже суспільній моралі, повністю огидне, до стадії “актуальна політика”, тобто вже обговорене широким загалом, прийняте масовою свідомістю і закріплене в законах”²¹⁴.

У 2014 р. російський кінорежисер М. Міхалков в авторській телевізійній програмі “Бессогон-ТВ” вперше популяризує для багатомільйонної аудиторії каналу “Росія-24” тему загрози змін людських цінностей у будь-якій країні на прикладі поступової легалізації канібалізму за допомогою реалізації “американської технології Вікна Овертона”, проводячи паралелі з узаконенням у Європі одностатевих шлюбів та евтаназії. Однак існують й інші погляди щодо існування такої технології та застосування її на практиці. Так, Є. Резниченко вважає, що, по-перше, легалізація “неймовірного” за п’ять кроків не є науковою теорією, а лише пропагандистською ідеєю зацікавлених консерваторів, а, по-друге, не є реально працюючою технологією, оскільки в науковому середовищі ніхто не досліджував її працездатність²¹⁵.

На думку представників “несистемної” російської опозиції, сам Дж. Овертон у своїх наукових роботах ні про

²¹⁴ Мямлин К. Технология уничтожения: “Окно Овертона”. И возможность противостояния дегенерации [Электронный ресурс] / К. Мямлин // Ин-т высокого коммунитаризма, 2014. – Режим доступа: http://communitarian.ru/publikacii/novyyu_mirovoy_poryadok_metody/tehnologiy_a_unichtozheniya_okno_overnona_i_protivostoyanie_degeneracii_13052014.

²¹⁵ Резниченко Є. Фейк Овертона: технологія зміни суспільства, якої не існує [Електронний ресурс] / Євгенія Резниченко // Медіакритика, 2014. – Режим доступу <http://www.mediakrytyka.info/za-scho-krytykuyut-media/feyk-overnona-tekhnologiya-zminy-suspilstva-yakoyi-ne-ismuye.html>.

яку подібну теорію, концепцію чи модель не згадує, а американські критики й взагалі вважають, що “ця теорія спеціально створена для параноїків і божевільних правих, які думають, що Обама є тоталітарним марксистським диктатором, втратив глузд на тлі світового панування, а Вікно Овертона є надуманою теорією, яка маскується під прорив у розумінні політики”²¹⁶.

Відомий політтехнолог Дж. Овертон, віце-президент (1992-2003 рр.) Макінського науково-освітнього центру державної політики (Макіно-Айленд, Мічіган, США) вважав, що лише певні продукти та результати вироблення державної політики будуть позитивно (політично) прийнятними для суспільства.

Концепція “Вікно Овертона” була розроблена ним усередині 90-х рр. у вигляді моделі вибору виробником (суб’єктом) державної політики альтернативних варіантів (можливостей) управлінських рішень, прийнятних для суспільства. Зазначена “model of policy change” є механізмом обґрунтування змін (або того, яким чином відбуваються зміни) державної політики внаслідок змін громадської думки. Межі (рамки) прийнятності варіантів “Вікна Овертона” (або “Вікна політичних можливостей”) визначаються доцільністю діяльності безпосередніх виробників політики від імені держави з метою одержання ними максимальної підтримки від електоральних мас.

За Дж. Овертоном, у певний момент часу відкрито певне “Вікно можливостей”, межі якого визначені станом розвитку масової свідомості або соціальними потрясіннями під впливом певних подій (революцій, війн,

²¹⁶ “Окна Овертона”. Правда и вымысел [Электронный ресурс] / Livejournal, 2014. – Режим доступа: <http://nousaction.livejournal.com/6002.html> .

катастроф, епідемії тощо). Якщо “політик вміє відчувати ці рамки і одночасно вміє з них не випадати, то він буде успішним, якщо ж політик не бачить обмежень вікна політичних можливостей і випадає з нього, пропонуючи те, до чого суспільство не готове, то він неминуче буде програвати на політичній арені”²¹⁷.

“Вікно Овертона” трансформується або рухається в тому разі, коли необхідно застосувати різні або нові ідеї змін, які виникають не у влади, а в суспільстві, яке цю владу обирає. Інакше кажучи, “Вікно політичних можливостей”, на думку її автора, містить у собі не ті заходи, які вважали би ефективними самі суб’єкти вироблення державної політики, а ті, які вони б могли реалізувати для того, щоб забезпечити підтримку суспільства собі або політичній силі, яку вони представляють.

Крім того, концептуальна модель “Вікна Овертона” використовується на практиці у США деякими аналітичними центрами органів влади, політичних партій, недержавних організацій з метою моделювання альтернативно-необхідних змін (їх послідовність та взаємозв’язок) у виробленні державної політики щодо конкретних галузей (освіти, енергетики, соціального захисту, безпеки тощо).

Дж. Овертон вважав, що будь-яка сукупність послідовних заходів щодо реалізації політики для конкретної сфери/галузі може бути організована від мінімального до максимального втручання держави ²¹⁸. Між її

²¹⁷ “Окна Овертона”. Правда и вымысел [Электронный ресурс] /. Livejournal, 2014. – Режим доступа: <http://nousaction.livejournal.com/6002.html>.

²¹⁸ Lehman J. The Overton Window [Electronic resource] / Joseph Lehman // Mackinac Center for Public Policy, 2010. – Made of access: <https://www.mackinac.org/12887>.

невтручанням та монополією “крок за кроком” розташовується деталізований спектр альтернативних заходів, що змінюють державну політику від однієї “крайності” в іншу. Відповідно до настроїв суспільства (після аналізу громадської думки обраної цільової аудиторії) в межі “Вікна політичних можливостей” потрапляють суміжні альтернативи щодо реалізації політики, які у певний період є прийнятними для населення. Зрозуміло, що поза межами “вікна” перебувають ідеї політично неприйнятні (ризиковані) на певний момент часу, але згодом ситуація може змінитися через зміну настроїв у суспільстві, а тому й “вікно” може або рухатися (вгору чи вниз), або трансформуватися в розмірі, охоплюючи більшу чи меншу кількість альтернатив (суміжних державно-управлінських, політичних рішень), змінюючи можливе на неможливе, й навпаки (рис. 4.1).

Однією з функцій концептуальної моделі Дж. Овертона є не тільки обґрунтування вибору альтернатив, а й розробка ефективних витрат (механізмів) вироблення державної політики (ухвалення державно-управлінських рішень), що існують у певний період часу, які, будучи політично неможливими зараз, у майбутньому стануть політично немінучими (прогнозовано потраплять у рамки “Вікна політичних можливостей”). Саме прогнозування фокуса (спектра) майбутніх зрушень державної політики дає змогу керівникам органів влади здійснювати належне стратегічне врядування поряд із ситуативним обранням тієї чи іншої альтернативи на догоди змінам настрою у суспільстві.

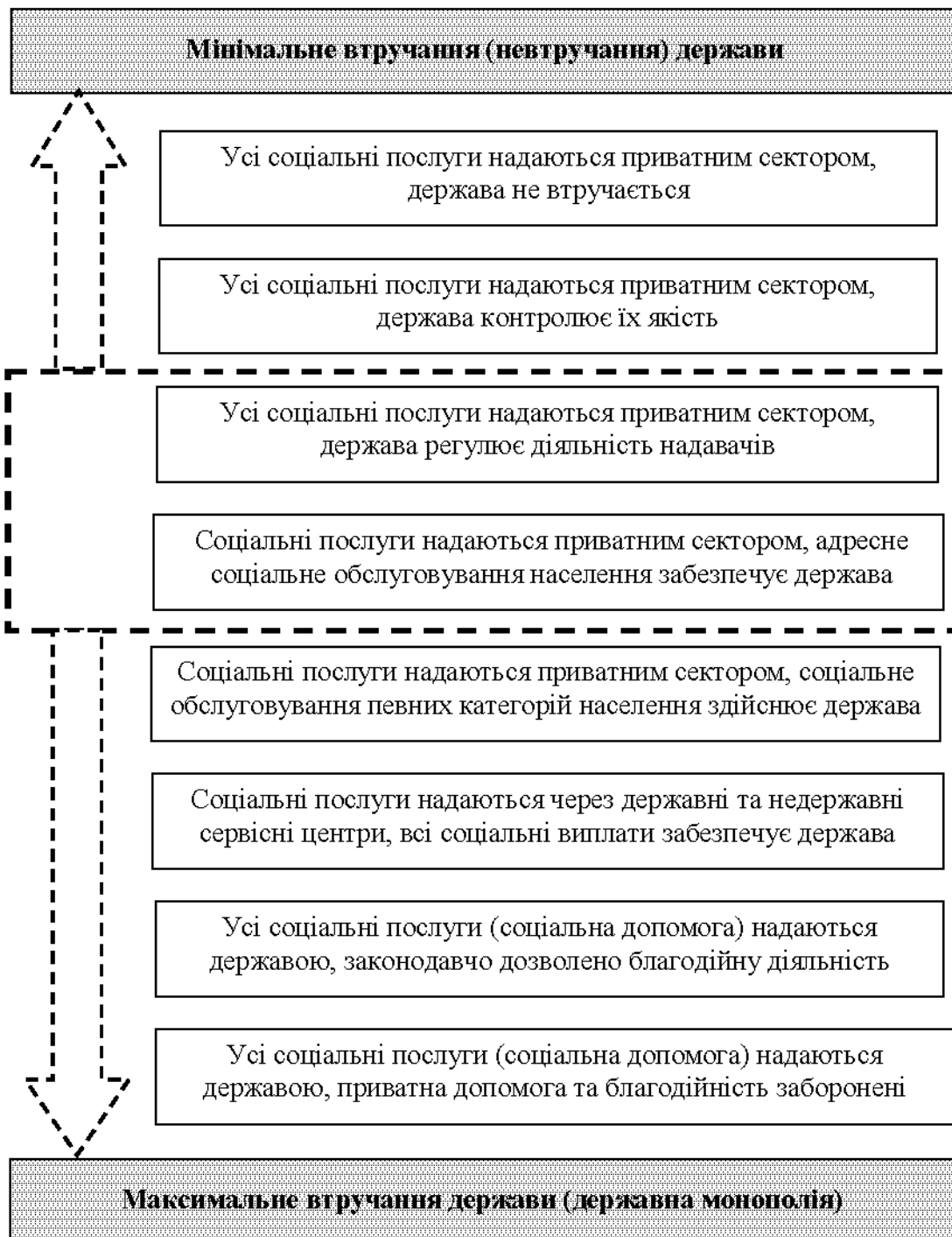


Рис. 4.1. Модель застосування “Вікна Овертона” щодо вироблення прийнятної для суспільства державної політики у сфері надання соціальних послуг²¹⁹

²¹⁹ Карпенко О. “Вікно Овертона” як універсальна модель вибору суспільно-орієнтованих управлінських рішень / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 4 (68). – С. 37–41.

“Вікно Овертона” є певним “меню вибору” для тих, хто бажає впливати на процеси вироблення (формування та реалізації) державної політики. Існують випадки, коли суб’єкти влади (політики) законодавчо унормовують політичні рішення поза межами “вікна можливостей”, але це ефективно є лише в тому разі, коли вони є безперечними лідерами країни, в іншому разі вони можуть бути непопулярними серед населення, що спричинить його відповідний спротив.

Наприклад, ухвалення 16 січня 2014 р. Верховною Радою України “диктаторських” законів, що обмежували права громадян, спровокувало спротив однієї частини населення країни, унаслідок чого відбулася зміна влади, або скасування закону щодо статусу російської мови в Україні спричинило спротив іншої частини населення та стало серед іншого каталізатором військових дій, що призвело до порушення територіальної цілісності країни.

Незалежно від того, хто саме “рухає вікно”, різким політичним змінам завжди передують соціальні зміни, що спричинені певними потрясіннями суспільства незалежно від того, хто чи що їх провокує. У разі, коли переважна більшість суспільства об’єднана навколо обґрунтованих принципів, цінностей або загальної ідеї, влада консолідовано (провладні політичні сили об’єднуються) формулює цілі та реалізує відповідні завдання державної політики. Консолідовані ідеї (принципи, цінності) є потужною силою впливу на майбутнє, тому політики, які хочуть керувати суспільним розвитком, повинні формувати та інвестувати їх у суспільство. Натомість неможливо

одразу впровадити певну ідею реформування в процес вироблення державної політики, наприклад одразу ухваливши певні законні та підзаконні акти (що часто робиться в Україні на догоду певних лобістських груп).

Суспільство потребує певного часу для усвідомлення цієї ідеї, інакше кажучи, необхідно сформувати відповідну громадську думку шляхом застосування певних технологій впливу на масову свідомість/несвідомість. Таким чином, будь-яка мета застосування “Вікна Овертона” пов’язана із поступовими змінами масової свідомості/несвідомості (підсвідомості). За Дж. Овертоном, “вікно” рухається з метою впровадження нових ідей стосовно реалізації державної політики, які продукує тільки суспільство, однак тут можна із цим не погодитися. Поділяючи думки його послідовників та інтерпретаторів Д. Лемана й Г. Блека, зосередимо увагу на універсальності моделі, яка є відкритою та може працювати й у зворотний бік.

Дуже часто альтернативи поза межами “вікна” є, на думку суб’єкта реалізації державної політики, більш розумними, раціональними та ефективними, але непопулярними серед населення (наприклад: підвищення пенсійного віку, скорочення соціальних виплат, підвищення комунальних тарифів, легалізація наркотиків тощо), тому необхідно застосувати технології впливу на громадську думку з метою одержання прийняттого для політика результату. Як зазначалось вище, на думку Дж. Овертона, політики не визначають самостійно те, що може бути політично прийнятним, реагуючи своєю діяльністю тільки на запити суспільства. Натомість практика застосування

технологій маніпулювання масовою свідомістю/несвідомістю доводить інше: суб'єкти вироблення державної політики можуть успішно рухати “вікно”, змінюючи спектр прийнятності реалізації політичних можливостей, впливаючи на суспільство безпосередньо (наприклад, через доведення до масової свідомості правдивої та об'єктивної інформації щодо справжніх причин необхідності ухвалення непопулярних рішень) чи опосередковано (наприклад через застосування маніпуляцій з підсвідомим/несвідомим).

У рамках геополітичних протистоянь в умовах поновлення світової біполярності, з одного боку, та глобалізаційних процесів – з другого, використання маніпулятивних технологій як засобу справляння інформаційного впливу дає змогу змінювати не тільки масову свідомість, а й соціальну поведінку окремої людини. Маніпуляція колективним свідомим/несвідомим є, насамперед, спрямованим впливом на психіку кожного індивіда з метою формування потрібної для маніпулятора громадської думки з певних питань та провокування у суспільстві необхідних йому свідомих/несвідомих дії.

Комунікація здійснюється за допомогою інформації. Інформація в процесі комунікації – це завжди вплив на психіку суб'єкта. В епоху інформаційної віртуальної реальності виникає багато таємниць, які закладені психікою людини в процесі інформаційної обробки мозком на рівні несвідомого. Політика як мистецтво управління є комунікацією між її суб'єктами, де виникає прихована взаємодія між свідомою діяльністю політиків, та людським несвідомим. Політика завжди пов'язана із забезпеченням потреб та інтересів людей у контексті

реалізації владних функцій та діяльності інститутів громадянського суспільства²²⁰.

Соціально-психологічна інформація зумовлює поєднання певних знань, повідомлень, фактів про стан, функціонування і тенденції розвитку об'єктно-суб'єктних, суб'єктно-об'єктних та суб'єктно-суб'єктних відносин, що виникають у суспільстві. Інакше кажучи, певний систематизований та обґрунтований масив такої інформації є системою знань про потреби, інтереси, почуття, настрої, думки, мотиви діяльності та поведінку людей. Це й відомості про традиції, звичаї, символи, ритуали, що формують ментальність національного характеру та фундаментальні цінності культури.

Інформація, що надається фахівцями, які здійснюють відповідну інформаційно-комунікативну діяльність через ЗМІ, має соціально-психологічний характер. Процес комунікації стає процесом управління з боку медіакратії, при цьому в разі розриву довірчих відносин суспільства та ЗМІ виникає комунікативна криза.

Інформаційна влада – це новий вид влади з позиції соціального і комунікативного психоаналізу. Тому суб'єктам управління необхідно завжди враховувати потреби та інтереси суспільства – вмотивовано впливати не тільки на масову свідомість, а й на підсвідомість, тобто ефективно “закладати” (або “витісняти”) із свідомого в підсвідоме (несвідоме) під впливом емоційного сприйняття певної події необхідну інформацію, яка в

²²⁰ Карпенко О. В. Маніпулятивний вплив на колективну підсвідомість як загроза інформаційній безпеці України // О. В. Карпенко, С. О. Шайхет // Актуальні проблеми менеджменту зовнішньоекономічної діяльності підприємств України в контексті євроінтеграційних процесів : зб. матеріалів II Всеукр. наук.-практ. Інтернет-конф., 26 жовт. 2016 р., Миколаїв. – Миколаїв : МНУ імені В.О. Сухомлинського, 2016. – С. 93–95.

майбутньому у певний кризовий момент зможе повернутись у свідоме об'єкта управління та спричинити певні, необхідні для суб'єкта управління, дії.

Дослідження наукової літератури ²²¹, ²²² стосовно процесів ведення інформаційно-психологічних війн, соціального психоаналізу, створення міжетнічних конфліктів у разі морально-психологічного впливу потенційного противника з використанням потужних інформаційних впливів для обробки громадської думки, а також аналіз загальновідомих маніпулятивних засобів реалізації державної інформаційної політики в різних країнах світу дають підстави висунути гіпотезу про те, що закони несвідомого широко використовуються багатьма акторами сучасних PR-кампаній.

В умовах цифрового суспільства перед правлячою елітою в країні, тобто перед владою, завжди виникатиме нова спокуса управління інстинктами народних мас за допомогою маніпулювання свідомістю та через експлуатацію несвідомого. Інформаційно-психологічна зброя є максимально руйнівним засобом впливу, тому наочним завданням щодо ефективного існування громадянського суспільства є оволодіння кожним мислячим індивідом ефективними засобами захисту від маніпулювання для того, щоб вижити в умовах ведення сучасних гібридних війн.

Свідомість – це раціональне сприйняття, відображення, відчуття та засвоєння того, що відбувається в дійсності, натомість особливістю колективного

²²¹ Володенков С. В. “Окно Овертона” – манипулятивная матрица политического менеджмента / С. В. Володенков, С. Н. Федорченко // Обозреватель = Observer. – 2015. – № 4 (303). – С. 83–93.

²²² Попов В. Д. Тайны информационной политики (социокommунікативный психоанализ информационных процессов): монография / В. Д. Попов. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 300 с.

несвідомого, на думку В.Попова ²²³, є наявність “автономного психологічного фонду”, який складається з досвіду попередніх поколінь людства. Прикладами несвідомого можуть бути принцип соціальної справедливості, жага до накопичення (приховування) чи так званий інстинкт “стадного відчуття”. Забуті свідомістю ідеї, які витіснені часом у поле несвідомого, продовжують існувати. Людина не може самостійно (за власним бажанням) їх відтворити, оскільки вони перебувають за порогом свідомості, нижче від порога пам’яті, але звідки можуть повернутися у свідоме в будь-який момент, іноді через багато років забуття. Відтворення у свідомості забутих ідей несвідомого відбувається під впливом певних соціальних збудників, які акумулюються на тлі певних подій, явищ, фактів тощо.

Свідомим є сприйняття, яке відбувається як зовні, так і всередині нас, оскільки основу свідомого становлять почуття та відчуття від взаємодії з реальним світом. Сьогодні більшість суб’єктів інформаційного впливу не усвідомлює, які наслідки для людей має продукована ними інформація, що потрапляє до масової свідомості, наскільки довго вона перебуває у несвідомому, та коли за яких обставин, під впливом яких емоцій вона знов зможе повернутися до свідомості. Однак досвідчені маніпулятори ефективно працюють з колективним несвідомим, наприклад штучно пропагуючи факти про природність одностатевих відносин чи способу життя без дітей (“child free”), які під впливом різних емоцій та конкретних обставин витісняються у несвідоме (заносяться у

²²³ Попов В. Тайны информационной политики (социокommунікативный психоанализ информационных процессов): монография / В. Попов. – М.: Изд-во РАГС, 2007. – 300 с.

підсвідоме), звідки згодом, за певних умов, повертаються у свідомість певного індивіда.

Більшість інформації, що розповсюджується, має ситуативно-тимчасовий характер і лише усвідомлюється людиною, але буває й така інформація, що спричиняє сильні переживання, провокує стрес, який витісняє цю інформацію в колективне несвідоме. Згодом, під впливом певних технологій, наприклад, нейролінгвістичного програмування, до свідомості можуть знов повернутись несвідомі бажання та думки. Наскільки потужними є внутрішні переконання (в тому числі моральні принципи, виховання, цінності тощо), настільки ж сильнішим відбувається спротив переходу змісту несвідомого в свідоме. В період соціальних потрясінь (воєн, революцій, голодоморів, геноцидів, реформ тощо) в несвідомому накопичується значна кількість комплексів, прагнень, бажань, які доповнюються завжди існуючими інстинктами.

Дії досвідченого маніпулятора спрямовані на те, щоб упродовж проведення певної комунікативної кампанії за допомогою засобів впливу на суспільство (ЗМІ, Інтернет) у потрібний момент часу зруйнувати роботу механізму спротиву для того, щоб потрібний контент несвідомого стрімко потрапив у свідоме, призводячи до змін громадської думки та неминуче провокуючи відповідні процеси в суспільстві.

Таким чином, механізмом спротиву є особистісні переконання індивіда стосовно тієї чи іншої ідеї. Залежно від характеру подразника і сфери несвідомого у свідомість потрапляють як негативні, так і позитивні складові (наприклад ентузіазм, самопожертва).

Колективне несвідоме може бути як руйнівником (спричинювати революції, повстання, погроми тощо), так

і творцем (патріотизм, героїзм, національна свідомість тощо).

Ціннісною складовою механізму спротиву потрапляння до свідомості негативного вмісту несвідомого є совість, яка виконує функцію цензора. Якщо мораль і совість певної частини людей втрачено, відкривається простір для маніпулювання свідомістю, продажу істини за матеріальні блага, корупції та хабарництва. Таким чином, з метою керування несвідомим необхідно за допомогою певних технологій (засобів) подразнення поширювати у свідомість певну інформацію, для того щоб запуснути роботу механізмів витіснення із свідомого у несвідоме або спротиву потрапляння із несвідомого у свідоме, з метою одержання заздалегідь спланованого результату на рівні мотивації поведінки людей.

Прикладом впливу на механізми спротиву (витіснення) є формування нескінченного потоку негативної інформації (наприклад про катастрофи, вбивства тощо). Це призводить до того, що людина, при звичайвись до постійних катаклізмів, у своїх переконаннях усвідомлює насильство та жорстокість як звичайну норму сучасного суспільства (механізм спротиву атрофується), а його несвідоме починає породжувати насильство конкретного індивіда відносно інших. Натомість колективне несвідоме базується не тільки на інстинктах, а й на історичній пам'яті, родових, кланових та релігійних традиціях, прообразах, міфах та національній ментальності. За допомогою впливу технології маніпулювання та зомбування на об'єктивні закони несвідомого людина стає керованою, навіть не усвідомлюючи цього.

РОЗДІЛ 5. ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА СКЛАДОВА УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

5.1. Організаційні засади діяльності інформаційно-комунікативних підрозділів виконавчих органів рад

Довіра до діяльності органів місцевого самоврядування здебільшого залежить від того, наскільки ефективно буде працювати інформаційно-комунікативний підрозділ виконавчих органів місцевої ради.

Можливість створення інформаційно-комунікативних підрозділів органів місцевого самоврядування передбачена безпосередньо Законом України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”²²⁴.

Інформаційно-комунікативні підрозділи в системі виконавчих органів рад відповідно до ст.6 Закону можуть створюватися у формі інформаційних управлінь, інформаційно-аналітичних служб, прес-служб, прес-центрів, управлінь і центрів громадських зв’язків, прес-бюро, апаратів прес-секретарів та апаратів прес-аташе. Інакше кажучи, назва такого підрозділу може бути різною, але функціонально згідно із згаданим вище Законом вони мають відповідати за збирання, аналіз, обробку та оперативне надання інформації засобам масової інформації²²⁵.

²²⁴ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/539/97-%D0%B2%D1%80>.

²²⁵ Там само.

Законом України “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації” визначено, що для висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування інформаційні служби мають право використовувати такі форми підготовки та оприлюднення інформації:

1) випуск і поширення бюлетенів (спеціальних бюлетенів), прес-релізів, оглядів, інформаційних збірників, експрес-інформації тощо;

2) проведення прес-конференцій, брифінгів, організація інтерв'ю з керівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування для працівників вітчизняних і зарубіжних засобів масової інформації;

3) підготовка і проведення теле- і радіопередач;

4) забезпечення публікацій (виступів) у засобах масової інформації керівників або інших відповідальних працівників органів місцевого самоврядування;

5) створення архівів інформації про діяльність органів місцевого самоврядування;

6) інші форми поширення офіційної інформації, що не суперечать законодавству України²²⁶.

Зазначимо, що ці функції інформаційно-комунікативних підрозділів стосуються лише висвітлення діяльності органів місцевого самоврядування. Однак функціональне призначення такого інформаційно-комунікативного підрозділу значно ширше: здійснення як

²²⁶ Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 23 верес. 1997 р. № 539/97-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/539/97-%D0%B2%D1%80>.

інформаційної, так й аналітичної (або інформаційно-аналітичної) та комунікативної (райтерської) діяльності. У широкому розумінні під інформаційно-аналітичною діяльністю розумітимемо процес збирання та обробки інформації. Щодо аналітичної (інформаційно-аналітичної) діяльності підрозділу органу місцевого самоврядування, то це поняття може бути визначене як вид управлінської діяльності, яка передбачає:

1) моніторинг інформації, що стосується органів самоврядування та громади в цілому;

2) установлення основних тенденцій, закономірностей суспільного розвитку в соціальній, економічній, політичній площині;

3) виявлення в цих тенденціях сфер інтересів громади та органів самоврядування;

4) підготовку пропозицій до реагування (або альтернативних варіантів реагування) на суспільні виклики з боку органів самоврядування;

5) підтримку рішень органів місцевого самоврядування (у формі інформаційно-аналітичного супроводу, оцінки ризиків від рішення органу самоврядування, контролю за реалізацією рішення, відслідковування реакції на дії органів). Інакше кажучи, за підтримки управлінського рішення інформаційно-аналітична діяльність виконує кілька основних функцій: прогнозування, планування, підготовка до прийняття управлінського рішення;

6) розробку чи замовлення на розробку методичних матеріалів.

Аналітична діяльність інформаційно-комунікативного підрозділу має базуватися на здійсненні моніторингу

інформації з відкритих і закритих джерел. При відслідковуванні інформації необхідно перевіряти інформацію на відповідність кільком критеріям:

- достовірність (підтвердження інформації фактом);
- об'єктивність (підтвердження інформації з кількох джерел);
- своєчасність (оперативність).

Моніторинг інформації включає:

1) моніторинг рішень органів державної влади та органів місцевого самоврядування (інформаційні стенди, інтернет-сайти органів влади, публікації в комунальних і державних ЗМІ);

2) моніторинг інформації, що публікується місцевими засобами масової інформації (моніторинг місцевих ЗМІ) (мається на увазі публікації про події і явища, які становлять інтерес для органів місцевого самоврядування);

3) моніторинг публічно оголошених заяв представників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, партійних організацій, знакових фігур бізнес-середовища (прес-конференції, публікації в ЗМІ, на інтернет-ресурсах);

4) моніторинг інформації, що публікується центральними ЗМІ, яка стосується конкретної громади.

У процесі моніторингу інформації доцільно звертати увагу на такі ризики для діяльності органів місцевого самоврядування (примірний перелік ризиків, які можуть аналізуватися службами зі зв'язків з громадськістю):

1) економічні ризики: скорочення планових надходжень до бюджетів; прийняття економічно необґрунтованих рішень з відчуження об'єктів державної

чи комунальної власності; зниження інвестиційної активності;

2) соціальні ризики – погіршення соціального стану громадян та недотримання соціальних стандартів (у тому числі зростання заборгованості із заробітної плати, масове звільнення працівників підприємств, недофінансування видатків на виконання делегованих повноважень органів влади та ін.);

3) ризики політичного характеру: акції масового протесту (пікетування, мітинги тощо), переростання акцій масового протесту в нелегітимні форми (перекриття вулиць, перешкоджання роботі органів публічної влади тощо);

4) конфліктні ситуації у взаємовідносинах органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; ведення спланованих маніпулятивних інформаційних кампаній, спрямованих на компрометацію посадових осіб місцевого самоврядування.

Інформаційно-аналітичною складовою (або продуктом) діяльності зазначених підрозділів, на нашу думку, вважається:

1) розробка позиційних матеріалів органу місцевого самоврядування щодо суспільно важливих проблем;

2) підготовка аналітичних записок у порядку службової субординації щодо реагування на суспільні виклики відповідно до компетенції органу;

3) підготовка проектів рішень органу за дорученням керівника органу;

4) підготовка тез і текстів публічних виступів керівника органу, інших посадових осіб, уповноважених представляти позицію органу;

5) підготовка проектів заяв, звернень органу місцевого самоврядування до визначених цільових груп громади (члени громади, недержавні інститути, бізнес-середовища, політичні партії тощо);

6) підготовка прес-релізів для ЗМІ, інформаційно-аналітичних довідок, публікацій у ЗМІ;

7) підготовка звітів про діяльність служби.

Натомість райтерська (комунікативна) діяльність інформаційно-комунікативних підрозділів в основному зосереджена на підготовці: статей (матеріалів) у центральних, регіональних та місцевих ЗМІ; офіційних заяв уповноважених осіб органів місцевого самоврядування (як правило, тематичних); інтерв'ювання осіб (у тому числі написання відповідей на запитання), уповноважених представляти позицію органу місцевого самоврядування.

Важливим при підготовці текстів є: визначення основної ідеї, пошук фактичного матеріалу, виклад основного матеріалу, висновки. У деяких випадках неодмінною складовою є офіційна оцінка ситуації. Інакше кажучи, кожен текст являє собою логічне та завершене міркування.

Текст має відповідати таким *критеріям*:

1) актуальність, своєчасність інформації та реагування (це означає, що підготовлений текст доповіді, виступу має бути чітко прив'язаний до інформаційного приводу);

2) компетентність;

3) конструктивність пропозицій та відповідь на запитання “Як зробити?”.

Визначимо основні рекомендації до підготовки текстів працівниками (райтерами) інформаційно-комунікативних підрозділів:

1) необхідно опрацювати значно більше джерел, ніж ті, які увійдуть в кінцевий зміст (“тіло”) матеріалу. Це дає можливість автору “вільно” почувати себе в темі, усунути можливі прогалини у знанні теми. Такими джерелами можуть бути: інформація кваліфікованих спеціалістів органів публічної влади (яка одержується через проведення необхідних консультацій); робота з нормативно-правовими актами (наприклад через офіційний портал Верховної Ради України), інтернет-пошук, офіційні статистичні дані через Держкомстат (www.ukrstat.gov.ua);

2) у матеріалі повинна бути на належному рівні наведена доказова база (наявність статистичної інформації – цифр, посилання на експертні оцінки, на публічні заяви офіційних осіб, соціологічні дослідження);

3) усі дані, які стосуються статистичних показників, правової інформації, історичних фактів, посилання на цитати осіб у тексті тощо мають бути правильно сформульовані та пройти детальну перевірку на достовірність;

4) необхідно максимально уникати аббревіатур та незрозумілих скорочень;

5) у публікаціях слід вживати асоціативні образи (особливо при формулюванні заголовків);

6) публікації мають бути написані зрозумілою мовою та бути легкими для сприйняття, при цьому образність не повинна перевантажувати текст (не більше 2–3 образів).

Типовими інформаційними приводами, по яких мають готуватися матеріали, можуть бути:

- 1) дії, заяви політичних груп (партій, фракцій, політичних лідерів);
- 2) акти та дії органів публічної влади, рішення судів;
- 3) заяви вищих посадових осіб, народних депутатів України, які можуть мати негативні наслідки (потенційні загрози або ризики) для життєдіяльності громади та функціонування місцевих органів влади;
- 4) діяльність бізнес-структур;
- 5) корупція в органах публічної влади;
- 6) загальні проблеми України, областей, об'єднаних територіальних громад тощо.

Матеріали та заходи, які готують інформаційно-комунікативні підрозділи виконавчих органів місцевих рад, можна умовно поділити на іміджеві, інформативні та роз'яснювальні. Згідно із Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" кожна місцева рада самостійно формує структуру апарату виконавчих органів, відповідно виключно до її компетенції віднесено й створення інформаційно-комунікативних підрозділів. Однак єдиного методологічного підходу до формування таких підрозділів не існує²²⁷.

Разом з тим на основі аналізу практичного досвіду авторів дослідження наведемо такі рекомендації щодо структурної побудови інформаційно-комунікативного підрозділу апарату виконавчого органу ради:

- 1) у підрозділі доцільно інтегрувати інформаційну, аналітичну (інформаційно-аналітичну) та комунікативну

²²⁷ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП "Укртехінформ" – Київ : [б. в.], 2013. – С. 159–160.

діяльність (зв'язки з громадськістю), що пов'язано із спільним предметом, суб'єктами та об'єктами їх діяльності, передусім із взаємодією з таким специфічним громадським інститутом, як засоби масової інформації;

2) інформаційно-аналітична діяльність щодо процесів зовнішнього середовища (тобто всіх явищ і подій життя громади чи адміністративно-територіальної одиниці) в розрізі структурних одиниць (відділ, сектор, посадова особа) має поділятися за функціональним принципом – на моніторингову, аналітичну, інформаційну (робота з різними джерелами інформації та її поширенням). Функціональні повноваження зі зв'язків з громадськістю доцільно поділяти за об'єктами: на структурні одиниці мають покладатися функції зв'язків з політичними партіями, громадськими організаціями, іншими інститутами громадянського суспільства;

3) необхідно звернути увагу на забезпечення якісного кадрового добору посадових осіб інформаційно-комунікативних підрозділів, насамперед їх керівників. Це мають бути люди, впізнавані і авторитетні у журналістському середовищі, професійно підготовлені. Професіоналізм керівника підрозділу означає наявність профільної освіти (бажано державно-управлінської, журналістської, політологічної, юридичної), досвіду роботи, компетенцій із написання інформаційних і аналітичних матеріалів, володіння базовими знаннями у бюджетному процесі, земельному законодавстві, наявність належних управлінських (менеджерських) навичок тощо. Поширена практика призначення на ці посади публічних (популярних) осіб громади. На нашу думку, це хибний підхід; оскільки керівник

інформаційного підрозділу не повинен “конкурувати” в публічному просторі з керівниками органу.

Закономірно, що, спеціалізуючись на зв'язках із зовнішнім (громадським) середовищем, інформаційно-комунікативний підрозділ значною мірою працює з різними інформаційними ресурсами, зокрема інформаційними матеріалами ЗМІ, політичних партій, громадських організацій та інституцій. Разом з тим помилково вважати, що інформаційно-комунікативний підрозділ – це лише підрозділ вивчення зворотних зв'язків.

Один з основних видів інформаційної роботи – ретрансляція посилів, інформації органу самоврядування, його посадових осіб, інформування про ініціативи органу, розробки, які ведуться в органі, тощо. У зв'язку із цим існує необхідність ефективної комунікації всередині апарату органу місцевого самоврядування, суб'єктом якої є інформаційно-комунікативний підрозділ. У цьому контексті є доцільним ухвалення радою відповідного Положення (як варіант – розпорядження міського голови), яким слід передбачити періодичне (щоденне, щотижневе, за потребою) подання інформації до інформаційно-комунікативного підрозділу про діяльність інших структурних підрозділів апарату органу місцевого самоврядування. Крім того, в кожному підрозділі апарату варто визначати відповідальну посадову особу, яка б оперативно надавала потрібну інформацію на запит інформаційно-комунікативного підрозділу, а також передбачити обов'язковість присутності представників інформаційно-комунікативних підрозділів на засіданнях, нарадах, які проводяться в органі місцевого самоврядування. Як варіант можна запропонувати такий

порядок взаємодії підрозділів апарату в інформаційній сфері:

1) підрозділи апарату за власною ініціативою можуть подавати свої пропозиції до інформаційно-комунікативного підрозділу щодо реагування на можливі суспільно значущі ризики;

2) підрозділи апарату щодня до визначеного керівником органу часу подають до інформаційно-комунікативного підрозділу необхідні інформаційні матеріали, які стосуються безпосередньої роботи підрозділу над важливими для членів територіальної громади проектами актів органів місцевого самоврядування, іншими документами, ініціативами;

3) підрозділи апарату на вимогу керівника інформаційно-комунікативного підрозділу зобов'язані негайно або в термін, що не перевищує 2 год., надавати інформацію відповідно до компетенції підрозділу;

4) у випадку, якщо йдеться про надання опрацьованої (аналітичної) інформації, термін установлюється керівником інформаційно-комунікативного підрозділу за погодженням з керівником підрозділу – виконавцем роботи. Всі службові конфлікти щодо взаємодії підрозділів апарату в інформаційній сфері врегульовуються в оперативному порядку керівником апарату або головою органу місцевої влади. Інформація структурних підрозділів апарату, а також пропозиції щодо інформаційного реагування органу місцевого самоврядування подаються до інформаційно-комунікативного підрозділу у вигляді службової записки відповідно до затвердженої в органі форми. Якщо надійшла неповна, неналежно опрацьована інформація, якщо вона містить недоліки

регулятивного характеру, керівник інформаційно-комунікативного підрозділу в усній або письмовій формі повідомляє про це керівника органу – виконавця або посадову особу-виконавця з вимогою виправити документ. При цьому відсутність реагування на зауваження є підставою для подання доповідної записки на ім'я керівника органу влади;

5) під час роботи над створенням певного інформаційного продукту інформаційно-комунікативний підрозділ може ініціювати створення комісій, експертних та консультативних робочих груп за участі представників інформаційного та інших підрозділів;

б) у випадку, якщо при проведенні прес-конференцій, брифінгів в органі місцевого самоврядування беруть участь фахівці структурних підрозділів апарату, керівник інформаційно-комунікативного підрозділу має право давати вказівки щодо форми і змісту висвітлення тих чи інших питань, що стосуються теми прес-конференції (брифінгу).

5.2. Медійна діяльність органів місцевого самоврядування

Засоби масової інформації на сьогодні, за загальним визнанням, є найефективнішим носієм інформації. Відповідно до ст. 22 Закону України “Про інформацію” “засоби масової інформації – це засоби, призначені для публічного поширення друкованої або аудіовізуальної інформації”. Стосовно ЗМІ у цьому випадку та відповідно до ст. 1 Закону України “Про друковані засоби масової

інформації (пресу) в Україні” будемо користуватися такою класифікацією:

1) друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) – газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем;

2) аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Крім того, ЗМІ залежно від засновника варто поділяти на державні (комунальні) та приватні^{228, 229}.

Ефективна робота органу місцевого самоврядування зі ЗМІ – запорука формування адекватної громадської думки про діяльність органу самоврядування, шлях до створення “режиму довіри” між громадянином та органом самоврядування. Разом з тим на законодавчому рівні засоби масової інформації формалізовані як механізм відкритості і прозорості влади. Тому одним з найвідповідальніших напрямів діяльності органу місцевого самоврядування в частині зв’язків з громадськістю є робота зі ЗМІ, оскільки це не лише “добра воля” органу самоврядування, а його обов’язок. У широкому розумінні функціональність роботи органу місцевого самоврядування зі ЗМІ може бути окреслена такими напрямками:

1) забезпечення відкритості і прозорості діяльності органу влади;

2) вивчення потреб (“актуальних проблем”) територіальної громади;

²²⁸ Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.

²²⁹ Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2782-12>.

3) підготовка громадської думки до прийняття того чи іншого рішення органу місцевого самоврядування;

4) роз'яснення положень рішень органів місцевого самоврядування, суті проблемних ситуацій у громаді тощо.

Законами України “Про інформацію”, “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”, “Про інформаційні агентства”, “Про телебачення і радіомовлення”, “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування” та іншими законодавчими актами передбачено визначене коло гарантій діяльності представників ЗМІ у взаємовідносинах з органами публічної влади та їх посадовими особами. Так, відповідно до ст. 26 Закону України “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні” журналісту надаються такі права:

1) право на вільне одержання, використання, поширення (публікацію) та зберігання інформації;

2) право на відвідування органів публічної влади, право бути прийнятим їх посадовими особами;

3) право на відкрите здійснення записів, у тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів, за винятком випадків, передбачених законом;

4) право на вільний доступ до статистичних даних, архівних фондів;

5) право на переваги на одержання відкритої за режимом доступу інформації;

6) право на безкоштовне задоволення запиту щодо доступу до офіційних документів;

7) при пред'явленні редакційного посвідчення чи іншого документа, що засвідчує його належність до

друкованого засобу масової інформації, право перебувати в районі стихійного лиха, катастроф, в місцях аварій, масових безпорядків, на мітингах і демонстраціях, на територіях, де оголошено надзвичайний стан, та ін²³⁰.

Крім того, ст. 24 Закону України “Про інформацію” встановлюється заборона на різного роду цензуру і втручання органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у діяльність засобів масової інформації²³¹. При тому ці норми взаємовідносин органу самоврядування та посадової особи захищені Кримінальним кодексом (далі – КК): відповідно до ст.171 КК України умисне перешкоджання законній професійній діяльності журналістів карається штрафом до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або арештом на строк до шести місяців, або обмеженням волі на строк до трьох років. Переслідування журналіста за виконання професійних обов’язків, за критику, здійснюване службовою особою, карається штрафом до двохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або обмеженням волі на строк до п’яти років, або позбавленням права обіймати певні посади на строк до трьох років²³².

Незважаючи на досить жорсткі законодавчі гарантії щодо надання інформації органами місцевого самоврядування засобам масової інформації, щодо цензури інформації, насправді це не гарантує їх

²³⁰ Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні [Електронний ресурс] : Закон України від 16 листоп. 1992 р. № 2782-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2782-12>.

²³¹ Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.

²³² Кримінальний кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс України; Кодекс, Закон від 5 квіт. 2001 р. № 2341-ІІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2341-14>.

конструктивної співпраці. Як приклад наведемо типову ситуацію: до заступника міського голови чи до інформаційно-комунікативного підрозділу органу місцевого самоврядування звертається журналіст з проханням про отримання оперативної інформації щодо кількості одиниць тролейбусного парку міста (ця інформація необхідна для підготовки журналістського матеріалу про заборгованість із зарплати працівників тролейбусних депо). Очевидно, не порушуючи норм чинного законодавства, посадова особа може дуже легко обмежити доступ до цієї інформації, попросивши написати письмовий інформаційний запит – відповідь на нього дається протягом 30 днів, коли актуальність цієї інформації для публікації зникне. Це означає, що моделі взаємовідносин органів місцевого самоврядування із засобами масової інформації можуть бути дуже різними.

Однак, на нашу думку, для органу місцевого самоврядування співпраця зі ЗМІ є взаємовигідною, оскільки, як уже зазначалося, вони є найшвидшим і найефективнішим комунікативним інструментом поширення інформації. Тому налагодження тісних конструктивних стосунків зі ЗМІ має бути пріоритетом у діяльності органів місцевого самоврядування. На нашу думку, можна виділити такі форми роботи зі ЗМІ, які варто активно використовувати головам громад, посадовим особам самоврядування, іншим представникам влади:

- 1) проведення періодичних індивідуальних зустрічей керівників органів місцевого самоврядування із засновниками, редакторами видань, журналістами (в тому числі в неформальній обстановці);

2) акредитація журналістів в органах місцевого самоврядування;

3) організація роботи прес-клубів при органах місцевого самоврядування;

4) організація інтерв'ю з керівником чи посадовими особами органу місцевого самоврядування, підготовка публікацій про орган самоврядування;

5) забезпечення присутності журналістів на заходах, організованих органом самоврядування;

6) оголошення конкурсів для журналістів (наприклад конкурс на краще висвітлення соціальних проблем);

7) підготовка прес-релізів, аналітичних довідок для представників ЗМІ;

8) організація прес-конференцій, брифінгів;

9) установа спрощеного режиму індивідуальних зустрічей посадових осіб органів місцевого самоврядування із журналістами, іншими представниками ЗМІ.

Усі ці форми роботи мають бути чітко визначені підзаконними актами на місцевому рівні. Прикладом такого документа в апараті виконавчого органу ради може бути Положення про порядок взаємодії органів; в самій раді це може бути розділ Регламенту місцевої ради, а до його структури мають входити обов'язкові розділи:

1) порядок надання інформації органу місцевого самоврядування для ЗМІ;

2) порядок індивідуальних зустрічей уповноважених осіб органу місцевого самоврядування або інших посадових осіб з представниками ЗМІ;

3) порядок акредитації представників ЗМІ в органі місцевого самоврядування тощо.

Крім того, в цих нормативних документах в обов'язковому порядку потрібно визначити уповноважених осіб, які можуть виступати від імені органу місцевого самоврядування у взаємовідносинах зі ЗМІ. На нашу думку, необхідно запроваджувати такі умови надання інформації для ЗМІ в апараті виконавчого органу місцевої ради:

1) інформацію для ЗМІ може надавати виключно голова громади та його заступники;

2) інформація надається на усний (телефоном чи під час індивідуальної зустрічі з журналістом) або письмовий (у тому числі переданий факсом) запит журналіста;

3) відповідь на запит уповноваженою посадовою особою надається виключно в письмовій формі;

4) будь-яка інформація щодо підтвердження чи спростування тієї чи іншої події, дій органу самоврядування, інформації про підготовку проекту рішення, видання рішення надається уповноваженою особою того ж дня у межах 2-4 год.;

5) у випадку, якщо інформація потребує додаткового вивчення, орган місцевого самоврядування дає відповідь у триденний термін з дня надходження запиту;

6) інформація про всі факти виконання запитів ЗМІ органами місцевого самоврядування оприлюднюється на сайті та на інформаційному стенді.

Стосовно індивідуальних зустрічей посадових осіб місцевого самоврядування з представниками ЗМІ потребують урегулювання кілька питань:

1) подання заявки журналістом на прийом до посадової особи і термін її виконання (рекомендована норма – не більше від двох днів);

2) умови організації інтерв'ю посадової особи;

3) проведення періодичних (планових) зустрічей з представниками ЗМІ.

Ключовою процедурою у взаємовідносинах органу місцевого самоврядування і ЗМІ є акредитація представників ЗМІ. Відповідно до ч.1 ст. 26 Закону України “Про інформацію” “з метою створення сприятливих умов для здійснення журналістами, працівниками засобів масової інформації професійної діяльності суб’єкт владних повноважень може здійснювати їх акредитацію”²³³.

При акредитації ЗМІ ми рекомендуємо використовувати Типові правила акредитації працівників ЗМІ та незалежних журналістів при органі влади. Так, згідно з п. 4 ст. 26 Закону України “Про інформацію” та роз’ясненням Міністерства юстиції України від 4 жовтня 2011 р., “акредитація журналіста, будь-кого працівника засобу масової інформації здійснюється безоплатно на підставі його заяви або подання засобу масової інформації. Орган, при якому акредитовано журналістів, працівників засобів масової інформації, зобов’язаний сприяти провадженню ними професійної діяльності; завчасно сповіщати їх про місце і час проведення сесій, засідань, нарад, брифінгів та інших публічних заходів; надавати їм інформацію, призначену для засобів масової інформації, а також сприяти створенню умов для здійснення запису і передачі інформації проведення інтерв’ю, отримання коментарів посадових осіб”^{234,235}.

²³³ Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.

²³⁴ Там само.

²³⁵ Правові засади діяльності журналістів в Україні [Електронний ресурс] : Роз’яснення Міністерства юстиції України від 4 жовт. 2011 р. // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/n0062323-11>.

Відповідно до п. 3 ст. 26 Закону України “Про інформацію” порядок акредитації, який визначається суб’єктом владних повноважень, підлягає оприлюдненню. Так, у Положенні про акредитацію журналістів та технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України, затвердженому Постановою Верховної Ради України від 1 липня 2014 р. № 1549-VII, зазначено, що “чергова акредитація журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України проводиться Прес-службою перед початком діяльності Верховної Ради України нового скликання”, і що “про порядок і терміни проведення акредитації Прес-служба повідомляє через газету “Голос України” та шляхом розміщення цієї інформації на офіційному веб-сайті Верховної Ради України не пізніше ніж за два тижні до дня початку акредитації”²³⁶.

Керуючись змістом Типових правил, у локальне положення про акредитацію журналістів при органах місцевого самоврядування варто внести такі структурні елементи:

1) категорії журналістів, що можуть бути акредитовані в органі місцевого самоврядування. На нашу думку, до цієї категорії доцільно віднести не лише працівників офіційно зареєстрованих ЗМІ (журналістів і технічних працівників – операторів, фотокорів), а й вільних журналістів (за наявності посвідчення Національної спілки журналістів України чи іншої журналістської організації), журналістів інтернет-ЗМІ;

²³⁶ Про затвердження Положення про акредитацію журналістів і технічних працівників засобів масової інформації при Верховній Раді України [Електронний ресурс] : Постанова Верховної Ради України; Положення від 1 липня 2014 р. № 1549-VII // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1549-18>.

2) статус постійної та тимчасової акредитації журналіста. Постійна акредитація надається безстроково, тимчасова – на період виконання конкретного редакційного завдання або для заміни постійно акредитованої особи в разі її хвороби, відпустки, відрядження тощо;

3) процедура і термін акредитації журналіста (як варіант: засіб масової інформації подає заявку на акредитацію та представляє визначений перелік документів, орган місцевого самоврядування у п'ятиденний термін з часу подання заявки видає посвідчення акредитації);

4) преференції, які надає акредитація для журналіста (тобто перелік обов'язків органу управління, що виникають за фактом акредитації);

5) обов'язки акредитованих журналістів;

6) підстави і порядок прийняття рішення про втрату акредитації журналістом.

Згадані вище Типові правила акредитації працівників ЗМІ визначають такий перелік обов'язків органу влади за фактом акредитації журналіста:

1) завчасне сповіщення Акредитованих осіб про дату, час і місце запланованих засідань, нарад та інших заходів шляхом поширення анонсів заходів електронною поштою та/або факсом, розміщення на офіційному сайті;

2) надання Акредитованим особам при проведенні прес-конференцій і брифінгів окремих місць для сидіння, місць для встановлення апаратури, придатних для аудіо- та відеозапису, передачі аудіо- та відеоданих;

3) роз'яснення Акредитованим особам порядку роботи Акредитуючого органу, його підрозділів, посадових і

службових осіб, можливостей і способів отримання інформації про їхню поточну діяльність і плани роботи;

4) надання необхідних для роботи інформаційних матеріалів, стенограм, протоколів та інших документів у паперовій та/або електронній формі;

5) проведення усіх відкритих заходів у приміщеннях, які мають достатню площу і місця для розміщення максимальної кількості Акредитованих осіб;

6) інші необхідні умови для виконання Акредитованими особами їхніх професійних обов'язків шляхом створення та оснащення відповідними технічними засобами (телефон, факс тощо) прес-центру або іншого місця для роботи Акредитованих осіб.

Акредитовані журналісти повинні мати такі обов'язки:

1) не заважати роботі інших Акредитованих осіб;

2) дотримуватися правил внутрішнього розпорядку органу місцевого самоврядування;

3) не втручатися у проведення заходів, на яких вони присутні, якщо цей захід не організовано спеціально для засобів масової інформації;

4) дотримуватися правил, які визначені для спеціальних заходів.

Часто до обов'язків акредитованих журналістів відносять також подання об'єктивної, правдивої інформації. Попри оцінний характер такого обов'язку журналістів, вказана норма Правил, на нашу думку, є виправданою, оскільки часто журналісти можуть подавати свідомо неправдиву (перекручену) інформацію.

Обов'язковою частиною нормативного акта, який врегульовує питання акредитації представника ЗМІ, на наш погляд, мають бути підстави і порядок

позбавлення акредитації журналіста та ЗМІ. Серед таких підстав пропонуємо визначити систематичне (більше ніж два рази упродовж року) подання журналістом неправдивої інформації про діяльність органу місцевого самоврядування та його посадових осіб, а також інформації, яка ображає честь, гідність посадових осіб, завдає шкоди їх діловій репутації що встановлено в судовому порядку.

Відповідно до п.7 ст. 26 Закону України “Про інформацію” суб’єкти владних повноважень, що акредитували журналіста, працівника засобу масової інформації, приймають рішення про припинення акредитації в разі: подання ним відповідної заяви; неодноразового грубого порушення ним обов’язків, визначених ст. 26; звернення засобу масової інформації, за поданням якого здійснена акредитація²³⁷.

На території об’єднаної територіальної громади існують і такі ЗМІ, засновники яких можуть мати власні інтереси на території міста і діяльність яких безпосередньо пов’язана з критикою діяльності органів місцевого самоврядування або й дискредитацією окремих посадових осіб місцевого самоврядування, депутатів місцевої ради. Наприклад, таким засновником може бути кандидат на посаду міського голови, опозиційна партія тощо.

Очевидно, в такому разі інструменти зв’язків з громадськістю будуть абсолютно неефективними. Тому робота з такого роду ЗМІ, нейтралізація негативу, поширюваного ними, потребує абсолютно інших підходів.

²³⁷ Про інформацію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1992 р. № 2657-ХІІ // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2657-12>.

На наш погляд, це може бути реагування у формі спростування поширеної ЗМІ інформації, реагування в судовому порядку (подання цивільних позовів за фактом вчинення дій, що ображають честь, гідність, ділову репутацію посадових осіб місцевого самоврядування, подання неправдивої інформації тощо). Але не меншу увагу слід приділяти веденню паралельних інформаційних кампаній. Остання форма реагування є тим більше важливою, якщо зважати на те, що значна кількість дискредитаційних кампаній у ЗМІ здійснюється з застосуванням тонких маніпулятивних прийомів, які дуже важко визначити як порушення закону.

Основною формою спілкування зі ЗМІ є прес-конференції та брифінги за участі представників органів місцевого самоврядування, доцільністю проведення яких є:

- забезпечення прозорості та відкритості діяльності органу влади;
- оперативне реагування на подію;
- роз'яснення позиції органу влади щодо певної ситуації;
- установа партнерських стосунків з представниками ЗМІ;
- формування належного іміджу органу самоврядування та його посадових осіб.

Підготовка до прес-конференції²³⁸ розпочинається з визначення теми (предмета) прес-конференції. Тема прес-конференції, як правило, прив'язується до певного інформаційного приводу, наприклад: підписання угоди з

²³⁸ Аналогічно проводяться і брифінги, проте вони передбачають спрощену процедуру (не готується прес-паке́т і, як правило, не передбачені запитання журналістів).

інвестором щодо будівництва промислового об'єкта на території громади, внесення на розгляд ради проекту нової програми, спростування неправдивої інформації про діяльність органів самоврядування тощо, тобто таких приводів за фактом певної події може бути безліч. З їх переліку можна виділити прес-конференції, предметом яких є підбиття підсумків, наприклад прес-конференція за результатами виконання бюджету за рік, за підсумками "100 днів нової влади" тощо²³⁹.

Вочевидь, у більшості громад прес-конференція за участі міського голови – це значна подія (захід), тому застосування додаткових засобів стимулювання журналістів до участі в ній немає нагальної потреби. Проте у великих міських громадах органам місцевого самоврядування при організації прес-конференцій та брифінгів доводиться конкурувати з іншими інформаційними приводами. Тому тема прес-конференції має бути сформульована таким чином, щоб інтригувати журналістів до участі в ній²⁴⁰.

Крім теми, доцільно визначити дату, час і місяць проведення прес-конференції. Рішення про затвердження теми, дати, часу і місяця проведення прес-конференції має приймати голова громади на основі пропозицій інформаційно-комунікативного підрозділу та інших підрозділів апарату виконавчого органу.

Вибираючи дату і час, доцільно опрацювати анонси, подані засобами масової інформації, інформаційними

²³⁹ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг. ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 29.

²⁴⁰ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП "Укртехінформ" – Київ : [б. в.], 2013. – С. 138.

агентствами про суспільно важливі події на найближчий період²⁴¹. Дата і час прес-конференції не мають збігатися в часі з іншими резонансними подіями, щоб не створювати об'єктивних перешкод до участі у прес-конференції представників засобів масової інформації. Наприклад, недоцільно проводити прес-конференцію того дня, коли громаду планує відвідати популярна фігура (президент, прем'єр-міністр, міністр, політик, церковна особа та ін.). На нашу думку, варто вибирати час для прес-конференції у межах 11.00-13.00 з тривалістю 1,5–3 год.

При виборі місця проведення прес-конференції слід керуватися вимогами його доступності та звичності для журналістів. Крім того, приміщення повинно мати необхідне для проведення заходу технічне оснащення, бути зручним для роботи операторів тощо. Як правило, таким місцем проведення є спеціальні приміщення в органах місцевого самоврядування²⁴².

Проте, якщо організатори мають на меті зробити певні акценти журналістів під час прес-конференції, при виборі місця заходу можуть бути вжиті нестандартні PR-заходи. Наприклад, якщо тема прес-конференції стосується вирішення проблеми утилізації сміття, то місцем проведення прес-конференції можна вибрати сміттєзвалище; якщо прес-конференція присвячена проблемам медицини, то прес-конференцію можна провести у приміщенні медичних закладів. Такий вибір місця створює ефект “занурення” журналіста в проблему і є абсолютно виправданим. Оскільки одна справа – обговорювати про проблему створення додаткових

²⁴¹ ²⁴¹ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП "Укртехінформ" – Київ : [б. в.], 2013. – С. 187.

²⁴² Там само. С. 138.

лікувальних місць у затишному приміщенні виконкому ради, інша – бачити занедбаний стан місцевої лікарні та тяжко хворих, які лежать у коридорних приміщеннях тощо²⁴³.

Важливим етапом підготовки до прес-конференції є визначення її учасників з боку органу місцевого самоврядування. Як правило, до участі залучається лише голова громади, проте, можливі й варіанти, особливо, якщо є потреба оприлюднення певної вузькоспеціалізованої інформації. Тому включення до кола учасників інших посадових осіб, депутатів – цілком виправданий хід. Разом з тим вважаємо, що, не варто створювати “масовку” учасників: при кількості учасників більше від двох увага запрошених на захід журналістів розфокусується²⁴⁴.

Після узгодження питання про предмет, дату, час і місце прес-конференції розпочинається підготовка змістової частини заходу. Доцільно, щоб голова громади дав доручення підрозділам апарату виконавчого органу ради на підготовку інформаційно-аналітичних матеріалів щодо теми заходу; зведення цих матеріалів має покладатися на інформаційно-комунікативний підрозділ. Підрозділи апарату виконавчого органу ради повинні подавати в текстовому вигляді кількісні та якісні показники, іншу інформацію, яка стосується предмета прес-конференції. Крім того, доцільно, щоб підрозділи подавали пропозиції стосовно тез, які мають бути оприлюднені на прес-конференції.

²⁴³ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг. ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 29.

²⁴⁴ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП "Укртехінформ" – Київ : [б. в.], 2013. – С. 139.

На основі отриманих даних підрозділів, їх аналізу інформаційна служба формує: пакет документів (прес-пакет) на прес-конференцію для журналістів та учасників заходу (промовців), які представляють орган влади; в разі потреби готує тези виступів для учасників прес-конференції, прогнозує очікувані запитання представників ЗМІ і готує тези відповідей на них.

Рекомендуються такі основні складові прес-пакета: прес-реліз; факт-лист – інформація на одну сторінку про орган самоврядування; інформація про учасників прес-конференції – біографічні відомості, сферу діяльності, наукові праці чи інші досягнення; додаткові (пояснювальні, ілюстративні) матеріали чи коментарі, які дадуть змогу журналістові створити повну картину події; графічні матеріали – таблиці, графіки, фотографії головних дійових осіб тощо; копії попередніх публікацій з різних видань, представницькі буклети, візитівки, блокноти, ручки, тощо. Загалом напередодні прес-конференції рекомендовано проводити її “репетицію”, зміст якої полягає в тому, щоб представники підрозділів апарату упродовж 1,5–2 год. ставили промовцям (учасникам) найважчі, “провокаційні” запитання. При підготовці тез виступів на прес-конференцію необхідно продумати кілька фраз, висловів, які б легко запам’ятовувалися, мали чіткі асоціації у присутніх з темою заходу²⁴⁵.

Важливою складовою організаційної підготовки прес-конференції є розповсюдження прес-анонсу інформаційно-комунікативним підрозділом із застосуванням наявних

²⁴⁵ Участь громадськості у процесі прийняття рішень на місцевому рівні : навч.-метод. посіб. / ДП "Укртехінформ" – Київ : [б. в.], 2013. – С. 140.

цифрових (мережевих) технологій (з бажаним телефонним дублюванням інформації про проведення заходу). При цьому адресатами анонсування можуть бути: редакції телерадіокомпаній, друкованих ЗМІ; профільні (акредитовані) журналісти, які висвітлюють діяльність органів влади; інформаційні агентства; інтернет-видання; представники громадських організацій. Орієнтовний час розповсюдження прес-анонсу становить від 3–5 днів до дати проведення заходу. Основними вимогами до прес-анонсу, на нашу думку, має бути: наявність інформативного заголовка і чіткість формулювань тексту повідомлення щодо часу, місця, теми та учасників заходу. Напередодні прес-конференції необхідно перетелефонувати всім адресатам з нагадуванням про неї.

Приміщення прес-конференції (якщо це стаціонарне місце проведення) має бути добре облаштоване як для учасників, так і для журналістів. Біля кожного з промовців має бути табличка з указанням даних про особу. Перед початком і під час проведення прес-конференції обов'язком інформаційно-комунікативного підрозділу є:

- 1) реєстрація осіб, які прийшли на прес-конференцію;
- 2) забезпечення прес-пакетами присутніх на прес-конференції представників ЗМІ;
- 3) надання необхідної довідкової інформацію журналістам;
- 4) проведення відео- і фотозйомки для відео- і фотозвіту про проведення прес-конференції;
- 5) забезпечення он-лайн трансляції перебігу прес-конференції на сайті органу місцевого самоврядування.

Структурно прес-конференція має складатися з виступу (виступів) учасника (учасників) та запитань журналістів.

Якщо запитання журналіста потребує певних оцінних суджень, неприйнятних для промовця, доцільно йому відмовити фразами типу: “Це не предмет нашої прес-конференції”, “Я цього не буду коментувати з етичних міркувань”. У випадку, якщо промовець не готовий відповісти на змістове запитання, також доцільно цього не приховувати: “Я не володію належним рівнем інформації, щоб компетентно відповісти на це запитання. Ми дамо відповідь персонально Вашому виданню упродовж двох днів”. Щодо коректності спілкування із журналістами слід зауважити, що в жодному разі не варто перед початком прес-конференції просити їх ставити (чи не ставити) ті чи інші запитання, оскільки ці факти можуть бути оприлюднені і негативно висвітлені в пресі. Після прес-конференції може бути організовано вихід керівника органу чи іншого учасника прес-конференції до преси з відповіддю на 2–3 запитання журналістів. Упродовж наступних двох тижнів інформаційно-комунікативний підрозділ забезпечує “відстеження інформаційного сліду” у ЗМІ за результатами проведення прес-конференції.

Визначаючи пріоритетність медійних форм інформаційно-комунікативної роботи органів місцевого самоврядування, варто зазначати, що є помилкою зводити їх інформаційну діяльність лише до зв'язків із засобами масової інформації. Можемо запропонувати такі немедійні форми поширення інформації в територіальних громадах: через носії зовнішньої реклами, інформаційні стенди, бібліотеки, а також через інтернет-ресурси (здебільшого портали або сайти органів місцевого самоврядування), цифрові мережеві технології (наприклад соціальні мережі або технологій “voip”, які застосовуються в мобільних

додатках “viber chat”). Проаналізуємо інструментарій їх застосування більш детально.

Певною популярністю серед членів територіальної громади користуються носії зовнішньої реклами – бігборди, сіті-лайти, лайт-бокси, розтяжки, банери²⁴⁶. Зовнішня реклама є досить ефективною при веденні інформаційних кампаній органами місцевого самоврядування. Спеціалісти з реклами відзначають такі позитивні риси зовнішньої реклами: в рекламі використовуються шрифти, які добре читаються з далекої відстані; інформація на цих носіях проглядається з різних боків; носії зовнішньої реклами розміщуються в місцях великого скупчення людей; носії легко фокусують увагу членів громади на відповідних інформаційних посилах.

Такі форми інформування мають широку муніципальну практику застосування. Зокрема, в Україні поширені випадки використання носіїв зовнішньої реклами для боротьби з боржниками за спожиті енергоносії. Разом з тим слід відзначити досить обмежені можливості застосування такого виду носіїв у роз’яснювальній роботі. Змістовно інформація на бігбордах, сіті-лайтах тощо максимально лаконічна, зводиться виключно до коротких повідомлень (меседжів, гасел)²⁴⁷. Тому зовнішня реклама може бути лише візуальним підсиленням, раніше публічно оголошених тих чи інших позицій.

²⁴⁶ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг.ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 47.

²⁴⁷ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг.ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 47.

Повноцінним заміником ЗМІ для окремих верств населення громади можуть бути інформаційні стенди (наприклад, у сільських і селищних органах самоврядування). Інформаційні стенди доволі вигідні – вони дешеві, не потребують витрат на обслуговування, легко поновлюються; на інформаційних стендах може вивішуватися різноманітна інформація – роз'яснення, інформація про діяльність органу самоврядування, довідкова інформація тощо ²⁴⁸. Органи місцевого самоврядування встановлюють інформаційні стенди біля адміністративного будинку місцевої ради, хоча доцільно, щоб таких інформаційних стендів у громаді було значно більше. Питання використання інформаційних стендів сьогодні набуває особливої актуальності у зв'язку зі створенням об'єднаних територіальних громад.

На нашу думку, на інформаційних стендах необхідно поширювати таку інформацію:

1) копії всіх актів міського голови, міської ради, виконавчого комітету міської ради, запитів депутатів міської ради, актів органів державної влади, що зачіпають інтереси членів територіальної громади;

2) копії проектів регуляторних актів органів місцевого самоврядування, інших актів, суспільно важливих для громади;

3) інформаційні повідомлення органів місцевого самоврядування (оголошення, анонси);

4) заяви, звернення, роз'яснення органів місцевого самоврядування;

²⁴⁸ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування. Посібник для муніципальних посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг.ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 47.

5) статистична інформація;

6) довідкова інформація про діяльність органів місцевого самоврядування: контактні телефони посадових осіб органів місцевого самоврядування міста, керівників комунальних підприємств, сфера відання виконавчих органів ради, графік роботи сесії міської ради, комісії міської ради, виконкому міської ради, порядок реалізації дозвільно-реєстраційних процедур, дні та час прийому громадян тощо.

При формалізації інформаційних стендів варто також визначити відповідальних за поновлення інформаційних стендів і терміни поновлення.

Вочевидь, ні в ЗМІ, ні на інформаційних стендах не можна розмістити значну кількість великих за обсягом документів, проектів документів, іншої інформації. Доцільно використовувати ресурси місцевих бібліотек, де варто встановити особливий режим користування фондами органу місцевого самоврядування для тих, хто обмежений у доступі²⁴⁹.

Ефективною формою внутрішньоорганізаційної комунікації органів місцевого самоврядування є видання бюлетенів, інших друкованих інформаційних матеріалів. Такі бюлетені можуть реєструватися в загальному порядку реєстрації засобів масової інформації, але можуть і надсилатися в підрозділи органу за підписом керівника як інформаційний матеріал до ознайомлення. Однак в Україні муніципальна практика таких матеріалів майже відсутня.

²⁴⁹ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг. ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 48.

Проте бюлетень органу місцевого самоврядування – це ефективний засіб інформування підрозділів і посадових осіб в органах місцевого самоврядування, які не мають своїх сайтів і де є обмежений доступ до Інтернету²⁵⁰. Предметом такого інформування може бути:

1) інформація про заходи органу самоврядування, про діяльність посадових осіб, публічне висвітлення якої недоцільне;

2) роз'яснювальні матеріали, які стосуються діяльності підрозділів. Такі матеріали суттєво впливають на ефективність роботи органу: дають змогу усунути можливість неправильного трактування окремих норм законодавства, у тому числі через ЗМІ, сприяють єдиному тлумаченню органами самоврядування норм чинного законодавства, в окремих випадках виконують консультативну функцію для службовців місцевого самоврядування як з питань службової діяльності, так і їх статусу;

3) інформація про зміни в законодавстві, що стосуються діяльності органу самоврядування та його посадових осіб;

4) інформація про передові муніципальні практики, про досвід вирішення певних самоврядних, управлінських проблем;

5) оголошення (у тому числі про конкурс на заміщення вакантних посад) про події внутрішньо-організаційного характеру.

Інноваційним інструментарієм інформування громади про діяльність органів місцевого самоврядування є

²⁵⁰ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування: посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда [за заг.ред. О. Федорович] – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 48.

застосування електронних (цифрових) комунікацій. Це дає змогу самореалізовуватись як окремим людям, так і суспільству в цілому. Засоби цифрових комунікацій сприяють одержанню необхідної інформації, бути на зв'язку з усім світом у режимі 24/7, а також вони стають сходинкою для переходу на новий рівень спілкування. Для того щоб певна електронна комунікація запрацювала, необхідно мати певний канал передачі, який забезпечує комунікантів засобами для створення та сприймання інформації.

Великої популярності набуває можливість передачі голосових повідомлень через мережу з пакетною комутацією. Ця технологія вперше була реалізована в 1993 р. і отримала назву VoIP (Voice over IP). Основними перевагами технології VoIP є скорочення необхідної смуги пропускання каналу передачі, що забезпечується обліком статистичних характеристик мовного трафіка. Водночас трафік VoIP критичний до затримок пакетів у мережі, але толерантний щодо втрат окремих пакетів. Так, втрата до 5% пакетів не призводить до погіршення розбірливості мови²⁵¹

Одним із найвідоміших мобільних додатків, які працюють на основі технології VoIP, є Viber. Цей додаток інтегрується до адресної книги мобільного телефону користувача та авторизує його за номером, дає змогу здійснювати безкоштовні дзвінки (оплата тільки за інтернет-трафік) у високій якості між смартфонами з установленим Viber, а також передавати текстові, відео- та аудіоповідомлення. Станом на березень 2017 р., в додатку

²⁵¹ Лисий Р. Технологія VoIP [Електронний ресурс] / Р. Лисий // Природничі та гуманітарні науки. актуальні питання : IV Всеукр. студент. наук. – техн. конф. – Режим доступу : http://elartu.tntu.edu.ua/bitstream/123456789/9486/2/Conf_2011v1_Lisii_R-Tekhnolohiia_VoIP_94.pdf.

Viber було зареєстровано близько 800 млн користувачів, з яких приблизно 20 млн перебувають в Україні, що свідчить про його велику популярність. Саме тому деякі громадські організації на місцевому рівні почали використовувати це технологічне рішення як засіб (платформу) комунікації сільських громад.

Наприклад, аналізуючи досвід громадської організації “Село для людей”, зазначимо, що метою створення Viber Chat громади була активізація Крушинської сільської ради для оперативного обміну інформацією членів територіальної громади, значною за площею (47,922 км²) з населенням близько 2 тис. осіб. Сільській раді підпорядковані села Крушинка, Борисів, Дерев’янки, Залізне, Мала Бугаївка та селище Зелений Бір. За таких умов члени громади здебільшого не знайомі один з одним, а тому реагувати на події й оперативно вирішувати проблеми громади досить складно. Чат став першим єдиним інформаційним простором усієї громади, до якого спочатку долучилися жителі двох сусідніх сіл (Борисів та Залізне), а згодом вже понад 100 жителів з усіх шести населених пунктів. Кількість користувачів постійно збільшується. Завдяки Viber Chat жителі спільно організовували та планували свята, писали історію своїх сіл та збирали інформацію про свої досягнення для публікації в місцевій газеті. Також за допомогою інформування через Viber Chat місцевою владою разом із громадськістю було організовано екологічну акцію “За чисте довкілля”, в рамках якої члени громади ремонтували дитячі майданчики, облаштовували місця відпочинку та паркові зони. Згодом за допомогою цього засобу цифрової комунікації організовуються загальні збори громади, на яких вирішуються важливі

питання щодо забезпечення транспортного сполучення з найближчими містами, організації допомоги воїнам АТО та будівництва баскетбольного майданчика. Ініціативна група активістів громади також сформувала та передала свої пропозиції щодо бюджету сільської ради на поточний рік²⁵².

Взявши за основу успішний приклад реалізації Viber Chat у Крушинській громаді, пропонуємо поширювати цей досвід в інших об'єднаних територіальних громадах, особливо в тих, де більшість населення – молодь. Це дасть змогу згуртувати жителів, виявляти потенційних лідерів та активістів. Кожен член громади зможе безпосередньо брати участь у її розвитку, пропонувати і втілювати успішні та потрібні ідеї і проекти щодо розвитку громади. Зазначимо, що застосування цієї цифрової технології може бути потужним політичним PR-ходом (створить своєрідну рекламно-інформаційну платформу для місцевої влади), якщо такий спосіб комунікації буде запропонований головою об'єднаної територіальної громади як спосіб спілкування. В цьому разі модератором чату може бути представник органу місцевого самоврядування, який забезпечуватиме прямий діалог влади з громадою для оперативного реагування на потреби населення. Але такий діалог не є простим, адже є люди, не задоволені діями влади, підтримують або не підтримують її, або просто є “хейтерами” (особи, які анонімно продукують негатив проти будь-кого і будь-де, де можна висловити свою думку). Модератори або активісти зможуть пропонувати теми для обговорення, розповідати про плани влади на найближчий час, а також слідкуватимуть за тим, щоб усі присутні в чаті

²⁵² Viber chat як інструмент комунікації сільської громади: рецепт успіху від ГО "Село для людей" [Електронний ресурс] / Ресурс. центр ГУРТ. – Режим доступу : http://gurt.org.ua/recipes_success/35483.

дотримувалися правил²⁵³. Тому для того щоб такі діалоги були конструктивними і корисними, в майбутньому необхідно буде розробити основні правила поведінки в групі громади Viber Chat, і кожна з них зможе коригувати ці правила залежно від потреб і побажань населення.

5.3. Індивідуальні комунікативні форми в інформаційній діяльності органів місцевого самоврядування

В Україні запроваджено один з найбільш демократичних механізмів безпосередньої комунікації громадянина та органу публічної влади. Громадянин може подати до органу публічної влади звернення або інформаційний запит. При цьому виходячи із законодавства України, інститут безпосередніх зв'язків громадянина і публічної влади має поліфункціональний характер: це і забезпечення права громадян України на участь в управлінні державними і громадськими справами, і зворотний зв'язок на діяльність органів публічної влади, і форма захисту прав і свобод громадянина, і забезпечення прозорості діяльності органу самоврядування.

Правовою основою безпосередніх форм взаємовідносин громадянина і органу місцевого самоврядування є закони України “Про звернення громадян”, “Про інформацію” та Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Інструкції з діловодства за зверненнями громадян в органах державної влади і

²⁵³ Карпенко Ю. В. Технологія Voip як інструмент цифрової комунікації об'єднаних територіальних громад: на прикладі Viber Chat / Ю. В. Карпенко // Національні цінності й національні інтереси в системі публічного управління: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Київ, 12 жовтня 2017 р.) / за заг. ред. В .С. Куйбіди, І. В. Розпутенка – К. : НАДУ, 2017. – Т. II. – С. 191-193.

місцевого самоврядування, об'єднаннях громадян, на підприємствах, в установах, організаціях, незалежно від форм власності, в засобах масової інформації". На основі цих актів орган місцевого самоврядування затверджує власний порядок по роботі зі зверненнями громадян, інформаційними запитами. Таким локальним нормативним актом може бути відповідне розпорядження сільського, селищного, міського голови; аналогічні процедури в апараті ради можуть регулюватися регламентом міської ради або окремим положенням.

Найбільш поширеною формою безпосереднього зв'язку члена громади і органу публічної влади є звернення громадян. Відповідно до ст. 21 Закону України "Про звернення громадян", "громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій, незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб, відповідно до їх функціональних обов'язків, із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення"²⁵⁴.

Під зверненнями громадян у Законі розуміються викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги²⁵⁵. Для цілей нашого дослідження запропонуємо такі визначення видів звернень громадян до органів місцевого самоврядування.

²⁵⁴ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

²⁵⁵ Там само.

Пропозиція (зауваження) – звернення громадян, де висловлюється порада, рекомендація щодо діяльності органу місцевого самоврядування, депутатів ради, посадових осіб усіх органів самоврядування, що поширюють свою компетенцію на територію громади, а також висловлюються думки щодо врегулювання суспільних відносин та умов життя громадян, вдосконалення правової основи державного і громадського життя, відповідно до компетенції органу, соціально-культурної та інших сфер діяльності громади²⁵⁶.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та чинним законодавством їх прав та інтересів, або повідомлення про порушення чинного законодавства, чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності²⁵⁷.

Клопотання – письмове звернення до органу місцевого самоврядування чи підприємства, установи, організації комунальної форми власності з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо²⁵⁸.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, посадових осіб²⁵⁹.

²⁵⁶ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

²⁵⁷ Там само.

²⁵⁸ Там само.

²⁵⁹ Там само.

Законодавство також регламентує вимоги до звернення. Так, ст. 5 Закону України “Про звернення громадян” визначає, що звернення може бути усним (викладеним громадянином і записаним посадовою особою на особистому прийомі) чи письмовим, надісланим поштою або переданим громадянином до відповідного органу, установи особисто чи через уповноважену ним особу, якщо ці повноваження оформлені відповідно до чинного законодавства. Звернення може бути подане як окремою особою (індивідуальне), так і групою осіб (колективне).

На нашу думку, є доцільним, щоб у нормативних актах органів місцевого самоврядування було встановлено певні особливості розгляду колективних звернень. Наприклад, при колективному зверненні (більше від 30 підписів) міський голова може створювати спеціальний тимчасовий робочий орган (комісію) для розгляду такого звернення.

Також згідно із Законом України “Про звернення громадян” мають бути дотримані такі вимоги:

а) відповідність компетенції (звернення адресуються органам державної влади і органам місцевого самоврядування, посадовим особам, до повноважень яких належить вирішення порушених у зверненнях питань);

б) вимоги за формою (у зверненні має бути зазначено прізвище, ім’я, по батькові, місце проживання громадянина, викладено суть порушеного питання, зауваження, пропозиції, заяви чи скарги, прохання чи вимоги);

в) вимоги до мови звернення (громадяни мають право звертатися до органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми

власності, посадових осіб українською чи “іншою мовою, прийнятною для сторін”)²⁶⁰.

Типовими ситуаціями в роботі органу місцевого самоврядування зі зверненнями громадян є: надіслання звернень без підпису і без повних вихідних даних; надіслання звернень, не відповідних до компетенції органу місцевого самоврядування; надіслання кількох звернень з однаковим предметом (з одного і того самого питання) тощо.

Згодом законодавець, намагаючись спростити реалізацію комунікативних процедур в органах публічної влади, передбачив і можливість надіслання електронного звернення громадян. Електронне звернення є видом письмового звернення і може бути надіслане з використанням мережі Інтернет, засобів електронного зв'язку.

Електронне звернення може надсилатися як із застосуванням цифрового підпису, так і без нього. Серед вимог до електронного звернення – зазначення електронної поштової адреси, на яку заявнику може бути надіслана відповідь, або відомості про інші засоби зв'язку з ним.

Працюючи зі зверненнями громадян, слід пам'ятати про такі терміни розгляду звернень громадян²⁶¹:

– до 5 днів: якщо у зверненні порушено питання, які не віднесено до компетенції органу місцевого

²⁶⁰ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

²⁶¹ Інформаційна відкритість органів місцевого самоврядування : посіб. для муніцип. посадовців / К. Рубановський, О. Федорович, А. Дуда ; за заг.ред. О. Федорович. – Івано-Франківськ : ГО "Агентство з розвитку приватної ініціативи", 2009 – С. 36.

- самоврядування, підприємства, установи, організації комунальної форми власності, то в п'ятиденний термін орган місцевого самоврядування має надіслати два листи: перший – це супровідний лист до компетентного органу чи посадової особи з доданим до нього зверненням громадянина (при цьому копію звернення доцільно залишати в органі місцевого самоврядування); другий – це лист до автора звернення з повідомленням про пересилання звернення компетентному органу чи посадовій особі;
- до 5 днів: якщо звернення не містить даних, “необхідних для прийняття обґрунтованого рішення органом чи посадовою особою (тобто, якщо у зверненні подана неповна інформація щодо описаної ситуації), воно у п'ятиденний термін повертається громадянину з відповідними роз'ясненнями). Хоча це законодавством і не передбачено, але є доцільним також, щоб посадова особа за наявності у заявника телефону повідомила автору звернення якнайшвидше про неповноту даних;
 - невідкладно, але не пізніше від 15 днів здійснюється розгляд звернень, які “не потребують додаткового вивчення”. Однак не зовсім зрозуміло із Закону України “Про звернення громадян”, що означає поняття “відсутність потреби додаткового вивчення”. Разом з тим це поняття було б доцільним прописати у відповідному підзаконному акті органу місцевого самоврядування, що регламентує роботу зі зверненнями громадян;

- до 30 днів (не більше від місяця) – типовий термін для розгляду звернення громадянина (громадян);
- до 45 днів, якщо в місячний термін відповідно до ч. 1 ст.20 Закону України “Про звернення громадян” неможливо вирішити порушені у зверненні питання, керівник відповідного органу місцевого самоврядування, комунального підприємства, установи, організації або його заступник встановлюють необхідний термін для його розгляду, про що повідомляється особі, яка подала звернення. Це означає, що виконавець, згідно з порядком, прийнятим в органі місцевого самоврядування, подає службову (доповідну) записку на ім’я керівника органу, підприємства, установи, організації щодо продовження терміну розгляду звернення. Хоча це безпосередньо не передбачено законом, доцільно було б повідомляти суб’єкта звернення щодо продовження терміну розгляду звернення громадянина.

З набуттям чинності Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян” щодо електронного звернення та електронної петиції від 2 липня 2015 р. № 577-VIII²⁶² в практику місцевого самоврядування в Україні було запроваджено інститут електронних петицій. Електронні петиції слід розглядати як ефективний механізм залучення членів територіальних громад до участі у формуванні та реалізації муніципальних рішень.

²⁶² Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції" [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р., від 2 лип. 2015 р. № 577-VIII // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/577-19>.

Електронна петиція в місцевому самоврядуванні – це вид колективного звернення, підписаного визначеною статутом територіальної громади або Законом кількістю членів територіальної громади, адресатом якого є орган місцевого самоврядування. Петиція адресується органу місцевого самоврядування, до компетенції (повноважень) якого належить вирішення порушених у петиції питань.

Варто зазначити, що, виходячи з положень Закону, електронна петиція не може подаватися до обласних, районних та районних у місті рад, сільських, селищних, міських голів, старост, а подається лише до сільських, селищних, міських рад, їх виконавчих органів. Потребує додаткового законодавчого врегулювання питання подання електронних петицій до органів місцевого самоврядування об'єднаних територіальних громад. Електронна петиція подається до органу місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронної петиції.

До вимог до електронної петиції законодавство відносить:

- 1) наявність викладення суті звернення;
- 2) прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адресу електронної пошти (автор/ініціатор електронної петиції несе відповідальність за її зміст);
- 3) на веб-сайті відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збирання підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості переліку осіб, які підписали електронну петицію;

4) петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу місцевого самоврядування (офіційний статус такого веб-сайту визначається, як правило, регламентом ради) або на веб-сайті громадського об'єднання, яке збирає підписи на підтримку електронних петицій. Таке оприлюднення здійснюється упродовж 2 (двох) робочих днів з дня надсилання її автором (ініціатором). Дата оприлюднення петиції є датою початку збору підписів;

5) термін збору підписів і кількість підписів, необхідних для підтримки петиції, встановлюються статутом територіальної громади. Згідно з ч. 2 Прикінцевих та перехідних положень Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про звернення громадян”²⁶³ до визначення у статуті територіальної громади вимог щодо кількості підписів громадян на підтримку електронної петиції до органу місцевого самоврядування та строку збору підписів, електронна петиція до відповідного органу місцевого самоврядування розглядається за умови збору на її підтримку протягом не більш як трьох місяців з дня її оприлюднення визначеної кількості підписів, залежно від чисельності жителів в адміністративно-територіальній одиниці. Наприклад, в адміністративно-територіальній одиниці, де проживає близько тисячі жителів, необхідно не менше ніж 50 підписів. Але сьогодні немає належно унормованого порядку ідентифікації підписів осіб, які підписали петицію;

б) орган місцевого самоврядування зобов'язаний розглянути відповідну петицію. Порядок розгляду електронних петицій визначається місцевою радою (на нашу думку,

²⁶³ Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

оптимально, щоб такий порядок визначався окремим рішенням місцевої ради або статутом територіальної громади).

Іншою формою інформаційно-комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування є надання відповідей на запити на інформацію, подані фізичною чи юридичною особою, громадським об'єднанням. Закон визначає запит на інформацію як прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні²⁶⁴.

Органи місцевого самоврядування та їх посадові особи повинні пам'ятати про такі характерні ознаки запиту на інформацію:

1) запит може подаватися не лише громадянином, а і юридичною особою, громадським об'єднанням;

2) запит може бути індивідуальним або колективним;

3) адресатом запиту виступає розпорядник інформації (в нашому випадку – орган місцевого самоврядування). Наприклад, запит не можна надіслати до депутата місцевої ради;

4) предмет запиту – інформація;

5) запити можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача.

Працюючи із запитами, слід пам'ятати про такі терміни їх розгляду:

– до 48 годин розглядаються і надаються відповіді на запити у випадку, якщо запит на інформацію стосується інформації, необхідної для захисту життя чи свободи особи, стану довкілля, якості

²⁶⁴ Про звернення громадян: Закон України від 02 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс] // Законодавство України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

харчових продуктів і предметів побуту, аварій, катастроф, небезпечних природних явищ та інших надзвичайних подій, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці громадян;

- до п'яти робочих днів (з дня отримання запиту) – ординарний строк, упродовж якого розпорядник інформації має надати відповідь на запит на інформацію;
- до 20 робочих днів (з дня отримання запиту) розпорядник інформації може продовжити розгляд запиту, якщо запит стосується надання великого обсягу інформації або потребує пошуку інформації серед значної кількості даних. У такому разі розпорядник інформації повідомляє запитувача в письмовій формі про продовження розгляду запиту не пізніше 5 (п'яти) робочих днів з дня отримання запиту.

Відповідно до ст. 21 Закону України “Про інформацію” та ст. 6 Закону України “Про доступ до публічної інформації” встановлено перелік відомостей, через які документи стають такими, що не підлягають ознайомленню через механізм інформаційного запиту, а саме:

- інформація, яку визнано у встановленому порядку державною таємницею; конфіденційну інформацію;
- інформація, що стосується особистого життя громадян; документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (доповідні записки, переписка між підрозділами та ін.), якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності органу місцевого самоврядування, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;

- інформація, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами; інформація фінансових установ, підготовлена для контрольно-фінансових відомств²⁶⁵.

Неналежна робота посадових осіб місцевого самоврядування зі зверненнями громадян та з інформаційними запитами може мати негативні наслідки, оскільки на сьогодні законодавством передбачено адміністративну відповідальність (у вигляді штрафу) за невиконання законодавства про інформацію. Так, відповідно до п. 1, 2 ст. 10 Закону України “Про доступ до публічної інформації” “розпорядники інформації зобов’язані надавати публічну інформацію у формі відкритих даних на запит, оприлюднювати і регулярно оновлювати її на єдиному державному веб-порталі відкритих даних та на своїх веб-сайтах”, а “публічна інформація у формі відкритих даних є дозволеною для її подальшого вільного використання та поширення”²⁶⁶.

Відповідно до ст. 212-3 Кодексу про адміністративні правопорушення, неоприлюднення інформації, обов’язкове оприлюднення якої передбачено законами України, тягне за собою накладання штрафу на посадових осіб від двадцяти п’яти до п’ятдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян²⁶⁷.

²⁶⁵ Подано в адаптованому вигляді до органу самоврядування.

²⁶⁶ Про доступ до публічної інформації [Електронний ресурс] : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2939-VI // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/2939-17>.

²⁶⁷ Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 1 – 212-21) [Електронний ресурс] : Кодекс України; Закон, Кодекс від 7 груд. 1984 р. № 8073-X // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/80731-10>.

Варто зазначити, що доступ до інформації органів місцевого самоврядування здійснюється не лише шляхом надання відповіді на запит на інформацію. Згідно з чинним законодавством органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати певні види інформації. Так, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 жовтня 2015 р. № 835 “Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних”²⁶⁸, органи місцевого самоврядування зобов'язані оприлюднювати і оновлювати інформацію у формі відкритих даних. До такої інформації належать:

- містобудівна документація на місцевому рівні; перелік об'єктів комунальної власності; перелік об'єктів комунальної власності, що передані в оренду чи інше право користування (з даними про умови передачі об'єктів в оренду);
- перелік незадіяних земельних ділянок і майнових об'єктів (приміщень) комунальної форми власності, які можуть бути передані в користування; перелік суб'єктів господарювання комунальної власності;
- фінансова звітність суб'єктів господарювання комунальної власності тощо.

Законом України “Про відкритість використання публічних коштів” від 11 лютого 2015 р. № 183-VIII²⁶⁹

²⁶⁸ Про затвердження Положення про набори даних, які підлягають оприлюдненню у формі відкритих даних [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 21 жовт. 2015 р. №835 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/835-2015-%D0%BF/print>.

²⁶⁹ Про відкритість використання публічних коштів [Електронний ресурс] : Закон України від 11 лют. 2015 р. № 183-VIII // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/183-19>.

встановлено вимоги щодо оприлюднення інформації про розпорядження коштами місцевих бюджетів. Діяльність органів місцевого самоврядування, спрямована на ведення ефективної інформаційної політики, великою мірою залежить від того, наскільки правильним буде підхід органів місцевого самоврядування до співпраці з громадськими інститутами, які мають різний предмет діяльності, керуються різними законами.

Наведемо класифікацію громадських інститутів згідно з їх законодавчим статусом:

Громадська організація – це громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи²⁷⁰.

Благодійна організація – юридична особа приватного права, установчі документи якої визначають благодійну діяльність в одній чи кількох сферах, визначених цим Законом основною метою її діяльності²⁷¹.

Професійні спілки (профспілки) – добровільні неприбуткові громадські організації, що об'єднують громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)²⁷².

Творчі спілки – добровільні об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахового напрямку в

²⁷⁰ Про громадські об'єднання [Електронний ресурс] : Закон України від 22 берез. 2012 р. № 4572-VI // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/4572-17>.

²⁷¹ Про благодійну діяльність та благодійні організації [Електронний ресурс] : Закон України від 05 лип. 2012 р. № 5073-VI // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/5073-17>.

²⁷² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 15 верес. 1999 р. № 1045-XIV // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/1045-14>.

галузі культури та мистецтва, які мають фіксоване членство і діють на підставі статуту²⁷³.

Організації роботодавців – неприбуткова громадська організація, яка об'єднує роботодавців²⁷⁴.

Релігійні організації – релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об'єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій, які утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями)²⁷⁵.

Інші непідприємницькі товариства і установи. Непідприємницькі товариства (об'єднання громадян, споживчі кооперативи тощо) – це товариства, які не мають на меті одержання прибутку для його наступного розподілу між учасниками²⁷⁶.

²⁷³ Про професійних творчих працівників та творчі спілки [Електронний ресурс] : Закон України від 07 жовт. 1997 р. № 554/97-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/554/97-%D0%B2%D1%80>.

²⁷⁴ Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності [Електронний ресурс] : Закон України від 22 черв. 2012 р. № 5026-VI // Законодавство України. – Режим доступу : URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/5026-17>.

²⁷⁵ Про свободу совісті та релігійні організації [Електронний ресурс] : Закон України від 23 квіт. 1991 р. № 987-XII // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/987-12>.

Визнання неконституційними окремих положень від 8 верес. 2016 р. [Електронний ресурс] : Рішення Конституційного суду України від 8 верес. 2016 № 6-рп/2016 // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/v006p710-16>.

²⁷⁶ Цивільний кодекс України: Кодекс України [Електронний ресурс] : Закон, Кодекс від 16 січ. 2003 р. № 435-IV // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/435-15>.

У широкому розумінні громадські інститути – це недержавні організації, які об'єднують зусилля соціально активних людей для захисту власних інтересів та інтересів громади.

За допомогою громадських інститутів органи місцевого самоврядування можуть активно сприяти самоорганізації членів територіальної громади, веденню роз'яснювальної й інформаційної роботи. Це актуалізована інституціоналізація роботи органу самоврядування, створення режиму адресної роботи в діяльності органів публічної влади з громадськістю. Зі свого боку, громадські інститути можуть отримати в особі посадових осіб органів місцевого самоврядування підтримку у фінансуванні або проходженні адміністративних процедур (наприклад, громадські інститути можуть включатися як виконавці муніципальних програм). Крім того, громадські інститути можуть ефективно працювати у режимі “мінус-групи”, здійснюючи моніторинг діяльності органу місцевого самоврядування та його посадових осіб, сигналізуючи про непопулярні рішення, прийняті органом самоврядування. Предметом громадського моніторингу можуть бути: управлінські та нормативні рішення органів публічної влади, прийняті в межах власної компетенції; публічні заяви, в тому числі оцінювальні судження посадових осіб місцевого самоврядування; виконання законів, підзаконних актів, актів вищих та центральних органів влади; бездіяльність органів самоврядування; факти корупційних дій посадових осіб.

Доцільно згадати про такі основні форми роботи органів місцевого самоврядування з громадськими інститутами:

- індивідуальні зустрічі з представниками громадських інститутів;
- робота зі зверненнями громадських інститутів; діяльність громадських рад;
- залучення громадських організацій до реалізації форм місцевої демократії;
- участь громадських партнерів у роботі сесій рад, засідань комісій, засідань виконавчого комітету ради; угоди між органами державної влади та громадськими організаціями.

Крім того, необхідно звернути увагу на створення на муніципальному рівні громадських рад. За статусом це мають бути консультативно-дорадчі органи, діяльність яких здійснюється на основі положень, затверджених органом місцевого самоврядування. Основне завдання громадських рад – акумулювання потенціалу спеціалізованих у певній сфері громадських інститутів у виробленні проектів рішень органів місцевого самоврядування.

Прогресивною формою вдосконалення роботи організацій недержавного сектора з органами місцевого самоврядування є укладення муніципально-правових договорів. У широкому розумінні під муніципально-правовим договором варто розуміти дво- або багатосторонній договір, суб'єктом укладення якого (однією зі сторін якого) є орган місцевого самоврядування (рада, виконком, голова); у нашому ж випадку суб'єктами такого договору виступають органи місцевого самоврядування та недержавні організації. Укладаючи такі муніципально-правові договори, варто звернути увагу на такі моменти: визначення суб'єктів підписання

договору; окреслення предмета регулювання договору; визначення прав і зобов'язань сторін, порядок реалізації положень договору.

Стосовно предмета договору, то очевидно, що тут не може бути яких-небудь однотипних рекомендацій; предмет договору у цьому разі, як правило, – це форми взаємодії органів місцевого самоврядування і недержавного сектора в забезпеченні потреб територіальної громади. Єдина вимога при прописуванні цих положень – їх відповідність компетенції органу, визначеної Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні”, та напрямам діяльності недержавної організації, встановленим законодавством України та статутом певної організації.

РОЗДІЛ 6. ЦИФРОВІ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО- КОМУНІКАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ТА ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

6.1. Організаційно-правове забезпечення функціонування цифрових систем органів публічної влади

Результатом упровадження реформ, задекларованих Стратегією сталого розвитку “Україна – 2020”²⁷⁷, має стати ефективна, прозора, відкрита та гнучка організація діяльності органів публічної влади на основі застосування новітніх цифрових технологій, яка здатна “виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики”²⁷⁸. Саме рівень розвитку інформаційного простору держави та цифрових технологій нині є одним з найбільш важливих чинників стимулювання економічного зростання та розвитку громадянського суспільства, формування активного та патріотичного громадянина, становлення високого рівня національної конкурентоспроможності. Технологічна спроможність сьогодні визначає не лише економічний потенціал країни та якість життя її громадян, а також роль і місце цієї країни в глобальному суспільстві, масштаби та

²⁷⁷ Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

²⁷⁸ Там само.

перспективи її економічної та політичної інтеграції з усім світом²⁷⁹.

У рамках проведення технологічних реформ, спрямованих на вирішення найбільш актуальних програмно-технічних проблем у системі публічного врядування, уряд прагне також оновити кадровий потенціал, залучити до державного управління нових кваліфікованих фахівців з метою підвищення ефективності державної влади і побудови нової системи надання якісних управлінських послуг. На думку Прем'єр-міністра України В. Гройсмана, нова публічна влада висуває нові вимоги до кадрового забезпечення: оскільки має володіти новими сучасними компетенціями, “які дозволять державній владі бути ефективною. Найголовніше: побудувати нову систему надання послуг в нашій країні”²⁸⁰. Метою формування цифрової системи сервісної діяльності органів публічної влади, яка є невід'ємною складовою їх інформаційно-комунікативної діяльності, є скорочення витрат на надання управлінських послуг, зниження рівня корупції, покращення іміджу державних службовців серед громадян, бізнесу та за кордоном.

Теоретичний аналіз наукових праць, нормативно-правових актів, вивчення управлінських потреб і практичного досвіду цифрового (електронного) надання управлінських послуг дає підстави стверджувати, що проблеми розвитку інформаційно-комунікаційних систем

²⁷⁹ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

²⁸⁰ Глава Уряду про реформу державної служби: У владі мають працювати конкурентні, професійні й ефективні фахівці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249949031&cat_id=244274130.

(далі – ІКС) в процесі реалізації сервісної діяльності органами влади нині є актуальними як для державного управління, так і для місцевого самоврядування. Знання, навички та вміння, пов'язані із проектуванням, створенням, веденням, використанням, моніторингом, аналізом, модернізацією, наповненням та захистом таких систем, нині є ключовими елементами інформування, надання управлінських послуг, електронної взаємодії всіх підсистем та елементів органів публічної влади.

У цьому розділі проаналізуємо деякі з технологічних аспектів сучасного інструментарію системи електронного надання управлінських послуг в Україні. З урахуванням їх нормативно-правового забезпечення необхідно виявити проблеми та запропонувати підходи щодо аналізу і покращення показників надійності та ефективності цієї системи, визначити пріоритетні цифрові компетенції публічних службовців, теоретично обґрунтувати та надати практично орієнтовані пропозиції щодо вдосконалення важливих для здійснення ефективної сервісної діяльності засобів набуття необхідних умінь і навичок.

Як уже зазначалося, сучасний етап розвитку галузі публічного врядування характеризується намаганням належно вдосконалити взаємодію розрізнених компонентів інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та інтенсивним упровадженням порталних технологій. Саме ці інтеграційні процеси та новітні цифрові технології мають забезпечити створення якісно нових прозорих форм організації діяльності органів публічної влади, їх взаємодії з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до державних електронних ресурсів та послуг.

Зупинимося на розгляді проблем “успадкованих систем”. Історично так склалося, що інформатизація органів публічної влади України відбувалася без єдиних стандартів та уніфікованих вимог до програмного, технічного, організаційного забезпечення інформаційно-комунікаційних систем органів влади. В державних установах упроваджувалися різні за складністю, завданнями, інтерфейсами, програмним і технічним забезпеченням електронні системи (інформаційно-аналітичні системи, бази даних, геоінформаційні системи, ситуаційні центри тощо). На кінець 2014 р. в органах публічної влади України працювали понад 700 електронних державних інформаційних ресурсів, з них 135 – у центральних органах виконавчої влади²⁸¹. Проте до цього часу не сформовано на належному рівні національний реєстр державних інформаційних ресурсів, незважаючи на цілу низку рішень Президента України, уряду та парламенту щодо його створення та забезпечення функціонування. Ці системи довго і успішно виконували свої функції, більшість з них частково модернізовано та підключено до інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури держави. Вони є важливими елементами державно-управлінського цифрового середовища. Звичайно, при їх розробці використовувались тогочасні різноманітні апаратні засоби і програмне забезпечення, що нині породжує серйозну проблему реінжинірингу “успадкованих систем” (legacy systems) та забезпечення їх взаємодії.

²⁸¹ Проект до обговорення: зелена книга з електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / Робоча група з розробки уряд. політики у сфері розвитку електрон. урядування України. Опубліковано : 17.11.2014. – Режим доступу : <http://etransformation.org.ua/2014/11/17/318>.

Урядові інформаційні системи і бази даних є складними, високовартісними, а інколи й унікальними об'єктами, які не пристосовані до подальшої цифрової трансформації. Безперервний процес державного управління не дає змоги припинити чи призупинити використання морально застарілих систем для переведення їх на нову технологію. Разом з тим подальше використання цих систем у незмінному вигляді стає обтяжливим і навіть неможливим.

Для цих систем також характерна інформаційна, технологічна та реалізаційна неоднорідність. Інформаційна неоднорідність полягає в різноманітності їх прикладних контекстів (метаданих, понять, словників, семантичних правил, інтерфейсів). Технологічна неоднорідність є наслідком великої кількості різноманітних інформаційних технологій від різних виробників (офісних, бухгалтерських програм). Реалізаційна неоднорідність проявляється у використанні різноманітних апаратних платформ, операційних систем, систем керування базами даних, моделей даних, платформ програмування тощо.

В умовах розбудови інформаційного суспільства державне управління, громадяни, бізнес стали активними споживачами інформаційних ресурсів. Тому реінжиніринг державних ІКС є серйозною проблемою для всіх розвинутих країн. Наприклад, ще в 1993 р. адміністрація Б. Клінтона в програмі створення Національної інформаційної інфраструктури США (National Information Infrastructure) акцентувала увагу на використанні технологічної нейтральності та принципів відкритих систем. Ця ініціатива прискорила прийняття Federal Standard 1037C "Telecommunications: Glossary of

Telecommunication Terms”, у якому наводиться таке визначення: “відкрита система – система з характеристиками, що відповідають визначенням, публічно підтримуваним, легкодоступним стандартам і тому може бути підключена до інших систем, що відповідають цим самим стандартам”²⁸².

Звіт Баггеммана “Європа та глобальне інформаційне суспільство” (Bangemann Report “Europe and the Global Information Society”, 1994) містить рекомендації про шляхи переходу до інформаційного суспільства, в яких відчувається занепокоєння з приводу проблем інтероперабельності створюваної європейської інформаційної інфраструктури та акцентується увага на важливості використання стандартів відкритих систем при її побудові²⁸³. Складність проблеми призвела до застосування принципів відкритих систем великими компаніями – виробниками програмних засобів та цифрових комунікацій. Для зменшення витрат та координації розвитку методології відкритих систем урядові агентства і приватні компанії об’єднуються в різного роду консорціуми. Прикладом є одне з відомих об’єднань – Cooperation for Open Systems Interconnection Networking in Europe (COSINE), мета якого – забезпечити швидке створення середовища для надання послуг передачі даних для користувачів академічних, промислових та державних дослідницьких організацій. Union of International Associations підрахувала, що мережа,

²⁸² Federal Standard 1037C. Telecommunications: Glossary of Telecommunication Terms. [Electronic resource] // Made of access: <https://www.its.bldrdoc.gov/fs-1037/fs-1037c.htm>.

²⁸³ Bangemann Report “Europe and the Global Information Society”. [Electronic resource] // Made of access: <http://www.cyber-rights.org/documents/bangemann.htm>.

яку обслуговує COSINE, нараховує понад 2500 установ, 530 000 дослідників, 530 000 науково-технічних працівників та 3 500 000 студентів²⁸⁴. Проект зосереджений на вимогах кінцевих користувачів щодо обробки повідомлень, передачі файлів, віддаленого доступу та допоміжних служб каталогу.

Упродовж останніх десяти років в Україні ухвалено низку документів, спрямованих на вдосконалення комп'ютерних систем, усунення розрізненості і покращення їх взаємодії, зменшення невиправданих витрат на обслуговування, підвищення прозорості та ефективності інструментарію здійснення інформаційно-комунікативної та сервісної діяльності органів публічної влади. Основним документом, що стосується комплексності застосування управлінських рішень щодо електронного надання управлінських послуг та визначає основні засади реалізації державної політики у цій сфері, нині є Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні. Мета Концепції полягає у визначенні “напрямів, механізму і строків формування ефективної системи електронних послуг в Україні для задоволення інтересів фізичних та юридичних осіб через розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг”²⁸⁵.

У Концепції наводяться два визначення, які стосуються електронних ідентифікації і аутентифікації, і

²⁸⁴ Cooperation for Open Systems Interconnection Networking in Europe (COSINE) [Electronic resource] // Made of access: <https://www.uia.org/s/or/en/1100023451>.

²⁸⁵ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

трактування так званої “електронної” послуги як “адміністративної та іншої публічної послуги, що надається суб’єкту звернення в електронній формі за допомогою засобів інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем”.

З останнього визначення випливає, що послуга надається не вказаним об’єктом за допомогою певних засобів трьох типів систем: інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних. На першому етапі (2016-2017 рр.) реалізації Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні серед іншого передбачалося формування єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури (далі – ЄІТІ) надання “електронних” послуг та визначення єдиних вимог до їх запровадження. В Концепції йдеться про те, що формування ЄІТІ, яка забезпечує надання електронних послуг, має здійснюватися за концептуальною моделлю системи електронних послуг, яка використовує сервіс-орієнтований підхід, модульний принцип з метою поєднання та повторного використання її компонентів під час запровадження нових послуг та є достатньо універсальною для застосування як на місцевому, так і на національному рівні²⁸⁶. Визначення ЄІТІ, програмно-технічні складові, вимоги та відповідальні за розробку відповідної архітектури в цьому та інших нормативно-правових актах не наводяться, хоча для розуміння можливостей цієї інфраструктури як елемента системи електронних послуг та визначення всіх компонентів системи вони є вкрай важливими. В Законі України “Про адміністративні

²⁸⁶ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

послуги” наведено визначення адміністративної послуги, суб’єкта звернення та суб’єкта надання адміністративної послуги. Зокрема, термін “суб’єкт надання адміністративної послуги” трактується, як “орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб’єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги”²⁸⁷.

Уточнення технологічних складових ЄІТІ, яку, на нашу думку, доцільніше розглядати як цифрову інфраструктуру сервісної діяльності органів публічної влади, наведено у ст. 9 цього закону: “адміністративні послуги в електронній формі надаються через Єдиний державний портал адміністративних послуг, у тому числі через інтегровані з ним інформаційні системи державних органів та органів місцевого самоврядування”²⁸⁸.

Користуючись цим прикладом, можна дійти узагальнюючого висновку, що технологічно цифрова інфраструктура забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, наприклад у сфері надання управлінських послуг, складається з Єдиного державного порталу адміністративних послуг, інтегрованих з ним інформаційно-комунікаційних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування, які взаємодіють у межах єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та використовують засоби інформаційних, телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних, електронних та цифрових систем. Для визначення

²⁸⁷ Про адміністративні послуги : Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5203-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 76. – Ст. 3067.

²⁸⁸ Там само.

телекомунікаційних, інформаційно-телекомунікаційних систем можна звернутися до Закону України “Про захист інформації в автоматизованих системах”, у якому наводяться такі дефініції: інформаційно-телекомунікаційна система – сукупність інформаційних та телекомунікаційних систем, які у процесі обробки інформації діють як єдине ціле; інформаційна (автоматизована) система – організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів²⁸⁹. Тому за складом та функціоналом цифрову інфраструктуру забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади можна вважати одночасно і телекомунікаційною.

Цифрові системи органів публічної влади є сукупністю взаємопов’язаних програмно-технічних елементів та відповідного організаційного, нормативно-правового, лінгвістичного і технологічного забезпечення для здійснення інформаційно-комунікативної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Наприклад, такі системи дають можливість суб’єкту сервісної діяльності надавати управлінські послуги в електронному (цифровому) вигляді, а точкою доступу до них є Єдиний державний портал адміністративних послуг. Під програмно-технічними елементами ми розуміємо інформаційні системи органів публічної влади, інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, засоби інформаційних, телекомунікацій-

²⁸⁹ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 86.

них, інформаційно-телекомунікаційних систем, автоматизовані робочі місця, загальносистемне і прикладне програмне забезпечення. Це визначення є ширшим за визначення технічного об'єкта, проте в ньому не враховано персонал, що обслуговує цифрові системи, та сторонні веб-ресурси з розміщеною інформацією щодо переліку чи порядку електронного надання управлінських послуг.

У багатьох нормативно-правових документах наводяться назви різних цифрових (електронних) систем, що використовуються для забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, а саме: автоматизована система "Єдине вікно подання електронної звітності"²⁹⁰, електронна інформаційна система²⁹¹, єдиний державний портал адміністративних послуг^{292,293,294}, інформаційна система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів²⁹⁵, інформаційна система електронної міжвідомчої взаємодії з існуючими системами та базами даних державних органів влади та

²⁹⁰ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування автоматизованої системи "Єдине вікно подання електронної звітності" : Розпорядження Кабінету Міністрів України " від 17 жовт. 2013 р. № 809-р // Урядовий кур'єр від 27 листоп. 2013 р. – № 219.

²⁹¹ Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" : Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лют. 2003 р. № 208 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 9. – Ст. 378.

²⁹² Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 517-р. // Урядовий кур'єр від 14 верес. 2013 р. – № 167.

²⁹³ Про затвердження плану заходів щодо створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 верес. 2013 р. № 718-р // Уряд. кур'єр. – 2013. – 10 жовт. – № 185.

²⁹⁴ Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 517-р // Уряд. кур'єр. – 2013. – 7 серп. – № 141.

²⁹⁵ Там само.

органів місцевого самоврядування ²⁹⁶ , система електронної міжвідомчої взаємодії державних органів ²⁹⁷ .

У текстах нормативно-правових документів також трапляються такі терміни: інформаційна інфраструктура електронного урядування, інформаційна система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, відомча інформаційна система, головний обчислювальний центр Єдиного державного демографічного реєстру бази даних, комплексна система захисту інформації, серверне й телекомунікаційне обладнання, засоби телекомунікаційного зв'язку тощо. Більшість із наведених термінів не мають чітких визначень, пояснень особливостей застосування, програмно-технічних характеристик. Для таких об'єктів це унеможливорює встановлення новизни, можливостей, завдань, відповідальності, ступеня готовності, відповідності стандартам, створює умови для корупційних зловживань.

Більшість із зазначених систем було створено в рамках реалізації концепту електронного урядування, який існує в Україні упродовж останніх 15 років, проте, незважаючи на тривалу історію впровадження та значні обсяги бюджетного фінансування, наша країна, за даними “E-Government in Support of Sustainable Development”, постійно погіршувала значення індексів E-Government Development Index та E-Participation Index ²⁹⁸ (табл. 6.1).

²⁹⁶ Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лип. 2013 р. № 517-р. // Урядовий кур'єр. – 2013. – 14 верес. – № 167.

²⁹⁷ Там само.

²⁹⁸ United Nations Department of Economic and Social Affairs // United Nations E-Government Survey [Electronic resource]. – Made of access: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.

Лише після створення Державного агентства з питань електронного урядування України ця ситуація почала змінюватися на краще.

Таблиця 6.1

**E-Government Development Index
and E-Participation Index, Ukraine**

Years	2005	2008	2010	2012	2014	2016	2018
EGDI Rank	48	41	54	68	87	62	82
EPI Rank	28	14	48	83	77	32	75

Індекс розвитку електронного урядування (E-Government Development Index, EGDI) представляє стан розвитку електронного урядування кожної з держав-членів Організації Об'єднаних Націй. Індекс розвитку електронного урядування враховує оцінку моделей веб-сайтів держави, характеристики можливостей доступу до інформації, такі як інфраструктура та рівень освіти. EGDI є характеристикою трьох важливих аспектів електронного уряду: надання онлайн-послуг, телекомунікаційного підключення та людського потенціалу.

Індекс електронної участі (E-Participation Index, EPI Rank) оцінює: доступ громадян до інформації та управлінських послуг; можливість участі у процесі прийняття громадських рішень. Сприяння участі громадян є наріжним каменем соціально-інклюзивного управління, що впливає на добробут суспільства в цілому та особистості зокрема.

Звичайно, ці індекси є відносними, вони показують оцінку ефективності національних урядів у 193 державах-членах ООН відносно один одного. Тому вони не можуть безумовно тлумачитись як характеристики фактичних умов розвитку електронного урядування чи електронної

участі в Україні (див. рис. 6.1). Але такі суттєві зміни значення індексів (від 41-го до 87-го місця для EGDI Rank і від 14-го до 83-го місця для EPI Rank) свідчать про відсутність у період з 2008 по 2014 р. чіткої програми модернізації державного сектора через розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, недосконалість політики та практики у плануванні і впровадженні ефективних стратегій з цифровізації галузі публічного врядування

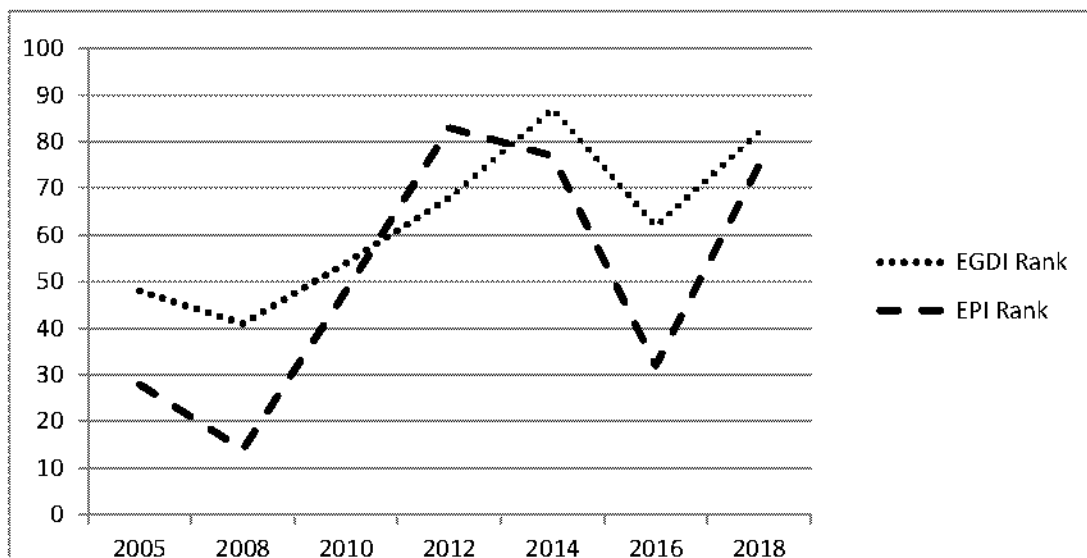


Рис. 6.1. Графіки зміни показників E-Government Development Index та E-Participation Index для України

Нині в контексті євроінтеграційних прагнень України урядові структури та громадські активісти, визнаючи важливість цього напрямку для становлення громадянського суспільства, аналізують ситуацію, що склалася, та вживають нових заходів щодо здійснення цифрових трансформацій у країні. Цифрова парадигма публічного врядування визнається як унікальна можливість оптимізації функціонування складної системи державних механізмів. Зважаючи на відсутність стійкої позитивної

динаміки значень українського Індексу розвитку електронного урядування та Індексу електронної участі, вкрай важливими є ефективні заходи влади щодо стрибкоподібного впровадження цифрових трансформацій у всі сфери суспільного життя.

Цифрові системи забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади є програмно-технічним комплексом, спрямованим на її оптимізацію в частині здійснення ефективної сервісної діяльності, покращення їх взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом використання мережевих (зокрема, Інтернет та інтранет) технологій. Із системного погляду цей об'єкт є складною територіально розподіленою системою, що складається з великої кількості підсистем, кожна з яких сама має елементи стохастичності та взаємодіє зі стохастичним оточенням. Елементи підсистем теж є складними об'єктами, вони періодично змінюються, вдосконалюються, доповнюються та оновлюються. З технічного погляду вона включає: територіально розподілені локальні та глобальні телекомунікаційні мережі спеціального призначення і загального користування, робочі станції, сервери, сховища та бази даних, засоби електронної комунікації та управління інформаційними потоками, автоматизовані робочі місця з відповідним програмним забезпеченням. Використання такої складної динамічної системи працівниками органів державної влади та органів місцевого самоврядування вимагає розуміння загальних принципів його роботи, відповідних знань, умінь і навичок на кожному робочому місці.

Основою системи електронного надання управлінських послуг є територіально розподілені локальні та глобальні мережі спеціального призначення і загального

користування, робочі станції, сервери, сховища та бази даних, засоби електронної комунікації та управління інформаційними потоками, цифрові робочі місця, програмне забезпечення.

Тому, узагальнюючи зазначене, пропонуємо таке визначення *цифрової інфраструктури публічного врядування*: це програмно-технічний комплекс, спрямований на технологічне забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, покращення їх взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом використання цифрових технологій.

Звичайно, якість роботи існуючих електронних систем залежить від якості програмного, технічного, організаційного та інших форм забезпечення. Проте важливим фактором, що визначає результативність роботи програмно-технічних комплексів та й усієї системи органів публічної влади в умовах розбудови цифрового суспільства, залишається цифрова компетентність керівників, виконавців, користувачів, громадян, бізнесу тощо. Тому для підвищення ефективності використання цифрових технологій у процесі функціонування існуючих електронних систем, на наш погляд, необхідно:

- переглянути, доповнити та оновити вітчизняну систему стандартів, що стосується цифрових технологій;
- проаналізувати та описати відповідно до вітчизняних та зарубіжних стандартів систему, підсистеми та її елементи;
- проаналізувати та систематизувати потреби у знаннях, навичках та вміннях фахівців різного рівня, які необхідні для використання електронних систем;

- передбачити систему заходів організаційного характеру щодо реалізації підготовки та перепідготовки всіх відповідальних фахівців органу публічної влади;
- сформулювати план заходів щодо ефективного впровадження новітніх цифрових технологій з підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з урахуванням світових освітніх трендів технологічного розвитку;
- розробити систему он-лайн навчальних і довідкових матеріалів, необхідних при використанні та обслуговуванні цифрових систем;
- обґрунтувати зміст цифрових компетенцій різних груп/посад публічних службовців.

Основним інструментом роботи публічних службовців з цифровими системами є цифрове робоче місце, а основною телекомунікаційною складовою – мережі Інтранет/Інтернет/Екстранет, які працюють за наявності технічного й програмного забезпечення. Ці компоненти не можуть вибиратися й устанавлюватися довільно, виходячи з ціни або доступності. Технічне забезпечення багато в чому визначає коло програмного забезпечення, яке може бути встановлено у певній мережі. Кожен тип програмного забезпечення, у свою чергу, висуває свої вимоги до технічного забезпечення, тобто характеристики технічного й програмного забезпечення комп'ютерної мережі мають бути узгодженими.

Технічне забезпечення (hardware) існуючих локальних мереж органів публічної влади є комплексом технічних засобів, які утворюють середовище передачі даних та пристрої, призначені для передачі-прийому,

збереження, опрацювання і виведення сигналів. Це комутатори, маршрутизатори, роутери, міжмережеві екрани і мости, мультиплексори, точки бездротового доступу, клієнтське обладнання. До елементів мережі відносять також мережні принтери та інші пристрої, що забезпечують незалежні від робочої станції введення чи візуалізацію інформації.

Програмне забезпечення (software) існуючих електронних систем є сукупністю програм, які мають забезпечити узгоджене функціонування обладнання й виконання основних функцій щодо взаємодії користувачів у мережах органів публічної влади. Програмне забезпечення може багаторазово поновлюватися, модернізуватися без зміни технічного забезпечення. Саме програмне забезпечення є об'єктом хакерських атак та комп'ютерних вірусів.

Одним із важливих елементів технічного забезпечення комп'ютерних мереж органів публічної влади є середовище передачі цифрових потоків даних, яке на сьогодні можна поділити на дві великі категорії: кабельне та бездротове (від – Wireless Fidelity, далі – WiFi). WiFi – середовище передусім необхідне для мобільних цифрових пристроїв. Для корпоративних WiFi-мереж важливим є належне планування, при якому моделюються приміщення, розраховується покриття, враховуються кількість точок доступу, типи і кількість клієнтських пристроїв, додатків, сервісів. У мережах, що охоплюють кілька приміщень, використовується комбінація кабельного й бездротового середовищ передачі даних. Кожний тип середовища передачі інформації має певні характеристики, які роблять його найбільш придатним для конкретної системи. Вибираючи оптимальний тип

середовища для систем захисту інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, потрібно насамперед урахувувати надійність, захищеність та пропускну спроможність системи.

Середовища передачі даних, фізичні мережні з'єднання й протоколи зв'язку є обов'язковими для обміну даними по мережі. Проте ефективніші інструментальні засоби функціонування забезпечуються прикладним програмним забезпеченням. Програми-додатки (застосунки) надають користувачам доступ до служб високого рівня, і за характеристиками цих служб користувачі оцінюють можливості мережі. Прикладні програми визначають формат відображення інформації і механізми, за допомогою яких користувачі можуть здійснювати вибірку даних або одержувати доступ до інформації. У додатках визначаються символічні імена, що застосовуються для позначення фізичних і віртуальних ресурсів мережі. Зокрема, прикладне програмне забезпечення дає змогу визначати імена комп'ютерів і пристроїв введення/виведення, наприклад принтерів, а також імена таких абстрактних елементів, як файли, електронні поштові скриньки й бази даних.

Символічні імена високого рівня дають можливість користувачам звертатися до інформаційних ресурсів або служб, не знаючи або не запам'ятовуючи цифрових адрес низького рівня, які використовуються програмним забезпеченням протоколів. Об'єднання цифрових робочих місць у мережу утворює загальну інфраструктуру, але не визначає, які будуть надаватися сервіси, на яких комп'ютерах вони будуть експлуатуватися, звідки надходитиме інформація про доступність цих служб, і як ці служби

будуть використовуватися (рішення залишається за користувачем і прикладним програмним забезпеченням).

Програмне забезпечення сучасних електронних систем переважної більшості органів публічної влади виходячи з його функцій можна поділити на три типи. Перший тип – це програмне забезпечення робочої станції, яка реалізує інструменти, необхідні для зберігання, аналізу й візуалізації інформації, потрібної для здійснення інформаційно-комунікативної діяльності незалежно від наявності чи відсутності мережі. Другий тип – програмне забезпечення, яке здійснює підготовку, передачу, прийом та декодування сигналів-даних незалежно від особливостей самої робочої станції, третій те, що забезпечує роботу мережі і розглядає з'єднані мережею робочі станції як єдину розподілену систему.

Програмне забезпечення мережі є сукупністю взаємозв'язаних програмних модулів, що забезпечують виконання основних функцій комп'ютерних мереж і реалізують інструменти, необхідні для здійснення інформаційно-комунікативної діяльності відповідними підрозділами органів публічної влади. Є два підходи до організації мережного програмного забезпечення: мережі з централізованим керуванням (серверні або дворангові мережі) і сукупність рівноправних вузлів (однорангові мережі). У серверній мережі з централізованим керуванням виділяються один або кілька комп'ютерів, які керують доступом та обміном даних по мережі. На цих робочих станціях повинна працювати мультизадачна мережева операційна система, що використовує захищений режим роботи процесора. Відомо багато мережних операційних систем, орієнтованих на мережі з

централізованим управлінням. На решті комп'ютерів мережі можуть бути встановлені довільні операційні системи. Важливою є наявність у цих операційних системах відповідних мережних оболонок для доступу до мережі з підтримкою того типу пакета, що використовується мережною операційною системою.

В одноранговій децентралізованій мережі з рівноправними користувачами відсутній окремий “керуючий” комп'ютер, тип операційної системи кожної робочої станції та її налаштування може визначатися користувачами. У цих мережах доступ до ресурсів власного персонального комп'ютера визначає кожен з користувачів самостійно, за наявності окремого сервера його ресурси є загальнодоступними. У серверних централізованих мережах доступ до будь-яких ресурсів мережі залежить від налаштування параметрів мережевої операційної системи сервера.

Перевагами серверних локальних мереж є:

- потужніша система керування порівняно з одноранговими мережами;
- висока швидкодія;
- надійна система захисту інформації, недоліками – додаткова вартість, пов'язана з витратами на сервер, мережеву операційну систему та адміністратора мережі;
- повна залежність швидкодії й надійності мережі від сервера;
- складність керування.

До переваг однорангових мереж можна віднести: низьку вартість; просте налаштування; належна автономність, недоліків – обмеження на кількість робочих

станцій; складність керування мережею; низький рівень захисту інформації.

За рівнем керування мережі поділяють на мережі робочих груп, відділів, корпоративні та змішані. Локальна мережа робочих груп звичайно об'єднує 10–20 робочих місць у межах одного приміщення, що мають однакові операційні системи та призначені для вирішення однотипних завдань. Локальна мережа відділу об'єднує 10–100 робочих місць, використовується співробітниками одного відділу (наприклад ситуаційного центру, відділу кадрів тощо), може включати кілька локальних робочих груп. Тип і налаштування операційних систем, структура прикладного програмного забезпечення, потужність та конфігурація цифрових робочих місць залежать від посадових обов'язків користувача. Така мережа може мати виділені спеціалізовані сервери для програм-додатків, баз даних, друку.

Локальна мережа установи (міністерства, державного агентства, обласної державної адміністрації) об'єднує кілька сотень робочих місць, що використовуються співробітниками однієї організації. Складається вона з локальних відділів та робочих груп. Така мережа має потужні спеціалізовані сервери для збереження архівів, програм-додатків, баз даних. Кількість мережних технологій і типи операційних систем визначаються політикою установи. Досить часто в установах на місцевому рівні зустрічаються змішані неструктуровані локальні мережі. Така мережа об'єднує від 10 до 100 робочих місць окремих користувачів або груп, розташованих на невеликій відстані. Тип, налаштування операційних систем, структура прикладного програмного

забезпечення, потужність та конфігурація обладнання визначаються кожним користувачем окремо. Основне призначення цих мереж – забезпечити інформаційний обмін між мережами підрозділів, надати доступ до спеціалізованих баз даних та інших мережних ресурсів.

Корпоративні мережі об'єднують кілька локальних мереж установ, які можуть розташовуватися в різних містах, країнах і навіть на різних континентах. Через високу вартість виділених каналів для з'єднання частин мережі найчастіше використовують можливості Інтернету, тому територіальне розташування робочих місць для неї не є визначальним. Корпоративні мережі відносять до особливого різновиду локальних мереж, що мають значну територію охоплення та особливі принципи роботи. За правилами роботи корпоративні мережі можна віднести до особливого різновиду локальних мереж, хоча вони можуть займати велику територію. Корпоративні мережі часто називають мережами інтранет (інтрамережами).

6.2. Надійність та ефективність цифрових систем

Одночасно з розвитком мереж підвищуються вимоги до якості їх роботи, виникають і вирішуються завдання щодо підвищення їх ефективності та надійності. Важливість цих завдань зростає з підвищенням важливості функцій. Виконання вказаних функцій покладається на сучасні цифрові технології, проникнення яких у всі сфери діяльності органів публічної влади підвищує увагу до питань надійності, оскільки зростає залежність держави від стану цих технічних засобів (об'єктів). Особливі вимоги щодо надійності висуваються до відповідальних систем, відмова

яких може призвести до непередбачуваних наслідків. Проблема безпеки державних телекомунікаційних систем та слабкість існуючих систем захисту стала очевидною після хакерських атак, які відбулись в 2017 р., що спонукало до ухвалення Закону України “Про основні засади забезпечення кібербезпеки України”, який вводить два важливих поняття для аналізу системи забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади. Перше – це поняття критично важливого об’єкта інфраструктури – “підприємства, установи та організації, незалежно від форми власності, діяльність яких безпосередньо пов’язана з технологічними процесами та/або наданням послуг, що мають велике значення для економіки та промисловості, функціонування суспільства та безпеки населення, виведення з ладу або порушення функціонування яких може справити негативний вплив на стан національної безпеки України, навколишнього природного середовища, заподіяти майнову шкоду та/або становити загрозу для життя і здоров’я людей”. Друге – це поняття об’єкта критичної інформаційної інфраструктури – “комунікаційна або технологічна система об’єкта критичної інфраструктури, кібератака на яку безпосередньо вплине на стале функціонування такого об’єкта критичної інфраструктури”²⁹⁹.

Якість цифрової системи – це сукупність властивостей, що визначають ступінь її придатності для використання за призначенням. Властивості, що характеризують якість, поділяються на дві групи:

1) технічні характеристики справної системи (наприклад швидкодія, обсяг доступної інформації і т.ін.);

²⁹⁹ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 91. – Ст. 2765. – С.31.

2) здатність системи зберігати значення технічних характеристик упродовж вказаного часу експлуатації (ця група властивостей включає надійність системи).

У публічному врядуванні для формування усіх значущих політичних та законодавчих рішень вважається доцільним попередньо розробляти науково обґрунтовану концепцію. Вона готується державними органами з метою визначення основних засад (напрямів, пріоритетів) реалізації державної політики у відповідній сфері і визначає заходи для вирішення конкретної проблеми. В умовах сучасних управлінських парадигм та розвитку цифрового суспільства держава усвідомлює необхідність якісних управлінських, у тому числі, адміністративних послуг в електронній формі. У “Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні”³⁰⁰, “Концепції розвитку електронного урядування в Україні”³⁰¹, “Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”³⁰² названо низку проблем у сфері сервісної діяльності органів влади. Серед них можемо відзначити: відсутність єдиної інфраструктури, що забезпечує електронне (цифрове) надання управлінських послуг на основі встановлених вимог; низька якість та недостатня кількість послуг, що надаються громадянам і суб’єктам господарювання; недосконалість діючих державних електронних ресурсів, які не забезпечують надання послуг у режимі “єдиного

³⁰⁰ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні розпорядження Кабінету міністрів України від 16 листоп. 2016 р. №918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

³⁰¹ Там само.

³⁰² Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015 // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 4. – Ст. 67.

вікна”; відсутність міжвідомчої електронної взаємодії під час здійснення сервісної діяльності органами публічної влади; низький рівень готовності державних службовців, посадових осіб органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження електронних послуг. Формулювання цих проблем не спираються на встановлену термінологію, їх важливість та глибина не мають кількісних оцінок.

Цифрові системи забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади мають відповідати певним вимогам. Так, у “Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні” (далі – Концепція) серед першочергових проблем не розглядаються ефективності та надійності цієї системи. Хоча у формулюванні мети Концепції йдеться про “формування ефективної системи електронних послуг”, “розвиток і підтримку доступних та прозорих, безпечних та некорупційних, найменш затратних, швидких та зручних електронних послуг”³⁰³. До першочергових проблем віднесено “брак довіри до електронної взаємодії суб’єктів надання адміністративних послуг та суб’єктів звернення”. Основними принципами визначеними в цьому документі є доступність, прозорість, безпека та захист персональних даних, ефективність і результативність. Як один з етапів реалізації Концепції передбачено оптимізацію порядків надання пріоритетних послуг. Реалізація Концепції серед іншого має забезпечити покращення якості надання управлінських послуг для громадян та суб’єктів господарювання відповідно до європейських вимог,

³⁰³ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

підвищення ефективності роботи органів публічної влади, досягнення якісно нового рівня управління державою на принципах результативності, ефективності, прозорості, відкритості, доступності та підзвітності.

Серед множини цих характеристик спочатку зупинимося на ефективності. В Концепції є частина, що стосується термінології. Проте визначення чи способи оцінки ефективності електронних систем відсутні як в основному документі, так і в двох Законах України (“Про адміністративні послуги” і “Про електронні документи та електронний документообіг”), на які робиться посилання в Концепції. Спробуємо скористатися іншими джерелами. В інформаційній системі “Термінологія законодавства”, яка доступна на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, є три визначення ефективності із різних нормативно-правових документів:

- співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і величиною фактора (ресурсу), який використаний з метою досягнення цього результату;
- досягнення найкращого результату (ефекту) при використанні визначеного обсягу матеріальних і фінансових ресурсів;
- раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики.

Ці визначення є декларативними і не можуть бути безпосередньо використані для оцінки ефективності цифрових систем, оскільки в них наводяться невизначені поняття “результат” (ефект), “співвідношення”, “результативне”.

Загальним у наведених вище визначеннях є те, що вони вказують на необхідність вимірювання чи оцінки використаних ресурсів та отриманих результатів. Дійсно, основними засобами забезпечення ефективного розподілу і використання бюджетних коштів для результат-орієнтованого суспільного управління є вимірювання та оцінювання результатів діяльності. Це та ланка, що дає змогу пов'язати функцію планування та функцію контролю. У загальному розумінні вимірювання – це послідовність дій, результатом яких є присвоєння об'єкту чи процесу числових значень за допомогою шкали, інструментів та методології.

В інформаційній системі “Термінологія законодавства” відсутній термін “оцінювання”, не пов'язаний із фізичними величинами. В Енциклопедії державного управління зазначається, що оцінювання – це “систематичний процес порівняння діяльності і/чи результатів виконання програми або політики з цілями, завданнями, комплексом явних або неявно виражених стандартів з метою внесення необхідних адміністративних чи політичних змін”, тобто оцінювання – більш широкий за змістом термін, оскільки він допускає відсутність інструментів. Результатом оцінювання може бути не число, а якісна оцінка (наприклад слова “добре”, “краще”), яка висловлюється експертом. Може бути корисним поділ оцінювання на технічне та політичне. Технічне оцінювання визначатиме рівень ефективності застосування цифрової системи в процесі забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності, зокрема в процесі надання управлінських послуг. Для політичного оцінювання

важливими будуть соціальний та політичний ефекти від впровадження системи.

Що стосується тлумачення ефективності в зарубіжних джерелах, то теорія менеджменту пропонує розмежовувати такі поняття, як ефективність (effectiveness) і продуктивність (efficiency) системи. Для нас це означає, що електронна система ефективна (effective), якщо вона надає послуги в електронній формі відповідно до визначеного переліку. І, відповідно, електронна система продуктивна (efficiency), якщо вона надає послуги з найменш можливими витратами. Такий підхід корисний, але його не можна назвати повним, оскільки він не враховує забезпеченість потреб користувачів послуг.

В Енциклопедії державного управління є дві статті “Ефективність державного управління” (т. 2, с. 158 і т. 4, с. 246) та одна стаття “Критерії ефективності державного управління” (т. 2, с. 270). Автори цих статей пропонують розрізняти три основних поняття: загальну соціальну ефективність державного управління; ефективність організації і функціонування суб’єктів державного управління; ефективність діяльності управлінських органів і посадових осіб. Із цих статей випливає, що універсальним соціальним показником ефективності є ступінь забезпечення громадян повнотою і якістю послуг. При цьому важливо, щоб “задоволення потреб і вирішення породжених ними проблем відбувалось стійко, надійно і безповоротно, з належною повнотою і в належний час, при оптимальному використанні суспільних ресурсів”³⁰⁴. Схожий підхід застосовує Служба державного менеджменту

³⁰⁴ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 270.

Організації економічного співробітництва та розвитку (далі – ОЕСР), висвітлюючи досвід різних країн – членів ОЕСР у частині організації управління в державному секторі. Вона акцентує увагу на якості надання послуг (у контексті покращення їх стандартів), пропонуючи при оцінюванні застосовувати такі критерії, як своєчасність, точність, доступність та відповідність³⁰⁵.

Складність розробки та вдосконалення інформаційно-комунікаційної системи пов'язана також з тим, що в публічному врядуванні немає такого чіткого засобу вимірювання результату діяльності, яким є прибуток у приватному секторі. Тому постає проблема дотримання певних співвідношень соціальної важливості та ефективності результатів управління. Узагальнений підхід до оцінювання успішності управління передбачає виділення трьох складових (три “Е”): результативність (Effectiveness), ефективність (Efficiency), економічність (Economy).

Ефективність цифрових систем – це ступінь пристосованості системи для виконання експлуатаційних завдань (передачі, збереження, обробки інформації і т.ін.). Ефективність може бути технічною, економічною, інформаційною тощо. Технічна ефективність – ступінь пристосованості системи до виконання експлуатаційних завдань, обумовлена технічними характеристиками системи. Економічною ефективністю є ступінь вигідності фінансових витрат на створення й використання системи. Інформаційна ефективність – характеристика результатів застосування системи, обумовлена не тільки її технічним станом, а й готовністю джерел інформації, рівнем кваліфікації користувачів.

³⁰⁵ Organisation for Economic Co-operation and Development. [Electronic resource] // Made of access: <http://www.oecd.org>.

Розглянемо найбільш поширені проблеми, що виникають у процесі розробки, експлуатації і модернізації цифрових систем забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, які впливають на її ефективність.

Недолік прозорості. У будь-який момент часу складно визначити, в якому стані перебуває проект і який відсоток його завершення. Така проблема виникає при неналежному плануванні структури, відсутності архітектури та технічного завдання майбутньої системи. Це найчастіше є наслідком недостатнього фінансування проекту: система потрібна, але скільки часу необхідно витратити на розробку, наскільки складними є етапи, чи можна якісь етапи виключити або скоротити – невідомо.

Недолік контролю. Без точної методики та системи оцінювання процесу розробки досить часто зриваються графіки виконання робіт і перевищуються заплановані обсяги бюджетних витрат. Особливої гостроти ця проблема набуває на етапі, коли проект, завершений більш ніж наполовину, після виділення додаткового фінансування продовжують реалізовувати без проміжної оцінки перспектив завершення проекту.

Недолік трасування. Неповна або відсутня фіксація внесення змін у створювану систему в процесі її розробки, зумовлених зміною вимог замовника чи об'єктивними обставинами. Трасування вимагає додаткових витрат, проте суттєво полегшує контроль за здійсненими трансформаціями та внесенням змін упродовж усього життєвого циклу системи аж до її утилізації.

Недолік моніторингу. Об'єктивна неможливість спостерігати за створенням програмних систем не дає

змоги контролювати перебіг розробки в реальному часі. Відслідковуючи процес розробки, менеджери проектів змушені приймати рішення на основі даних щодо готовності окремих модулів чи підсистем. Часткове вирішення завдань моніторингу можливе через процес безперервної інтеграції та випуску (англ. Continuous Integration / Continuous Delivery). Він передбачає щоденне складання продукту та поповнення репозитарію, автоматизацію тестування та звітування, тобто кожного дня є актуальна версія програмної системи та відомості про загальний статус якості цієї версії³⁰⁶. Доцільність використання процесу безперервної інтеграції та випуску для кожного окремого проекту визначають при виборі методології розробки програмного забезпечення.

Недостатньо узгоджені і неконтрольовані зміни. У керівників та замовників постійно виникають нові ідеї щодо вдосконалення розроблюваної системи. Такі зміни справді можуть бути суттєвими для покращення характеристик системи. Але важливо оцінювати як самі запропоновані зміни, так і вплив цих змін на вартість і терміни завершення проекту. Велике значення має формалізація обговорення, узгодження, схвалення та контролю цих процесів.

Невизначена надійність програмного забезпечення. Найскладніший процес – пошук і виправлення помилок у програмному забезпеченні складної інформаційно-

³⁰⁶ Муравецький С. А. Планування процесів забезпечення якості у великих та географічно розподілених гібридних ІТ-проектах / С. А. Муравецький, С. О. Крамський // Вісник Нац. техн. ун-ту "ХПІ" : зб. наук. пр. Темат. вип. : Стратегічне управління, управління портфелями, програмами та проектами = Bulletin of National Technical University "KhPI" : coll. of sci. papers. Ser. : Strategic management, portfolio, program and project management. – Харків : НТУ "ХПІ", 2016. – № 1 (1173). – С. 106–109.

комунікаційної системи. Кількість та критичність помилок у великих програмах завжди невідома, тому заздалегідь невідома тривалість налагодження цих програм. Також відсутні гарантії безпомилковості навіть зданих у промислову експлуатацію програм. Звідси впливає неможливість надання гарантій якості і надійності програм.

Помилковий вибір методології. Відомо понад 20 сучасних методологій розробки програмного забезпечення. Процес вибору оптимальної методології не має однозначної формалізованої процедури, і неправильний її вибір може негативно позначатися на всіх показниках готового програмного забезпечення: надійності, гнучкості, вартості і функціональності.

Більшість із розглянутих проблем частково вирішується через вибір компетентного розробника системи. Однак, відсутність в Україні сертифікації розробників інформаційних систем змушує робити такий вибір, спираючись на суб'єктивні критерії. Очевидно, що ефективність будь-якої цифрової системи залежить від її надійності.

Надійність цифрової системи – це здатність системи виконувати задані функції, зберігаючи значення експлуатаційних показників у заданих межах, що відповідають визначеним режимам та умовам використання, рівню технічного обслуговування, режимам збереження й поширення (для мобільних пристроїв).

Надійність є важливим показником якості системи. Її не можна ні протиставляти, ні порівнювати з іншими показниками якості. Наприклад, характеристика якості сервера є явно недостатньою, якщо відомо лише те, що

він має великі швидкодію і оперативну пам'ять, але не вказується тривалість збереження цих характеристик незмінними. Неповною є також інформація про те, що робоча станція довгий час зберігає свої робочі характеристики незмінними, але невідомі самі значення цих характеристик. Тому в поняття надійності входять здатність до виконання заданих функцій і збереження цієї властивості при використанні системи за призначенням.

Поняття надійності використовується для оцінки технічного стану системи, ефективності – оцінки очікуваних або отриманих результатів її застосування.

В інформаційній системі “Термінологія законодавства”, доступній на офіційному веб-порталі Верховної Ради України, є 20 визначень, що стосуються надійності із різних законних та підзаконних актів. Найповнішим із них є таке: “надійність – властивість засобу зберігати в часі в установлених межах значення всіх параметрів, які характеризують здатність виконувати потрібні функції в заданих режимах та умовах застосування, технічного обслуговування, зберігання та транспортування. Надійність є комплексною властивістю, що, залежно від призначення засобу і умов його застосування, може містити в собі безвідмовність, довговічність, ремонтпридатність та збереженість чи певні поєднання цих властивостей”³⁰⁷.

Під час обговорення надійності цифрових систем забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності

³⁰⁷ Про затвердження Інструкції про порядок продовження терміну служби (ресурсу) наземних засобів радіотехнічного забезпечення польотів і авіаційного електрозв'язку цивільної авіації України. наказ М-ва транспорту України від 11 листоп. 2003 р. № 871 // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 49. – Ст. 2587.

органів публічної влади потрібно пам'ятати про поняття надійного джерела, яке входить до складу понятійного поля у термінології законодавства: “офіційні засоби розкриття інформації (включаючи інтернет-сторінки) Президента України, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, Національного банку України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, органів виконавчої влади України, інших країн, а також міжнародних, міжурядових організацій, задіяних у сфері боротьби з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення”³⁰⁸. Таке визначення встановлює надзвичайно високі вимоги до надійності перелічених інтернет-сторінок.

В енциклопедичному словнику з державного управління відсутні статті, що стосуються надійності. У восьми томній енциклопедії державного управління є лише одна стаття, яка стосується надійності – “Критерії надійності”. Автори статті Г. Старушенко та О. Кравцов наводять таке визначення: “Надійність функціонування системи (підсистеми) державного управління в даному режимі визначається як ймовірність своєчасного та якісного виконання системою (підсистемою) покладених на неї завдань, спрямованих на досягнення поставленої мети управлінського впливу на об’єкти

³⁰⁸ Про затвердження Критеріїв ризику легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення: наказ М-ва фінансів України від 08 лип. 2016 р. № 584 // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 63. – Ст. 2136. – С.34.

управління в межах виділених ресурсів”³⁰⁹. Для оцінювання надійності автори пропонують використовувати критерії надійності – “формальні ознаки для визначення ступеня виконання завдань, функцій, які надають інструментарію здатність забезпечити ті ж показники при його використанні різними спеціалістами; отримані дані мають бути однаковими для всіх однотипних ситуацій”³¹⁰.

Системний підхід до аналізу цифрових систем. Збираючи, систематизуючи та вивчаючи інформацію щодо функціонування цифрових систем, спеціалісти намагаються знайти причини й наслідки відмов, можливі напрями розвитку критичних подій, виявити пристрої, програми та програмні модулі, які справляють визначальний вплив на ефективність системи.

У процесі створення нових цифрових систем та модернізації існуючих електронних систем управлінців цікавлять:

- перелік проблем, які можуть виникнути в процесі реалізації конкретних інноваційних проектів, та ймовірність їх виникнення;
- зовнішні та внутрішні чинники, що можуть вплинути на розвиток систем та ринок відповідних послуг;
- рівень ефективності від виконання кожного з варіантів технічних чи програмних рішень.

Одним із найраціональніших шляхів такого дослідження складних систем є принцип послідовного

³⁰⁹ Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – Київ : НАДУ. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 2011. – С. 275.

³¹⁰ Там само.

поділу досліджуваних об'єктів на підсистеми й елементи, встановлення зв'язків між ними та функцій кожного елемента. Таке структурування має назву системного підходу. Згідно з теорією системного підходу будь-яка система конструюється з обмеженої кількості елементів, що пов'язані між собою метою функціонування. Поняття “система” – відносне, як і поняття “елемент”. Залежно від мети та масштабів розгляду окремий елемент може стати підсистемою або самостійною системою зі своїми елементами та зв'язками, а система, що вивчається, може розглядатися як частина ще більшого об'єкта – макросистеми. Проста система складається з невеликої кількості однорідних елементів, які виконують необхідну для існування всієї системи функцію. За наявності в системі кількох таких сукупностей кожна з них набуває рангу підсистеми, а вся система стає складною. Відокремлення будь-якої системи від зовнішнього середовища може бути лише умовним, оскільки фактично система не може існувати ізольовано від цього середовища. Для відображення впливу середовища на систему вводять додаткові елементи.

До визначальних завдань системного підходу належать: розробка засобів (способів) дослідження об'єктів як систем; побудова узагальнених моделей систем, моделей певних класів для відображення специфічних властивостей різних структур; дослідження структури систем глобалізаційного зв'язку.

При системному дослідженні об'єкт аналізу – цифрові системи – розглядається як певна множина елементів, взаємозв'язок яких обумовлює їх цілісність та нові якості. Основний акцент робиться на виявленні зв'язків, які

наявні як усередині самої системи, так і в її взаємодії із зовнішнім оточенням (середовищем). Для розуміння поведінки таких систем важливо виявити властивості складових частин системи, форми передачі інформації від одних елементів до інших, способи впливу одних елементів системи на інші.

Загальною теоретичною базою для системного підходу є методи аналізу та синтезу – у найзагальнішому розумінні процеси уявного розкладу цілого (системи) на складові частини (структурні елементи) і відтворення цілого з частин. Аналіз складових частин систем дає змогу виявити їх структуру, відокремити суттєве від другорядного, звести складне до простого. Аналіз функціонування цифровізації як процесу дає змогу виокремити в ньому різні етапи і тенденції розвитку. Метод аналізу необхідний для пізнання окремих частин (сторін) цифровізації як елементів цілісної системи формування цифрової економіки та суспільства. Синтез, навпаки, об'єднує в єдине ціле частини, властивості, окремих учасників обміну інформацією, відокремлених під час аналізу. Синтез доповнює аналіз і перебуває з ним у діалектичній єдності.

У межах системного підходу як метод дослідження системних об'єктів, насамперед цифрових систем, виступає структурно-функціональний аналіз. Він ґрунтується на виділенні в системі цифровізації структурних елементів та їх функцій. Останні можуть стосуватися як самих елементів, так і системи в цілому. Структурно-функціональний аналіз дає змогу здійснити повне і всебічне дослідження складних систем шляхом

аналізу функцій окремих елементів (наприклад адаптації, самовідновлення та інтеграції).

Використання математичних моделей для аналізу, проектування, створення та модернізації цифрових систем. Структурну модель такої системи можна подати у вигляді зваженого графа $G(A, B)$, де A – множина вершин графа $\{a_i\}$; B – множина ребер $\{b_{ij}\}$, що з'єднує вузли a_i і a_j . Ребра – це абстрактний об'єкт, що представляє середовища передачі даних, вершини – робочі станції, сервери, комутатори, маршрутизатори, точки бездротового доступу тощо. Вага ребер і вузлів у кожному конкретному випадку характеризує продуктивність, надійність, достовірність, ступінь затримки повідомлень і т.ін. Орієнтований (симплексний) канал зображається лінією зі стрілкою, тобто дугою, а неорієнтований (дуплексний) – лінією без стрілки, тобто ребром.

Взаємодія між вузлами полягає в ретрансляції сигналу від джерела до одержувача через проміжні вузли й канали. Зовнішні перешкоди, які впливають на канал зв'язку, збої програмного та апаратного забезпечення вузлів спотворюють трансльовані сигнали. Головним завданням системи є забезпечення взаємно-однозначної відповідності між переданим і прийнятим повідомленням. Відмова вузла або його надмірне завантаження не дають змоги використовувати цей вузол і всі суміжні канали. В більшості моделей всі відмови елементів мережі вважаються взаємозалежними в сукупності. На практиці ця умова часто не виконується.

Надійність цифрових систем – це складна властивість, що включає залежно від призначення й умов експлуатації об'єкта такі властивості, як безвідмовність, довговічність,

ремонтпридатність і збереженість або їх поєднання. Для конкретних систем та умов експлуатації ці властивості можуть мати різну відносну значимість.

Аналізуючи надійність, часто використовують такі поняття: апаратна надійність – надійність, що характеризує технічний стан складових системи функціональна надійність – властивість виконання деякої функції або комплексу функцій (застосовується тоді, коли система виконує кілька функцій); надійність програмного забезпечення – надійність, що залежить від якості алгоритмів і програм; живучість системи – надійність в умовах руйнівних впливів (наприклад вірусних атак).

В основу поняття надійності покладено поняття відмови.

Відмова об'єкта – це подія, що полягає в повному або частковому припиненні виконання об'єктом заданих функцій. При повній втраті працездатності (жодне повідомлення не може бути переданим чи прийнятим) виникає повна відмова, при частковій (окремі вузли чи ребра неспроможні опрацювати повідомлення) – часткова. Поняття повної і часткової відмов цифрових систем та її складових частин мають бути чітко сформульовані ще до аналізу надійності, оскільки від цього залежить вибір методу кількісного оцінювання надійності. Для оцінювання надійності виконання функціональних задач, використовуються такі показники: – імовірність виконання системою кожної з функціональних задач (наприклад ймовірність того, що весь обсяг потрібної користувачеві інформації буде передано за вказаний час);

- середній час передачі інформації, необхідної для вирішення функціональної задачі (або середній обсяг корисної інформації, що передається за одиницю часу).

Ці показники залежать від функціональної структури цифрової системи, її програмного забезпечення, апаратної надійності елементів системи з урахуванням контролю й відновлення працездатності системи, якості роботи обслуговуючого персоналу тощо.

Для оцінювання надійності цифрових систем та її підсистем використовують такі показники:

- коефіцієнт готовності K_G – ймовірність того, що система як відновлюваний об'єкт буде працездатною в довільний момент часу, крім планованих періодів, упродовж яких використання об'єкта за призначенням не передбачається (наприклад профілактика);
- напрацювання на відмову T_H – відношення часу напрацювання відновлюваного об'єкта до сумарного часу перебування в непрацездатному стані;
- коефіцієнт технічного використання $K_{ТВ}$ – відношення часу, упродовж якого система перебуває в у працездатному стані, до заданого часу експлуатації, що складається з часу роботи, обслуговування і ремонтів;
- середнє напрацювання невідновлюваної системи до відмови T_B ;
- інтенсивність відмов невідновлюваних об'єктів $\lambda(t)$ – умовна щільність імовірності виникнення відмов невідновлюваних об'єктів, що визначається для

розглянутого моменту часу за умови, що до цього моменту відмова не виникла;

- параметр потоку відмовлень відновлюваної системи;
- ймовірність безвідмовної роботи $P(t)$ – ймовірність того, що в межах заданого напрацювання відмова об'єкта не виникає;
- коефіцієнт оперативної готовності $K_{ГО}$ – ймовірність того, що об'єкт, перебуваючи в режимі очікування, виявиться працездатним у довільний момент часу t , починаючи з цього моменту, буде працювати безвідмовно упродовж заданого часу t :

$$K_{ГО} = K_{ГО} P(t) \quad (6.1)$$

- ймовірність того, що система буде перебувати в одному з можливих працездатних станів:

$$P(t) = \sum_{i=1}^n P_i(t), \quad (6.2)$$

де $P_i(t)$ – ймовірність i -го працездатного стану, n – кількість усіх можливих працездатних станів.

Інколи в теорії надійності досліджують тільки стани відмови або працездатності системи, не акцентуючи уваги на тому, як ця система виконує свої функції. Проте мережа цифрових пристроїв (наприклад Інтернету речей), що містить велику кількість вузлів і каналів зв'язку, майже ніколи не втрачає працездатності при відмові окремих елементів і фрагментів – вона тільки частково знижує ефективність функціонування. Тому для характеристики якості функціонування мереж використовується цілий комплекс різних показників ефективності.

Для кількісних оцінок використовуються два класи критеріїв вихідного ефекту. Перший визначається наявністю зв'язності заданої підмножини D вузлів мережі: вихідний ефект дорівнює одиниці, якщо підмножина D зв'язана, і нулю – якщо ні.

Для критеріїв другого класу характерна залежність вихідного ефекту від потужності й виду підмножини доступних об'єктів мережі. Наприклад, ефективність доступу до Інтернет визначається кількістю доступних сайтів та швидкістю одержання інформації. Критерії другого класу пов'язані з наявністю певної функціональної надлишковості в структурі більшості цифрових систем. Тому відмови окремих елементів або значні зміни тих чи інших робочих параметрів можуть призвести не до повного виходу системи з ладу, а лише до деякого погіршення якості її функціонування.

Для оцінювання ефективності функціонування таких резервованих систем доцільно ввести кількісний показник, який враховує вплив часткових відмов. Таким показником може бути кількісна характеристика якості й обсягу виконуваної системою роботи.

Наприклад, ефективність функціонування такої системи масового обслуговування, як Інтернет, характеризується середньою кількістю забезпечених потреб, середнім часом очікування закінчення обслуговування і т.ін. Ефективність функціонування цифрових систем забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади може характеризуватися обсягом і достовірністю переданої інформації. Для оцінки ефективності локальних мереж можна використати такий показник, як величина збитку

користувачів від втрати інформації внаслідок відмов або вірусної атаки.

Загальна ефективність цифрових систем з урахуванням надійності визначається за формулою:

$$E = \sum P_i(t) E_i, \quad (6.3)$$

де E_i – ефективність системи в i -му стані.

Досить часто окремого користувача не цікавлять показники ефективності функціонування системи в цілому. Він зацікавлений в оцінці якості обслуговування мережею конкретної пари вузлів a_k і a_l , яка характеризується показником ефективності $Q_{kl} = Q[a_k, a_l]$. Для користувача не важливо, якими шляхами передається потік інформації між цими вузлами. Оскільки кожен шлях складається з деякої сукупності послідовно сполучених елементів мережі (вузлів і ребер), задача розрахунку показника ефективності Q_{kl} зводиться до визначення відповідних характеристик елементів графа $G(A, B)$ й обчислення на їх основі характеристик якості обслуговування конкретного запиту користувача.

При оцінюванні ефективності функціонування цифрових систем їх можна розглядати як об'єкти двох типів: тривалої і короткочасної дії. Система тривалої дії виконує деяке завдання упродовж інтервалу часу величиною T , починаючи з деякого t_0 . Ефективність функціонування такої системи залежить від конкретної реалізації процесу зміни станів елементів упродовж цього періоду. Система короткочасної дії розв'язує задачі, тривалість яких настільки незначна, що за цей час система залишається незмінною. Іншими словами, системами

короткочасної дії є системи миттєвої дії, тобто вважають, що $T = 0$. Для таких систем більш використовуваними є критерії першої групи. Очевидно, що системи короткочасної дії є окремим випадком системи тривалої дії.

Процес функціонування системи можемо описати таким чином. В деякий довільний момент часу кожний елемент системи може перебувати у певному стані: працездатності або відмови (повної чи часткової). Сукупність станів усіх елементів системи однозначно визначає стан системи в цілому. З часом система переходить із стану в стан через зміну станів елементів, що входять до її складу (це відмови елементів, їх відновлення, різні зовнішні впливи та ін.). Кожний конкретний стан системи короткочасної дії може бути охарактеризований цілком певним умовним показником ефективності функціонування. Цей показник кількісно визначає результат виконання функцій системою, що перебуває саме в цьому стані.

Кожна реалізація процесу переходів системи тривалої дії із стану в стан може бути також оцінена певним умовним показником ефективності функціонування. Цей показник кількісно характеризує результат виконання системою своїх функцій за умови, що система під час роботи мала саме таку реалізацію процесу переходів з одного стану в інший.

Порядок розрахунку ефективності складних систем короткочасної дії такий: визначається призначення системи; формулюється коло можливих задач і умови роботи системи; оцінюється (на підставі попереднього досвіду або експертно) очікувана частота повторень перелічених задач і умов роботи; визначається (відповідно

до задач) кількісна міра якості функціонування системи; складна система розбивається на окремі елементи (підсистеми) з урахуванням її структури, процесів функціонування, відмов і відновлення працездатності; складається укрупнена функціональна схема системи; обчислюється вірогідність можливих станів системи виходячи з надійності окремих елементів та вірогідності умов її роботи; оцінюються коефіцієнти ефективності кожного з можливих станів системи; обчислюється ефективність системи в цілому³¹¹.

Методика оцінювання ефективності функціонування складних систем тривалої дії аналогічна. Відмінність полягає лише в тому, що обчислюється вірогідність (або щільність вірогідності) не окремих станів, а траєкторій переходу системи в часі із стану в стан та коефіцієнти ефективності цих траєкторій. Найбільш складним при оцінці ефективності цифрових систем є визначення коефіцієнтів ефективності конкретних станів (траєкторій) системи. В окремих випадках коефіцієнти ефективності можна визначати аналітично. Наприклад, коефіцієнт ефективності може бути явною функцією кількості працюючих елементів певного типу. Важче визначити коефіцієнти для траєкторій. Проте і тут іноді можливе використання відносно простих виразів.

Для визначення коефіцієнтів може бути застосований метод фізичного і математичного моделювання станів і траєкторій. Цей метод може мати самостійне значення під час дослідження принципів функціонування систем, а також застосовуватися для

³¹¹ Надежность технических систем : справочник. Ю. К. Беляев, В. А. Богатырев, В. В. Болотин и др. ; под ред. И. А. Ушакова. – М.: Радио и связь, 1985. – 608 с.

уточнення й корекції приблизних значень коефіцієнтів ефективності, отриманих за допомогою аналітичних виразів. Універсальним методом визначення коефіцієнтів ефективності (особливо для класів траєкторій) є метод статистичного моделювання. Метод безпосереднього експерименту з використанням дослідного зразка, по суті, є фізичним моделюванням на реальному об'єкті. Стани і траєкторії системи імітуються відключенням у відповідні моменти часу певних елементів. Метод зазвичай використовують для перевірки ефективності нових комплексних технологічних рішень.

6.3. Навчальні засоби вдосконалення цифрових компетенцій державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування (на прикладі використання навчально-тренувальних сайтів)

З метою підвищення ефективності реалізації інформаційно-комунікативної діяльності державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування, необхідно активізувати зусилля щодо підвищення рівня їх цифрових компетенцій шляхом забезпечення:

- розвитку відповідних цифрових освітніх ресурсів та розроблення індивідуальних модульних навчальних програм різних рівнів складності;
- створення інноваційних навчальних платформ на базі мережі бібліотек, громадських організацій та волонтерських ініціатив;
- розвитку системи дистанційного навчання, в тому числі, для осіб з обмеженими фізичними можливостями.

Нааявний персонал державної служби недостатньо підготовлений до інноваційної діяльності, здійснення назрілих технологічних реформ. Саме тому відповідно до Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” планувалося підвищити рівень комп’ютерної та інформаційної грамотності державних службовців, провести їх періодичну атестацію і заохочувати працівників, які активно використовують ІКТ у професійній діяльності³¹².

На особливу увагу заслуговують проблеми працевлаштування людей з особливими потребами на державну службу. Нинішня соціокультурна трансформація українського суспільства розглядає інтеграцію таких громадян шляхом подолання фізичних та соціальних бар’єрів у їхньому повсякденному житті. Для України є передбачуваним суттєве збільшення кількості таких осіб і загострення проблеми інклюзії, що є наслідком військових дій Російської Федерації та поверненням до нормальних умови життєдіяльності учасників збройних конфліктів.

Важливим та ефективним інструментом розв’язання проблем соціальної реабілітації є цифрові технології. Незважаючи на існуючий вітчизняний та зарубіжний досвід використання цифрових технологій у програмах соціальної реабілітації, в Україні відсутній єдиний системний підхід щодо формування таких програм. Науковці розглядають соціальну, фізичну та культурну форми реабілітації людей з особливими

³¹² Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-16 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 273. – С. 9.

потребами як цілісний, динамічний, керований державою процес розвитку особистостей та зміни їхнього оточення, що спрямований на усунення невідповідності між наявним рівнем освітніх, виробничих, комунікативних потреб таких громадян і рівнем забезпечення їхніх потреб. Соціальна реабілітація передбачає знання новітніх цифрових технологій, наявність навичок роботи із сучасними гаджетами, використання спеціалізованих технічних пристроїв і програм для комунікацій.

З метою формалізації процесів планування реабілітації людей з особливими потребами та підвищення ефективності відповідних державних механізмів на системному рівні пропонується такий алгоритм:

- фіксація, аналіз та оцінювання поточної ситуації;
- розробка та обговорення програми використання цифрових технологій для соціальної реабілітації;
- реалізація заходів програми;
- моніторинг результативності заходів програми, включаючи виявлення причин відхилень фактичних значень ключових параметрів від їх планових значень;
- розробка коригувальних дій і коригування програми.

Розглянемо деякі з етапів алгоритму детальніше. Початком наведеного алгоритму є фіксація, аналіз і оцінка ситуації, що склалася у сфері використання цифрових технологій для соціальної реабілітації людей з особливими потребами на різних рівнях держави, галузі, регіону, міста, установи. Цей етап передбачає аудит сайтів, порталів, пунктів доступу до управлінських сервісів, аналіз цифрової готовності людей з особливими потребами для опанування

державною службою. Важливим орієнтиром при виконанні першого і наступного блоків алгоритму є врахування Конвенції про права інвалідів, Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні.

У Конвенції про права інвалідів (ст. 9) передбачено розвиток належних форм надання інвалідам допомоги та підтримки, які забезпечують їм доступ до інформації, а також заходи щодо заохочення доступу інвалідів до нових цифрових технологій та систем, включаючи Інтернет³¹³. Також згадується й про зменшення цифрової нерівності та забезпечення доступу до державної служби людей з особливими потребами нарівні з іншими. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні у частині, яка стосується підвищення готовності фізичних та юридичних осіб до використання цифрових сервісів, передбачає створення спеціальних місць для навчання громадян на базі мережі бібліотек, розвиток системи дистанційного навчання, у тому числі, для осіб з обмеженими фізичними можливостями³¹⁴. Результатом аналізу поточної ситуації має бути перелік ключових проблем використання цифрових технологій для соціальної реабілітації людей з особливими потребами, аналіз причин їх виникнення і попередні варіанти вирішення конкретних завдань з їх обґрунтуванням.

На основі отриманої зведеної інформації формується програма використання технологій для соціальної реабілітації. Вона визначає її загальну спрямованість, цілі

³¹³ Конвенція про права інвалідів [Електронний ресурс] : Прийнята резолюцією 61/106 Генер. Асамблеї ООН від 13 груд. 2006 р. – Режим доступу : http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/disability.

³¹⁴ Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 99. – Ст. 259.

і окремі завдання, які необхідно вирішити в процесі її реалізації. Важливим є вибір і побудова системи індикаторів дієвості заходів, що мають забезпечити моніторинг їх виконання. Обов'язковими є оцінювання необхідних бюджетних та позабюджетних ресурсів, тобто конкретних джерел фінансування, а також попередня техніко-економічна оцінка їх ефективності. Програма визначає перелік організаційних, технічних і технологічних заходів, план-графік і механізми їх реалізації. При формуванні комплексу заходів здійснюється їх первинний відбір та ранжування відповідно до визначених індикаторів, а для цього можуть використовуватися методи багатокритеріальної оптимізації.

Формування програми має передбачати вивчення та інформування людей з особливими потребами щодо можливостей використання новітніх адаптивних технологій та спеціальних цифрових пристроїв. Це тактильні та аудіодисплеї для незрячих користувачів, монітори і принтери Брайля, модифікації клавіатур і маніпуляторів для людей з порушеннями функцій опорно-рухового апарату, спеціалізовані технологічні засоби для людей з порушеннями слуху та мовлення, спеціальне програмне забезпечення синтезу мови.

У процесі формування програм використання цифрових технологій для соціальної реабілітації необхідно пам'ятати про їх можливі негативні наслідки для громадян: патологічну захопленість глобальною мережею, заміщення реального життя віртуальним, формування інтернет-залежності, збільшення часу перебування за комп'ютером та відповідне погіршення

здоров'я. Аналіз джерел, які розкривають проблеми людей с особливими потребами, дає підстави зробити висновок про позитивну динаміку в подоланні фізичної і цифрової, а головне, соціальної нерівності в сучасному українському суспільстві. Вони все активніше включаються в інформаційне середовище, формується нова моральна складова інклюзивного суспільства³¹⁵.

Реформування галузі публічного врядування, спрямоване на усунення проблем у сфері сервісної діяльності органів влади через створення та забезпечення ефективної роботи прозорої, відкритої та гнучкої публічної адміністрації, навіть за наявності готового програмного й технічного забезпечення цифрового врядування залишає невирішеною проблему дефіциту кадрів відповідної кваліфікації, які здатні продуктивно використовувати всі можливості новітніх цифрових технологій. Цифрове врядування, як уже зазначалось у підрозділах 1.2–1.3, вимагає реінжинірингу управлінських процесів, але цей процес неможливо реалізувати без випереджального підвищення рівня цифрових компетенцій як працюючих державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, так і тих, хто бажає опанувати навички публічної служби. Існуючі підходи до професійного навчання державних службовців не повною мірою відповідають європейським стандартам, умовам цифрового суспільства та пріоритетам нової сервісно-орієнтованої державної політики України.

У дослідженнях щодо кадрового забезпечення державної служби більшість вітчизняних науковців вказує

³¹⁵ INVAK.INFO Портал, створений для людей з обмеженими можливостями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.invak.info.

на необхідність модернізації системи підготовки, спеціалізації і підвищення кваліфікації з урахуванням потреб, що постійно зростають та змінюються на сучасному етапі трансформації суспільства³¹⁶.

В умовах становлення цифрового суспільства та запровадження повсюдного цифрового врядування з метою підвищення якості управлінських послуг органів державної влади та органів місцевого самоврядування наявність відповідних цифрових компетенцій стає важливою складовою для всіх видів діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Проте в умовах реалізації сучасних цифрових трансформацій отримані в попередні роки знання виявляються застарілими, особливо в контексті використання низькоякісних освітніх електронних систем та інформаційних ресурсів, відсутність вітчизняних стандартів цифрової компетентності учасників навчального процесу та локалізації міжнародних стандартів групи “Information technology-Learning, education and training”, обмежені часові рамки та недостатнє фінансування не дають змоги вчасно компенсувати таке відставання.

Дослідження вітчизняних публікацій показало, що теоретичне обґрунтування напрямів і форм удосконалення цифрової освіти державних службовців, необхідне для системного вирішення проблеми оптимізації сервісної діяльності органів влади, значно відстає від практичних потреб держави. У багатьох сучасних теоретико-

³¹⁶ Сучасні аспекти професіоналізації державної служби в Україні : монографія / М. М. Іжа, С. А. Попов, Т. І. Пахомова та ін. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2009. – 220 с.

методологічних і прикладних дослідженнях недостатньо враховуються ресурсні обмеження, не аналізується пріоритетність цифрових компетенцій, необхідних для впровадження дієвого цифрового врядування. Що стосується ІТ-випускників українських ВНЗ, то, незважаючи на досить широкий спектр освітніх і наукових спеціальностей, які вони пропонують, професійні об'єднання роботодавців недостатньо оцінюють внесок вищої школи у кадрове забезпечення навіть високооплачуваних вакансій ІТ-індустрії. Цю оцінку підтверджують вітчизняні вчені, які досліджують особливості ІТ-освіти, та проблеми з працевлаштуванням за фахом випускників ІТ-спеціальностей³¹⁷.

Головним чинником реалізації цілеспрямованої освітньої політики щодо підвищення цифрової грамотності у сфері публічного врядування повинна стати підготовка, спеціалізація та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування шляхом залучення провідних навчальних закладів і, насамперед, потужностей та науково-освітнього потенціалу Національної академії державного управління при Президентові України (далі – Національна академія).

Однак з метою набуття необхідних цифрових компетенцій (грамотності) у сфері застосування управлінських інновацій та для підвищення рівня професійного зростання в рамках діючої системи освіти слід модернізувати й саму систему підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, залучаючи до освітнього процесу

³¹⁷ Морозова Т. Вища ІТ-освіта в Україні (системне дослідження) / Т. Морозова – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2010. – 287 с.

провідних виробників цифрових технологій та комплексних інформаційних рішень (компаній Google, Microsoft, Cisco, Amazon, SAP, IBM, Intel, Oracle, Deloitte та ін.) шляхом проведення відповідних навчальних тренінгів з обов'язковою сертифікацією учасників³¹⁸.

У структурі Національної академії створено кафедру інформаційної політики та цифрових технологій, яка своєю діяльністю сприяє інформаційному розвитку українського суспільства через підготовку конкурентоздатних фахівців у рамках магістратури, аспірантури та докторантури за спеціальністю “Публічне управління та адміністрування”, які, володіючи повним набором особистісних, соціальних та професійних компетенцій відповідно до європейських освітніх стандартів і вимог Болонського процесу, здатні виробляти ефективну інформаційну політику та здійснювати цифрове врядування.

Неминуча цифровізація державного управління потребує фахівців нової формації, креативних та інноваційно мислячих особистостей, які спеціалізуються на абсолютно інших, раніше не затребуваних видах діяльності, що зобов'язує постійно вдосконалювати навчальний процес відповідно до потреб і вимог сьогодення.

Для забезпечення ефективності інтерактивної взаємодії викладач-слухач застосовуються можливості цифрових сервісів “Google Sites” (<https://sites.google.com/view/ipdt-napa>), які добре адаптовані для всіх сучасних гаджетів (Рис. 6.2).

³¹⁸ Карпенко О. Цифрове врядування: імперативи реалізації в Україні / Олександр Карпенко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – 2017. – Вип. 3(71). – С. 57-61.



Рис. 6.2. Головна сторінка сайту навчальної дисципліни "Інформаційна політика та цифрові технології"

До 2021 р. кафедра повинна стати провідним інноваційним підрозділом Національної академії, використовуючи ефективне інтегрування науково-дослідного, навчально-методичного, експертно-дорадчого напрямів діяльності для сприяння вирішенню завдань Стратегії розвитку Національної академії на 2017-2021 роки³¹⁹.

Як уже зазначалося, сучасний етап розвитку цифровізації публічного врядування характеризується інтенсивним впровадженням портальних технологій. Ці технології забезпечують створення якісно нових форм організації діяльності органів публічної влади, їх

³¹⁹ Стратегія розвитку Національної академії на 2017–2021 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/?lang=ukr&tip=dop&tipn=Page&page=80>.

взаємодію з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до державних електронних ресурсів та електронних послуг³²⁰.

Теоретичний аналіз наукових праць, нормативно-правових актів, вивчення управлінських потреб і практичного досвіду підготовки фахівців дають підстави стверджувати, що порталні технології нині є актуальними для усіх сфер публічного врядування. Знання, навички та уміння, пов'язані з проектуванням, веденням, моніторингом, аналізом, редагуванням, наповненням та захистом веб-порталів, нині є ключовими елементами інформування, електронного надання управлінських послуг, взаємодії всіх підсистем та елементів цифрових систем органів публічної влади. Для позначення відповідних умінь та навичок щодо здійснення робіт, пов'язаних із проектуванням, створенням (формуванням контенту), підтримкою (налагодженням сервісів), модернізацією, захистом та управлінням веб-ресурсів, віртуальних спільнот/середовищ, пропонуємо вживати термін “портальна компетентність”.

Аналіз публікацій та досвід викладання у вищих навчальних закладах засвідчив, що набуття порталних компетенцій лише через подання теоретичних матеріалів, демонстрацію прикладів, роботу з локальними системами гіпертекстових технологій не забезпечує отримання потрібних для фахівців знань та умінь. Для ґрунтовного розуміння принципів, стійких навичок та умінь сайтодіяльності необхідне виконання слухачами базових сайтових операцій у реальних веб-системах мережі Інтернет.

³²⁰ Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України від 9 січ. 2007 р. № 537-16 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – Ст. 273. – С. 9.

Створення таких практичних можливостей формування навичок сайтодіяльності в повному обсязі вимагає значних витрат часу, інших матеріальних і нематеріальних ресурсів. Значно зменшити ці витрати дають змогу навчально-тренувальні сайти, які можуть створюватися з використанням поширених систем управління вмістом та безкоштовного хостингу.

Основною відмінністю навчально-тренувальних сайтів від інших веб-ресурсів є їх орієнтація на отримання і закріплення практичних умінь та навичок роботи із сайтами, порталами, соціальними мережами, тобто навчально-тренувальні сайти не є сучасним каналом інформування, засобом об'єднання актуальних інформаційних ресурсів чи віртуальних спільнот. Це програмно-технічний засіб і середовище отримання сайтових (портальних) компетентностей. Навчально-тренувальний сайт (drill-and-practice site) розуміється нами як технологічний веб-сайт, що розташований у мережі Інтернет, адмініструється викладачем та/чи слухачем, містить певну навчально-методичну інформацію і призначений для демонстрації внутрішніх механізмів та отримання практичних навичок проектування, підтримки, управління, наповнення, редагування, використання, моніторингу мережених електронних ресурсів. Використання навчально-тренувальних сайтів при підготовці магістрів за спеціальностями “Державне управління” і “Публічне управління та адміністрування” в рамках практичних занять з навчальних дисциплін “Електронна влада”, “Інформаційна політика та цифрові технології”, “Основи цифровізації публічного управління” й “Архітектура та інфраструктура цифрового

врядування” довели їх високу ефективність при формуванні портальних компетентостей у слухачів Національної академії державного управління при Президентові України³²¹.

Розглянемо деякі методичні прийоми, які дають змогу передбачити і тим самим зменшити труднощі створення й використання навчально-тренувальних сайтів. Створення навчально-тренувального сайту (рис. 6.3), як і будь-якого іншого сайту, передбачає формування вимог, розробку проекту, наявність певних умінь, ресурсів, інструментів (сервісів) та матеріалів (контенту) для його наповнення.

Проектування та планування використання навчально-тренувальних сайтів вимагає підготовки відповідей на такі питання: тривалість і періодичність його використання; потреби, які він покликаний забезпечувати; початкові та наступні правила використання, кількість груп і категорії слухачів та користувачів; структура груп та правила доступу; можливість залучення помічників до його створення і технічної підтримки тощо. Важливо детально продумати логічну структуру сайту і його сторінок з урахуванням кількості завдань, слухачів, практичних занять, завдань для самостійної роботи тощо. Впровадження проектних рішень може бути поступовим (це має бути передбачено в проекті), але завчасна підготовка відповідних сторінок-шаблонів значно спрощує створення та скорочує витрати часу на наступне розширення чи модернізацію навчально-тренувальних сайтів.

³²¹ Шпига П. С. Моделі використання навчально-тренувальних сайтів у професійній підготовці студентів комп'ютерних спеціальностей / П. С. Шпига // Інформаційні технології в культурі, мистецтві, освіті, науці, економіці та бізнесі : матеріали Міжнар. Наук.-практ. конференції. / М-во освіти і науки України; М-во культури України; Київ. нац. ун-т культури і мистецтв. – Київ : Видавн. центр КНУКіМ, 2016. – Ч. 1. – С. 337–343.

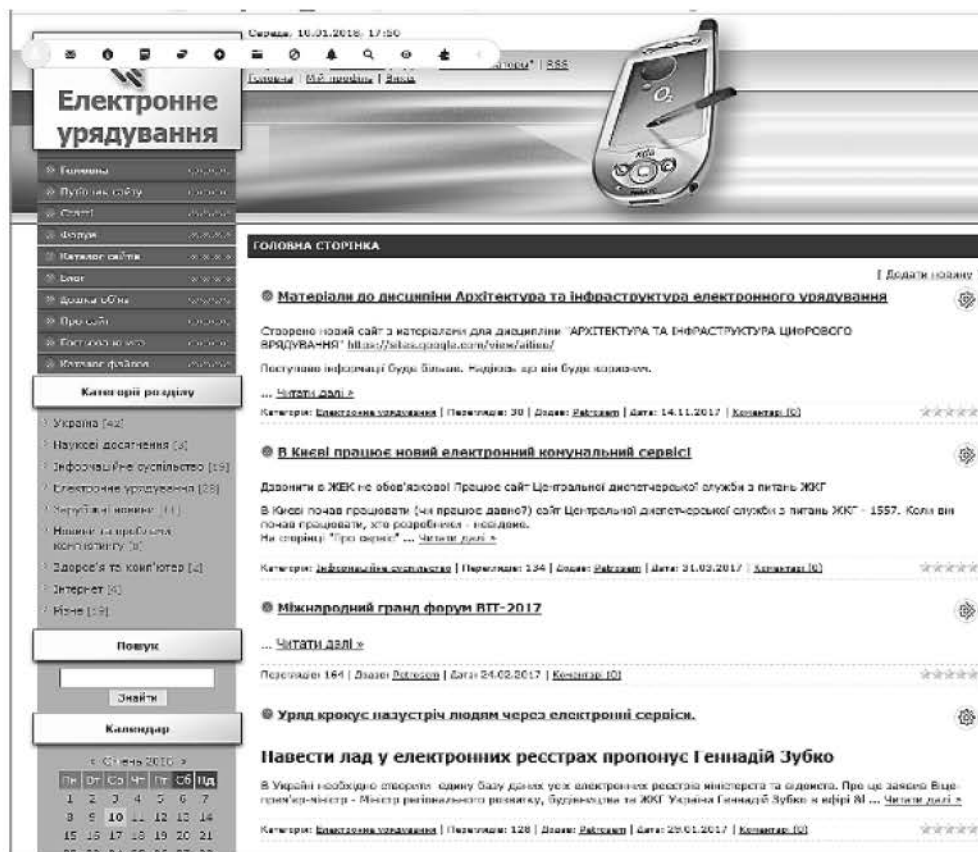


Рис. 6.3. Інтерфейс головної сторінки навчально-тренувального сайту “Електронне урядування”

При проектуванні та розробці структури, наповнення сайту і технології його використання як навчальної моделі потрібно, з одного боку, узгоджувати перелік завдань, вирішення яких має охопити цей навчально-тренувальний сайт, а з другого – зосередити увагу на можливості системи керування вмістом (Content Management System), яка буде використовуватися для демонстрації інструментів сайтодіяльності та відповідних тренувальних вправ із застосуванням сервісів цифрової демократії: форумів, чатів (рис. 6.4).

Практичні завдання навчання державних службовців мають враховувати: вимоги щодо діяльності органів публічної влади в умовах упровадження цифрового врядування; інформаційні матеріали Міністерства освіти і

науки України; нормативно-правові документи, в яких визначаються вимоги, завдання, структура, змістове наповнення мережевих електронних ресурсів державних установ, порядок/процедури електронного надання управлінських послуг тощо.

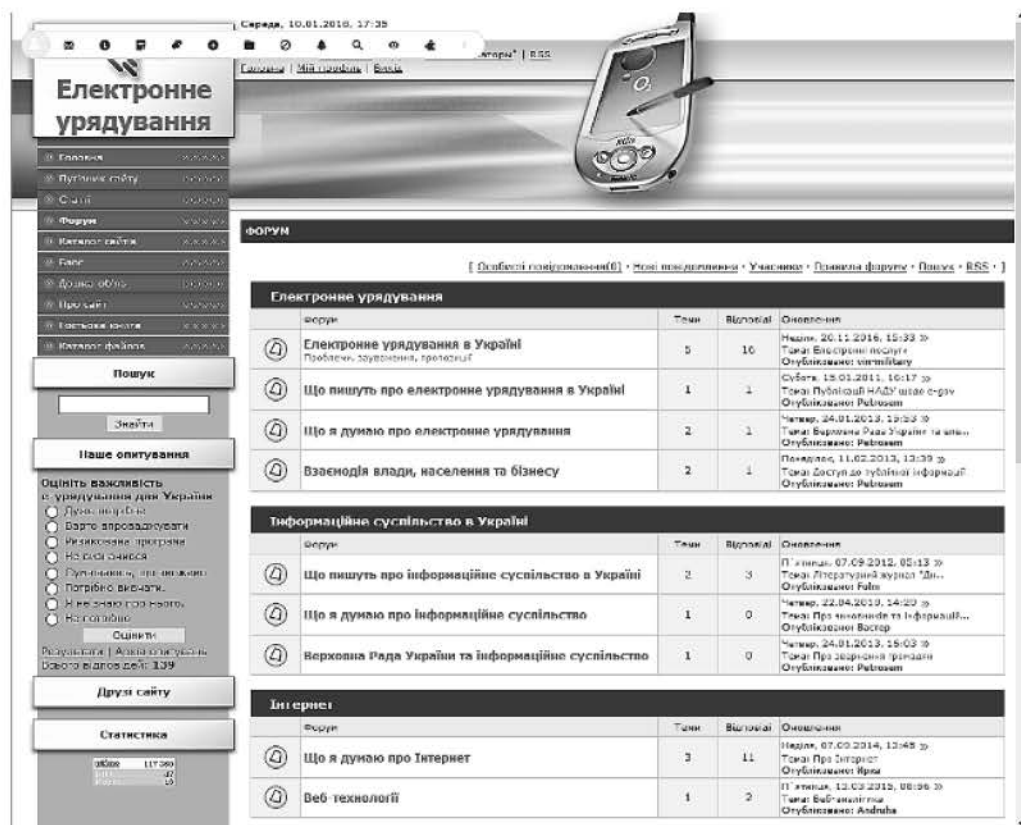


Рис. 6.4. Форум навчально-тренувального сайту

Особливої уваги як на проектному етапі, так і в процесі розширення навчально-тренувальних сайтів заслуговує поділ сайту на освітню, довідкову та тренувальну частини. Матеріали, які належать до перших двох частин, може змінювати тільки викладач чи відповідальний працівник. Тренувальні матеріали публікують, редагують і видаляють слухачі під час практичних занять чи самостійної роботи. Ці

матеріали повинні мати спеціальні сигнальні (попереджувальні) позначки. Ергономічна структура сайту (рис. 6.5), зрозуміла система навігації, глибина меню дають змогу слухачам не тільки швидко знайти потрібні розділи, а й сформуванати інформаційний контент та спроектувати необхідні сервіси для офіційних порталів органів публічної влади. На практиці розробка структури і системи навігації стає одним з найскладніших завдань, особливо для великих сайтів. Серед технічних питань відзначимо також вибір хостингу, імені сайту, веб-редактора, поточних та перспективних ресурсів.

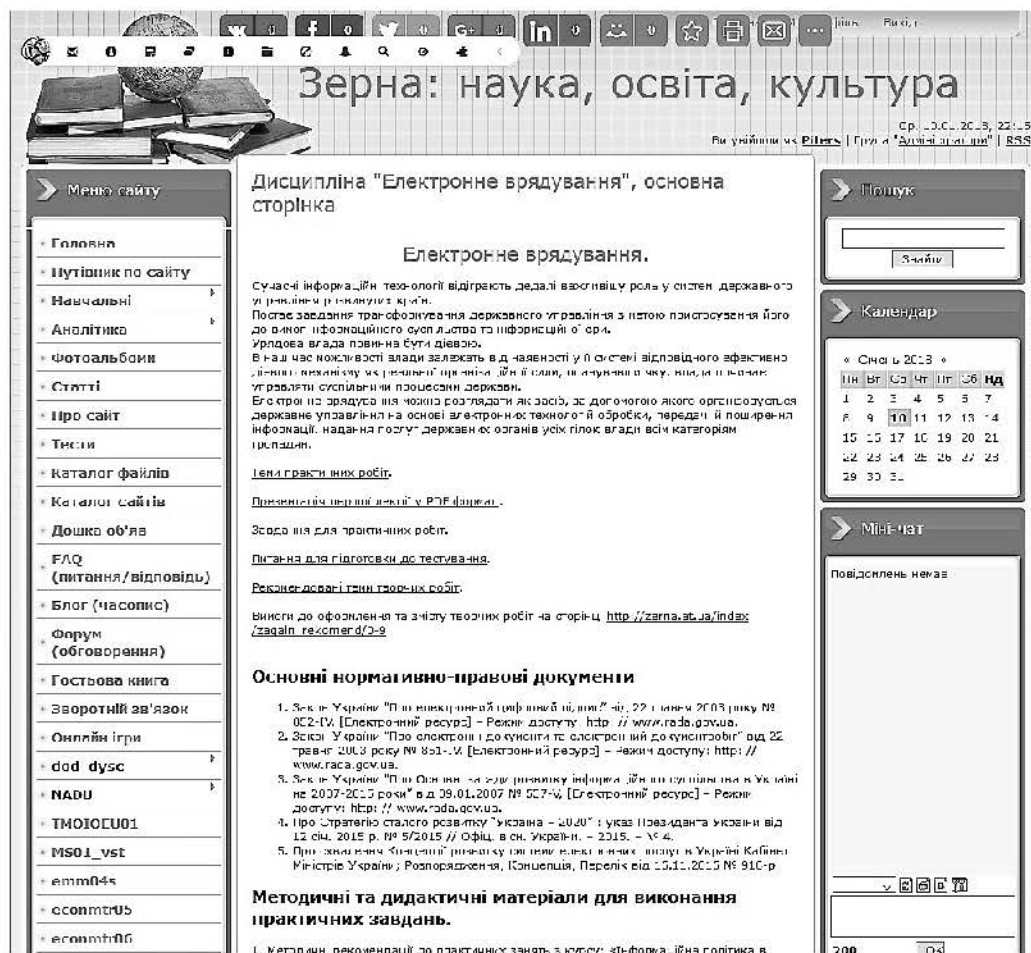


Рис. 6.5. Інтерфейс головної сторінки навчально-тренувального сайту "Зерна: наука, освіта, культура"

Робота з сайтом потребує від викладача та студентів, крім звичайної цифрової грамотності, деяких спеціальних знань та умінь. Серед них – знання законодавства, що визначає відповідальність за поширення неправдивої інформації, порушення прав інтелектуальної власності в глобальній інформаційній системі Інтернет; регулює відносини, пов'язані із захистом персональних даних; регламентує порядок оприлюднення в мережі Інтернет публічної інформації тощо.

Використання навчально-тренувальних сайтів у навчальному процесі обумовлює певні характеристики технічного і програмного забезпечення робочих місць слухачів: способи та швидкість доступу до Інтернету, різноманіття браузерів, якісний антивірус, налаштування роутерів та проксі-сервера.

Отже, виходячи з практичних потреб і типових завдань інформаційно-комунікативної діяльності використання навчально-тренувальних сайтів в рамках обмеженого часу та інших ресурсів дає змогу створити умови підвищення ефективності навчального процесу, ґрунтовності засвоєння знань та практичних навичок державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Подальшої розробки потребують методика використання таких сайтів, аналіз характеристик систем керування вмістом з погляду придатності для формування потрібних практичних навичок.

ПІСЛЯМОВА

У другому виданні монографії здійснено теоретико-методологічне і науково-практичне обґрунтування механізмів реалізації інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади України в умовах євроінтеграційного, децентралізаційного та сервісно-орієнтованого розвитку публічного врядування. Результати досліджень дають підстави сформулювати певні висновки і рекомендації.

Цифрова ера, в яку увійшло сучасне українське суспільство, потребує масштабного мислення та докорінних змін. Розробка та реалізація цифрової стратегії в публічному врядуванні є значущим напрямом як для наукових досліджень, так і для практико-спрямованої діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Саме тому формування національних засад функціонування сфери цифрового врядування є складним та відповідальним завданням.

Авторами монографії удосконалено понятійно-категоріальний апарат галузі знань “Публічне управління та адміністрування” в частині введення в науковий обіг нових дефініцій, а саме:

- цифрові трансформації – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні;
- цифровізація – процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави;

- цифровізація публічного врядування – стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління);
- цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій.

Обґрунтовано, що цифровізація стає світовою тенденцією та ключовим драйвером четвертої промислової революції “Industry 4.0”, а тому в контексті формування належного правового забезпечення сфери цифрового врядування в Україні рекомендовано затвердити такі нормативні акти: Указом Президента України – “Національну стратегію розвитку цифровізації”, Законом України – “Національну програму цифровізації” замість існуючої “Національної програми інформатизації” (діє відповідно до Закону України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР), яка втратила технологічну актуальність та не відповідає основним засадам розвитку глобального цифрового суспільства. Ухвалення рамкових нормативно-правових актів стане фундаментом для цифрових трансформацій у сфері публічного врядування України, а сучасна управлінська інклюзивність ґрунтуватиметься на засадах цифрової диктатури – цифрових стандартах, що дасть змогу реалізувати основні цілі та завдання Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”.

У контексті розвитку публічно-приватного партнерства рекомендовано створити спеціальні громадські фонди з підтримки розвитку стартапів та венчурних компаній, які формують вітчизняну індустрію цифрових

технології. Інвестування значних фінансових потоків у розробку вітчизняного програмного забезпечення сприятиме формуванню актуальних та перспективних комплексних цифрових рішень, подібних до таких відомих стартапів, як: Zenefits (сервіс корпоративного управління організацією), Handy (сервіс пошуку фахівця з обслуговування приміщень), Sixa (сервіс для створення віртуального cloud-комп'ютера), Ajax Systems (сервіси розумного будинку), Airbnb (сервіс пошуку житла без посередництва), eTachki (сервіс-аукціон для продажу автомобілів), Allset (сервіс бронювання місць та замовлення їжі у ресторанах), Uber та Lyft (сервіси замовлення таксі) тощо.

Визначено пріоритетні напрями розвитку сфери електронного урядування як базової передумови створення та функціонування цифрової економіки в Україні:

- реалізація системи надання електронних послуг;
- забезпечення електронної ідентифікації;
- побудова інфраструктури електронної взаємодії;
- структурування важливих для суспільства відкритих державних даних;
- стимулювання державно-приватного партнерства.

Запропоновано шляхи реалізації інтероперабельності державних систем, реєстрів та електронного документообігу органів публічної влади в Україні шляхом запровадження Єдиної системи цифрової взаємодії, яка забезпечить інтерактивний обмін даними між цифровими системами всіх органів публічної влади згідно з єдиними правилами, вимогами та стандартами.

Наведено рекомендації щодо застосування органами публічної влади механізмів ефективного управління зростаючими обсягами даних на сучасному етапі сталого розвитку України:

- *правового* (законодавче врегулювання державних реєстрів та відкритих урядових даних, унормування документообігу за принципом “цифровий за замовчуванням”),
- *організаційного* (впровадження цифрової інфраструктури функціонування та обміну наборів даних),
- *інституційного* (забезпечення централізованого керування наборами даних та використання платформи інтероперабельності X-Road),
- *ресурсного* (запровадження STEM-освіти, Digital-Health, сервісів цифрової безпеки і технологій “розумні міста”).

З метою підвищення ефективності функціонування міжвідомчого електронного документообігу рекомендовано інтегрувати існуючі комплексні цифрові рішення у створену СЕВ ОБВ.

Обґрунтовано необхідність активізації роботи Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування та налагодження взаємодії з центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, зокрема суб'єктами господарювання, що здійснюють адміністрування державних інформаційних ресурсів.

Рекомендовано реалізувати в Україні базові пріоритети міжнародної Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” в контексті функціонування системи електронного

надання управлінських послуг та використання потенціалу інструментів цифрової демократії, що забезпечить результативність реформ, стабільний розвиток та сталу інформаційну незалежність держави і громадян.

Визначено, що діяльність публічної влади має бути орієнтована не лише на виконання поточних завдань, а й значною мірою на досягнення довгострокових цілей. Кожна політична група, яка демократично реалізує публічну владу, потребує пояснення суспільству перспектив розвитку держави. Стратегічні комунікації в державному управлінні видаються тією технологією, яка поєднує інтереси публічної влади та суспільства, оскільки вказані комунікації стають ефективними засобами інформаційного впливу, дія яких скоординована в часі і просторі з метою досягнення із залученням зацікавлених сторін національних цілей. Від ефективності такого поєднання залежить досягнення стратегічних цілей (наприклад національної безпеки, визначеного рівня освіти тощо). Вплив держави на суспільство в цьому разі трансформується у їх взаємовигідну співпрацю на основі реалізації національних інтересів. Стратегічні комунікації в державному управлінні є як процесом, так і засобами формування владою контенту, каналу та аудиторії для забезпечення інформаційно-комунікативної взаємодії (впливу) з метою реалізації державної політики (державних інтересів) країни.

Доведено, що небезпечними маніпулятивними технологіями сучасності є реалізація відповідних інструментів зомбування з метою здійснення інформаційного, психологічного та психофізичного впливу з боку ворожо налаштованих суб'єктів геополітичного простору. Разом із

впливом на масову свідомість відбувається й реалізація цілеспрямованих наступальних операцій як на колективне “несвідоме”, так і на підсвідомість окремого громадянина. Тому ігнорування необхідності створення цілісної системи інформаційної безпеки, яка б була здатна захистити від цих загроз, є небезпечною помилкою у процесі вироблення інформаційної політики держави.

В результаті дослідження концепції “Вікно Овертона” як теорії вибору змін державної політики в процесі взаємодії її виробників (офісхолдерів, стейкхолдерів) та суспільства (громадськості, цільової аудиторії), а також аналізу технологій її практичного застосування з’ясовано, що в основу цієї концепції покладено модель вибору суспільно-орієнтованих управлінських рішень (“model of policy change”). Ця модель використовується з метою впровадження нових ідей щодо вироблення державної політики (обґрунтування вибору змін, розробки ефективних витрат, прогнозування спектра майбутніх альтернатив) для здійснення належного стратегічного та ситуативного врядування. Встановлено універсальність механізму обґрунтування змін моделі “Вікно Овертона”, яка полягає в можливості його використання у зворотному напрямі з метою застосування технологій впливу (зокрема маніпулятивного) на масову свідомість/несвідомість. Виробники державної політики можуть самостійно змінювати альтернативи (спектр) її формування та реалізації, впливаючи на суспільство прямо (через доведення до масової свідомості правдивої та об’єктивної інформації щодо справжніх причин необхідності ухвалення управлінських рішень) чи опосередковано

(шляхом застосування маніпуляцій з підсвідомим/несвідомим).

Проаналізовано сучасний стан інформаційно-комунікативної діяльності органів місцевого самоврядування, на основі чого визначено проблемні складові щодо її подальшої реалізації, а саме:

- відсутність достатньої практики реалізації комунікативних, інформаційних кампаній органами місцевого самоврядування з метою підготовки членів територіальних громад до прийняття управлінських рішень;
- відсутність типових підходів щодо реалізації інформаційної політики органами місцевого самоврядування, в тому числі із застосуванням цифрових технологій;
- неналежний контроль держави за забезпеченням органами місцевого самоврядування інформаційних прав громадян.

Розвиток цифрових систем забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів влади є одним з важливих чинників модернізації публічного врядування, підвищення рівня його ефективності, прозорості, підзвітності, спрощення доступу до управлінських послуг та участі громадян у прийнятті управлінських рішень. Виходячи з практичних потреб удосконалення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади і типових інформаційно-комунікативних завдань публічного врядування запропоновано методіку визначення надійності та ефективності цифрових систем. Удосконалено підходи до підвищення ефективності

навчального процесу з метою формування стійких практичних навичок портальної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Подальшої модернізації потребує методологія використання навчально-тренувальних засобів на основі сучасних цифрових технологій та моделей впровадження систем Industry 4.0 у сферу публічного врядування з урахуванням стрибкоподібного розвитку цифрових трансформацій.

Науково обґрунтовані в монографії теоретичні підходи щодо здійснення інформаційно-комунікативної діяльності органами публічної влади та запропоновані практичні рекомендації для її вдосконалення є підґрунтям ефективного реформування галузі публічного управління та адміністрування з метою подальшої розбудови цифрової економіки шляхом впровадження повсюдного цифрового врядування в умовах подальшої інтеграції України до єдиного світового середовища – цифрового суспільства.

ГЛОСАРІЙ

Блокчейн – облік та обмін правами власності на цифрові активи в одноранговій мережі, яка містить структуровані дані у вигляді розподіленого реєстру. Головною відмінністю блокчейну від класичних реєстрів є одночасне збереження даних, які розподілені серед певної кількості вузлів мережі без прив'язки до конкретної локації.

Громадські інститути – недержавні організації, які об'єднують зусилля соціально активних людей для захисту власних, громадських інтересів та інтересів держави.

Електронна петиція в місцевому самоврядуванні – вид колективного звернення, підписаного визначеною Законом кількістю членів територіальної громади, адресатом якого є органи місцевого самоврядування³²².

Ефективність цифрових систем – ступінь пристосованості системи для виконання експлуатаційних завдань (передачі, збереження, обробки інформації і т.ін.).

Запит на інформацію – прохання особи до розпорядника інформації надати публічну інформацію, що знаходиться у його володінні³²³.

Заява (клопотання) – звернення громадян із проханням про сприяння реалізації закріплених Конституцією та

³²² Про внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" щодо електронного звернення та електронної петиції": Закон України від 2 лип. 2015 р. № 577-VIII // Офіц. вісн. України. – 2015. – № 60. – Ст. 1951.

³²³ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт.1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

чинним законодавством їх прав та інтересів або повідомлення про порушення чинного законодавства чи недоліки в діяльності підприємств, установ, організацій комунальної форм власності, депутатів місцевих рад, посадових осіб, а також висловлення думки щодо поліпшення їх діяльності³²⁴.

Звернення громадян – викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги³²⁵.

Інтранет – внутрішня корпоративна мережа, що використовує стандарти, технології і програмне забезпечення мережі Інтернет³²⁶.

Інтранет-портал органу публічної влади – система актуальних електронних ресурсів широкого функціоналу для розміщення та поширення в Інтернет-мережі внутрішньої інформації установи.

Інформаційна атака – акт агресивного застосування учасником протистояння комунікативних, психологічних, нейролінгвістичних, мережевих та цифрових засобів інформаційної війни з метою ураження об'єкта проведення інформаційної операції. Об'єктами інформаційної атаки можуть виступати країни, органи публічної влади, державні та приватні установи, підприємства, організації,

³²⁴ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт.1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

³²⁵ Там само.

³²⁶ Про веб-ресурси Верховної Ради України. Розпорядження Голови Верховної Ради України [Електронний ресурс] ; Положення, Порядок, Структура від 19 трав. 2015 р. № 699 // . – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/699/15-%D1%80%D0%B3/print>.

об'єднання, військові формування, соціальні групи, співтовариства та окремі громадяни.

Інформаційна війна – протистояння в інформаційному просторі його учасників із застосуванням інформаційної зброї з метою отримати контроль над інформаційним сектором впливу супротивника.

Інформаційна зброя – засоби інформаційної війни, які є сукупністю спеціалізованих комунікаційних, мережевих, психологічних та цифрових кібермеханізмів впливу через інформаційний простір на інформаційну мішень з метою її ураження або захисту.

Інформаційна інфраструктура публічного врядування – сукупність інформаційних систем, інформаційних (цифрових) технологій і мереж комунікаційного зв'язку органів публічної влади та представників приватного і громадського секторів, яка містить упорядковану інформацію (зокрема відкриті дані) для забезпечення їх інформаційно-комунікативної діяльності.

Інформаційна (цифрова) інфраструктура територіальної громади – сукупність організаційних і технологічних структур, які забезпечують реалізацію інформаційних процесів, поєднуючи мережеві і мобільні засоби телекомунікацій та цифрові технології.

Інформаційна мішень – об'єкти інформаційної атаки суб'єктів інформаційної війни.

Інформаційна операція – цілісна подія (акт) інформаційної війни, що здійснюється із застосуванням інформаційної зброї шляхом використання інформаційної

атаки або захисту для забезпечення реалізації інтересів учасника інформаційного протистояння.

Інформаційна (автоматизована) система – організаційно-технічна система, в якій реалізується технологія обробки інформації з використанням технічних і програмних засобів³²⁷.

Інформаційна сфера місцевого самоврядування – середовище інформаційної діяльності суб'єктів місцевого самоврядування, в процесі здійснення якої органи місцевого самоврядування реалізують свої функції та відповідні повноваження, а інші суб'єкти – свої можливості та потреби щодо інформації.

Інформаційні процеси публічного врядування – процеси інформаційної взаємодії між суб'єктами та об'єктами публічного врядування, які включають процеси і системи збирання, накопичування, зберігання, обробку (осмислення, оцінку, перетворення) даних та виробництво суб'єктами публічного врядування нової інформації відповідно до поставлених цілей формування мотивів поведінки об'єктів публічного врядування, її адресне розповсюдження і споживання.

Інформаційний захист – використання комплексу оборонних заходів із застосуванням інформаційної зброї з метою протидії інформаційній атаці та виникненню загрози інформаційній безпеці.

³²⁷ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах : Закон України від 5 лип. 1994 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 86.

Інформаційні технології – цілеспрямована, організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів комп'ютерної техніки, які забезпечують високу швидкість пошуку та обробки інформації, її розосередження, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування.

Інформаційно-комунікативна діяльність у публічному управлінні – процеси інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади між собою та інституціями суспільства (громадянами, місцевими громадами, партіями, рухами, спілками, бізнесом); у межах органу публічної влади – інформаційна взаємодія на рівні структурних підрозділів, публічних службовців.

Інформаційно-телекомунікаційна система – сукупність інформаційних і телекомунікаційних систем, які в процесі обробки інформації діють як єдине ціле³²⁸.

Клопотання – письмове звернення до органу місцевого самоврядування чи підприємства, установи, організації комунальної форми власності з проханням про визнання за особою відповідного статусу, прав чи свобод тощо³²⁹.

Критично важливі об'єкти інфраструктури – підприємства, установи та організації незалежно від форми власності, діяльність яких безпосередньо пов'язана з технологічними процесами та/або наданням послуг, що мають велике значення для економіки та промисловості,

³²⁸ Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах: Закон України від 5 лип. 1994 р. // Відом. Верховної Ради України. – 1994. – № 31. – Ст. 86.

³²⁹ Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

функціонування суспільства та безпеки населення, виведення з ладу або порушення функціонування яких може справити негативний вплив на стан національної безпеки і оборони України, навколишнього природного середовища, заподіяти майнову шкоду та/або становити загрозу для життя і здоров'я людей³³⁰.

Муниципальне управління – сукупність дій, що здійснюються міською представницькою владою та її виконавчими органами і призначені сприяти створенню комфортного середовища для проживання в місті, його функціонування в системі населених пунктів держави загалом.

Навчально-тренувальний сайт (drill-and-practice site) – технологічний веб-сайт, що розташований в мережі Інтернет, управляється викладачем та/чи студентом (слухачем), містить певну навчально-методичну інформацію і призначений для демонстрації внутрішніх механізмів та отримання практичних навичок проектування, підтримки, управління, наповнення, редагування, використання, моніторингу сайтів.

Надійність цифрових систем – здатність систем виконувати задані функції, зберігаючи значення експлуатаційних показників у заданих межах, що відповідають визначеним режимам та умовам використання, рівню технічного обслуговування, режимам збереження й поширення (для мобільних пристроїв).

Надійність у публічному врядуванні – принцип, який характеризує здатність системи управління чи її

³³⁰ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 91. – Ст. 2765. – С.31.

компонентів якісно функціонувати в зазначених умовах протягом певного періоду. Визначається як властивість об'єкта зберігати у часі в установлених межах значення всіх параметрів, які характеризують здатність виконувати потрібні функції в заданих умовах застосування.

Наратив – структурована оповідь, яка відповідає на запитання про походження події, її учасників та обставини, суть події, результати, формує ставлення до неї та пояснює значення.

Об'єкт критичної інформаційної інфраструктури - комунікаційна або технологічна система об'єкта критичної інфраструктури, кібератака на яку безпосередньо вплине на стале функціонування такого об'єкта критичної інфраструктури ³³¹.

Портальна компетентність – знання, навички та уміння, пов'язані із проектуванням, веденням, моніторингом, аналізом, редагуванням, наповненням та захистом веб-порталів.

Портальні технології – технології, які забезпечують розвиток єдиного інформаційного простору та дають змогу організувати використання множини інформаційних ресурсів і управління інформаційними потоками. Портал є комплексним технологічним рішенням, що забезпечує доступ до користування контентом та сервісними засобами уніфікованого інтерфейсу із загальною політикою авторизації й розмежування прав користувачів.

³³¹ Про основні засади забезпечення кібербезпеки України : Закон України від 5 жовт. 2017 р. № 2163-VIII // Офіц. вісн. України. – 2017. – № 91. – Ст. 2765. – С.31.

Психологічна війна – протистояння з використанням психологічного впливу з метою досягнення необхідної трансформації суспільної або індивідуальної свідомості – політичних поглядів, власних думок, морально-духовних цінностей, соціальних настроїв, стереотипів поведінки тощо.

Публічне врядування – формування та реалізація публічної політики на всіх адміністративно-територіальних рівнях на засадах партнерської взаємодії органів публічної влади із суб'єктами приватного й громадського секторів.

Публічні комунікації – обмін думками, передача суспільно важливої інформації в процесі публічного спілкування особи з публічним статусом (офіційно затвердженим чи визнаним суспільством) із аудиторією, яка заінтересована в такій комунікації. Інформація, що передається під час публічних комунікацій, набуває статусу публічної і може поширюватися в суспільстві з посиланням на особу, що її передавала, обставини, місце та час такої комунікації.

Реінжиніринг управлінських процесів – докорінна перебудова (радикальне перепланування, кардинальна реорганізація, переосмислена мотивація та переорієнтація) діяльності органів публічної влади, яка спрямована на здійснення владних повноважень із застосуванням комплексу інноваційних методів, технологічних засобів та комунікації з метою підвищення ефективності й якості прийняття управлінських рішень.

Сайтодіяльність – робота, пов'язана із проектуванням, створенням, підтримкою, модернізацією, захистом, управлінням веб-ресурсів, віртуальних спільнот і середовищ.

Сервісна діяльність органів публічної влади – функція публічного врядування, сутність якої полягає в наданні управлінських послуг фізичним та юридичним особам, які є їх одержувачами – клієнтами (споживачами), а публічні службовці – надавачами (виконавцями), що реалізують ці послуги від імені держави.

Сервісно-орієнтована державна політика – цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які реалізуються для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави. Результатом вироблення (формування та реалізації) сервісно-орієнтованої державної політики є надання управлінських послуг для забезпечення інтересів, прав, потреб як суспільства, так і окремого громадянина.

Система масового обслуговування – абстрактна модель призначена для дослідження якості роботи реальних об'єктів, які реалізують однорідні елементарні операції обслуговування вимог (надання послуг). Термін “масове” передбачає багаторазову повторюваність операцій і статистичну стійкість процесів у цілому. Складовими частинами системи масового обслуговування є інструментарій обслуговування і канали надходження вимог. Основними завданнями, що вирішуються за допомогою моделей системи масового обслуговування є оптимізація кількості інструментів обслуговування, процесів та дисципліни обслуговування, порядку формування черги.

Системний підхід у публічному врядуванні – методологія, яка розглядає публічне врядування як цілісний комплекс взаємопов'язаних елементів та сукупність взаємодіючих

об'єктів. У разі використання системного підходу рішення в публічному врядуванні приймаються на основі аналізу всіх значущих зв'язків і процесів як усередині структури, так і із зовнішнім середовищем.

Скарга – звернення з вимогою про поновлення прав і захист законних інтересів громадян, порушених діями (бездіяльністю), рішеннями органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності, посадових осіб³³².

Смарт-технології – цифрові технології, за допомогою яких здійснюється управління без участі людини. “Розумні” технології є сукупністю процесів (способів), які забезпечують технологічну адаптацію засобів цифрової трансформації до умов середовища за допомогою сенсорної системи управління.

Стратегічні комунікації – скоординоване та узгоджене всіма учасниками використання засобів комунікативного впливу держави на тривалий період, які втілюються у формі публічної дипломатії, зв'язків із громадськістю, військових зв'язків, інформаційних та психологічних операцій. Реалізуються в інформаційному, фізичному, віртуальному просторах із метою досягнення цілей національного рівня і ґрунтуються на врахуванні потреб та реакцій заінтересованих сторін.

Стратегічні комунікації в державному управлінні – засоби впливу держави, дія яких скоординована в часі й просторі з метою досягнення цілей національного рівня із

³³² Про звернення громадян [Електронний ресурс] : Закон України від 2 жовт.1996 р. № 393/96-ВР // Законодавство України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/go/393/96-%D0%B2%D1%80>.

залученням зацікавлених сторін, і може відбуватися в інформаційному, віртуальному та фізичному просторах.

Стратегічні наративи (метанаративи) – сукупність скоординованих комунікативних дій, які об'єднують, узгоджують впливи всіх складників стратегічних комунікацій і доступні для сприйняття цільовими аудиторіями. Формуються державою і відображають національні цінності у вигляді стратегій розвитку, законодавчих актів, виступів вищих державних посадовців, а також творів науки, мистецтва, культури.

Телекомунікаційна мережа – комплекс технічних засобів телекомунікацій та споруд, призначених для маршрутизації, комутації, передавання та/або приймання знаків, сигналів, письмового тексту, зображень та звуків або повідомлень будь-якого роду по радіо, проводових, оптичних чи інших електромагнітних системах між кінцевим обладнанням³³³.

Хмарні технології – технології розподіленої обробки даних, в якій ресурси (обчислювальні потужності, місце розташування в сховищах даних, обчислювальні мережі, бази даних і програмне забезпечення) надаються користувачеві віддалено як інтернет-сервіс.

Цифрова демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни, використовуючи цифрові технології, за власною ініціативою долучаються до процесу формування, прийняття управлінських рішень та контролю за їх виконанням на рівні органів публічної

³³³ Про телекомунікації : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 51 (т. 1). – Ст. 2644. – С.13.

влади; основною метою є підвищення ефективності участі громадян у процесах публічного врядування.

Цифрова інфраструктура публічного врядування – програмно-технічний комплекс, спрямований на технологічне забезпечення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади, покращення їх взаємодії з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом використання цифрових технологій.

Цифрова система органів публічної влади – сукупність взаємопов'язаних програмно-технічних елементів та відповідного організаційного, нормативно-правового, лінгвістичного і технологічного забезпечення, призначена для здійснення інформаційно-комунікативної діяльності органів публічної влади.

Цифрова стратегія (адженда) – загальний план управлінської діяльності, спрямований на вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави шляхом застосування сучасних цифрових технологій. Цифрова стратегія затверджується на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях або локально для окремої організації.

Цифрова стратегія публічного врядування – дорожня карта формування та реалізації політики цифровізації у системі публічного врядування.

Цифрове врядування – сервісно-орієнтована організація функціонування системи публічного врядування (управління) на основі цифрових технологій.

Цифрове робоче місце – віртуальний аналог фізичного робочого місця, яке, забезпечуючи сприятливі умови праці,

підвищує ефективність виконання посадових обов'язків за умови наявності належних цифрових компетенцій та забезпечення відповідного цифрового інструментарію щодо технологічного рівня робочих місць організації.

Цифрові трансформації – спричинені використанням цифрових технологій зміни в природі людини, її мисленні, життєдіяльності та управлінні.

Цифровізація – процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави.

Цифровізація публічного врядування – стрибкоподібний процес цифрових трансформацій публічного врядування у цифрове врядування (цифрове управління).

Наукове видання

Куйбіда Василь Степанович
Карпенко Олександр Валентинович
Риженко Олександр Володимирович
Дуда Андрій Володимирович
Соловійов Сергій Григорович
Шпиґа Петро Семенович

ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРґАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ

Монографія
видання третє, доповнене та перероблене

Київ, НАДУ

Підп. до друку 20.12.2019.
Формат 60×84/16. Тираж 300 пр. Ум. друк. арк. 22,8

Видавець
Національна академія державного управління
при Президентові України.
03680, Київ, вул. Антона Цедіка, 20, тел. 456-77-95.
E-mail: naduprint@ukr.net