

УДК 323.2 : 327 (477)

Білоусов Олександр

КРИЗА ТРАДИЦІЙНОЇ МОДЕЛІ ПРЕДСТАВНИЦЬКОГО ПРАВЛІННЯ В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМУ СУСПІЛЬСТВІ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ПОДОЛАННЯ

Розглянуто концепція електронне урядування як одного з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління Обґрунтовано, що держави, які знаходяться на різних стадіях розвитку електронного уряду, можуть застосовувати різні моделі електронного уряду в залежності від своїх запитів і потреб з метою створення електронному уряду для розвитку і зміцнення інституційної згуртованості, інтеграції управління та сфери послуг. Адже, прийняття та реалізація такої стратегії – це виконання міжнародних зобов'язань України за результатами роботи Всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, можливість для України стати рівноправним членом глобального інформаційного суспільства.

Ключові слова: інформаційне суспільство, глобальне інформаційне суспільство, електронне урядування, ефективність управління, легітимність влади, «відкритий уряд».

Билоусов Александр

КРИЗИС ТРАДИЦИОННОЙ МОДЕЛИ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОГО ПРАВЛЕНИЯ В ПОСТІНДУСТРІАЛЬНОМ ОБЩЕСТВЕ И ПУТИ ЕГО ПРЕОДОЛЕНИЯ

Рассмотрена концепция электронного управления как одного из инструментов развития информационного общества, внедрение которого будет способствовать созданию условий для открытого и прозрачного государственного управления Обосновано, что государства, которые находятся на разной стадии развития электронного правительства, могут применять разные модели электронного правительства в зависимости от своих запросов и потребностей с целью создания электронного правительства для развития и укрепления институциональной сплоченности, интеграции

управления и сферы услуг. Принятие и реализация такой стратегии – это выполнение международных обязательств Украины результатов работы Всемирных саммитов по вопросам информационного общества, возможность для Украины стать равноправным членом глобального информационного общества.

Ключевые слова: информационное общество, глобальное информационное общество, электронное управление, эффективность управления, легитимность власти, «открытое правительство».

Bilousov Alexander

CRISIS TRADITIONAL MODELS OF REPRESENTATIVE GOVERNMENT IN POSTINDUSTRIAL SOCIETY AND WAYS TO OVERCOME

Conception of electronic management is considered as one of instruments of development of informative society introduction of which will be instrumental in conditioning it is Grounded for the opened and transparent state administration, that the states which are on the different stage of development of electronic government can apply the different models of electronic government depending on the queries and necessities with the purpose of creation of electronic government for development and strengthening of institutional solidarity, integration of management and sphere of services. Acceptance and realization of such strategy is implementation of international obligations of Ukraine of job of the World summits performances on questions of informative society, possibility for Ukraine to become the equal in rights member of global informative society.

Keywords: informative society, global informative society, electronic management, management efficiency, legitimacy of power, «opened government».

Постановка проблеми. Реформи державного управління 1980- 1990-х років, що розгорнулися у європейських країнах, були викликані насамперед прагненням підвищити ефективність управління та повернути довіру громадян до держави та інститутів представницької демократії. Прогрес у сфері ІКТ та поширення Інтернету дозволили зробити національні ініціативи Електронної держави (e – government) основним інструментом цих реформ. Однак вони не вирішували проблему кризи традиційної моделі представницького правління в

постіндустріальному суспільстві. Зі становленням «Веб 2.0», як онлайн-інтерактивного середовища комунікації та публічної сфери політики, відродився інтерес до концепції електронної деліберативної демократії та моделі правління в співробітництві, яка отримала втілення по всьому світу в ініціативах «Відкритий уряд».

Аналіз останніх досліджень і публікацій. При політологічному аналізі даної проблематики, перш за все, варто творчий доробок таких сучасних мислителів як Д. Белл, Дж. Бенігер, З. Бжезінський, Дж. Гелбрейт, П. Дракер, М. Кайку, М. Кастельс, М. Маклюен, Й. Масуда, Дж. Нейсбіт, Е. Тоффлер, А. Турен, Ф. Уебстер та ін.

Для об'єктивного розгляду чималого комплексу загальноцивілізаційних викликів та ризиків, пов'язаних з розвитком інформаційного суспільства, маємо послуговуватися ідеями такої низки впливових дослідників як: Д. Агамбен, А. Бард і Я. Зондерквіст, Я. Ж. Бодрійяр, І. Валлерстайн, Ю. Габермас, Р. Даль та ін. Особливості формування інформаційного суспільства на пострадянському просторі та, зокрема, в Україні, досліджувалися у численних роботах українських вчених: Ю. Базанов, В. Бебик, О. Зернецька, О. Литвиненко, Л. Смола та ін.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Заслуговує особливої уваги аналіз регулятивної та стимулюючої щодо розвитку інформаційного суспільства ролі міжнародних політико-правових актів (за їх консенсусним характером) та вітчизняних інформаційної політики і інформаційного законодавства у контексті зазначеної проблеми.

Формулювання цілей статті. Розглянути концепцію електронного урядування як одного з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління.

Виклад основного матеріалу дослідження. Модель управління заснована на концепції деліберативної, або, як її ще називають дорадчої демократії, включає елементи як представницької, так і прямої демократії, але відрізняється від традиційної тим, що «...головним джерелом легітимності влади у сучасному децентрованому і багатомірному суспільстві вважає не перемогу однієї із сторін у результаті голосування, а публічне поінформоване обговорення громадянами актуальних проблем, у якому через співставлення позицій, аргументів та контраргументів, рефлексію і саморефлексію, формується громадська думка і здійснюється

соціальна інтеграція» [1, с.17].

Соціальні мережі з тематичними веб-форумами, що дозволяють спілкуватися між собою спільнотам користувачів, поєднаних спільним інтересом; блоги; електронна пошта і списки розсилки; групи новин; текстові, відео та голосові веб-чати та сервіси на платформі Wiki складають технологічний арсенал деліберативної демократії, що передбачає широку участь суспільства у прийнятті політичних рішень через постійне обговорення актуальних проблем на різного роду Інтернет-форумах за участю держави та напрацювання консенсусу громадської думки.

У березні 2012 року були оприлюднені результати спеціального дослідження Департаменту економіки та соціальних питань ООН з питань надання онлайн-інформації та електронних послуг громадянам, що охоплювало урядові портали 193 країн – членів ООН. За його підсумками було складено рейтинг розвитку е-уряду в 2012 р. Цей рейтинг, запропонований ООН, відображає зусилля країн з точки зору їх орієнтації на споживача державних послуг.

Світовим лідером рейтингу е-уряду в 2012 р стала Республіка Корея (0,9283), за нею слідує три європейські країни: Нідерланди (0,9125), Великобританія (0,8960) і Данія (0,8889), а далі за ними – США, Канада, Франція, Норвегія, Сінгапур, Швеція, Ізраїль, Ліхтенштейн та Люксембург [2, с.35-36]. Автори зазначеного дослідження приходять до висновку, що держави, які знаходяться на 198 різних стадіях розвитку електронного уряду, можуть застосовувати різні моделі електронного уряду в залежності від своїх запитів і потреб. У цьому дослідженні усім державам даються рекомендації приділяти більше уваги електронному уряду для розвитку і зміцнення інституційної згуртованості, інтеграції управління та сфери послуг.

Аналогічне дослідження, проведене у 2014 році трійкою світових лідерів у даному напрямі, визначило знову ж таки Республіку Корею (0,9462), Австралію (0,9103) та Сінгапур (0,9076). Україна (0,5032) у цьому рейтингу посіла лише 87-е місце. Для порівняння – серед інших пострадянських країн РФ зайняла 27-е місце, Казахстан – 28-е місце, Білорусь – 55-е місце, Молдова – 66-е місце [3].

Разом з тим, як зазначають українські дослідники І. В. Шкурат та Н. О. Сидоренко, таке низьке положення України у даному

рейтингу почасти спричинено недосконалістю критеріїв його укладання. Так, скажімо, значно кращі показники РФ та Білорусі отримані внаслідок реформування систем державної статистики проведених напередодні у цих країнах. Вказані автори приходять до висновку, що «рівень розвитку інформаційного суспільства, електронної демократії, електронного уряду залежить від багатьох складових, в першу чергу, від державного управління у цій сфері суспільних відносин» [4].

Завдяки розвитку у багатьох країнах різноманітних проектів електронного урядування все більшого поширення набуває поняття електронної участі (або ж, е-участі), тобто, таких форм громадянської участі, які здійснюються за допомогою механізмів електронного урядування. Як зазначають австрійські дослідники К. Ляйтнер та Р. Мюллер-Торок, електронна участь включає в себе наступні напрями: надання інформації; організація кампаній (у тому числі подача петицій); консультування; деліберация; дискурс; модерування; опитування; голосування; територіальне планування; формування спільнот (соціальна мобілізація) та сприятливе для співробітництва середовище [5, с.45].

Аналогічним чином, за визначенням Ради Європи, будь-який тип участі може бути здійснений через е-демократію: «Е-демократія – це лише одна із ряду стратегій підтримки демократичних інститутів, процесів та поширення демократичних цінностей. Вона слугує доповненням до традиційних процесів демократії і тісно взаємопов'язана з ними. Кожен з них має свої переваги, і жоден не є універсальним» [5, с.45].

На IV Міжнародній конференції з онлайн-деліберачії, що пройшла у місті Ліде (Великобританія) у 2010 р. і була присвячена пошуку відповідей на соціальні та технологічні виклики, з якими стикається ця відносно нова галузь досліджень, була висловлена впевненість у тому, що, з урахуванням постійного вдосконалення технологій проведення дискусій, можна передбачити, що уже в найближчому майбутньому інститут онлайн-дебатів стане поширеним інструментом демократичної політики [9, с.77].

Британські дослідники Т. Девіс і Р. Чандлер звертають увагу на те, що поскільки ІКТ відкривають все більше можливостей при створенні онлайн-форумів, які залучають громадян до процесів

деліберативної електронної демократії, то відповідно зростає важливість розробки дизайну таких форумів. Тому вказані автори зосереджують зусилля на напрацюванні чітких критеріїв забезпечення ефективності такого дизайну [7, с.83-132].

Популярність у світі ідей електронного урядування та актуальність їх для нашої держави вилились у Концепцію розвитку електронного урядування в Україні (далі – Концепція), яка була схвалена Розпорядженням Кабінету міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р [8]. Вона виходить з того, що на сьогодні одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя.

Таким чином, в методологічну основу Концепції покладене визначення інформаційного суспільства, яке було закріплене документами ухваленими Женевським (2003 р.) та Туніським (2005 р.) етапами Всесвітнього саміту з питань Інформаційного суспільства (WSIS) – Женевською Декларацією принципів «Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті» 200 (2003 р.), Женевським Планом дій (2003 р.), Туніським зобов'язанням (2005 р.), Туніською програмою для інформаційного суспільства (2005 р.) та іншими міжнародно-правовими актами, підписантом та активним учасником реалізації яких стала Україна.

Концепція розглядає електронне урядування як один з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Тому, цілком логічно, що далі її текст містить визначення таких базових для неї понять, як електронне урядування та електронний уряд : «Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-

телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання» [8].

Досить значне за обсягом місце у тексті Концепції посідає перелік проблем, які, незважаючи на стрімкий розвиток протягом останнього десятиліття інформаційно-комунікаційних технологій та широке застосування їх у державному управлінні, залишаються нерозв'язаними. До них віднесені такі проблеми:

- відсутність національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану електронного урядування;

- відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів, адаптованих до міжнародних;

- недосконалість нормативно-правової і методологічної бази, що дає змогу органам державної влади та органам місцевого самоврядування, громадянам і суб'єктам господарювання функціонувати в умовах інформаційного суспільства;

- неврегульованість на законодавчому рівні питання надання адміністративних послуг та звернення громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування через Інтернет;

- відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обмеженість доступу громадян та суб'єктів господарювання до інформаційних ресурсів органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- низька якість та недостатня кількість адміністративних послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів;

- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг у режимі «єдиного вікна»;

- обмеженість можливостей систем електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- відсутність єдиних форматів та протоколів електронного цифрового підпису;
- низький рівень обізнаності державних службовців, представників місцевого самоврядування та громадян щодо суті та переваг електронного урядування;
- повільність процесів інформатизації бібліотек, архівів, музеїв, що може призвести до поглиблення «інформаційної нерівності»;
- недостатність необхідних фінансових та матеріально-технічних ресурсів і неефективне їх використання.

У Концепції акцентується увага на тому, що проблеми, пов'язані із впровадженням технологій електронного урядування у діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремими органами виконавчої влади. На основі системного аналізу вказаних проблем зроблено обґрунтований висновок : «Внаслідок ситуації, що склалася в інформаційній сфері, неможливо підвищити рівень надання адміністративних послуг громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій та підвищити ефективність використання бюджетних коштів, що спрямовуються на створення та розвиток державних інформаційних систем. Надання адміністративних послуг, які передбачають міжвідомчу взаємодію або звернення громадян до декількох органів державної влади та органів місцевого самоврядування, пов'язане із значною втратою часу внаслідок відсутності взаємодії між відповідними відомчими інформаційними системами» [8].

З метою забезпечення розвитку електронного урядування, передбачено Концепцією, необхідно здійснити комплекс організаційно-технологічних заходів, чітко розмежувати

повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації політики в інформаційній сфері та здійснювати координацію їх діяльності на всіх рівнях.

Стимулююче значення як для розвитку інформаційного

суспільства, так і для упровадження відповідних йому форм громадянської участі мало схвалення українським урядом Плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у зв'язку з офіційним приєднанням нашої держави до цієї міжнародної ініціативи. Цей план був підготований робочою групою, що працювала в складі представників органів державної влади та громадських експертів. Україна цілком поділяє принципи Декларації Відкритого Уряду щодо важливості забезпечення відкритості та прозорості державної політики, залучення до її вироблення інститутів громадянського суспільства, впровадження високих стандартів професійної чесності в державному управлінні. Держава визнає виклики, які постали перед нею на шляху до становлення демократії. Неналежний рівень партнерської взаємодії органів влади та громадськості позначається на якості рішень, що приймаються владою. Актуальним залишається реальне забезпечення прозорості державної політики та доступності інформації про роботу органів влади. Прояви корупції становлять загрозу для соціально-економічного розвитку суспільства. Недостатнім є рівень впровадження нових інформаційно-комунікаційних технологій в державне управління з метою наближення його до потреб громадян» [9].

Висновки. Адже, прийняття та реалізація такої Стратегії – це виконання міжнародних зобов'язань України за результатами роботи Всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, можливість для України стати рівноправним членом глобального інформаційного суспільства. У документі закладено базові принципи : рівноправне партнерство органів влади, громадян та бізнесу. Головні цілі Стратегії – прискорення впровадження новітніх ІКТ у всі сфери суспільного життя, розвиток електронного урядування та електронної демократії, підвищення якості та доступності адміністративних послуг для громадян і бізнесу, розвиток електронної економіки, розповсюдження комп'ютерної та інформаційної грамотності серед населення і державних службовців, забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам брати участь у підготовці та експертизі політико-адміністративних рішень, а також контроль ефективності діяльності органів державної влади та органів

місцевого самоврядування.

Література

1. Кулик А. Н. Governance 2.0: Эволюция модели государственного управления в эпоху интерактивного Интернета / А. Н. Кулик // Политическая наука. – 2013. – № 1. – С. 12-27.

2. Анохина Н. В. Электронное правительство для народа: обзор исследования ООН за 2012 г. / Н. В. Анохина // Политическая наука. – 2013. – № 1. – С. 28-42.

3. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

4. Шкурат И. В. Использование показателей Индекса развития электронного правительства в государственном управлении : методология расчета и статистический учет / И. В. Шкурат, Н. О. Сидоренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cyberspace.pglu.ru/upload/uf/2e6/new_sbormik-2_2014-_1_.pdf

5. Ляйтнер К., Мюллер-Торок Р. Отделяя зерна от плевел: как оценить реальный вклад электронного участия / К. Ляйтнер, Р. Мюллер-Торок // Политическая наука. – 2013. – № 1. – С. 43-68.

6. Соколов Б. О. Решая вопросы вместе, или как воплотить идеалы делиберативной демократии через интернет / Б. О. Соколов // Политическая наука. – 2013. – № 1. – С. 69-82. 204

7. Дэвис Т. Дизайн онлайн-делиберации: выбор, критерии и эмпирические данные / Т. Дэвис, Р. Чандлер // Политическая наука. – 2013. – № 1. – С. 83-82.

8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

9. План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» // [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=190>

1. Kulyk A. N. Governance 2.0 : Evolyutsyya modely hosudarstvennoho upravlenyya v epokhu unteraktyvnoho Ynterneta / A. N.

Kulyk // Polytycheskaya nauka. – 2013. – # 1. – S. 12-27.

2. Anokhyna N. V. Elektronnoe pravitel'stvo dlya naroda: obzor yssledovaniya OON za 2012 h. / N. V. Anokhyna // Polytycheskaya nauka. – 2013. – # 1. – S. 28-42.

3. Stratehiya rozvytku informatsiynoho suspil'stva v Ukraini : skhvaleno rozporyadzhennyam Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15 travnya 2013 r. # 386-r [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>

4. Shkurat Y. V. Yspol'zovanye pokazateley Yndeksa razvytyya elektronnoho pravitel'stva v hosudarstvennom upravlenyy : metodolohyya rascheta y statystycheskyy uchet / Y. V. Shkurat, N. O. Sydorenko [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : http://cyberspace.pglu.ru/upload/uf/2e6/new_sbornik-2_2014-_1_.pdf

5. Lyaytner K., Myuller-Torok R. Otdelyaya zerna ot plevel: kak otsenyt' real'nyy vklad elektronnoho uchastyaya / K. Lyaytner, R. MyullerTorok // Polytycheskaya nauka. – 2013. – # 1. – S. 43-68.

6. Sokolov B. O. Reshaya voprosy vmeste, yly kak voplotyt' ydealy delyberatyvnoy demokratyy cherez ynternet / B. O. Sokolov // Polytycheskaya nauka. – 2013. – # 1. – S. 69-82.

7. Dəvyys T. Dyzayn onlayn-delyberatsyy: vybor, krytery y əmpyrycheskyye dannyye / T. Dəvyys, R. Chandler // Polytycheskaya nauka. – 2013. – # 1. – S. 83-82.

8. Pro skhvalennyya Kontseptsii rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukraini : Rozporyadzhennyya Kabinetu ministriv 205 Ukrainy vid 13 hrudnya 2010 r. # 2250-r // [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-%D1%80>

9. Plan diy z vprovadzhennyya v Ukraini Initsiatyvy «Partnerstvo «Vidkrytyy Uryad» // [Elektronnyy resurs]. – Rezhym dostupu : <http://civil-rada.in.ua/?p=190>

***Рецензент:** Наумкіна С.М., д.політ.н., професор, завідувач кафедри політології і права Одеського національного політехнічного університету*

18.06.2015