

ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА МОДЕЛІ НАДАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ ДЕРЖАВНИХ ПОСЛУГ

С. Brychuk,
Competitor, Academy of Municipal Management

FUNCTIONS OF THE GOVERNMENT AND MODELS TO PROVIDE ELECTRONIC GOVERNMENT SERVICES

Розглянуто основні аспекти розмежування функцій державної влади в процесі надання електронних державних послуг. Досліджено концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні. Запропоновано впровадження моделі формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг шляхом визначення основних етапів її реалізації.

The basic aspects of differentiation of functions of state power are considered in the process of grant of electronic state services. Conceptual principles of development of electronic management are investigational in Ukraine. Introduction of model of forming of the informative providing the system of grant electronic state services is offered by determination of basic implementation phases.

Ключові слова: державні органи влади, державні послуги, електронні державні послуги, інформаційне забезпечення, електронне урядування, модель інформаційного забезпечення.

Key words: government, state services, electronic state services, informative providing, electronic government, model of the informative providing.

ВСТУП

Сучасні умови характеризуються якісною зміною способів і методів надання державних послуг. Поштовхом до цих змін послужили тенденції "інформаційного переходу", коли на зміну рутинним і соціально напруженим взаєминам органів державного управління та населення приходять інструменти інформаційного суспільства інновацій. Поняття "електронних державних послуг" все ширше використовується в науковій термінології та практиці державного управління, з об'єктивною необхідністю висуває концептуально нові моделі управління системою надання державних послуг. Розвиток теоретичних і методичних напрямків, інноваційної діяльності в сфері формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг відбувається за рахунок формування та активного використання нових теоретичних моделей.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Органи державної влади, використовуючи переваги нових інформаційних технологій, можуть створювати якісно нові способи взаємодії між собою та громадянами, таким чином підвищуючи ефективність управління в цілому. Використання інформаційно-комунікативних технологій в органах влади дозволить надати державні послуги населенню й бізнесу через Інтернет, збільшити доступ до державної інформації, встановити прозорість прийнятих рішень через постійний діалог із громадськістю і, як результат, розвиток демократичної, інформаційно-відкритої для населення держави. Електронне урядування створює умови для розвитку бізнесу, спрощуючи бюрократичні процедури.

У роботі ставиться завдання обґрунтувати роль державних органів влади в інформаційному забезпеченні системи надання електронних державних послуг.

РЕЗУЛЬТАТИ

В Україні, як і в інших країнах, останнім часом сталися великі зміни в умовах функціонування усього державного сектора. Інтернаціоналізація економічних зв'язків, розвиток технологій, ґрунтованих на новому знанні, інформатизація усіх аспектів життя людей, загострення конкуренції організацій і держав, нова роль нематеріальних нововведень — ось лише неповний перелік нових реалій рубежу ХХ і ХХІ ст. Ключовою тенденцією є прискорення змін. У роботі державних установ змінюються обставини їх функціонування — цілі, пріоритети розвитку, фінансове середовище, з'являються нові способи облаштування громадського життя, змінюються функції діяльності державних установ.

Держава виступає основним суб'єктом економічних відносин на підставі навіть того, що вона володіє верховною владою, тому може регламентувати будь-який вид діяльності. Тому сам факт державності виступає об'єктивною соціально-економічною передумовою державного регулювання економіки на всіх фазах відтворення та всіх секторів економіки.

В основі більшості проблем у сфері державного управління, вирішення яких пропонуються тими або іншими теоріями адміністративного реформування, лежить добре відома економістам проблема агентських відносин (agency problem). Так називають неминучу розбіжність інтересів агента і принципала — особи, що доручила у своїх інтересах виконання яких-небудь функцій агентом. Агентські відносини припускають дії агента на благо принципала, і якщо виникає при цьому у агента конфлікт інтересів, то він потребує спеціальних заходів з їх мінімізації [1, с. 268].

Традиційна бюрократична система управління починає поступово замінюватися новою, в якій є присутніми елементи ринкових механізмів. Людина все більшою мірою починає розглядати

тися як клієнт і споживач послуг, що надаються агентами — державними установами, і у зв'язку з цим вся діяльність державних установ розглядається через призму задоволення потреб і конкретних запитів споживача.

Джерелом успіху роботи державної установи стає виконання додаткових функцій і розвиток нетрадиційних видів обслуговування, що збільшують якість отриманих результатів. Проблема агентських відносин існує при будь-яких відносинах агентування, у бізнесі або в державному управлінні, але саме в державі вона ускладнюється цілим рядом специфічних обставин.

По-перше, у відносинах з приводу державного управління найчастіше зовсім не очевидно, хто саме є принципом для конкретного чиновника — його начальник, або народ країни, або громадянин, що "замовив" йому виконання "державної послуги". Така невизначеність, очевидно, негативно впливає на державне управління.

По-друге, ланцюг агентування в державі досить довгий: народ вибирає своїх агентів (депутатів і президента), ті призначають або затверджують своїх агентів (уряд), яким підкоряються їх агенти — політики і т.д.

По-третє, в державі, на відміну від бізнесу, немає, і не може бути, єдиного "показника ефективності", за допомогою якого можна оцінити, як працює цей агент — на благо принципала, чи ні. Також до обов'язків агентів-чиновників непридатні традиційні ринкові цілі ефективності, адже держава повинна робити саме ту роботу, з якою начебто не справляється ринок.

Держава часто розглядається як безпосередній постачальник (виробник) або покупець громадських благ, що здійснює їх подальший розподіл між громадянами, що потребують їх, оскільки інакше ці блага недовиробляються.

Очевидно, власне функція державного управління як діяльність з ухвалення рішень відносно формування і використання громадських фінансів (державного бюджету) і розробці законів та інших правил поведінки громадян і організацій, вважається винятковою прерогативою держави, точніше, тих конкретних органів державної влади, склад, конкретні функції і права яких визначені Конституцією держави.

Проте процес виконання цієї базової діяльності цілком може включати етапи, які в принципі можуть здійснюватися зовні органів державної влади. Наприклад, думки населення про пріоритети можуть представлятися в законодавчі органи через політичні партії, у тому числі через опозиційні владі структури, члени яких не входять до числа органів виконавчої влади.

Інформаційне забезпечення тих або інших рішень може поповнюватися приватними особами (експертами) або недержавними дослідницькими організаціями. Підтримка комфортних умов праці на робочих місцях державних службовців може бути результатом роботи співробітників недержавної організації, що уклала відповідні договори з органом державної влади.

Отже, електронні державні послуги можуть надавати тільки органи державної влади, тому електронна державна послуга є однією з різновидів державної функції і тому є невід'ємною властивістю органів державної влади. Тому можна стверджувати, що проблема розмежування функцій державної влади і надання електронних державних послуг включає три аспекти.

1. Розмежування господарських і здійснюваних відповідно до повноважень функцій. Існуюча практика створює умови для створення бар'єрів, що перешкоджають ефективності входу на ринки, де орган з відповідними владними повноваженнями має свої інтереси як організація, що виконує господарські функції. У той же час поєднання функцій створює умови для перешкоди діяльності інших господарюючих суб'єктів, створення передумов для незаконних угод, умов, що дискримінують угоди, і кінець кінцем, неефективного розміщення ресурсів.

Нерівні умови конкуренції багатьма аналітиками розглядаються як найважливіший чинник, що перешкоджає економічному зростанню в українській економіці. Поєднання владних і господарських функцій може здійснюватися не лише безпосередньо, але і опосередковано.

2. Надання електронних державних послуг потрібне в цілях заощадження часу і коштів громадян та підприємств при здійсненні угод. В той же час надання таких послуг пов'язане з витратами. У зв'язку з цим виникає питання про джерела покриття витрат. Одна з альтернатив бюджетному фінансуванню — продаж цих послуг населенню.

Проте в цьому випадку виникає питання про запобігання дій, спрямованих на стягання ренти при винятковому положенні, в якому опиняється орган, що надає електронні державні послуги. Прикладом служить широко поширена практика продажу бланків, необхідних для отримання закордонного паспорта, реєстрації приїжджих і тому подібне.

3. Розмежування електронних та інших ділових послуг. Надання органами державного управління платних електронних послуг населенню може бути виправдано тим, що ці органи спеціалізуються на обробці інформації, що призводить до економії витрат для суспільства при задоволенні приватних потреб (наприклад, видача на платній основі різних експертних та інших висновків, необхідних для отримання ліцензій, дозволів та інших документів, необхідних для здійснення господарської діяльності).

Проте поширена практика надання державними органами послуг освітнього, експертного, сертифікаційного та ін. характеру відносяться до ділової інфраструктури і в розвинених країнах здійснюються приватними фірмами та їх асоціаціями.

Представляється, проте, абсолютно ясним, що достатність або недостатність бюджетного фінансування для надання електронних державних послуг багато в чому залежить від ефективності витрачання громадських ресурсів (бюджетних коштів, що виділяються), тобто від наявності або відсутності стимулів у відповідних працівників до ефективного використання ресурсів.

Процес надання електронної державної послуги включає інтегрованість структур, зайнятих в цьому виробництві. При цьому необхідно "переформатувати" традиційні організаційні структури відповідно до того, яке місце вони займають у вказаному процесі. Клієнт повинен отримувати послугу "тут і зараз", в одному місці і максимально оперативно. Це стимулює створення так званих "безшовних" організацій, де упродовж усього бізнес-процесу забезпечується максимально вільна циркуляція інформаційних, кадрових, матеріальних та інших потоків.

При цьому державні установи покликані активно використати методи реінжинірингу, стратегічного планування, системи збалансованих показників та інші методи державного управління, що довели свою високу ефективність. У найбільш "концентрованому" виді ці тенденції знайшли своє відображення в ідеї електронного уряду.

Електронне урядування — це форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування новітніх ІКТ забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання. Впровадження електронного урядування передбачає реалізацію послідовного, комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг та інформації для населення. Це означає структурну перебудову функціонування державних органів і їх взаємодії з громадянами, організаціями та власними співробітниками. Впровадження електронного урядування є складним процесом, що вимагає значних фінансових витрат і вирішення цілого комплексу взаємозалежних політичних, правових, адміністративних і технологічних тощо проблем [2, с. 45].

Сфера інформатизації та розвитку інформаційного суспільства як і інші сфери внаслідок фінансової кризи зазнала втрат в Україні та суттєво посилила конкуренцію між виробниками товарів та послуг у сфері ІКТ, зменшила можливість домогосподарств та держави до їх закупівлі.

В організаційному плані впровадженню електронного урядування сприяє те, що у центральних та місцевих органах виконавчої влади в Україні визначені відповідальні особи з питань розвитку інформаційного суспільства з числа заступників керів-

ника, а на структурні підрозділи з питань розвитку та впровадження інформаційних технологій обласних та районних держадміністрацій покладені функції забезпечення розвитку інформаційного суспільства. Позитивними організаційними передумовами впровадження електронного урядування є також створення Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України.

Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України входить до системи органів виконавчої влади та утворюється для реалізації державної політики у сфері наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, інформатизації, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, створення умов для розвитку інформаційного суспільства [3].

Запропоновані Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні визначають мету та основні завдання електронного урядування в Україні, пріоритети, основні завдання та етапи його розвитку на період до 2015 року, а також очікувані наслідки від його впровадження, також організаційні, методичні та технологічні принципи та національні стандарти використання ІКТ в діяльності органів державної влади, насамперед, виконавчої та є інструментом забезпечення перебудови системи державного управління. В Концептуальних засадах уточнюється категорійно-понятійний апарат, обґрунтовується та визначається місце Концепції розвитку електронного урядування в Україні в системі документів з розвитку інформаційного суспільства, є основою для подальшого формування програмних, правових та бюджетних документів у цій сфері.

Впровадження електронного урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів та вимагає вирішення комплексу, правових, організаційних і технологічних тощо проблем. Концептуальні засади є основою для подальшої розробки Концепції та Стратегії розвитку електронного урядування в Україні на період до 2015 року, програмних документів з питань впровадження електронного урядування, проекту Закону України "Про розвиток електронного урядування". В Концептуальних засадах розглянуто особливості функціонування електронного урядування в умовах надзвичайного та кризового стану, особливого періоду та запропоновано підходи до побудови антикризового електронного урядування [4, с. 28].

Незважаючи на позитивну динаміку розвитку інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг в Україні невирішеними хронічними проблемами залишаються відомий підхід до їх створення, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Внаслідок такого стану сьогодні відсутня можливість надання електронних державних послуг, у тому числі, адміністративних послуг електронними засобами.

ВИСНОВКИ

Отже, організація діяльності державних органів у напрямі формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг потребує впровадження моделі формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг шляхом визначення основних етапів її реалізації, а саме: рішення повноважного представника уряду про створення проектної групи фахівців і формування механізму керівництва нею; формування моделі зворотного зв'язку від населення і організацій до органів державної влади, що включає вирішення проблем авторизації запитів і відповідей, електронного підпису і так далі; визначення сукупної потреби населення, економічних суб'єктів, громадських організацій, соціальних структур та об'єднань в от-

риманні першочергових і другорядних форматів і об'ємів електронних державних послуг; формування кількісних параметрів і обсягів модельованих процесів надання електронних державних послуг; моделювання адміністративного регламенту, що має стандартизований набір атрибутів, що включають, зокрема, опис специфічної мети кожного процесу, форматні правила і ролі суб'єктів процесу, кроки і послідовність виконання процесу, його входи і виходи; розробка стратегії впровадження процесів надання електронних державних послуг методом послідовного наближення, коли впроваджуваний процес послідовно покращується, виходячи з реальної ситуації, в якій він функціонує.

Вказані етапи моделювання формування інформаційного забезпечення системи надання електронних державних послуг досить абстрактні і означають тільки принципово важливі положення, яких передбачається дотримуватися. Проте ці процеси значною мірою варіюються залежно від організацій, що надають послугу, а також від змісту самої послуги, отримання якої повинен забезпечити той або інший процес на виході, можна вказати, що вони мають універсальну структуру, що включає наступні послідовні етапи: отримання клієнтом детальної інформації для формування відповідного запиту на отримання послуги; запит до державного органу на отримання послуги; обробка отриманого запиту в державному органі; винесення ухвали державного органу на запит; надання відповідної послуги громадянину або економічному суб'єктові або мотивована відмова її надати.

Література:

1. Галаган Л. Специфіка інформаційно-аналітичних систем органів державної влади в контексті впровадження технології електронного урядування / Л. Галаган // Наукові праці Національної бібліотеки України ім. В.І. Вернадського. — 2012. — Вип. 33. — С. 268—276.
2. Ватковська М. Упровадження електронного урядування як напрям модернізації державного управління в Україні / М. Ватковська // Публічне адміністрування: теорія та практика. — 2013. — Вип. 2. — С. 45—52.
3. Офіційний веб-сайт Державного агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dknii.gov.ua>
4. Проект навчального посібника "Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні" / О.А. Баранов, М.С. Демкова, С.В. Дзюба, А.В. Єфанов, І.Б. Жилияєв, Е.Л. Клепеч, Ю. Місніков, Отт Арво, Т.В. Попова, І.А. Рубан, А.І. Семенченко, С.А. Чукут / За ред. А.І. Семенченко, 2009. — 82 с.

References:

1. Halahan, L. (2012), "A specific of the research and information systems of public authorities is in the context of introduction of technology of electronic management", *Naukovi pratsi Natsional'noi biblioteki Ukrainy im. V.I. Vernads'koho*, vol. 33, pp. 268—276.
2. Vatkovs'ka, M. (2013), "Introduction of electronic management as direction of modernisation of state administration is in Ukraine", *Publichne administruvannia: teoriia ta praktyka*, vol. 2, pp. 45—52.
3. The official site of State agency on questions of science, innovations and informatization of Ukraine, available at: <http://dknii.gov.ua> (Accessed 24 June 2014).
4. Baranov, O.A. Demkova, M.S. Dziuba, S.V. Yefanov, A.V. Zhyliayev, I.B. Klepets', E.L. Misnikov, Yu. Arvo, Ott, Popova, T.V. Ruban, I.A. Semenchenko, A.I. Chukut, S.A. (2009), *Proekt navchal'noho posibnyka "Kontseptual'ni zasady rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini"* [Project of train aid "Conceptual principles of development of electronic management in Ukraine"] available at: <http://nc.gov.ua> (Accessed 24 June 2014).

Стаття надійшла до редакції 25.06.2014 р.