

ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ЦЕНТРАЛЬНИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ: АНАЛІЗ ЗАРУБІЖНОГО ДОСВІДУ**FEATURES OF THE USE OF INFORMATION TECHNOLOGY IN THE ACTIVITIES OF CENTRAL EXECUTIVE BODIES: ANALYSIS OF FOREIGN EXPERIENCE**

Бараненко Д.В., к.ю.н.

У статті досліджені особливості зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій в діяльності центральних органів виконавчої влади. Зазначено, що належне використання інформаційних ресурсів дозволяє центральним органам виконавчої влади здійснити: автоматичне планування діяльності, використання експертних систем, які виконують частину рутинної роботи, та налагодження діалогу між наукою і практикою в режимі реального часу. Інформаційні ресурси можуть застосовуватися і як допоміжний засіб для внутрішніх процесів публічного управління, і для опублікування найбільш важливих її положень. Зазначено, що становлення нових реалій, усвідомлення їх в цілості з інформаційними технологіями, вимагає пошуків шляхів безпечного розвитку, подолання негативних ефектів від застосування сучасних технологій, перегляду ціннісних орієнтирів. Зроблено висновок, що подальше вдосконалення форм і методів функціонування центральних органів виконавчої влади, заснованій на інформаційних технологіях з метою забезпечення динамічної рівноваги суспільної еволюції, потребує постійної підтримки умов інформаційної безпеки.

Доведено, що електронне урядування як сучасна форма організації діяльності органів публічної адміністрації має кілька аспектів, які відображають його теоретико-методологічні, організаційні, інституційні, нормативно-правові, технологічні та інші засади. А комплексне вивчення цих аспектів є обов'язковою передумовою одержання цілісного системного уявлення про нього та опанування відповідними знаннями і навичками фахівця організаційних систем електронного урядування будь-якого рівня. Підкреслено, що впровадження електронного урядування є досить складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних і фінансових ресурсів та вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних проблем.

Зазначено, що участь громадянського суспільства у вирішенні публічних справ та у прийнятті владних рішень визначаються як критерій ефективності діяльності центральних органів виконавчої влади при її оцінці. Встановлено, що побудова структури центральних органів виконавчої за європейськими стандартами передбачає налагодження взаємодії між владою і громадянськістю в усіх сферах суспільного життя.

Ключові слова: адміністративно-правове забезпечення, адміністративні послуги, виконавча влада, владні повноваження, інформаційна технологія, зарубіжний досвід, публічне управління, центральний орган виконавчої влади.

The article examines the features of foreign experience in the use of information technology in the activities of central executive bodies. It is noted that the efficient use of information resources opens up a number of opportunities for central executive bodies: automatic planning of activities, use of expert systems that perform part of routine work, and establishing a dialogue between science and practice in real time. Information resources can be used both as an aid to the internal processes of public administration, and to publish its most important provisions. It is noted that the formation of a new reality, awareness of it in its entirety, without separation from information technology, encourages the search for ways of safe development, overcoming the negative effects of the use of modern technologies, revision of values. It is concluded that further improvement of methods and forms of activity of central executive bodies, based on information technologies in order to ensure the dynamic balance of social evolution, requires constant support of information security conditions.

It is proved that e-government as a corporate system of departmental scale has several aspects that reflect its theoretical and methodological, organizational, institutional, regulatory, technological and other principles. And a comprehensive study of these aspects is a prerequisite for obtaining a holistic systemic view of it and mastering the relevant knowledge and skills of a specialist in organizational systems of e-government at any level. It is emphasized that the implementation of e-government is a complex process that requires significant material, intellectual and financial resources and solutions to a range of legal, organizational and technological problems.

It is noted that the participation of civil society in the management of public affairs and in government activities is defined as a criterion for the effectiveness of central executive bodies in its evaluation. It is established that the construction of the structure of the central executive bodies according to European standards provides for the establishment of interaction between the government and the public in all spheres of public life.

Key words: administrative and legal support, administrative services, executive power, authority, information technology, foreign experience, public administration, central executive body.

Постановка проблеми. Центральні органи виконавчої влади визнаються основою всього устрою держави, а від їх діяльності залежить, як і ким буде здійснюватися публічне управління, на які пріоритетні галузі спрямований інтерес конкретного суспільства. На нашу думку, процес публічного управління слід здійснювати «м'якими» формами без безпідставного застосування елементів жорсткого адміністрування, суворої ієрархії та централізації, які виявили свою вичерпаність і низьку ефективність. Починаючи з 1960-х рр. в країнах-членах Європейського Союзу розпочався новий етап формування публічного управління, відбулася зміна всієї парадигми публічного управління, заснована на принципово новій моделі, в якій роль держави трансформується з виробника суспільних благ і послуг у регулятор соціально-економічних процесів [1, с. 7]. Основою реалізації такої моделі є чітке дотримання принципів відкритості, прозорості, децентралізації, м'яке поєднання ринкового та адміністративного елементів механізму регулювання, індивідуальної свободи і нових форм особистої та колективної відповідальності. Це зумовлює відхід держави від традиційних

функцій попечителя. Основним завданням стає реалізація соціально орієнтованої економічної політики, що відповідає національним інтересам, потребам соціуму. У такій моделі громадяни стають активними суб'єктами системи публічного управління, які беруть активну участь у розробленні та реалізації державної політики.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Зазначені обставини актуалізують потребу в аналізі зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади. Вирішення такого завдання представляється неможливим без урахування результатів досліджень у відповідній сфері. Серед таких досліджень необхідно відзначити роботи Бакуменка В., Ковбасюка Ю., Корецького М., Неліпи Д., Поважного О., Токаревої В. та ін. Проблема використання інформаційних технологій у діяльності органів публічної влади та їх важливість у прийнятті публічно-управлінських рішень досліджували Детяр А., Діденко Н., Древицька І., Карпенко О., Коваль Р., Крюков Р., Машкаров Ю., Мороз В., Нижник Н., Телешун С., Тертичка В., Тронь В. тощо. Проблема впровадження в систему публіч-

ного управління інформаційних технологій досліджувалась Барановим А., Бутком М., Грантом Дж. і Чо Д., Клименко І., Норрісом Д. та Муном М., Семеновим А., Цимбалюком В., Чукут С., Шевчук О. та ін. Проте теоретичні засади напрямів та механізмів реалізації інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади залишаються недостатньо обґрунтованими.

Формування цілей. Метою статті є аналіз зарубіжного досвіду використання інформаційних технологій у діяльності центральних органів виконавчої влади і розробка на цій основі пропозицій для удосконалення вітчизняного законодавства.

Виклад основного матеріалу. Оптимізація всієї системи публічного управління в країнах Європи і Північної Америки почалося зі зміни пріоритетів в системі надання адміністративних (державних) послуг. На думку багатьох дослідників Канада стала однією з перших країн у міжнародній практиці по впровадженню інформаційних технологій в управлінні системою адміністративних послуг [2, с. 4-5.]. У 1994 р. проект отримав умовну назву «e-government». За п'ять років цей проект реалізувала Канада. У даний час система «e-government» містить потужну інформаційну базу для взаємодії з населенням і об'єднує 500 сайтів. Портал електронного уряду Канади www.snb.ca містить понад 500 державних електронних послуг. На сайті досить повно відображена інформація про нове законодавство та інформація про надання адміністративних послуг в залежності від життєвої ситуації. Керівництво програмою здійснює Міністр людських ресурсів і соціального розвитку.

У світі лідерами впровадження інформаційних технологій у процес публічного управління є Сінгапур і США [3, с. 84]. Саме Сінгапур став першою країною, в якій ще у 1999 р. почав працювати великий урядовий портал «Електронний громадянин», що фактично виконував функції електронного уряду та забезпечував функціонування інформаційної бази з метою реалізації завдань прогнозування за основними напрямками забезпечення життєдіяльності країни та взаємодії органів публічної адміністрації з інститутами громадянського суспільства. На цьому порталі громадянин Сінгапуру отримує інформацію про надання адміністративних послуг, а також державних електронних послуг за допомогою засобів електронного цифрового підпису. Цей підпис внесений до безконтактного електронного носія, що вже міститься в паспорті громадянина Сінгапуру, та забезпечує регулярне надання публічних послуг з використанням паспорта громадянина Сінгапуру з імплантованим безконтактним електронним носієм.

Однією з країн-лідерів у сфері використання інформаційних технологій у публічному управлінні шляхом надання публічних послуг в електронному вигляді залишаються США. Реалізація проекту всієї системи публічного управління в цій країні розпочалася в 2000 р. зі створення порталу інформаційних і адміністративних послуг на федеральному рівні і у всіх штатах за єдиною схемою побудови на підставі концепції архітектури систем. До завдань порталу електронного уряду входило об'єднання близько 20 тисяч вже існуючих державних Інтернет сторінок, загальна кількість представлених на ньому організацій це близько 30 тисяч. Сьогодні портал електронного уряду США є інструментом, для об'єднання постійно зростаючого числа он-лайн-представництв органів публічної влади. На цьому порталі міститься єдиний перелік адміністративних послуг. А з 2007 р. була добавлена додаткова функція моніторингу всього списку адміністративних послуг. В результаті на порталі у 2016 р. було представлено вже представлено 288 адміністративних послуг, що становить, за експертними оцінками до 62% федеральних послуг, а також близько 44% послуг від органів муніципальної влади (суб'єктів федерації) [4, с. 8].

Крім того, в таких країнах, як Великобританія, Канада і США широко застосовується практика укладання угод про надання адміністративних послуг, як вияв договірної форми, принципів та механізмів контрактних відносин, в яких, з одного боку, виступають органи публічної адміністрації, а з іншого – приватні організації [5, с. 514].

Ідея про обслуговуючий характер сфери публічного управління у Німеччині почала поширюватися ще з 30-х рр. ХХ ст., а набула вигляд сформованої системи у 1970-х рр. Сьогодні в цій країні функціонує портал адміністративних послуг навіть для обслуговування людей з обмеженими можливостями. А з 2009 р. працює загальнонаціональна телефонна служба з'єднання з органами публічної влади всіх рівнів. Основна мета такої служби – забезпечення з'єднання споживачів адміністративних послуг з необхідним, але не завжди відомим йому відомством. У Німеччині ж, навіть віддалені райони, які не мають зв'язку з багатофункціональним центром надання адміністративних послуг, використовують мобільні фронт-офіси. Усі мобільні центри мають різну технологічну конструкцію, хоча найбільш поширеним залишається все ж таки автомобільний варіант на базі легкового автомобіля чи мікроавтобусу обладнаного засобами мобільного зв'язку та багатоканального радіозв'язку.

У системі публічного управління Великобританії останні двадцять років внаслідок використання інформаційних технологій, інформатизації усіх сфер життєдіяльності суспільства, введення викладання комп'ютерної грамотності з дошкільних навчальних закладах спостерігаються кардинальні зміни. З 1991 р. у цій країні функціонує спеціальна Програма під назвою «Хартія громадянина». Вона називається «Біла книга» і декларує принципи надання публічних послуг, дотримання яких уряд бажав би бачити у всіх державних службах [6, с. 43-50]. Невеликі, у порівнянні з іншими державами, масштаби цієї країни дозволили забезпечити доступ до мережі Інтернет практично у всі населені пункти. А, починаючи з 2000 р., стосовно оптимізації системи та діяльності органів публічної адміністрації відбувається передача ряду публічних функцій щодо надання державних (адміністративних) послуг громадським організаціям і навіть приватним підприємствам. Це забезпечило становлення змішаної системи надання публічних послуг. Таким чином, склався своєрідний ринок адміністративних послуг, а його функціонування забезпечено законодавством на федеральному і регіональному рівні.

Аналогічні стандарти існують і в Канаді, і в США, і в Німеччині, і в Сінгапурі. Особливістю нормативно-технічної стандартизації тут залишається єдиний підхід до програмного забезпечення, що дозволяє громадянам цих країн користуватися системою надання адміністративних послуг під час перебування на території однієї із вказаних країн [7]. Стандартизація техніко-технологічної складової в системі надання адміністративних послуг у електронному вигляді ведеться також у Європейському Союзі та у Британській співдружності націй.

Також у Великобританії ефективно використовується так званий «активний моніторинг» – перевірка підрядника державними установами з питань планування соціального обслуговування, звітності, підвищення кваліфікації персоналу, а також зворотного зв'язку підрядника із споживачами адміністративних послуг. Ще одним видом моніторингу підрядників державних установ Великобританії є «реактивний моніторинг». Його сутність полягає в тому, що підрядник збирає і обробляє інформацію, яка надходить від державних установ з метою усунення існування дублюючих функцій та підвищення ефективності надання послуг. Обмін інформацією регулярно проводиться у різних формах (форумів, ділових нарад, анкетування, опитувань, семінарів, днів відкритих дверей організацій, зайнятих у справі надання публічних послуг). Підрядники

дозволяють споживачам безпосередньо приймати участь у розвитку та вдосконаленні процесу надання адміністративних послуг. Головними показниками, що визначають рівень ефективності системи управління публічними послугами у Великобританії, є: попит на ці публічні послуги; участь елементів структури громадянського суспільства та приватних бізнес-структур у наданні послуги; конкурси та аукціони на розміщення державних замовлень на адміністративні послуги.

Система оцінки якості надання адміністративних послуг у Великобританії визначається спеціальною програмою, яка включає в себе безліч показників та індикаторів якості виконання місцевими органами влади своїх функцій з обслуговування клієнтів. Нею встановлені принципи, які повинні лежати в основі діяльності публічних установ та організацій, що надають послуги населенню та зобов'язання уряду в цій сфері: чіткі стандарти послуг; відкритість і повнота інформації; надання консультацій населенню і можливість вибору послуг; корисність і ефективність та ін. За даними наведеними у дисертаційному дослідженні О.С. Дніпрова «Парадигма виконавчої влади в Україні: адміністративно-правовий аспект» станом на 2019 р. у Великобританії надається 807 адміністративних послуг в електронному виді (на веб-сайтах), де щорічно реєструється 70 мільйонів відвідувань. Позитивні відгуки від 89 % до 98 % [8, с. 218].

Цікавим є і досвід функціонування системи публічного управління у сфері надання адміністративних послуг у Бразилії та Греції. Наприклад, у Бразилії ще з 1999 р. реалізується Програма суспільства з розвиненими інформаційними технологіями поряд з впровадженням цифрових технологій в системі публічного управління. У країні безпосередньо на порталі електронного уряду публічні послуги розміщуються чітко за подіями, що відбуваються в житті людини (її народження, оформлення документів для школи, робота тощо). При цьому варто відмітити, що незважаючи на те, що Бразилія не є зразком у справі розбудови електронного урядування, розвиток багатофункціональних центрів все ж таки визнається однією з кращих світових практик.

Ключовою ланкою оптимізації публічного управління в Греції є інформатизація процесу надання адміністративних послуг, що здійснюється в мережі центрів обслуговування громадян. Початок реалізації програми надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян розпочався в 2001 р. А вже у 2007 р. система надання адміністративних послуг на базі центрів обслуговування громадян була визнана найкращою в Європейському Союзі. За результатами незалежних соціологічних досліджень, близько 96% громадян були задоволені якістю послуг, що надавалися центрами обслуговування громадян. Основними принципами управління системою адміністративних послуг у Греції є: принцип «рухаються документи – не громадяни»; вдосконалення якості; принцип одного вікна; оптимізація процедур у державному управлінні. Станом на 2019 р. тут функціонує 1083 центри обслуговування громадян, причому в кожному муніципалітеті країни є як мінімум один центр обслуговування. Міністерством внутрішніх справ Грецької Республіки спільно з іншими державними органами, які надають адміністративні послуги розроблені адміністративні регламенти за всіма видами адміністративних послуг. А підготовку кадрів для центрів обслуговування громадян здійснює Інститут державного управління і адміністрації при Міністерством внутрішніх справ Грецької Республіки [9, с. 149].

Україна сьогодні намагається переймати та впроваджувати досвід країн-лідерів у справі створення електронного уряду та багатофункціональних центрів надання публічних послуг. Вже існують передумови подальшого розвитку зворотного зв'язку з суспільством, інформаційної відкритості, розвитку електронної міжвідомчої взаємодії та громадських інститутів захисту прав та врядування думок одержувачів адміністративних послуг. Міжнародна Ініціатива «Партнерство «Відкритий Уряд» впроваджується в Україні з 2011 р. У межах Ініціативи країни-учасниці розробляють спільно з інститутами громадянського суспільства дворічні плани дій. Кабінетом Міністрів України 30 листопада 2016 р. затверджений План дій із впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» у 2016–2018 роках» [10, с. 22]. Даний план є вже третім планом дій з реалізації Ініціативи в Україні. За даними звіту «Індекс Відкритого Уряду» World Justice Project за 2015 р. у групі «Країни Східної Європи та Центральної Азії» Україна посіла четверту позицію. Кабінетом Міністрів України 11 лютого 2016 р. схвалено Концепцію створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи під назвою «Прозорий бюджет», яка повинна сприяти покращенню інформованості населення про використання бюджетних коштів та більш ефективному залученню інститутів громадянського суспільства до процесу громадського контролю в бюджетній сфері [11].

Перспективним у сфері надання адміністративних послуг для України видається досвід Німеччини. Розвиток мережі мобільних фронт-центрів з можливістю організації фронт-офісів у гірських районах країни стане для України інновацією. Представляє інтерес для України і сингапурський мобільний сервіс адміністративних послуг, які містить Інтернет SMS-сервіси. Імплементация досвіду Грецької Республіки в частині надання адміністративних послуг за допомогою прямого доступу універсальних фахівців багатофункціональних центрів до баз даних органів публічної влади та надсилання SMS-повідомлення заявникові про готовність документів значно підвищить ефективність надання адміністративних послуг і відповідно ефективність публічного управління.

Висновки. Таким чином, узагальнення досвіду використання інформаційних технологій у публічному управлінні країн-членів Європейського Союзу, а також інших країн-лідерів впровадження інформаційно-комунікаційних технологій веде до загальносвітової тенденції переходу до принципів інноваційного управління. Застосування ж передового досвіду дозволить підвищити ефективність системи публічного управління, в першу чергу, шляхом підвищення якості та доступності адміністративних послуг. Це дозволить завершити процес розбудови ефективного зворотного зв'язку з громадянами і інститутами громадянського суспільства та надійного моніторингу громадської думки шляхом створення ефективних систем її врахування під час прийняття публічно-управлінських рішень на всіх рівнях органів публічної адміністрації. Нарешті, зарубіжний досвід дозволить забезпечити подальший розвиток громадських організацій як основи громадянського суспільства. Що стосується практики країн Європейського Союзу, то вона засвідчує важливість створення такої внутрішньої структури організації, яка забезпечить гнучку інтеграцію нових стратегічних напрямів використання інформаційно-комунікаційних технологій у різних системах сучасного процесу інноваційного публічного управління та адміністрування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Коренева М.М. Адміністративно-правовий механізм зниження юридичних ризиків у заходах примусу органів виконавчої влади України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07. Київ, 2017. 19 с.
2. Maleki M. Employee Monitoring in an Electronic Age. *Corporate law*. 2010. Winter. 94 p.
3. Процес модернізації системи державного управління: конституційний, адміністративний та фінансовий аспекти : монографія / Березовська С. В. та ін. ; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. С. Нестеренко. Одеса : Гельветика, 2017. 527 с.
4. Глущенко К.С. Імідж центральних органів виконавчої влади в системі комунікації з громадянським суспільством : автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.02. Київ, 2018. 20 с.
5. Cordella, A. A public value perspective for ICT enabled public sector reforms: a theoretical reflection. *Government Information Quarterly*. 2012. № 29. PP. 512-520.
6. Endicott, R. Researching local government using electronic surveys. *Local Government Studies*. 2003. № 29(2). PP. 52-67.
7. Internet Stats and Facebook Usage in Europe 2014 Mid-Year Statistics. URL: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm#europe>.
8. Дніпров О.С. Парадигма виконавчої влади в Україні : адміністративно-правовий аспект : дис. ... докт. юридич. наук : 12.00.07. Львів. 2019. 384 с.
9. Sundberg, H.K Towards e-government: a survey of problems in organizational processes. *Business Process Management Journal*. 2006. № 21(2). PP. 146-161.
10. Потіп М.М., Макушев П.В. Розмежування компетенції органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування : монографія. Дніпропетровськ : Середняк Т. К., 2015. 186 с.
11. Про схвалення Концепції створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 р. № 92-р.