

МЕХАНІЗМИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.085

DOI <https://doi.org/10.32838/TNU-2663-6468/2021.4/06>

Герасимюк Л.С.

Академія рекреаційних технологій і права

Тарасюк Л.М.

Академія рекреаційних технологій і права

ВИКОРИСТАННЯ СУЧАСНИХ ІКТ У ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті висвітлено особливості використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у публічному управлінні. Встановлено, що в сучасному інформаційному суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ, які представлено принципово новими формами діяльності цих структур.

З'ясовано, що впровадження електронного урядування є одним із ключових інструментів досягнення ефективної діяльності публічного управління. Визначено чинники, які перешкоджають розвитку системи електронного урядування в Україні, такі як: обмежене поширення мережі Інтернет; недостатнє фінансування процесу інформатизації; консерватизм і бюрократизм чиновників тощо.

Охарактеризовано особливості впровадження електронного документообігу (ЕДО) в органах публічного управління. Встановлено, що сьогодні в органах публічного управління переважає змішаний документообіг. Виокремлено основні причини повільного переходу до повного електронного документообігу.

Висвітлено ІКТ соціальних медіа в публічному управлінні. З'ясовано, що одним із головних комунікативних майданчиків для органів публічного управління є соціальні мережі. Встановлено, що вони є перспективним комунікативним каналом між владою та суспільством, який відкриває багато нових можливостей для органів публічного управління.

Визначено і проаналізовано проблеми та перспективи використання ІКТ у публічному управлінні. Встановлено, що сучасний стан розбудови інформаційного суспільства та сфери ІКТ в Україні, порівняно зі світовими тенденціями, є недостатнім і не відповідає стратегічним цілям розвитку України.

З'ясовано, що сьогодні в системі публічного управління України є нагальна потреба у використанні нових інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення її ефективності. Зокрема, Україна повинна ширше використовувати досвід європейських країн, які мають значні здобутки у впровадженні ІКТ у систему публічного управління.

Ключові слова: публічне управління, інформаційно-комунікаційні технології, електронне урядування, електронний документ, електронний документообіг.

Постановка проблеми. В умовах глобалізації суспільство перейшло до інформаційної епохи. Сьогодні значна роль належить інформації у всіх сферах людської діяльності. Особливого значення вона набуває і для сфери публічного управління.

У сучасному українському суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ, які представлено не лише засобами інформатизації на основі комп'ютерів, різними методами розв'язання завдань, але й принци-

пово новими формами діяльності цих структур. Це зумовлює актуальність дослідження особливостей використання сучасних ІКТ у публічному управлінні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Різні аспекти використання ІКТ у публічному управлінні досліджували такі вчені, як В. Бакуменко [1], П. Клімушин [9], В. Ключевський [10], К. Линьов [12], Попов [1] та інші.

Незважаючи на численні дослідження з означеної проблеми, питання використання сучасних

ІКТ у публічному управлінні нині є не досить вивченим. Це зумовлює актуальність продовження наукових досліджень із цього питання.

Постановка завдання. Метою дослідження є визначення проблем і перспектив використання сучасних ІКТ у публічному управлінні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Формування інформаційного суспільства тісно пов'язане з упровадженням інноваційних технологій, які значно скорочують час донесення інформації до аудиторії та дають змогу бути широко обізнаними щодо всіх подій, які відбуваються навколо [4]. Під час переходу до інформаційного суспільства набуває актуальності використання ІКТ у діяльності органів публічного управління.

Як стверджує Крістофер Полліт, термін «публічне управління» має такі основні значення:

- 1) діяльність державних службовців і політиків;
- 2) структура і процедури органів державної влади;
- 3) системне вивчення чи то діяльності, чи то структур і процедур [21, с. 12–13].

О. Босак стверджує, що «публічне управління передбачає, зокрема, ту діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розроблення та реалізації державної політики» [3, с. 114].

Доцільно з'ясувати сутність поняття ІКТ. У «Великому тлумачному словнику сучасної української мови» зазначено, що інформаційні технології (ІТ) – це «цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів із використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування» [5, с. 403].

Термін ІКТ часто вживають як синонім до слова «інформаційні технології» (ІТ), хоча ІКТ є більш загальним терміном. ІТ на базі персональних комп'ютерів (обчислювачів), комп'ютерних мереж і засобів зв'язку утворюють ІКТ.

Погоджуємося з думкою Л. Кочубей, що від сучасних ІКТ залежить не лише технологічний, але й соціальний поступ, здатність розвивати демократичні інститути тощо. Сьогодні ІКТ є важливим елементом функціонування сучасного суспільства, і подальше їх упровадження залежить не тільки від науково-технічного, але й від соціально-економічних, політичних і правових умов, у яких вони існують [11, с. 47].

Стрімкий розвиток ІКТ призвів до появи в сучасному суспільстві поняття «революція соціальних медіа», яке передбачає такі напрями: зростання ролі інтернет-ресурсів у соціальних комунікаціях; збільшення популярності й авторитетності соціальних мереж; швидке зростання віртуального online-спілкування [11, с. 50].

У сучасному інформаційному суспільстві діяльність органів публічного управління трансформується в бік якісних змін завдяки використанню сучасних ІКТ. Одним із ключових інструментів досягнення прозорості діяльності органів влади всіх рівнів, підвищення довіри громадян до влади, а також більш ефективного публічного управління є впровадження електронного урядування.

У «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» зазначено, що електронне урядування – це «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» [17].

Як зазначає С. Барегамян [2], запровадження технологій електронного урядування дасть можливість:

- 1) для громадян:
 - мати доступ до публічної інформації й одержувати адміністративні послуги через мережу Інтернет;
 - брати участь у творенні та реалізації державної політики;
- 2) для бізнесу:
 - мати спрощений доступ до органів влади, співпрацювати з ними через мережу;
- 3) для органів влади:
 - підвищити якість надання адміністративних послуг;
 - залучити всіх громадян до процесу ухвалення державних рішень.

Одним із найважливіших напрямів у сфері електронного урядування є електронні послуги. Як зауважує Н. Парафійник, сьогодні спостерігається зміна філософії розвитку електронних послуг, адже не лише збільшується їхня кількість, але й оптимізується зміст з огляду на життєві та бізнес-процеси [14, с. 99].

Варто зазначити, що в сучасних умовах надання електронних послуг ще не набуло в Україні масового характеру. Сьогодні їх використовує порівняно невелика кількість громадян.

Завдяки використанню сучасних ІКТ електронне урядування має низку переваг. Воно реалізує нову модель публічного управління, що суттєво змінює відносини громадян і влади, забезпечує чесність, прозорість, контроль влади, сприяє подоланню корупції.

Значне місце в реформуванні державної служби посідає запровадження електронної системи управління документами. Основна функція державного управління – ухвалення управлінських рішень. Водночас дані для розроблення й ухвалення рішень і самі рішення мають форму документів. Обсяг технічної роботи з документами зазвичай дуже великий. Паперовий документообіг в органах державної влади та місцевого самоврядування є не досить швидким способом роботи з документами, який вимагає великих витрат ресурсів на реєстрацію вхідних документів, відправлення вихідної документації, функціонування кур'єрських і поштових служб. Немає можливості контролю з боку відправника процесу отримання та реєстрації документів адресатом.

Активне впровадження в систему публічного управління сервісного підходу супроводжується одночасними процесами автоматизації адміністративних регламентів і запровадження офіційного ЕДО, що відкриває ширші можливості для організації роботи з документами під час переведення їх в електронний вигляд.

Загальні положення організації ЕДО в Україні встановлює ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» [16]. Відповідно до ст. 5 цього Закону, електронним документом (ЕД) є «документ, інформацію в якому зафіксовано у вигляді електронних даних, зокрема обов'язкові реквізити документа» [16].

У ЗУ «Про електронні документи та електронний документообіг» ЕДО означає «сукупність процесів створення, оброблення, відправлення, передавання, одержання, зберігання, використання та знищення електронних документів, які виконуються із застосуванням перевірки цілісності та за потреби з підтвердженням факту одержання таких документів» [16].

Одним із ключових документів, якими керуються державні органи, є постанова КМУ від 17 січня 2018 р. № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [6]. Ця постанова затверджує:

– Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронному міжвідомчому обміні;

– Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних і місцевих органах виконавчої влади;

– Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі.

ЗУ «Про електронні довірчі послуги» «визначає правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, зокрема транскордонних, права та обов'язки суб'єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (контролю) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації» [15]. Цей Закон дає змогу відмовитися від паперового документообігу та перейти до онлайн-послуг.

Централізований підхід упровадження ЕДО в органах публічного управління має успішний результат. Але сьогодні його впровадження відбувається на власний розсуд державних структур, тобто на основі або відкритого, або платного програмного забезпечення.

Як стверджує О. Мазур, головна умова для будь-якої впровадженої системи ЕДО – дотримання єдиного формату обміну повідомлень. Дискусійною альтернативою підходів, що використовуються, є підхід, за якого впроваджуються окремі системи ЕДО структурних підрозділів органу публічного управління на основі відкритого програмного забезпечення, що поєднані можливістю універсальної передачі визначеної інформації [13, с. 31–32].

Варто зауважити, що на сучасному етапі в органах публічного управління переважає змішаний документообіг. Це свідчить про труднощі переходу до повного ЕДО. Основними причинами виникнення цієї проблеми є:

– використання державними органами інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;

– відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;

– використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких із ресурсами інших державних органів не було передбачено під час їх проектування;

– безсистемне впровадження різних систем електронного документообігу (СЕД) в органах публічної влади, що, відповідно, породжує проблеми сумісності цих систем для створення єдиного державного документообігу;

– відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів,

упровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін і збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів.

Створення і впровадження СЕД в органах публічного управління доцільно впроваджувати поступово. Для їх створення необхідні фахівці, які володіють відповідними інформаційно-технічними, правовими та іншими знаннями, вміннями та навичками. Недостатність знань і, відповідно, неможливість грамотно і раціонально спроектувати роботу з документами, недостатність інформації щодо системи, яку впроваджують, відсутність досвіду під час упровадження таких систем створюють труднощі для упровадження СЕД в органах публічного управління [18].

У сучасному інформаційному суспільстві інтернет-комунікація виступає як об'єднуючий елемент, який значно прискорює формування громадянського суспільства, пов'язує користувачів одне з одним, формує мережеві структури, дає змогу встановлювати інтерактивний зв'язок користувачів і їхніх мережевих об'єднань між собою та з інститутами публічної влади.

Сьогодні одним із головних комунікативних майданчиків для органів публічного управління є соціальні мережі. Їхньою особливістю, на відміну від сайтів (які сьогодні є в більшості владних структур), є встановлення контактів між учасниками комунікації, використовуючи систему друзів і локальних соціальних об'єднань (груп).

Зауважимо, якщо раніше присутність публічної організації в соціальних мережах уважалася новаторством, то сьогодні її відсутність є скоріше винятком. На нашу думку, надалі соціальні мережі дедалі більш активно буде застосовувати як влада, так і суспільство. Зважаючи на те, що кількість інтернет-користувачів стрімко зростає, до цього комунікативного каналу варто ставитися як до повноцінного ресурсу публічного управління.

У сучасних умовах динамічних змін у системі публічного управління України, зумовлених потребою у проведенні децентралізації, реформування системи державного управління одночасно із процесами європейської інтеграції України, є нагальна потреба у використанні нових інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення ефективності публічного управління. Зазначені процеси відбуваються на фоні:

– економічних проблем, які суттєво обмежують можливості впровадження сучасних ІКТ у сферу публічного управління;

– відсутності бажання багатьох керівників органів публічної влади впроваджувати системи електронного урядування та електронної демократії;

– недостатньої компетентності держслужбовців і посадових осіб місцевого самоврядування щодо практичного застосування технологій електронного урядування, через що впровадження цих технологій значно гальмується.

Розвиток електронного урядування в Україні повинен відповідати викликам, пов'язаним із прискоренням змін соціально-економічного середовища, розширенням можливостей сучасних ІКТ, зростанням потреб користувачів, необхідністю скорочення витрат публічного сектору й залучення всіх зацікавлених сторін (окремих громадян, бізнесових структур, громадських організацій, об'єднаних територіальних громад, інших) до процесів здійснення публічного управління. Останній із названих викликів також зумовлює потребу в невідкладному проектуванні та впровадженні систем електронної демократії.

Також є потреба в удосконаленні взаємодії органів публічного управління між собою. Обіг інформації на паперових носіях є досить повільним, що призводить до великих затрат ресурсів – як часових, так і кур'єрських, поштових, затрат на оплату праці працівників канцелярії, які змушені реєструвати вхідні та вихідні документи тощо.

Варто зазначити, що багато відомств України не піклуються про уніфікацію й стандартизацію технологій у сфері застосування інформаційних розробок. Наприклад, один документ набраний на комп'ютері в одній установі, часто не можна відкрити на комп'ютері в іншій, через відсутність спільності кодувань використовуваних форм або мовних версій операційних систем. А тому владі необхідно спрямувати зусилля на подолання вищезазначених проблем [20].

Україні потрібно ширше використовувати досвід європейських країн, які мають значні здобутки впровадження ІКТ в систему публічного управління. Нині в усьому світі, особливо в США та Європі, значна увага приділяється розвитку е-уряду. Технології е-урядування успішно функціонують і розвиваються в багатьох зарубіжних країнах, зокрема у Великобританії, Данії, Естонії, Німеччині, Чехії, Швеції, ОАЕ, Латвії, Норвегії, Сінгапурі, США та інших.

Варто зазначити, що створення електронного уряду за всієї різноманітності моделей передбачає розв'язання таких завдань:

– організація ЕДО;

– максимальне переведення в електронну форму взаємин держави та громадян;

– використання мережі Інтернет для організації інтерактивного зв'язку та встановлення ефективного зворотного зв'язку органів влади з громадянами та інше [7, с. 100].

Висновки. Сьогодні в системі публічного управління України є нагальна потреба у викорис-

танні сучасних інструментів, методів і технологій, спрямованих на підвищення її ефективності. Широке використання новітніх ІКТ суттєво розширює можливості органів публічного управління. Варто наголосити, що ефективна інформатизація діяльності органів публічного управління можлива тільки в контексті інформатизації всіх сфер життєдіяльності українського суспільства.

Список літератури:

1. Бакуменко В.Д., Попов С.А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. Львів : Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. № 43. С. 21–28.

2. Барегамян С.Х. Електронне урядування на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях: сучасний стан та перспективи впровадження в Україні. URL: http://www.dy.nauka.com.ua/pdf/11_2019/32.pdf.

3. Босак О.З. Публічне управління як нова модель управління у державному секторі. *Державне управління: теорія та практика*. 2010. № 2. С. 114–122.

4. Ведмідь П.В. Поняття інформаційно-комунікаційного простору в системі органів державного управління. *Право та державне управління*. 2019. № 1 (34). Т. 2. С. 26–32.

5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2002. 1440 с.

6. Деякі питання документування управлінської діяльності : Постанова КМУ від 17 січня 2018 р. № 55. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-p#Text>.

7. Дзюндзюк Б.В. Зарубіжний досвід взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. *Ефективність державного управління*. 2016. Вип. 3. С. 185–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2016_3_22.

8. Жалдак М.І. Про деякі методичні аспекти навчання інформатики в школі та педагогічному університеті. *Наукові записки Тернопільського національного університету ім. В. Гнатюка. Серія: Педагогіка*. 2005. № 6. С. 17–24.

9. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П.С. Клімушин, А.О. Серенюк; Нац. акад. держ. управління при Президентові України, Харк. регіон. ін-т держ. управління. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2010. 312 с.

10. Ключевський В.І. Механізми впровадження електронного документообігу в місцевих органах виконавчої влади : автореф. дис. ... канд. наук із держ. упр. Одеса, 2019. 23 с. URL: http://www.oridu.odessa.ua/8/4/doc/aref_kluc.pdf.

11. Кочубей Л.О. Особливості сучасних інформаційно-комунікативних технологій в Україні. *Наукові записки Інституту політичних і етнонаціональних досліджень ім. І.Ф. Кураса НАН України*. 2017. Вип. 3. С. 44–70. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nzpiend_2017_3_6.

12. Линьов К.О. Інформаційне забезпечення державного управління та державної служби. URL: <http://www.centre-kiev.kiev.ua/bib/files/nmm/IZ16.pdf>.

13. Мазур О.Г. Електронний документообіг в органах публічного управління: очікування і проблеми. *Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління: зарубіжний і вітчизняний досвід* : матеріали ІІ наук. практ. семінару, 25 липня 2019 р., м. Дніпро / редкол. : С.А. Квітка (голов. ред.). Дніпро : ДРІДУ НАДУ, 2019. 77 с.

14. Парафійник Н.І. Новітні інформаційно-комунікаційні технології як основа функціонування електронного урядування. *Гуманітарний часопис*. 2016. № 1. С. 97–102. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/gumc_2016_1_14.

15. Про електронні довірчі послуги : Закон України. *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2017. № 45. С. 400. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19>.

16. Про електронні документи та електронний документообіг : Закон України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2003. № 36. С. 275. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/851-15>.

17. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p#n14>.

18. Савик Я.В., Чередник Л.А. Аналіз системи електронного документообігу клінінгової компанії «Прі-мекс-клінінг». *Актуальні питання сучасної науки*. Івано-Франківськ, 7–8 липня 2017 р. С. 9–13.

19. Семенюк В.В. Електронний документообіг в Україні: сучасний стан, проблеми, щодо його повного впровадження та шляхи їх вирішення. Актуальна юриспруденція – юридичні науково-практичні інтернет-конференції. URL: http://www.legalactivity.com.ua/index.php?option=%20com_content&view=article&id=1032%3A180515-16&catid=122%3A2-0515&Itemid=144&lang=ru.

20. Чадько Т.С. Інформатизація органів державного управління: українські проблеми та зарубіжний досвід. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/itis%20seminar%202015/pdf/18.pdf.

21. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. Oxford: University Press, 2004. 240 p.

Herasymiuk L.S., Tarasiuk L.M. THE USE OF MODERN ICT IN PUBLIC GOVERNANCE: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article highlights the features of the use of modern information and communication technologies (ICT) in public administration. It is established that in the modern information society the activity of public administration bodies is transformed towards qualitative changes due to the use of modern ICT, which are represented by fundamentally new forms of activity of these structures.

It has been found that the introduction of e-government is one of the key tools to achieve effective public administration. Factors that hinder the development of the e-government system in Ukraine have been identified, such as: limited distribution of the Internet; insufficient funding of the informatization process; conservatism and bureaucracy of officials, etc.

The peculiarities of introduction of electronic document management (EDM) in public administration bodies are characterized. It is established that today mixed document circulation prevails in public administration bodies. The main reasons for the slow transition to full electronic document management are highlighted.

ICT of social media in public administration is covered. It was found that one of the main communication platforms for public administration is social networks. They have been identified as a promising communication channel between government and society, which opens up many new opportunities for public administration.

Problems and prospects of ICT use in public administration are identified and analyzed. It is established that the current state of development of the information society and the field of ICT in Ukraine, in comparison with world trends, is insufficient and does not meet the strategic goals of Ukraine's development. It was found that today in the system of public administration of Ukraine there is an urgent need to use new tools, methods and technologies aimed at improving its efficiency. In particular, Ukraine should make greater use of the experience of European countries, which have significant achievements in the introduction of information and communication technologies in the system of public administration.

Key words: public administration, information and communication technologies, e-government, electronic document, electronic document flow.