



УДК 323.213(477)

ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ ЦЕННОСТЕЙ ПОСРЕДСТВОМ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В УКРАИНЕ

В.А. КАРАЧАЙ*Национальный университет
«Киево-Могилянская академия»,
Украина**e-mail: vitalinakarachay@gmail.com*

В отличие от традиционного подхода к электронному правительству в Украине как к инструменту трансформации системы государственного управления и повышения ее эффективности посредством использования информационно-коммуникационных технологий, автор рассматривает электронное правительство в рамках концепции Марка Мура в качестве инструмента обеспечения публичных ценностей.

Ключевые слова: информационно-коммуникационные технологии, электронное правительство, публичные ценности.

Применение новых технологий в государственном секторе дает возможность повысить эффективность работы правительства, усовершенствовать способы предоставления информации и оказания уже сформировавшегося набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти, а также наладить более продуктивные каналы взаимодействия с ними. Интернет-технологии способствуют увеличению информационно-коммуникативных возможностей граждан, усилению общественного влияния на процесс принятия политических решений, установлению общественного контроля над деятельностью органов государственной власти и государственных организаций¹.

Кроме того, появляется механизм эффективного консультирования общественности относительно государственной политики, оптимизируется взаимодействие между различными правительственными учреждениями, сокращаются государственные расходы². Таким образом, электронное правительство способно изменить саму сущность власти, сделать ее более «прозрачной» и подконтрольной общественности.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в систему государственного управления с целью ее приспособления к требованиям информационного общества связывают с появлением такого феномена как «электронное правительство».

В мировой научной среде нет единого определения понятия «электронное правительство». Основываясь на существующих определениях и концепциях, М. Фингер и Г. Пеко выделили три основных подхода к определению понятия «электронное правительство». Согласно первому, электронное правительство связывают исключительно с удовлетворением потребностей граждан посредством предоставления услуг через Интернет³. Этот подход, как правило, применяется в тех странах, где развитие электронного правительства находится на начальном этапе.

Второй подход определяет электронное правительство в качестве специфической формы сотрудничества между гражданами, частным сектором и государством как в разработке политики, так и в предоставлении услуг. Третий – трактует электронное правительство как инструмент (например, для демократизации общества, трансформации системы государственного управления и т.п.)⁴. Этот подход противоречив и требует аргументации, ибо не всегда электронное правительство служит, к примеру, инструментом демократизации общества. В некоторых странах (например, Сингапур) техники электронного правительства используются для усиления контроля граждан со стороны государства.

¹ Быков И.А. «Электронная демократия» vs «Электронное правительство»: концептуальное противостояние? [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.politex.info/content/view/171/30/>

² Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного врядування. К., 2006. С. 8; Павроз А.В. Технологія E-government в контексті сучасних адміністративних реформ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://ims.infosoc.ru/2005/thes/65.pdf>

³ Finger M., Pecoud G. From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance // The Electronic Journal of e-Government. 2003. Vol. 1. Issue 1. pp. 1 10. P. 6.

⁴ Finger M., Pecoud G. From e-Government to e-Governance? Towards a model of e-Governance // The Electronic Journal of e-Government. 2003. Vol. 1. Issue 1. P. 6.



Цель статьи – проанализировать электронное правительство в Украине через призму концепции публичных ценностей.

Согласно «Концепции развития электронного правительства в Украине», утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 13. 12. 2010 г. № 2250-р: «Электронное правительство – это форма организации государственного управления при которой происходит активное взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления с обществом, человеком, бизнесом при помощи информационно-коммуникационных технологий»⁵.

Целью электронного правительства в Украине является обеспечение эффективного государственного менеджмента, предоставление лучших государственных услуг и больших полномочий гражданам посредством доступа к информации и через их участие в процессе выработки государственной политики, обеспечение «прозрачности», открытости в деятельности органов власти, избежание бюрократии, экономия времени и материальных ресурсов. Кроме того, в Украине целью внедрения электронного правительства является также развитие электронной демократии для достижения европейских стандартов качества электронных государственных услуг, открытости и «прозрачности» власти для человека и гражданина, общественных организаций, бизнеса.

При этом речь идет не об информатизации существующей системы государственного управления, а об использовании возможностей ИКТ для удовлетворения потребностей граждан, что подразумевает: повышение качества и доступности государственных услуг; упрощение процедур и сокращение административных затрат; обеспечение контроля над результативностью деятельности органов власти с одновременным обеспечением надлежащего уровня информационной безопасности; обеспечение открытости информации о деятельности органов власти, расширение доступа к ней и предоставление возможности непосредственного участия человеку, гражданину и институтам гражданского общества в процессах подготовки и экспертизы проектов решений, которые принимаются на всех уровнях государственного управления.

Таким образом, в Украине электронное правительство официально определяется с позиций государственного управления, а основной акцент делается на налаживании взаимосвязей между всеми общественными секторами посредством ИКТ. Электронное правительство выступает своеобразным инструментом государственного управления, с помощью которого коренным образом меняются взаимоотношения между всеми социальными акторами. Эти взаимоотношения становятся более интерактивными, партнерскими. Выйдем за рамки понимания системы электронного правительства как прикладного аспекта системы государственного управления, призванного обслуживать население и стать новым каналом политической коммуникации, используя концепцию публичных ценностей.

Концепция и термин «публичная ценность» были найдены и предложены профессором Гарвардского университета Марком Муром, который в 1995 г. опубликовал соответствующую работу «Создание публичной ценности: стратегический менеджмент в правительственных организациях» («Creating Public Value: Strategic Management in Government»)⁶. Важность этой концепции заключается в том, что при разработке государственной политики чиновники руководствуются принципами ценности политики для своих потребителей. Они определяют, что ценно и важно производить именно для граждан, каким образом предоставлять услуги и выполнять обязательства перед своими клиентами, ориентируясь на их потребности⁷. Сущность электронного правительства в концепции публичных ценностей заключается в обеспечении публичных ценностей, а в перспективе – системы таких ценностей.

⁵ Концепція розвитку електронного урядування в Україні. С. 4. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf

⁶ Moore M. Creating Public Value Strategic Management in Government [Электронный ресурс]. Режим доступа: [//Wikipedia \[Электронный ресурс\]. – Режим доступа: \[http://en.wikipedia.org/wiki/Public_value\]\(http://en.wikipedia.org/wiki/Public_value\)](http://www.google.com.ua/books?hl=tr&lr=&id=PweENHMiPcAC&oi=fnd&pg=PT12&dq=Moore+M.+Creating+Public+Value+Strategic+Management+in+Government.+Harvard+University+Press.+1995.&ots=delUEZX4kg&sig=SFPEslUVOytZRwLFFOlBM3YvGNQ&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false;Public+value)

⁷ Марк Мур про публічну цінність [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.management.com.ua/interview/int097.html>



Среди ученых существуют различные точки зрения по поводу определения понятия «публичная ценность». В литературе можно встретить такие термины как «общественный интерес», «услуги общего интереса», «общественные цели», которые используются в качестве синонимов понятия «публичная ценность». А. Босяцки отождествляет публичные ценности с принципами устойчивого развития, общественного диалога, солидарности, социально-ориентированной экономики, социальной справедливости и т.п. По его мнению, в общем понимании публичная ценность связана с тенденцией сближения публичной администрации и рыночной экономики для обеспечения эффективности последней в категориях надлежащего использования публичных ресурсов для достижения предложенных целей⁸.

Н. Мушинская понятие публичной ценности предлагает определять, исходя из основ публично-приватного партнерства (Public-Private Partnership). «Публично-приватное партнерство (или же другими словами, государственно-частное партнерство) – это система договорных отношений, которые устанавливаются между государством и частными партнерами для взаимовыгодного сотрудничества на долгосрочной основе с целью достижения социальных и экономических результатов»⁹.

Публично-приватное партнерство особенно актуально для развития и обеспечения нормального функционирования общественно важных объектов, на содержание которых не хватает бюджетного финансирования. Такими объектами являются предприятия коммунальной сферы, дороги, аэропорты, учебные заведения и др. Публично-приватное партнерство может стать значительным шагом на пути решения важных для всего общества социально-экономических проблем. Его цель – повышение эффективности государственного и муниципального управления.

Возвращаясь к публичным ценностям, отметим, что выделяют пять категорий публичных ценностей: публичные ценности взаимоотношений между властью и общественностью в целом (демократия, легитимность, надежность, эффективное использование общественных ресурсов); публичные ценности, включенные во взаимоотношения между работодателями, наемными работниками и клиентами в сфере или проекте (качество услуг, безопасность работников, потребителей, надежность работодателей); пригодность инфраструктуры и услуг для отдельных целевых групп, таких как малообеспеченные или люди с ограниченными возможностями (универсальный доступ, низкая цена, специальные приспособления для людей с ограниченными возможностями); вклад инфраструктуры в процессы регионального развития (экономическое развитие, мобильность, качество окружающей среды); публичные ценности во взаимоотношениях между инфраструктурой и социальной средой (безопасность, здоровье, устойчивое развитие и т.п.). В процессе сотрудничества государственного и частного сектора с целью реализации проектов развития инфраструктуры возникает необходимость рационального подхода к управлению конфликтными публичными ценностями. Для этого можно использовать иерархию или контракты, что ведет к доминированию одних ценностей и исключению других¹⁰.

Основными характеристиками идеи «ценности услуг» являются: ценность услуг для граждан; эффективное, отзывчивое и приспособленное к услугам правительство; участие граждан в государственной политике и в политике обслуживания; совместные стратегии взаимодействия правительства и граждан; «обратная связь» и «гибкость» в предоставлении услуг; сочетание традиционных и новых каналов для предоставления услуг гражданам¹¹.

В современной Украине при внедрении системы электронного правительства основной акцент со стороны правительства делается на возможности предоставления услуг гражданам через Интернет, удешевлении правительственных услуг, вовлечении граждан в политическую жизнь общества, уменьшении временных, материальных, финансовых затрат и т.п.

⁸ Босяцки А. Стратегическое управление в публичной сфере с точки зрения теории права: цели и направления эволюции [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.journal-nio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=570&Itemid=92

⁹ Закон України «Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://govuadocs.com.ua/docs/102/index-1962929.html>

¹⁰ Мушинська Н.Ю. Громадські цінності в проектах публічно-приватного партнерства [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/kgm_econ/2010_96/staty_96/279-283.pdf

¹¹ Сморгунів Л.В. «Объединенное управление» и императивы менеджмента ценности услуг. С. 237. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://conf.infosoc.ru/2010/thesis/PDF/235-238_Smorgunov.pdf



По мнению Л. Сморгунова, при рассмотрении электронного правительства в контексте административных реформ необходимо акцентировать внимание на обеспечении публичных ценностей при предоставлении услуг. Эту концепцию он называет «объединенное управление». Оно направлено на улучшение сотрудничества между правительственными учреждениями, углубление консультаций и взаимодействия с гражданами, создание возможностей для более широкого участия заинтересованных сторон на региональном и международном уровнях. В этом случае граждане уже не воспринимаются как простые потребители государственных услуг, а количество и качество государственных услуг оценивается гражданами со стороны важности, публичной ценности государственных услуг. Причем решение о том, чем является публичная ценность, принимается коллективно через обсуждение при участии избираемых и назначаемых должностных лиц и ключевых заинтересованных сторон¹².

Руководствуясь принципами концепции публичных ценностей при внедрении электронного правительства можно будет решить проблемы доверия, легитимности, ответственности, которые возникают в результате обострения взаимоотношений между государством и обществом, вследствие отношения граждан к государству (которое конкурировало с частным бизнесом за предоставление услуг) как к простому провайдеру услуг, оценка деятельности которого со стороны граждан не содержала публичной ценности государственных услуг¹³.

Заручившись поддержкой частного и третьего сектора при реализации электронного правительства в Украине и используя идею публичной ценности услуг, у государства появляются дополнительные возможности для решения многих общественно важных проблем. Например, при решении проблем в определенных сферах публичной жизни, которые не только не урегулированы надлежащим образом, но и в общественном восприятии функционируют крайне плохо (здравоохранение, система образования, социальное обеспечение, дорожная инфраструктура и т.д.), можно обратиться к таким понятиям как «публичный интерес», «общественный диалог», «принцип устойчивого развития» и т.п.¹⁴.

Следует отметить, что для реализации общественно значимых проектов одной поддержки граждан и частного партнера не достаточно. Публичные ценности могут поддерживаться при условии повышенного внимания к развитию взаимоотношений между всеми общественными акторами, понимания формирования баланса ценностей для участников этих отношений. При этом арбитром публичных ценностей является коллектив (общество в целом; члены общества, которые действуют через властные структуры и т.д.), который контролирует деятельность государственного сектора и действует через правительственные организации¹⁵.

Таким образом, с утверждением «Концепции развития электронного правительства в Украине», которая разрабатывалась с привлечением самых опытных специалистов этой сферы, первый шаг к успешной реализации системы электронного правительства в Украине был сделан. Но для того, чтобы система «заработала», кроме того, что должна быть усовершенствована существующая нормативно-правовая база, организовано электронное взаимодействие всех социальных акторов, сформирован необходимый кадровый потенциал, нужно ее идейно наполнить, ибо утрата государственными услугами ценности публичного блага будет влиять и на публичные ценности самого государства.

Кроме того, в Украине имеют место попытки применить инновационный инструмент электронного правительства к бюрократизированному и морально устаревшему государственному устройству. Как результат – низкие темпы внедрения электронного правительства вследствие невосприятия бюрократической машины явления, которое призвано ее уничтожить. Следовательно, успешная реализация системы электронного правительства требует масштабных преобразований в обществе, которые должны быть иницированы тремя секторами общества совместно.

¹² Указ. соч. С. 235.

¹³ Там же. С. 236.

¹⁴ Босяцки А. Указ. соч.

¹⁵ См.: Марк Мур про публічну цінність...



Основой же для преобразований в деятельности государственных структур является готовность граждан воспользоваться возможностями информационных технологий, оценить их преимущества, использовать их непосредственно в своей жизни, бизнесе, общественной, научной деятельности и т.д. При внедрении электронного правительства в Украине следует учитывать, что государственное предложение должно отвечать общественному запросу. Другими словами, очень важно выяснить, насколько ценными являются услуги, предложенные государством, существует ли необходимость в этих услугах со стороны граждан. Именно тогда граждане будут заинтересованы в предложенных «сверху» инициативах, а значит, будут участвовать в проектах, которые требуют активной гражданской позиции. То есть средства, вложенные в реализацию электронных проектов, будут потрачены с пользой. Только тогда электронное правительство станет эффективным механизмом реализации публичных ценностей.

SOME PROVISION WITH PUBLIC VALUES BY MEANS OF ELECTRONIC GOVERNMENT IN UKRAINE

V.A. KARACHAY

*National University
of «Kiev-Mohyla Academy», Ukraina*

e-mail: vitalinakarachay@gmail.com

In contrast to traditional approach to the electronic government in Ukraine as an instrument of transformation of the public administration's system as provision of public services via information and communication technologies, author considers electronic government in Ukraine in the frame of Mark Moor's conception of public values as an instrument of public values' provision.

Keywords: information and communication technologies, electronic government, public values.