Даньшина Юлия Владимировна

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ

ISBN: 978-83-65196-76-7

Высшая социально-экономическая
школа в Пшеворске (Польша)

Даньшина Юлия Владимировна

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ

2018

Высшая социально-экономическая школа в Пшеворске
(Польша)

Даньшина Юлия Владимировна

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УСЛОВИЯХ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ

Монография

УДК 338:465
JEL H70, H79

Рекомендовано к опубликованию Советом Высшей социально-экономической школы в Пшеворске, Польша (протокол № 3 от «21» марта 2018 г.)

Рецензенты:
Мария Креловская-Кулас – д.э.н., профессор, Ректор высшей социально-экономической школы в Пшеворске, Польша
Чернавская Татьяна Анатольевна – д.э.н., профессор Государственного Высшего учебного заведения в Конине, Польша
Саенко Владимир Григорьевич – д.э.н., профессор Высшей школы менеджмента и администрации в Ополе, Польша

Cover photo:
Fotolia.com

© Даньшина Юлия Владимировна (2018)

ISBN 978-83-65196-76-7
Typeset:
Wydawnictwo i Drukarnia Nova Sandec
Printing and Binding:
Wydawnictwo i Drukarnia Nova Sandec
ul. Lwowska 143, 33-300 Nowy Sącz
e-mail: biuro@novasandec.pl
nakład: 300 szt.

СОДЕРЖАНИЕ

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ 5
ВВЕДЕНИЕ 6
РАЗДЕЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ИССЛЕДОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ 8
1.1 Теоретические подходы к определению понятий «услуга» и «административная услуга» в экономической литературе и практике 8
1.2 Адаптация отечественного государственного управления к доминирующим управленческим моделям 28
1.3 Сетевая структура субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг 46
РАЗДЕЛ 2 ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ 70
2.1 Организационный аспект управления системой предоставления административных услуг 70
2.2 Нормативное обеспечение управления системой предоставления административных услуг 90
2.3 Электронные технологии в управлении системой предоставления административных услуг 107
РАЗДЕЛ 3 ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ 137
3.1 Электронизация и её влияние на черты современного общества 137
3.2 Проблемы и перспективы электронизации управления системой предоставления административных услуг 154
3.3 Анализ современного состояния электронизации государственно-

управленческой деятельности 171
РАЗДЕЛ 4 ИНСТРУМЕНТАРИЙ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ 195
4.1 Сущность содержания электронной демократии, её принципов и инструментария 195
4.2 Проблематика действенности инструментария электронной демократии в украинских реалиях 213
4.3 Сетевое взаимодействие субъектов управления в управлении системой предоставления административных услуг 225
РАЗДЕЛ 5 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ 236
5.1 Практические рекомендации направления совершенствования управления системой предоставления административных услуг 236
5.2 Международные тенденции внедрения инструментария сетевого взаимодействия в управлении 253
5.3 Концептуализация инструментария сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг 279
ВЫВОДЫ 297
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ 303

ПЕРЕЧЕНЬ УСЛОВНЫХ ОБОЗНАЧЕНИЙ

ВРУ	– Верховная Рада Украины
ГКСИУ	– Государственный Комитет Связи И Информатизации Украины
ГМСУ	– Государственная миграционная служба Украины
ГСССЗИУ	– Государственная Служба Специальной Связи И Защиты Информации Украины
ГФСУ	– Государственная фискальная служба Украины
ЕГПАУ	– Единый государственный портал административных услуг
ЕС	– Европейский Союз
ИКТ	– Информационно-коммуникационные технологии
КМУ	– Кабинет Министров Украины
КПД	– Коэффициеент полезного действия
МРРСЖКХУ	– Министерство Регионального Развития, Строительства и Жилищно-Коммунального Хозяйства Украины
МЭРТУ	– Министерство Экономического Развития и Торговли Украины
МЮУ	– Министерство Юстиции Украины
ОЭСР	– Организация экономического сотрудничества и развития
ПРООН	– Программа развития Организации Объединенных Наций
РАГС	– Регистрация актов гражданского состояния
СМИ	– Средства Массовой Информации
УСЗ	– Управление труда и социальной защиты
ЦПАУ	– Центр Предоставления Административных Услуг
ЮНЕСКО	– Организация Объединённых Наций по вопросам образования, науки и культуры
DOI	– Индекс цифровых возможностей
EGDI	– Индекс готовности стран к электронному правительству
EIU	– Индекс готовности к электронному бизнесу
GG	– Good Governance
GI	– Индекс глобализации
IDI	– Индекс развития информационно-коммуникационных технологий
ITU	– Международным телекоммуникационным союзом
NPM	– New Public Management
NRI	– Индекс сетевой готовности

ВВЕДЕНИЕ

Электронизация управленческой деятельности и стратегический евроинтеграционный курс Украины обуславливают кардинальное переосмысление взаимоотношений трёх секторов в сторону паритетного взаимодействия. Для этого органам государственного управления необходимо проявлять поддержку в становлении гражданского общества, стимулировать и всячески поощрять проявления его зарождающейся практической деятельности.

В связи с этим активизируется исследование международной практики и внедрение теоретических отечественных наработок, связанных с формированием модели управления на основе дополнения сервисно-ориентированного подхода концепции «New Public Management» сетевым подходом концепции «Good Governance», при котором в основу взаимодействий субъекта предоставления и субъекта обращения ляжет инструментарий электронной демократии. Подобного рода конвергирование концепций, автору, видится приоритетным над исключительно менеджеральным подходом к управлению системой предоставления административных услуг в условиях электронизации.

В контексте выработки нового подхода к управлению системой предоставления административных услуг стратегической задачей является переориентация восприятия субъекта обращения не только как клиента сервисной деятельности субъектов предоставления, а как сопроизводителя управленческих решений. Достижение эффективного результата возможно лишь благодаря содействию продвижения электронизации управленческих процессов и полному переходу к электронному управлению.

На пути реализации европейских требований к электронизации в Украине согласно Концепции развития электронного управления, утвержденной распоряжением Кабинета Министров Украины от 20 сентября

2017 № 649-р [291], среди приоритетных действий правительства до 2020 г. является модернизация сферы услуг, развитие взаимодействия власти, граждан и бизнеса с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Поэтому, в целях дальнейшего гармоничного интегрирования украинского общества в европейское, совершенствование управления системой предоставления административных услуг требует формирования новой модели через применение конкретного, научно обоснованного и нормативно определенного инструментария на основе внедрения современных технологий сетевого взаимодействия.

Содержательный анализ достижений отечественных и зарубежных ученых, дает основания утверждать, что в Украине политика электронизации управления системой предоставления административных услуг имеет фрагментальный характер, поскольку органы государственного управления сосредотачиваясь на ситуативных проблемах, оставляют незамеченными готовые предложения гражданского общества.

Тенденции развития информационного общества требуют от управления системой предоставления административных услуг применения современных информационно-управленческих технологий, позволяющих осуществлять сетевое взаимодействие трёх секторов в управлении для решения системных проблем, согласования различных и противоречивых подходов к институционально-организационному, информационно-технологическому и ресурсному обеспечению системы предоставления административных услуг.

РАЗДЕЛ 1 ТЕОРЕТИКО-МЕТЕДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ СИСТЕМЫ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

1.1 Теоретические подходы к определению понятий «услуга» и «административная услуга» в экономической литературе и практике

Современное управление системой предоставления административных услуг направлено на становление и развитие европейских принципов и создание благоприятных условий реализации гражданами своих прав, свобод и законных интересов, а также преодоление барьеров во взаимодействии органов государственного управления и гражданского общества. Однако сферу предоставления административных услуг на протяжении многих лет характеризует:

– отсутствие нормативно-правового определения принципов функционирования этой системы;

– слишком большое количество административных услуг, предоставляемых физическим и юридическим лицам;

– измельчение административных услуг на несколько платных услуг и привлечение к их предоставления сторонних организаций;

– увеличение количества платных услуг, сопутствующих административным услугам)

– сложность процедур предоставления административных услуг;

– практика делегирования управленческих функций, принадлежащих исключительно к полномочиям органов государственного управления, другим структурам, которые, прежде всего преследуют максимизацию коммерческих доходов.

С момента приобретения Украиной независимости сфере предоставления услуг органами государственного управления не уделялось

достаточного внимания со стороны правительства, не смотря на то, что каждый человек, независимо от собственного желания, периодически вынужден обращаться к органам за получением паспорта, регистрацией субъекта предпринимательской деятельности, получением водительского удостоверения или разрешения и т.д. [170].

Дефинирование системы предоставления административных услуг зародилось во время разработки Концепции административной реформы, утвержденной Указом Президента Украины «О Государственной комиссии по проведению в Украине административной реформы» от 7 июля 1997 г. № 620/97 [234], «Положение о Государственной комиссии по проведению в Украине административной реформы» от 2 октября 1997 г. № 1089/97 [218] и «О мерах по внедрению Концепции административной реформы в Украине» от 22 июля 1998 г. № 810/98 [273].

Для анализа научного исследования, прежде всего, определим содержательное наполнение, которое мы вкладываем в основополагающую терминологию исследования.

Обращаясь к различным научным и публицистическим источникам относительно этимологии термина «услуга», можно получить достаточно широкий спектр дифференцированных по сути и содержанию, по различным признакам определений, которые обобщенно сводятся к таким дефинициям:

– действие, поступок, который приносит пользу, помощь другому;

– деятельность предприятий, организаций и отдельных лиц, выполняемая для удовлетворения чьих-либо потребностей;

– обслуживание [47].

Под «услугой» в целом подразумевается деятельность одного субъекта, которая осуществляется по инициативе другого с целью удовлетворения потребностей последнего. Указанная деятельность становится возможной лишь при наличии двух обязательных условий: потребности в получении такой услуги и объективной возможности ее предоставить. Первоначально

услуги относились к сфере гражданско-правового регулирования. Позже, начиная с 80-х годов, во многих развитых странах мира изменились приоритеты в сфере отношений между гражданами этих стран и органами государственного управления [338, с. 116]. Последние основным в своей деятельности стали считать именно предоставление качественных услуг, принимая во внимание то, что человек, его права, свободы и законные интересы являются высшей ценностью. Соответственно, граждане в отношениях с государством является не просителями, а потребителями услуг. При этом государство в лице субъектов предоставления таких услуг ориентируется на потребности личности, так же как в частном секторе поставщики услуг ориентируются на потребности потребителя, его запросы и ожидания [336, с. 9].

Эволюцию термина «услуга» и теоретические взгляды на экономическую сущность определения термина «услуга» можно проследить в таблице 1.1.

Таблица 1.1

Теоретические взгляды на экономическую сущность определения термина «услуга»

Автор	«Услуга»
Аристотель [8]	трактуется как форма взаимодействия между людьми, которая предусматривает пропорциональное возмездие или вознаграждение.
А. Смит [319] Ж.-Б. Сей [431]	отдельной экономической категории не представлялось; признавалось наличие положительного социального эффекта от предоставления государственных услуг, надлежащее выполнение которых обязательно предполагало определенную плату; подчеркивалась взаимосвязь между стоимостью государственных услуг для потребителя и организационными аспектами их предоставления.
Ф. Бастиа [369; 370]	как взаимообмен усилиями в различных формах проявления, осуществляемыми людьми и направлеными на удовлетворение потребностей друг друга; классификация услуг на государственные (обязательные к исполнению, регламентированы законом и статические) и частные (добровольные, динамические и прогрессивные); чрезмерное распространение государственных услуг создает бремя для общества.
К. Маркс [178; 179]	как полезное действие потребительской стоимости в товарной или трудовой формах; сформулированы основные отличия услуги от блага: для услуг процесс производства и потребления совпадают во времени и

	пространстве; услуги не имеют вещественного характера.
Л. Вальрас [45]	как экономические действия любого характера; считались продуктивными и относились в состав доходов, общественного богатства; разделение услуг на потребительские (имеющие прямую полезность) и продуктивные (которые предназначены для дальнейшей переработки в процессе производства).
А. Фишер [393] К. Кларк [380] Ж. Фурастье [395]	выделяется в отдельный третичный сектор, берет полноценное участие в создании добавленной стоимости на уровне добывающей и обрабатывающей промышленности, сельского хозяйства; признание ключевой роли услуг в экономическом росте и развитии.
Д. Белл [16]	определяется доминирующей на современном этапе развития общества, названном постиндустриальным обществом; доступность и качество услуг становятся основным мерилом уровня жизни; услуги трактуются как особый институт, созданный и поддерживаемый обществом для удовлетворения его потребностей.
В. Баумоль [371]	доказывает закономерность отставания производительности труда от заработной платы в сфере услуг, что объясняется неизменной трудоемкостью данной сферы по сравнению с капиталоемкой промышленностью.
К. Лавлок [167]	вид экономической деятельности, создает ценность и обеспечивает определение преимуществ для потребителя в конкретное время и в конкретном месте в результате ощутимых или неосязаемых действий, направленных на получение услуги или товара.
П. Мягков [194]	деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности.
Ф. Котлер [161]	любое мероприятие или выгода, что одна сторона может предложить другой и которые в основном неощутимы и не приводят к овладению чем-либо.
Х. Гренроуз [398]	процесс, состоящий из серии неосязаемых действий, при необходимости возникающие между потребителем и обслуживающим персоналом, физическими ресурсами, системой предприятия – поставщика услуг.

Источник: авторская разработка

Отсутствие систематизированного научного толкования и обоснования базовых дефиниций приводит к их произвольному использованию не только в понятийном аппарате системы предоставления административных услуг, но и на практике, в частности, в процессе формирования нормативно-правовой базы сферы предоставления услуг органами государственного управления, это подтверждается результатами контент-анализа, которые приведены в таблице 1.2.

Таблица 1.2

Практическое определение термина «услуга» в некоторых нормативно-правовых актах Украины

№ п/п	Тип документа, источник	Определение термина «услуга»
1	Закон Украины «О телекоммуникации» от 07.08.2015 г. № 1280-15 [299]	– продукт (результат) деятельности оператора связи, направленный на удовлетворение потребностей потребителей;
2	Закон Украины «Об осуществлении государственных закупок» от 10.04.2014 г. № 1197-VII (утратил силу) [276]	– любой предмет закупки (кроме товаров и работ), в частности, транспортные услуги, освоение технологий, научные исследования, научно-исследовательские или опытно-конструкторские разработки, медицинское и бытовое обслуживание, лизинг, найм (аренда), а также финансовые и консультационные услуги, текущий ремонт;
3	Закон Украины «О почтовой связи» от 10.04.2001 г. № 2759-111 [286]	– продукт деятельности оператора почтовой связи по приему, обработке, перевозке и доставке (вручению) почтовых отправлений;
4	Закон Украины «О жилищно-коммунальных услугах» от 24.06.2004 г. № 1875-IV [240]	– результат хозяйственной деятельности, направленной на обеспечение условий проживания и пребывания лиц в жилых и нежилых помещениях, домах и сооружениях, комплексах зданий и сооружений согласно нормативам, нормам, стандартам, порядкам и правилам;
5	Закон Украины «О технических регламентах и оценке соответственности» от 15.01.2015 г. № 124-VIII [300]	– результат экономической деятельности, которая не создает товар, но продается и покупается во время торговых операций;
6	Закон Украины «О защите прав потребителей» от 12 мая 1991 г. № 1023-XII [271]	– деятельность исполнителя по предоставлению (передаче) потребителю определенного определённого договором материального или нематериального блага, которое осуществляется по индивидуальному заказу потребителя для удовлетворения его личных потребностей;
7	Постановление КМУ «Про организацию и проведение торгов (тендеров) в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг)» от 28.06.1997 г. № 694 [282]	– любой объект закупки, не являющийся товаром или работами;
8	Приказ Госкомсвязи «Об установлении уровня качества услуг проводного вещания 14.09.2001 г.	– результат непосредственного взаимодействия между поставщиком и потребителем и внутренней деятельности

№ п/п	Тип документа, источник	Определение термина «услуга»
	№ 133 [232]	поставщика для удовлетворения потребностей потребителя;
9	Приказ Мининфраструктуры «Об утверждении Правил предоставления услуг технического обслуживания и ремонта колесных транспортных средств» от 28.11.2014 г. № 615 [263]	– результат непосредственного взаимодействия между исполнителем и заказчиком внутренней деятельности исполнителя для удовлетворения потребностей заказчика;
10	Приказ Госавиаслужбы Украины «об утверждении Правил воздушных перевозок грузов» от 14.03.2006 г. № 186 [264]	– все действия, совершенные перевозчиком или от имени перевозчика или индивидуально в комбинации, в частности, воздушные перевозки, отправка (експедирование), физическое распределение, хранение, обслуживание, перевозки наземным, морским (речным) транспортом, обслуживание до пункта назначения;
11	Государственный классификатор Украины. Классификатор отходов ДК 005-96 от 29.02.1996 г. № 89 [95]	– результат непосредственного взаимодействия между поставщиком и потребителем, внутренней деятельности поставщика для удовлетворения потребностей потребителя;
12	Решение Президиума торгово-промышленной палаты Украины «Об утверждении Инструкции о порядке определения страны происхождения товаров / услуг, оформления и удостоверения сертификатов соответствующих форм» от 27.02.2002 г. № 21(5) [245]	– трудовая целесообразная деятельность, результаты которой выражаются в полезном эффекте, особой потребительской стоимости;

Источник: авторская разработка

Выделяя наиболее характерные признаки «услуги», такие как [60, с. 26]:

– положительный эффект как результат деятельности, который заключается в удовлетворении потребностей конкретного субъекта;

– первичность потребностей заказчика в действиях исполнителя при оказании услуги;

– синхронность предоставления и получения услуги;

– потребление услуги не предусматривает права собственности на нее, в отличие от товара (вещей);

– услуга, как правило, не приводит к возникновению материального (имущественного) правоотношения, то есть форма удовлетворения потребности сама по себе не связана исключительно с образованием материального (овеществленного) носителя;

– дифференцированость качества услуги, которая зависит от квалификации исполнителя (то есть поставщика услуги) и процесса совершения им определенных действий;

– эксклюзивность услуги (то есть она предоставляется конкретным субъектом правоотношений – исполнителем, предоставляющим услуги);

– невозможность хранения услуги и, соответственно, её накопления и перераспределения;

– неисчерпаемость услуги (то есть независимо от числа предоставления соответствующей услуги ее собственные количественные характеристики не изменяются);

позволяет нам трактовать «услугу» как:

– взаимодействие предоставителя услуги и ее потребителя;

– процедуру, осуществление предоставителем услуги определенных действий при выполнении возложенных на него функций;

– результат действий предоставителя («результат услуги»).

Но, когда мы говорим об «услуге» как о результате, который потребляется при осуществлении предоставления услуги, следует учитывать и действия, которые привели к нему. Кроме того, обращать внимание не просто на деятельность предоставителя, а на деятельность полезную, такую, что приносит пользу, благо потребителю – субъекту обращения.)

Итак, понимание «услуги» как деятельности (или совокупности действий), что приносит пользу, удовлетворяет определенные человеческие потребности, причем общественно полезный эффект (или благо) от получения услуги выступает как правило, не в форме вещей, а в форме деятельности. Как отмечает Ю. Космин, «услуги – это определенная

деятельность, не связывается с созданием вещи (ее восстановление, ремонт), однако которая сама по себе порождает соответствующее благо и вследствие этого становится объектом права» [159, с. 265].

Несмотря на широкое употребление в практике термин «услуга» так и не получил однозначной трактовки и адекватного понятийного оформления, поэтому в контексте данной работы, которая связана с исследованием управления системой предоставления административных услуг, близким нам кажется трактовка термина «услуга» В. Сороко, который сквозь призму государственного управления предлагает понимать «результат непосредственного взаимодействия поставщика и потребителя услуг, то есть результат деятельности поставщика услуг по удовлетворения потребностей их потребителя» [326, с. 9-10]. Именно на этом определении термина «услуга» остановимся и перейдем к проведению сравнительного анализа различных научных подходов исследователей для упорядочения и разграничения основных образующих терминов: «публичные», «государственные», «общественные», «управленческие» и «административные».

В одной из отечественных монографий «Публичное управление: теория и практика» ведущими украинскими специалистами впервые акцентируется внимание на проблеме заимствовании понятий из зарубежных источников, а именно на необходимости нахождения английских соответствий украинским, а не только украинских – английским [147, с. 42]. Прежде всего это актуализируется с учетом того, что термин «public» в переводе на русский язык может приобретать сразу два значения «государственный» и «публичный». С. Рэнсон и Дж. Стюарт [426, с. 10] определяют значение термина «public» как «общественность», то есть группа людей, однородная по социальным, культурным и т.п. признакам и составляющая часть населения, проживающего на определенной территории. Исследователи акцентируют внимание на реальной возможности «общественности»

«вступать в диалог» с органами власти и решать насущные вопросы территориальной общины. Следовательно, при таком подходе к трактованию этого термина существенно отличается от представленного в словаре [11] определения «public» как государственный и общественный, а также образующих от него понятий, таких как «public services», «public administration» и «public management».

Основанием для такого специфического интерпретирования западными учеными и исследователями термина «public» является то, что на практике целью государственного управления есть общая, коллективная деятельность, направленная на достижение определенных общественностью целей. Иными словами, к насущным задачам государственного управления отнесены задачи определения, благоустройство (формулировка) и достижение целей общественности. Органы местного самоуправления наделяются достаточными властными полномочиями и ответственностью для трасформации общественности в политическую общину, которая наделена полномочиями участия в управлении государством. Термин «public» также следует использовать для выделения общественных секторов государственного и частного, отличие между которыми заключается в праве собственности и мотивации. Другими словами, термин «public» усиливает дифференциацию государственного и частного секторов, о чем также свидетельствуют применяемых в них методы управления, которые по своей природе является противоположными [366, с. 457-475].

Административные услуги взаимосвязаны в определенной степени с услугами государственными, которые предоставляются государством, однако семантически термин «государственные услуги» происходит от сочетания английских слов «public services», который в украинский язык можно перевести как «публичные услуги».

В отечественном понятийном аппарате трактование термина «public services» как «государственные услуги», объясняется спецификой

осуществляемого в Украина государственного управления, соотношением дискретных полномочий государства и общественности. Стоит заметить, что в отечественные нормативно-правовые акт до сих пор не имеют четкости в определении терминов «публичная услуга» и «государственная услуга».

Многочисленные научные труды фокусируется именно на интерпретации понятия «публичная услуга», основывая на нем социально-экономические подходы к функциям власти, направленным на удовлетворение общественных интересов [187].

Установленная многовариантность толкования термина «public», который порождает неясность и путаницу между понятиями «государственный» и «публичный», усложняет перевод и термина «public administration» – «публичное администрирование», что большинством украинских теоретических исследований по рассматриваемому вопросу обосновывается стремлением расширить традиционное понимание термина «государственное управление» за счет развития местного самоуправления и процессов формирования гражданского общества [127, с. 49].

Именно от образующего понятия «public administration» приобретают видовой признак и услуги органов государственного управления, которые в нормативно-правовых актах Украины получили соответствующее название – «административные» [127, с. 49].

В Законе Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 г. № 5203-VI «административные услуги» определены как «результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленное на приобретение, изменение или прекращение прав и/или обязанностей такого лица в соответствии с законом» [225]. Сторонниками такого подхода стали Г. Гринюк и А. Сынкова, определяя «административную услугу» как «реализацию функций государственного управления, которые направляют соответствующие ресурсы и усилия своих

сотрудников на выполнение определенных задач с целью предоставления конечного результата, удовлетворяющего потребителя в определенной сфере деятельности» [63, с. 106].

Исходя из законодательства Украины, согласно которому публичные услуги предоставляются исключительно органами государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, находящихся в их управлении [295], А. Колосюк определяет «административную услугу» как публичную услугу, которая предоставляется органами государственного управления и предоставление которой связано с реализацией властных полномочий, направленных на обеспечение предусмотренных законом прав и интересов физических и юридических лиц [153, с. 88]. Этого же подхода придерживается Ю. Куцая, по ее мнению прилагательное «административный» является более удачным потому, что указывает на субъект, который предоставляет такие услуги, кроме того, характеризует властно-публичную природу деятельности по оказанию этих услуг [166, с. 15]. Специалист по юриспруденции К. Афанасьев отмечает, что административные услуги – это публичные (то есть государственные и муниципальные) услуги, предоставляемые органами государственного управления и иными уполномоченными субъектами, и предоставление которых связано с реализацией властных полномочий [10, с. 28]. Е. Демский делает вывод, что административная услуга – это совершение органом (должностным лицом) властных полномочий, обеспечивающих юридическое оформление предоставления субъекту обращения полномочий, направленных на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей для удовлетворения собственных потребностей морального, материального или личного направления [89, с. 79].

Второй подход, сторонниками которого являются Г. Писаренко [214], И. Котюк [162], В. Черная и И. Решетов [354] трактуют административную услугу как результат реализации прав субъектов обращения, то есть

признается важность реализации конституционного принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина. Публично-властная деятельность субъектов предоставления подчинена цели удовлетворения потребностей потребителей. Однако в определениях, предложенных названными авторами, во-первых, содержание не указывает на специфику государственной (административной) услуги как результативной деятельности, ведь получение определенного результата от публично-властной деятельности, инициированной заявителем, предусмотрено и другими нормативно-правовыми актами, например, Законом Украины «Об обращениях граждан» от 2 октября 1996 г. № 393/96-ВР [275] и «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 г. № 2939-VI [237], а во-вторых, теряется важная предпосылка получения государственной (административной) услуги – наличие законных оснований, а не только желание и заявление определенного лица реализовать свои субъективные права.

Согласно третьему подходу административная услуга рассматривается как деятельность субъектов предоставления административных услуг по юридическому оформлению условий реализации субъектами обращения прав, свобод, обязанностей, законных интересов. Ученые и исследователи, а именно В. Петёвка [213], Т. Буренко [39], М. Гурковский [65], В. Гордеев и В. Градов [61], рассматривают взаимодействия, в которых субъекты обращения берут на себя обязательства придерживаться специальных требований, в свою очередь субъекты предоставления административных услуг создают формальные условия для обеспечения их нормального функционирования в текущих социальных, политических, экономических условиях. Однако профессор И. Голосниченко отмечает, что не всякая распорядительная деятельность (даже та, которая направлена на реализацию прав и свобод граждан) является услугой. Ведь назначением всей деятельности органов государственного управления, их должностных и служебных лиц является обеспечение прав и свобод граждан и других лиц,

что также определяет управленческую услугу как создание организационных условий для реализации своего права гражданином или другим субъектом административно-правовых отношений [59, с. 88].

К. Николаенко рассматривает «административные услуги» не только как юридически оформленные действия, но и как решение уполномоченных субъектов, что является необходимым условием для реализации конституционных прав и свобод субъектов обращения [201, с. 320]. Учёный определяет «административные услуги» как предусмотренную законом деятельность органов государственного управления, связанную с реализацией их властных полномочий, осуществляемую из инициатив физических и юридических лиц и направленную на реализацию их прав, свобод и законных интересов, а именно: выдачу разрешений, аккредитацию, аттестацию, сертификацию, регистрацию с ведением реестров, легализацию субъектов, легализации актов, нострификацию, верификацию, социальные услуги (назначение субсидий, пенсий) [202, с. 247].

Этого же подхода придерживается В. Сороко, определяя административную услугу как действие исполнительного механизма органа государственного управления или его аппарата по обеспечению интересов и свобод физических и юридических лиц в контексте законодательно определенных порядков реализации своих полномочий, конкретизированых нормативно-правовыми актами, зарегистрированными в законодательно определенном порядке [324, с. 16]. По мнению Д. Сухинина и Ю. Шарова, административные услуги – это результат осуществления властных полномочий субъектом, который в соответствии с законом обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений (лицензий), сертификатов, удостоверений, проведение регистраций и т.д.). По мнению исследователей, административные услуги являются видами государственных услуг, которые, в свою очередь,

предоставляются не только органами государственного управления (в основном исполнительной власти), но и государственными предприятиями, учреждениями, организациями, а также органами местного самоуправления в порядке выполнения делегированных государством полномочий за счет средств государственного бюджета [356, с. 231].

В. Аверьянов рассматривает административные услуги как инструмент совершенствования деятельности органов государственного управления. Так же отмечает, что «... среди задач реформирования исполнительной власти как наиболее приближенной к человеку ветви власти, с которой каждый человек имеет постоянные контакты, чрезвычайно весомо стоит задача внедрения в сферу государственного управления более рациональных и демократических процедур» [1, с. 28].

Поскольку ни один из рассмотренных научных подходов не оказался исчерпывающим, будем считать, что все они имеют лишь концептуальный характер.

Закон определяет термин «административная услуга» как результат осуществления властных полномочий субъектом предоставления административных услуг по заявлению физического или юридического лица, направленный на установление, изменение или прекращение прав и / или обязанностей такого лица в соответствии с законом [225, ст. 1]. Анализ законодательного определения дефиниции «административная услуга» приводит к выводу, что результатом осуществления властных полномочий органа публичного управления будет выступать не сама административная услуга, а административный акт соответствующего органа, то есть принятое субъектом полномочий решение индивидуального действия, направленное на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей частного лица.

По нашему мнению, даже определение, представленное в Законе, не отразило в полной мере все практические аспекты предоставления административных услуг.

Вследствие неправильного толкования понятий и одновременного использования различных определений синонимичных терминов, обостряется проблема отграничения административных услуг от других видов услуг в сфере функционирования общества и других услуг органов государственного управления в частности.

А. Костюков, Е. Талапина и Ю. Тихомиров называют «государственными» услуги, которые предоставляются государством каждому отдельному субъекту обращения, а «публичными» – неограниченному количеству лиц для обеспечения всеобщего интереса. При этом «публичные услуги» формируются из многих составляющих и являются более широким понятием, охватывая государственные, муниципальные, административные, социальные, информационные и другие услуги [160; 332; 303].

В отличие от Л. Терещенко, которая разграничивает «публичные» и «государственные» услуги по субъективному признаку и элементам их правового статуса, а именно, в более узком смысле считает «государственные» услуги, поскольку они характеризуются только органами государственного управления как субъектами предоставления, а «публичные» услуги предоставляются как государственными, так и частными структурами [334, с. 16].

Ученый А. Нестеров разграничивает термины «публичные» и «общественные» услуги по содержанию финансовых производств, а именно к «общественным» относит направленные на общественность услуги, предоставляемые на безвозмездной основе (за счет использования общественных фондов), а к «публичным» - общественно значимые платные

услуги, предоставляемые коммерческими структурами по урегулированной государством цене [196, с. 23].

Отдельного внимания заслуживает современное понимание управленческих услуг профессора А. Карпенко, по его мнению, они охватывает все виды деятельности органов государственной управления и осуществляются в интересах как отдельного гражданина, так и общества в целом. Ученый рассматривает государственно-управленческие услуги как функцию современного сервисного государства, поскольку их предоставление обусловлено полномочиями конкретного органа государственного управления, к компетенции которого они относятся [129, с. 16.]. Очевидно, что данный подход является наиболее обоснованным, поскольку в наибольшей степени соответствует принципам электронного управления.

Однако применение термина «управленческие услуги» в контексте предоставления услуг гражданам не совсем целесообразно, ведь управление, как отмечал академик В. Аверьянов, по своей сути не является услугой, поэтому возникает необходимость в разграничении функций внутреннего управления от внешне управленческих функций, поскольку именно реализация последних заключается в предоставлении административных услуг. Указанная сторона деятельности органов государственного управления касается исключительно их взаимоотношений с физическими и юридическими лицами по реализации ими своих законных прав и интересов.

Согласно положениям, изложенным в «Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти», одобренной распоряжением Кабинета Министров Украины от 15 февраля 2006 г. № 90-р [295] «публичные» услуги делятся на «государственные» и «муниципальные» в зависимости от субъектного признака субъекта предоставления и источника их финансирования. Исходя из этого, «публичными» являются услуги, предоставляемые органами

государственного управления, предприятиями, учреждениями, организациями, находящимися в их управлении. «Государственные» услуги предоставляются за счет средств государственного бюджета органами государственного управления в порядке выполнения делегированных им государством полномочий. В концепции обращается внимание на «муниципальные» услуги, которые предоставляются за счет средств местного бюджета органов местного самоуправления, а также органами исполнительной власти и предприятиями, учреждениями, организациями в порядке выполнения делегированных полномочий.

Стоит отметь, что в Концепции как важную составляющую «государственных» и «муниципальных» услуг, отграничивают «административные» услуги, которые являются результатом осуществления властных полномочий уполномоченным субъектом, который обеспечивает юридическое оформление условий реализации физическими и юридическими лицами прав, свобод и законных интересов по их заявлению (выдача разрешений, лицензий, сертификатов, удостоверений, проведение регистрации и т.п.) [295].

В. Сороко, А. Вишневский, А. Рогожин и др., считают, что «государственной» услугой является предоставление субъектам обращения результатов выполнения функций государственной власти, с помощью которых выполняются обязательства государства перед гражданами, рассматривая «административную» услугу как «результат работы органа государственного управления по обеспечению интересов и свобод физических и юридических лиц на их обращение в контексте законодательно определенных порядков реализации своих полномочий, конкретизированных нормативно-правовыми актами, зарегистрированными в законодательно определенном порядке» [325, с. 15].

И. Колиушко, В. Аверьянов и В. Тимощук, трактуют «административную» услугу как «публичную услугу, предоставляемую

органами государственного управления, и предоставление которой связано с реализацией властных полномочий, то есть принятием властных решений, совершением регистрационных действий и т.д.» [339, с. 9; 353, с. 17].

Отсутствие общепринятого подхода к трактованию термина «административная услуга», учитывая концептуальный характер рассмотренных научных подходов, объясняет отсутствие официально принятой классификации таких услуг.

Учитывая разные авторские подходы к классификации административных услуг, как к одному из важнейших инструментов методологии, позволяющему упорядочить по определенным критериям и признакам множество явлений и процессов, выделить все случайное и субъективное, нами частично совершенствуется классификация административных услуг О. Цыганова, которая, по нашему мнению, в некоторой степени является более точной и обобщенной (таблица 1.3).

Таблица 1.3

Обобщённая классификация административных услуг

Критерий	Вид услуги
1. По содержанию административной деятельности по предоставлению услуги	выдача разрешений, в том числе аккредитация, аттестация, сертификация; регистрация с ведением реестров, в том числе легализация субъектов; легализация актов, нострификация и верификация; социальные услуги; другие виды административной деятельности, в результате осуществления которых заинтересованным лицам предоставляется или подтверждается определенный юридический статус или факт.
2. По наличию платы за услугу	платные; бесплатные.
3. Обязательность получения услуги	обязательные; добровольные.
4. По субъектам предоставления услуги	государственные; муниципальные (коммунальные).
5. По субъектам получения услуги	Направленные на удовлетворение интересов физических лиц; направленные на удовлетворение интересов юридических лиц и индивидуальных предпринимателей;

	направленные на удовлетворение интересов как физических, так и юридических лиц; адресованные всему населению (общие) адресованные отдельным категориям граждан; адресованные конкретным гражданам (индивидуальные); получаемые юридическими лицами; получаемые субъектами хозяйствования; получаемые физическими лицами; получаемые иностранными гражданами
6. По форме реализации прав и свобод частных лиц	связанные с реальным осуществлением конституционных прав и свобод граждан; связанные с юридическим оформлением условий, необходимых для реализации прав и свобод граждан.
7. По количеству ведомств (субъектов), задействованных в процедуре предоставления	элементарные; композитные (межведомственные).
8. При наличии промежуточного результата	простые; сложные.
9. По степени необходимости для потребителя услуги	основные; дополнительные; сопутствующие.
10. По доступности услуги	Доступные (приемлемые для всех граждан); Малодоступные (приемлемые для определенных категорий лиц).
11. По возможным способам получения услуги	Предоставляемые уполномоченными субъектами непосредственно; предоставляемые через центры предоставления административных услуг; предоставляемые через Единый государственный портал административных услуг.
12. При наличии стандартов	стандартизированные; не стандартизированые.
13. При наличии регламентов	регламентированы; нерегламентированные.
14. В зависимости от области предоставления	услуги в сфере землепользования; услуги в области природопользования; услуги в области предпринимательской деятельности; услуги в области социальных отношений (социальные услуги); строительно-коммунальные; услуги в других общественных сферах.

Источник: авторская разработка на основе [3]

Идентифицируя деятельность органов государственного управления как предоставление административных услуг, к основным признакам услуг, на основе [338, с. 125-128; 3, с. 41], следует отнести следующие:

– административная услуга предоставляется посредством административных процедур, которые инициируются, как правило, конкретным субъектом обращения, обратившимся к уполномоченному субъекту предоставления;

– предоставление административных услуг сведено к обеспечению и созданию организационных условий для реализации субъектами обращения прав, свобод и их законных интересов;

– административные услуги предоставляются органами государственного управления путем реализации властных полномочий;

– административная услуга помимо управленческой природы, имеет процедурные действия, что позволяет обосновать факт регулирования этой сферы административным правом;

– результатом рассмотрения обращения является административный акт внешнего направления, который имеет индивидуальный характер (то есть принятие субъектом предоставления решения индивидуального действия, направленного на установление, изменение или прекращение прав и обязанностей конкретного частного лица);

– для получения административной услуги субъекту обращения необходимо выполнить определенные требования, которые определены законом;

– административные услуги не могут предоставляться там, где речь идет о хозяйственных отношениях между предприятием и потребителем услуг (а именно по вопросам предоставления хозяйственных услуг) [3, с. 41].

Учитывая критерии принадлежности услуг к административным, которые приведены в Концепции развития системы предоставления административных услуг органами государственного управления [295],

предлагаем административную услугу рассматривать как взаимодействие: со стороны субъекта предоставления – деятельность, направленная на реализацию функций органов государственного управления, которая осуществляется по факту обращения субъекта обращения в пределах полномочий органа, уполномоченного на предоставление конкретной административной услуги, а со стороны субъекта обращения – выполнение возложенных на него нормативно-правовыми актами обязанностей (специальные требования (лицензии) или соответствие производимых товаров или услуг определенным условиям (сертификаты) и т.д.). Результатом таких взаимодействий является административный акт индивидуального характера.

1.2 Адаптация отечественного государственного управления к доминирующим управленческим моделям

Процесс евроинтеграции Украины обуславливает проведения научных исследований, направленных на изучение вопросов, связанных с реформированием государственного управления, адаптации к специфическим европейским государственно-управленческим тенденциям и приведение в соответствие к требованиям и стандартам ЕС отечественной модели государственного управления. Вполне очевидно возникает необходимость в проведении исследования по определению путей реформирования государственного управления в Украине в современных условиях развития.

Вопросы теории, практики и актуальные проблемы реформирования государственного управления в Украине в контексте европейской интеграции исследовались такими отечественными учеными В. Аверьянов, В. Бакуменко, С. Варналий, В. Воротин, В. Голубь, С. Дубенко, В. Князев, Б. Кравченко, Г. Немыря, Н. Нижник, В. Олуйко, Ю. Сурмин, А. Ткачук, А. Чемерис.

Несмотря на значительное количество работ по этой тематике, проблематика толкования понятий и терминов государственное управление, публичное управление и значение и роль менеджмента в государственном управлении остается недостаточно исследованной. Актуальным является также вопрос формирования модели управления соответствующей духу современности, особенно учитывая возможности информационного общества.

Современное состояние отечественного государственного управления требует анализа международных тенденций развития и реформирования государственного управления, понимания сущности и особенностей доминирующих моделей управления. На современном этапе для Украины особенно актуализируется вопрос формирования эффективных направлений реформирования государственного управления.

На протяжении последних десятилетий в широком кругу украинских ученых и исследователей ведутся жаркие дискуссии относительно направлений реформирования бюрократической модели «государственного управления», которая, по мнению подавляющего большинства ассоциируется исключительно с избыточной централизацией власти, иерархичностью, нормативной зарегулированностью. Одной из современных концепций управления является «new public management» (далее – NPM), сторонниками которой отстаивается целесообразность замены государственного управления на государственный менеджмент, поскольку он видится более корректным в контексте проведения административных реформ, направленных на внедрение модели публичного управления, что влечёт ограничение роли госсектора [374, с. 22, 42]. Второй современной концепцией государственного управления является «good governance» (далее – GG), которая, по мнению автора, является доминирующей над первой и представляет более широкий спектр направлений для совершенствования.

Важное значение, учитывая изложенное, приобретает проблема формирования модели отечественного государственного управления одновременно соответствующей современным международным тенденциям и ментальности украинского общества.

Целью осуществляемого исследования стало формирование авторской модели государственного управления на основании на сочетания двух современных концепций управления. Для достижения цели были поставлены следующие задачи: 1) проанализировать имеющиеся в научной литературе теоретические подходы к определению дефиниций «государственное управление», «публичное управление» и менеджмента в «государственном управлении»; 2) сформировать авторскую модель государственного управления, на основании положительных черт современных концепции управления и предложить направления для совершенствования отечественной модели государственного управления.

На протяжении семи тысячелетий, с момента зарождения письменности и до возникновения информационного общества, история развития государственного управления пережила несколько управленческих революций.

Новая веха, связанная с формированием информационного общества, актуализирует ряд социально-экономических вопросов, соответствующих трансформациям во всех сферах общественной жизни: процессах подготовки и принятия решений, содержании и формах образования, структуре рынка труда, представлениях о правах человека, национальной и личной безопасности, оценки стратегических ресурсов, становлении новых форм транснациональных отношений.

Изложенное обуславливает необходимость реформирования содержания отечественного государственного управления. По словам Президента Украины «недостаточная эффективность системы государственного управления остаётся одной из самых больших проблем

Украины, что препятствует должному развитию нашего государства» [231], подчеркивая при этом, что «при осуществлении масштабной административной реформы необходимо помнить её основную цель – обеспечение прав человека и гражданина. Решение этой важной задачи предусматривает, в частности, урегулирования общественных отношений, возникающих в процессе предоставления юридическим и физическим лицам административных услуг, повышения качества их предоставления».

Украина, как и ряд других постсоветских стран, провозгласила курс на построение информационного общества, путем формирования собственного информационного пространства и инфраструктуры, защищая их от киберугроз и развивая в европейском направлении.

Следует повториться, что определенную дихотомию вносит двузначность перевода термина «public» на русский язык, который можно понимать и как «государственное управление», и как «публичное управление». Как следствие все научные наработки связанные с практическим использование термина «public» является дискуссионным, учитывая несоответствие в отечественной научной литературе существующих трактовок фактическому пониманию их сущности, значению и присущим свойствам концепции публичного управления.

Также стоит обратить внимание на сам термин «менеджмент», который имеет существенные ограничения по сравнению с государственным управлением и управления как такового.

Учитывая изложенное, предлагаем провести разграничение терминов государственное управление, публичное управление и менеджмента, с целью корректного семантического наполнения практической деятельности системы предоставления административных услуг в Украине (рис. 1.1).

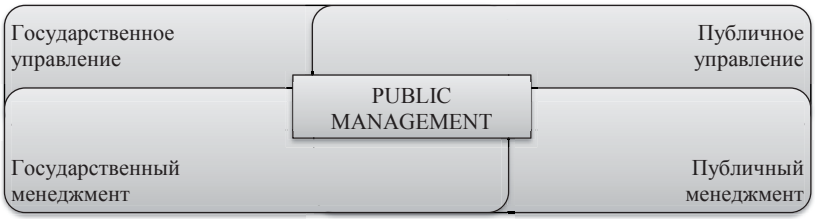

Рисунок 1.1 Неоднозначность перевода термина public management

Источник: авторская разработка

На сегодня в украинских научных кругах не сформировалось общепринятого определения для термина государственное управление [94, с. 11; 32], как следствие его содержание трактуют по-разному. В энциклопедии [390, с. 758], термин «государственное управление» предлагается трактовать как деятельность и взаимодействие государства. То есть определение «деятельность» должно определять организацию работы органов государственного управления и способ их взаимодействия путем разработки и осуществления государственной политики.

Государственная политика, по мнению И. Розпутенко, это действия системы органов государственного управления в соответствии с определенными целями, направлениями, принципами для решения совокупности взаимосвязанных проблем в определенной сфере общественной деятельности [307, с. 144].

Государственная политика В. Рудиком и Т. Брус [308] определяется как «относительно стабильная, организованная и целенаправленная деятельность правительства относительно определенной проблемы или предмета рассмотрения, которая осуществляется им непосредственно или опосредованно через уполномоченных агентов и влияет на жизнь общества».

А. Карпенко [126] под государственной политикой рассматривает совокупность действий, определенную органами управления для решения общественных проблем. Ученый основывает свои убеждения на том, во-

первых, что, политика является сферой взаимодействия гражданского общества с использованием органов государственного управления для реализации общественно значимых интересов и собственных потребностей, во-вторых, политика является определенной тактикой действий, которая принимается и соблюдается органами в соответствии с выбранным направлением.

Выяснение сути государственной политики и публичной политики является критически важным для дальнейшего понимания их сути в государственном и публичном управлении, соответственно.

Предлагаем, государственную политику определить, как совокупность направлений деятельности государства для создания, укрепления и содействия нормативно-правовому, методическому, научно-техническому, организационному, финансовому и материально-техническому, защитному обеспечению и установлению общегосударственных приоритетов развития информационной среды и создания условий перехода к информационному обществу.

В соответствии с Законом Украины «Об административных услугах» [225, ст. 4] государственная политика в системе предоставления административных услуг основывается на принципах: верховенства, стабильности, равенства, открытости и прозрачности, оперативности, доступности, защищенности, справедливости и т.д.. Основанием для приведенных принципов являются правовые положения Конституции Украины [154]. Также они устанавливают ключевые принципы деятельности органов власти [154, ст. 3, 19, 92].

Возвращаясь к термину государственного управления и определению его как «взаимодействие государства», отечественными учёными О. Амосовым и Н. Гавкаловой [5] предлагается определение как «взаимовлияние субъекта управления и носителя власти на общественные процессы и отношения в соответствии с общественно-значимыми функциями

и полномочиями». Этого же подхода придерживается и Т. Боваирд предлагая понимать как «способ взаимодействия заинтересованных сторон с целью оказания влияния на результаты государственной политики» [374, с. 6].

Отечественный учёный В. Бакуменко под государственным управлением рассматривает практическое, организационное и регуляторное влияние государства на общественную жизнедеятельность людей, которая опирается на ее властную силу, в целях ее упорядочения, хранения или преобразования [94, с. 63]. Н. Нижник определяет государственное управление как деятельность, регламентируемую нормативно-правовыми актами органов публичного управления и направленную на практическую реализацию общественной жизни и гарантирование личной безопасности граждан, создание условий для их материального, культурного и духовного развития [92, с. 5-6] и «деятельность исполнительно-распорядительного характера, основным направлением которой является выполнение законов и подзаконных нормативно-правовых актов» [199, с. 17-18].

Вопросы взаимодействия органов публичного управления, принятие участия в законодательном и нормотворческом процессах, а также в формировании и реализации государственной политики, обычно называли государственное управление. Бесспорно, что именно поэтому государственное управление в воображении общественности ассоциируется с бюрократической иерархией, недобросовестной деятельностью и отсутствием духа предпринимательства [374, с. 6; 36].

Однако, предлагаем обратить внимание на мнение учёного Т. Желюка [116] и на изложение публичного управления в Белой книге европейского управления, в соответствии с которыми, публичное управление гарантирует реализацию публичной политики, которая выступает исходом трансформации от политики ответственности чиновников к непосредственно участию структур гражданского общества и самих граждан, при которой обязательства возлагаются на политически активную часть общества,

вследствие чего происходит обособление публичной политики. Чего нельзя сказать о государственной политике, которая является априори проявлением власти через интересы нации, общественных классов, отдельных групп населения, а следовательно, для ее результативности необходима достаточно обширная поддержка всех активных лиц, деятельность которых связана с этой политикой.

Итак, учитывая изложенное, можно утверждать, что государственное и публичное управление не имеют однозначных сходств, так как второе имеет более обширный спектр действий, поскольку охватывает интересы всего украинского общества.

Поэтому, предлагаем в нашем исследовании под государственным управлением понимать управление связанное с профессиональной деятельностью сотрудников органов государственного управления, которая, направлена на реализацию решений органов управления. При чем целью профессиональной деятельности, согласно Законов Украины «О государственной службе» [236] и «О службе в органах местного самоуправления» [288], является качественное предоставление публичных услуг гражданам на европейском уровне. А под публичным управлением – деятельность, которая охватывает реализацию функций органов управления и направлена на удовлетворение интересов всего общества.

Учёные Т. Боверд и Е. Лоффлера [374, с. 5] рассматривают менеджмент в государственном управлении как подход, в котором применяется менеджерские методы с целью рационального использования средств для предоставления публичных услуг. Со своей стороны, это понятие охватывает осуществляемые государственными служащими виды деятельности в двух достаточно отличных средах: в организациях государственного сектора; в организациях, предоставляющих государственные услуги (государственные, некоммерческие и частные).

Анализ ряда зарубежных и отечественных научных работ позволяет констатировать, что государственное управление и менеджмент интерпретируется по-разному, кроме того менеджменту присущи черты, которые нехарактерны для государственного управления.

Предпосылками популяризации термина «менеджмент» в государственном управлении послужила публикация книги «В поисках эффективного управления» [215]. В которой изложены результаты проведенного анализа организации деятельности в бизнес секторе. Исследователи определили её как «верх совершенства» и предложили общие характерные черты, которые, по мнению многих учёных, могли бы быть заимствованы для реформирования государственного управления, в частности [107]:

– в бизнес секторе сотрудники склонны к быстрому принятию решений, между тем в органах государственного управления решения анализируются, корректируются и принимаются по достижению ситуации вынужденного принятия. Органам государственного управления необходимо стать более гибкими, отойти от традиционных эталонов формального реагирования, от твердых и фиксировано-организованных структур, которые лишь усложняют их деятельность, и как следствие ухудшают;

– для достижения эффективных результатов в бизнес секторе необходимо не только внимательно прислушиваться к требованиям клиентов, но и оперативно реагировать на их запросы. Однако, органы государственного управления, как правило, является монополистами в предоставлении конкретных услуг, что позволяет им халатно относиться к своей деятельности, направленной на удовлетворение требований граждан;

– абсолютно всех служащих госорганов необходимо поддерживать в проявлении ответственности;

– в бизнес секторе сотрудников стимулируют в проявлении новаторства и креативности, которые могут послужить улучшению и

совершенствованию их деятельности и результативности в целом. Естественно в организации царит конкурентная атмосфера, основанная на предъявлении завышенных требований между сотрудниками. В госсекторе первоочередным является снижение затрат, а не улучшение качества предоставления услуг, потому начинает преобладать обстановка угнетающая дух нововведений;

– в бизнес секторе для всех сотрудников превалирует единая система ценностей, и подцели в конечном счете сведутся к единой цели организации. В госсекторе, присутствует разнородность ценностей, за счет разносторонних политических интересов разных партий, что позволяющих одной партии полноценно функционировать при властвовании другой партии. Дабы урегулировать подобного рода возникшую ситуацию, следует отталкиваться от профессионализма и умения концентрироваться на конкретных требованиях граждан или местного общества;

– для достижения эффективности организации необходимо занять свою «нишу» на рынке, для этого необходимо верно сориентироваться на том виде деятельности, для которого она больше всего пригодна. Однако, сфера деятельности органов государственного управления заблаговременно урегулированная законодательством, лишена возможности перепрофилирования;

– бизнес секторе характерна модель управления с несколькими уровнями, что противоречит традиционной иерархично-бюрократической структуре с множеством уровней;

– в бизнес секторе реализация основных целей контролируется вертикально, однако же выбор за инструментами и методами достижения поставленных целей принадлежит нижним уровням.

Реформы, проводимые на основании этих черт были направлены на повышение эффективности системы государственного управления и рационального использования государственных средств путем создания

«небольшого по размерам и конкурентоспособного государственного сектора, повышение качества предоставления государственных услуг населению и оперативности реагирования государства на удовлетворение потребностей граждан» [425, с. 9; 29]. Позже в кругах специалистов для «структурирования научной дискуссии о современных изменениях в организации и управлении исполнительной властью» [402, с. 3-19] происходящее стали называть «новым государственным менеджментом».

Несмотря на то, что термин «государственный менеджмент» находился в обиходе с 60-70х гг. XX ст., согласно проведенному анализу британскими исследователями С. Доусон и Ш. Дарги словосочетание «New Public Management» впервые было упомянуто в начале 90-х гг.

Практически параллельно с концепцией NPM набрала обороты и концепция «Good Governance», основной посыл которой предполагает создание среды для устойчивого развития человеческих ресурсов.

Впервые о ней также заговорили в начале 90-х гг. на Ежегодной конференции Всемирного банка в области экономического развития [442]. А уже в 1997 г. Программа развития Организации Объединённых Наций (далее – ПРООН) ««Управление» для устойчивого развития человеческих ресурсов» послужила основой для формирования отдельной концепции, в рамках которой понимается «участие, прозрачность, ответственность, эффективность, равноправие и верховенство закона».

На формирование концепции «подобающее управление» повлияли недостатки менеджерального подхода к государственному управлению, а именно «односторонняя ориентация на эффективность» [152].

Другими словами, изложенное можно выразить через принципы характеризующие эти концепции:

– «Новый государственный менеджмент» – децентрализация; передача ряда функций по предоставлению государственных услуг; внедрение системы бюджетирования, ориентированной на результат;

демократизация; оптимизация; конкуренция; эффективность; адаптация госаппарата к запросам бизнес сектора и гражданского общества, защита интересов частных лиц;

– «Подобающее управление» – участие в принятии государственных решений; консенсус при принятии решений; стратегическое видение; обратная связь; эффективность при проведении государственной политики; ответственность всех участников процесса; прозрачность; равноправие; верховенство закона.

Учитывая относительно основательную разработанность проблематики государственного управления, а также мировые тенденции в управлении и возможности информационного общества, а именно вовлечение гражданского общества в сферу управления, актуализируется целесообразность представления авторской модели управления, сформированной на основе сочетания положительных черт концепций «New Public Management» и «Good Governance».

За основу для формирования авторской модели управления (рис. 1.2) были взяты критерии сравнения, выделенные известным исследователем административных реформ М. Барзелеем [368]:

Итак, первый критерий – фокусирование внимания. Проведённый анализ экспертами Всемирного Банка позволил сформировать основные цели проводимых административных реформ [193, с. 35-41], для реализации которых перед органами государственного управления стояла задача сделать процесс управления более экономичным, энергичным и эффективным.

Однако же, сущность государственного сектора предполагает фокусирование прежде всего на соблюдении законов и правопорядка, решении социальных проблем, повышении уровня благосостояния населения. Деятельность государственного аппарата направлена на процессы налогообложения, а не на взимание платы за предоставление административных услуг, и она не подвластна законам конкуренции,

соответственно лишена предпосылок для снижения затрат и оптимизации в этом контексте. Украинское государство представляет собой обслуживающую систему, которой в большей степени присущ патернализм, нежели конкуренция, которая является неотъемлемой частью бизнес сектора [34; 31].

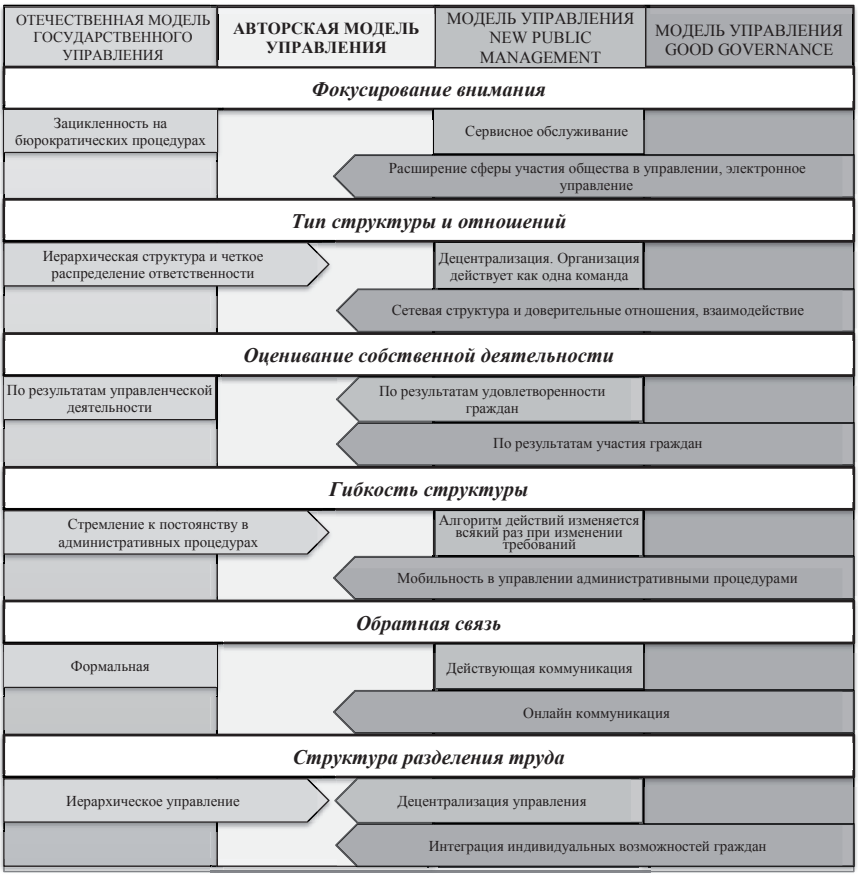

Рисунок 1.2 Авторская модель управления

Источник: авторская разработка на основе [368]

Соглашаясь с мнением А. Задои и Ю. Петруни [118], рассматривающих конкуренцию как «соперничество экономических субъектов за лучшую реализацию своих экономических интересов», и не учитывая естественное состояние рыночной экономики, в которой конкуренция свойственна производителям, её можно исследовать между потребителями (стейкхолдерами), как метода взаимной координации личностных действий субъектов без государственного вмешательства в процесс их деятельности. Однако этот процесс скорее всего будет иметь значение соревнования.

Соглашаясь с мнением некоторых учёных, отметим, что концепция государственного менеджмента к государству может быть реализована в полной мере только в тех странах, где исполнительная власть еще до внедрения в их деятельность менеджеральных подходов была за структурой и идеологией ограниченной в правах и обязанностях.

Второй – тип структуры и отношения. Методы публичного управления, а именно приватизация государственных услуг и децентрализация государственного управления, безусловно формируют условия для перехода от бюрократии к сотрудничеству и к совместной работе. Однако такая композиция предполагает формирование духа одной команды только в рамках одного органа государственного управления, то есть подсистемы государственного управления. Намного интереснее и перспективнее видится направление модели GG – вовлечение общества в управление, так сказать формирование стейкхолдерского духа, что в значительной мере превосходит возможности менеджерального подхода.

Третий – оценивание собственных действий. Стремление рационализировать управленческую деятельность, обуславливает её оценивание, которое производилось по объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач [124]. Отечественной модели государственного управления характерно принятие управленческого решения на основе «раз и навсегда» установленной процедуре, что можно

считать признаком стабильности, постоянства и эффективности. А предложение сторонниками концепции менеджерализма вкладывать экономическое значение в эффективность, видится автору ошибочным представлением, поскольку государственное управление не направлено на извлечение прибыли.

А вот оценивать деятельность государственного сектора «нацеленную на результат», в котором под результатом следует понимать процесс предоставления услуги гражданам и бизнесу, по результату которого они остаются удовлетворены функционированием аппарата государственной власти [215; 419], считаем очень даже целесообразным.

Четвертый – гибкость структуры. Как показывает мировая практика, концепция менеджерализма направлена на вытеснение традиционно-административного государственного управления построенного на принципах бюрократии, иерархии, централизации, стабильности организации государственной службы.

Идеи NPM послужили основой для формирования сетей, где на основе интеграции ресурсов реализуется взаимодействие государственных и негосударственных институтов в системе предоставления административных услуг для достижения согласия при решении проблем, в которых заинтересованы обе стороны. Следовательно, речь идет об управлении, суть которого заключается в «управлении без правительства», а именно: предоставлении общественным институтам больше свободы в координации своей деятельности с наименьшим вмешательством централизованной власти [14].

Но следует учесть, что украинскому обществу присущ низкий уровень самоорганизации и самоконтроля, а потому отказ от вертикали власти и формирование управленческой горизонтали с предоставлением абсолютных прав и свобод институтами гражданского общества не может быть реализован. Ко всему прочему, отечественная дифференциация

госструктуры, несовершенство нормативно-правовой базы и низкий уровень контроля над исполнением законов усугубляют формирование эффективно действующей системы публичного управления.

Пятый критерий обратная связь. Обратная связь с потребителями выделена в основной принцип концепции GG, что позволяет говорить о её особенной значимости в этой модели управления. Особенную действенность и эффективность её использования обеспечивает задействование в процессе управления электронных технологий коммуникаций. Приоритетным направлением GG является электронизация государственно-управленческой деятельности и переходу к полностью электронному управлению. Чего нельзя сказать про менеджеральный подход к государственному управлению, согласно которому электронные технологии коммуникации рассматриваются лишь в качестве дополнения к государственно-управленческим процессам. Автор поддерживает позицию [388, с. 480] в том что, «агентства должны трансформироваться в веб-сайты» предоставляющие государственные услуги в электронном виде. Естественно, интеграция информационных технологий в управленческую деятельность органов государственного управления требует реформирования устоявшихся норм.

Шестой – структура разделения труда. Данный критерий поднимает проблему перенасыщения органов государственного управления государственными служащими, что в свою очередь порождает некачественное выполнение ими своих функциональных обязанностей и возможность перекладывания ответственности из-за дублирования должностных обязанностей.

Модель управления NPM ограничила роль госсектора, закрепив за ним ответственность за разработку стратегии развития, исполнения мониторинговой и регулирующей функции. Также стоит учесть мнение А. Березы, который раскрывает недостатки, которые ставят под сомнение целесообразность введения модели управления основанной на

менеджеральном подходе [18]. Ко всему прочему В. Соловей, исследуя международные тенденции, акцентирует внимание на прохождение пика популярности подхода и предлагает обратить внимание на более современные модели регулирования общества [323]. Итак, все это позволяет еще раз сделать вывод об отсутствии целостного комплексного подхода к внедрению публичных моделей управления и особенностей их имплементации в отечественную практику.

Подход концепции «подобающего управления» к правительству, напротив открывает перед ним возможности и способности формировать «сетевую структуру» системы управления. В пределах которой госсектор совместно с бизнес сектором и гражданами вырабатывают и реализуют эффективное, согласованное и целенаправленное управление. Во многих исследованиях подчеркивается, что в модели GG все три стороны выступают в качестве полноправного партнера и участника в формировании, принятия и реализации управленческих решений.

Положительные тенденции эволюции управленческих моделей, в частности GG и процессы электронизации позволили сформироваться в самостоятельную концепцию электронному управлению, которому удалось нивелировать недостатки менеджерального подхода к государственному управлению. Посредством электронизации управления процесс предоставления административных услуг должен стать более прозрачным для субъектов обращения, а ведомственные барьеры в препятствовании этому процессу преодолены.

Для формирования и реализации высокотехнологичной системы государственного управления, украинскому государству необходимо достигнуть достаточных экономических, образовательных, научно-технологических возможностей.

Способность страны реализовать такие трансформации государственного управления, посредством максимального использования

преимуществ информационно-коммуникационных технологий необходимо определять по многим параметрам, в частности:

– формированию и последовательности реализации государственной политики относительно процессов электронизации;

– наличию системы мониторинга и анализа развития электронного управления в системе государственного управления, в частности управление системой предоставления административных услуг;

– содействию повышения грамотности в области информационных технологий в обществе и органах государственного управления, что позволяет функционировать системе в условиях развитого информационного общества;

– соответствию европейским стандартам нормативно-правового обеспечения новых форм отношений в системе;

– надлежащему уровню материально-технического сопровождения процесса электронизации в органах государственного управления;

– уровню инвестиций в приоритетные направления научно-технического и экономического развития общества, социальных программ адаптации к изменениям;

– наличию развитых инфраструктур общества – финансовых, управленческих, инвестиционных, образования, торговли и т.д., которые требуют соответствующей информационно-технологической инфраструктуры.

Таким образом, процесс эволюции управленческой революции претерпел ряд превращений, о чем свидетельствует одновременное сосуществование нескольких управленческих моделей.

В целом, несмотря на скептическое отношение автора к внедрению менеджеральной модели, именно она поспособствовала перекодированию системы государственного управления, привела в чувства бюрократическую структуру, способствовала их отзывчивости к запросам общества. По

мнению автора, менеджеральный подход к государственному управлению, на сколько это позволяет ментальность украинского общества, позволил существенно увеличить самостоятельность региональных органов управления в формировании стратегий социально-экономического развития.

Однако, учитывая особенность парадигмы государственного управления в Украине, автором предложено традиционную модель государственного управления дополнить моделью «Good Governance», которая на данном этапе в мировой практике видится доминирующей. В особенности, следует сосредоточиться на производной этой концепции «электронном управлении», что с большей степенью вероятности позволит реализовать истинно клиенто-ориентированное управление, определить принципы вовлечения граждан в процесс управления, сделать процесс управления прозрачным и подотчетным для общественного контроля.

Дальнейшие направления современных научных исследований целесообразно сосредоточить на детализации направлений изучения и развития инструментов для взаимодействий между государственным, бизнес сектором и гражданами.

1.3 Сетевая структура субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг

На протяжении последних двадцати лет украинское независимое государство пытается сформировать высококачественное, прозрачное, эффективное, децентрализованное управление системой предоставления административных услуг. Однако, необходимость построения действенных взаимоотношений гражданского сектора с государственным сектором обуславливают поиск такой модели управления, которая с одной стороны соответствовала бы духу современности, с другой – не разрушала единство трех принципов отечественной системы государственного управления –

постоянство, анонимность и нейтралитет [190, с. 196]. Таким образом, считаем, что попытка интерпретировать, рассмотреть и проанализировать специфику сетевой структуры управления системой предоставления административных услуг и процесса взаимодействия «субъекта обращения» и «субъекта предоставления» через категорию «субъект-субъектные отношения» является актуальной и имеет определенный потенциал научной новизны и инновационных рекомендаций их совершенствования. Необходимость изложенного находит отображение в отечественных исследованиях механизмов государственного управления [200], в которых подчеркивается, что это «... отношение между двумя взаимосвязанными процессами, когда первый из них является общим процессом, а второй – специфическим, предназначенным для реализации первого...».

Существование систем с разными закономерностями построения, функционирующих и развивающихся в разных условиях, отличающихся степенью упорядоченности структуры и глубиной познания [42; 198] привело к внушительному количеству дефиниций термина «система» [7; 52; 125; 120; 310; 401].

В энциклопедии государственного управления [112, с. 561-564] «система» понимается как совокупность элементов, характеризующаяся структурой, связями и функциями, которые обеспечивают её целенаправленное развитие как целого. Система является противоположностью хаоса, беспорядка, дезорганизации; характеризуется такими чертами, как совокупность, множественное число, целостность, упорядоченность, организованность, иерархичность; является объединенной совокупностью элементов (подсистем), которые закономерно связаны между собой и с объектами окружающей среды; имеет разные масштабы (микро-, макро-, мета-, мегасистема), степени сложности (простая, сложная), природу (социальную, техническую, физическую, биологическую, химическую), форму открытости (открытая, закрытая), происхождение (искусственная,

естественная), организованности и адаптивности; это комплекс мегасистем, подсистем, элементов, компонентов и их свойств, взаимодействие между которыми предопределяет появление качественно новой целостности [108, с. 311].

Резюмируя изложенные выше дефиниции, стоит отметить отсутствие общепризнанного научного подхода к определению термина «система» и наличие в существующих трактовках сходств, основных признаков в ее определении, которые обязательно нужно учитывать в ходе исследования, а именно: система – процесс взаимодействия взаимосвязанных ее составляющих между собой и с внешней средой; система имеет определенную цель – достижение качественно нового состояния, уровня целостности и тому подобное; система характеризуется структурными элементами (общественные институты, люди, подсистемы и. т.д.) и управленческими процессами, которые направлены на повышение уровня упорядоченности, организованности этих элементов и взаимодействия с социально-экономическими, политическими и другими системами.

Учитывая дихотомичный характер понятия термина «система», с одной стороны как индикатор реальности существующих феноменов, с другой – как метод изучения и опредмечивания феноменов, то есть как субъективная модель реальности [158], в нашем исследовании наиболее удовлетворительным представляется подход Н. Бусленко [41], который заключается в выделении основных характеристик, определяющих определенный компонент как систему. К таким характеристикам, в частности, относятся:

– наличие определенного количества взаимосвязанных между собой подсистем, функций, которые они реализуют, и направлений для достижения заданных целей функционирования;

– допустимость разчленения системы на подсистемы, функционирование которых направлено на реализацию цели системы;

– обязательное наличие: управления, разветвленной информационной сети, динамичных информационных потоков;

– взаимодействие с окружающей средой при любых обстоятельствах.

Система предоставления административных услуг состоит из государственного сектора, к которому относятся предоставители административных услуг, то есть, как правило, это органы исполнительной власти, и негосударственного – получателей административных услуг, то есть физические и юридические лица. Учитывая положения Закона [225], регламентирующего систему предоставления административных услуг, который терминирует предоставителя – «субъектом предоставления», а получателя – «субъектом обращения», тем самым закладывает в структуру системы предоставления административных услуг «субъект – субъектные отношения».

Сторонниками интеграции «обратной связи» отстаивается целесообразность организации таких отношений между элементами социально-экономической системы [54; 157; 195; 212; 219; 220], однако, исследования данного феномена в системе предоставления административных услуг ограничиваются субъект-объектными отношениями, то есть в одностороннем порядке, в котором: субъект управления или управляющая система это субъект предоставления, то есть орган государственного управления, подразделение органа государственного управления или должностное лицо, которые производят и принимают государственно-управленческие решения по осуществлению управляющего воздействия на подчиненные объекты управления или регулирования определенных процессов и отношений. А объектом управления или управляемой системой является субъект обращения, то есть общество в целом, процессы, отношения в различных областях, сферах деятельности, отраслях общественной жизни, организации, коллективы, на которых направлена деятельность соответствующих субъектов управления;

совокупность связей – системы управленческих отношений в их взаимодействии.

Согласно Конституции Украины [154] есть три уровня органов, непосредственно осуществляющих государственное управление и государственно-управленческую деятельность направленную на предоставление административных услуг:

– центральный – Верховная Рада Украины (далее – ВРУ), Кабинет Министров Украины (далее – КМУ), министерства и ведомства, статус которых приравнен к государственным;

– региональный – областные, районные, городские Киева и Севастополя, Автономной республики Крым государственные администрации и территориальные органы центральных органов исполнительной власти;

– локальный – сельские, поселковые, городские, районные советы, в том числе Киева, Севастополя, Автономной Республики Крым.

С оценки данных Реестра административных услуг [304] можно заметить, что центральные органы исполнительной власти, включая их территориальные органы предоставляют более 1000 административных услуг. То есть, в предоставлении административных услуг в Украине доминирует центральная исполнительная власть и ее территориальные органы.

Взаимодействие этих органов, направлено, прежде всего, на реализацию взаимодействия в системе предоставления административных услуг Украины как деятельности по обеспечению реализации прав и свобод граждан.

В данном исследовании одновременно используется термины органы государственного управления и органы публичного управления в зависимости от содержания излагаемого контекста.

Структура государственного управления системой предоставления административных услуг имеет ярко выраженную иерархию (рис. 3), где более высокий иерархический уровень оказывает воздействие на нижележащий уровень, несмотря на частичное делегирование функций управления. Отношения между уровнями подчинены законам субординации, уровни имеют неравноправный характер и взаимодействуют друг с другом по принципу «власть-подчинение» [174].

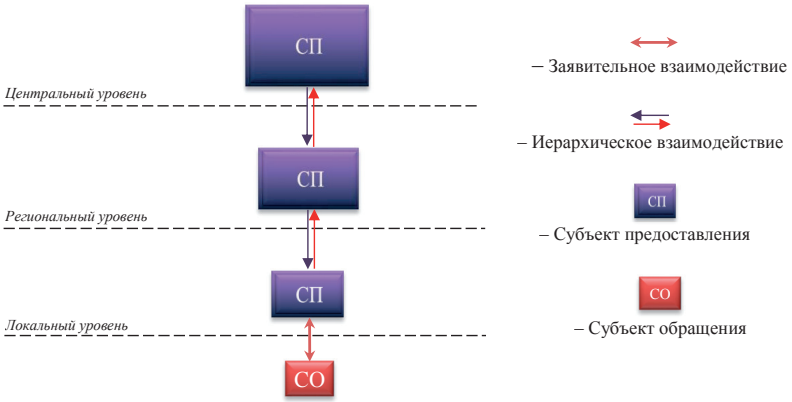

Рисунок 1.3 Иерархическая структура управления субъект-объектных отношений

Источник: авторская разработка

Следует также указать, что, несмотря на распространённое в целом понимание того, что процесс совершенствования управления системой предоставления административных услуг тесно связан с мнением и отношением субъектов обращения к процессам деятельности субъектов предоставления, большинство теоретических моделей, практических рекомендаций и методических разработок относительно формирования и совершенствования управления системой находится исключительно на субъект-объектных позициях, а обратная связь в этих отношениях

рассматривается, исключительно как канал для жалоб и выражения гражданами недовольства функционированием и выполнением своих обязанностей субъектами предоставления.

Как правило, предметом исследования, совершенствования и модернизации выбирают цели, задачи, функции, методы, рычаги, инструменты, стимулы, мотивы, структуры и тому подобное.

В. Бакуменко, Ю. Кальниш, С. Кравченко и другие ученые убеждены, что основными задачами административного реформирования является формирование эффективной системы публичной администрации; предоставление качественных услуг гражданам на уровне, соответствующем европейским стандартам; оптимальное использование публичных средств и способность своевременно и адекватно реагировать на социально-экономические и внешнеполитические вызовы [115].

Одной из основных задач украинского государства А. Оболенский [93] считает предоставление качественных административных услуг гражданскому обществу. Ученый акцентирует внимание на необходимости детального изучения нормативно-правового регулирования механизма государственного управления системой предоставления административных услуг, их перечня, стоимости, критериев оценки качества их предоставления и т.п.

Разрабатывая концепцию формирования системы предоставления административных услуг органами государственного управления в Украине для дальнейшего совершенствования, Т. Буренко [39] определяет такие принципы:

– измерение эффективности деятельности органов государственного управления по результатам разработанных соответствующих критериев результативности для каждой государственной услуги;

– работа органов государственного управления для потребностей субъектов обращения;

– максимальное удовлетворение законных требований субъектов обращения при минимальных затратах;

– применение элементов аудита деятельности органов государственного управления;

– активизация и консолидация деятельности государственного, частного и общественного секторов при выработке и реализации политики по предоставлению административных услуг органами государственного управления.

Существующие в Украине научные исследования отражают содержание системы предоставления административных услуг, как сложной социально-економической системы, состоящей из совокупности элементов и взаимосвязей субъект-объектных отношений, которые регулируется нормативно-правовыми актами в государственно-управленческой деятельности субъектов управления, деятельность которых направлена на удовлетворение общественного интереса по рассмотрению заявления физического или юридического лица и выдаче административного акта, направленного на обеспечение его прав и законных интересов и/или на выполнение лицом определенных законом обязанностей.

Вполне очевидно, что рассмотрению подлежит и симметричная модель, в которой субъект обращения выступает в качестве субъекта управления и управляющей системы, а субъект предоставления – объектом управления и управляемой системой, суть которой подлежит углубленному исследованию на предмет идентификации возможностей совершенствования и модернизации процессов государственного управления, посредством участия субъекта обращения в процессах государственного управления и влияния на принятие государственно-управленческих решений.

При таком подходе не только государственные структуры, но и институты гражданского общества, должны иметь право получать и анализировать информацию о государственно-управленческой деятельности,

участвовать в принятии соответствующих решений и осуществлять не только контроль их выполнения и осуществлять мониторинг качества предоставления административных услуг, а и вносить и реализовывать свои предложения по совершенствованию государственно-управленческой деятельности.

Способом привлечения институтов гражданского общества к государственно-управленческой деятельности является формирование социальных сетей, которые позволят доносить актуальную информацию от субъектов обращения к субъектам предоставления, и в противоположном направлении, которая должна быть обоюдно интересна для совместной деятельности.

Любая социальная сеть является особым типом структуры взаимодействия как отдельных граждан, так и гражданского общества, которая формируется на основе горизонтальных связей между ними. «Характерным признаком социальных сетей является неиерархичнисть отношений, связывающих многообразие актёров, объединенных общими интересами, и которые обмениваются ресурсами для продвижения этих интересов» [169]. Структура субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг становится продуктом сложного взаимодействия субъектов. Сетевой принцип основывается на идее, что управление системой предоставления административных услуг формируется в контексте взаимоотношений и взаимозависимости субъектов.

Популяризации сетевой формы управленческого взаимодействия способствует эволюция информационно-коммуникационных технологий (далее – ИКТ), а так называемые общественные сети (public networks) формируют горизонтальную структуру коммуникаций постепенно заменяя собой иерархически построенное административное управление.

Сетевая коммуникация на основе ИКТ в системе предоставления административных услуг формирует сетевое взаимодействие, позволяя

осуществлять различные функции, как со стороны субъекта предоставления так и со стороны субъекта обращения, а именно:

– регулятивно-управляющую функцию, которая позволяет координировать и контролировать субъект-субъектное поведение; позволяет координировать действия всей системы, позволяя действовать, как одна команда в рамках всей системы, а не только системы субъектов предоставления;

– идеологическую функцию, подразумевающую квалифицированно налаженную обратную связь с институтами гражданского общества, которая позволит повысить доверие граждан и расположить их к органам государственного управления;

– информационно-коммуникационную, что позволит не только передавать – принимать информацию, но и формировать её, что имеет колоссальное значение для творческого, продуктивного и коллаборативного сотрудничества; позволит выражать свое доверие (недоверие), согласие (несогласие), реализовывать гражданам свое право на свободу слова и мысли, конституционно закрепленных, тем самым укрепив позицию Украины как правового государства; позволит выровнять уровень информированности партнеров.

Субъект-субъектные отношения в управлении системой предоставления административных услуг «могут изучаться с позиций структурного анализа; неоинституционального подхода; теории коммуникаций; трансакционных издержек, теории ресурсной зависимости, а также с точки зрения политической экономики» [21, с. 8], однако, мы прибегнем к сетевому подходу, с помощью которого, во-первых, определим и рассмотрим сущность субъект-субъектных отношений как сети, которые воплощаются в обществе, во-вторых, рассмотрим субъект-субъектные отношения как воплощение сетевой структуры системы предоставления административных услуг. Сетевой подход сочетает теорию политических

сетей (policy network), которая берет свое начало из теории межорганизационных отношений и собственно сетевой анализ. Также сетевой подход направлен на определение значения субъектов взаимодействия, характеристик их связей, размера сети и прочее.

Сеть представляет собой совокупность различных субъектов (обращения, предоставления), а также просто граждан, которые имеют определенный корпоративный интерес в сфере предоставления административных услуг. По мнению С. Сергеева, «сети выступают как важнейший институт формирования горизонтальных связей, равноправных отношений в социуме, отражают реальные процессы взаимоотношений между политическими и гражданскими структурами» [314, с. 30]. Ресурсы сетевого анализа как теоретического подхода позволяют структурировать модели управленческого взаимодействия между субъектами предоставления, субъектами обращения и гражданами.

Украинская исследовательница Н. Винникова отметила, что «сети, как объект исследования уже длительное время находятся в центре внимания ученых, однако определение содержания этой категории в научной литературе остается дискуссионным» [50, с. 39]. Проблематика научно-теоретического обоснования отношений в сети и их практической реализации в последнее время привлекает научный интерес ведущих исследователей, однако сейчас нет единого понимания субъектных отношений в сети, а потому сначала необходимо определить различные научно-теоретические подходы к трактованию термина «сеть»:

– кластеры различных видов актеров, связанных вместе в политической, социальной или экономической плоскостях» [420, с. 69];

– платформа, онлайн-сервис и сайт, предназначенные для построения, отражения и организации социальных взаимоотношений в интернете [327];

– определенный круг актеров и потенциальных участников, которые разделяют общую идентичность или интерес в конкретном секторе политики [443, с. 606].

Обязательным условием является то, что соучастники сетей вступают во взаимодействие на добровольных началах. Сети являются моделью самоорганизации и реализации интересов всех субъектов отношений. В рамках нашего исследования субъект-субъектных отношений, сеть может быть определена как набор неиерархических взаимоотношений субъетов системы предоставления административных услуг, которых объединяют общие интересы и обмен различными ресурсами для достижения поставленных целей для реализации своих интересов. Формирование сетей происходит при сплочении субъектов целями, общим мировоззрением, единством в понимании направления решения проблем на основе горизонтальных отношений.

Исследователь А. Мелуччи верно отмечает, что современное коллективное действие следует определять как результат сложных процессов взаимодействия, опосредованных сетями групповой идентичности [138, с. 313], что позволяет разграничить понятия «система» и «структура» от понятия «сеть», в котором упор делается на активном и осознанном взаимодействии субъектов, которые сопроизводят государственно-управленческие решения и участвуют в их реализации. К тому же «… сеть создается для выработки соглашений в процессе обмена ресурсами, которые есть в наличии у ее актеров. Это значит, что существует взаимная заинтересованность участников сети друг в друге» [314]. Однако, интересным видится и подход С. Сергеева, который исследует термин «сеть» как логическое продолжение процесса операционализации термина «структура» [314, с. 8].

Субъект-субъектные отношения в системе предоставления административных услуг рассматриваются автором исключительно как

взаимодействие, основанное на неравнодушии, инициативности и добровольности. Стержнем в этих отношениях является в первую очередь интеллектуальное коллоборативное взаимодействие, сотрудничество носителей и генераторов идей и знаний, «которые не имеют территориальных, корпоративных, профессиональных, социальных, культурных и других ограничений» [180, с. 52].

Преимущества от сетевых форм управленческого взаимодействия очевидны, поскольку «способствуют повышению открытости и прозрачности в управлении, привлечению населения в процесс решения важных социальных проблем, выработке практик соуправления процессом» [106, с. 112].

Представителем социального подхода к теории сети является Дж. Морено, который под сетью понимает «все виды человеческих объединений, которые имеют дело с массовостью и регулярностью, опираются на сетевой принцип, поскольку сети являются специфической формой социальности – развитие так называемых сетевых обществ идет из сети в социальную реальность, создает возможность трансляции сетевых социальных практик» [314, с. 8]. Как следствие развития идей социального сетевого анализа сформировался организационный сетевой анализ, сторонники которого считают сеть особой формой организации, которая черпает свою силу в результате развития коммуникаций.

Другой методологической основой для теории сети, можно назвать труды о логике коллективного действия М. Олсона, на основании которых «только там, где затрагиваются общественные интересы или коллективные блага, действительно необходимы действия организаций или групп» [205, с. 14]. Начало его исследований в сфере логических основ участия индивидуума в коллективных действиях датируется 1965 г., а его подходы имеют коллосальное значение для изучения деятельности организованных общественных групп. Основываясь на принципах теории рационального

выбора, ученый разработал теорию коллективного действия, тем самым подверг критике позицию сторонников группового подхода, которые уравнивают выгоды субъектов и групп: «надо считать необоснованным распространение в общественных науках взгляда, что группы действуют в собственных интересах только потому, что индивидуумы обычно действуют так же» [205, с. 13].

Фокусируя внимание на функционировании организаций, созданных на основе общего интереса, он рассмотрел проблему привлечения всех членов группы к выработке общественных благ. Учёный акцентирует внимание на выгоде от использования коллективных благ субъектами как членов больших групп, однако первые не хотят учавствовать в их выработке: «... даже когда все индивидуумы в большой группе выигрывают, если вместе будут действовать для достижения их общего интереса или цели, они все равно добровольно не прилагают усилий для того, чтобы достичь общего или группового интереса» [205].

Субъекты, пользующиеся общественными благами, произведёнными усилиями других людей и не вкладывающих своих усилий для их производства, ученый окрестил «безбилетниками». Очевидно, что коллективное благо является вседоступным и его невозможно исключить или ограничить для потребления, следовательно, позиция «безбилетника» остаётся всегда выигрышной для субъекта-индивидуума. Чего нельзя сказать о группе, поскольку, если все субъекты выберут неактивную позицию, общественные блага вообще не будут производиться. В принципе эта наиболее полным образом характеризует нынешнение состояние взаимоотношений субъектов системы предоставления административных услуг.

Следуя логике учёного, только селективные стимулы способны сподвигнуть «рациональномыслящего» индивидуума действовать на благо обществу. Ученый разделил селективные стимулы на принудительные и

поощрительные. В контесте нашего исследования, принудительные селективные стимулы не представляют исследовательского интереса, поскольку рассматриваемый формат субъект-субъектных отношений базируется исключительно на добровольной форме взаимодействия.

Далее, для результативности деятельности общественности, ученый акцентирует внимание на формировании именно малых групп, поскольку в них наиболее возможно достижение взаимовыгодных соглашений, направленных на достижение коллективной цели.

Этот вопрос подлежит рассмотрению через призму теории групп, в частности, подходы, согласно которым не существует групп не заинтересованных в чем-либо. Представителями этого подхода есть А. Бентли и Дж. Дьюи [17], которые посвятили свои труды поведению индивидуумов в группах и деятельности групп интересов. Учёные отстаивают мысль о том, что общество добивается условий, объединяясь в группы, создаваемые на основе общих интересов, при которых сможет реализовать свои идеи. Так же, отмечают, что деятельность индивидуумов в группах является наиболее надежным источником данных об интересах граждан. Если прибегнуть к предложенной типологизации групп интересов учёным, то граждане и субъекты обращения, объединенные в группы, с целью совершенствования государственного управления относятся к неофициальным, нескрываемым. Иначе говоря, объектом исследования в субъект-субъектных отношениях являются открытые, динамические группы, связи в которых основаны на высокой степени межличностного доверия и образованные для достижения конкретной цели.

Среди учёных особая активизация интереса к формированию сетей в государственной деятельности началась в конце XX ст. Естественно, что это направление приобрело как своих сторонников, так и противников. Так, одни считают что сетевая форма управленческого взаимодействия не предназначена для внедрения в государственное управление, другие же

ученые предпочитают уделять меньше внимания согласованию теоретических противоречий и развивать новую сетевую форму управленческого взаимодействия.

Представителем второй позиции является М. Кастельс отмечая, что «… исследование новых социальных структур в сферах человеческой деятельности и опыта ведет к общему выводу: историческая тенденция состоит в том, что доминирующие функции и процессы информационной эпохи все больше организуются вокруг сетей» [133].

Исследователь В. Кривошеин считает, что основное содержание теории Кастельса состоит в том, что «смена способов производства, внедрение производственных отношений нового типа ведет к изменению и общественных отношений. Отношения внутри общества и между обществом и государством будут строиться по новым принципам, которые вполне можно назвать сетевыми» [164, с. 620].

Эволюция информационных технологий обусловила сдвиги в общественном развитии, одним из первых на которые указал именно М. Кастельс. Чертами сетевого общества учёный определил децентрализацию, горизонтальную систему коммуникации, отсутствие жесткой структуры, повышенную степень самоорганизации, сочетание изменчивости и прочности. Такое общество стало возможным благодаря информационной революции, «когда власть информационных потоков доминирует над потоками власти» [315].

Особый интерес представляют подходы Р. Родеса [427], который рассматривает влияние сетей на государственную политику и утверждает, что сети представляют собой комплекс структурных взаимоотношений между различными институтами.

Исследователь изучает сеть как аналитический инструмент исследования неустойчивости и открытости взаимодействия множества субъектов, объединенных общим интересом, взаимозависимостью,

добровольным сотрудничеством и равноправием. По мнению исследователя, «сети различных формальных и неформальных институциональных связей между правительственными и другими субъектами структурированны вокруг общих убеждений и интересов при налаживании постоянного диалога в ходе формирования и реализации государственной политики. Эти актеры взаимосвязаны и политика возникает на основе взаимодействий между ними» [357, с. 621].

Сеть сформированная на основе субъект-субъектных отношений характеризуется: публичной составляющей; акцентом на сознательном взаимодействии субъектов в выработке и реализации государственно-управленческих решений, значимых как для общества так и для государственного сектора; доминирование группового интереса над личностным. В сетевом обществе отношения между субъектами играют ключевую роль в характеристике процесса принятия важных решений. Связи между субъектами формируют структуру сети, определяют сетевое поведение и её плотность.

Изложенное свидетельствует об очевидном, чтобы система государственного управления соответствовала адекватному состоянию относительно современных международных тенденций информационного общества, необходимо способствовать зарождению и построению институтов гражданского общества, которые бы адекватно обеспечивали прозрачность деятельности органов государственного управления, защищали общественные интересы и имели бы возможность реализовывать свои интересы.

Несмотря на свою значимость, Конституция Украины не содержит определение этого термина, только лишь отдельные его элементы нашли свое отражение, такие как частная собственность, рыночная экономика, права человека, политический плюрализм, свобода слова, многопартийность и.т.д., однако, Конституция содержит основопологающие принципы

«гражданского общества», например, ст. 8 закрепила принцип верховенства права [154].

Построение гражданского общества в Украине позволит взаимоотношениям субъектов обращения и субъектов предоставления выйти на новый уровень, прежде всего характеризующийся качеством управления системой предоставления административных услуг органами государственного управления. Выдающийся украинский ученый Б. Кистяковский еще задолго до начала реформы государственного управления в Украине отметил, что «базовой составляющей системы прав и свобод человека является право личности на качественные услуги со стороны государства» [137, с. 84]. Однако только в 2009 – 2010 гг. это утверждение приобретает значимости и становится основополагающим принципом современной системы государственного управления в Украине.

Парадигму современного государственного управления, пребывающего в состоянии реформирования, безупречно трактует отечественный ученый В. Аверьянов, представляя её «целостным комплексом согласованных мероприятий, направленных на существенное повышение уровня управляемости жизненно важных процессов в обществе путём научно обоснованного создания эффективного механизма государственного управления, развития административного законодательства, улучшения кадрового, информационно-технического и финансово-экономического обеспечения организации исполнительной власти и местного самоуправления» [2].

Из современных подходов к содержанию термина «гражданское общество» интересным представляется:

– общество самовыражения свободных активных граждан и на добровольных началах сформировавшихся объединений и организаций, не преследующих коммерческих целей, не подвластных прямому

вмешательству и регламентации со стороны государственного сектора и бизнес сектора, а также других внешних факторов [389];

– один из поручителей соблюдения прав человека, совокупность общественных отношений целостного государства, но за пределами властно-государственных и коммерческих структур [13].

При таком подходе система предоставления административных услуг остаётся по-прежнему сложной социальной системой, однако состоящая из совокупности элементов и взаимосвязей субъект-объектных отношений, в которых деятельность институтов гражданского общества направлена на поиск методов и способов совершенствования системы государственного управления.

Достаточно сложной проблемой является соединение элементов → подсистемы → система в целостную модель, которая достаточно адекватно описывала функционирование системы с учетом взаимодействия различных её подсистем. Это связано как со сложностью системы государственного управления, системы предоставления административных услуг, так и с далеко неполным исследованием всех законов их функционирования.

Управление системой предоставления административных услуг, которая с одной стороны связана коммуникационными каналами с множеством других систем и является подсистемой системы государственного управления, с другой – сама по себе является сложной системой, характеризующаяся неоднородной инфраструктурой, требует переосмысления путей совершенствования, преобразование которых ведёт к существенным трансформациям в социально-экономических отношениях, что естественным образом отражается на ее структуре, которая становится более сложной, поскольку на иерархическую структуру накладывается сетевая, образуя сложную иерархично-сетевую структуру (рис. 1.4).

Сетевая структура – совокупность взаимосвязанных субъектов, конкретное содержание которых зависит от характера системы. Сетевая

форма позволяет быстро адаптироваться к внешним динамичным условиям. По мнению М. Кастельса, общество находится в распространении сетевой организационной культуры, которая до сих пор не претендовала на роль доминирующей, однако по эффективности выше иерархической. «Именно сети составляют новую социальную морфологию наших обществ, а распространение «сетевой» логики в значительной степени сказывается на ходе и результате процессов, связанных с производством, повседневной жизнью, культурой и властью» [177].

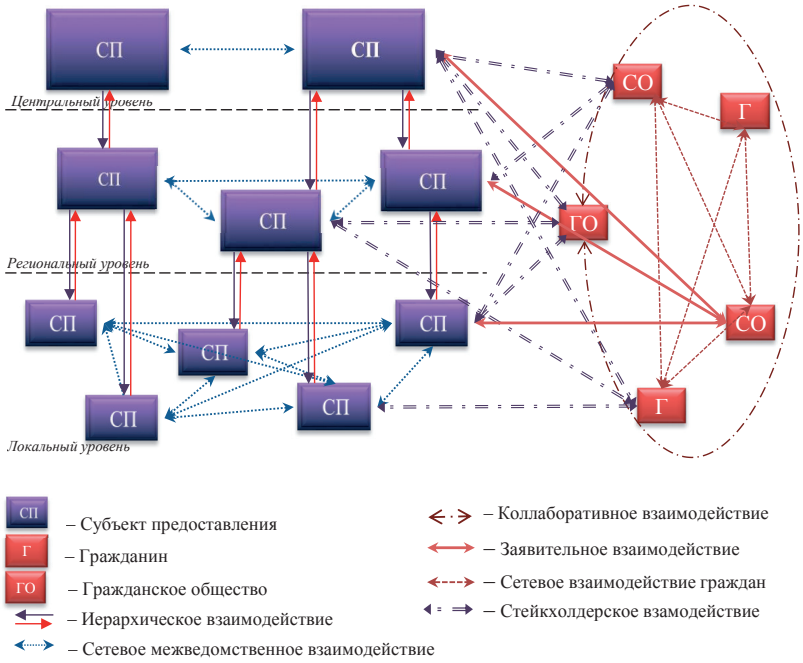

Рисунок 1.4 Иерархично-сетевая структура субъект-субъектных отношений

Источник: авторская разработка

Чтобы создать сетевую структуру, должно происходить перераспределение ресурсов. Если субъект-субъектные отношения формируются посредством информационно-коммуникационных технологий, то и обмен ресурсами, по утверждению Кастельса, также должно происходит в «сетевом пространстве».

Наиболее характерной чертой верно построенных субъект-субъектных отношений должно стать «отсутствие вертикальных или четко централизованных моделей создания решений. Если сеть имеет одно ядро – инициатора проблемы, то вокруг него объединяются другие актеры управленческого процесса, которые берут активное участие в разработке альтернативных вариантов решения проблемы и влияют на окончательное решение» [50, с. 40]. В системе предоставления административных услуг этим ядром должен выступить портал предоставления административных услуг. В основе построения сетевой структуры всегда лежит активность, в результате которой создаются связи. Субъект-субъектные отношения формируются на основе общности и единства в формировании стоящих перед ними задач, и поиска решений.

Однако, сложность системы определяется количеством уровней разбиения системы на подсистемы, своеобразием элементов, которые их образуют, набором реализуемых ими функций, количеством взаимодействий с другими, множественностью и разнородностью реакций на влияние внешних и внутренних факторов, все это говорит об относительности понятия сложности и размытости границ «предела сложности» [367; 441].

Таким образом, под иерархично-сетевой структурой мы понимаем систему, в которой каждая подсистема на определенном уровне является системой, другими словами, подсетью сети. Однако, надуровень, кроме оказания воздействия на нижележащий уровень, взаимодействует с ним, посредством приобретения новых свойств от подсети сети,

отсутствовавшими у них в изолированном состоянии, обладание которыми позволяет наделить систему новыми, значимыми качествами [53; 363].

Управление системой предоставления административных услуг, имеющей иерархично-сетевую структуру, считаем на порядок сложнее чем иерархической. Однако, такая структура является временным положением вещей, поскольку рассматривается нами, исключительно как переходная форма к сетевой структуре системы предоставления административных услуг, которая предполагает более простую форму нежели иерархическая.

Ключевым фактором наличия преимуществ субъект-субъектных отношений в управлении (рис. 1.5) является получение от институтов гражданского общества не только требований к качеству процессов управления и к качеству предоставления административных услуг, а также контролирование деятельности субъектов предоставления, но и принятие участия в управлении, путём внесения предложений и возможных способов совершенствования управления системой предоставления административных услуг.

Однако, предложенная автором модель сетевой структуры субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг возможна только при полном переводе процессов управления и управленческого взаимодействия в электронный вид.

Основной целью сетевой структуры системы является организация движения определённого информационного обмена между субъектами. При этом, взаимодействие субъектов должно обеспечивать его беспрепятственное прохождение, а субъекты – необходимую обработку. Основная задача управления состоит в эффективной организации функционирования этого процесса, в которую входят оперативное реагирование на поведение системы, анализ и прогнозирование изменений поведения, и своевременное предупреждение развития негативных тенденций.

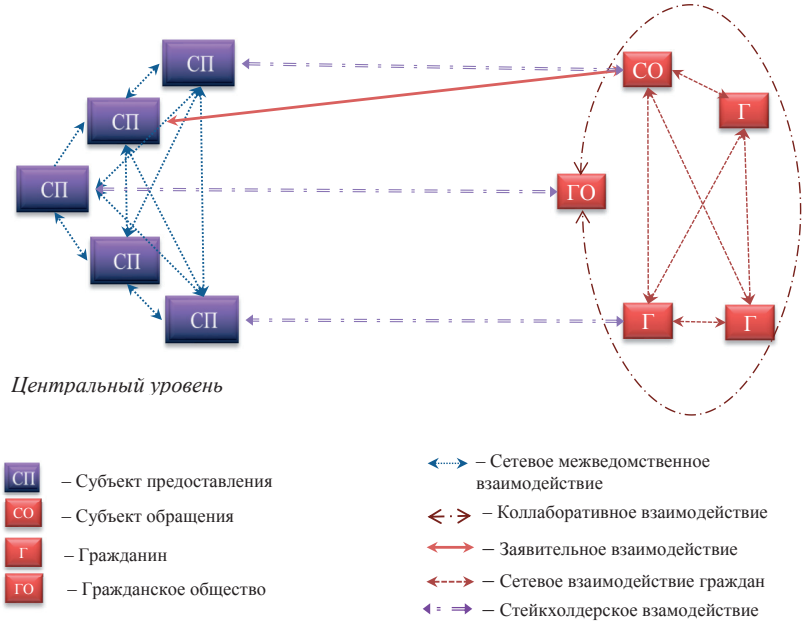

Рисунок 1.5 Сетевая структура субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг

Источник: авторская разработка

Трансформация структуры системы повлечет формирование двух типов информационных потоков, первый – ради которых собственно система создана и функционирует, и второй – обеспечивающий её функционирование (управленческие и организационные решения, реакция на их выполнение и т.д.) и постоянное совершенствование.

Попытка раскрыть содержание процесса взаимоотношений между «субъектом обращения» и «субъектом предоставления» делалась Д. Сухининым и Т. Маматовой. Однако, предложенная схемная интерпретация «... процесса обеспечения качества деятельности по предоставлению муниципальных услуг», которая учла требования «методологии описания процессов IDEFO» [331], несмотря на значимость и обобщенный характер, не раскрывает сути самого процесса. Схема

исследователя, как и в большинстве отечественных исследований различных возможностей и аспектов совершенствования государственного управления, «субъект-субъектные отношения» использует как определенную данность, теоретическую аксиому.

Принимая во внимание, что субъект-субъектные отношения позволят системе определить «... отклонения системы от определенного состояния для формирования управляющего воздействия» [113, с. 100], а «...существование каналов для получения властями информации об оценке населением, общественными организациями, предпринимательскими кругами, другими властными структурами тех или иных аспектов ее деятельности» [144], дает возможность утверждать, что участие граждан в процессах государственного управления и влияние их на принятие государственно-управленческих решений, позволит процессам самоорганизации, саморегуляции и самоуправления в социальных системах стать возможными.

Именно в связи с этим формирование сетевой структуры субъект-субъектных отношений в управлении является приоритетной задачей любого участника и субъектов системы предоставления административных услуг. Ведь «...система государственного управления является целостной, состоящей из определенных взаимосвязанных подсистем, совокупности элементов, образующих определенное единство, целостность и функционирующих во взаимоотношениях и взаимосвязях между собой» [94, с. 175].

РАЗДЕЛ 2 ЭВОЛЮЦИЯ ПАРАДИГМЫ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

2.1 Организационный аспект управления системой предоставления административных услуг

Реализация Концепции развития электронных услуг в Украине и рост роли электронизации требуют совершенствования управления системой предоставления административных услуг, направленного на взаимодействие органов государственного управления и гражданского общества, а именно, обеспечение не только условий комплексного использования всех видов государственной информации, свободного доступа к ней со стороны граждан, повышение эффективности деятельности органов государственного управления, но и создание условий, в которых граждане могут принимать участие в государственно-управленческих процессах, направленных на совершенствование управления.

Достижение цели исследования предусматривает, прежде всего, описание представления процесса предоставления административных услуг, в связи с чем необходимо разграничить дефиниции терминов «процесс» и «процедура».

А. Липенцева и Ю. Жук убеждены, что процесс предоставления административных услуг в Украине нуждается в детальной проработке и законодательном урегулировании, поскольку прежде всего зависит от эффективности деятельности органов государственного управления, государственных служащих и должностных лиц, которые непосредственно принимают участие в процессе предоставления административных услуг [172, с. 147].

В. Тимощук [336; 337] исследуя организационные основы предоставления административных услуг, в частности, в период проведения

административного реформирования, считает процесс их предоставления непрозрачным, нерациональным и таковым, что не в полной мере учитывает интересы граждан. Автор отмечает о необходимости формирования качественного механизма предоставления административных услуг населению, ведь именно по качеству услуг каждый гражданин оценивает заботу власти о нём.

Обращаясь к официальным источникам [316, п. 3.4.1], под процессом, следует понимать один или несколько корреляционных видов деятельности, которые поглощают «входы» для получения результатов. Результат, в этом контексте считается выходом. Как правило, процесс состоит из процедур, выходы одной процедуры являются входами для другой процедуры, что в совокупности представляет единый процесс.

Согласно [316, п. 3.4.5], процедура это определенная стандартизация реализации деятельности или процесса. Отсюда следует, что процесс это совокупность видов деятельности, а процедура это регламент реализации деятельности, процесса (рис.2.1).

Соответственно, для запуска процесса предоставления услуги необходимо заявление от субъекта обращения на конкретную административную услугу. Руководствуясь информационной карточкой, субъект обращения направляет заявление к соответствующему субъекту предоставления. При выборе электронного коммуникационного канала процесс предоставления услуги на порядок упрощается, однако в большей степени будет зависеть от ряда факторов, связанных с технологической совместимостью информационных систем органов государственного управления.

Принятое заявление следует рассматривать как выход деятельности субъекта обращения и вход для начала процедуры принятия решения субъектом предоставления. В процессе принятия решения субъект предоставления руководствуется соответствующей технологической

карточкой. Если заявление поступило на композитную услугу, то процесс предоставления увеличивается ровно на столько процедур из скольких услуг состоит композитная услуга. Предполагаемым положительным результатом деятельности субъекта предоставления является административный акт, что можно рассматривать как выход и соответственно, как окончание всего процесса предоставления административной услуги.

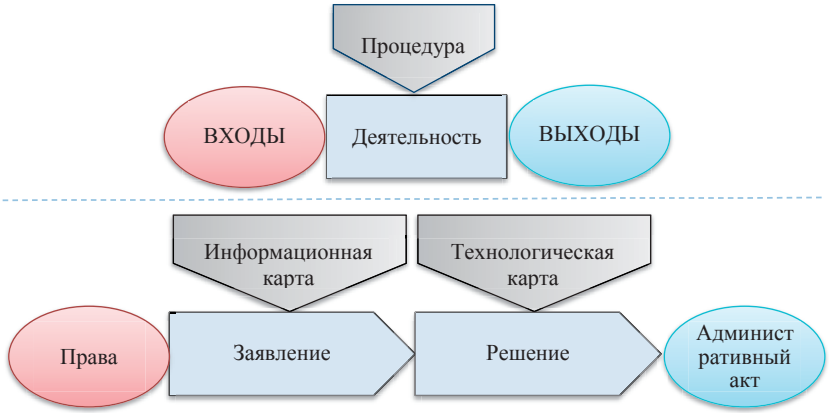

Рисунок 2.1 Процесс предоставления административной услуги

Источник: авторская разработка

В Аналитическом докладе к ежегодному Посланию Президента Украины к Верховной Раде Украины «О внутреннем и внешнем положении Украины в 2017 году» [231] речь идет о инициативе ГМС Украины к законодательству Украины, согласно которой внесён ряд изменений о делегировании местным органам государственного управления функций по регистрации физических лиц и снятия их с регистрации по месту жительства, а также наделения Центров предоставления административных услуг (далее – ЦПАУ), созданных органами местного самоуправления, правом оформления и выдачи паспорта гражданина Украины в форме карточки и

паспорта гражданина Украины для выезда за границу с бесконтактным электронным носителем информации.

Именно, на примере получения паспорта гражданина Украины для выезда за границу, предлагаем рассмотреть организационный аспект электронного государственного управления в системе предоставления административных услуг. Так как, после вступления в силу безвизового режима Украины с ЕС, ажиотаж на получение паспорта для выезда за границу спровоцировал ряд проблем, которые не были предусмотрены ни системой предоставления административных услуг, ни надсистемой – системой государственного управления.

Итак, процесс получения загранпаспорта начинается с подачи заявления на услугу. Подачу заявления в электронном виде на эту услугу невозможно реализовать через электронные ресурсы системы, а именно сайты подразделений Государственной Миграционной Службы Украины (далее – ГМСУ), Единый государственный портал административных услуг (далее – ЕГПАУ) и Портал государственных услуг iGov. Однако, все вышеперечисленные ресурсы предполагают возможность пользоваться сервисом электронной очереди. Пилотный проект «Электронная очередь» работает только в нескольких городах Украины: Киеве, Львове, Днепре, Одессе и Тернополе. И стоит отметить, что с учетом ажиотажа на рассматриваемую услугу, спрос на этот сервис превышает предложение.

Сложившаяся ситуация, которую можно считать первыми попытками внедрения электронного управления системой предоставления административных услуг, позволила предприимчивым гражданам организовать бизнес. Суть которого состоит в отслеживании и резервировании свободного места в электронных очередях на электронных ресурсах, при наличии необходимых данных про субъекта обращения. А поскольку новые свободные даты и время в электронных очередях формируются один раз в сутки в неустановленное чётко время, то «стать в

неё», без осуществления постоянного мониторинга, не реально. Предприимчивыми гражданами-IT специалистами, для осуществления такого мониторинга пишутся специальные компьютерные программы. Все это еще раз обуславливает спрос и рост цены на услугу «займу очередь» с сайтов частных объявлений и в очередной раз разрушает доверие граждан к государственным органам и надежды граждан на то, что электронное управление позволит решить ряд проблем, в том числе коррупционных.

Из этого следует, максимум что можно извлечь на данный момент из электронных ресурсов это: реквизиты для заблаговременной оплаты необходимых платежей, образцы заявлений, которые необходимо предварительно распечатать и принести заполненными. Но данные условия к организационному аспекту, являются противоречащими «сервисно-ориентированной государственной политике», заявленной менеджеральным подходом. Хотя по сравнению с бюрократическим подходом к организации управления процессом предоставления административных услуг, то изобилие бланков и доступность к актуальным счетам и реквизитам субъекта предоставления, можно расценивать как «зашкаливающую сервисность».

Учитывая особенность данной услуги, процедура подачи заявления, необходимых документов и квитанций об оплате, будет происходить непосредственно в любом из подразделений Государственной Миграционной Службы Украины, имеющих возможность оформлять заграничный паспорт или в ЦПАУ.

После принятия субъектом предоставления заявления, процесс предоставления рассматриваемой административной услуги может контролироваться субъектом обращения через сайт ГМСУ. Через соответствующие сервисы для запрашиваемой информации и после заполнения небольшого количества полей предназначенных для персональной информации, субъекту обращения выдаётся информация на каком из этапов находится его заявление, а именно: документы принято; идёт

проверка данных; предоставлено разрешение на персонализацию; подтверждена техническая возможность персонализации; данные персонализированы; документ готов; документ доставлен. На этом преимущества от электронного управления для субъектов обращения исчерпаны.

Для субъектов предоставления преимущества от электронного управления вообще носят заоблачный характер, только не от того что процесс их деятельности связан каким-то образом с облачными технологиями, а потому что им по прежнему приходится распечатывать все документы, производить с ними необходимые процедуры, после сканировать и так далее, и всё это называется электронное управление «по-украински».

В связи с этим, растет актуальность компаративного анализа трех моделей управления системой предоставления административных услуг: «ведомственного офиса», «интегрированного офиса» и «электронного офиса», для оценки сформировавшейся внутренней среды, подходящей для становления и развития соответствующих направлений. Для определения перспектив каждой из представленных моделей, автором предлагается рассмотреть более детально каждую их моделей и определить их преимущества и недостатки.

Для сравнения, за основу предлагается взять следующий ряд критериев: цель, основная задача модели, организационный принцип, роль субъекта обращения и субъекта предоставления в модели, уровень квалификации персонала, информационное обеспечение, доступность, график работы, регулирование очереди, способ идентификации личности, подача документов, сопутствующие услуги, возможность контроля за процессом и возможность по факту получения услуги оценить качество её предоставления, обратная связь.

Обращаясь к широкоиспользуемым «жизненным ситуациям», которые в наибольшей степени отражают объём необходимых затрат – временных и

других ресурсов для получения административной услуги. Например, регистрация рождения ребёнка предполагает три услуги от различных субъектов предоставления: регистрация самого факта рождения ребёнка – Регистрация Актов Гражданского Состояния (далее – РАГС); регистрация места проживания ребёнка – ГМСУ; получение назначения помощи при рождении – Управление Труда и Социальной Защиты (далее – УТСЗ). Или, например, получение нескольких административных услуг при приобретении жилья или переезде: регистрация приобретенной недвижимости – Министерство юстиции Украины (далее – МЮУ); регистрация места жительства (в том числе членов семьи) – ГМСУ; внесение изменений в предпринимательские регистрационные документы и реестры, в связи с изменением места жительства (если лицо является предпринимателем) – УТСЗ соответствующей местной государственной администрации или горисполкома; информирование социальной службы (если, например, у лица есть дети на которых выдается помощь и т.д.).

Обращение за административной услугой в «ведомственный офис» у субъектов обращения вызывает негативное отношение к субъектам предоставления. Согласно опросу [347] последствия обусловлены: необходимостью посещать ведомство несколько раз (30 %); бумажной волокитой в рассмотрении обращения (28 %); необходимостью самостоятельного сбора необходимых данных из других ведомств (20 %).

Ко всему прочему «ведомственный офис» пронизывает ряд проблем следующего характера:

– сложность процедур и противоречивость нормативно-правового регулирования;

– территориальная разобщённость различных органов государственного управления, предоставляющих административные услуги;

– территориальная недоступность для субъектов обращения из сёл и посёлков;

– искусственное «измельчение» административных услуг на отдельные «платные услуги»;

– перекладывание обязанностей органов государственного управления по сбору справок, визирований, согласований и т.д. на субъектов обращения;

– необоснованно высокие размеры платы за отдельные виды административных услуг;

– ограниченность дней и часов приема граждан;

– необоснованно длительные сроки для предоставления отдельных административных услуг;

– проблемы доступа к информации, необходимой для получения административных услуг и тому подобное [4, с. 29].

Системным решением проблем была принята политика децентрализации полномочий по процессу предоставления административных услуг на местный уровень управления, в частности через инструменты делегирования. Несмотря на необходимость согласования таких действий с реформой местного самоуправления и административно-территориального устройства, были предприняты попытки передать на местный уровень часть базовых административных услуг, поскольку именно децентрализацию определили действенным механизмом повышения влияния общества на субъекты предоставления административных услуг.

Чтобы обосновать необходимость проведения заявленной политики, к преимуществам децентрализации отнесли следующие положения:

– повышение влияния гражданского общества на качество предоставления услуг;

– эффективная организация предоставления услуг (соответствующие полномочия у руководителя, ответственность);

– эффективное использование публичных ресурсов (персонала, помещений, техники и т.п.).

Однако, до сих пор, в некоторых городах Украины недостаточно ни технических, ни финансовых, ни кадровых ресурсов принять делегированные полномочия. Результатом такой неподготовленности является назначение одного ответственного лица из штатной численности органа местного самоуправления за выполнение функций всего «интегрированного офиса» [105].

Хотя, именно по инициативе органов местного самоуправления, начиная с 2008 г., начали образовываться первые «интегрированные офисы» – центры предоставления административных услуг, основным функциональным назначением которых стало быстрое и комфортное предоставление субъекту обращения всех необходимых административных услуг.

Такая модель предполагает принимать заявления на большинство административных услуг в одном месте, а непосредственное рассмотрение обращения и выработку результата осуществлять различными уполномоченными органами государственного управления. Иначе говоря, субъект обращения при обращении в «интегрированный офис» предоставляет заявление и минимальный перечень необходимых документов, а спустя установленный законодательством срок забирает результат всех действий, которые выполняются «бэкофисом». Таким образом, субъект обращения не принимает участия в выработке результата решения, реализация которого возлагается на деятельность государственных служащих и должностных лиц органов государственного управления, которую координирует администратор. А потому администратор выступает в качестве государственного «посредника», который делает невозможным прямой контакт субъекта обращения с субъектом предоставления административной услуги и, таким образом, исключается коррупционная составляющая, а также упрощается доступ и условия получения услуг и значительно сокращаются сроки оформления таких услуг.

Первый «интегрированный офис» под названием «Центр административных услуг «Прозрачный офис»» был открыт в г. Винница. Номенклатура административных услуг, которые предоставлялись данным офисом в то время, включала все виды услуг Винницкого городского совета и органов местного самоуправления.

На законодательном уровне были закреплены основные требования, принципы и порядок функционирования таких офисов. Из многих законодательных норм следует ориентация на то, что в таком офисе должна быть широкая номенклатура услуг, однако конкретный перечень административных услуг «интегрированного офиса», определяется органом, который непосредственно его создаёт [225, ч. 6 ст. 12]. С точки зрения интересов субъектов обращения необходимо, чтобы в «интегрированном офисе» обязательно предоставлялись базовые административные услуги и в целом максимальное количество услуг. Основным инструментом интеграции базовых услуг в «интегрированный офис» есть утвержденный перечень КМУ [96], но для его реализации нужны изменения в соответствующих законах, которые позволили бы предоставлять «быстрые» административные услуги и административные услуги администратором и/или представителем субъектов предоставления административных услуг в «интегрированном офисе».

К базовым административным услугам можно отнести услуги по:

– регистрации актов гражданского состояния;

– регистрации места проживания и выдачи (обмена) паспортных (идентификационных) документов («внутреннего» и «для выезда за границу»);

– регистрации прав собственности на недвижимое имущество, в частности на землю;

– регистрации субъектов хозяйствования;

– регистрации транспортных средств и издания (обмена) удостоверений водителя и тому подобное;

– социальные административные услуги (государственные пособия, субсидии и т.д.)

Также законодательно были определены требования по времени приёма субъектов обращений в ЦПАУ, согласно которым время приема не делимо на часы для консультаций и часы для приема документов.

Особое внимание стоит обратить на выдвигаемые требования к помещению центра, согласно которым оно делится на открытую и закрытую части. В открытой части осуществляется прием, консультирование, информирование и обслуживание субъектов обращения, при этом сектор обслуживания должен быть создан по принципу открытости размещения рабочих мест, так называемое «открытое пространство», а не кабинетная система, которая практикуется в «ведомственном офисе».

Стоит отметить, что в вопросе «one-stop-shop», или офисы, действующих по принципу «единого офиса» Украина ориентируется на опыт таких стран как Германия – офисы для граждан, Польша – отделы обслуживания жителей, Канада – интегрированный офис, то есть по территории и по численности населения стран которые приблизительно соответствуют украинским параметрам.

Однако, заимствованная практика не могла достичь характеристик универсамов услуг функционирующих, например, в Германии, таких как: создание условий для быстрого решения любых проблем субъекта обращения; сокращение и упрощение процедур получения необходимых документов, предотвращения любых коррупционных действий со стороны органов государственного управления; наличие современного технического оборудования; наличие высокопрофессионального кадрового состава; осуществление мониторинга предоставления административных услуг; банковского обслуживания субъектов обращения; системы электронного документооборота; системы подготовки администраторов с универсальной компетенцией и повышением их квалификации.

По состоянию на 1 ноября 2016 г. в Днепропетровской области создано 40 «интегрированных офисов» и их 9 филиалов, по сравнению с 35 и 7, соответственно, годом ранее. Днепропетровская область является лидером по количеству функционирующих офисов на территории одной области, в частности: в 13 городах (в том числе в г. Кривой Рог, где работают 7 филиалов, и в г. Каменское – 2 филиала; в 22 районах; в 5 объединённых территориальных общинах: Апостоловский городской, Слобожанский поселковый, Богдановской, Вакуловской, Вербковской сельских общинах.

Кроме того, показательным является опыт работы ЦПАУ Днепровского городского совета по обустройству удалённого рабочего места администратора Центра в труднодоступных территориях. Центр стал первым в Украине, где успешно была введена такая практика. С 10 июля 2016 г. в микрорайоне Таромское начали приём документов на получение услуг администратором ЦПАУ.

И можно утверждать, что ситуация кардинально изменилась. Об этом также свидетельствуют данные социологического опроса, проведённого Фондом «Демократические инициативы им. И. Кучерива» в декабре 2014 г. [347] (рис. 2.2).

Диаграмма наглядно демонстрирует положительную тенденцию качества процесса предоставления административных услуг только в «интегрированном офисе», поскольку в 2014 г. доля респондентов положительно оценивших процесс предоставления административных услуг выросла на 9 % по сравнению с 2013 г. Противоположная ситуация с «ведомственным офисом», где, имея изначально значительно ниже показатель, в 2014 г. снизился еще на 7 %.

В целом, идея «интегрированного офиса» несомненно имеет ряд преимуществ, а именно: интегрированность по принципу «единого офиса»; действие по принципу «единого окна»; территориальную доступность;

открытое помещение; расширенный график работы; электронное регулирование очереди; предоставление сопутствующие услуги.

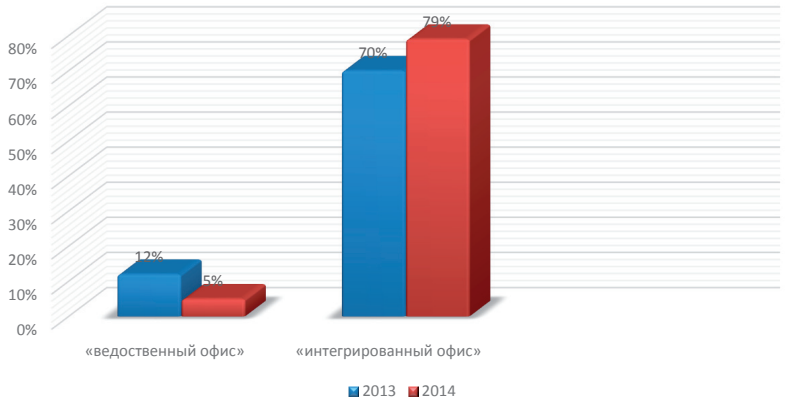

Рисунок 2.2 Динамика качества процесса предоставления административных услуг в 2013-2014 гг. в модели «ведомственный офис» и «интегрированный офис»

Источник: авторская разработка

Диаграмма наглядно демонстрирует положительную тенденцию качества процесса предоставления административных услуг только в «интегрированном офисе», поскольку в 2014 г. доля респондентов положительно оценивших процесс предоставления административных услуг выросла на 9 % по сравнению с 2013 г. Противоположная ситуация с «ведомственным офисом», где, имея изначально значительно ниже показатель, в 2014 г. снизился еще на 7 %.

В целом, идея «интегрированного офиса» несомненно имеет ряд преимуществ, а именно: интегрированность по принципу «единого офиса»; действие по принципу «единого окна»; территориальную доступность; открытое помещение; расширенный график работы; электронное регулирование очереди; предоставление сопутствующие услуги.

Как некую альтернативу политике децентрализации полномочий по предоставлению административных услуг или параллельных направлений улучшения их качества получило развитие такое направление как «приватизация услуг», что согласно менеджеральной концепции – внедрение конкуренции. Однако, каждый из субъектов предоставления, в своей государственной деятельности является монополистом, соответственно предпосылок для конкурирования нет.

Во многих западных странах политика приватизации является популярной. Однако, в управлении системой предоставления административных услуг в Украине, она не решила проблем, связанных с: борьбой с коррупцией; прозрачностью законодательного регулирования процесса предоставления услуг и оплаты; надлежащего государственного контроля за законностью и качеством услуг.

Несмотря на вышеперечисленные преимущества «интегрированного офиса» для субъектов обращения и не смотря на принятие в 2012 г. Закона Украины «Об административных услугах», положения которого обязали города областного подчинения и районные государственные администрации создавать Центры предоставления административных услуг, многие необходимые административные услуги до сих пор предоставляются через территориальные органы государственного управления и подразделения различных министерств. Кроме того, органы государственного управления достаточно настойчиво отстаивают политику приватизации, которая предполагает сохранение возможности оказывать часть административных услуг, относящихся к их компетенции, через собственные подразделения или «офисы». В этом контексте появляются новые инициативы, например, внесение Кабинетом Министров Украины в Верховную Раду Украины проекта Закона «О сервисных услугах и сервисных центрах Министерства внутренних дел Украины» (реестр. № 2567 от 6 апреля 2015 г.) [287], который предусматривает создание сети «сервисных центров» Министерства

внутренних дел Украины, законопроекты Министерства юстиции Украины по «конкуренции» в сфере регистрационных административных услугах недвижимости и бизнеса [119], отдельные паспортные офисы Государственной миграционной службы Украины и т.п., которые затрудняют функционирование Центров предоставления административных услуг по принципу «единого офиса».

Итак, к политике децентрализации посредством внедрения «интегрированных офисов» оказались не готовыми ни ведомства, ни сами ЦПАУ. Во время официальной передачи услуг в «интегрированные офисы» наблюдается недостаток сотрудничества и сопротивление некоторых органов государственного управления. Ко всему прочему, «интегрированные офисы» столкнулись со многими организационно-процедурными проблемами на пути к качественному предоставлению административных услуг, в частности, нехваткой персонала, знаний и навыков, отсутствием технической и технологической оснащённости помещений, отсутствием бланков документов для предоставления делегированных услуг. Уровень развития «интегрированных офисов» по стране очень неравномерен. Среди хорошо известных чемпионов, таких как центры в Луцке, Ивано-Франковске, Виннице, Киеве или Харькове, и есть много других, менее развитых центров, особенно на районном уровне, где ресурсное обеспечение значительно хуже по сравнению с другими городами.

А потому «интегрированные офисы», которые изначально открывались для минимизации коррупции, повышения прозрачности и удобства в предоставлении услуг субъектам обращения, не достигли поставленных перед ними целей, а политику децентрализации и приватизации можно считать провальной.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что «интегрированный офис» имеет существенные недостатки, такие как: отсутствие взаимодействия с субъектами предоставления; необоснованные отказы со

стороны субъектов предоставления; логистические проблемы с передачей документов; просрочки решения дел; потребность работы с различными информационными системами; отсутствие утвержденного регламента, перечня услуг, информационных и технологических карт на момент открытия «интегрированного офиса»; наличие отдельного расписания для услуг, предоставляемых различными структурными подразделениями; потребность в обеспечении постоянными рабочими местами представителей различных субъектов предоставления административных услуг, что требует дополнительных материальных ресурсов; параллельный приём документов вне «интегрированного офиса»; несогласованность разрешительного законодательства в сфере хозяйственной деятельности; статус и компетентность администраторов «интегрированного офиса».

В завершении о целесообразности существования «интегрированных офисов», следует отметить, что современные информационные технологии и международные тенденции абсолютно во всех сферах деятельности общества, свидетельствуют о избавлении такого рода деятельности, как посредничество, если процесс можно автоматизировать. Именно таковой есть роль «интегрированного офиса».

Сегодня жизнедеятельность человека основывается на широком использовании ИКТ, которые существенно облегчают его жизнь. Заявка на человека из информационного общества позволяет формировать новые требования к управлению системой предоставления административных услуг, тем самым создавая предпосылки для электронизации «ведомственных офисов» и трансформации их в единый «электронный офис».

В контексте реформирования управления системой предоставления административных услуг, внедрение электронных технологий управления, а именно, осуществление информирования субъектов обращения относительно процедуры и возможного результата процесса посредством информационных терминалов, коллцентров органов государственного управления и создание

Портала предоставления административных услуг позволяет говорить о предвестниках проявления третьей модели управления системой предоставления административных услуг – «электронного офиса».

«Э-модель» управления системой предоставления административных услуг представляет собой автоматизированный процесс предоставления административной услуги от обычного информирования до совершения финансовых транзакции и других операций, при помощи сервисов электронных ресурсов, обеспечивающих дистанционное взаимодействие.

Такая модель управления системой позволит осуществлять процесс предоставления административных услуг через единую точку доступа – Портал, интегрируя в него электронные ресурсы «ведомственных офисов», информационную систему межведомственного электронного взаимодействия органов государственного управления и сформированных электронных реестров, непосредственно в режиме 24/7, путем использования приложения на персональном устройстве субъекта обращения.

Портал должен обеспечивать обработку запросов субъектов обращения и поиск уполномоченного органа государственного управления за оказание соответствующей услуги, доведение необходимой информации до сведения заявителя в режиме реального времени с помощью информационно-коммуникационных технологий.

Итак, для более точного понимания преимуществ и недостатков каждой из модели управления системой предоставления административных услуг и перспектив их развития в Украине предлагаем покритериально свести в единую таблицу 2.1.

Из содержания таблицы можно сделать вывод о нецелесообразности развития «интегрированных офисов» в Украине, поскольку ни одну из проблем присущих «ведомственному офису» в полном объеме им не удалось решить. Такие показатели как экономия времени на посещение различных субъектов предоставления, возможность выбора удобных для себя часов на

посещение офиса, высокую информативность в офисе и общий комфорт, тоже сомнительны, поскольку, для получения услуги через «электронный офис» времени нужно значительно меньше, поскольку офис функционирует 24/7. Кроме того, большая часть граждан отдаёт преимущество процессу получения административных услуг именно с помощью ИКТ, и с каждым годом это количество будет расти, поскольку подрастающее поколение потенциальных субъектов обращения всё больше пропитывают свою жизнедеятельность информационными технологиями. Несомненно, что в некоторой степени функционирование «интегрированных офисов» минимизировало условия системной коррупции, что незначительно повысило удовлетворённость потребителей услуг.

Таблица 2.1

Компаративный анализ моделей управления

Критерии	Модель «ведомственный офис»	Модель «интегрированный офис»	Модель «электронный офис»
Цель	предоставление определенной административной услуги в конкретном ведомстве	предоставление максимально широкого комплекса административных услуг в одном офисе	дистанционное предоставление всех административных услуг через единый портал
Основная задача модели	Реализация прав граждан	Реализация прав граждан и непрерывное совершенствование процесса предоставления услуг	Реализация прав граждан и вовлечение граждан в процесс совершенствования управления системой предоставления услуг
Роль субъекта предоставления	вымогатель	гарант сервиса	партнер
Роль субъект обращения	проситель	Потребитель, клиент	потребитель, стейкхолдер, просьюмер и т.п.
Организационный принцип	иерархическая структура с жестким распределением обязанностей и ответственности внутри ведомства	посредник, «единый офис» и «единое окно»	иерархично-сетевая структура с доверительным взаимодействием (API код, открытые данные)
Уровень квалификации	высокоспециализированный	универсальный	высокоспециализированный

персонала			
Информационное обеспечение	нормативно-правовые акты	рецепция, информационные стенды, буклеты, информационные карточки по каждой из услуг, информационные терминалы	портал
Доступность	разбросанность ведомств	сосредоточенность в одном офисе	приложение на смартфоне
Регулирование очереди	«живая» очередь с вкраплениями электронной очереди	система электронного регулирования очереди	система личного кабинета
График работы	определенные часы в определенные дни	минимум 42 часа/неделя	24/7
Способ идентификации личности	паспорт	паспорт, ЭЦП	ЭЦП, Bank ID, Mobile ID
Подача документов	личное присутствие	личное присутствие/ дистанционное	дистанционное/ дистанционный
Сопутствующие услуги	возможность наличия платного ксерокопирования, фотографирования, продажа канцтоваров, сети Интернет	принятие безналичных платежей	необходимые сервисы интегрированы в портал (оплата, обратная связь, обжалования,)
Возможность контроля и оценки процесса	отсутствует	возможно	возможно
Обратная связь	отсутствует	формальная	онлайн коммуникация

Источник: авторская разработка

По причине принадлежности большинства базовых административных услуг к компетенции ведомств, они так и не были переданы в «интегрированный офис», как исключение только некоторые города (Винница, Луцк и т.д.) смогли делегировать значительную часть своих услуг ЦПАУ.

На пути построения «электронного офиса» необходимо сосредоточиться на решении проблем «ведомственных офисов», поскольку ведомства способны в собственных стенах обеспечить всё то, ради чего создавались ЦПАУ, а именно: открытое пространство помещения, условия

для инвалидов, электронную очередь, информирование, сопутствующие услуги и тому подобное.

Несомненно, что проведение процессов электронизации в «ведомственных офисах» приведут к построению «электронного офиса», а очевидные их преимущества позволят создать фундамент для формирования и развития единой информационно-технологической инфраструктуры «электронного офиса».

К тому же, за счет узкой специализации персонала в «ведомственном офисе» уровень консультирования и скорость обслуживания в конкретном процессе или процедуре могут быть очень высокими. «Ведомственные офисы», как правило, лучше обеспечены необходимым техническим и технологическим обеспечением и доступом к реестрам, что позволяет безотлагательно предоставлять «быстрые услуги» (выписки, выдержки), а в некоторых случаях и даже готовые документы.

Модель «электронного офиса» на фоне моделей «ведомственный офис» и «интегрированный офис» характеризуется широчайшим спектром преимуществ, что позволяет однозначно определить её как перспективное направление для дальнейшего совершенствования управления системой предоставления административных услуг.

Согласно проведённому анализу, количеству преимуществ модели «электронного офиса» не может противостоять ни одна из вышеупомянутых моделей, а именно:

– внедрение целостной информационно-технологической инфраструктуры всей системы предоставления административных услуг;

– возможность электронного взаимодействия субъектов предоставления со всеми сферами жизнедеятельности субъекта обращения;

– расположение актуальным информационным обеспечением (законодательными и другими нормативно-правовыми актами);

– сокращение затрат на создание и функционирование «интегрированных офисов»;

– возможность развития транснационального предоставления административных услуг;

– отсутствие проблем, связанных с интероперабельностью сайтов органов государственного управления;

– возможность интерфейса прикладного программирования (API);

– возможность внедрения действенных инструментов вовлечения граждан и субъектов обращения в процессы совершенствования управления системой предоставления административных услуг.

Но на сегодняшнем этапе становления «электронного офиса» важнейшим фактором является потребность в чёткой определённости и последовательности государственной политики. В частности, необходимо неукоснительно соблюдать стратегическое направление политики развития электронного управления и внедрения ИКТ [185].

2.2 Нормативное обеспечение управления системой предоставления административных услуг

Нормативное обеспечение государственно-управленческой деятельности, направленной на предоставление административных услуг предусматривает градацию принципов регулирования на общие («законности» и «приоритета прав и свобод человека»), и специфические, такие как «обеспечение равного доступа к услугам органов государственного управления», «обеспечение качества услуг органов государственного управления», «единства правовых и организационных основ системы услуг органов государственного управления», «подотчетности (подконтрольности) оказания услуг» и «рациональности и оптимальности предоставления услуг» [189, с. 10-11]. Такая дифференцированность нормативно-правового

регулирования предполагает достижение равновесия в обеспечении интересов конкретных субъектов обращения и общества в целом, как целостной социальной системы, где роль государства заключается в управлении процессом взаимодействия.

Эволюция нормативного обеспечения управления системой предоставления административных услуг в украинских реалиях имеет коллизионный и несистемный характер, требующий осуществления упорядочения фрагментальных правовых норм.

Становление нормативного обеспечения управления системой предоставления административных услуг, как правило связывают с принятием нормативных актов [234; 218; 273], приоритетным направлением которых было определено формирование взаимоотношений органов государственного управления с гражданами, что можно рассматривать как становление иерархичного-сетевого характера демократического государства.

На этот момент уже были приняты некоторые Законы Украины, которые можно рассматривать как основополагающие для становления и формирования электронного управления системой предоставления административных услуг, а именно «Об информации» от 2 октября 1992 г. № 2657-XII [277] и «О защите информационно-телекоммуникационной системы» от 5 июля 1994 г. № 80/94-ВР [269].

Последующие несколько лет электронное управление системой характеризуется хаотичностью и отсутствием единых координированных действий. Так, использование возможностей электронного управления носит необязательный характер и считается альтернативным способом осуществления традиционного процесса предоставления услуг. Как наиболее типичные примеры сосредоточенности лишь на коммуникационных возможностях следует выделить следующие правовые нормы:

– Кодекса административного судопроизводства Украины предусматривают возможность передачи сообщения по электронной почте и участие в судебном заседание в режиме видеоконференции [148, ст. 33, 38, 122-1, 181];

– Закона «Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности» предоставления информации консультационного и уведомительного характера доведение посредством сети Интернет [243, ст. 13];

– Закона «О доступе к публичной информации» обязывающего создавать и использовать в своей деятельности официальные ведомственные сайты для доведения публичной информации и официальных документов, а также использовать электронную почту для подачи запроса на публичную информацию [237, ст. 5, 19].

С целью реформирования управления системой предоставления административных услуг в 2005 – 2011 гг. принимались нормативно-правовые акты, направленные на регламентацию осуществления ряда мероприятий, в частности, относительно:

– прекращения предоставления услуг ведомствами;

– формирование реестра услуг;

– сокращение требуемых документов, необходимых для получения услуг;

– создание «интегрированных офисов»;

– согласование стандартов предоставления услуг;

– уменьшение количества платных услуг, предоставляемых ведомствами;

– уменьшение нагрузки на физических лиц и субъектов хозяйствования путем сокращения на количества платных административных услуг;

– утверждение методических рекомендаций по разработке стандартов для обеспечения транспарентности предоставления таких услуг, которыми, в частности, предусмотрено, что стандарты должны содержать информацию об услугах и процессах их предоставления, в том числе, условия и ответственных лиц, а также обеспечить минимизацию затрат времени и других ресурсов субъектов обращения [141].

Однако, для определения электронного управления системой предоставления административных услуг был принят Закон Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 г. № 5203-VI [225] (далее в параграфе – Закон), с принятием которого электронное управление стало обязательным в работе органов государственного управления, а в нормативно-правовой базе Украины стали появляться документы, регламентирующие этот процесс, а именно: Постановление КМУ «Об утверждении Порядка ведения Реестра административных услуг» от 30 января 2013 г. № 57 [257] и Распоряжение КМУ «Об одобрении Концепции Государственной целевой программы создания и функционирования информационной системы предоставления административных услуг на период до 2017 г.» от 24 июля 2013 г. № 614-р [290].

Одним из направлений преобразования стало использование электронного коммуникационного канала для информирования граждан. Подобного рода технологии, предусматривающие электронное взаимодействие с гражданами, давно являются обязательными в международной практике деятельности органов государственного управления. Одной из таких технологий является наличие официального сайта, который должен иметь не только центральный уровень органов, но и региональный уровень [225, п. 2 ч. 2 ст. 6].

Кроме того, Закон обязывает городской, сельский или поселковый совет предоставлять информацию и консультировать по вопросам предоставления услуг граждан через средства телекоммуникации (в т.ч. –

электронную почту) [225, п. 4 ч. 2 ст. 6]. Таким образом, официальный сайт и электронная почта стали обязательными технологиями в деятельности органов государственного управления.

Закона обязал все городские советы городов областного значения образовать ЦПАУ, так называемые «интегрированные офисы» [225, ч. 2 ст. 12]. Согласно п.1 «Примерного положения о ЦПАУ» от 20 февраля 2013 г. № 113 [265], он должен быть создан не только в городах областного значения, но и во всех городах и даже поселках, которые являются административными центрами районов. В соответствии с п. 20 «Примерного регламента центра предоставления административных услуг» от 1 августа 2013 г. № 588 [266], «орган, образовавший центр, создаёт и обеспечивает работу сайта центра или отдельного раздела на своем сайте». Таким образом, наличие собственного официального сайта стало обязательной технологией не только для подавляющего большинства городских советов Украины, но и для некоторых поселковых советов.

Ещё одним важным нововведением, которое предусматривает использование электронных технологий при информировании субъектов обращения является Реестр административных услуг.

Согласно [257] Реестр является единой информационной базой данных о предоставляемых органами государственного управления услугах. Цель ведения которого состоит в учете услуг; обеспечение транспарентного доступа к информации об услугах.

Ведение Реестра обеспечивается Министерством Экономического Развития и Торговли Украины (далее – МЭРТУ), соответственно и размещаться он должен на их сайте [225, ч. 1 ст. 6], однако, по состоянию на третий квартал 2016 г. Реестр вопреки требованиям Закона, находится не на ведомственном сайте, а на Едином государственном портале административных услуг (далее в параграфе – Портал).

Портал является фундаментом для формирования информационно-технологической инфраструктуры управления системой предоставления административных услуг. В целях вульгаризации процесса подачи документов и получения результата: «….услуги предоставляются субъектами предоставления ... Единый государственный портал административных услуг» [225, ч. 1 ст. 9].

В рамках Закона Портал является официальным источником информации в Украине, посредством которого обеспечиваются предоставления услуг в электронной форме и доступ к информации через сеть Интернет [225, ст. 17].

Несмотря на внесённые изменения в [225, ч. 2 и ч. 4 ст. 17], согласно Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины относительно упрощения ведения бизнеса (дерегулирование)» от 12 декабря 2015 г. № 191-VIII [119], установлено, что держателем Портала является «центральный орган исполнительной власти, который обеспечивает формирование и реализует государственную политику в сфере предоставления административных услуг», функции которого выполняет МЮУ. В тоже время в соответствии с [256, п. 5], держателем значится МЭРТУ. Таким образом, п. 5 «Порядка ведения Единого государственного портала административных услуг» подлежит приведению в соответствие с положениями Закона.

Далее, для значительного уменьшения количества и упорядочения административных услуг через ведения учёта таких и обеспечения открытого и бесплатного доступа к информации о них, были приняты Постановления КМУ «Об утверждении Порядка ведения Единого государственного портала административных услуг» от 3 января 2013 г. № 13 [256] и [257]. Последние подлежат приведению в соответствие с положениями Закона, так как ч. 4 ст. 17 изложена в новой редакции [119] закрепляет задачи Портала,

фактически дублирует ч. 3 ст. 17 Закона. То есть фактически получаем двойное закрепление в одной статье Закона тождественных задач Портала.

Совершенствование управления системой предоставления административных услуг предусматривает создание и функционирование информационной системы межведомственного взаимодействия. Согласно [225, ч. 1 ст. 14] «организация обеспечения предоставления административных услуг осуществляется путём … обеспечения бесплатного авторизованного удаленного доступа администраторов в режиме свободного времени к информации в информационных системах субъектов предоставления, предприятий, учреждений, организаций, которые принадлежат к сфере их управления, в которых содержится информация, необходимая для предоставления административных услуг», а ч. 8 ст. 9 Закона определяет, что «субъект предоставления получает соответствующие документы или информацию без участия субъекта обращения, в том числе путем прямого доступа к информационным системам или базам данных (реестров) других субъектов предоставления административных услуг, предприятий, учреждений или организаций, относящихся к сфере их управления». Эта норма обязывает органы государственного управления соединиться сетью электронных коммуникационных каналов с другими органами государственного управления, в распоряжении которых находятся документы и базы данных, необходимые для предоставления соответствующих услуг, что определено п. 2 ч. 9 ст. 9 Закона, который предусматривает формирование системы электронного межведомственного взаимодействия, обеспечивающего бесплатный и открытый доступ к информационным ресурсам ведомств. При этом такой доступ должен быть обеспечен соответствующей степенью киберзащиты от незаконной утечки информации.

В целях приведения в соответствие со ст. 20 Закона было принято Постановление КМУ «О внесении изменений и признании такими, что

утратили силу некоторых постановлений Кабинета Министров Украины по вопросам предоставления административных услуг» от 24 апреля 2013 г. № 309 [230], и как следствие этого акта были внесены изменения в Постановление КМУ «Некоторые вопросы предоставления государственных платных (административных) услуг, выдачи документов разрешительного характера» от 1 июля 2009 г. № 724 [97], согласно которому органам государственного управления запрещается передавать полномочия субъектам хозяйствования во время процесса предоставления разрешительных услуг, и в Постановлении КМУ «Об утверждении Методики определения себестоимости платных административных услуг» от 27 января 2010 г. № 66 [247], согласно которому устанавливается размер платы за предоставление услуг с учётом экономически обоснованных затрат.

Нежелание делегировать полномочия остаётся актуальным, несмотря на принятие Распоряжения КМУ «Некоторые вопросы предоставления административных услуг органами исполнительной власти через центры предоставления административных услуг» от 16 мая 2014 г. № 523-р [96], которым частично устранено неоправданное ограничение перечня услуг, которые предоставляются через Центры. Однако, до сих пор остаётся значительная часть административных услуг, которые предоставляются непосредственно ведомствами.

Проблемным вопросом управления системой предоставления административных услуг является упорядочение взымания платы за услуги. Законом определено, что при предоставлении услуг взимается плата, называемая административным сбором (ст. 11), но неконтролируемость платежей и использования средств от предоставления административных услуг остается не регламентируемой по сей день. Сомнения граждан в правомерности платы за административные услуги основываются на утверждении, что государство уже содержит необходимые средства для

предоставления государственных услуг, в том числе и административных [226, с. 177].

Стоит учесть, что плата за административные услуги выполняет две функции: компенсационную (возмещение расходов, связанных с предоставлением государственной услуги) и регулятивную (сдерживания граждан от обращения за административной услугой без действительной необходимости).

Но, например, согласно Закона Украины «О государственной пошлине» от 21 января 1993 г. № 7-93 [233, п. 5 ст. 3], за регистрацию брака взимается сбор в размере 0,05 % необлагаемого минимума доходов, равный 0,85 грн. и согласно Закона Украины «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины» от 6 декабря 2016 г. № 1774-VIII [227] за регистрацию места проживания платежи составляют 13,60 грн., что не оправдывает даже расходов на администрирование таких платежей.

Для субъектов обращения основными проблемами являются часто необоснованные размеры платы, прежде всего из-за «измельчения» одной услуги на несколько отдельных «платных услуг», а также непрозрачность системы оплаты таких услуг. Согласно Закону плата за предоставление услуги взимается с субъекта обращения один раз за всю совокупность действий и решений субъекта предоставления, необходимых для получения услуги, включая стоимость бланков, выписок из реестров, экспертиз, осуществляемых им [225, ст. 11, п. 5]. Однако, на основании Постановления КМУ «Некоторые вопросы предоставления подразделениями Министерства внутренних дел, Национальной полиции и государственной миграционной службы платных услуг» от 26 октября 2011 г. № 1098 [98] для оплаты паспорта гражданина Украины для выезда за границу с субъекта обращения взимаются дополнительные средства за компенсацию расходов на бланк паспорта и на «оформление и выдачу паспорта…», соответственно 120,00 грн. и 87,15 грн.

Подобная двойная оплата административной услуги уже признана неправомерным по решению Верховного Суда Украины от 3 декабря 2013 г., однако подавляющее большинство нормативно-правовых актов остаются не урегулированными.

Подлежит приведению в соответствие проблема терминологического характера платежа за административные услуги. Так как в разных законах или подзаконных актах по-разному называют платежи, которые имеют характер платы за административные услуги: «государственная пошлина», «регистрационный сбор», «лицензионный сбор», «плата» и т.п., а также по-разному определяют и сами размеры платы: в необлагаемых минимумах, у минимальных заработных платах; в абсолютных единицах; в процентном измерении и т.д.

Например, законодательный акт [233] определяет размеры платежа за выдачу паспортных документов и некоторые другие административные услуги и т.п. Еще один пример дублирования или определения дополнительных платежей за действия, которые навязываются при предоставлении административных услуг, установлены Постановлением КМУ [98].

Таким образом, из-за противоречий закреплённых норм про оплату услуг в нормативно-правовых актах различного уровня с субъектов обращения могут взиматься платежи без надлежащих оснований и в необоснованных размерах.

Хаотичность развития законодательства по вопросам оплаты административных услуг целесообразно решить разработкой нового систематизированного законопроекта «Об административном сборе», так как, например, в Законе Республики Польша «О Скарбовом сборе» [418], который максимально полно регулирует:

– чёткое законодательное определение понятия, видов и функций административного сбора;

– порядок оплаты, способа и размера административного сбора;

– перечень размеров административного сбора за конкретные административные услуги, пользующиеся наибольшим спросом среди граждан, размер которых должны периодически пересматриваться;

– вопрос целевого использования средств, поступающих от уплаты административного сбора;

– случаи повышенного размер административного сбора, в случае ускоренного срока предоставления услуги или расходы на почтовые пересылки или курьерскую доставку документов;

– изготовление и издание дубликатов документов, выписок на которых оформляются результаты предоставления услуг и тому подобные «вторичные» услуги.

Отечественными учеными не раз поднимался вопрос о принятии закона об общей административной процедуре согласно европейским стандартам. Именно поэтому еще в 1997 г. Решением КМУ была создана рабочая группа по подготовке проекта Кодекса административных процедур в Украине, но до сих пор этот нормативный акт еще не принят. Один из первых вариантов Административно-процедурного кодекса Украины был подан на рассмотрение ВРУ Кабинетом Министров 29 декабря 2001 г. № 8413, далее в ВРУ последовал проект № 5462 от 29 апреля 2004 г., проект № 2789 от 18 июля 2008 г., проект № 11472 от 3 декабря 2012 г. [301]. Кроме проектов Административно-процедурного кодекса Украины, также разработан МЮУ проект Закона «Об административной процедуре» от 11 декабря 2014 г.

Вопрос о принятии закона, направленного на регулирование административных процедур поднимается и в «Стратегии реформирования государственного управления Украины на 2016 – 2020 годы» от 24 июля 2016 г. № 474-р [328], в которой отдельным пунктом рассматриваются проблемы предоставления административных услуг, специфика реализации услуг по сфере их предоставления. Законодательным субъектам

целесообразно было бы изучить специфику потребностей каждого региона, так как унификация нормативно-правового регулирования процедуры имеет большое значение для системы предоставления административных услуг. При этом следует имплементировать стандарты Совета Европы и опыт европейских стран о порядке принятия административных актов. Особо стоит отметить для анализа отдельные нормативно-правовые акты, регулирующие порядок осуществления административных процедур, приняты в странах – членах ЕС, в частности, в Германии, Австрии, Польши, Швеции и Нидерландах.

К основополагающим нормативно-правовым актам, регламентирующих взаимоотношения в сфере предоставления административных услуг во Франции, следует отнести следующие: Хартию о государственных услугах, Циркуляр о подготовке и реализации реформы государственных и общественных услуг, Циркуляр о образцовом характер государства в условиях устойчивого развития при предоставлении государственных услуг и работе государственных институтов.

Хартия государственных услуг Франции определяет базовые принципы предоставления государственных услуг, в том числе и административных, к которым относятся: прозрачность и ответственность; простота и доступность; привлечение граждан к участию; доверие и надежность.

Хартия «Марианна» является одним из краеугольных документов, регулирующих взаимоотношения между органами публичного управления и гражданами во Франции, в которой закреплены основные принципы, стандарты и подходы к нормативно-правовому регулированию взаимоотношений между государством и гражданами. Особо стоит отметить пять основных обязательства, которые возлагаются на органы публичного управления, для того, чтобы предоставлять гражданам качественные услуги, среди которых: обеспечение доступности гражданам к органам публичного управления; отзывчивый и любезный прием граждан; полнота и ясность

ответов на запросы граждан в установленные сроки; мобильная реакция на жалобы граждан; мониторинг мнения граждан для эффективности деятельности органов публичного управления.

В Германии (далее – ФРГ), приоритетным направлением нормативно-правового регулирования являются отношений между органами публичного управления и гражданами, а потому правовые нормы, закрепленные в Законе «Об административной процедуре ФРГ», распространяют свое действие на процедуру предоставления административных услуг [338, с. 178]. Кроме Закона «об административной процедуре ФРГ», нормативно-правовое регулирование в сфере предоставления административных услуг частично осуществляется Положением об административных договорах ФРГ, Положением об административных судах ФРГ и значительным количеством актов органов публичного управления, которые имеют подзаконный характер.

В последнее время нормативно-правовое обеспечение сферы предоставления административных услуг в ФРГ содержит несколько недостатков, что не соответствует международным тенденциям регулирования отношений между органами публичного управления и гражданами, соответственно требует совершенствования путем внесения определенных изменений. В частности, М. Фелинг отмечает, что совершенствование требуют процедура обжалования административных актов.

Подобной пробел присутствует и в украинском законодательстве, в частности профессор А. Карпенко акцентирует внимание на п. 2 ст. 19 Закона где указывается, что «действия или бездействия должностных лиц, уполномоченных в соответствии с законом предоставлять административные услуги, администраторов могут быть обжалованы в судебном порядке, установленном законом», но механизм реализации такой процедуры не определен [130]. Учитывая вышеизложенное, особую актуальность

приобретает использование внесудебного обжалования решений органов государственного управления относительно процесса и результатов оказания административных услуг.

Для регулирования предоставления публичных, в том числе административных, услуг в Великобритании особое значение имеет принятие Хартии гражданина, основными положениями которой являются: установление чётких стандартов; предоставление консультаций гражданам для получения услуг; создание соответствующих независимых инспекций для проверки соблюдения органами публичного управления стандартов предоставления услуг; мотивация органов публичного управления соблюдать стандарты предоставления услуг, закрепленных в Хартии; открытость; недопущение дискриминации; предоставление услуг на языках национальных меньшинств там, где существует в этом необходимость; доступность; обеспечение надлежащего возмещения, когда услуга предоставлена несоответствующего качества; создание механизма удовлетворения жалоб через систему местных судов [386, с. 4-5].

Дж. Садлер отмечал, что «общество Великобритании имело возможность ознакомиться с мероприятиями и этапами программы, с перечнем ответственных служащих. Указанные меры позволили Великобритании за два года сократить срок выдачи удостоверения личности с 90 до 15 дней, а британская служба занятости при внедрении стандартов и системы управления по результатам увеличила объем предлагаемых рабочих мест на 40%, причём ресурсы сокращались на 2 – 3 % в год» [309, с. 52].

Особый интерес для украинской практики представляет нормативное регулирование Бельгии, в которой отсутствует единый кодифицированный акт, который бы осуществлял регулирование процесса предоставления административной услуги органами публичного управления. Однако, наличие правовых норм в отдельных нормативно-правовых актах не создает барьеров для деятельности органов публичного управления.

Взаимоотношения между органами публичного управления и гражданами в Бельгии регулируются Хартией потребителей государственных услуг, Актом о решении публичной администрации и др.

Нормативно-правовое регулирование сферы предоставления административных услуг в Швеции осуществляется, прежде всего Законом об административной процедуре [394, с. 1]. Правительство Швеции разработало «Национальную стратегию совместимости» [416, с. 2], которой предусмотрены мероприятия по реализации электронного управления, обеспечение организационной, семантической и технической совместимости, правового взаимодействия между органами публичного управления.

Отдельное внимание стоит уделить странам постсоветского пространства, например, Польше, которая относительно недавно прошла путь адаптации и гармонизации национального законодательства к законодательству ЕС [204, с. 1].

Сферу предоставления административных услуг в Польше регулирует закон «О правилах реформирования государственного управления» [424], «О местном самоуправления Республики Польша» [429], «Об уездные управы Республики Польша» [430], «О государственных закупках» [423], «О разделении задач и обязанности «связей между муниципальными органами власти и государственного управления и внесения изменений в некоторые законы» [421] и другие.

Регулирование взаимоотношений в других государствах – членах ЕС, в частности, в Испании осуществляется Законом «О надзоре за соблюдением качества услуг органов государственной власти», в Португалии – Хартия соблюдения качества при предоставлении государственных услуг, в Австрийской Республике – Общий закон об административной процедуре, в Нидерландах – Акт общего административного права.

Итак, анализ международных тенденций нормативно-правового регулирования сферы предоставления административных услуг позволяет

сделать вывод, что в законодательных и нормативных актах государств наблюдается лишь закрепление основных принципов взаимоотношений органов власти и гражданина на основе их взаимной ответственности. Регулирование всего спектра административно-процедурных отношений, в том числе и сферы административных услуг, осуществляется в рамках этих нормативно-правовых актов. Однако, указанные акты занимают одно из основных мест в структуре административного законодательства государств.

В контексте развития нормативного обеспечения управления системой предоставления административных услуг в Украине стоит отметить рекомендательные и обязательные акты ЕС, подлежащие имплементации в украинское законодательство на основании Соглашения об ассоциации. С этой целью Правительством разрабатываются планы мероприятий по имплементации отдельных директив, например «План имплементации Директивы 98/84/ЕС Европейского Парламента и Совета о правовой защите услуг, базируются или содержат условный доступ и Директивы 2000/31/ЕС Европейского Парламента и Совета о некоторых правовых аспектах услуг информационного общества, в частности электронной коммерции на внутреннем рынке» [102].

Отметим, что нормативно-правовое обеспечение системы в современных условиях регламентируется не в полном объёме. Закон определяет отдельные границы управления системой, а именно Центров и Портала, формирование перечней и реестров, административного сбора и т.п.

Формируя новые взаимоотношения между субъектами обращения и органами государственного управления, в которых права и свободы граждан являются приоритетными, необходимо создать соответствующие условия, при которых система позволит их реализовать. Выполнение данного требования предусмотрено [290].

Учитывая, что приоритетными направлениями совершенствования управления системой является:

– создание действенной информационно-технологической инфраструктуры межведомственного взаимодействия, которая должна обеспечивать получение информации, необходимой для предоставления услуг, и беспрепятственное взаимодействие между базами данных других органов государственного управления в автоматическом режиме;

– обеспечение интероперабельности информационно-коммуникационных систем межведомственного взаимодействия с информационно-коммуникационными системами и базами данных (реестров) других органов государственного управления и определения на законодательном уровне требований обязательного подключения к указанной системе всех информационно-коммуникационных систем и баз данных (реестров) органов государственного управления;

– формирование информационно-технологической инфраструктуры, путем интегрирования государственных информационных систем органов государственного управления, государственного учреждения «Правительственный контактный центр» и обеспечение дальнейшего функционирования и совершенствования этой инфраструктуры, вполне обоснованной является проблема для органов государственного управления как на региональном так и на местном уровнях, что только бюджетных средств будет недостаточно для обеспечения выполнения требований законодательства. В то же время Закон определяет, что финансовое и иное обеспечение деятельности органов государственного управления по предоставлению административных услуг осуществляется исключительно за счёт Государственного бюджета Украины, соответствующих местных бюджетов [225, ч. 1 ст. 18], это, в частности, делает невозможным использование механизмов государственно-частного партнёрства с целью дополнительного финансирования и развития информационно-технологической инфраструктуры для предоставления административных услуг в электронном виде.

Таким образом, развитие электронного управления системы предоставления административных услуг ограничивается еще и бюджетным финансированием. И даже международная техническая помощь теперь возможна исключительно опосредованно через бюджет, следовательно международные проекты непосредственного обеспечения организации предоставления административных услуг оказываются незаконными.

Все это отнюдь не способствует эффективной и быстрой трансформации системы предоставления административных услуг в электронный вид.

Итак, принятие Закона «Об административных услугах» послужило стартом для внедрения технологий электронного управления в систему, а именно официальных сайтов, электронной почты, портала и др., что на сей день следует считать обязательной составляющей деятельности органов государственного управления. Однако, трансформация деятельности органов государственного управления в электронный вид ограничена коллизионным характером законодательства с одной стороны и бюджетным финансированием с другой, что не способствует быстрому внедрению и эффективному функционированию системы предоставления административных услуг.

2.3 Электронные технологии в управлении системой предоставления административных услуг

Одной из наиболее характерных черт любого современного гармонично развивающегося государства является электронное управление. Практика использования термина электронное управление не разграничивает понятия субъект управления, то есть три ветви власти, с формами, процессами и технологиями управления [322, с. 22], что представляется не верным, так как использование ИКТ в деятельности государства не является

первоочередной целью. С другой стороны, электронное государство не возможно рассматривать отдельно от автоматизированных процессов государственного управления, так как электронное государство не является дополнением или аналогом традиционного государства, поскольку предназначено для взаимодействия посредством технологий электронного управления повышать эффективность всей системы государственного управления, в частности управление системой предоставления административных услуг.

Внедрение электронных технологий управления системой предоставления административных услуг позволит трансформировать её в электронный вид, а также предоставлять административные услуги дистанционно всем субъектам обращения. Наличие полноценно функционирующего электронного управления является не только показателем причастности государства к мировому информационному обществу, но и одним из главных универсальных инструментом стабилизации социальных систем, в частности системы предоставления административных услуг, и дальнейшего её всестороннего развития.

Большой вклад в исследование теоретических основ технологий электронного управления сделали такие ученые, как А. Белл, М. Бонэм, М. Боунс, С. Зуридис, С. Клифт, С. Бурас, Н. Катрис, П. Норрис и др.

В отечественной научной литературе исследованию проблематики электронного управления, его характеристик и состояния внедрения в практическую деятельность органов государственного управления посвящены работы таких ведущих ученых, как М. Демкова, Д. Дубова, С. Дубова, А. Журавлева, И. Клименко, С. Кузнецова, К. Линева, А. Митченко, С. Писковеца, И. Погребняка, В. Шеверда и др.

Становление этой концепции началось в 70-х гг., посредством которой произошла модернизация традиционной парадигмы иерархического государственного управления, основанной на приказах, контроле и

подчинении на управлении с помощью электронных технологий, что позволило органам государственного управления осуществлять иерархично-сетевое взаимодействие.

Сегодня система предоставления административных услуг трансформируясь в электронный вид, в первую очередь путём введения электронных форм взаимодействия, наполняется всевозможными электронными технологиями, а именно: портал административных услуг, официальными сайтами субъектов предоставления административных услуг, информационной системой «Электронное Правительство», системой электронного документооборота, система идентификации и аутентификации и т.д., которые можно рассматривать как компоненты информационно-технологической инфраструктуры системы предоставления административных услуг.

Один из основателей Твиттера С. Биз утверждает, что «современные высокотехнологичные проекты должны служить одной цели: упрощать пользователям любые их действия в повседневной жизни». Соответственно, информационно-технологическая инфраструктура системы предоставления административных услуг, по своей функциональной предназначенности полагается осуществлять взаимодействие субъектов обращения и субъектов предоставления, делая этот процесс простым и доступным для граждан и бизнеса.

Не углубляясь в поиски истины что такое информация, есть она как таковая или это абстракция, можно уверенно констатировать, что она стала частью повседневного мира современного человека. В 1957 г. К. Штейнбух под термином «информатика» определил деятельность связанную с тем, что информацию можно извлекать, преобразовывать из одной информации в другую, например, перекодировать с одного языка на другой, накопить в базе данных или передать. Отсюда следуют четыре основополагающие функции: извлечь, преобразовать, сохранить и передать.

Таким образом можно говорить о двух видах технологий по работе с информацией: «hard» – техническое обеспечение и «soft» – технологическое обеспечение к нему.

Экономист Дж. Гэлбрейта [57, с. 14], излагая понятие технологии трактует его как совокупность приёмов развития и применения систематизированных научных знаний в практических задачах. Учёный подчеркивает особое значение знания как основы технологического развития, а также определяет практическую направленность знания на организацию предоставления услуг. Популяризацию термин «технология» в сферах общественной жизни получил благодаря синтезу науки и производства [30].

Полисемичность термина «технология» позволяет предполагать под ним: «науку о способах, процессах и методах многоразового получения конечного результата; другие акцентируют внимание на организации и цели деятельности, а третьи считают, что технология – это использование научного знания для определения эффективных путей и способов выполнения какой-либо работы» [330]. Для определения содержательного наполнения термина «технология», которое в наиболее полной мере отобразит цели нашего исследования, обратится к его основным чертам, среди которых стоит выделить:

– разграничение, разделение, расчленение процесса на внутренне связанные между собой этапы, фазы, операции;

– координированность и поэтапность действий, направленных на достижение искомого результата;

– предполагает однозначность выполнения включённых в неё процедур и операций [330, с. 44-47].

Итак, совокупность взаимосвязанных и взаимозависимых процессов, методов, технологий «харда» и «софта», обеспечивающих высокую скорость извлечения, преобразования, сохранения и передачи потока документов, а

также позволяющие снижать транзакционные издержки эксплуатации информационных систем, реализующих электронный документооборот, обозначим – информационной технологией.

Технической основой современных информационных технологий являются технологии коммуникационного обеспечения, посредством которых реализуется одна из основных функций управленческой деятельности – организации внутренней работы и межведомственного взаимодействия.

Предлагаем, совокупность информационных и коммуникационных технологий, внедрённых и используемых в государственно-управленческой деятельности, направленной на предоставления административных услуг в электронном виде, определить, как электронные технологии управления.

Сфера предоставления административных услуг в странах развитого Запада характеризуется длительной историей и множеством положительных практик внедрения электронных технологий и построения информационно-технологических инфраструктур предоставления административных услуг своим гражданам. Небольшой экскурс позволит понять целесообразность использования электронных технологий для совершенствования управления системой предоставления административных услуг в Украине.

В большинстве государствах – членах ЕС внедрена централизованная информационно-технологическая инфраструктура, удовлетворяющая концепцию one-stop-shop, для повышения качества процесса предоставления административных услуг. Как отмечается в [387, с. 1] «важным направлением деятельности в развитии электронных административных услуг являются электронные платформы услуг органов публичного управления. Как правило такой платформой выступает портал, созданный для того, чтобы позволить субъектам обращения использовать электронные государственные услуги, предоставляемые органами публичного управления».

Особое внимание стоит обратить на использование информационно-технологической инфраструктуры в сфере предоставления административных услуг во Франции. В частности, «единое окно» мэрии Парижа [399], через которое предоставляется значительное количество электронных услуг. Граждане-субъекты обращения могут зарегистрироваться на сайте, создав свой личный электронный кабинет, и соответствующие административные услуги формируются относительно жизненных циклов человека. Например, «сервис информирования семьи», посредством которого молодые родители могут воспользоваться всеми необходимыми услугами, не только административными – от регистрации рождения ребёнка, до «формирования электронного досье на ребёнка, в котором содержатся все необходимые данные, касающиеся ребёнка» [422, с. 1]. Параллельно функционирует общегосударственный портал предоставления услуг органами публичного управления, который в месяц удовлетворяет более четырех миллионов субъектов обращения [433, с. 1].

Примером для подражания является предоставление административных услуг в Бельгии, где существует электронная платформа, которая содержит ссылки на региональные и муниципальные информационные сервисы. Бельгийская инфраструктура предоставления электронных услуг предусматривает возможность осуществления регистрации с помощью персональной карты, которая позволяет загрузить часть данных из общего реестра, подать все необходимые документы он-лайн, а также получить он-лайн такие услуги как справка о месте проживания, справка о составе семьи и карта местного жителя, выдержки из реестров полиции, талоны для парковки, свидетельства о рождении, брака, развода и т.д. [379, с. 1].

Достижением бельгийской практики электронного управления сферой предоставления административных услуг стоит считать единую базу данных о гражданах. С введением персонального идентификационного кода большая

часть необходимой информации загружается автоматически. В Бельгии практически все услуги можно получить он-лайн [372, с. 1].

В Великобритании услуги, предоставляемые органами публичного управления, сгруппированы для удобства субъектов обращения в группы и размещены на «объединённом сервисе административных органов», с помощью которого можно получить он-лайн следующие услуги: получение льгот; регистрация рождений, смертей, браков; услуги в сфере бизнеса и предпринимателей; услуги на получение гражданства или права на постоянное проживание в Великобритании; услуги в сфере политических прав; услуги в сфере судов и полиции; услуги в сфере права собственности; услуги в сфере иммиграции. Отдельно предоставлен сервис сгруппированных услуг для людей с ограниченными физическими возможностями [397, с. 1].

Данный сервис яркий пример электронного управления сферой услуг, большинство которых можно получить дистанционно. Также в Великобритании действует разветвлённая сеть «универсамов услуг», получившие название «One Stop Services».

В Германии особое внимание уделяется электронному управлению для упрощения процедур регистрации малого и среднего бизнеса. В частности этому служит разработанный информационно-технологический сервис «BundOnline2005» [377, с. 1].

Специальный портал предоставления электронных административных услуг для бизнеса разработан в Швеции, основной целью которого является упрощение процедур для открытия бизнеса. Для регистрации предпринимательской деятельность вводится персональный идентификационный код субъекта обращения, характеристика предпринимательской деятельности, которой планирует заниматься лицо, и взимается регистрационный сбор с лицевого счета [435].

С помощью информационно-технологического сервиса предоставления административных услуг населению «Norge.no» была осуществлена значительная работа по совершенствованию сферы предоставления административных услуг в Норвегии. С помощью сервиса предоставляются сгруппированные в соответствии с жизненными ситуациями услуги: рождение ребёнка и оформления отцовства, смерти и наследования, женитьба, оформление развода, смена места жительства и т.п. [417, с. 1].

Ярким, но неудачным примером децентрализованного воплощения электронного управления является Финляндия, которая функционируя в духе разнообразия информационных систем, через несколько лет была вынуждена потратить 60 млн. евро на формирование единой инфраструктуры предоставления электронных административных услуг субъектам обращения.

Отечественная практика электронного управления системой предоставления административных услуг не имеет подобного уровня функциональности как в европейских странах, однако это не оправдывает халатное отношение со стороны правительства к возможностям современных электронных технологий.

При трансформации системы предоставления административных услуг в электронный вид Украина взяла за основу модель централизованного предоставления административных услуг, при которой максимально упрощаются процессы и процедуры их предоставления и в которой правительство является целостным субъектом предоставления.

Не смотря на международные тенденции и динамичные процессы развития электронных технологий, позволяющих органам государственного управления реализовать новые эффективные подходы к организации внутреннего и межведомственного документооборота и взаимодействия, продолжается работа с документами и информацией, преимущественно в бумажном виде, что значительно усложняет оперативный обмен

информацией в процессе предоставления административных услуг, принятия государственно-управленческих решений, информирования граждан и т.д.

В этом контексте образцовыми примерами электронного документооборота является парламент Шотландии и Сенат Нидерландов, которые полностью отказались от бумажных носителей, и весь документооборот осуществляют в электронном виде.

Электронное взаимодействие субъектов предоставления предусматривает как обмен электронными документами, так и возможность получения электронных данных из реестров и баз данных других субъектов предоставления в автоматизированном режиме в соответствии с запросами и полномочиями этих органов.

В практическом смысле введение электронного взаимодействия субъектов предоставления предусматривает возможность:

– передачи и получения органами государственного управления организационно-распорядительных документов в электронной форме;

– автоматизированного обмена электронными данными и сведениями между информационными системами органов государственного управления;

– автоматизированного доступа органа государственного управления к информационным системам других органов государственного управления в соответствии с полномочиями.

Таким образом, совокупность процессов, связанных с созданием, обработкой, отправлением, передачей, получением, хранением, использованием и уничтожением электронных документов и сведений должна быть переведена в электронную форму с предоставлением таким процессам юридической значимости и правовой силы.

Анализ европейского опыта построения национальных систем электронного управления свидетельствует о наличии единого сложившегося подхода к разработке инфраструктуры или показательной модели е-

управления, центральным элементом которой определяется система межведомственного электронного взаимодействия.

Достижение интероперабельности и обеспечения электронного взаимодействия различных информационных систем субъектов предоставления определено одним из главных приоритетов Цифровой повестки дня для Европы – 2020 и Европейского плана действий в сфере э-управления на 2011 – 2015 гг. как необходимого условия для формирования единого цифрового рынка Европы и предоставления трансграничных услуг.

Задачи по обеспечению электронного взаимодействия определяются одним из главных приоритетов, начиная с Закона «Об Основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007 – 2015 года» [283], Концепции развития электронного управления (утратил силу) [292] и Стратегии развития информационного общества в Украине [297]. Впрочем, намеченные задачи по сей день в большинстве случаев носят декларативный характер.

В Концепции развития э-управления чётко отмечается, что внедрение электронного документооборота является важной составляющей развития э-управления. Следует отметить, что с развитием электронных технологий, позволяющих осуществлять э-управление электронным документооборотом распространяется на все сферы деятельности государства и обеспечивает взаимодействие между всеми ветвями власти и субъектами предоставления всех уровней, а также субъектами предоставления и бизнес-структурами, субъектами предоставления и гражданами. При этом такое взаимодействие выходит за пределы обмена только документами и сведениями, и возникает необходимость обмена данными в различных её формах и применениях, что, безусловно, является более сложным в организационном, научном, техническом и технологическом смысле.

Первые реальные шаги по построению информационно-технологической инфраструктуры электронного взаимодействия сделаны в

2013 г, путём одобрения Концепции создания и функционирования информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов [155] и утверждения комплексного плана реализации этой Концепции, предусматривающего разработку ряда нормативно-правовых и технических документов, необходимых для достижения интероперабельности и обеспечения электронного взаимодействия различных информационных систем.

Впрочем, сегодня разработанный план требует уточнения и доработки из-за невыполнения. Поскольку разработка и использование информационно-технологической инфраструктуры субъектов предоставления характеризуется слабой координированностью, отсутствием постоянства и согласованности, что снижает эффективность, результативность и гибкость э-управления. Как результат, субъектами предоставления административных услуг, внедрено значительное количество разнородных электронных сервисов, в том числе ведомственных реестров, внутриведомственных систем электронного документооборота, систем автоматизации типичной деятельности и систем поддержки принятия управленческих решений, которые не совместимы между собой, используют различные технологии, стандарты и форматы.

Сейчас в органах государственного управления Украины работает более семисот различных информационных систем. При этом необходимо отметить факт отсутствия Национального реестра информационных систем органов государственного управления, несмотря на целый ряд решений Президента Украины, правительства и парламента по его созданию и обеспечению функционирования.

Выше изложенное привело к значительным трудностям в организации электронного взаимодействия между многочисленными внедрёнными информационными системами, а отсутствие обязательных требований (стандартов, форматов) и единого национального координатора в этой сфере

привело к установлению отдельными центральными органами государственного управления собственных правил электронного взаимодействия информационных систем, разработанных под конкретную неотложную задачу и не совместимые между собой.

Так, например, на сегодня только Государственной фискальной службой Украины (далее – ГФСУ) утверждён десяток различных протоколов по обмену информацией электронными сервисами с другими органами государственного управления. Также подобные правила для собственных нужд электронного взаимодействия установлены Министерством социальной политики Украины, Государственной казначейской службой и другими.

Для решения проблемы электронного взаимодействия между ведомственными информационными системами с 2012 г. в Украине интегрируется Система электронного взаимодействия органов государственного управления, которая должна обеспечить создание единой информационно-технологической инфраструктуры для обмена, обработки и хранения организационно-распорядительных электронных документов и создать предпосылки для перехода на единогосударственный электронный документооборот. Предполагается, что независимо от наличия или отсутствия в ведомстве внутреннего сервиса электронного документооборота, упомянутая выше система позволит интегрировать к ней все юридически значимые организационно-распорядительные документы всех центральных и местных органов государственного управления.

В настоящее время вялотекущее внедрение системы сопровождается критическим количеством замечаний от органов государственного управления, в основном это вопросы технологического совершенства системы и нерешённость вопроса имущественных прав.

Ко всему прочему, начата работа по созданию единой системы электронного взаимодействия информационных систем, которая должна обеспечить автоматизированный обмен данными различных

информационных систем органов государственного управления и решать вопросы совместимости этих сервисов.

Также следует отметить формирование информационной системы «Электронный парламент», которая должна объединить все существующие базы данных Верховной Рады Украины и систему «Электронный суд» для обмена электронными документами между судами и участниками судебного процесса.

Структурированной единицей информации, предназначенной для восприятия, оформленной и зафиксированной в определённом порядке с соблюдением формы его подачи и формированием обязательных признаков, таких как функциональность, санкционированность и регистрированность называется документом [239].

При письменном оформлении документа важной составляющей является его подписание. Именно подпись является гарантией законности осуществляемого и условием предоставления документу юридической силы.

Развитие электронных технологий, обусловило возникновение электронного документа и электронной подписи, которые стремительными темпами пронизывают хозяйственную деятельность высокоразвитых стран.

На сегодня в мире существует много вариаций идентификации и аутентификации, которые в первую очередь стоит различать по уровню защищенности, сферы применения и методам их осуществления. Однако, в украинской практике наиболее дискуссионным и неоднозначным в необходимости использования является разновидность электронной подписи, а именно электронно-цифровая подпись.

В этом контексте, обратим внимание, на суть содержания этих подписей. Если электронная подпись не более чем данные в электронной форме, основным предназначением, которой есть идентификация субъекта обращения электронных данных. То электронно-цифровая подпись это данные, полученные посредством криптографического преобразования

набора электронных данных, что в первую очередь, позволяет верифицировать целостность документа, а также идентифицировать субъекта обращения.

При необходимости наличия бумажного варианта электронного документа, подлинность копии заверяют центры сертификации электронных ключей согласно действующему законодательству [239, ч. 6 ст. 7; 258]. Полученная иным путем бумажная копия электронного документа, например, применение считывающих устройств или использование функции принтскрина электронного документа, не кодируется и может использоваться исключительно для неформального электронного документооборота.

Ко всему прочему, согласно [239, ч. 3 ст. 6] возможно и параллельное существование идентичных по информации и реквизитам электронного документа и бумажного оригинала, с одинаковой юридической силой.

Сторонники электронно-цифровой подписи, утверждают, что она призвана узаконить дистанционное предоставление административных услуг, чем позволяет значительно экономить время и объем бумажного документооборота. Соответственно, можно сделать вывод, что данный вид электронной подписи, во-первых, имеет широкую сферу применения, в частности, в бизнесе, банковской и таможенной сфере, при электронном обращении к субъектам предоставления административных услуг. Во-вторых, при использовании электронно-цифровой подписи, не имеет значения в государственных или в бизнес структурах, происходит значительное сокращение объема бумажного документооборота. В третьих, обеспечивает защиту целостности документа.

Однако, электронную подпись как и любое другое новшество в Украине, ставит под сомнение её применение законодательство Украины, предусматривающее несколько условий при которых электронная подпись может быть аналогична к собственноручной. Соблюдение подобных условий требует усиленного сертификата, который международным

законодательством не определён. Из этого следует, что при использовании электронной подписи для осуществления международных договоров между юридическими или физическими лицами, в которых одна сторона находится в пределах Украины, будут возникать разногласия, и в случае возникновения конфликтной ситуации будет сложно принять решение о законности данного документа.

В зону риска следует отнести и место хранения такой подпись, например, флеш-карту, потерю или похищение которой не возможно исключить, и как следствие позволяет сделать определенные действия в пользу третьих лиц без реальной согласия лица, в отличие от подписи, которая осуществляется собственноручно и является неотделимой от автора.

Электронная подпись с величайшим трудом получает распространение в украинском бизнес секторе, причиной этому выступает зарегулированность данной сферы.

Несмотря на значимость электронно-цифровой подписи для электронного документа, Закон «Про электронно-цифровую подпись» предусматривает возможность использования других видов электронных подписей, например Mobile ID или Bank ID, которые активно используются во всех странах мира.

Учитывая вышеизложенное, можно определить следующие основные проблемы интеграции электронного взаимодействия субъектов предоставления административных услуг:

– наличие большого количества разнородных унаследованных и внедренных информационных систем субъектов предоставления, которые не предназначены для электронного взаимодействия. Субъекты предоставления в процессе децентрализации, не координируя свои действия и не придерживаясь общих правил, сформировали внутренние информационные системы, которые совсем не согласуются ни технически, ни нормативно;

– низкое качество информационных систем субъектов предоставления, так как подавляющее большинство сервисов введены в эксплуатацию с нарушением требований действующего законодательства относительно проектирования, разработки и функционирования таких сервисов, а также требований по защите информации;

– отсутствие единых идентификаторов, которые связывают однотипную информацию в различных информационных системах, что приводит к значительным трудностям на этапе достижения организационно-правовой и семантической интероперабельности информационных систем;

– отсутствие минимальных требований к интероперабельности информационных систем субъектов предоставления, на этапе проектирования и разработки не позволяет учитывать дальнейшее электронное взаимодействие своих сервисов с внешними сервисами;

– неопределенность единых требований к электронному взаимодействию электронных сервисов (форматы, стандарты, порядок) субъектов предоставления, отсутствие которых позволяет создавать отдельные ведомственные, а кое-где и региональные системы электронного взаимодействия, которые представляют проблематичность в совместимости между собой;

– отсутствие единой функционирующей системы электронного взаимодействия, функционирование которой обеспечит автоматизированный обмен информацией из электронных сервисов субъектов предоставления по стандартизированным правилам;

– недостаток базовых государственных электронных реестров, таких как демографический реестр и реестр адресов.

Отдельно можно отметить проблемы, связанные с нормативной неопределённостью процессов хранения (архивирования) электронной документации, ведомственной закрытостью и нежеланием присоединять свои сервисы к системе электронного документооборота.

Для повышения результативности от внедрения электронных технологий управления системой предоставления административных услуг необходимо осуществить оценку их и взаимодействия, а потому автором предложено прибегнуть к методам оценивания взаимодействия.

Для оценивания взаимодействия электронных технологий предлагаем использовать методику, предложенную Д. Полищуком [216], для интерактивного оценивания сложных иерархично-сетевых систем, которая позволит оценить состояние и качество взаимодействия электронных технологий управления процессом предоставления административных услуг на уровне функционирования таких компонентов системы как электронные документы, ведомственные информационные системы и электронные коммуникационные каналы, на основании анализа их взаимодействия. Данная методика позволит определить компоненты системы, состояние которых требует первоочередного внимания для полноценного функционирования единой информационно-технологической инфраструктуры системы. Для повышения результативности которой, необходимо, чтобы результаты мониторинга позволяли осуществлять точный прогноз поведения инфраструктуры и проявляли наиболее проблемные компоненты, которые нужно совершенствовать в первую очередь.

Оценивание взаимодействия электронных технологий управления системы предоставления административных услуг, предлагаем осуществлять на уровне таких компонентов, как электронный документ $S_i, i=\overline{1,I}$, процесса [P_0, P_N], последовательность процедур $P_n, n=\overline{1,N}$, и электронного коммуникационного канала, соединяющего их и посредством которого осуществляется электронное взаимодействие $D_n=(P_n, P_{n+1}), n=\overline{1,N-1}$). Здесь I – количество электронных документов, которые проходят процесс [P_0, P_N] за определенный промежуток времени. Предположим, что процесс предоставления административной услуги является полностью детерминированным, то есть имеет определённую очерёдность действий,

которая регламентируется законодательством, позволяющих осуществлять обмен информацией в электронном виде между двумя и более информационными системами, входящими в единую информационно-технологическую инфраструктуру системы предоставления административных услуг.

Препятствием осуществления электронного взаимодействия, направленного на реализацию процесса предоставления административной услуги в электронном виде, является ряд причин, во-первых отсутствие технологии совместимости информационных систем, то есть неудовлетворительное состояние электронного коммуникационного канала, во-вторых, несоответствие формата электронного документа и принимающей информационной системой, то есть неудовлетворительное состояние электронного документа, в-третьих, отсутствие информационной системы, то есть неудовлетворительное состояние информационной системы. Из перечисленных причин только первая, отсутствие технологии совместимости касается непосредственно состояния электронного коммуникационного канала.

Задержка электронного документа на определённой процедуре в процессе предоставления административной услуги в электронном виде, может быть вызвана неудовлетворительным состоянием информационной системы, несоответствием формата электронного документа и информационной системы, отсутствием информационной системы для определённой процедуры. В этом случае, препятствием осуществления электронного взаимодействия является неподдерживание формата электронного документа информационной системой, то есть влияет непосредственно организационный аспект информационно-технологической инфраструктуры системы.

Проблемы такого характера, как технологическая несовместимость при осуществлении электронного документооборота, затрудняют работу всей

системы предоставления административных услуг. Более того, они обусловливают дестабилизацию электронного документооборота и имеют негативное влияние на пути построения единой информационно-технологической инфраструктуры системы предоставления административных услуг. Основной целью оценивания является выявление и локализация именно таких факторов.

Обозначим через T^0 минимальный промежуток времени, который учитывает периодичность электронного документооборота процессом [P_0, P_n]. Пусть T_j – период продолжительностью T^0 с порядковым номером j, $j = \overline{1, J}$, $T^J = JT^0$.

Будем считать, что оценка $e(S_i, P_n, T_j)$ качества проведения процедуры P_n с электронным документом S_i за период T_j равна:

$$5, если\ t_{i,n}^{c,r} = t_{i,n}^{c,\min}, \qquad (2.1)$$

где: $t_{i,n}^{c,\min}$ – минимально возможное время проведения процедуры P_n с электронным документом S_i;

$t_{i,n}^{c,r}$ – реальное время проведения процедуры P_n, $n = \overline{1, N}$ для обработки электронного документа S_i;

то есть во время проведения процедуры не возникло никаких задержек, процедура максимально оптимизирована, что позволяет восполнить, возможно, имеющиеся прежние задержки;

$$4 + (t_{i,n}^{c,r} - t_{i,n}^{c,g}) / (t_{i,n}^{c,\min} - t_{i,n}^{c,g})\ если\ t_{i,n}^{c,r} \in (t_{i,n}^{c,\min}, t_{i,n}^{c,g}], \qquad (2.2)$$

где: $t_{i,n}^{c,g}$ – время проведения процедуры P_n с электронным документом S_i согласно нормативно установленному сроку;

то есть во время проведения процедуры не возникло никаких задержек, процедура частично оптимизирована, что позволяет частично восполнить, возможно, имеющиеся предыдущие задержки;

$$3 + (t_{i,n}^{c,g} + t_{i,n}^{s,g} - t_{i,n}^{s,\min} - t_{i,n}^{c,r}) / (t_{i,n}^{s,g} - t_{i,n}^{s,\min}),\ если\ t_{i,n}^{c,r} \in (t_{i,n}^{c,g}, t_{i,n}^{c,g} + (t_{i,n}^{s,g} - t_{i,n}^{s,\min})], \qquad (2.3)$$

где: $t_{i,n}^{s,g}$ – время, которое отводится на передачу электронного документа S_i электронным коммуникационным канал D_n согласно нормативно установленному сроку;

$t_{i,n}^{s,\min}$ – минимально допустимое время передачи электронного документа S_i электронным коммуникационным каналом D_n;

то есть задержку документа во время проведения процедуры P_n необходимо восполнить во время передачи электронным коммуникационным каналом на следующую процедуру;

$$2,\ \text{если}\ t_{i,n}^{c,r} < t_{i,n}^{c,g} + (t_{i,n}^{s,g} - t_{i,n}^{s,\min}), \qquad (2.4)$$

то есть задержку электронного документа во время проведения процедуры P_n невозможно восполнить во время передачи электронным коммуникационным каналом. В этом случае $i = \overline{1,I}$, $n = \overline{1,N}$, $j = \overline{1,J}$.

Будем считать, что оценка $e(S_i, D_n, T_j)$ качества передачи электронного документа S_i электронным коммуникационным каналом D_n за период T_q равна:

$$5,\ \text{если}\ t_{i,n}^{s,r} = t_{i,n}^{s,\min}, \qquad (2.5)$$

где: $t_{i,n}^{s,r}$ – 6 реальное время, за которое электронный документ S_i проходит электронный коммуникационный канал D_n, $n = \overline{1,N-1}$, $i = \overline{1,I}$;

то есть время передачи электронного документа электронным коммуникационным каналом максимально восполняет предыдущие задержки передачи;

$$4 + (t_{i,n}^{s,r} - t_{i,n}^{s,g})/(t_{i,n}^{s,\min} - t_{i,n}^{s,g}),\ \text{если}\ t_{i,n}^{s,r} \in (t_{i,n}^{s,\min}, t_{i,n}^{s,g}], \qquad (2.6)$$

то есть время передачи электронного документа электронным коммуникационным каналом частично восполняет предыдущие задержки передачи;

$$3 + (t_{i,n}^{s,g} + t_{i,n}^{c,g} - t_{i,n}^{c,\min} - t_{i,n}^{s,r})/(t_{i,n}^{c,g} - t_{i,n}^{c,\min}),$$

$$\text{если}\ t_{i,n}^{s,r} \in (t_{i,n}^{s,g}, t_{i,n}^{s,g} + (t_{i,n}^{c,g} - t_{i,n}^{c,\min})], \qquad (2.7)$$

то есть задержку электронного документа во время передачи электронным коммуникационным каналом необходимо полностью восполнить во время проведения следующей процедуры;

$$2,\ \text{если}\ t_{i,n}^{s,r} < t_{i,n}^{s,g} + (t_{i,n}^{c,g} - t_{i,n}^{c,\min}), \qquad (2.8)$$

то есть задержку электронного документа во время передачи электронным коммуникационным каналом невозможно восполнить во время проведения следующей процедуры. При этом $i = \overline{1,I}$, $n = \overline{1,N-1}$, $j = \overline{1,J}$.

Для оценки качества проведения процедуры и передачи электронных документов электронными коммуникационными каналами, обеспечивающими связь между процедурами, используем бальную шкалу оценок. Поскольку бальная шкала позволяет определять уровень нагрузки на компоненты системы, возникающей при необходимости восполнения задержек электронных документов и связанных с этим рисков. Численно количество восполнений и усилий для интенсификации процедуры отражаются дробными частями оценок $e(S_i, P_n, T_j)$, которые превышают значения целого числа равного T_q, или дробными частями оценок $e(S_i, D_n, T_j)$, которые являются меньше целого числа равного T_q. Например, оценка $e(S_i, P_n, T_j)$ равная четырем балам означает, что проведение процедуры P_n с электронным документом S_i во время периода T_j была проведена достаточно эффективно, поскольку во время проведения процедуры удалось не только в определенные сроки выполнить все операции, но и восполнить, возможно, имеющиеся предыдущие задержки. Однако, величина восполнения (дробная часть оценки) указывает на уровень задержек и их влияние на загруженность системы. Если же значения $e(S_i, P_n, T_j)$ меньше четырех балов, то восполнение задержки также определяется дробной частью оценки и может осуществляться на электронном коммуникационном канале на пути к следующей процедуре.

Однако, локальная оценка задержки отдельного электронного документа во время проведения отдельной процедуры или прохождения электронного коммуникационного канала не может быть определяющим показателем их состояния или качества функционирования. Более обоснованные выводы можно получить, оценивая задержки электронных документов, проходящих конкретную процедуру или последовательность процедур и электронными коммуникационными каналами в течение заданного периода времени T^J. Такие оценки позволяют частично выявить причины задержек в функционировании отдельных компонентов системы, входящих в процесс предоставления административных услуг.

Далее, оценку процедуры P_n и электронного коммуникационного канала D_n по результатам обработки электронного документа S_i в течение периода T^J определяем по соотношениям

$$E(S_i, P_n, T^J) = \langle 1, e(S_i, P_n, T) > R^J / J \qquad (2.10)$$

где: $e(S_i, P_n, T) = \sum_{j=1}^{J} e(S_i, P_n, T_j)$, T= $\sum_{j=1}^{J}$.

и

$$E(S_i, D_n, T^J) = \langle 1, e(S_i, D_n, T) > R^J / J \qquad (2.11)$$

где: $e(S_i, D_n, T) = \sum_{j=1}^{J} e(S_i, D_n, T_j)$, T= $\sum_{j=1}^{J}$.

С последовательным увеличением периода T^J значения $E(S_i, P_n, T^J)$ позволяют отслеживать динамику изменения качества проведения процедуры $P_n, n = \overline{1, N}$ с электронным документом S_i – передачи электронным коммуникационным каналом D_n, $n = \overline{1, N-1}$, $i = \overline{1, I}$.

Методом нелинейной агрегации формируем обобщенные оценки процедуры P_n и электронного коммуникационного канала D_n по результатам обработки электронного документа S_i в течение периода T_j, которые определяются по соотношениям

$$E^*(S_i, P_n, T^J) = \prod_{j=1}^{J} e(S_i, P_n, T_j) / (\sum_{j=1}^{J} e(S_i, P_n, T_j) / J)^{J-1}, \qquad (2.12)$$

$$E^*(S_i D_n, T^J) = \prod_{j=1}^{J} e(S_i, D_n, T_j) / (\sum_{j=1}^{J} e(S_i, D_n, T_j) / J)^{J-1} \qquad (2.13)$$

Что позволяет определить уровень стабильности проведения процедуры P_n с электронным документом S_i и его передачи электронным коммуникационным каналом D_n в течение периода T^J.

Процессы предоставления административной услуги могут иметь различную приоритетность, в зависимости от спроса на конкретную административную услугу. Потому стоит определить оценку процедуры P_n и электронного коммуникационного канала D_n по результатам обработки совокупности электронных документов $S = \{S_i\}_{i=1}^{I}$ в течение периода T_j, что определяем по соотношениям

$$E_S(P_n, T_j) = < R_S, e(S, P_n, T_j) >_{R^I} / < R_S, 1 >_{R^I}, \qquad (2.14)$$

где: $e(S, P_n, T_j) = \{e(S_i, P_n, T_j)\}_{i=1}^{I}$;

$R_S = \{R_{S_i}\}_{i=1}^{I}$ – вектор весовых коэффициентов, определяющих приоритетность электронных документов из совокупности $\{S_i\}_{i=1}^{I}$;

$$E_S(D_n, T_j) = < R_S, e(S, D_n, T_j) >_{R^I} / < R_S, 1 >_{R^I}, \qquad (2.15)$$

где: $e(S, D_n, T_j) = \{e(S_i, D_n, T_j)\}_{i=1}^{I}$.

Имея оценки $E_S(P_n, T_j)$ и $E_S(D_n, T_j)$ для каждого из периодов T_j, получим ряд оценок, исследование которых позволит выявлять закономерные явления и прогнозировать качество проведения процедуры с конкретными электронными документами или их передачи конкретными электронными коммуникационными каналами обеспечивающими процесс [P_0, P_N].

Оценку проведения процедуры P_n и электронного коммуникационного канала D_n по результатам передачи совокупности электронных документов S в течение временного промежутка T^J определяем по соотношениям

$$E_S(P_n,T^J) = <1, E_S(P_n,T)>_{R^J} / J, \qquad (2.16)$$

где: $E_S(P_n,T) = \{ E_S(P_n,T_j) \}_{j=1}^{J}$,

$E_S(D_n,T^J) = <1, E_S(D_n,T)>_{R^J} / J$, (.17)

где: $E_S(D_n,T) = \{ E_S(D_n,T_j) \}_{j=1}^{J}$.

С последовательным увеличением T^J значения этих оценок позволяют отслеживать динамику изменения качества обработки электронных документов в процедуре $P_n, n = \overline{1,N}$, и передачи их электронным коммуникационным каналом D_n, $P_n, n = \overline{1,N-1}$. Если оценка $E(S_i,P_n,T^J)$ обработки электронного документа S_i в процедуре P_n за период T^J значительно меньше $E_S(P_n,T^J)$ и (или) агрегированная оценка $E(S_i,D_n,T^J)$ его передачи электронным коммуникационным каналом D_n за период T^J значительно меньше $E_S(D_n,T^J)$, то можно сделать обоснованный вывод о наличии недостатков в нормативной регламентации передачи этого электронного документа. Если T^J – период между плановыми исследованиями компонентов системы, то оценки $E_S(P_n,T^J)$ и $E_S(D_n,T^J)$ целесообразно рассматривать как составляющие агрегированного оценивания, которое осуществляется на основании таких исследований.

Оценки обработки электронного документа S_i в последовательности процедур $P = \{P_n\}_{n=1}^{N}$ и его передачи электронным коммуникационными каналами $D = \{D_n\}_{n=1}^{N-1}$, обеспечивающих связь между процедурами в течение периода времени T_j, определяем по соотношениям

$$E_P(S_i,T_j) = <R_P, e(S_i,P,T_j)>_{R^N} / <R_P, 1>_{R^N} \qquad (2.18)$$

где: $e(S_i,P,T_j) = \{ e(S_i,P_n,T_j) \}_{n=1}^{N}$;

$R_P = \{R_{P_n}\}_{n=1}^{N}$ – вектор весового коэффициента, определяющего приоритетность процедур в процессе [P_0, P_N].

$$E_D(S_i,T_j) = < R_D, e(S_i,D,T_j) >_{R^N} / < R_D, 1 >_{R^N} \qquad (2.19)$$

где: $e(S_i,D,T_j)=\{e(S_i,D_n,T_j)\}_{n=1}^{N}$;

$R_D=\{R_{D_n}\}_{n=1}^{N}$ – вектор весового коэффициента, определяющего приоритетность электронных коммуникационных каналов в процессе $[P_0,P_N]$.

Анализ последовательностей $E_P(S_i,T_j)$ и $E_D(S_i,T_j)$, $i=\overline{1,I}$, $j=\overline{1,J}$, позволяет выявлять циклические изменения и осуществить прогноз качества обработки электронного документа S_i в процедурах и передачи его электронным коммуникационным каналом обеспечивающего связь между процедурами в процессе $[P_0,P_N]$. Применение метода нелинейной агрегации для электронных документов различной приоритетности по электронным коммуникационным каналам разной приоритетности нецелесообразно из-за сложности учета весовых коэффициентов.

Оценку обработки электронного документа S_i в последовательности процедур $\{A_n\}_{n=1}^{N}$ и его передачи электронным коммуникационными каналами $\{A_n\}_{n=1}^{N-1}$, обеспечивающих взаимодействие в процессе $[P_0,P_N]$, в течение периода времени T^J определяем по соотношениям

$$E_P(S_i,T^J) = <1, E_P(S_i,T)>_{R^J} / J, \qquad (2.20)$$

где: $E_P(S_i,T)=\{E_P(S_i,T_j)\}_{j=1}^{J}$,

$$E_D(S_i,T^J) = <1, E_D(S_i,T)>_{R^J} / J \qquad (2.21)$$

где: $E_D(S_i,T)=\{E_D(S_i,T_j)\}_{j=1}^{J}$.

С последовательным увеличением T^J значения $E_P(S_i,T^J)$ и $E_D(S_i,T^J)$, $i=\overline{1,I}$ позволяют отслеживать динамику изменения качества обработки электронного документа S_i в процедурах и его передачи электронным коммуникационным каналом обеспечивающего процесс $[P_0,P_N]$.

Метод нелинейной агрегации позволяет формировать обобщенные оценки совокупности процедур $\{A_n\}_{n=1}^{N}$ и электронных коммуникационных каналов $\{A_n\}_{n=1}^{N-1}$ обеспечивающих процесс $[P_0, P_N]$ по результатам обработки электронного документа S_i в течение периода T^J. Эти оценки определяются в соответствии с соотношениями

$$E_P^*(S_i, T^J) = \prod_{j=1}^{J} E_P(S_i, T_j) / (\sum_{j=1}^{J} E_P(S_i, T_j) / J)^{J-1}, \qquad (2.22)$$

$$E_D^*(S_i, T^J) = \prod_{j=1}^{J} E_D(S_i, T_j) / (\sum_{j=1}^{J} E_D(S_i, T_j) / J)^{J-1}, \qquad (2.23)$$

позволяющие определить уровень стабильности обработки электронного документа S_i в подсистемах и его передачи электронным коммуникационным каналом обеспечивающего процесс $[P_0, P_N]$ течение периода T^J.

Оценку обработки совокупности электронных документов $\{S_i\}_{i=1}^{I}$ в последовательности процедур $\{A_n\}_{n=1}^{N}$, относящихся к процессу $[P_0, P_N]$, за период T_j определяем по соотношению

$$E_{S,P}(T_j) = < R_S, E_P(S, T_j) >_{R^I} / < R_S, 1 >_{R^I} =$$

$$= < R_P, E_S(P, T_j) >_{R^N} / < R_P, 1 >_{R^N}, \qquad (2.24)$$

где: $E_P(S, T_j) = \{ E_P(S_i, T_j) \}_{i=1}^{I}$, $E_S(P, T_j) = \{ E_S(P_n, T_j) \}_{n=1}^{N}$, $j = \overline{1, J}$.

Анализ этой последовательности позволяет выявлять циклические изменения качества обработки всех электронных документов, которые проходят процедуры относящиеся к процессу $[P_0, P_N]$ в течение периода T_j.

Аналогично, оценку передачи совокупности электронных документов $\{S_i\}_{i=1}^{I}$ последовательностью электронным коммуникационных каналов $\{A_n\}_{n=1}^{N-1}$, обеспечивающих процесс $[P_0, P_N]$, за период T_j определяем по соотношению

$$E_{S,D}(T_j) = < R_S, ED(S, T_j) >_{R^I} / < R_S, 1 >_{R^I} =$$

$$=< R_D, E_S(D,T_j) >_{R^{N-1}} / < R_D, 1 >_{R^{N-1}}, \qquad (2.25)$$

где $E_D(S,T_j)=\{E_D(S_i,T_j)\}_{i=1}^{I}$, $E_S(D,T_j)=\{E_S(D_n,T_j)\}_{n=1}^{N-1}$, $j=\overline{1,J}$.

Анализ этой последовательности позволяет выявлять циклические изменения качества передачи всех электронных документов электронным коммуникационными каналами обеспечивающих процесс $[P_0, P_N]$ в течение периода T_j.

Оценки обработки совокупности электронных документов $\{S_i\}_{i=1}^{I}$ в последовательности процедур $\{P_n\}_{n=1}^{N}$ и передачи их электронным коммуникационными каналами $\{D_n\}_{n=1}^{N-1}$, обеспечивающих процесс $[P_0, P_N]$, в течение периода времени T^J определяем по соотношениям

$$E_{S,P}(T^J) = <1, E_{S,P}(T) >_{R^J} / J, \qquad (2.26)$$

где: $E_{S,P}(T)=\{E_{S,P}(T_j)\}_{j=1}^{J}$,

$$E_{S,D}(T^J) = <1, E_{S,D}(T) >_{R^J} / J \qquad (2.27)$$

где: $E_{S,D}(T)=\{E_{S,D}(T_j)\}_{j=1}^{J}$.

С последовательным увеличением T^J значения $E_{S,P}(T^J)$ и $E_{S,D}(T^J)$, позволяют отслеживать динамику изменения качества обработки совокупности электронных документов $\{S_i\}_{i=1}^{I}$ в процедурах и передачи их электронным коммуникационными каналами, обеспечивающих взаимодействия в процессе $[P_0, P_N]$. Если обобщенная оценка $E_S(P_n, T^J)$ процедуры P_n за период T^J значительно меньше $E_{S,P}(T^J)$, то можно сделать обоснованный вывод о наличии существенных недостатков в организации работы системы предоставления административных услуг или о неудовлетворительном состоянии информационно-технологической инфраструктуры. Аналогично, если обобщенная оценка $E_S(D_n, T^J)$ электронного коммуникационного канала D_n за период T^J значительно ниже $E_{S,D}(T^J)$, то можно сделать обоснованный вывод о наличии существенных

недостатков. Такие выводы являются весомым основанием для внеплановой проверки состояния или качества функционирования соответствующих компонентов системы.

Таким образом, нами были построены локальные и агрегированные оценки электронного взаимодействия компонентов системы, которые образуют процесс. На основании этих оценок целесообразно строить прогностические оценки электронного взаимодействия, которые позволяют своевременно выявлять и устранять угрозы, не предусмотренные прогнозом, осуществленным на основе регулярных плановых исследований, своевременно корректировать такой прогноз и сроки проверки и усовершенствования отдельных компонентов системы.

Агрегированная оценка передачи совокупности электронных документов $\mathfrak{S}_{j}^{T_j}$ в процессе [P_0, P_N] в среднем за период T_j определяется по соотношению

$$E_S(T_j) = (\rho_S E_{S,P}(T_j) + \rho_D E_{S,D}(T_j)) / (\rho_S + \rho_D), \; j = \overline{1,J} \qquad (2.28)$$

где: $E_{S,P}(T_j)$, $E_{S,D}(T_j)$ определяются в (4.15) и (4.16) соответственно, а ρ_P, ρ_D – весовые коэффициенты, которые задают приоритетность совокупностей процедур и электронных коммуникационных каналов, которые образуют процессы, при оценке. Анализ последовательности $\{ E_S(T_j) \}_{j=1}^{J}$ позволяет выявлять циклические изменения качества обработки совокупности электронных документов $\mathfrak{S}_{j}^{T_j}$ в процессе [P_0, P_N] в целом.

Усредненную оценку передачи совокупности электронных документов $\mathfrak{S}_{j}^{T_j}$ в процессе [P_0, P_N] в течение периода времени T^J определяем по соотношению

$$E_S(T^J) = <1, E_S(T)>_{R^J} / J, \qquad (2.29)$$

где $E_S(T) = \{E_S(T_j)\}_{j=1}^{J}$. С последовательным увеличением T^J значения $E_S(T^J)$ позволяют отслеживать динамику изменения качества обработки

совокупности электронных документов $\{S_i\}_{i=1}^{n}$ в процессе $[P_0, P_N]$. Если обобщенная оценка отдельного документа $E(S_i, T^J)$ значительно ниже по сравнению с $E_S(T^J)$, то можно сделать обоснованный вывод о возможном его неудовлетворительном состояния или необходимости изменения нормативной регламентации его передачи.

Если для совокупности электронных документов, которые проходят процесс в течение периода времени T^J, задержки в основном восполняются в процедурах, то это косвенное, хотя и достаточно показательное доказательство состояния электронного документа и состояния электронного коммуникационного канала. С другой стороны, если задержки в целом восполняются на электронных коммуникационных каналах, то это является доказательством действенного состояния информационно-технологической инфраструктуры или эффективности работы во время проведения процедур. Если же обобщённая оценка восполнений, которая является свидетельством их массовости, ниже по сравнению с агрегированной оценкой компонентов системы, которые образуют процессы, то можно сделать обоснованный вывод о том, что нормативная регламентация передачи электронных документов является неоптимальной.

Наблюдение за динамикой поведения агрегированных оценок электронного взаимодействия компонентов системы, с последовательным увеличением значения T^J, позволит определять тренды изменения состояния и качества функционирования соответствующих компонентов системы. При этом краткосрочное прогнозирование, полученное вследствие экстраполяции оценок электронного взаимодействия на основании известной предыстории их значений, позволит заранее выявить потенциальные компоненты, приводящие к дестабилизации работы. Долгосрочное прогнозирование оценок электронного взаимодействия, совершённое, например, с помощью аппарата временных рядов, позволяет отслеживать нестабильные изменения

в поведении основных структурных элементов СИМС и негативные тенденциям их развития [38].

Итак, оценки электронного взаимодействия электронных технологий, формирующих единую информационно-технологическую инфраструктуру системы предоставления административных услуг:

(2.10) – (2.13) позволяют анализировать динамику изменения качества обработки конкретного электронного документа в процедуре или его передачи между процедурами;

(2.14) – (2.17) дают возможность отслеживать динамику изменения качества обработки совокупности электронных документов в отдельной процедуре или их передачи отдельным электронным коммуникационным каналом в течение определенного единичного периода или большего периода времени, а также определять недостатки нормативного регулирования передачи электронных документов;

(2.18) – (2.23) позволяют анализировать качество обработки электронного документа в последовательности процедур или его передачи меж процедурами, а также исследовать чувствительность в малых задержках передачи;

(2.24) – (2.27) дают возможность формировать обобщенные выводы о прохождении совокупности электронных документов процедур и между процедурами за определенный период или длительные промежутки времени, что позволяет выявлять неудовлетворительно-функционирующие компоненты системы;

(2.28) – (2.29) помогают анализировать состояние и эффективность организации передачи электронных документов в процессе между процедурами в целом

РАЗДЕЛ 3 ПРЕДПОСЫЛКИ ДЛЯ ЭЛЕКТРОНИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

3.1 Электронизация и её влияние на черты современного общества

Для описания феноменов второй половины XX века, соответствующих новому этапу развития общества, был разработан ряд концепций, среди которых: информационное общество, экономика знаний, постиндустриальное общество, открытое общество, индустриально-технологическое общество, коммуникативное общество, информационная экономика, сетевая нация, техноэкономика и др.

Среди украинских учёных изучением основных подходов и концепций к современному обществу занимались А. Дзьобань, А. Колодюк, И. Мукомела, А. Ожеван, А. Селезнева, А. Сосин и др. Перспективы развития современного общества в Украине освещены в работах С. Войтко, В. Гурковской, В. Степанова, Ю. Максименко и др.

Согласно трудам ведущего социолога современности, М. Кастельса [134], процессы развития научно-технического прогресса носят глобальный характер и проникают во все сферы жизнедеятельности общества. Таким образом, взаимодействие и взаимозависимость технологий и общества требует постоянного изучения и осмысления.

Один из авторов концепции постиндустриального общества Э. Тоффлер [341], выделяет в периодизации развития общества три основные стадии – аграрную, индустриальную и постиндустриальную, которая началась в середине XX века, после бурного развития информационно-коммуникационных технологий, которые привели к необратимым изменениям жизни всего общества.

Для нашего исследования, очень важное значение имеют труды Д. Белла [16], в которых ученый подчёркивает наступление нового периода,

основной чертой которого становится информация. В понятие «информационное общество» Д. Белл вкладывает все основные характеристики постиндустриального общества, а именно важность научных знаний, ориентацию на услуги, а не на производство, важность разработки новых интеллектуальных и информационных технологий.

Прежде всего, следует отметь, что классики теории информационного общества, оформившиеся на рубеже 60-70-х гг. XX века, такие как Д. Белл, Н. Иноземцев, М. Кастельс, Н. Луман, А. Турен, Б. Франкел и др., посвящали свои труды анализу современным макросоциальным процессам и отношению общества к реальности. Так, основными особенностями становления информационного общества, являются не ресурсы и капитал, а информация и знания. Учёные акцентируют внимание на следующих чертах информационного общества: информация имеет более приоритетное значение по сравнению с другими ресурсами; информационный сектор превалирует в общем ВВП; человечество значительно экономит время за счёт использования современных информационных технологий. Обобщая экономические характеристики индустриального общества учёные определяют: главный производственный ресурс – информация, а не энергия или сырьё, характер производственной деятельности – обработка, а не добыча, основная технология – научная, а не трудовая или капиталовкладываемая. Однако, на сегодняшний день реальность мира, характеризующаяся расширяющимися технологиями накопления, хранения и обработки информации, следует дополнить новыми характеристиками.

Электронизация, подразумевающаяся на первых порах как повсеместная компьютеризация, со временем открыла глобальные возможности для фундаментального совершенствования технологических процессов, их автоматизации во многих отраслях народного хозяйства.

Исследование процесса электронизации является актуальным для управления системой предоставления административных услуг, поскольку

напрямую зависит от возможностей современного состояния украинского общества. Для понимания сути, которое вкладывается в содержание понятия электронизация необходимо выделить научные подходы, а именно:

– коммуникационный подход, который под электронизацией понимает техническое и технологическое оснащение любой деятельности, в том числе государственного управления. Основой упомянутого процесса являются технологии, посредством которых происходит автоматизация процессов и их использование, ограниченые преимущественно сферой управления. Представители отождествляют электронизацию с компьютеризацией (рис. 3.1).

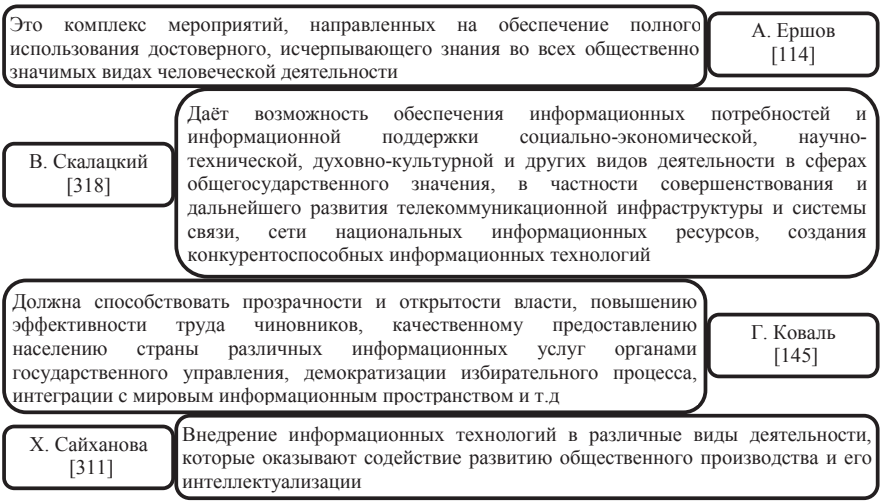

Рисунок 3.1 Представители коммуникационного подхода к дефиниции «электронизация»

Источник: авторская разработка

– антропоцентрический подход, который рассматривает электронизацию как процесс, охватывающий все сферы жизнедеятельности человека и влияет на его познание, навыки, компетенцию, интересы, его

развитие как личности. ИКТ рассматриваются как важная составляющая человеческой жизни, имеющие значение и для управления, и для развития культурной сферы общества (рис. 3.2).

Направлена на решение задач социального развития, существенного повышения интеллектуального уровня общества, причём наиболее приоритетным из них является проблема выживания человечества; основной целью электронизации является создание информационного общества, она выступает как принцип информационного общества.	А. Урсула [343]
Совокупность взаимосвязанных организационных, правовых, политических, социально-экономических, научно-технических, производственных процессов, имеющих цель создать условия для удовлетворения информационных потребностей граждан и общества благодаря разработке, развитию и использованию информационных систем, сетей, ресурсов и технологий, основанных на применении современной вычислительной и коммуникационной техники. Часто термин «электронизация» учёный употребляет вместе с термином «компьютеризация», который обозначает процесс развития и внедрения компьютеров, обеспечивающих автоматизацию процессов и технологий в различных сферах человеческой деятельности.	О. Денисова [90]
Это организованный социально-экономический и научно-технический прогресс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе использования информационных ресурсов.	О. Ламинина [168]
Это постоянно и структурно развивающийся процесс, который происходит во всех секторах экономики и затрагивает систему управления, производства и потребления различных товаров и услуг, а также социальной жизни.	Т. Салютина [312]
Выступает как организационный, социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов власти, местного самоуправления, организаций и общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.	Н. Макарова [123]

Рисунок 3.2 Представители антропоцентрического подхода к дефиниции «электронизация»

Источник: авторская разработка

– информационный поход (аналитическое обеспечение), суть которого заключается в информационно-аналитическом обеспечении деятельности того или иного элемента общества (рис. 3.3).

Охватывает процесс создания, освоения новой информации, использования её на практике и разработку информационных и ИКТ для последующей передачи усвоенного опыта в той или иной сфере; к содержанию электронизации входит информационная деятельность, связаная с процессами получения, преобразования, накопления и передачи информации. Данная дефиниция этой категории несколько не совпадает с законодательным определением, которое предусматривает только создание условий для информационной деятельности на основе создания, развития и использования.	И. Машурян [182]
Охватывает три диалекчески взаимосвязанных процесса: медиатизацию – процесс совершенствования средств сбора, хранения и распространения информации; компьютеризацию – процесс совершенствования средств поиска и обработки информации; интеллектуализацию – процесс развития знаний и способностей людей к восприятию и воспроизведению информации, закономерно предопределяет повышение интеллектуального потенциала общества, включая возможность использования средств искусственного интеллекта.	И. Соколов [321]
Упорядоченная определенным нормами система общественных процессов, направленных на создание условий для активного и эффективного использования субъектами определённой деятельности информационных ресурсов, информационных и телекоммуникационных технологий и систем для повышения эффективности этой деятельности.	Р. Шевчук [358]
Процесс, образования субстанционализованого существования процессов создания, хранения, переработки, обмена, распространения информации.	М. Оноприенко [207]

Рисунок 3.3 Представители информационного подхода к дефиниции «электронизация»

Источник: авторская разработка

Рассмотрев различные научные позиции к дефиниции «электронизация», трудно спорить о значимости её в коммуникационном (техническое и технологическое обеспечение), антропоцентрическом (социальном) и информационном (аналитическом обеспечении) аспектах.

Итак, в рамках нашего исследования определим электронизацию как системный процесс, направленный на становление, развитие и интеграцию территориально распределённых информационных и коммуникационных технологий.

Далее рассмотрим какие процессы выступили предпосылками к появлению процесса электронизации, и как процесс развития электронизации повлиял на совершенствование этих же процессов.

Используя понятие космополит, то есть гражданин мира или гражданин космополии (общества мира) древнегреческий мыслитель Диоген высказывал первые идеи глобального общества.

Особое развитие этого феномена приходится после II мировой войны, когда информатизация приобретает интернациональный характер, а развитие средств связи обуславливает развитие международных контактов индивидов, стран и народов. С конца XIX – начала XX веков концепция глобализации или глобального общества интенсивно набирает оборотов в мировом научном сообществе, становясь популярным международным трендом.

Отечественные ученые, академик В. Геец [55] и академик В. Семиноженко [56] определяют глобализацию как процесс единой мировой структуры хозяйствования, который перед организациями открывает новые возможности, связанные не только с выходом на мировые рынки товаров, ресурсов и услуг, но и усложнение условий хозяйствования за счёт зависимости от мировых процессов и тенденций, выделяет необходимость учёта неоднородности сетевых, технологических, законодательных, национальных и других факторов воздействия во внешней среде.

Профессор О. Кивлюк [136], также рассматривает процесс глобализации, как формирование и развитие взаимосвязанного, интегрированного, единого мира – целостного не только за общими контурами, но и по внутренним составляющим существования цивилизации. По мнению профессора, в таком едином мире затираются все политико-географические границы социально-культурных систем и само человечество всё больше осознает исчезновение таких границ. О. Кивлюк определяет три этапа изменения общества, которые предусматривает глобализация: 1) осознание необходимости и закономерности изменений и определение

направления преобразований; 2) осознание ответственности и подготовки тех, кто эти изменения сможет реализовать; 3) постепенная трансформация общества теми, кто уже сам готов стать членом нового общества и консолидирует вокруг себя других. Глобализация стимулирует развитие науки (экономики, информатики, социологии, политологии, философии, экологии, медицины, демографии и т.д.), сама накапливает и систематизирует приобретённые научные знания в своей теории и практике.

Г. Дворецкая [88], рассматривает процесс глобализации, как преодоление и даже ликвидацию традиционных границ между государствами, путём формирования единого технологического, торгового, экономического и информационного пространства. По её мнению, благодаря глобализации началась реализация невозможных для бюджета одной страны проектов с многомиллиардными инвестициями.

Среди важнейших факторов современной глобализации, таких как рынок, ресурсы, экология и культура, мы выделяем информационные технологии, поскольку информационная революция и новые коммуникационные технологии трансформируют наш мир в сетевое пространство, в котором преобладает сетевое взаимодействие [330].

Согласно Индексу глобализации (далее – GI) экономика развитых стран в 60-70-х гг. была глобализирована примерно на 70 %. К 2017 г. глобализация охватила все страны и континенты. В странах Западной Европы, Канаде, Австралии показатели доходят до пердела (90 %), а средний уровень глобализации превысил 60 %.

Авторы проекта GI определяют глобализацию как процесс, который уничтожает географические границы, объединяет экономики стран, культуры, управление, а также формирует сложные взаимоотношения и взаимосвязи, опосредованные через всевозможные разнообразные потоки (люди, капиталы, информацию, идеи и так далее.

Согласно данным отчета GI 2017 лидером экономической и социальной глобализации является Сингапур. Это подтверждается исследованием, проведенным Американской консалтинговой компанией McKinsey, в результате которого был составлен рейтинг стран, основываясь на том, насколько они включены в глобальные потоки (KOF Index of Globalization, 2017) (рис. 3.4).

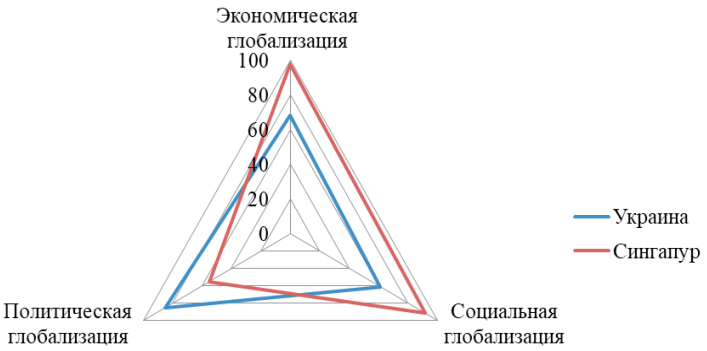

Рисунок 3.4 Компаративная диаграмма лидера глобализации 2017 г. Сингапура и Украины

Источник: авторская разработка

Из представленной диаграммы можно сделать вывод, что у Сингапура и Украины кардинально разные приоритеты в направлениях развития глобализации. Интересным остаётся факт, что наряду с высокими уровнями показателей экономической и социальной глобализации, уровень политической глобализации Сингапура оставляет желать лучшего, находясь на 134 позиции, что не мешает стране занимать лидирующую позицию.

В последнее время теорию глобального общества активно развивает индийско-американский эксперт по международным связям П. Кханна. В своём труде «Коннектография: сопоставление будущего глобальной цивилизации», эксперт утверждает, что карты мира являются морально

устаревшими и предлагает: «вместо границ, разделяющих суверенные государства, разделить мир линиями, которыми являются высокоскоростные железные дороги, широкополосные кабели и маршруты доставки, которые связывают страны. И вместо того, чтобы сосредоточиться на национальных государствах, призывает сосредоточиться на десятках мегаполисов, в которых проживают большинство людей в мире и отмечен высокий экономический рост» [381]. П. Кханна предложил уникальную карту, отражающую ценность крупнейших мегаполисов по отношению к национальной экономике. На карте видно, что мировая экономика более структурирована относительно 40-50 мегаполисов мира, в которых сосредоточена вся экономическая масса и большая часть населения, перемещается в эти мегаполисы сотнями миллионов, чем в 200 суверенных странах мира.

Поскольку связь между мегаполисами увеличивается посредством электронных коммуникационных каналов, мир находится на пути становления глобальной сети цивилизации, способной в перспективе нивелировать неравенство и геополитическое соперничество, которую П. Кханна называет «коннектография».

Таким образом, явление глобализации является процессом дальнейшего ускорения различных изменений в мировом сообществе, создания сетевых форм межнационального общения и новейших открытий человечества, особенно информационных.

Так же, в процессе электронизации формируются условия, способствующие совершенствованию информационных и коммуникационных сетей, посредством которых особое значение приобретает сетевое взаимодействие между субъектами социально-экономических отношений.

Главным преимуществом, которое приобретает организация, основанная на сетевых ИКТ – оптимальная система управления. Развитие

сетевой формы организации – способствует в экономической сфере росту эффективности внутриорганизационного управления и межорганизационных взаимодействий.

Сетевизация предоставляет возможность странам улучшить своё положение в глобализирующемся мире. В этом контексте стоит отметить такой важный фактор, как уровень электронизации общества, который является важнейшим показателем конкурентоспособности в современной глобальной экономике.

Сетевая методология совершенствования управленческой деятельности [149], поможет искоренить существенный ряд недостатков бюрократического управления, присущего украинским органам государственного управления, в частности безапелляционного способа воздействия на других людей, указывая на системные недостатки и практические проблемы взаимодействия органов государственного управления и общества при традиционных формах и технологиях управления.

Однако, по мнению профессора А. Карпенко, функционирования «сетевых государств» как формы «сервисного государства» является преждевременным в украинских реалиях, по причине невозможности осуществления полномочий органами государственного управления только через регулирование коммуникации и взаимодействия всех участников [131]. Поэтому при построении украинского государства, по мнению учёного, сетевое взаимодействие следует рассматривать только как форму организации общественно-управленческой деятельности, что позволит обеспечить более мобильные взаимодействия с общественными институтами и гражданским обществом.

Согласно Индексу сетевой готовности стран (далее – NRI), проводимой Всемирным экономическим форумом и учитывающему несколько десятков параметров, объединённых в группы: доступность технологий для потребителей, готовность последних использовать технологические новинки

и уровень их непосредственного использования, Украина в 2014 г. заняла 81-е место из 148, потеряв по сравнению с 2013 г. 8 позиций. В 2015 г. Украина поднялась на 10 позиций вверх и заняла 71-е место. Положительная динамика свидетельствует скорее всего о появлении в Украине новой системы передачи данных 3G. В 2016 г согласно данным представленными отчетом NRI Украина занимает 64 место среди 139-и стран мира и характеризуется как страна с развитой инфраструктурой, цифровым контентом, готовностью граждан и доступностью ИКТ.

Однако, причиной достаточно низких позиций Украины в рейтинге являются:

– отставание по политической и регуляторной составляющей – 113 позиция;

– низкий уровень использования ИКТ правительством – 114 позиция;

– низкая эффективность законодательных органов – 120 позиция.

Вялая государственная позиция относительно проведения политики электронизации, создаёт определенные барьеры для развития сетевизации в Украине. Общее состояние нормативно-правового регулирования, отсутствие здоровой конкуренции, инновационного потенциала, возможности финансирования новых проектов, регуляторные аспекты и так далее, всё это требует немедленной реакции со стороны правительства Украины.

Скромный процент действенных государственных сайтов, реагирующих на недовольства граждан, а также общее потребление ИКТ говорит о пассивной деятельности и слабом уровне использования ИКТ в органах государственного управления в Украине.

Правительству Украины необходимо электронизировать государственно-управленческую деятельность, чтобы успеть за быстро развивающимися мировыми процессами сетевизации и глобализации. Растущий разрыв, возникший между ростом использования ИКТ в общественном и частном секторе [33; 25] и нисходящей тенденцией

использования ИКТ в государственном секторе, всё больше не оправдывает ожиданий со стороны современного украинского общества к украинской власти и имеет негативные последствия воздействия на экономическое и социальное состояние Украины.

За последние десятилетия развитие ИКТ и повсеместная электронизация значительно изменили современное общество. Непременными атрибутами каждого человека стали средства коммуникации, такие как Интернет, мобильный телефон, компьютер и другие, которые, собственно говоря, и сформировали новые черты современного общества.

Понятие «информационное общество» ввели в научный лексикон для того чтобы отразить тенденцию нового этапа эволюции цивилизации, связанного с появлением новых информационных и коммуникационных технологий, новых потребностей и нового образа жизни. Однако, скорость развития современных технологий обуславливает постоянный пересмотр характерных черт и дополнение их новыми, более соответствующих реальности.

Интернет – явление коммуникации глобального масштаба, которое стало предпосылкой для интенсивного развития процессов электронизации.

А. Соколов рассматривает Интернет как «глобальную коммуникационную сеть, ориентированную на удовлетворение личностных и общественных коммуникационных потребностей, посредством информационно-коммуникационных технологий» [122], которая:

– обеспечивает обмен мультимедийными сообщениями в мировых масштабах, тем самым реализуя коммуникационно-пространственную функцию;

– формирует единый общедоступный архив информации – коммуникационно-временную функция;

– содействует социализации и самореализации граждан и гражданского общества, посредством обеспечения коммуникации между

лицами с единым интересом к чему-либо – коммуникационно-социализационная функция.

И ещё целый ряд учёных предлагают интерпретировать Интернет с позиций определения основных его функций:

– как некую сеть для коммуникации «между отдельными людьми и целыми народами без вмешательства правительства» [90];

– как «феномен, для выполнения информационной, коммуникационной и других социальных функций, интегрирующих общество» [88];

– как «новый объект социума, развитие которого приводит к социальным превращениям, то есть, его технологии и информационная составляющая формируют новый тип общественного построения» [114];

– как «обязательный компонент глобального общества принципиально нового типа» [123].

Итак, в условиях перемещения мирового сообщества от индустриальной к информационной стадии развития, Интернет стал глобальным источником информации, тактическим глобальным инструментом коммуникации, фундаментом для развития информационных технологий будущего, запустил функционирование и совершенствование информационных систем множества государственных и муниципальных учреждений, позволил решать многочисленные информационно-управленческие задачи.

Таким образом, изложенный ряд перемен привел к тому, что сегодня современное общество характеризует не только информация, но и коммуникация. Ученые Н. Луман и М. Кастельс, фактически отождествляли процессы коммуникации с процессом развития информации, в отличии от Дж. Мартина [100], который делал попытку выделить коммуникацию в «ключевой элемент информационного общества».

Сторонниками электронной коммуникации считается, что именно она задаёт «мировой информационный порядок». Коммуникационные технологии становятся движущей силой прогресса для всего общества, а уровень развития информационных технологий задаёт темп их развитию.

Конвергирование технологий коммуникации с информационными технологиями позволило наделить коммуникацию специфической чертой – сетевым характером. Благодаря сетевым коммуникациям стало возможным распространение информации среди неограниченного количества пользователей без пространственных и временных ограничений.

Сетевая коммуникация стала глобальным явлением, намного больше чем инструмент связи. Трансформация коммуникации позволила возникнуть такому явлению как «коллективный разум», который интегрирует человеческий и «компьютерный» интеллект, который равноправно с человеческим интеллектом участвует в генерировании нового знания. В этом контексте, следует отметить, что Интернет и, соответственно, знание определяется как продукт человеческого коллективного разума. Сама же сетевая коммуникация постепенно из инструмента связи превратилась в естественный атрибут человеко-компьютерных систем, а коллективный разум, по мнению сотрудников Центра Коллективного Разума Массачусетского технологического института, – в «объединение подключенных к Интернету людей и компьютеров, которые в совокупности делают умные вещи» [373].

Также, сетевая коммуникация позволяет формировать и развивать социальный капитал. В общественном секторе сетевая коммуникация создает условия для развития гражданского общества, полноценное функционирование которого гарантирует преумножение социального капитала, исследуемого в трудах Дж. Коулмена, Р. Патнэма, Ф. Фукуямы.

Исследователи социального капитала рассматривают его как важную и неотъемлемую составляющую эффективного функционирования сетевой

экономики страны, или как компонента современного общества. В труде «Социальный капитал и гражданское общество» [55] социальный капитал определён как «подтверждённые неформальные нормы, которые способствуют сотрудничеству между двумя или большим числом индивидуумов», чем акцентировано внимание на его функции в либеральной демократии, которая как раз и заключается в становлении гражданского общества, которое выступает для сбалансированности взаимоотношений в государстве и защиты индивидуумов от институтов власти.

Вышеизложенное позволяет утверждать, что такая черта современного общества, как «значение уровня знания» претерпела существенную трансформацию к черте «характер отношения к информации». Снова обращаемся к трудам классиков, по утверждению которых уровень знаний выступает фактором социального неравенства. Поскольку тип профессионального труда, специализирующийся на систематической организации знаний, иначе сказать выработке кодифицированного знания, вызывает преобладание над сферой материального производства. Выработка кодифицированного знания требует большего внимания ко всевозможным инновациям, что усиливает требования к уровню квалификации. Современному обществу характерен значительный поток инноваций, обеспечивающий качественный рост эффективности процессов.

Классическая теория информационного общества предполагает рациональность грядущего будущего и возможность осуществления планирования и «программирования» будущего. В этом контексте в основе экономической теории лежит критерий «роста экономической ценности информационной деятельности» [131]. Определив этот критерий как основополагающий, учёные-сторонники отдали первенство деятельности по производству информационного продукта и услуг, тем самым представив, что экономика многих развитых стран стала информационной, а потому ведёт к становлению информационного общества. Немалое количество

сторонников нового общества также акцентируют внимание преимущественно на применении именно количественного подхода. В этом контексте учёные отталкиваются из следующих соображений, что если в современном мире стало значительно больше информации, то это и означает, что общество является информационным. Ф. Уэбстер ставит под сомнение такие размышления и доказывает некорректность злоупотребления количественным подходом. В большей степени ученый выражает неодобрение к К. Шеннону и У. Уивер, которые увлеклись классической теорией информации определив, что «информация является количеством, измеряется в «битах» и определяется как вероятность частотности символов» [131]. Подобный подход к пониманию информации, по мнению британского исследователя, является более приспособленным для математического исследования, но оставляет без внимания вопросы содержания и качества информации.

Здесь стоит вспомнить идеи Ю. Шрейдера, который предлагал рассматривать информацию, как набор уже существующих у получателя информации понятий и взаимосвязей между ними, тем самым экстрагируя информацию от сообщения, интерпретация которого, это, так сказать, вопрос договора. Соответственно, это не имеет никакого отношения к статистическим теориям информации, которые позволили бы уменьшить меру неопределённости.

Также стоит отметить труды таких известных западных ученых, как К. Боулдинг, Т. Розак, Т. Стоуньер и некоторых других, которые не поддерживают идею абсолютизации количественного подхода и выступают за качественный подход.

В одной из статей К. Боулдинг предупреждал, что «бит полностью абстрагируется от содержания информации» и хотя он «чрезвычайно полезен» для коммуникационных технологий и IT-специалистов,

«теоретикам социальных систем требуется единица измерения, которая принимала бы во внимание значение информации» [131].

В свою очередь, коммуникация, наполняясь информационными технологиями, образуя сетевую коммуникацию, при помощи которой, информация не только распространяется, но и обдумывается, анализируется и систематизируется автоматически, что существенно затрудняет любую алгоритмизацию коммуникационного процесса.

При этом стоит учесть, что интенсивные потоки информации еще и затрудняют контроль над ними, а отсутствие статусных позиций в онлайн среде, привело к исчезновению привычных «ответственных лиц», на которых как раз и возлагались функции контроля [35; 165]. Информация, попав в виртуальную среду, обрабатывается большим количеством неуправляемых «понимал», благодаря чему полученный результат никак невозможно предугадать и спрогнозировать. Децентрализация «умов» и «умножение» субъектов электронной сетевой коммуникации определенно ставит под сомнение возможность какого-либо управления им, и уж тем более «программирования». Именно в этом и заключается главный эвристический эффект коллективного разума, человеческого в Web 2.0, машино-человеческого в Web 3.0. Именно коллективный разум имеет мощный инновационный потенциал, который превышает когнитивные возможности даже самых умных и креативных в своей области экспертов. Благодаря этому результат работы коллективного разума можно считать наиболее эффективным инструментом решения «неразрешимых» проблем [349; 359].

Таким образом, на смену черте «интеллектуальная рациональность общества» пришло утверждение его принципиальной иррациональности, непрограммируемости, незавершённости, неопределенности и пр. (рис. 3.1).

Таблица 3.1

Характерные черты современного общества

Критерий	Классическая теория	Авторское дополнение
Ключевым элементом	информация	сетевая коммуникация

выступает		
Социальная стратификация определяется	объёмом информации	доступностью и характером отношения к знаниям
Информационные технологии применяются для	автоматизация процессов	интеллектуализация процессов
Ожидаемый результат характеризуют	рациональность	иррациональность, (непрограммируемость, незавершенность, неопределенность)

Источник: авторская разработка

Изложенное позволяет сделать вывод, что стремительное развитие ИКТ обуславливает не только трансформацию общества от индустриального к информационному, но и характеристики информационного общества представленные классиками.

3.2 Проблемы и перспективы электронизации управления системой предоставления административных услуг

Процессы, связанные с компьютеризацией и автоматизацией в государственно-управленческой деятельности, сформировались в 80-х годах, практически одновременно с концепцией реформирования государственного управления на основе менеджерального подхода. В украинское государство, в прочем как и во все другие западные страны, электронизация пришла в период некоторой неопределенности, на котором Украина находится с момента провозглашения независимости страны. Безусловно, акцент на «служение» является актуальным для любого современного государства, но довольно специфические европейские принципы свободы и паритетного взаимодействия между государством и гражданским обществом постоянно противопоставляются иерархично структурированному администрированию, корни которого берут своё начало из советского уклада.

Следует отметить, что УССР в лице Института кибернетики В. Глушкова занимала лидирующие позиции в разработке теоретических

основ информатики и вычислительной техники (кибернетика, системотехника, проектирование ЭВМ, теория программирования, машинное моделирование и др.). Однако, на тот момент информационные и коммуникационные технологии не рассматривались как вспомогательные инстументы государственного управления.

Можно сказать, что электронизация в Украине началась с 1992 г., и которой сразу посвятили ряд законодательных актов, а именно:

– «Об информации» от 2 октября 1992 г. № 2657-XII [277], который содержит основополагающие направления государственной информационной политики. Стоит отметить, что в Законе от 1992 г. ещё не упоминалось о электронном управлении, лишь спустя почти десять лет в новой редакции Закона 2011 г. [228] электронное управление было определено одним из приоритетных направлений государственной информационной политики Украины;

– «О Национальном архивном фонде и архивных учреждениях» от 24 декабря 1993 г. № 3814-XII [279], регулирует вопросы архивного хранения электронных документов, а также формирование, учёт, хранение и использование Национального архивного фонда. В соответствии с Законом в состав Национального архивного фонда входят и электронные документы, так как способ их создания и вид носителя не отражается на самом процессе архивирования и хранение, но в Законе отсутствует определение термину электронный документ, а также отсутствуют правила и инструкции по работе с ним;

– «О защите информационно-телекоммуникационной системы» от 5 июля 1994 г. № 80/94-ВР [269], регулирует взаимоотношения в сфере защиты информации в информационных, телекоммуникационных и информационно-телекоммуникационных системах.

Основным фактором, способствующим интенсификации электронизации в украинских реалиях стало признание её в качестве одного

из национальных приоритетов устойчивого развития информационного общества, что позволяет рассматривать её как общегосударственную задачу, о чём свидетельствует еще один ряд принятых законодательных актов:

– «О Национальной программе информатизации» от 4 февраля 1998 г. № 74/98-ВР [281], содержит стратегию посвящённую разрешению вопросов связанных с обеспечением информационной поддержки социальной, экономической, научной, технической и другими сферами жизнедеятельности государственного уровня. Этот Закон стал исключением в полноте наполнения содержательного контекста, не упомянув о информационных или коммуникационных технологиях. Лишь спустя 10 лет в перечне задач, определённых на 2008 г. Национальной программой информатизации от 27 августа 2008 г. № 1211-р [248], среди заданий по формированию методической и методологической базы форм межведомственного электронного взаимодействия с гражданами, предусматривалось внедрение ИКТ;

– «О Концепции национальной программы информатизации» от 4 февраля 1998 г. № 75/98-ВР [278], направленной на реализацию базовых этапов программы, а также содержащей принципы государственной политики в сфере электронизации, с учётом некоторых статей Основного Закона: информационная свобода личности (ст. 34); право на невмешательство в личную жизнь (ст. 32); информационная открытость и доступность политики (ст. 32, 57), информационная безопасность (ст. 32, 34); право собственности на ИКТ и поддержка различных форм собственности; ответственность за качество информации и нарушения во время операций с информацией; роль государства в формировании и реализации политики электронизации и информационной безопасности; гармонизации украинского нормативно-правового обеспечения информационной сферы с законодательством европейских стран;

– «Об утверждении Задач Национальной программы информатизации на 1998-2000 годы» от 4 февраля 1998 г. № 76/98-ВР (утратил силу) [244].

Последние три Закона выступили краеугольным камнем для ряда других нормативно-правовых актов, свидетельствующих о зарождении процесса электронизации в Украине.

Далее, во-первых, попытки внедрения информационных технологий в систему государственного управления, во-вторых, попытки реализовать предоставление электронных информационных услуг и, в-третьих, обеспечение протекции развития информационно-коммуникационной инфраструктуры, подписанные Указом «О мерах по развитию национальной составляющей глобальной информационной сети Интернет и обеспечение широкого доступа к этой сети в Украине» от 31 июля 2000 г. № 928/2000 [274], позволяют говорить о становлении процесса электронизации, который позволит реализовывать права субъектов обращения на информацию, и выступит предпосылкой для становления открытого информационного государства.

Так, в частности, 5 мая 2003 г. распоряжением № 259-р [246] была утверждена Концепция формирования системы национальных электронных информационных ресурсов. Впервые было законодательно определено термин система национальных ресурсов, под которой подразумевалась организованная по единой технологии совокупность ресурсов, содействующих социально-экономическому развитию страны и внесённых в Национальный реестр электронно-информационных ресурсов. По результатам реализации мероприятий ожидалось достичь: интенсификации э-управления, повышение транспарентности управленческой деятельности органов государственного управления; повышение уровня информационной безопасности; совершенствование нормативно-правового обеспечения регламентирующего ресурсы и гармонизации с международным правом;

усиление уровня информационной культуры и общего образовательного уровня населения.

Однако, отсутствие системного и комплексного подхода при формировании нормативно-правового обеспечения процесса электронизации, не создаёт условия для действенности межведомственного взаимодействия, а уж тем более с гражданским обществом. Несистемность действий прослеживается и в принятии Законов «Об электронных документах и электронном документообороте» от 22 мая 2003 г. № 851-IV [239] и «Об электронной цифровой подписи» от 22 мая 2003 г. № 852-IV [238], которые вступили в силу до установления форматов электронных документов прописанных приказом ГСССЗИУ «Об утверждении технических спецификаций форматов представления базовых объектов национальной системы электронной цифровой подписи» от 13 августа 2010 г. № 8/229 (утратил силу) [267].

Впервые общие правила документирования в электронной форме и выполнения действий с электронными документами в органах государственного управления с момента их создания или получения до отправки или передачи в архив подлежало регламентации постановлениями КМУ:

– от 26 мая 2004 г. № 680 «Порядок засвидетельствования наличия электронного документа (электронных данных) на определенный момент времени» [258] определяются условия и требования к процедуре засвидетельствования наличия электронного документа на определенный момент времени;

– от 13 июля 2004 г. № 903 «Об утверждении Порядка аккредитации центра сертификации ключей» [255];

– от 28 октября 2004 г. № 1451 «Об утверждении Положения о центральном удостоверяющем органе» [254];

– от 28 октября 2004 г. № 1452 «О порядке применения электронной цифровой подписи органами государственной власти, органами местного самоуправления, предприятиями, учеждениями и организациями государственной формы собственности» [259] определяет общие требования использования электронной цифровой подписи органами государственного управления, предприятиями, учреждениями и организациями государственной формы собственности;

– «Об утверждении Типового порядка осуществления электронного документооборота в органах исполнительной власти» от 28 октября 2004 г. № 1453 [268]

– «Об утверждении Порядка обязательной передачи документированной информаци от 28 октября 2004 г. № 1454» [261].

– Указ «О первоочередных задачах по внедрению новейших информационых технологий» от 20 октября 2005 г. № 1497/2005 [285], в котором определены задачи по подготовки законодательных инициатив по вопросам: внедрения электронного документооборота; сертификационных процедур с использованием электронно-цифровой подписи; защиты авторских прав в сфере информационных технологий; организации работы по предоставлению юридическим и физическим лицам административных услуг на основе использования электронной информационной системы «Электронное правительство».

Принятый ряд нормативно-правовых актов, на которые возлагались функции по процессу электронизации, послужили определённым толчком к изменениям в функционировании системы предоставления административных услуг, а именно трансформации её в электронный вид. Прежде всего это касалось обеспечения согласованности при создании и слиянии информационно-технологических ресурсов в Единый веб-портал органов государственного управления и предоставление информационных и других услуг, согласно приказа ГКСИУ «Порядка предоставления

информационных и других услуг с внедрением электронно-информационной системы «Электронное Правительство»» от 15.08.03 г. № 149 [249].

Далее, в целях обеспечения предоставления административных услуг по принципу «единого окна» был принят совместный приказ МЭРТУ и МРРСЖКХУ «Об утверждении Порядка интеграции информационных систем государственных органов и органов местного самоуправления в Единый государственный портал административных услуг» от 8 сентября 2006 г. № 1501/248 [260], который определил требования к процессу интегрирования информационных систем органов государственного управления в Единый государственный портал административных услуг.

Эволюция процесса электронизации получила отображение и в «Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти» от 15.02.06 г. № 90-р [295], в которой определены концептуальные основы, выработаны новые принципы и подходы к процессу предоставления административных услуг в электронном виде.

Период 1992-2006 гг. должен был характеризоваться становлением процесса электронизации в Украине, образованием информационного пространства и инфраструктуры, созданием государственного значения информационно-коммуникационных технологий формирующих информационно-технологические ресурсы, но несмотря на значительный ряд разработанных и принятых законодательных актов и других нормативных документов в данной сфере, процесс сдержали факторы следующего характера:

– неустойчивая и неэффективная политическая система;

– критично низкий уровень валового внутреннего продукта на душу населения;

– отсутствие собственной информационной индустрии.

Забегая наперёд, не смотря на незначительный рост ВВП в последнее время (2015-2017 гг.), вышеперечисленные факторы до сих пор являются сопутствующими процессу электронизации в Украине (рис. 3.5).

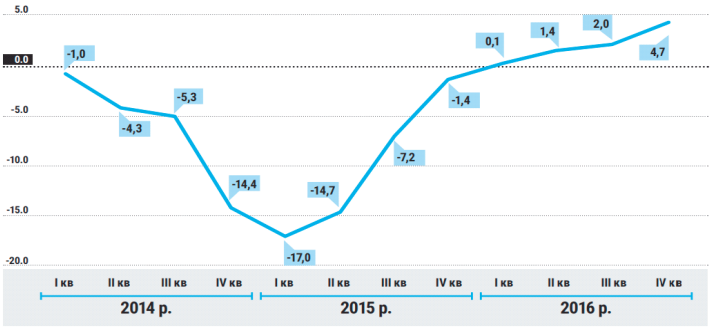

Рисунок 3.5 Динамика объёма ВВП, в % к соответствующему кварталу предыдущего года, за 2014-2016 гг.

Источник: разработано автором

С целью становления и совершенствования взаимодействия между государственным сектором и гражданами был принят Закон от 9 января 2007 г. № 537-V «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» [283], тем самым определив второй период процесса электронизации в Украине.

Практические рекомендации, отображенные в Постановлении КМУ «Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции развития системы предоставления административных услуг органами исполнительной власти» от 27 июня 2007 г. № 494-р [253] и в Распоряжении КМУ от 15 августа 2007 г. № 653-р «Об утверждении плана мероприятий по выполнению задач, предусмотренных Законом Украины «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» [250] предполагалось ввести портальные технологии и технологии электронной подписи.

Значимость электронно-цифровой подписи заключается в том, что она является обязательным элементом каждого электронного документа и подтверждает его оригинальность. Однако Закон про электронно-цифровую подпись не предусматривает возможность использование других видов электронных подписей, например Mobile ID или Bank ID, которые активно используются во всех странах мира.

Для определённости с альтернативными видами электронно-цифровой подписи в середине 2016 г. зарегистрирован законопроект «Об электронных доверительных услугах». По состоянию на апрель 2017 г., над законопроектом ведётся активная работа. Законопроектом предусматривается совершенствование нормативно-правового регулирования в сфере использования инфраструктуры открытых ключей, развитие единой системы электронных доверительных услуг, взаимное признание украинских и международных сертификатов открытых ключей и электронно-цифровых подписей с учетом международных тенденций, посредством чего гарантируется активная интенсификация трансграничного сотрудничества Украины и интегрирование в мировое информационное сообщество.

Процессам электронизации в Украине значимо покровительствует политика международного сотрудничества, которая реализуется в направлении согласования развития информационного общества, стандартизации подходов к коллаборативным действиям, снижения цифрового и информационного неравенства.

К примеру, принятие участия Украины в 2003 и 2005 во Всемирном саммите посвящённого процессам глобализации, в частности формированию открытого для всех общества. Принятые по результатам саммита документы призывают сообщество формировать информационное общество, нацеленное на потребности современного человечества, открытое на столько, что каждый может создавать информацию, пользоваться бесплатным

постоянным доступом к ней и взаимообмениваться. Кроме того, Женевская Декларация содержит обязательства сократить разрыв в цифровом неравенстве и возможностей для всех, обеспечить всестороннее, всеобъемлющее, беспрепятственное во всех значениях и ценовом отношении доступ к информационно-технологической инфраструктуре и услугам.

На выполнение Указа Президента Украины «О мерах по обеспечению соблюдения прав физических и юридических лиц относительно получения административных (государственных) услуг» от 3 июля 2009 г. № 508/2009 [272] была отмечена некая активность со стороны органов государственного управления, которыми регулярно предпринимались попытки нормативного урегулирования процесса электронизации и принимались законодательные акты по проблематике предоставления административных услуг, среди которых стоит отметить Законы Украины:

– «О защите персональных данных» от 1 июля 2010 г. № 2797-VI [270];

– «О доступе к публичной информации» от 13 января 2011 г. № 2939-VI [237];

– «О перечне документов разрешительного характера в сфере хозяйственной деятельности» от 19 мая 2011 г. № 3392-VI [284];

Постановления Кабинета Министров Украины:

– «Некоторые вопросы платных государственных услуг» от 11 марта 2009 г. № 234 [99], которым обязали органы государственного управления обеспечить перечисление в специальный фонд государственного бюджета получателями административных услуг, предоставляемых субъектами хозяйствования, которым делегированы полномочия по их предоставлению;

– «О создании Комиссии по вопросам усовершенствования порядка предоставления государственных и административных услуг» от 20 мая 2009 г. № 486 [289];

Распоряжения Кабинета Министров Украины:

– «Об одобрении плана действий по внедрению в Украине Инициативы «Партнерство» Открытое правительство»» от 5 апреля 2012 г. № 220-р [296] в котором указано, что с целью совершенствования системы предоставления административных услуг является утверждение стандартов (которые разрабатывались с 2010 г.), в том числе методических рекомендаций, формирование реестра и полностью прекращение их предоставления субъектами хозяйствования, сокращение перечня документов, необходимых для получения субъектами обращения административных услуг;

– «Об утверждении плана мероприятий по внедрению Инициативы «Партнерство» Открытое правительство»» от 18 июля 2012 г. № 514 [251], согласно которому предусмотрено ввести информационные технологии для предоставления административных услуг в электронном виде.

Также в этот период для развития процесса электронизации была принята Стратегия развития информационного общества Украины, одобренная КМУ от 15 мая 2013 г. № 386-р [298], разработанная на основе Конституции Украины и других нормативно-правовых актов посвящённых этому вопросу, согласно которым государственный сектор обязуется сформировать условия для информационного развития общества.

На основании этой стратегии граждане могут принимать участие в управленческих решениях и контролировать эффективность государственной деятельности. Также предусматривалось реализовать вышеперечисленные положения посредством следующих задач:

– содействие населению на основе широкого использования новейших ИКТ в создании информации, их использовании и обмене при оказании административных услуг;

– обеспечение гарантий волеизъявления и самореализации гражданина в информационном обществе, а также свободного доступа к информации и знаниям, в процессе предоставления административных услуг;

– полномасштабное вхождение Украины в глобальное информационное пространство;

– ускоренное развитие информационного сектора экономики, который активно взаимодействует с другими секторами экономики с целью повышения темпов экономического роста;

– внедрение современных ИКТ во все сферы общественной жизнедеятельности, а также в деятельность органов государственного управления;

– гармонизация национального законодательства с европейским.

Для этого в рамках многосторонней инициативы «Открытое Правительство», целью которого является способность мобильного реагировать на запросы граждан, госсектор Украины принципиально меняет подходы к формированию государственной политики. Кабинет Министров Украины обязался до 2018 г. реализовать Инициативу «Партнёрство» Открытое правительство»».

Приоритетными направлениями Инициативы предусмотрен ряд мероприятий, среди которых особую ценность для нашего исследования представляет:

– обеспечение транспарентности в административных процедурах, которые через процессы децентрализации интегрируются в центры предоставления административных услуг;

– создание единой информационно-технологической инфраструктуры мониторинга.

Э-управление, направленное на улучшение жизненного уровня граждан, согласно «Концепции развития электронного управления в Украине», одобренной 13 декабря 2010 г. № 2250-р [156], является одним из

инструментов электронизации, на котором базируется информационное общество, при этом ИКТ выступают как фактор инновационного развития отечественной экономики, являясь необходимым инструментом социально-экономического прогресса. На основе этой Концепции были приняты нормативно-правовые акты, по сути дублирующие друг друга, лишь Указ Президента содержит более детальные и конкретные меры по реализации Концепции:

– распоряжение «Об утверждении плана мероприятий по реализации Концепции развития электронного управления в Украине» от 26 сентября 2011 г. № 1014-р [252];

– Указ «О Национальном плане действий на 2013 год по внедрению Программы экономических реформ на 2010 – 2014 годы «Богатое общество, конкурентоспособная экономика, эффективное государство» от 12 марта 2013 г. № 128/2013 [280];

– распоряжение «О внесении изменений в план мероприятий по реализации Концепции развития электронного управления в Украине» от 25декабря 2013 г. № 1072-р [229].

Конец второго периода знаменуется бурным развитием нормативно-правового регулирования процесса электронизации, результатом таких действий стало принятие Закона Украины «Об административных услугах» от 6 сентября 2012 г. № 5203-VI [225], который в целях развития процесса электронизации обязал систему предоставления административных услуг к внедрению информационных технологий, следствием чего стало принятие ряда нормативно-правовых актов, которые определяют конкретные аспекты использования информационных технологий в деятельности субъектов предоставления.

В этот период позитивным моментом стоит отметить, наконец-то, принятие общих правил для организации хранения и учёта электронных документов, которые утверждены приказом Министерства юстиции Украины

(далее – МЮУ) «Правила работы архивных учреждений Украины» от 8 апреля 2013 г. № 656/5 [223]. Электронный документ это сложный информационный объект, и для нормализации многих аспектов его функционирования был принят приказом МЮУ «Об утверждении Порядка работы с электронными документами в делопроизводстве и их подготовке к передаче на архивное хранение» от 11 ноября 2014 г. № 1886/5 [262]. Кроме того, МЮУ утверждены «Правила организации делопроизводства и архивного хранения документов в государственных органах, органах местного самоуправления, на предприятиях, в учреждениях и организациях» от 18 июня 2015 г. № 1000/5 [222], которые определяют стандарт создания электронных документов и регламент их архивирования в госорганах.

Однако вопросы архивирования электронных документов содержат еще много проблемных вопросов, тем самым негативно влияя на развитие управления системой предоставления административных услуг, а именно устаревшее техническое обеспечение, с помощью которого были созданы электронные архивы, действующие по сей день, и электронные документы, созданные в различных форматах в различных информационных программах.

Особо активное внимание со стороны правительства вопросам внедрения ИКТ стало уделяться с подписанием Указа Президента «Об обеспечении внедрения единой государственной политики реформ в Украине» от 23 июля 2014 г. № 614/2014 [241], в котором среди основных инициатив, можно выделить следующие: инициатива Digital Ukraine; открытые данные; электронные петиции и обращения; реформа сферы электронной подписи; облачные технологии и др.

В 2014 г. Европейский Союз выделил Украине 2,75 млн. евро на проект «Укрепление информационного общества в Украине», для укрепления защиты прав граждан, посредством обеспечения открытого, ориентированного на граждан подхода к Интернету, а также эффективной

системы защиты граждан, учитывая право на личную жизнь и право на контроль личными персональными данными.

Однако, уровень развитости информационного общества и уровень потенциала по внедрению ИКТ в Украине, относительно международного уровня, оказалось недостаточным и не соответствующим стратегическим целям развития информационной инфраструктуры, из-за ряда значительных проблем с формированием государственной политики Украины.

В ходе парламентских слушаний на тему: «Реформы области информационно-коммуникационных технологий и развитие информационного пространства Украины», одобренных 31марта 2016 г. № 1073-VIII [306], было признано невыполнение ряда значимых инициатив, а именно:

– дорожной карты реализации [250];

– дорожной карты реализации [252];

– дорожной карты реализации Закона Украины «О государственной поддержке развития индустрии программной продукции» [235];

– отсутствие дорожной карты по реализации стратегии дальнейшего развития информационного общества в Украине;

– отсутствие программы развития в межведомственной электронного управления, в частности задействованных в предоставлении административных услуг в электронном виде;

– отсутствие программы поддержки в координировании и систематизации процесса электронизации.

Согласно Распоряжению КМУ «Об одобрении Концепции развития системы электронных услуг в Украине» от 16 ноября 2016 г. № 918-р [293] услуги выведены на I и II уровни. В рамках первого уровня, реализован пилотный проект предоставления базовых административных услуг в электронном виде, разработаны альтернативные способы идентификации и аутентификации в электронном виде. Что касается состояния и исполнения II

уровня – со стороны государственных органов не отмечается деятельности направленной на привлечение субъектов обращения к использованию электронных коммуникационных каналов. До конца 2020 г. планируется трансформировать реестр административных услуг в электронный вид, а именно, не менее 80 услуг перевести на III уровень – подача заявления и оплаты в режиме онлайн; и не менее 40 услуг на IV уровень – полностью интегрированные административные услуги.

Если удастся реализовать Концепцию, это существенно позволит совершенствовать управление процессом предоставления административных услуг в электронном виде согласно европейским требованиям, а также повысит эффективность государственной деятельности, снизить коррупционные риски и повысит уровень доверия граждан к власти.

Однако, вопреки международным тенденциям, развитие процесса электронизации, и несмотря на подписанные Украиной международные соглашения о международном сотрудничестве, в Украине на 2017 г. не преодолено:

– цифровое неравенство в доступе населения Украины к электронным коммуникациям и информационным ресурсам;

– низкий уровень знания населения в информационных технологиях и уровень внедрения и использования возможностей информационно-технологической инфраструктуры;

– отсутствие принципа паритетного взаимодействие граждан с органами государственного управления;

– слабую выраженность функционирования общественного контроля на основе использования возможностей информационно-коммуникационных технологий, в частности Интернет;

– низкий уровень доверие граждан к органам государственного управления, высокий уровень социальной напряжённости, всё это ставит под

сомнение принцип открытости и прозрачности деятельности органов государственного управления.

Основными факторами, сдерживающими развитие процесса электронизации и как следствие негативное отражение на управление системой предоставления административных услуг на этом периоде, определены:

– инертность управления системой предоставления административных услуг при решении вопросов электронизации;

– отсутствие мотивации для изменения процесса предоставления административных услуг, посредством внедрении информационно-коммуникационных технологий;

– низкий уровень инвестиций и слабовыраженный интерес к возможностям информационно-коммуникационных технологий со стороны органов государственного управления;

– недостаточное использование возможностей государственно-частного взаимодействия, в сфере обучения и исследований.

Третий период определим, как планируемый до 2020 г. в связи с принятием Стратегии устойчивого развития «Украина – 2020» одобренной Указом Президента Украины от 12 января 2015 г. № 5/2015 [329], которая явилась основанием для внесения изменений в некоторые законы Украины, а именно:

– относительно доступа к публичной информации в форме открытых данных;

– относительно обращений граждан в форме электронного обращения и подачи электронной петиций;

– развитие системы электронного цифровой подписи, соответствующей регламенту ЕС № 910/2014;

– относительно обработки информации в системах облачных вычислений.

3.3 Анализ современного состояния электронизации государственно-управленческой деятельности

Электронизация сегодня является глобальной тенденцией эволюции уклада жизни, начиная от бизнес сектора заканчивая государственным.

Посредством электронизации государственно-управленческой деятельности можно существенно повысить уровень предоставления государственных услуг, в частности административных, улучшить прозрачность деятельности и повысить уровень доверия со стороны граждан к органам государственного управления. Электронизация государственно-управленческой деятельности государственного сектора является необходимой составляющей национальных программ и проектов повышения эффективности государственного управления.

Предпосылками формирования электронного управления послужила Стратегия США, в которой отмечается, что новая административная реформа нацелена на необходимость изменения операционной инфраструктуры правительства, а особенно в функционировании и взаимодействии с гражданами, которым оно служит. Для преобразований в Стратегии были озвучены три основополагающих принципа, на которых должна основываться государственно-управленческая деятельность правительства: концентрирование на гражданах, а не на системе государственного управления; ориентация на результаты своей деятельности; активное содействие инновациям [409; 203]. В этом контексте речь идёт о электронном правительстве, при чём под «правительством» подразумеваются все три ветви власти, а не только исполнительная [20].

Несмотря на некую единую конвенциональность терминов «управление» и «правление», с той разницей, что во втором присутствуют моменты властного доминирования и иерархии, тогда как первое содержит направленность на горизонтальное взаимодействие и сотрудничество [151,

с. 11], понятия этих терминов несколько отличаются по смысловой направленности содержания.

Множество дефиниций термина электронное правительство позволяет рассматривать его, во-первых, как внедрение ИКТ для свободной передачи информации с целью преодоления физических границ традиционной бумажной волокиты, во-вторых как внедрение ИКТ для предоставления административных услуг гражданам и бизнес сектору в электронном виде. Также можно выделить четыре подхода в понимании сути электронного правительства, а именно:

– сосредоточенный исключительно на теоретическом подходе и возможных изменениях в обществе как последствий внедрения;

– концентрирование внимания на прикладном характере э-правительства и на структурных элементах концепции;

– рассмотрение только телекоммуникационных моментов – варианты строительства информационной сети, необходимого технического и программного обеспечения;

– ориентирование на комплексное изучение проблематики и обеспечение максимальной эффективности государственного управления.

В основе содержания электронного правительства лежит принцип «единого офиса» или принцип «единого окна», то есть восприятие граждан как потребителей административных услуг и принятие подходов удовлетворения потребностей потребителей. Приближение государства к гражданам и бизнес сектору – главная цель современных цивилизованных государств, стремящихся соответствовать мировым тенденциям.

Принцип «единого офиса» предполагает взаимодействие, направленное на предоставление административных услуг субъектами предоставления, которые не контактируют непосредственно с субъектами обращения, при этом важно осуществлять мобильный и эффективный обмен информацией между самими органами государственного управления. В результате

потребителю, обратившемуся в «единый офис» за получением услуги, не нужно предоставлять справки, подтверждающие определённые факты, такую информацию «единый офис» должен получить самостоятельно с единых реестров, которыми владеет государство.

Вышеприведённые принципы предусматривают оптимизацию нагрузки, которая является следствием повторных посещений одной и той же инстанции субъектом обращения или вынужденной подачи одной и той же информации в одну и ту же инстанцию несколько раз. Ключевой целью концепций является создание среды беспрепятственного движения информационного потока внутри ведомства и между ними без участия субъектов обращения.

Такой подход к электронному правительству делает его составляющей электронного управления, политика которого направлена на поддержку и упрощение государственно-управленческой деятельности для всех сторон: госсектора, гражданского и бизнес сектора с помощью ИКТ, предоставляя им более широкий спектр возможностей участвовать в жизни общества и выражаться в их взаимодействии [436].

Структура электронного управления направлена на горизонтальное взаимодействие, сотрудничество между тремя секторами, вследствие распределённого мандата доверия, при этом гражданский и бизнес сектор принимают непосредственное участие в формировании и принятии государственно-управленческих решений.

Такой процесс управления государством, когда гражданский и бизнес сектор стали партнёрами власти, Д. Осборн и Т. Геблер описали как «трёхсторонняя власть» [419]. В этом контексте э-управление стало «сокращённым выражением, которому отдавали предпочтение при фиксировании изменения формы и роли государства в промышленно развитых странах» [411, с. 2; 28].

Организация экономического сотрудничества и развития определяет э-правительство как использование ИКТ, как инструмента для достижения уровня надлежащего управления. При этом в большей степени акцентируя внимание на проблемах управления, и в меньшей на технологиях. «E-government is more about government than about «e»» [385] – своеобразный девиз работы ОЭСР в области э-правительства, означает, что правительства должны использовать ИКТ для того, чтобы государственно-управленческая деятельность правительства максимально соответствовала потребностям информационного общества. Такой подход предусматривает новые технологии обсуждения и определения государственной политики, политики инвестирования, новых технологий получения образования, новых технологий отслеживания мнения граждан и организации предоставления информации и услуг от госструктур. Иначе говоря, э-правительство – это технически и технологически оборудованные госорганы, где граждане могут воспользоваться государственными услугами, например, получить копии земельных документов, подать налоговые декларации и тому подобное в электронном виде. Технология э-правительства предполагает возможность через ИКТ обратиться в органы государственного управления для получения необходимой информации и государственных услуг, в частности административных услуг, в электронном виде.

Однако, главной целью трансформации является не оптимизация процесса предоставления государственных услуг путём перевода их в электронный вид, а привлечение и повышение уровня участия граждан в принятии государственно-управленческих решений, совершенствовании управленческой деятельности органов государственного управления и государственного управления в целом [111], и современное информационное общество требует, чтобы это участие было безусловно паритетным и дистанционным.

Подобный подход подразумевает э-управление как постоянный процесс совершенствования государственно-управленческой деятельности, посредством постоянного участия граждан в государственном управлении, при постоянной трансформации внутренних и внешних процессов с использованием ИКТ.

Наряду с этим, следует заметить, что самоцелью концепции электронного управления является не просто использование возможностей ИКТ в своей деятельности, например, создание сайтов, порталов и т.п., а добиться прозрачности и гибкости структур органов государственного управления.

Электронное управление подразумевает фундаментальную перестройку традиционных форм функционирования, характеризующихся прозрачностью управления, мониторингом, контролем над исполнением принятых решений.

Достижения положительных результатов в этом направлении требует структурной реформы системы органов государственного управления, формирования концептуально нового подхода к организации управления системой предоставления государственных услуг, в частности административных. А потому не стоит ограничиваться только внедрением ИКТ, их необходимо задействовать для расширения возможности постоянного участия граждан и бизнеса в совершенствовании управленческой деятельности. Таким образом, электронное управление значительно шире понятие, чем просто управление государством.

И электронное управление и электронное правление прежде всего предусматривают электронизацию (автоматизацию, компьютеризацию и прочее) «бумажной деятельности», которая станет основой для внедрения современных технологий обсуждения и принятия стратегических решений, ведения дел, сбора и аналитики мнений граждан, а также нового способа предоставления административных услуг. ИКТ позволяют сформировать,

помимо сетевой информационно-технологической инфраструктуры органов государственного управления, возможность дистанционно взаимодействовать с субъектами обращения.

Международные тенденции свидетельствуют, что передовыми является те страны, граждане которых получают преимущества от автоматизированных процессов в управлении, свободного доступа к информации и более открытых отношений с их правительством. Именно предоставление органами государственного управления электронных услуг говорит о взаимосвязях и взаимоотношениях правительства с гражданским и бизнес сектором, для которых электронное правительство это прежде всего:

– поддержка экономической деятельности местных предпринимателей, что позволит эффективно интегрироваться в межнациональное и мировое экономическое пространство;

– создание единой региональной платформы для продвижения инвестиционных и инновационных проектов;

– значительное уменьшение бюрократизации и уровня коррупции путём перевода государственных услуг в электронный вид (регистрация и перерегистрация компаний, предоставление статистических данных, представление отчётности, таможенное декларирование и т.п.);

– свободный доступ к достоверной информации о государственно-управленческой деятельности органов государственного управления;

– возможность дистанционного прохождения процедур отчётности;

– открытость процедур проведения государственных закупок и конкурсов; мониторинг деятельности органов государственного управления и должностных лиц.

В Украине сегодня активно проводится политика европеизации государственного управления путём внедрения электронных технологий предоставления административных услуг органами государственного

управления [171; 362], учитывая современные международные тенденции по проблематике «административных услуг», а именно:

– создание комфортных условий для предоставления услуг гражданам и бизнес секторам, в частности развитие идеи интегрированных офисов;

– поиск оптимального субъекта предоставления услуг, в частности создание «исполнительных агентств», «разгосударствление» услуг / приватизация, использование методов бизнес сектора в органах государственного управления и т.п.;

– внедрение ИКТ для предоставления услуг, в частности создание порталов, посвящённых административным услугам и электронизации отдельных услуг.

Внедрение и использование ИКТ в органах государственного управления, с одной стороны позволяют совершенствовать устаревшую структуру связей, с другой – провоцируют развитие безработицы, социального неравенства и социальной нестабильности, тем самым формируя социальную динамику. Об этом детально писал немецкий экономист, президент Всемирного экономического форума в Давосе, а также основатель фонда «Форум молодых лидеров глобализации» сообщество «Global Shapers Community» К. Шваб – новая технологическая волна «захватывает страны как цунами» [412], одновременно трансформируя и конвергируя органы государственного управления, общество и бизнес в унифицированную систему.

Внедрение электронного управления системой предоставления административных услуг требует от государственной политики реализации следующих задач [225]:

– производства согласованной целенаправленной деятельности всеми органами государственного управления с привлечением институтов гражданского общества;

– совершенствование принципов государственного управления, структуры и функций органов государственного управления;

– совершенствование административных процессов в органах государственного управления путём внедрения и активного использования технологий электронного управления;

– создание информационной инфраструктуры электронного управления;

– подготовку квалифицированных государственных служащих, обеспечивающих внедрение элементов электронного управления и предоставления административных услуг;

– обучение граждан и субъектов хозяйствования использованию технологий электронного управления;

– создание системы мотивации государственных служащих, граждан и субъектов хозяйствования по использованию технологий электронного управления.

Одним из стандартных инструментов оценивания уровня электронизации государства является международные индексы, которые правительства, операторы, агентства развития, исследователи и другие используют для сопоставления важнейших показателей, характеризующих состояние онлайновых государственных услуг, ИКТ-инфраструктуры и человеческого капитала, а так же для измерения информационного общества, цифрового разрыва и сравнения эффективности процессов электронизации внутри страны и между странами.

Быстрые темпы глобализации позволяют нивелировать существенные различия в процессах внедрения и использования ИКТ между странами. Однако, программы электронизации в каждой стране осуществляются в особых национальных условиях, где программная среда представлена совокупностью специфических внешних и внутренних факторов, сдерживающих или ускоряющих электронное развитие страны. «Цифровые разногласия» европейских стран стали объектом специального внимания ЕС

в «Плане действий по развитию e-government на 2016-2020 гг.» [392]. Каждая страна находится в поисках собственного пути к повышению эффективности и результативности электронизации и соответствующих трансформаций.

Р. Робертсон предложил рассматривать процесс глобализации с учётом его влияния на отдельные локальные социальные системы, вместо рассмотрения глобализации как явление с общим знаменателем. Данный подход актуален сегодня, когда появилась возможность изучать глобальную коммуникационную среду с привязкой к отдельным странам или выборкам людей, для интерпретации этих процессов он предложил термин «глокализация». Содержание термина «глокализация» возникает в японской бизнес-лексике во второй половине XX в., во время успешной экспансии японских корпораций на мировой рынок, термин «dochakuka» – «делать что-либо по туземному» изначально возникший от слова «dochaku» – «жить самому в своей земле» [104, с. 4-8]

В маркетинговых исследованиях профессор Х. Хондкер, исследуя процессы распределения и продвижения продукции в глобальном масштабе, акцентирует внимание на важности учитывания географического, социального, антропологического и культурного различия между отдельными регионами [400]. Этого подхода придерживается и профессор У. Бек, автор трудов по комплексному исследованию современной глобализации, утверждая, что формирование всеобщей универсализации жизненных стандартов вредит динамике рынка, поскольку в процессе унифицирования отмирает локальное, наступает конец рынка и конец прибылей [15].

В статье «Теория глокализации и проблема сущности локальной культуры» исследователь С. Донских интепретирует «глокализацию», как дуализация терминов «глобализация» и «локализация». Такой подход зачастую оказывается более эффективным, чем унификация, рассматривая

глокализацию как стремление не к унификации и ассимиляции локального, а к его интеграции и адаптации к глобальному пространству [104, с. 5].

Таким образом, для проведения компаративного анализа тенденций динамики развития электронного управления в Украине и стран мира предлагаем использовать некоторые научные подходы из области глокалистики, как составляющей феномена глобализации, которая «сопротивляется глобализации в целом, интерпретируя глобальное посредством локального» [428, с. 1368] и аналитики, а именно исследований ООН уровня развития информационно-коммуникационных технологий (ICT Development Index) и уровня развития электронного правительства (E-Government Development Index).

В контексте электронизации государственно-управленческой деятельности, особую актуальность приобретает исследование возможностей ИКТ, посредством которых формируется сетевая структура управления системой предоставления административных услуг. Важно отметить, что индексы ИКТ являются важной составляющей в различных рейтингах: ITU – International Telecommunication Union; WDI – World Development Indicators; IMD – International Management Development; WEF – World Economic Forum; IDC – International Date Corporation, и т.д. Так среди 69 показателей сводного интеллектуального портала Всемирного банка 14 составляют группу ИКТ.

Согласно методологии расчёта, индекс развития ИКТ (IDI) является интегральным показателем, основанным на одиннадцати базовых индикаторах, составляющих в конечном итоге единое контрольное значение, которое измеряется по шкале от 0 до 10. Индекс развития ИКТ складывается из субиндексов: «доступа», «использования» и «практических навыков».

По данным Международного союза электросвязи [405], Европа – это регион, который на протяжении 2011–2016 гг отличается самым высоким средним показателем IDI. По итогам 2016 г Европа это наиболее однородный регион, в котором диапазон значений показателей и коэффициент вариации

продолжает сокращаться, что указывает на благоприятную тенденцию снижения регионального цифрового разрыва (рис. 3.6).

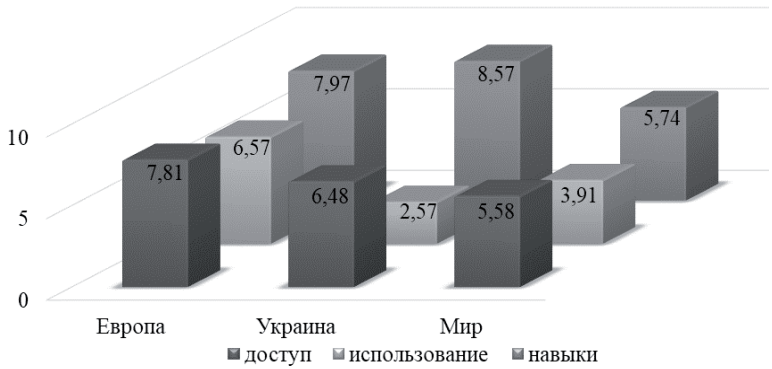

Рисунок 3.6 Развитие ИКТ в Украине относительно показателей мира и Европы

Источник: разработано автором на основе [405]

Для Украины характерна абсолютно противоположная тенденция. Особую разницу стоит отметить между показателями значений субиндекса «использование» – 2,57 и субиндекса «практические навыки» – 8,57, которые разнятся почти в четыре раза.

Для определения реального состояния развития и возможностей ИКТ в электронном управлении украинским государством, в частности в управлении системой предоставления административных услуг, предлагаем провести более детальный анализ показателей субиндексов индекса развития ИКТ Украины относительно показателей Европы и мира.

Субиндекс «доступ» к ИКТ измеряет инфраструктуру и готовность телекоммуникационных технологий, что является основным требованием для использования и получения выгод от ИКТ. Достаточно высокому значению мобильной сотовой связи для Украины содействует увеличение

международной полосы пропуска Интернет, а также ряд новых волоконно-оптических подводных кабелей, обеспечивающих больше мощности. Субиндекс фиксирует возможность подключения к ИКТ и включает пять индикаторов инфраструктуры (рис. 3.7).

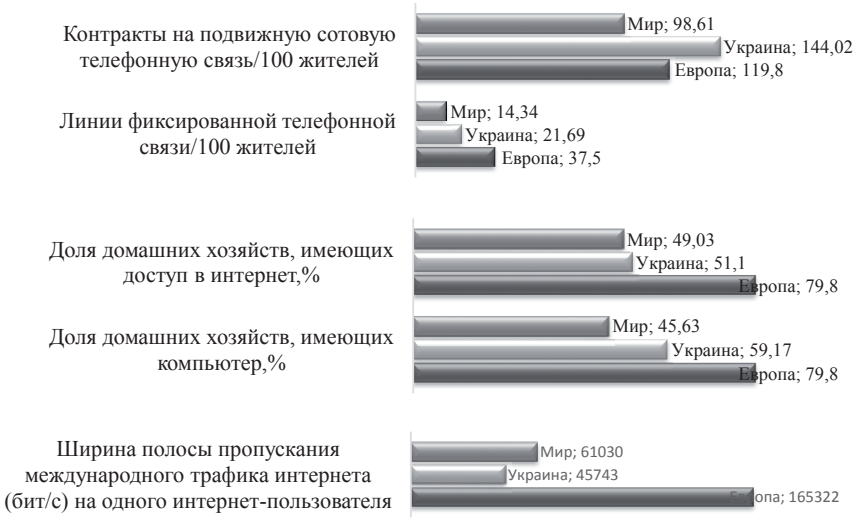

Рисунок 3.7 Субиндекс доступ к ИКТ в Украине относительно показателей мира и Европы

Источник: разработано автором на основе [405]

Хотя следует отметить, что доступ к ИКТ не всегда означает готовность правительства к подключению. В рамках инициативы «Мы развиваем э-правительство» проведена оценка готовности правительства к электронному управлению. Учитывая 54 % оснащённость правительства ИКТ и 100% уровень доступа правительства к Интернету, уровень готовности правительства к электронному управлению колеблется в пределах от 5 % до 10 % [110, с. 19].

Индекс «использование» ИКТ – показатель, характеризующий интенсивность использования ИКТ, имеет существенно ниже значения. Для

граждан Украины, стоимость абонементской платы за использования ИКТ выше, чем их установление, что является первопричиной низкого уровня развития второго субиндекса использование ИКТ (рис. 3.8).

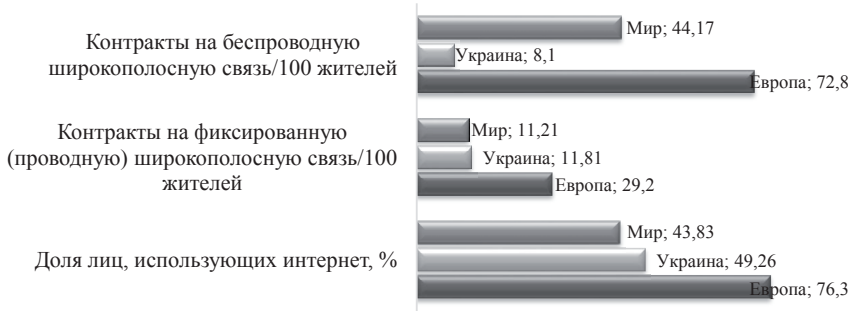

Рисунок 3.8 Субиндекс «использование» ИКТ в Украине относительно показателей мира и Европы

Источник: разработано автором на основе [405]

Положение Украины по показателю, характеризующему интенсивность использования ИКТ говорит о значительном отставании её от позиций развитых стран Европы. Согласно результатам социологического исследования [217], сейчас только половина украинцев (54,6%) имеют дома компьютер, из них к сети Интернет имеют доступ только половина. Опросы субъектов обращения показали, что пятая часть (20%) респондентов не имеют компьютера и возможности выхода в Интернет. Более 50% украинских пользователей Интернет живёт в городах с населением более 1 млн. жителей, а сельские жители составляют лишь пятую часть интернет-аудитории.

С другой стороны, такое положение свидетельствует о достаточно большом потенциале, при правильном подходе, в развитие ИКТ для Украины.

Субиндекс «практические навыки» отражает умение граждан использовать ИКТ. Он состоит их трёх индикаторов и получает меньше веса при вычислении ИКТ по сравнению с двумя другими субиндексами (рис. 3.9).

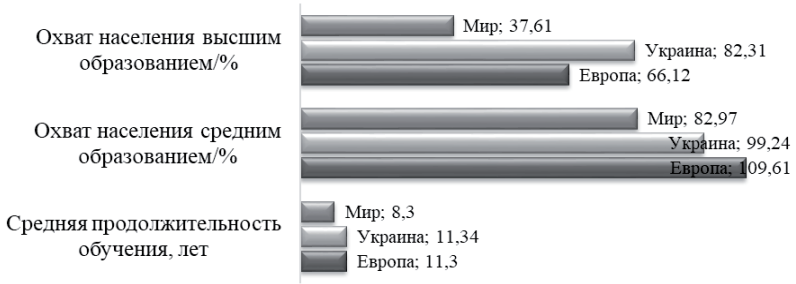

Рисунок 3.9 Субиндекс «практические навыки» ИКТ в Украине относительно показателей мира и Европы

Источник: разработано автором на основе [405]

Из диаграммы видно, что граждане Украины обладают более чем необходимым уровнем грамотности, средним образованием, высшим образованием для использования ИКТ.

Несмотря на то, что в сравнении с 2015 г. методика расчёта индекса развития ИКТ была совершенствована, путём исключения показателя «уровень грамотности взрослого населения», измеряемого в процентах, на показатель «средняя продолжительность обучения», измеряемого в годах, что привело к несопоставляемости индекса развития ИКТ к предыдущим годам, позиции Украины по уровню образования находятся в топе 20 стран с высоким уровнем грамотности, что представляет собой мощный потенциал для интеллектуального роста и социально-экономического развитие общества [27; 22].

Эксперты ООН определяют уровень электронизации государственно-управленческой деятельности по индексу развития электронного

правительства, который рассчитывается как усреднённый результат между уровнем развития «ИКТ инфраструктуры», «электронных услуг» и «человеческого капитала». Согласно последним исследованиям ООН [438] Украина занимает 62 место среди 193 стран и для украинского государства это своеобразный скачок за весь период становления и развития электронного правительства, поскольку в 2014 г. Украина находилась на 87 месте, а это на 25 позиций ниже.

Сегодня с уверенностью, можно констатировать, что процессы электронизации достигают предела, поскольку использование ИКТ становится инфраструктурным стандартом, а уровень их проникновения достигает предела в развитых странах (рис. 3.10).

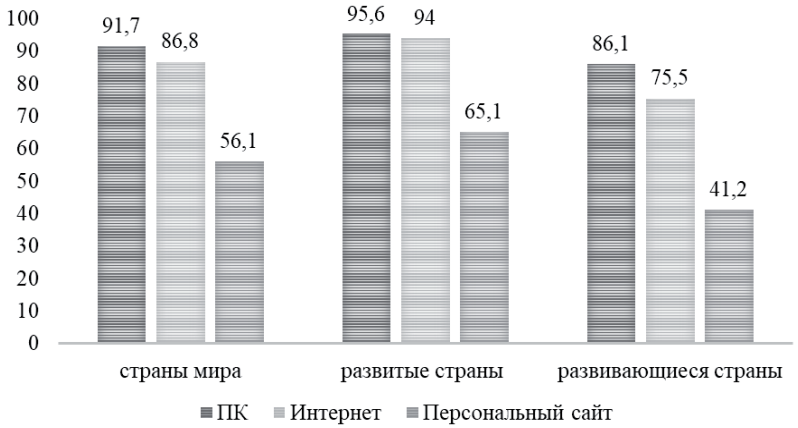

Рисунок 3.10 Показатели инфраструктуры электронизации стран мира (%)

Источник: разработано автором по данным [132]

К 2016 г. интенсивная динамика развития ИКТ способствует почти 100% доступности населения мира к мобильной широкополосной связи, однако только 40 % могут выйти в Интернет, поскольку стоимость

подключения намного выше, чем цена мобильной связи и песонального устройства.

Предлагаем более детально углубиться в динамику индекса и проанализировать тенденцию электронного правительства в Украине относительно других стран мира с 2003 г. по 2016 г. (рис. 3.11).

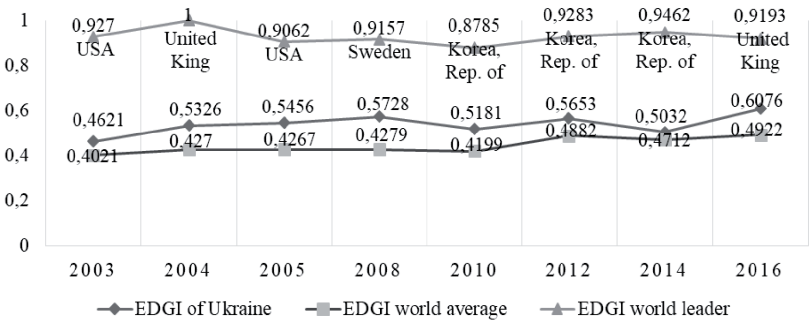

Рисунок 3.11 Динамика показателей индекса EDGI для Украины и среднемирового значения за 2003-2016рр.

Источник: разработано автором на основе [438]

На первый взгляд, из графика, можно сделать вывод, что уровень развития индекса электронного правительства в Украине имеет положительную динамику, так как с 2003 г. по 2016 г. вырос со значения 0,4621 до 0,6076. Однако, единое желание всех стран стремиться в лидеры, с каждым годом увеличивает плотность количества стран приближающихся к 1. Соответственно, если в 2003 г. в пределах значений от 0,9-1 лидировала 1 страна, то 2016 г. первую позицию разделили две страны, в 2003 г. в пределах от 0,8-0,9 было 5 стран, а в 2016 г. второе место уже делили 16 стран, более детально данные представлены в таблице 3.2.

То есть, не смотря на рост значения индекса, позиция Украины на мировой арене имеет отрицательную тенденцию, об этом свидетельствует и

количество стран обогнавших её в 2016 г. (61 страна), которых в 2003 г. было на 8 меньше (53 страны).

Таблица 3.2

Отражение плотности стран в индексе электронного правительства за 2003, 2016 гг.

Год/ индекс	1-0,9	0,9-0,8	0,8-0,7	0,7-0,6	0,6-0,5	0,5-0,4	0,4-0,3	0,3-0,2	0,2-0,1	0,1-0
2003	1	5	9	14	20	31	36	31	21	25
2016	2	16	22	24	30	27	28	28	12	4

Источник: разработано автором на основе [438]

В очередной раз это свидетельствует, что развитию ИКТ слабо содействует правительство Украины, поскольку отсутствует единая скоординированная государственная политика в сфере электронизации государственно-управленческой деятельности. Одним из приоритетных направлений в государственной политике должно стать содействие развития технологических инноваций как для внутреннего так и для внешнего рынков [23; 440].

Намного хуже обстоят дела с уровнем субиндекса «электронных услуг» для расчёта которого анализируются ведомственные сайты. Низкое значение показателя свидетельствует о том, что страна фактически не развивает электронные сервисы, государственные информационные системы, не реализуют функцию предоставления государственных услуг в электронном виде.

Опрос субъектов обращения свидетельствует, что наиболее известными и наиболее популярными являются услуги (информация о перечне и описании административных услуг), предоставляемые онлайн. Согласно результатам опроса [209], подавляющее большинство субъектов обращения (78 %) знают об электронном способе получения услуг, и половина (48,8 %) им пользуется. Второй по популярности среди субъектов

обращения является возможность предварительной записи он-лайн на консультацию или приём документов (44 %). Наименее пользуются спросом услуги отслеживания процесса предоставления административной услуги (26,5 %), процедура регистрации на портале, идентификации и использования электронных подписей (21,2%).

Мировая практика доказывает, что в современных условиях государственные услуги в электронном виде, в частности административные, являются качественным инструментом обеспечения открытости, прозрачности и эффективности государственно-управленческой деятельности органов государственного управления, что обуславливает необходимость рассмотрения сущности «электронной услуги» и «электронной административной услуги».

По мнению исследователя В. Когута «электронная услуга» – это любая предоставленная информационная или иная услуга, которая возникает в процессе информационной деятельности с помощью ИКТ и охватывает все сферы деятельности, а также является одним из результатов деятельности чиновника и обязательно связана с системой электронного правительства [44].

Рассматривая электронную услугу И. Клименко [140] определяет её, как законодательно закреплённую услугу, предоставляемую органами государственного управления гражданам, представителям предприятий, организаций.

Согласно Стратегии развития информационного общества в Украине [298], электронная услуга – услуга, оказанная гражданам и организациям в электронном виде с использованием компьютерных технологий.

В. Логинов [173] рассматривает понятие электронной услуги как услуги, административно-управленческий процесс которой регламентирован и предоставляется электронно с помощью автоматизированной системы межведомственного информационного взаимодействия.

Профессор А. Карпенко [128], под электронными услугами понимает процесс создания и реализации управленческих сервисов органов государственного управления с использованием ИКТ в рамках электронного взаимодействия различных субъектов общества и государства.

Электронные услуги в [294], употребляются в таком значении как: административная и другая публичная услуга, предоставляемая субъекту обращения в электронной форме с помощью средств информационных, телекоммуникационных, информационно-телекоммуникационных систем.

С. Вишнякова дала такое определение этому понятию: «электронными услугами являются различные виды материальных и нематериальных услуг в электронной форме с использованием ИКТ, включая Интернет» [48, с. 17].

О. Загаецкая под электронными услугами понимает государственные и муниципальные услуги, а также информационные услуги, для оказания которых используются ИКТ [117, с. 45].

Исследовательница И. Тищенкова под электронной услугой понимает регламентированную правовыми актами деятельность органов государственного управления с помощью современных информационных-коммуникационных технологий, по рассмотрению заявления физического или юридического лица о выдаче административного акта, направленного на обеспечение его прав и законных интересов и/или на выполнение лицом определённых законом обязанностей [340, с. 185].

Можно, говорить о том, что практически все исследователи электронных услуг и основные нормативно-правовые акты в сфере электронизации придерживаются единого подхода и делают акцент на использовании ИКТ в процессе их предоставления.

С введением в оборот определения электронной услуги, добавляется еще одна классификация услуг за субъектом, который несёт информационную поддержку процесса предоставления такой услуги. Точнее,

административные услуги могут быть классифицированы следующим образом:

– полностью автоматизированные – личный контакт и участие субъекта предоставления и субъекта обращения при предоставлении электронных административных услуг минимизированы или совсем отсутствуют (принятие заявлений, оплата, доставка и т.д. выполняются в электронной форме);

– автоматизированные частично – часть процедуры выполняется в электронной форме, а часть – с личным контактом и участием субъекта предоставления и субъекта обращения;

– услуги, выполняемые в «ручном режиме», – подразумевается личный контакт и участие субъекта предоставления и субъекта обращения при предоставлении административных услуг.

Также, стоит отметь, интересный подход к классификации электронных услуг представленный И. Клименко, отражающий взаимозависимость уровня интерактивности от уровня глубины автоматизации процедуры [139, с. 28]. Рассматривая государственную услугу в двухмерном пространстве, где плоскости измерения отражают степень интерактивности с точки зрения субъекта обращения, И. Клименко под электронными информационными услугами понимает предоставление необходимой информации для получения административной услуги. Под электронной интерактивной услугой автор трактует аналог сервисов интерактивного взаимодействия. И под транзакционными услугами – персонифицированные услуги, направленные на сокращение усилий субъекта обращения для получения необходимой информации и услуги. А вторая плоскость измерения – уровень обеспечения и глубину автоматизации процедуры предоставления с точки зрения ИКТ, и подразумевает частичную прерывность, отсутствие непрерывности и полную автоматизацию транзакций процедуры.

Задача развития электронного правительства, которое предоставляет субъектам обращения административные услуги в электронном виде является принципиальной новацией в плане возможности предоставления услуг, без непосредственного контакта получателя услуги с государственными служащими (ведомства) или посредниками (ЦПАУ). Указанное явление требует разработки теории и практики электронного управления, включая законодательное внедрение системы базовых понятий. Однако стоит отметить, что, несмотря на относительную упорядоченность терминосистемы и нормативного обеспечения системы предоставления административных услуг, украинское законодательство не даёт определение понятию «электронная административная услуга».

Достаточно полное определение даёт исследовательница Л. Требик, подразумевая: услуги, которые получил субъект обращения, не выходя из дома, то есть все этапы получения административной услуги он получил в электронном виде по принципу «единого окна», а именно, перечень административных услуг, условия получения административной услуги, кто предоставляет административную услугу и какие он имеет полномочия по предоставлению услуг, полный перечень норм и правил заполнения документов, необходимые для получения административной услуги, оплата или её отсутствие при предоставлении соответственной услуги, крайние сроки предоставления административной услуги, перечень условий и законодательное их обоснование для отказа в предоставлении административной услуги – все документы и информация предоставляются в электронном виде, а так же субъект обращения может осуществить контроль над процессом предоставления административной услуги [342].

Несмотря на значительное многообразие дефиниций «электронная» или «интерактивная» услуга, достаточно трудно дать определение термину «электронная административная услуга», поскольку все они будут в некоторой степени противоречащими сути административной услуги. В силу

того что интерактивность подразумевает мгновенную реакцию на обращение (сообщение), административная услуга не может быть интерактивной. Можно допустить, интерактивность информационной системы на основе которой происходит электронное управление процессом предоставления административных услуг. Но учитывая сложности существующего процесса предоставления административных услуг, который зачастую продолжает осуществляться вручную и до сих пор существует масса процедур, которые не автоматизированы и требуют человеческого вмешательства, и следовательно прерывание электронного коммуникационного процесса, вряд ли можно отнести такую систему к интерактивной. Также нельзя назвать административную услугу «электронной», так как термин «электронная» подразумевает все этапы предоставления и результат в электронном виде, а соответственно под определение не попадают услуги требующие личного присутствия при подачи документов и при получении результатов.

Что касается субиндекса «человеческого капитала», значение которого составило 0,8390 на 2016 г., то этот показатель относится к высокой категории человеческого развития, однако, рейтинг Украины является ниже среднего для стран Европы и Центральной Азии. Несмотря на достаточно высокие показатели, за счёт относительно высокого уровня грамотности населения и высокого процента лиц, поступающих в высшие учебные заведения, значения следует считать формальным, так как он не отражает результативности и особенно качества полученного образования.

Учитывая мнение В. Оноприенко, главными группами социальных признаков, согласно которым формируются группы информационного неравенства, являются: «экономические ресурсы; география (городские и сельские жители) возраст; пол; речь; образование, социальные и культурные устои; особые физические потребности» [206, с. 19], отсутствие или неравный доступ граждан к ИКТ и наличие у них соответствующих знаний, умений и навыков, как следствие, приводит к явлению «информационного

неравенства», что означает «дифференциацию общества по принципу доступа и использования новых ИКТ».

Преодолеть этот барьер в Украине можно благодаря обеспечению равного доступа к телекоммуникационным услугам, информационным ресурсам для всех слоёв населения (независимо от возраста, образования, места проживания и т.д.); увеличению разнообразия и количества электронных услуг; обеспечению общедоступных электронных информационных ресурсов; созданию системы мотиваций по внедрению и использованию ИКТ и тому подобное [37].

Проведённый анализ современного состояния электронизации государственно-управленческой деятельности в Украине, свидетельствует о значительном отставании её от европейского уровня развития сферы ИКТ и консолидирующих ей сфер электронных услуг и человеческого капитала. Для управления системой предоставления административных услуг единая скоординированная политики в сфере электронизации является стержнем для наболевших проблем, таких как:

– сложность и высокая забюрократизированность процессов предоставления административных услуг, что затрудняет их перевод в электронный вид;

– слабовыраженность межведомственного взаимодействия при предоставлении административных услуг, что приводит к установлению чрезмерных требований к перечню документов, необходимых для предоставления административных услуг, дублирования информации в информационных системах субъектов предоставления и преодоления дополнительных трудностей при получении необходимых данных для принятия решения о результатах предоставления административных услуг;

– перенасыщенность несистемным нормативно-правовым обеспечением систему предоставления административных услуг, что

приводит к появлению коллизийных норм регламентирующих процесс её электронизации;

– слабость законодательной базы регулирования вопросов электронной идентификации и аутентификации субъектов обращения при предоставлении административных услуг электронным способом;

– несформированность электронного единого реестра административных услуг и перечня приоритетных административных услуг для перевода их в электронный вид;

– неопределённость формата электронного документа, согласно которому субъект обращение должен подавать документы, необходимые для получения административных услуги в электронном виде;

– отсутствие единого видения создания единой информационно-технологической инфраструктуры, обеспечивающей процесс предоставления электронных услуг на основе единых принципов и правил;

– высокого коэффициента недоверия к электронному взаимодействию как со стороны субъектов предоставления, так и со стороны субъектов обращения;

– низкий уровень электронной готовности субъектов предоставления и субъектов обращения к электронному взаимодействию.

РАЗДЕЛ 4 ИНСТРУМЕНТАРИЙ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ

4.1 Сущность содержания электронной демократии, её принципов и инструментария

В последнее время к проблемам внедрения электронной демократии как в Украине, так и в передовых странах мира обращались такие отечественные исследователи, как М. Вершинина, М. Грачёв, В. Гужва, О. Загвойская, Т. Каминская, А. Каминский, В. Клюцевский, К. Линёв, И. Лопушинский, Я. Олейник, М. Пасечник, И. Рубан, А. Семёнова и др.

Вместе с тем в отечественных исследованиях в большей степени освещается практика внедрения электронной демократии без привязки её к процессам электронного управления, как двух составляющих функционирования современного гражданского общества.

Именно поэтому целью исследования является освещение взаимозависимости электронной демократии и электронного управления в Украине как единого целостного направления развития Украины в условиях формирования и становления гражданского общества.

Если подойти к рассмотрению э-демократии как характеристике общественного строя, то её следует трактовать как разновидность демократии в целом. В этом контексте следует упомянуть мнение М. Вершинина, исследователя коммуникации, который отмечает, что «Электронная демократия» является демократической политической системой, в которой компьютеры и компьютерные сети используются для выполнения важнейших функций демократического процесса, таких как распространение информации, коммуникация, объединение интересов граждан и принятие политических решений» [176, с. 98]. Подобного рода по содержательной направленности даёт определение Википедия, трактуя э-

демократию как форму, характеризующуюся использованием ИКТ как основного средства для коллективных и управленческих процессов на всех уровнях, начиная с местного самоуправления и заканчивая международным уровнем [109].

Представители второго подхода к электронной демократии рассматривают её как систему отношений или коммуникаций. Идентичной трактовки придерживается украинское законодательство, понимая под последней форму общественных отношений, при которой граждане и организации привлекаются к государственному и местному управлению путём широкого использования ИКТ [298]. Этого подхода придерживается исследователь М. Грачёв, предлагая под такой демократией понимать механизм обеспечения коммуникации, которая способствует реализации принципа народовластия и позволяет сделать государственное устройство соответствующим реальным потребностям информационного общества [175].

Сторонниками процессов электронизации отстаивается позиция рассматривать электронную демократию как механизм реализации волеизъявления с помощью ИКТ. В этом аспекте под демократией понимают государственно-управленческую деятельность по укреплению демократии посредством электронизации взаимодействия трёх секторов. Отечественные исследователи, характеризуя термин «электронная демократия», отмечают: «В широком смысле он означает возможность привлечения граждан к более активному участию в делах общества посредством использования компьютерных, а также аналогичных им технологиям и сетям коммуникаций» [186]. Или, например, «э-демократия состоит из всех электронных средств коммуникаций, позволяющих гражданам приложить усилия для того, чтобы руководители / политики были ответственными за свои действия в сфере публичной жизни» [317, с. 97].

В таком контексте под электронной демократией следует понимать деятельность субъектов политики, направленной на интенсификацию взаимоотношений с гражданами с помощью информационно-коммуникативных средств и инструментов и имеет целью популяризацию субъекта политики.

Украинский исследователь В. Гужва выделяет два подхода к трактовке электронной демократии. В узком смысле электронная демократия – это применение ИКТ для обеспечения (электронного сопровождения) гражданами своих прав. Согласно широкого подхода электронная демократия трактуется как привлечение граждан к решению различных общественно-политических задач посредством современных ИКТ [43, с. 209].

По мнению автора, современную «демократию» по содержательной функциональности в государственном управлении следует рассматривать как широкий комплекс инструментов, в которых техническое и технологическое обеспечение используется для расширения возможностей каждого гражданина, развития и совершенствовании основных, и становления новых демократических ценностей, а именно: распространение информации и обнародование данных, объединение граждан по интересам и участие в государственном управлении, проведение форумов, обсуждений, совещаний и голосований, выборов. При этом широкое использование неисчерпаемых возможностей ИКТ, в том числе Интернета, позволяет говорить о становлении новой формы демократии – электронно-сетевой. В этом случае термины «электронный» и «сетевой» указывают на то, что новая форма демократии основывается на использовании сетевых технологий, способствующих реализации демократических принципов и позволяющих соответствовать государству и внутригосударственным процессам, современным потребностями информационного общества [62].

Появление концепции «электронной демократии» плотно связано с современной концепцией «электронного управления», что позволяет

выделять различные научно-теоретические подходы к её практической реализации. Учитывая, что исследуемая концепция, с одной стороны является продолжением эволюции общей теории демократии, а с другой – реализуется посредством интенсивного применения ИКТ, возникает существенный разрыв между потенциальными возможностями самой концепции и её реализованными идеями. Вышеизложенное приводит к неоднозначному пониманию сути современной формы демократии, что влечёт принципиально разные позиции и интересы гражданского, бизнес и государственного секторов в управлении государством.

К тому же одновременное существование двух концепций, которые, на первый взгляд, гармонично дополняют друг друга и позволяют трансформировать государство в направление информационного общества, ведут борьбу за первенство и доминирование.

В случае придерживания курса государственной политики доминирования концепции «электронного правительства», электронная демократия оказывается всего лишь составляющей электронного правительства. И не смотря на то, что ей будет отводиться позиция первенства в этой концепции, она всё равно будет считаться всего лишь элементом электронного правительства и рассматриваться, исключительно как электронная реализация демократических путей или процесса принятия государственно-управленческих решений. Согласно такой позиции, электронная демократия сводится к технологическим аспектам, а именно, усиленному применению ИКТ в государственно-управленческой деятельности. Однако, непосредственно технологии не усиливают демократию и демократические процессы.

Если же государством выбран вектор доминирования концепции «электронной демократии», то «электронное правительством» становится частью такой демократии. Оно является ключевым элементом, однако, не исчерпывает её в полном объеме, поскольку электронная демократия

реализуется не только через взаимодействие органов государственного управления с гражданами посредством ИКТ, а задействует всю сферу общественно-сетевого взаимодействия с помощью ИКТ.

В этом контексте цели электронной демократии [305] совпадают с целями электронного управления (рис. 4.1), в котором отношения между органами государственного управления, гражданами и субъектами хозяйствования основаны на равноправном взаимодействии на всех уровнях, начиная от местного, заканчивая международным, в которых первым направлением является взаимодействие, направленное на осуществление государственно-управленческой деятельности органами государственного управления для предоставления государственных услуг, в частности административных услуг, субъектам обращения. Во втором – граждане, на основании полученной информации от органов государственного управления, участвуют в принятии государственно-управленческих решений, контролируют соответствие приоритетов государственной политики собственным приоритетам.

Среди наиболее востребованных и популярных в международной практике применения инструментариев электронной демократии, следует выделить:

– сбор подписей к петициям в поддержку инициатив, предложенных гражданами, которые подлежат обязательному рассмотрению органами государственного управления к компетенции которых относится петиция и гарантирование предоставления аргументированного и мотивированного ответа на вопросы, волнующие людей, бизнес и институты гражданского общества;

– обращения и запросы являются действенным инструментарием в предоставлении заинтересованными сторонами электронных предложений к содержанию государственной политики, реагировать на приведённые факты

нарушений и злоупотреблений, органы государственного управления, являются гарантами действенности подобных инструментов;

– консультирование – как своеобразная возможность получить обратную связь относительно планов и оценки деятельности органов государственного управления и их должностных лиц, например, на основании анкетирования;

– голосование – инструмент волеизъявления при проведении выборов и референдумов на государственном, региональном и местном уровнях.

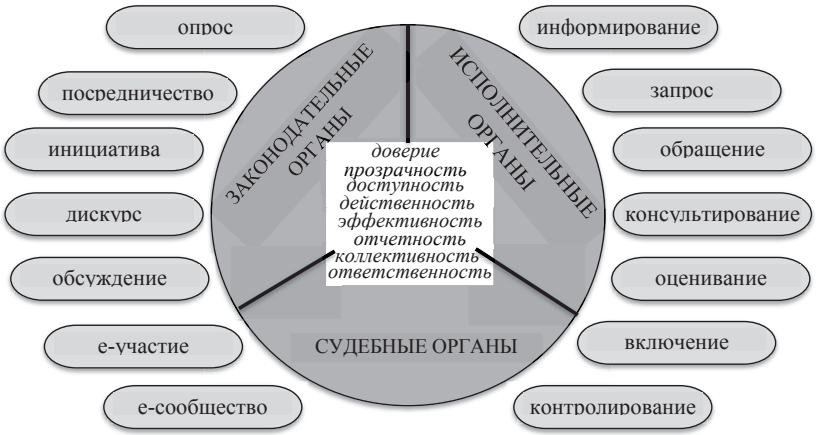

Рисунок 4.1 Цели и инструментарий электронной демократии

Источник: разработано автором

Полем для реализации целей электронной демократии являются все три ветви государственной власти: законодательная, судебная и исполнительная. А поскольку движущей силой электронной демократии являются требования демократии, то ИКТ следует рассматривать исключительно как средства для открытия новых возможностей не только для модернизации, оптимизации, подотчётности деятельности государственных органов, а как средства,

способствующие вовлечению и участию граждан в принятии государственно-управленческих решений. На сегодняшний день практически все демократические страны взяли обязательства развивать электронную демократию, как форму организации общества, при которой граждане и субъекты хозяйствования являются равноправными участниками процессов принятия государственно-управленческих решений посредством ИКТ.

Электронная демократия является неотъемлемым компонентом информационного общества, которое позволяет использовать инновационные инструментарии для существенного облегчения процесса реализации прав на участие в общественно-государственной жизни, способствуют укреплению демократии и результативному взаимодействию гражданского общества и органов государственного управления [142; 25].

Инструментарий электронной демократии помогает расширить круг участников и сформировать более коллективные формы принятия государственно-управленческих решений. При помощи современных технологий, участие в демократических процессах приобретает характер равноправия, позволяя быть услышанными всем индивидуумам и группам. Другими словами, электронное участие граждан в управлении открывает возможности полноценно сформулировать свои требования и внести предложения в государственную политику индивидуумам и группам, ограниченных в повседневной жизни существенными барьерами (граждан с инвалидностью, с особыми потребностями). В приведённой ситуации, инструментарий электронной демократии выступает в качестве действенного механизма социального воссоединения.

Несомненно, инструментарий электронной демократии способен вывести демократию на новый усиленный уровень, распространяясь, прежде всего в тех ветвях власти, в которых институты гражданского общества интенсивно вовлекаются и принимают участие в государственном управлении. Мощь инструментария электронной демократии состоит в

постоянном ведении диалога, консультировании, дискуссии и непрерывного создания открытых платформ, на которых происходит коллаборирование граждан и правительства.

В практическом смысле, электронная демократия имеет трехуровневую модель, в которой уровни выступают в качестве этапов развития, а именно:

– I этап – информирование – органы государственного управления посредством электронно-сетевой коммуникации предоставляют гражданам информацию с целью получения их мнения по выработке соответствующей государственной политики или обсуждения государственно-управленческих решений;

– II этап – консультирование – активное взаимодействие органов государственного управления с гражданами на основе поддержания обратной связи с помощью современных ИКТ в процессе принятия государственно-управленческих решений и выработке государственной политики;

– III этап – активное участие граждан в процессах принятия государственно-управленческих решений – взаимодействие граждан с властью, однако, ответственность за принятие государственно-управленческих решений возлагается на правительство.

Реализация первого этапа – электронное информирование и обеспечение доступа к информации требует наличия системно разработанного нормативно-правового обеспечения, крепких институтов гражданского общества, действенных механизмов контроля и общества, хорошо знающего и умеющего реализовывать свои права. Формирование и реализация государственной политики, обеспечивающей свободу информации и создание соответствующих механизмов государственного управления, является исключительно обязанностью органов государственного управления, то создание действенных мониторинговых органов, к компетенции которых будет относиться контролирование

исполнения законодательства, развивать демократию и демократические процессы, требует активного участия гражданского общества.

Органы государственного управления для информирования граждан и субъектов хозяйствования могут применять различные способы предоставления информации и различные коммуникационные средства.

Международная практика богата различными формами проведения электронного консультирования – от разработки системного нормативно-правового обеспечения до введения неформальных норм и достоверных практических приемов. Нормативное обеспечение может иметь расширенный характер, например, установление механизма обжалования, проведения референдумов по проблемным вопросам, и целевой характер, подразумевающий обязательное консультирование по предметному вопросу с определёнными сообществами. Для перспективного развития и достижения результативности на этом этапе будет способствовать формирование консультативных органов с участием институтов гражданского общества.

Для обеспечения электронного взаимодействия с гражданами и субъектами хозяйствования, с целью получения отзывов, комментариев и предложений для принятия государственно-управленческих решений, государственными органами могут использоваться различные инструментарии (э-опросы, форумы, семинары для общественных слушаний, подачи петиций и т.д).

Активное участие институтов гражданского общества в принятии государственно-управленческих решений говорит о их зрелости и способности самостоятельно готовить и формулировать предложения. От органов государственного управления, активное участие предполагает открытие данных, обнародование информации, развитие инструментов для сбора и аналитики предложений, подготовленных институтами гражданского общества и органами государственного управления. Законодательное

обеспечение на этом этапе имеет гибкий характер, позволяя гражданам формировать рабочие группы.

Для определения уровня электронной демократии Департамент ООН по экономическим и социальным вопросам каждые два года проводит подсчёт индекса электронного участи граждан, показатели которого свидетельствуют о степени созревания государства к электронному взаимодействию. Согласно отчёту [438] Украина в 2016 г. заняла 32 место среди 193 стран с показателем в 0,7458. Для украинского государства, по сравнению с прошлыми исследованиями, это самый высокий показатель, поскольку только с 2014 г. Украина поднялась на 42 позиции.

Наибольшего прогресса государству удалось достичь на II этапе электронного участия граждан в развитии электронных консультаций, прыгнув более чем в три раза, с 27 % до 84 %. Существенных изменений получил и III этап электронного участия в принятии государственно-управленческих решений, достигнув, практически сразу, 50-ти процентной отметки (рис. 4.2).

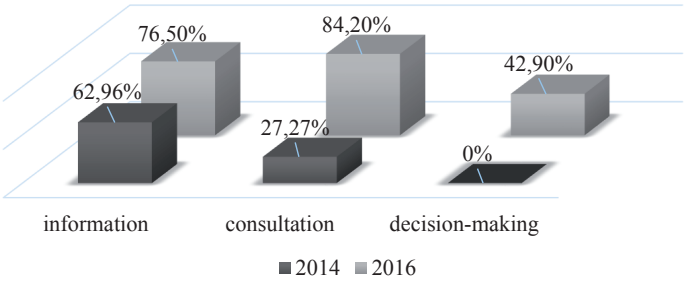

Рисунок 4.2 Динамика количественных показателей электронной демократии в Украине на период 2014-2016 гг.

Источник: разработано автором на основании [438]

Стоит отметить, что полученные результаты основываются на данных, собранных и обработанных Украинским центром демократических реформ в 2015 г. для отчёта «UN E-Government Survey 2016», на тот момент в Украине отмечались поодинокие вспышки активности граждан и впервые был отмечен спрос на новые формы осуществления контроля за государственно-управленческой деятельностью органов государственного управления.

Однако, созданные органами государственного управления электронные ресурсы для сотрудничества с гражданами носят декларативный характер и не стимулируют общественного участия в процессах формирования и реализации государственной политики. Одним из таких электронных ресурсов является сайт «Гражданское общество и власть» [64], созданный для проведения публичного обсуждения путем электронных консультаций с гражданами и субъектами хозяйствования, но за всё время существования электронному ресурсу не удалось стать платформой для проведения конструктивного и результативного диалога между органами государственного управления, субъектами хозяйствования, гражданским обществом и отдельными гражданами Украины.

Еще одним электронным ресурсом, не получившим общественного признания, стал Единый информационный веб-ресурс обращений граждан в органы государственного управления и органы местного самоуправления [91], созданный для оперативной и прозрачной обработки обращений и запросов граждан в электронной форме, обеспечения контроля со стороны граждан за рассмотрением их обращений и запросов на публичную информацию, для проведения аналитической работы органами государственного управления и местного самоуправления над обращениями и запросами, и осуществления контроля за решением поднятых в них вопросов. Не смотря на заявленную цель, этот электронный ресурс не доказал своей действенности, не вызвал ни интереса ни доверия со стороны общественных масс.

Поскольку электронные проекты, созданные органами государственного управления для сотрудничества с гражданами и субъектами хозяйствования не достигли желаемого результата, постепенно стали формироваться и развиваться проекты по электронной демократии, инициированные самими гражданами. Например, проект Фонда Восточная Европа «Открытый город» [49] направлен на обеспечение эффективного электронного взаимодействия местных органов управления, граждан и субъектов хозяйствования для решения актуальных проблем общества. Появилось значительное количество электронных сообществ самоорганизованных граждан, объединенных единой идеей аккумулировать свои усилия для решения государственных задач и проблем, которые имеют постоянный характер и не позволяют развиваться украинскому обществу. Путем инициирования вопросов для рассмотрения, обсуждение и представления предложений к содержанию решений органов государственного управления, представители гражданского общества активно используют электронные ресурсы, открытые и созданные под определённый проект, или электронные сообщества, широко известные всему украинскому обществу и за пределами Украины.

Следовательно, можно говорить о том, что в украинском обществе происходит становление электронной формы участия. Граждане и субъекты хозяйствования имеют и возможность, и желание влиять посредством инструментария электронной демократии на рассмотрения того или иного государственного решения, и вносить свои предложения к проектам государственно-управленческих решений органов государственного управления. Значительное количество электронных проектов, направленных на электронное взаимодействие с органами государственного управления, это ничто иное как выражение заинтересованности граждан и субъектов хозяйствования в принятии активного участия в государственно-управленческих решениях.

Однако, активное участие обусловливается способностью граждан самостоятельно обсуждать и генерировать государственный вектор развития. При этом требуется, чтобы органы государственного управления открыто разрабатывали повестку и выступали гарантами, что предложения представленные активными гражданами и субъектами хозяйствования, сформированные коллаборативными усилиями, будут рассмотрены и учтены при принятии окончательных государственно-управленческих.

Очевидно, что третий этап предполагает вклад каждого в развитие государства. И лишь немногим странам удаётся результативно использовать инструментарий электронной демократии.

На пути построения процесса участия граждан и субъектов хозяйствования в формировании, разработки и реализации государственной политики важным аспектом является вопрос обеспечения и гарантирования доступности к процессу на всех его этапах всех заинтересованных сторон со стороны органов государственного управления (рис. 4.3).

Рисунок 4.3 Процесс реализации электронной демократии

Источник: разработано автором

Возможность предложения инициатив и предоставления предложений по вопросам развития и совершенствования государственной политики и

государственного управления должна быть гарантирована гражданскому обществу на всех уровнях.

Для реализации расширения сферы интересов, которые стоит принимать во внимание при формировании и реализации государственной политики, необходимо прибегнуть к фундаментальной реструктуризации и модернизации управления в сторону большей открытости действующих процессов формирования государственной политики.

В этой связи, перед органами государственного управления встаёт задача овладения современными инструментами сотрудничества. В частности, организовывать проекты и обсуждения актуальных проблем, задач и координации вектора, придерживаемого государственной политикой и государственным управлением, гражданами и институтами гражданского общества. К тому же, обостряется вопрос учёта голосов и смены позиций широкого круга заинтересованных сторон. Как следствие, для органов государственного управления встаёт вопрос о ведении постоянного мониторинга общественных интересов в электронных сообществах.

Электронное участие граждан, гражданского общества и субъектов хозяйствования в процессах государственного управления должно основываться на чётком соблюдении следующих принципов привлечения (рис. 4.4) [224]:

Рисунок 4.4 Принципы электронной демократии

Источник: разработано автором на основе [224]

Без чёткого следования и соблюдения приведенных принципов, невозможно перейти к третьему уровню электронного взаимодействия, как совершенной формы государства. Из приведенных принципов следует:

1. Управление, внимательность и жёсткая ответственность за предоставление информации, ведение консультирования и поддержки активного участия в принятии государственно-управленческих решений является важным на всех уровнях государственного управления.

2. Цели, задачи, границы и обязанности граждан во всех трёх этапах должны быть определены заблаговременно. Они должны быть актуальными, понятными, доступными и адекватными.

3. Достаточность финансовых, человеческих, технических и технологических ресурсов для эффективного общественного информирования, консультации и активного участия в процессе обсуждения и принятия государственно-управленческих решений.

4. Органы государственного управления обязаны отчитываться за использование данных, полученных от граждан за отзывы, общественные консультации и активное участие.

5. Законодательство должно четко определить права граждан касательно доступа к информации, предоставления отзывов, консультации и активного участия в рассмотрении государственно-управленческих решений. Обязанности органов государственного управления по выполнению прав граждан тоже должны быть чётко определены. Независимые контролирующие учреждения являются очень нужным для обеспечения этих прав.

6. Консультирование и активное участие должны быть включены как можно быстрее, для дальнейшего продуктивного диалога, а также не ограничены по времени.

7. Инициативы по информированию граждан, получению их отзывов и консультаций, должны быть согласованы между органами государственного управления, чтобы улучшить управление данными.

8. Органам государственного управления, приспосабливаясь к новым критериям и условиям рассмотрения государственно-управленческих решений, необходимы новые методы и возможности оценки своей деятельности по предоставлению информации, консультаций и привлечению граждан.

9. Информация, предоставленная органами государственного управления при рассмотрении государственно-управленческих решений, должна быть объективной, полной и доступной.

10. Неисчерпаемым ресурсом для государства, являются активные граждане и субъекты хозяйствования, которые являются источником, генератором идей по налаживанию взаимодействия органов государственного управления и граждан для выработки скоординированной государственной политики.

Помимо несоблюдения и непридерживания принципов электронной демократии, слабодейственность существующего инструментария участия граждан в формировании и реализации государственной политики, объясняется системными проблемами организационного аспекта деятельности органов государственного управления, требований к государственной деятельности и имеющейся компетенции государственных служащих.

Одной из первых проблем, которую нужно решить для интенсификации электронной демократии и участия граждан в управлении – проблема идентификации граждан. Для взаимодействия граждан и органов государственного управления, граждане должны иметь возможность идентифицировать себя, причем идентификация должна обеспечивать

сохранность персональных данных и давать возможность гражданам принимать участие в обсуждениях через Интернет.

Во-вторых – цифровое неравенство. Различные социальные группы противоположной степени вовлечены в использование ИКТ. Низкий уровень компьютерной грамотности не способствует привлечению граждан к эффективному диалогу с органами государственного управления.

Далее, инструментарий электронной демократии и полученные на их основе результаты, как правило, не принимаются во внимание. Реакция органов государственного управления на электронные предложения и замечания граждан, носит формальный характер.

Также, неопределённым остаётся статус электронного обращения. Гражданин может выразить мнение или оставить свой комментарий по любой проблеме на сайте органа управления или направить его по электронной почте, однако это письмо в электронной форме не считается официальным обращением. Информация, направленная в адрес органа управления в электронной форме, может быть им только принята к сведению.

Применение инструментов электронного привлечения граждан автоматически не гарантирует действие электронной демократии. Даже если считать этот инструментарий таким, что формирует электронное взаимодействие G2B (органы власти – бизнес), G2C (органы власти – граждане), G2G (межведомственное взаимодействие органов власти), B2B (взаимодействие в бизнес-секторе), C2C (взаимодействие граждан), общество должно преодолеть трудности организационного, мировоззренческого, политического характера и тому подобное. Первоочередными причинами внедрения способов привлечения граждан посредством ИКТ являются:

– масштаб действий. Граждане заинтересованы в технологической возможности выражать своё мнение, позицию и быть услышанными среди других. Однако, от государственной политики нужны конкретные меры и

технологии, которые способны содействовать становлению и функционированию электронных сообществ, помогающих превратить голос отдельного человека на голос общества. При этом перед органами власти стоит задача выработки механизма реагирования на обсуждения [135, с. 19];

– способность. Эта проблема ужесточает требования в предоставлении обществу большего количества достоверной информации, чем повышение способности граждан быть вовлеченными в управление. «Доступная понятная информация и возможность участвовать в публичных дебатах, подкреплённые такими инструментами, как управляемые дискуссионные форумы ... являются основными предпосылками. С этим тесно связаны проблемы сокращения цифрового разрыва и привлечение к выработке политики групп, традиционно лишённых гражданских прав (социально незащищенных, молодежи). Вызов заключается в том, чтобы разработать такие элементы электронного привлечения, которые давали бы гражданам возможность участвовать в коллективной выработке и принятии решений, понимать, насколько это важно, и занимать активную гражданскую позицию» [135, с. 20];

– последовательность. Этапы выработки государственной политики, а именно информирование, консультирование, обеспечение участия, анализ, обратная связь и оценка, – должны поддерживаться электронной коммуникацией. «Нужно, чтобы позиция граждан на каждом этапе должным образом использовалась и на других этапах процесса, что позволит лучше формулировать политику и информировать граждан» [135, с. 24];

– оценивание привлечения. Фактор, указывающий на последствия участия граждан посредством ИКТ в управлении, как соотносятся цели общества и цели властей, достижение результатов. Также подлежат разработке объекты и критерии оценки, без которых объективно оценить

результаты действия электронной демократии нереально, а уж тем более продвигаться в её совершенствовании [135, с. 23];

– готовность. Органы государственного управления должны организовать свою деятельность в соответствии с реалиями информационного общества. Предоставление административных услуг, консультаций, транзакций и т.д. в электронном виде должно стать общей практикой и постоянно совершенствоваться [135, с. 24].

А, поскольку, разработку новых инструментариев электронной демократии целесообразно осуществлять на основе показательных практик, внедрённых пилотных и демонстрационных проектов, то следует изначально уделить внимание существующим и имеющим перспективу развития проектам. Именно активными гражданами и институтами гражданского общества будут определены приоритетные пути их привлечения. А начинать этот процесс необходимо с исследования и обобщения многочисленных общественных инициатив, с целью выявления наиболее потенциально успешных и важных, которые необходимо поддерживать в становлении, развивать и законодательно обеспечивать.

4.2 Проблематика действенности инструментария электронной демократии в украинских реалиях

Невзирая на настойчивые призывы экспертов, аналитиков, и специалистов в области бенчмаркинга, к проведению тщательного, сопоставительного анализа и основательного оценивания характеристик, специфических черт, возможностей, методов, функции, внутренних и внешних процессов и т.д. предметов заимствования, Украина является передовиком в подражании образцовым практикам, не приводящих хоть к малейшим изменениям в украинских реалиях. Коррупционная среда парализуют абсолютно любые новации, успешно доказывающие свою

значимость и получившие признание в международной практике, предназначенные для «слушать» и «услышать» свих граждан для построения взаимодействия трех секторов в управлении государством.

Не исключением стало и использование практики электронных петиций. Термин «петиция» в [364] трактуется как письменное коллективное обращение граждан по тому или иному вопросу, которое подается в основном главе государства или иным органам государственного управления. Такой инструментарий, являющийся своеобразной формой электронного взаимодействия, позволяющие органам государственного управления привлечь активных граждан и субъектов хозяйствования к участию в принятии государственно-управленческих решений.

Впервые действенность и эффективность этого инструментария была доказана правительством Шотландии в рамках проекта E-Petitioner. Вслед за Шотландией, чтобы услышать своих граждан, последовали Германия, Финляндия и ряд других стран.

Среди самых известных платформ, которые реализуют проекты э-демократии, можно выделить:

– платформу «Jolitics.com», имитирующая работу британского парламента со всеми полагающимися этапами (инициирование проекта, обсуждение и голосование). Проект позволяет гражданскому обществу Великобритании предоставлять собственные инициативы государственным органам с предложениям о корректировании социального и политического вектора развития страны в их интересах. Сегодня платформа позволяет рассматривать предложения на уровне государственной политики, но в дальнейшем планируется возможность обсуждения также проблем и на местном уровне. Пользователи платформы могут разместить свои предложения, которые подлежат обязательному общественному обсуждению, после чего они выставляются на голосование. Если инициатива набирает необходимое количество голосов, она отправляется на

рассмотрение в парламент. Ко всему прочему, такая система голосования позволяет прогнозировать на ближайшее будущее потенциально важные для граждан. Стоит отметить, что у граждан, благодаря этой платформе, высокий уровень доверия к правительству, так как оно не оставляет без своего внимания ни единую проблему, выставленную на всеобщее обозрение, в дискуссии которых принимает участие большое количество граждан. Также стоит обратить внимание и на организационные особенности проекта. В проекте действует система закрытой регистрации, то есть для регистрации необходимо получить приглашения от уже действующего участника;

– британский проект «ePetitions» правительственная инициатива, созданная для внесения гражданским обществом, предложений о работе правительства и создания новых проектов нормативных актов. Для рассмотрения петиции необходимо минимально количество – 100 тыс. голосов.

– британский проект «Comment on This» действует с 2006 г. для комментирования национальных правительственных инициатив;

– проект Гарвардского университета «LexPop» направлен на общественные дискуссии относительно действующего законодательства, норм требующих внесения нормативных изменений, а также обсуждение новых нормативных актов и конструированием своего видения текста будущего законопроекта. Электронное взаимодействие правительства с гражданами в Великобритании усиливается ежедневным обнародованием данных, что повышает интерес и вовлечение граждан в принятие государственно-управленческих решений . Право первенства, как самой эффектной петиции, которую подписали 300 000 британцев, можно назвать петицию о выходе страны из ЕС, а самой успешной – против платных автодорог. 1,8 млн. голосов заставили правительство отказаться от этой идеи;

– американская платформа «Popvox», помогает наладить диалог между органами государственного управления и гражданами, а также является

платформой для дискуссии и голосования заинтересованной общественности. Платформа не принадлежит какой-либо партии. Позволяет вести учет по всем поставленным оценкам и обеспечивает оперативную доставку сообщений до адресата;

– американский проект «Центр новых медиа и вовлечение граждан», интегрирован в деятельность электронного правительства, в частности в области организации постоянного сетевого сотрудничества власти с гражданами на федеральном, региональном и местном уровнях, который содержит хронологию основных событий в мире. Проект направлен на разработку, планирование и внедрение гражданских проектов, основываясь на мнении участников сообщества, которые оказывают влияние при разработке электронных проектов демократии. Именно участием граждан в реализации проектов на ранних стадиях, правительство закладывает прочный фундамент устойчивого и эффективного функционирования электронных сообществ;

– американский сервис «Open Government Dialogue», используется на порталах 33 министерств и департаментов США для обеспечения эффективной обратной связи и поиска конструктивных идей граждан. Посредством сервиса стало возможным инициирование нормативных актов, комментирование законодательных инициатив, а также голосование за идею необходимости определенного нормативного акта;

– американский портал «We the People», официальным слоганом которого есть «Предоставить всем американцам возможность привлекать внимание властей к их проблемам», на котором граждане размещают свои обращения к президенту;

– финская платформа «Open Ministry» позволяет гражданам писать собственные законопроекты и выносить их на голосование правительству. Естественно, что такой процесс создания новых законов считается пределом совершенства проявления демократии, нежели когда в написание закона

вовлечён узкий круг членов парламента. Финляндской особенностью являются петиции, собравшие 50 000 голосов, которые автоматически становятся законопроектами, а власть Финляндии обязана их рассмотреть в приоритетном порядке. Еще одной особенностью является возможность авторизоваться на платформе через социальную сеть Facebook, а также проголосовать не только «за» размещенной петиции, но и «против»;

– польская консультационная платформа «Dobre pomysły» предоставляет возможность общественного мониторинга предоставления услуг государственными органами, институтами гражданского общества с постоянным, периодическим или разовым наблюдением за качеством предоставления административных услуг, с целью улучшения качества предоставления. Особенностью польской практики является широкое функционирование платформ на местном уровне, что является наиболее желательной формой взаимного диалога, подчеркивающую реальную готовность к сотрудничеству государственных органов с гражданским обществом;

– латвийская петиция, которая набрала в поддержку 10 000 голосов, обязательно должна быть включена в повестку дня заседания Сейма. В Латвии голосование за петицию осуществляется как через электронные ресурсы, позволяющие идентифицировать личность, так и в режиме off-line.

Не смотря на то, что практика применения электронных петиций в мире сравнительно молода, она пользуется огромным спросом в различных областях жизнедеятельности. Следует отметить, что в различных странах подход к внедрению такого инструментария э-демократии имеет отличительный характер, несмотря на это, общая тенденция числа вовлеченных граждан растёт с каждым годом, что говорит об увеличении интереса граждан к электронным петициям.

В 2009 г. Украина, как участник Совета Европы, получила Рекомендации о необходимости введения инструментария э-демократии

электронных петиций, как действенного механизма взаимодействия правительства и общества.

Процесс внедрения практики электронных петиций начался с разработки законопроектов «О вотуме недоверия должностным лицам» и «О праве граждан инициировать рассмотрение нормативных документов органами власти и местного самоуправления».

События конца 2013 – начала 2014 гг. существенно подогрели интерес граждан к электронным петициям, поскольку украинцам с первой попытки удалось собрать подписи к первой петиции с инициативой о введении санкций против действующего на тот момент Президента Украины за отказ подписания Соглашения об ассоциации с ЕС.

Вскоре ВРУ были внесены изменения в Закона Украины «Об обращениях граждан», согласно которым особой формой коллективного обращения граждан к Президенту Украины, ВРУ, КМУ и к органам местного самоуправления является электронная петиция.

По мнению экспертов, основанного на международных практиках внедрения электронных петиций, всплеск интереса к такому инструменту со стороны граждан отмечается на первых порах. Как правило, все волнующие проблемы граждан исчерпываются на десяти тысячах петиций. После этого, активность подачи петиций идёт на спад. Соответственно, чтобы четко перейти от процесса, характеризуемого количеством подачи петиций, к процессу качества действенности инструмента петиции, необходимо основательно подойти к умению пользоваться этим инструментом, а именно к установлению норм, регламентирующих порядок подачи и рассмотрения электронных петиций, чтобы не дискредитировать основную идею взаимодействия общества и власти.

Три года использования новейшего инструмента взаимодействия, оголили проблемы, которые оказались очевидными, однако не были учтены и предусмотрены законодательством до запуска электронных ресурсов

реализующих электронные обращения. А потому определенная концентрация недостатков не позволила преимуществам раскрыть потенциал инструмента.

Анализ современного состояния электронных петиций как элемента украинской э-демократии следует начать с проблем, которые выступают предпосылками для нивелирования идеи электронных петиций в Украине, а именно подрывают доверие к украинской власти и не позволяют украинскому обществу присоединится к международной тенденции.

Во-первых, поскольку электронная петиция предназначенная для организации диалога между обществом и правительством, она должна достигнуть своей цели, соответственно содержание подлежит детальной проработке в правильности постановки вопроса, точности поднятия конкретной проблемы. В противном случае, как это имело место быть в украинской практике, несовершенство формулировок дало возможность правительству реагировать банальной отпиской.

Во избежание таких ситуаций экспертами в соответствующей области рекомендуется учитывать различные факторы, имеющие непосредственное отношение и влияющие на действенность петиции: авторитетность автора; поднятие здравомыслящих проблем; практическая значимость данной проблемы для общества; однозначность предмета петиции; организация мероприятий в поддержку петиции; анализ целевой аудитории. Изложенные предложения не подразумевают, что петиции должны содержать готовые законопроекты, однако очевиден факт полезности в учитывании таких факторов при составлении петиций.

Кроме того, ряд петиций содержали противоречащий характер действующему законодательству. Не смотря на что, им удалось набрать необходимое количество голосов, быть рассмотренными местными советами, однако согласно закону они должны были быть отклонены еще на этапе инициирования.

Во-вторых, граждане не осведомлены как работает этот инструмент и к чьей компетенции относится та или иная проблема. Вследствие чего петиции предназначенные ВРУ или органам местного самоуправления завалили портал электронных петиции предназначенных Президенту Украины. Например, петиции граждан, касающиеся жетонов в Киевском метрополитене, настройки режима светофоров, переноса столицы Украины из Киева в Верхние Плавные и т.д.

Прямое обращение граждан или общественных организаций посредством петиций непосредственно к правительству несомненно ускоряет решение проблемы. Однако, особое положение Президента Украины в системе государственного управления приводит к замедлению темпов реакции властей на поднимаемые проблемы в петициях. Президент Украины может решать вопрос исключительно в пределах собственной компетенции, а все остальные обращения после обработки в Администрации Президента перенаправляются в соответствующий орган государственного управления. В международной практике показательно работает портал петиций на сайте президента США, практику которого учитывали украинские разработчики. Только в США другая форма правления – президентская республика, где глава государства одновременно возглавляет и исполнительную ветвь власти, а потому возможности для решения поднятых проблем в петициях, значительно шире.

В свою очередь, значительная часть обращений с проблемами не относящимися к компетенции органов местного самоуправления, направляются именно к ним. Действующие законодательство не дает возможности отклонять петиции, которые выходят за пределы компетенции, а потому обращения не только регистрируются, но и собирают необходимое количество подписей. Затем, учитывая предусмотренную законом административную ответственность для чиновников, которые не

предоставили ответ на петицию, должна последовать реакция, содержание которой носит формальный характер.

В третьих, ряд петиций, соответствующих законной формулировке, используются СМИ как инструмент информационной войны против нашего же государства. Например, информация публикуется на сайте Президента, преподносится для граждан как: «Президент планирует ...» и т.д.

В четвертых, учитывая классификацию электронных петиций (по происхождению: индивидуальные и коллективные, по способу представления – бумажные и электронные, по юридическим характером – консультативные и императивные), в Украине действуют электронных петиций, которые имеют лишь консультативный характер. Такие петиции вводятся для анализа общественного мнения и выявления значимых проблем для общества. Правовых последствий такая петиция не имеет. Императивные же петиции имеют обязательный характер для органов государственного управления. Примеры таких петиций были рассмотрены выше (Финляндия (50 тыс. подписей), автоматически становятся законопроектами и подлежат рассмотрению в приоритетном порядке; Латвия (10 тыс. подписей, обязательно включается в повестку дня заседания Сейма; и т.д.).

В Украине и инициатор, и подписант петиции в высшие органы власти проходит идентификацию и аутентификацию через систему интернет-банкинга или реестра физических лиц налогоплательщиков, что выступает основанием для введения в Украине практики петиций, имеющих императивный характер.

Не смотря на то, что действующее законодательство не требует цифровой подписи, предварительная модерация подписей вполне реализуема. Экспертами систем электронной связи утверждается, что операторы сайтов могут с достоверность мониторить подписанта и достоверность подписи. Согласно статистике международной практики существующих систем электронных петиций, используемых неправильных

подписей в мире составляет от 5-20 %. В Украине пока отсутствует общие данные подобной статистики. Тем не менее, анализ подписантов одной из самых популярных в Украине петицей дал основания утверждать, что Украина укладывается в общемировые рамки. Скорее всего, это как раз и объясняется тем что характер петиций имеет консультативный характер, однако, будут ли такими же показатели после введения императивного характера, зависит от воли на то украинских властей.

Пятым недостатком, который усложняет процедуру реагирования властей на петиции граждан, следует назвать возможность дублирования содержания петиций. Например, четыре петиции о снятии депутатской неприкосновенности, из которых две находятся и на сайте Президента Украины, одна посвящена снятию депутатской неприкосновенности (более 26 тыс. подписей), вторая – принятию соответствующего закона (более 25 тыс. подписей). А третья и четвертая петиции на сайте ВР с 2 тыс. и 287 подписями с аналогичным требованиям отмены неприкосновенности народных избранников изложенных в различных формулировках. Во-первых, этот вопрос находится в пределах компетенции ВРУ, чем президента. Во-вторых, четыре варианты одной петиции распыляют голоса граждан, что не дает возможности набрать необходимое количество подписей. Следовательно, эта противоречивость действенности петиций подлежит урегулированию, путем установления ответственность модераторов порталов, регулированием общей численность интернет-площадок для представления петиций и тому подобное.

Шестой причиной недостаточной действенности электронных петиций является отсутствие механизма контроля за реализацией птицей. Одним из путей постоянного мониторинга деятельности власти со стороны гражданского общества должна стать организация ряда петиций с целью стимулирования реализации требований петиции. Другими словами последующая петиция должна содержать требование объяснить, что сделано

по результатам предыдущей петиции. Но такой механизм использования инструмента демократии украинским гражданским обществом остался не замечен.

Вместо этого среди граждан широко пользуются популярностью шуточные петиции и украинское законодательство, в отличие от практик других государств (например, в Великобритании) их не запрещает. Более того, шуточные петиции подлежат рассмотрению в случае набора нужного количества подписей, что является проявлением реализации права граждан на свободу слова.

По сути шуточные петиции создаются, во-первых, для развлечения; во-вторых, их используют как инструмент политической борьбы; в-третьих, контр-петиции, инициированные в противовес другим обращением.

Но если последствия от первого вариант применения не представляет особого вреда для общества, то второй и третий вариант имеет определённую степень угрозы и подрыва доверия к и к инструменту и к властям.

Например, использование петиций для назначении мифических лиц, таких как Дарт Вейдер, на высокие должности государственного управления. Или использование петиций политическими партиями в собственной предвыборной агитации, борьбе против политических конкурентов, с целью манипуляции общественного мнения. К примеру, в г. Стрый активисты в петиции обвиняют действующую власть в бездействии, и призывают сменить руководство города.

Существенно подрывает доверие общества к инструменту электронных петиций регистрация петиций с совершенно противоположным содержанием, поскольку оказывается действенным механизмом не рассматривать проблему вообще, ссылаясь на противоречие интересов в обществе и неоднозначность общественного мнения. Например, одновременно в Киевский горсовет поступили три петиции, содержанием которых стало требование об изменении статуса Киево-Печерской лавры.

Первая петиция набрала 13,549 подписей «За проведение сбора подписей общины города по переводу Киево-Печерской лавры из Московского в Киевский патриархат», вторая – 20,511 подписей «За проведение сбора подписей общины города по сохранению Киево-Печерской лавры в подчинении канонической Украинской православной церкви», и третья – 11,130 подписей «О сборе подписей киевлян, по недопущению перевода Киево-Печерской лавры в Киевский патриархату».

В подобных ситуациях повысить действенность электронных петиций в Украине могут непосредственно властные институты. Организация активного взаимодействия между Президентом, Верховной Радой и другими властными институтами при рассмотрении петиций, позволит реагировать на петиции до получения необходимого количества голосов и для получения ответа по закону. Заблаговременная реакция правительства позволит стимулировать рост уровня доверия граждан и как к инструменту петиций, так и к власти в целом.

Но, несмотря на очевидность изложенного факта, в украинской практике такого механизма нет. Более того, на сайте для подачи петиций в ВРУ, народные избранники которые обязаны реагировать на запросы своих избирателей, не отмечается никакой особой деятельности. А потому петиции, которые, имеют серьезные по своему содержанию контекст, чем на сайте Президента, не набирают необходимого количества голосов. Единственная петиция, которая набрала более 21 тыс. голосов, поднимает вопрос о сохранению внешкольного художественного образования. Все остальные петиции имеют не более 2 тыс. голосов.

Кроме изложенных проблем, действенность инструмента осложняется недостатками в технической работе порталов электронных петиций, что не дает возможности быстро инициировать собственную петицию или поставить подпись в поддержку другой петиции. Такой недостаток только

усугубляет отношение граждан к деятельности органов государственного управления.

4.3 Сетевое взаимодействие субъектов управления в управлении системой предоставления административных услуг

Сетевое взаимодействие в управлении системой предоставления административных услуг в электронном виде, представляет собой концептуально направленный процесс на формирование сознательного и эффективного взаимодействия субъектов предоставления с субъектами обращения. Среди задач государственной политики, координирующей решение этого вопроса крайне актуальной предстаёт проблема интенсификации вовлечения граждан в процесс управления.

Становление и формирование сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг обуславливает ряд проблемных аспектов:

– низкий уровень доверия со стороны граждан к государственному сектору;

– дефицит действенных институтов гражданского общества;

– слабая электронизации государственно-управленческой деятельности;

– отсутствие каких-либо признаков поддержки зарождающегося гражданского общества со стороны государственного и бизнес секторов;

– отсутствие чёткого представления об распределении ответственности и обязанностей во взаимоотношениях.

Именно рассмотрению и влиянию этих аспектов на становление и формирование сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг посвящено данное исследование.

Нынешние условия, а именно развитие электронизации, обусловливают парадигму государственного управления как целостной системы сетевого взаимодействия трёх секторов в управлении государством. Первостепенной характеристикой такого взаимодействия является наличие общего кооперативного интереса субъектов управления, посредством которого будет образовываться не пирамидальная структура отношений, в которой субъекты тяготеют занять лидирующие позиции, а горизонтальные, в которых субъекты стремятся к консенсусному решению поставленных перед ними задач.

Сетевое взаимодействие является договорной структурой, состоящей из набора контрактов, которые возникают на основе согласования формальных и неформальных правил коммуникации. При таком взаимодействии действует особая культура консенсуса, которая, по мнению [58] основывается прежде всего на доверии.

Несомненно, доверие является неотъемлемой составляющей взаимоотношений гражданского, бизнес и государственного секторов в рамках системы государственного управления. Источником доверия выступают только общие ценности, которые положены в основу управления государством. «Доверие может быть выражено в следующих компонентах совместной деятельности, как предоставление полной информации по ключевым вопросам общего дела; открытость каждого из участников оценкам и предложений другого; предоставление возможности взаимного контроля по ключевым вопросам деятельности» [188, с. 55]. Низкий уровень доверия снижает результативность взаимодействия, и постепенно сводит отношения на нет. Такая тенденция с абсолютной точностью характеризует взаимоотношения и взаимодействия трёх секторов в Украине.

Значение доверия в личностных взаимоотношениях и в межгрупповых отношениях рассматриваются классиками государственного управления на протяжении многих лет. Например, А. Смит в работе [320, с. 324]

акцентировал внимание на том, что доверие - это «естественное чувство индивида», и его установка является базовой и господствующей. Р. Патнам, Г. Леонарди и Р. Нанетт в труде [211, с. 136] обращают внимание на возможность появления экономического спада, если общество состоит из людей, которые не доверяют окружающим и не склонны к кооперации с другими. По мнению учёных, доверие является одной из неотъемлемых качеств личности, повышающее её благополучие и проявляющиеся только в процессе коллаборативной деятельности.

Доверие в системе взаимоотношений является фундаментальной основой для построения социальной целостности. А также выступает в качестве принципа расширения возможностей сетевого взаимодействия.

В отличие от развитых стран Запада, особенно таких англоязычных, как Великобритания, Канада, Новая Зеландия, США и Австралия, в которых в период с 1980-х годов до настоящего времени реформирование государственного управления системой предоставления государственных услуг характеризуются значительными инновациями, поскольку идеи неолиберализма располагают политическую среду к трансформациям, в Украине, которая унаследовала государственный патернализм от советской модели управления государством, развить электронную демократию и электронное управление в полном их «окрасе» является проблематичным. Украина не отошла от советского прошлого, граждане не осознали, что именно они теперь должны строить новое государство, свободное от коммунистических идеалов, советских призывов и т.д.

Патернализм это опека органов государственного управления в отношении граждан или их отдельных категорий путём реализации каких-либо социальных функций (трудовых отношений, медицинской помощи, образования) [191, с. 107]. Другими словами это взаимоотношения при которых более старшие, сильные, умные и т.д. берут на себя ответственность

за судьбу младших, слабых и т.д, в свою очередь вторые проявляют доверие к первым. То есть это некий договор обмена доверия на заботу.

Граждане не доверяют власти и постоянно обвиняют её в бездействии. По данным социологического исследования касательно доверия граждан Украины к органам государственного управления, проведённым Центром Разумкова в начале 2017 г., показатели недоверия со стороны граждан, говорят об отсутствии договора обмена и скорее всего подтверждают параллельность существования государственного, бизнес и гражданского секторов. Согласно опубликованным данным, только Президент Украины имеет 0,01 %доверия [103] (рис. 4.5).

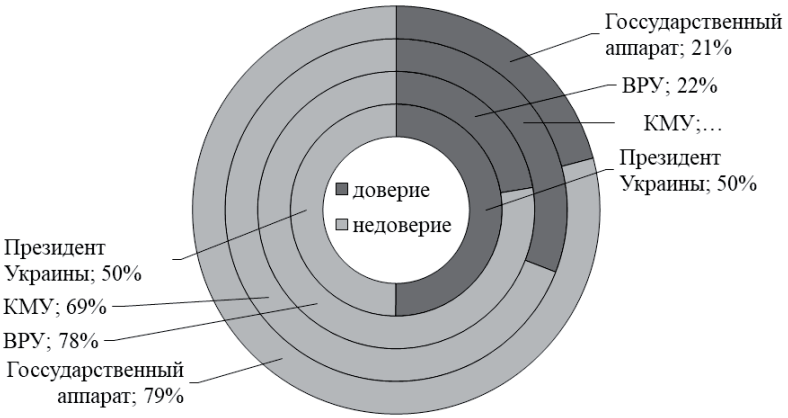

Рисунок 4.5 Баланс показателей доверия/недоверия граждан Украины к украинскому правительству по состоянию на 2017 г.

Источник: разработано автором по данным [103; 208]

Особенности украинской национальной ментальности, а именно постоянное ожидание со стороны общества чрезмерной опеки от государства, являются ключевой социально-экономической проблемой в современной Украине. В частности, государственный патернализм предполагает обеспечение потребностей граждан, особенно тех, которые

являются социально незащищенными, за счёт функционирования социально-ориентированной рыночной экономики как из государственного бюджета, так и принудительно за счёт бизнес сектора.

Украина долгие годы не может позволить себе полноценное функционирование демократического управления, так как государственный сектор спокойно наблюдая за нисходящей тенденцией экономики, ежегодно предусматривает бюджетом несколько десятков миллиардов гривен на социальные субсидии [361]. Такие действия говорят не иначе как о вынужденном популизме правительства, которое должно действовать с учётом того, что среди старшего населения все еще силен дух патерналистских ожиданий.

Теоретики государственного управления Дж. Фейнберг и С. Шрам допускают существование умеренного государственного патернализма, направленного на реализацию общественных благ, которые граждане выбирают самостоятельно. Подобного рода опеку можно комбинировать с демократическими принципами, однако дилеммой стоит определение границ вмешательства государства в поле свободного выбора личности. Такая система взаимоотношений может быть гармоничной лишь в комплексе с чёткими институциональными гарантиями, которые предотвращают чрезмерное ограничение личной свободы [46, с. 512].

За последнее время отмечаются сдвиги лишь в сфере жилищно-коммунальных услуг, когда граждане, объединившись в Объединение Совладельцев Многоквартирного Дома, стали брать на себя ответственность в управлении своим имуществом, что позволяет зарождаться отношениям граждан с местной государственной властью.

Однако, гражданам Украины очень трудно даётся самостоятельное объединение в группы по интересам, чтобы достичь общей цели. Граждане не верят в силу социальных институтов и не верят в результативность сотрудничества друг с другом. А уж тем более не осознают всех

преимуществ от осуществления такого взаимодействия на разных уровнях: от обычного информирования и консультаций общества с властью к непосредственному решению вопросов, путём различных инструментов прямой демократии (референдумов, общественных собраний, общественных слушаний и т.д.).

Граждане забывают, что именно они являются источником власти в Украине (а не наоборот). За 27 лет независимости граждане так и не научились активизироваться и принимать участие в управлении государством. При этом, очевиден факт того, что настоящие изменения начнутся только тогда, когда граждане начнут не только указывать на неэффективность государственного управления, а и начнут сами предпринимать действия для решения проблемных вопросов. Напрашивается вывод о их незаинтересованности в развитии государства.

Также очевидно, что большинство граждан, решение проблемного состояния системы государственного управления, считают задачей непосредственно государственного сектора, а потому продолжают жить, сетуя на правительство.

Украинское общество до сих пор не трансформировалось в украинское гражданское общество. Из групп и общностей людей, которые объединены общими интересами или сотрудничеством, во взаимодействии в сферах производства, обмена, потребления жизненных благ, в группы свободных и равноправных личностей, которые взаимодействуют друг с другом на высоком уровне, а государство обеспечивает их равными возможностями свободно и безопасно распоряжаться своими силами, способностями, имуществом, опираясь на право и собственное правосознание. Следовательно, отсутствие институтов гражданского общества, а если точнее, граждан, которые осознают, что изменения в их государстве зависят только от их усилий, обуславливает отсутствие поддержки со стороны государственного и бизнес секторов, поскольку им некого поддерживать.

Вопрос уровня доверия к власти усугубляет отношение граждан к инструментарию э-демократии, э-управлению и э-взаимодействию. Действенность сетевых взаимоотношений в управлении системой предоставления административных услуг прямопропорционально уровню доверия электронному управлению и взаимодействующих элементов, то есть насколько субъекты обращения доверяют электронному взаимодействию, электронному документообороту, электронному взаимодействию органов государственного управления, предоставлению административной услуги в электронном виде, хранению результатов административной услуги в электронном виде, принятым мерам от злоупотребления персональной и иной конфиденциальной информации, внедренной системе электронных платежей. Электронное управление открывает спектр возможностей для граждан, во взаимоотношениях с властью, анализировать и контролировать, влиять и реагировать, отстаивать и требовать.

На данный момент, государственно-управленческая деятельность в электронном виде абсолютно не координирована и не согласована. Самоцелью такой электронизации выступает только комфорт государственных служащих и расходование денежных средств, никакого отношения к построению взаимоотношений и взаимодействию с обществом она не имеет. Не смотря на то что в органах государственного управления немалое количество комплексных информационных, телекоммуникационных и информационно-телекоммуникационных систем, в том числе государственных реестров, систем ведомственного электронного документооборота и т.д., которые не совместимы между собой, используют различные технологии, стандарты и форматы, в результате чего результатом государственной деятельности является продукт, не соответстующий духу современности. Таким образом, органы государственного управления не выполняют основных принципов – прозрачности, отчётности и открытости.

А граждане лишены возможности самостоятельно выбирать, на что влиять, реагировать и менять.

К тому же недостаточно электронизировать управление, необходимо постоянно контролировать выполнение государственно-управленческой деятельности на всех уровнях. Только электронизация и постоянное принятие участия гражданского общества в этих процессах кардинально изменит отношение власти к интересам общества. Другими словами, состоится формирование паритетных отношений между правительством и гражданами, основанных на отчётности и ответственности.

В целом, прозрачность и открытость органов государственного управления являются факторами обеспечения действенности функционирования демократии и взаимодействия власти с обществом. Прозрачностью считают наличие свободного доступа гражданского общества к актуальной и достоверной информации о государственно-управленческой деятельности правительства, соответствующие решения и их выполнение; а также понимание процесса принятия государственно-управленческих решений. Прозрачность власти, отсутствие которой существенно снижает уровень доверия общества к институтам, предусматривает: нормативно-правовое закрепление стандартов доступа к информации о деятельности органов государственного управления, её использования и распространения; открытость информации о принятых решениях с доступом к соответствующим документам; обнародование информации о деятельности органов государственного управления в виде сообщений; открытость отчетов о деятельности органов государственной власти; открытость информации о лицах, которые являются субъектами принятия решений; предоставление ответов на информационные запросы (устные, письменные, электронные). Подотчётность при этом является ответственностью за совершённый выбор и действия. Соответственно, принципом подотчётности выступает

ответственность государственных служащих за свои решения и действия перед гражданами [391].

В определённой степени признаками отсутствия какой-либо поддержки зарождающегося гражданского общества со стороны государственного сектора является отсутствие ориентации в международных тенденциях. Естественно, что госслужащий не в состоянии мониторить происходящие перемены в современном мире, а уж тем более самостоятельно анализировать мейнстримы и инициативно рекомендовать их государству. Вместе с приобретением Украиной независимости, она не сохранила институт сообщества аналитиков и экспертов, которые бы постоянно занимались отслеживанием возникновений новаций в мире и адаптацией их к отечественным реалиям. Вместе с этим современное информационное общество вполне в состоянии самостоятельно отслеживать, адаптировать и развивать актуальное направление в своём государстве, прибегнув к такому инструменту, как краудсорсинг. В этом контексте, следует отметить активно внедряемые волонтерские проекты по автоматизации взаимоотношений трёх секторов, а именно системы электронных государственных закупок ProZorro и портала государственных услуг iGov.

Результаты подобного рода деятельности вполне могли бы отследить такой инструмент взаимодействия бизнес сектора с государственным и гражданским, как импакт-инвестинг, интенсивно развивающегося в последние года в высоко развитых странах. Представители которого совокупируются под всевозможными синонимически-терминологическими интерпретациями международной тенденции социального инвестирования. Импакт-инвестора не относятся к спонсорам государственных программ, благотворителям или волонтёрам. Но они инвестируют в решение социальных проблем, только при условии, что их средства останутся в инвестиционном качестве. Другими словами, их средства в процессе решения социально значимых проблем, конвертируются и возвращаются к ним же в

том же качестве. То есть бизнес процесс направлен не только на преумножение прибыли, как это отображается в понимании отечественных бизнесменов, но и одновременно на решение социально значимых задач. Примеры такого плана деятельности к сожалению в Украине отсутствуют.

Разумеется, что выбранный вектор для инвестирования, помимо социальной значимости, должен иметь потенциальную окупаемость. Но для раскрытия этого потенциала, необходимо создать условия. Инвестирование в формирование условий естественно не принесёт доход, но оно должно выступить мощным фундаментом для эффективной и результативной деятельности бизнес сектора, которая в будущем компенсирует растраты.

Следует так же отметить, что в большинстве случаев государственные структуры относятся к гражданским и бизнес инициативам, как к временным проявлениям активности, которым, без поддержки со стороны властей, предвещается только провал и исчезновение. Таким проектам необходима государственная поддержка, координация, системность во внедрении, постоянство в совершенствовании, как составляющих основной системы внешних и внутренних взаимоотношений власти с гражданами и с бизнесом на всех уровнях.

Таким образом, у трёх секторов имеется свой инструмент взаимодействия: гражданский – краудтехнологии, бизнес – импакттехнологии, государственный – технологии э-демократии.

При чём совокупность данного инструментария позволяет размыть чёткие границы между секторами.

Кроме того, сетевое взаимодействие в управлении государством, прежде всего должно основываться на принципах прозрачности, подотчётности и открытости, и при соблюдении следующих условий:

1. наличие кооперативного интереса у субъектов взаимодействия;

2. наличие добровольного характера сотрудничества субъектов и заинтересованных граждан;

3. соблюдение паритетности в генерировании идей совершенствования управления;

4. наличие доверия, как внутрисекторального, так и межсекторального.

Очевидно, что полноценное функционирование сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг позволит гражданам мобильно реагировать на чрезвычайно актуальные проблемы, а именно:

– предупреждение коррупции в органах государственного управления;

– повышение качества, номенклатуры и рентабельности предоставления административных услуг;

– оптимизации деятельности органов государственного управления;

– экономии материальных и временных ресурсов;

– обеспечении условий для экономического и научного развития,

– обеспечении условий для развития цифровой демократии и цифрового доверия.

РАЗДЕЛ 5 СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ СИСТЕМОЙ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ АДМИНИСТРАТИВНЫХ УСЛУГ В УКРАИНЕ

5.1 Практические рекомендации направления совершенствования управления системой предоставления административных услуг

За последние пару десятилетий особое внимание привлекает проблема отсутствия доверия между гражданами, бизнесом и правительством, поскольку является главным уничтожителем демократических ценностей на пути к реализации прямой демократии. Степень взаимодействия ослабла до такого предела, что бизнес и государственный сектор взаимодействуют на основе негласной договорённости, руководствуясь ключевым принципом «невмешательства» в дела друг друга. Государство, в котором два сектора находятся в самостоятельном «плавании», и взаимодействуют только при необходимости пролоббировать свои интересы, граждане остаются не в удел, не смотря на то, что механизм под названием «государство» в первую очередь должен удовлетворять интересы гражданского сектора.

С другой стороны стремительное развитие ИКТ и преобладание электронной коммуникации позволяет активным гражданам объединяться в электронные сообщества и вести электронную деятельность, повышать свою роль в принятии государственно-управленческих решений и в целом содействовать построению демократического государства. На значимости электронной коммуникации в распространении актуальной информации среди граждан акцентирует внимание Р. Мейнардус. Исследователь утверждает, что информация «является необходимым условием для формирования политических взглядов и условием для сознательного участия в принятии государственных решений» [415]. Безусловно, что оперативность в действиях граждан обуславливается доступностью граждан к достоверной информации посредством электронной коммуникации и сетевым

взаимодействием. В последнее время для обозначения подобного рода феноменов широко используется термин «сетевой активизм» [51].

Однако слабая государственная политика популяризации инструментария электронной демократии вводит граждан в заблуждение и приводит к подобного рода изречениям: «слактивизмом или кликтивизмом обозначают всем знакомый феномен, когда вместо того, чтобы выйти на улицу с плакатом, человек ставит свой «плюс-один» под фотографией этого самого плаката в соцсетях. Интересно, если бы при этом с карточки голосующего списывалось бы 5 копеек, были бы Интернет-петиции так же популярны?» [434].

К тому же в научных кругах, параллельно с положительным отношением к использованию ИКТ при взаимодействии гражданского и государственного секторов, существует и негативное отношение к электронной коммуникации сторонники которого для обозначения проявляющейся сегодня активности граждан при помощи ИКТ прибегли к термину «слактивизм» или «кликтивизм», с целью снизить значимость электронных форм участия [378].

Тем не менее, инструментарий электронной демократии не ограничивается электронными петициями. Он позволяет гражданам не только расширить право выбора, но и реализовать собственные решения и на практике доказать их действенность.

Ведь главная проблема демократии в Украине состоит не в том, что граждане прибегают к ИКТ в волеизъявлении, а в намеренном игнорировании властями общественных инициатив и не содействие гражданской активности, что критичным образом противоречит принципам демократии. А снисходительное отношение граждан к деятельности властей противоречащей интересам общества или бездеятельности, и не несение властями за свою деятельность ответственности, породило

пренебрежительное отношение правящей украинской элиты к своему же народу.

По мнению автора, электронная демократия это не лайк под плакатом и не «плюс-один» голос в виртуальную среду интернета, это прежде всего ответственность за поставленный лайк и за произведённое действие.

В контексте безразличия властей к инициативам активного гражданского сектора, дальнейшее исследование посвящено готовому технологическому продукту, произведённому коллаборативными усилиями украинского общества, успешно доказывающего свою эффективность, имеющего государственную значимость и на сегодняшний день не имеющего достойной поддержки со стороны правительства – порталу государственных услуг iGov.

В целях аргументированного обоснования вышеперечисленных преимуществ предлагаем осуществить качественный анализ Единого государственного портала административных услуг (далее – ЕГПАУ) и Портала государственных услуг iGov (далее – портал iGov).

В 2012 г. Закон Украины «Про административные услуги» ввёл термин Единый государственный портал административных услуг и определил его как единую автоматизированную точку доступа к субъектам предоставления административных услуг. Кроме того Закон определил, что портал должен обеспечивать:

– доступ граждан к информации об административных услугах и о субъектах предоставления административных услуг;

– доступность к формам заявлений и других документов, необходимых для получения административных услуг в электронном виде;

– предоставление гражданами заявления с помощью ИКТ;

– информирование граждан о состоянии их заявления;

– получение административной услуги посредством ИКТ;

– осуществление гражданами банковских операций, при получении платных услуг, в электронном виде.

Международная практика внедрения электронных средств предоставления государственных услуг позволяет утверждать, что избавление граждан от прямого контактирования с государственными служащими существенно снижает коррупционные риски. Помимо того, что портал выступает в качестве платформы для электронного взаимодействия граждан с субъектами предоставления, он позволяет существенно снизить всевозможные ресурсы, а именно:

– временные: при электронном взаимодействии происходит существенная экономия времени как для субъектов обращения так и для субъекта предоставления;

– материальные: при интеграции портала с информационными системами различных ведомств или внедрение единой системы электронного документооборота полностью исчезает «многотомная бумажная волокита»;

– кадровые: при электронном взаимодействии осуществляется оптимизация деятельности субъектов предоставления, направленная на осуществление непосредственного приёма субъектов обращения.

Следовательно, портал является мощным инструментом взаимодействия между субъектами обращения и субъектами предоставления, с широчайшим спектром возможностей и преимуществ. Также портал позволяет нивелировать признаки социальной стратификации, чего нельзя сказать о развитии сервисных центров различных ведомств, созданных в рамках менеджеральной концепции, и направленных на взимание дополнительной платы за комфортные условия, в которых граждане получают услуги. Тем самым, стратифицируя граждан по финансовому состоянию: позволяют ресурсы – получаешь государственные услуги быстро и в комфортных условиях, не позволяют – добро пожаловать в очередь и в «кабинетную систему».

Не дожидаясь порядка ведения, требований к функциональным возможностям, сроков и этапов внедрения портала административных услуг, которые должен был определить Кабинет Министров Украины, в июне 2015 г. группа активных граждан принялась за создание портала государственных электронных услуг iGov. Инициативу граждан помочь государству в борьбе с коррупцией и облегчить гражданам и бизнесу процесс получения административных услуг электронным способом поддержало Агентство электронного правительства, Министерство экономики и Администрация Президента Украины.

Однако, дальнейший процесс интеграции к порталу iGov всевозможных информационных систем и электронных ресурсов субъектов предоставления по всей территории Украины не приобрел системного характера, поскольку отсутствует законодательное обеспечение, и он основывается исключительно на договорных отношениях между командой iGov и органами государственного управления через подписание меморандума. Естественно, фундаментальная поддержка со стороны правительства, существенно облегчила бы электронизацию управления системой, непосредственно процесс предоставления государственных услуг, в том числе и административных услуг, а также развитие портала iGov. Основные положения документа должны иметь принудительный характер и направлены на подавление сопротивления со стороны органов государственного управления, которые зачастую не заинтересованы в электронизации государственно-управленческой деятельности и не содействуют демократической активности. Как правило, это связано с низким уровнем мотивации субъектов предоставления, личной незаинтересованностью, желанием работать по старым, хорошо отлаженным схемам или наличием собственной информационной системы, которую ведомство создало и развивает самостоятельно.

В случае поддержания инициативы субъект предоставления, к компетенции которого относится услуга, содействует электронизации и интеграции её к порталу iGov. Субъект предоставления проводит соответствующие мероприятия, в рамках которых предоставляет всю необходимую информацию о конкретной государственной услуги, а именно (бланки заявлений, перечень необходимых сопутствующих документов, технологические и информационные карты, графики работы, контактные данные и прочее). После проведения всех согласительных и разрешительных процедур вся необходимая информация направляется для обработки к бизнес-аналитику, который непосредственно занимается разработкой и интеграцией государственной услуги к порталу iGov. Следующим шагом является тестирование полученного продукта самими же IT-специалистами команды iGov и согласование даты доступа к государственной услуге в электронном виде для всех граждан.

Согласно принципу Minimum Viable Product [407], IT-специалисты команды iGov «выкатывают» продукт с наименьшим функционалом, а уже после запуска, совершенствуя свою деятельность, наращивают возможности конечного продукта.

Например, для запуска услуги предоставление справки о привлечении к уголовной ответственности, отсутствии (наличии) судимости или ограничений, предусмотренных уголовно-процессуальным законодательством Украины и которая министром МВД признаётся как одна из источников коррупции, поскольку ежегодно в ней нуждаются около 800 тысяч граждан Украины [183], был запущен пилотный проект, который для начала позволил подавать заявку на получение справки в электронном виде, таким образом, iGov сократил количество посещений в МВД с двух до одного. Следующим шагом стала разработка возможности получать рассматриваемую государственную услугу воспользовавшись сервисом службы доставки «Укрпочта». Естественно, что при возможности получения

справки в электронном виде, встала проблема приёма субъектами предоставления справки о привлечении к уголовной ответственности, отсутствии (наличии) судимости в электронном виде, непосредственно для которых эта справка предназначается. Согласованием этого вопроса также занялась команда iGov, и как результат граждане теперь могут заказывать и получать у одного субъекта предоставления и отправлять эту государственную услугу субъекту предоставления, который затребовал её, не выходя из дома.

Однако, этот процесс нельзя назвать совершенным, так как получается, что от субъекта обращения требуется информация о нём же от одного субъекта предоставления, чтобы предоставить её другому субъекту предоставления. Если из этой цепочки опустить субъекта обращения, получится естественный процесс межведомственного взаимодействия, требующий лишь возможности осуществления электронного документооборота или возможности доступа к электронным ведомственным реестрам. То есть получается, что услугу предоставление справки о привлечении к уголовной ответственности, отсутствии (наличии) судимости для граждан можно было и не электронизировать, а усилить оптимизационные и автоматизационные процессы межведомственного взаимодействия и электронного документооборота. Но таким действиям противоречит отечественное законодательство, для смены положения, требуется внести ряд соответствующих изменений, чем также занимается команда iGov.

В добавок к законодательному противоречию, существенным барьером на пути к реализации предложенного варианта оптимизации межведомственного взаимодействия и упрощению процесса предоставления административных услуг стоит политика приватизации государственных услуг ведомствами. В сентябре 2017 г. эта услуга была электронизирована ведомством, что противоречит политике централизации предоставления

государственных услуг через единую точку доступа. То есть вопрос электронизации процесса предоставления государственных услуг, в частности административных, это вопрос не только проблем интероперабельности, но и комплексное воздействие на систему государственного управления и систему органов государственного управления.

Деятельность команды iGov не быстро, но уверенно продвигается и достигает не малых результатов. По состоянию на июль 2017 г. портал iGov насчитывает 257 услуг доступных для заказа в том или другом регионе страны и над около 300 ведутся работы [408].

Спустя три с половиной года после принятия основного Закона, регламентирующего сферу предоставления административных услуг, и полтора года как уже функционировал портал государственных услуг iGov, а точнее в марте 2016 г., начал своё становление Единый государственный портал административных услуг. На данный момент, Единый государственный портал административных услуг, является одним из трёх способов предоставления административных услуг.

По сути предназначения оба портала предназначены для упрощения взаимодействия субъектов обращения и субъектов предоставления. Однако, основную цель создания ЕГПАУ законодательство декларирует как «сделать процесс предоставления простым и доступным для всех граждан Украины». Создатели же iGov закладывают в основную цель функционирования портала борьбу с коррупцией в Украине, что автору видится более актуальным среди существующих источников проблем, подлежащих первостепенному искоренению и решению.

Не смотря на то что ЕГПАУ назван «Единым», он предназначен исключительно для административных услуг, невзирая, что значительная часть государственных услуг, которые, учитывая международную практику функционирования единых государственных порталов, следует также

интегрировать к ЕГПАУ, однако согласно Закону Украины «Об административных услугах», они не считаются административными, поэтому на данный момент какая-либо информация на ЕГПАУ о них отсутствует.

Держателем ЕГПАУ, было предусмотрено два этапа создания портала:

– разработка информационно-консультационной составляющей «обеспечение исчерпывающей информации»: реестр административных услуг, шаблоны и образцы документов, предусмотренные и утверждённые законом, необходимых для получения услуги, информация, содержащая контактные данные субъектов предоставления конкретной услуги;

– разработка информационно-технологической составляющей: последовательное трансформирование услуг в электронной вид, расширение способов идентификации и аутентификации субъектов обращения и внедрение транзакционных сервисов, предусматривающих сервисы дистанционной оплаты за предоставленные услуги.

Сегодня ЕГПАУ содержит всю необходимую консультационную информацию о всех существующих административных услугах, и по факту представляет собой электронную информационную справочную, где собрана вся исчерпывающая информация. Можно констатировать, что первый этап формирования Единого государственного портала пройден без особых сложностей.

Согласно Закону, держателем ЕГПАУ является Министерство экономического развития и торговли Украины (далее – МЭРТ), соответственно первые были электронизированы и интегрированы 15 услуг МЭРТа. По состоянию на начало 2018 г. через ЕГПАУ предоставляется 61 услуга, из них 32 услуги через интегрированные с ним информационные системы органов государственного управления (рис. 5.1).

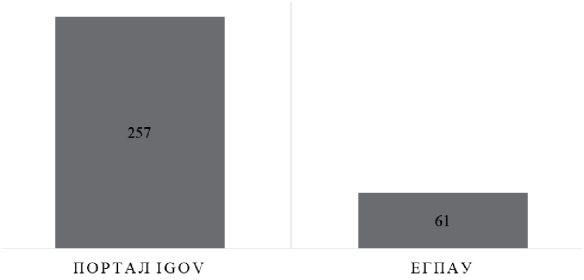

Рисунок 5.1 Соотношение количества электронизированных услуг предоставляемые через портал iGov и ЕГПАУ

Источник: разработано автором

Как на ЕГПАУ так и на портале iGov электронные услуги предоставляются трёх видов, а именно:

– полностью электронизированная услуга, то есть процесс заказа и получения услуги исключает прямого контактирования субъекта обращения с субъектом предоставления;

– уменьшение количества визитов к субъектам предоставления, что предусматривает подачу документов при помощи ИКТ, однако для получения результатов необходимо личное присутствие субъекта обращения; в этом виде услуг портал iGov всё же немного опережает ЕГПАУ, поскольку проводит пилотной проект получения результатов при помощи ИКТ;

– электронная очередь, те услуги, которые исключают возможность подать документы при помощи ИКТ, например, услуга получения документа удостоверяющего личность, предусматривает личную подачу документов и физическое присутствие субъекта обращения.

Отдельно следует отметить регион-лидера по количеству предоставленных услуг через портал iGov (на примере предоставления паспорта гражданину Украины для выезда за границу), которым является Днепропетровская область (рис. 5.2).

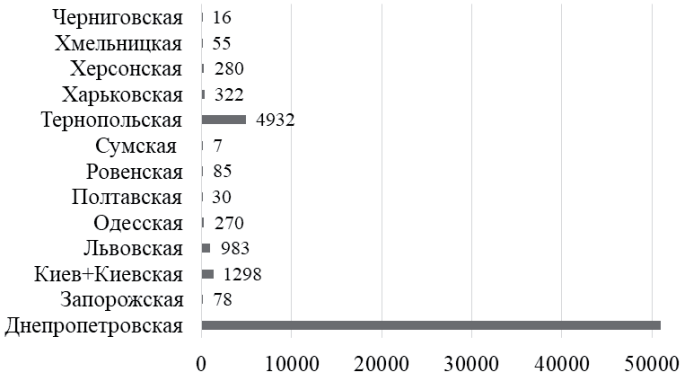

Рисунок 5.2 Регион-лидер по количеству предоставляемых услуг через портал iGov

Источник: разработано автором

Такой отрыв объясняется тем, что именно в г. Днепр началось развитие портала iGov. В этом регионе наблюдается наибольшая поддержка портала со стороны органов государственного управления, что обосновывает наибольшее количество интегрированных услуг. В этом регионе субъекты предоставления используют систему электронного документооборота iDoc, которая интегрирована в портал iGov, что существенно облегчает электронный документооборот и электронное взаимодействие

Получение любой электронизированной государственной услуги на обоих порталах состоит из трёх основных этапов, а именно:

1. идентификация субъекта обращения и заполнение заявки на получение какой-либо услуги;

2. прохождение заявки маршрутизации: субъект предоставления рассматривает её и принимает решение, куда направить далее;

3. получение результата (справки, выписки, лицензии и т. д.).

Для совершения операций на Едином государственном портале административных услуг необходимо пройти авторизацию одним из двух

способов: сертификата ЭЦП или через систему БанкID-НБУ. В свою очередь портал iGov предоставляет больше способов и возможность более простого доступа через: Bank-ID, сертификата ЭЦП или ID-card. Это связано с уверенностью в качестве используемой системы защиты данных портала iGov, чего нельзя сказать о ЕГПАУ, который вынужден придерживаться ограничения, поскольку в Украине отсутствует закон, чётко регламентирующий процесс верификации граждан в сети интернет.

Важным качественным показателем является возможность оставить на портале оценку по результатам процесса предоставления административных услуг. Так, на портале iGov по результатам процесса предоставления услуг для всеобщего обозрения доступна средне суммарная оценка от субъектов обращения. Например, услуга стать в электронную очередь на получение паспорта гражданина Украины через портал iGov имеет по Днепропетровской области среднюю оценку 4,45, Львовской – 4,7, Тернопольской – 4,5 и т.д. [210].

Также субъекты обращения имеют возможность оставить отзыв о процессе предоставления услуги. В случае отрицательного отзыва, анализируется процесс обработки обращения для нейтрализации причин негативного отзыва. Ко всему прочему, субъекты обращения могут ознакомиться со статистикой предоставляемых услуг, узнать среднее время, необходимое для получения определенной услуги.

Чего нельзя сказать о Едином государственном портале административных услуг, на котором полностью отсутствует возможность узнать мнение субъектов обращения о качестве процесса предоставления, что можно расценивать как равнодушие и незаинтересованность субъектов предоставления владеть информацией от субъектов обращения о качестве собственной деятельности.

Международные тенденции функционирования порталов свидетельствуют о необходимости обнародования всевозможных данных о

деятельности портала, на основании которых граждане могут делать выводы о продуктивной деятельности власти. ЕГПАУ имеет закрытую модель, что противоречит принципам открытых данных. Единственным допущением в качестве оправдания может быть то, что именно эта функция до сих пор находится в стадии разработки.

Проблемой, которой ЕГПАУ так же совсем не уделяет внимания, является стратегия привлечения граждан к волеизъявлению и вовлечению их к участию в принятие государственно-управленческих решений.

Диаметрально противоположная ситуация обстоит с порталом iGov, который чётко придерживается трёхуровневой модели участия граждан в процессах управления (информирование→консультирование→вовлечение). Команда iGov активно ведёт информирование граждан об изменениях, которые происходят на портале через страницу в социальной сети фейсбук, а также на отдельных страницах, которые есть практически во всех регионах страны. После чего, представителями команды iGov проводится аналитика комментариев и жалоб, ведутся активные диалоги, по результатам которых выявляются системные проблемы, для устранения которых разрабатывается системные решения. Также для популяризации портала, используются совокупность общедоступных способов информирования: СМИ, информационные стенды и прочее.

В этом контексте, существенное преимущество портала iGov заключается в том, что в его становлении и развитии изначально задействовано около 7000 активных граждан [406], которые помогают порталу в:

– координации активных граждан в конкретном регионе;

– осуществлении звонков гражданам, которые воспользовались государственной услугой, чтобы получить от них обратную связь;

– проверке качества предоставления услуг по чек-листу;

– обучению чиновников пользованию iGov;

– медиа-поддержке в местных СМИ;

– в организации мероприятий (пресс-конференции, презентации и т.д.);

– осуществлении официальных запросов в органы государственного управления;

– поддержке субъектов обращения;

– IT-разработке и бизнес-анализе услуг перед запуском.

И третий уровень «вовлечения» выражается через использование IT-специалистами портала iGov программного обеспечения с открытым кодом, что придаёт большую гибкость и позволяет заниматься точечной разработкой портала. Авторизированные разработчики могут зайти на веб-сервис GitHub, чтобы ознакомиться с архитектурой портала, предложить изменения и тем самым помочь в его совершенствовании. Именно то, что портал находится в состоянии постоянного дорабатывания сообществом, позволяет ему быть на порядок качественнее. Здесь не идёт речь о том, что программное обеспечение с открытым кодом даёт право любому пользователю внести изменения, поскольку портал одновременно размещён на пяти серверах и прежде чем изменения дойдут до цели, они должны пройти «5 кругов ада» и получить одобрение со всех серверов.

Проприетарное программное обеспечение ЕГПАУ, разрабатываемое предприятием АО «Инфоплюс», не позволяет порталу приобрести такого рода преимущества, поскольку доступ к архитектуре портала полностью закрыт.

Изложенное еще раз подчеркивает, что портал iGov является моделью управления системой предоставления административных услуг, отвечающей духу современности и совокупности преимуществ ИКТ.

В качестве перспективных направлений развития портала iGov, может стать внедрение технологии блокчейн.

Существуют различные подходы к определению термина блокчейн:

– способ хранения данных [335];

– цифровой реестр транзакций, соглашений, контрактов [19];

– картотека, куда записываются и особым способом шифруются данные о любых операциях [146];

– публичная база всех транзакций, когда-либо совершенных в системе [302].

Однако все они однозначно сводятся к единому принципу действия этой технологии, а именно к построению по определённым правилам цепочки из сформованных блоков транзакций, предназначенных для того чтобы определить отношения обмена.

Технология блокчейн позволяет сохранить практически всё, что требует отдельной независимой записи и, при необходимости, проверке. Можно хранить данные о выданных кредитах, права на недвижимость, нарушение правил дорожного движения, предоставленных ранее займам, бракосочетания и так далее.

Главной отличительной чертой и неоспоримым преимуществом является то, что реестры данных на основании технологии блокчейн не сохраняются в каком-то одном месте, они распределены среди нескольких тысяч компьютеров во всем мире, что позволит IT-специалистам работать не централизованно. Но предшествующим этапом внедрения и перехода на технологию блокчейн всё-таки стоит централизация существующей разнородной информационно-технологической инфраструктуры системы предоставления административных услуг.

Второе, что следует отнести к преимуществам технологии – обеспечение бесперебойного и рационального формирования цепочек на основе смарт-контрактов. Например, в бизнес секторе это выглядит следующим образом: можно резервировать сумму на счёте покупателя, а когда система автоматического отслеживания товара сообщает о доставке, эти деньги списываются на счет продавца. Транзакция осуществляется без

уплаты процентов банку, а автоматизированный процесс исключает любые сбои и задержки. Вместе с тем участники мгновенно информируются с помощью реестра, не теряя времени на кредитные проверки. К системе предоставления административных услуг это может иметь следующее отношение: в процессе предоставления административной услуги запускается, по возможности, параллельное проведение процедур, из которых состоит процесс предоставления услуги. То есть следующая процедура не ждёт положительного выхода от предыдущей процедуры для входа и начала следующей, они стартуют параллельно. Входами для начала всех процедур есть начальная необходимая информация для предоставления услуги и на основании допущения, что предыдущая процедура совершена и имеет положительный результат. На заключительном этапе, в случае отсутствия коллизий и противоречий, соединение всех результатов во едино, что позволяет считать процесс совершенным. В случае не завершения одной из процедур, процесс предоставления не является совершённым, что говорит об отсутствии результата предоставления административной услуги.

Также технология блокчейн позволяет контролировать всю логистическую цепочку осуществления процесса от производителя к конечному потребителю, таким образом исключается возможность коррупционной составляющей.

Но данная технология имеет и ограничения, например, на сегодняшний день её транзакционные возможности ограничены девятью операциями в секунду, тогда как, например, банковским процессинговым информационным технологиям подвластны тысячи оборотов в секунду. На данный момент, пока блокчейн только набирает обороты, это несущественное ограничение не позволяет затмить преимущества, но в ближайшем будущем требующее совершенствования.

Бесспорным фактом также является преимущество в экономической эффективности портала iGov над ЕГПАУ. Поскольку для нивилирования

образовавшегося существенного разрыва между развитием порталов, ЕГПАУ потребуется приложить немалых финансовых средств и усилий IT-специалистов. А так как категория IT-специалистов является самой высокооплачиваемой в любой сфере, это может привести к непосильно большим затратам госбюджета, и как следствие приостановление в развитии. Кроме того, стоимость услуг, предоставляемых АО Инфоплюс несколько завышена, поскольку:

– предприятие заинтересовано в получении прибыли, а не в конечном итоге;

– является единственным владельцем прав на разработку данного портала.

Итак, из изложенного очевидным направлением совершенствования управления системой предоставления административных услуг является сосредотачивание усилий на развитии Портала государственных услуг iGov. Поскольку сам по себе портал iGov является ярким примером:

– самоорганизации граждан, жаждущих перемен в своём государстве;

– проявления принципов демократии;

– результативного применения инструментария электронной демократии;

– оптимально выстроенного процесса электронного управления системой предоставления административных услуг;

– умелого использования ИКТ;

– взаимодействия граждан с властью и бизнесом;

– вовлечения граждан в государственно-управленческие процессы и процессы принятия государственно-управленческих решений.

Относительно дальнейшего функционирования ЕГПАУ, то он гармонично вписывается в рамки информационного ресурса. В качестве путей его развития, может стать расширение базы данных, которая будет

содержать информацию о всех предоставляемых государственных услугах в Украине.

5.2 Международные тенденции внедрения инструментария сетевого взаимодействия в управлении

Необходимость оперативного реагирования на запросы общественности и удовлетворение их интересов, приводит к поиску инновационных и эффективных инструментов для взаимодействия и формирования субъект-субъектных отношений в управлении системой предоставления административных услуг.

В условиях электронизации происходит трансформация управления системой предоставления административных услуг в электронный вид, как следствие понятие «взаимодействие» наполняется новым содержанием, результатом чего должно стать наделение субъекта обращения функциями субъекта предоставления административных услуг.

Активное взаимодействие органов государственного управления с гражданским обществом в форме паритетного диалога повышает уровень их сотрудничества и эффективность деятельности правительства, улучшает качество его управленческих решений. Развитие современных ИКТ, социальных сетей и различных диалоговых платформ усиливает актуальность участия населения в решении государственных проблем, важных с точки зрения гражданского общества Украины, также позволяют инициировать вопросы социально-экономического развития государства, в частности совершенствование управления системой предоставления административных услуг.

Современное состояние информационно-технологической инфраструктуры системы предоставления административных услуг, вполне позволяет реализовать вовлечение активных граждан, представителей

гражданского общества, в процессы государственного управления и усилить их влияние на принятие управленческих решений. Информационно-технологическая инфраструктура может выступить платформой для конструктивного, открытого, а самое главное паритетного диалога между субъектами системы [143]. Однако, для организации активных граждан необходимо прибегнуть к современным инструментам сетевого взаимодействия, которой является информационно-управленческая технология краудсорсинг.

В мировой практике краудсорсинг сравнительно недавно распространился и зарекомендовал себя в государственном секторе, поэтому есть необходимость теоретического осмысления возможности адаптации этой технологий в украинских реалиях государственного управления, что актуализирует наш исследовательский интерес.

По своей сути, краудсорсинг является технологией привлечения и организации людей, деятельность которых направлена на решение проблем различного характера, как правило при помощи ИКТ, основана на бесплатном использовании их знаний и опыта для достижения определённых результатов и личного удовлетворения или общественного признания.

При изучении краудсорсинга мы опирались на экономические, социологические, психологические, государственного управления науки и др. научные исследования. Следует отметить, что в плоскости отечественной экономической науки исследования технологии краудсорсинга единичны. Применение технологии краудсорсинга в маркетинговых и в социологических исследованиях является обычным явлением (например, данные экзитпола, выражение мнения граждан о реформах, инновациях в государственном управлении и т.д.). Однако, на сегодняшний день сложилось полярное отношение к технологии в научной среде, так как многие попытки результативно внедрить и использовать краудтехнологии не

увенчались успехом и не показали ожидаемой эффективности, а в отдельных случаях привели к негативным последствиям.

А. Марченко в исследованиях краудсорсинга раскрывает его суть в мобилизации интеллектуальных и финансовых ресурсов через социальные сети и интернет-коммуникацию. Исследовательница выделяет и обосновывает интеллектуальный краудсорсинг, который способствует преодолению социально-экономических, политических, культурных ограничений к знаниям. Краудсорсинг характеризуется исследовательницей как «ресурсомобилизируемая технология» [181, с. 18], а интеллектуальный краудсорсинг, по её мнению, «позволяет оптимально сочетать и использовать ресурсы знаний участников интеллектуального сотрудничества в социальных сетях, добиваться положительного синергетического эффекта интеграции знаний» [181, с. 19].

Т. Нестик анализирует возможности краудсорсинга при прогнозировании будущего и выработке решений. Он выделяет типы краудсорсинга, рассматривает его психологические особенности в сравнении с другими методами управления знаниями [197].

Ряд исследований направлено на определение возможностей применения технологии краудсорсинга в законотворческой деятельности. Так, Л. Самородова-Богацкая на примере Швейцарии рассматривает краудсорсинг как предварительный этап обсуждения проблематики, которая выносится на референдум [313].

Применение и результативность краудсорсинга исследовала Т. Аитамурто в труде «Краудсорсинг для демократии: новая эра в принятии политических решений» [121]. В своём исследовании она приводит примеры использования краудсорсинга в политике различных стран, акцентируя внимание на том, что краудсорсинг не является эквивалентом демократии, но может использоваться как часть демократии.

А. Мухаев рассматривает краудсорсинг как механизм обеспечения честности и прозрачности выборов [192]. Исследовательница О. Попова изучает опыт американских избирательных кампаний в части применения краудсорсинга и возможность его адаптации в странах постсоветского пространства [221].

Исследователь Л. Хайрутдинов первым исследует технологию антикоррупционного краудсорсинга [348].

А. Чальцев и А. Хомяк рассматривают краудсорсинг как практическую форму публичной политики [351; 352]. Учёными рассмотрены процессы применения краудсорсинга в публичной политике США и странах Западной Европы, а также проанализировано влияние применения электронного сообщества на видоизменения в публичной политике. Они аргументируют повышение уровня взаимодействия общества с государством благодаря краудсорсинговым технологиям.

П. Фельдман исследует проблемы становления и развития краудсорсинга, как института электронной демократии, а также как форму политического участия, которая «осуществляется на виртуальной платформе в сети Интернет» [346, с. 21].

Л. Бадьин и С. Миньков выделяют основные типы краудсорсинговых стратегий [12, с. 64-65]. Учёные рассматривают краудсорсинг, как синергию интернет-сообществ и акцентируют внимание на многочисленных недостатках краудсорсинга, связанных с информационным «шумом».

Прежде всего, обратим внимание, что краудсорсинг первично находился в плоскости экономических наук и рассматривался как способ поиска инновационных бизнес-проектов [26]. Одновременно с появлением первых краудсорсинговых проектов возникла необходимость нормативно-правовой регламентации коллективного сотрудничества и защиты идей авторским правом, соответственно, краудсорсинг стал объектом научного анализа юридических наук. Позже краудсорсинг стали рассматривать как

объект социогуманитарных наук, поскольку эта технология оказалась адаптивной для привлечения различных ресурсов для совместной реализации проектов и решения определённых проблем.

Идеи краудсорсинга стали набирать обороты задолго до появления самого термина. Особое распространение они получили, в решении сложных научных задач, которые не подвластны информационным технологиям и требуют сверхвычислительной мощности. Зато современные возможности IT-учёных позволяют реализовать «коллективный разум». Один из самых известных проектов это распределённые вычисления, осуществляющие моделирование свертывания молекул белка, критически важного для изучения болезней: рака, Альцгеймера, Паркинсона, склероза и т.д., количество процессоров, входящих в этот проект превышает 350 тысяч [403].

Впервые для опредмечивания этих процессов в 2003 г. Л. Фон Ан было предложено термин «человеческие вычисления», в суть которого вкладывалось оперирование возможностями человека для выполнения вычислительных задач, неподвластных компьютеру [365].

Чуть позже в 2004 г. в свет вышла книга «Мудрость толпы» Дж. Шуровьески, в которой автор аргументировал поиск решения какой-либо проблемы с привлечением знаний многих людей. По словам автора такая методика является более эффективной, нежели использование этих же умов раздельно. Также автор акцентировал на том, что толпа может быть умной при соблюдении ряда условий: во-первых, толпа должна быть разнообразной (состоять из независимых друг от друга людей); во-вторых, толпа должна быть децентрализованной; в третьих, толпа должна иметь возможность выразить своё мнение в единый вердикт.

В 2006 г. журналистом, писателем и редактором журнала «Wired» Дж. Хоу впервые предложено понятие «краудсорсинг» в статье «Восход краудсорсинга», что дословно в переводе с английского языка обозначает «использование ресурсов толпы». Автор рассматривает краудсорсинг как «…

является актом компании или учреждения по передаче некоторой функции, ранее выполнявшейся своими сотрудниками, внешнему исполнителю, являющемуся неопределённым (и обычно весьма многочисленным) множеством людей в сети, в форме открытого призыва… Важной предпосылкой является использование формата открытого обращения к обширной сети потенциальных исполнителей» [437].

В другой своей работе «Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса» Дж. Хау описывает идеи возникновения краудсорсинга, связывая их с программистами, которые работали над созданием операционной системы Linux, которая была основана на открытом коде [101]. Для своего развития система Linux требовала труда многих программистов, но ограниченность в финансовых средствах вдохновила создателей системы взять на работу любителей и энтузиастов, которые согласились работать за идею.

Идею краудсорсинга подхватили представители управленческих и экономических наук. Д. Брэдхэм начал использование краудсорсинга как инструмента решения коммуникационных проблем, используя возможности Интернета.

В зависимости от задачи краудсорсинга, средства для ее решения могут проявляться в виде инструментов концепции «prosumer». Этого подхода придерживается С. Федонюк считая, что краудсорсинг является проявлением просьюмеризма, то есть профессиональный потребитель или производитель-потребитель – лицо, являющееся одновременно производителем и потребителем, что позволяет говорить о профессиональной и продукционной активности потребителей [345, с. 318].

В экономическом смысле термин «просьюмер» введено Э. Тоффлер в книге «Третья волна» (1980) и представляет человека, который с альтруизмом производит нужные ему продукты.

Т. Крайникова указывает на причины возникновения просьюмеризма в труде «Демократизация и укрепление институтов гражданского общества» [163, с. 227].

Просьюмеризм используется для привлечения человеческих ресурсов на взаимовыгодной основе и основывается как на экономических мотивациях потребителя, так и на возможностях компенсации вследствие реализации собственных интеллектуальных и креативных способностей. На основе просьюмеризма основывается организация участия в социально-экономических системах.

В системе предоставления административных услуг просьюмеры (субъекты обращения или просто граждане) являются компетентными и мотивированными сопродуцентами государственно-управленческих решений.

Технологический подход к просьюмеризму предполагает использование как универсальных средств электронной коммуникации, так и специализированных систем. Известными проектами на основе просьюмеризма считаются: финская утилитарная система «Open Ministry», обеспечивающая гражданам и неправительственным организациям технологическую поддержку в качестве онлайн-сервисов для совместной работы, обмена и подписания петиционных инициатив; и эстонский портал «Osale.ee», посредством которого каждый гражданин может сообщить о своих, или поддержать уже выдвинутые идеи по государственному управлению и прочее.

Для исследования перспектив использования технологии краудсорсинг в Украине, пожалуй, начнём с истории его зарождения и анализа лучших современных примеров внедрения краудсорсинга.

Ф. Климанн [413] считает, что краудсорсинг это разновидность аутсорсинга – инструмента управления организации, направленного на повышение эффективности деятельности, который предусматривает

заключение контракта между заказчиком и поставщиком (аутсорсером) с целью выполнения последним в качестве основных, так и второстепенных функций заказчика за определенную плату, что приводит к реорганизации и оптимизации деятельности и, при необходимости, привлечение временного персонала.

Если обратиться к истокам идеи краудсорсинга, то корнями она уходит в ремесленный период, начиная свою эволюцию от селфсорсинга (рис. 5.3). То есть на протяжении многих лет существования сорсинга, он трансформировался в различные формы, тем самым соответствуя духу современности.

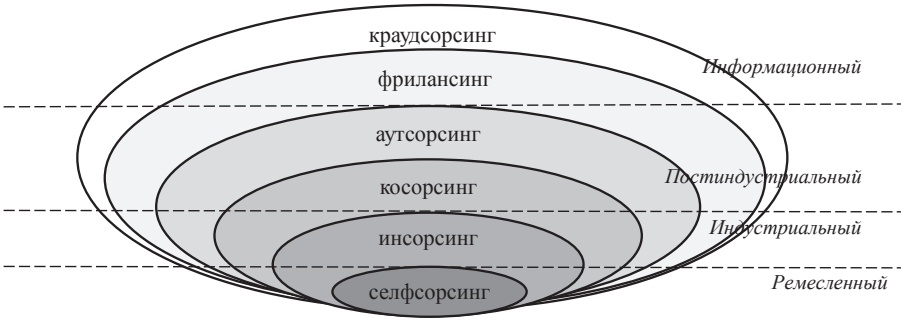

Рисунок 5.3 Эволюция технологии краудсорсинга

Источник: разработано автором

В ремесленный период производство, управление, контроль, оценивание и совершенствование своей деятельности, товаров либо услуг было сконцентрировано в одних руках. Различные формы разделения труда отделили процесс контроля от рабочего процесса и позволили сформироваться такому виду сорсинга как инсорсинг. Значительное увеличение объёмов производства в индустриальный период обусловили необходимость привлечения внешних специалистов аудита, поскольку

штатных специалистов было недостаточно для представления объективной ситуации и выявления первопричинных проблем. Косорсинг – способ организации контроля и аудита, объединяющий в себе внутриорганизационных и внешних специалистов. Дальнейшие процессы разделения труда позволили отделиться специалистам определённых видов и функций производительной деятельности и предоставлять свои услуги на основании договора, что и зародило новую форму сорсинга как аутсорсинг. Современные информационные и коммуникационные технологии позволили появиться такому явлению как фрилансинг – осуществление любой деятельности и выполнение любого объема работы дистанционно, человеком, который не имеет никакого отношения к организации, однако обладает необходимым профессиональным уровнем для выполнения поставленных перед ним задач.

Одним из ярких примеров коллаборации граждан, осуществленной до появления электронной коммуникации и наглядно показывающей, что, когда дело касается выражения их интересов, то технология краудсорсинг может дать огромное количество идей всемирного значения.

Так, в 1713 г. Британское адмиралтейство предложило премию, в размере 10 000 фунтов, за разработку надёжного способа определения географической долготы. Премия была вручена создателю морского хронометра Дж. Харрисону, и этот пример является одним из наиболее известных исторических прецедентов зарождения краудсорсинга.

В 1728 г. Б. Франклин основал Филадельфийский кружок ремесленников и торговцев, благодаря их деятельности направленной на сбор денег была открыта первая публичная библиотека в Америке.

Главный архитектор Статуи Свободы Ф. Бартольди в 1876 г. предложил инвестировать в проект, что сейчас можно обозначить как краудфандинг. В рамках этого проекта редактор Дж. Пулитцера развернул на страницах своей газеты «The World» рекламную кампанию, идея которой

заключалась в обмене пожертвования денег на упоминание в газете о них как спонсоров: 120 тыс. человек инвестировали 102 тыс. долларов США [414, с. 388-392]. Для сбора средств во Франции организовывались лотереи, праздники и другие мероприятия, которые собрали для проекта 2 250 000 франков, в США проводились театрализованные представления, боксерские бои, художественные выставки и аукционы.

Аналогичным образом собраны средства на построение и ряда других архитектурных памятников: Храм Христа Спасителя (Москва), Храм Святого Семейства (Барселона) и др. В середине XVIII в. читатели финансировали 17 томов текста и 11 томов иллюстраций энциклопедии Д. Дидро и Ж. Д'Аламбера как своеобразный манифест эпохи Просвещения, средства были собраны до поступления энциклопедии в печать.

Далее, в 1901 г. первый австралийский премьер Э. Бартон объявил международный конкурс на лучший дизайн австралийского государственного флага. Этот конкурс был одним из первых дизайнерских состязаний, и собрал более 30 000 эскизов.

Серьезным толчком к применению технологии краудсорсинг в публичном управлении, естественно не в некоммерческих целях, стал переворот в 2007 г. в Кении. Во время президентских выборов страну охватили вооружённые межэтнические конфликты и острый кризис между сторонниками и противниками действующей власти, которая блокировала работу масс-медиа. Следствием чего стало информационное «голодание» граждан, которое попытались восполнить волонтёры-Интернет-журналисты. Так на обращение к гражданам с просьбой присылать сообщения о событиях, происходящих вокруг них, с помощью имеющихся ИКТ. Наиболее популярным каналом связи стали мобильные телефоны, с помощью которых любой человек мог отправить текстовое сообщение об окружающих событиях.

Глобальный поток информации подлежал систематизации с помощью программы «Ушахиди», которую написали также волонтёры-IT-специалисты. Программа представляет собой систему управления информацией, которая позволяет обрабатывать сообщения из разных источников (граждан, блогов, масс-медиа, международных наблюдателей) и обнародовать полученные данные с помощью карты, на которой отображалась определенная географическая локация каждого события [9]. Таким образом, получилась полная картина событий.

Ключевое внимание при разработке «Ушахиди» было уделено разнообразию каналов электронной коммуникации, посредством которой информацию можно передавать при помощи электронной почты, телефонов, и даже автоответчиков, преобразовывающих голосовое сообщение в цифровой текст [344].

В 2010 г. учёный продолжил реализацию собственных разработок в рамках ликвидации последствий землетрясения на Гаити. Он создал оперативно-функционирующий мониторинговый центр, в который большая часть сообщений поступала на креольском языке, задействовав студентов-добровольцев владеющих креольским языком,

Всего за несколько лет с момента создания программы «Ушахиди», она применялась в различных ситуациях, в частности: телевизионный канал «Аль-Джазира» – для освещения военных событий в секторе Газа; в США – с целью предупреждения и ликвидации различных видов чрезвычайных ситуаций; в Японии – для сбора данных о радиационных фонах в различных регионах страны; в Мексиканском заливе – для мониторинга спасательных работ вследствие взрыва крупной нефтяной скважины; в России – во время масштабных лесных пожаров и т.д. Все выше приведённые ситуации требовали достаточно сложного мониторинга.

Международный опыт взаимодействия органов государственного управления и общества при решении общественных, правовых и

инфраструктурных проблем с помощью технологии краудсорсинг подтверждает эффективность этого способа организации государственного управления.

К лучшим практикам внедрения краудсорсинга в мире можно отнести направления, в которых применение технологии привлекло внимание и оправдало надежду как граждан так и правительства:

1) В США сам глава государства работал с Artworks при создании постеров, посвящённых увеличению количества рабочих мест. Постеры трех финалистов конкурса были подписаны президентом страны и оформленные для продажи, доход от которых направился на дальнейшее продвижение проекта;

2) В Австралии кандидат в депутаты австралийского парламента работал с платформой DesignCrowd, для создания дизайна предвыборного слогана и фирменной футболки. Более чем из 400 вариантов кандидат выбрал победителя и действительно использовал выбранную идею для своей кампании;

3) В Индии в 2010 г. правительство создало дизайн новой индийской рупии. От участников со всей страны было предложено более 8000 вариантов дизайна, проект привлёк глобальное внимание, а рупия стала узнаваемым в мире символом;

4) В ЮАР с помощью проекта Agang South Africa удалось усилить влияние общественности на результаты выборов, а также помочь населению восстановить страну в разгар кризиса после обретения в 1994 г. независимости;

5) проекты организации Итальянской коалиция за гражданские права и свободы, направленные на поиск путей помощи беженцам.

В развитых странах укореняется тенденция использования технологии краудсорсинга для организации паритетного диалога и долговременного взаимодействия правительства с населением, а также привлечения

креативной части гражданского общества к решению задач государственного и муниципального управления.

Одна из первых директив президента США в 2009 г. содержала послание к правительству: «Правительство должно быть построено на принципах общественного участия, что повышает эффективность его работы и улучшает качество принимаемых решений. Знание распределено в обществе. Доступ к нему является важным ресурсом для государства. Департаменты и агентства должны предоставить гражданам возможности для участия в принятии политических решений и расширить возможности правительства путём улучшения доступа к информации и экспертизе знания» [205].

Использование технологии краудсорсинг в государственном управлении позволяет усилить коллаборацию граждан, наладить обратную связь, что способствует увеличению практики социальной экспертизы нормативных актов и формированию продуктивных сетевых сообществ, становлению активной гражданской позиции каждого члена социума.

Одной из первых самых показательных практик применения краудсорсинга в законотворческой деятельности является конструирование Основного Закона Исландии. В 2008 г. вспыхнули гражданские протесты, основным требованием которых была перепись Конституции 1944 г., когда страна обрела независимость от Дании. С 2011 г. электронное сообщество в несколько этапов занялось разработкой текста, а именно:

1. Конституционный Совет Исландии обнародовал 700 страниц отчёта о состоянии конституционного законодательства в стране и перспективы его совершенствования;

2. на общих выборах были выбраны 25 граждан, простых беспартийных людей – рыбаков, фермеров, домохозяек, врачей в члены Конституционного Совета – специального органа, созданного для разработки и совершенствования проекта новой конституции страны;

3. еженедельно члены Конституционного Совета размещали на специальном интернет-портале новые законодательные предложения, которые поступали от гражданского общества; используя Facebook, Twitter, YouTube и др. от простых исландцев поступило 370 поправок к Конституции и более 3,5 тысяч комментариев к работе Совета; все заседания Совета транслировались в Интернете и были открыты для онлайн участия граждан;

4. по окончанию проекта был проведён референдум, по результатам которого был одобрен проект Конституции 2012 г. [404].

Проект Конституции, полученный посредством использования инструментария сетевого взаимодействия, позволил решить две главные проблемы для любого государства: во-первых, снизить вероятность политических рисков, связанных с разработкой и утверждением новой Конституции; во-вторых, преумножить уровень доверия граждан к правительству, поскольку большинство населения оказалось услышанным, а значит имеющих значимость для государства [355].

Но история мира также богата и неудачными практиками использования инструментария сетевого взаимодействия в законотворческой деятельности. Недостаточное понимание членами электронного сообщества принципов такого взаимодействия и особенностей использования ИКТ при попытке доработать новозеландский «Закон о полиции» привёл к необратимым последствиям. В 2006 г. правительством было инициировано проект разработки нового акта, который должен был прийти на смену старому 1958 г. Департамент полиции решил организовать в интернете портал для обсуждение акта, привлекая максимальное количество граждан страны [414].

Уже через две недели проект вынужден был прекратить своё существование из-за организационной неподготовленности платформы. Новозеландская практика оказалась «чрезмерно открытой и фактическая анонимность участников привела к тому, что значительная часть действий

была актами вандализма» [40, с. 15]. Виной тому стало отсутствие персональной регистрации более чем 30 тыс. участников проекта и организаторы не смогли справиться с модерированием комментариев. Определённые предложения, полученные в рамках этого проекта все же были оформлены и переданы правительству, однако экспертное сообщество считает этот опыт неудачным.

Дальнейшая мировая практика организации подобных проектов учитывает новозеландский опыт 2007 г., позволяя общественности привлекаться к нормотворчеству, чем повышает уровень открытости, прозрачности, легитимности и эффективности разработки нормативных актов, одновременно уменьшая стоимость его разработки, улучшая качество и прозрачность регуляторной политики государства.

Во время проведения проекта посвященного общественному обсуждению и внесению поправок в Гражданский кодекс России, который собрал тысячи замечаний и предложений, глава государства отметил, что подобный проект как система должен включать в себя реально действующую структуру аккумуляции публичных инициатив в сфере правотворчества. «Огромный поток информации, требует качественной и своевременной проверки, обработки, концентрации предложений и преобразований их в необходимую юридическую форму» [184].

К сожалению, в настоящее время опыт работы с инструментарием сетевого взаимодействия на муниципальном уровне носит скорее показной характер. Проблемы демократизации государственного управления остались по-прежнему актуальными. Местные органы управления не демонстрируют заинтересованность во взаимодействии, а также отсутствуют инструменты поддержки инициатив со стороны граждан. По-прежнему остаётся низким уровень доверия граждан к власти и глубокая убежденность в том, что их участие ничего не изменит.

Для изменения сложившегося положения неконструктивного взаимодействия необходима, по мнению автора, реализация следующего комплекса мероприятий:

– организация органами государственного управления всех уровней постоянно действующих механизмов организационной, моральной поддержки активного населения, создание специальных площадок для коммуникаций органов и общественности, повышение заинтересованности граждан в улучшении качества жизни через внедрение технологии краудсорсинг;

– повышение информированности гражданского общества о проблемах региона, путях их решения, возможных формах участия общества в решении общественно-значимых вопросов;

– повышение заинтересованности гражданского общества в участии в решении местных дел, уверенности в рациональности сотрудничества с органами государственного управления;

– доведение до конкретных участников взаимодействий с органами государственного управления результатов реализации совместно разработанных решений, программ, тем самым активизируя информирования гражданского общества о позитивных результатах взаимодействий с органами государственного управления;

– разработка рекомендаций для органов государственного управления по созданию условий для расширенного внедрения системы поддержки общественных инициатив, введение системы мотивации для муниципалитетов, наиболее эффективно работающих с гражданским обществом.

Стоит отметь, что краудсорсинг активно применяют в своей практике международные организации, в частности, ООН ставит перед собой глобальные задачи для решения которых встаёт потребность креативных

решений, инициированных общественностью всей планеты. Отдельные структуры ООН активно практикуют технологию краудсорсинг, например:

– детский фонд ООН UNICEF имеет специальную программу по инновациям, а также проводит конкурсы на определение привлекательных проектов на заданные темы [439];

– о перспективах развития планеты в период до 2030 г., в рамках которого пользователи голосуют за важность каждой глобальной проблемы, что определяет именно её первоочередность решения;

– в 2015 г. ООН реализовала проект «Beyond 2015», призванный привлечь молодежь к решению социальных проблем, путем информирования мировых политических лидеров о том, что должно стать их приоритетами. Этот проект, позволил молодёжи более чем из 80 стран обсудить жизненно важные проблемы, поделиться своими идеями и возможными путями их решения. За три месяца «Beyond 2015» собрал электронное сообщество более чем 16 млн. человек из всего мира и насчитывает более тысячи уникальных идей с более 27 000 отзывами и комментариями.

С помощью технологии краудсорсинг во многих городах мира стали реализовываться локальные проекты под условным названием «Smart city» (умный город) для обсуждения организации электронного управления в городах. Сегодня «Smart city» это не просто расширенный спектр предоставляемых электронных услуг, а система, которая организует управление благодаря инициативам общественности, генерированию идей, что стало классическим примером открытого взаимодействия муниципалитетов с гражданским обществом. Технология краудсорсинг позволяет активно продвигать политику взаимодействия, через различные порталы, на которых аккумулируются предложения общественности. В этой системе каждый заинтересованный гражданин становится не только потребителем услуг, но и участником принятия управленческих решений по улучшению качества жизни города.

Несмотря на то, что технология краудсорсинг является сравнительно молодой, на сегодняшний день она представлена множеством видов и форм, каждая из которых служит для достижения определенной цели в различных сферах деятельности, что усложняет процесс её классификации.

Одним из первых классификацию технологии краудсорсинга, когда она только начала своё самостоятельное существование, предложил Дж. Хоу [375]: рынок предсказаний; краудкастинг; краудстроминг; создание коллаборативной базы данных; общественное голосование; софинансирование; сопроизводство.

Однако за последнее время ситуация кардинально изменилась, значительное количество современных практик, основанных на применении технологии краудсорсинга не возможно классифицировать, так как одна практика направлена на решение сразу нескольких задач, например, коллективное голосование, предложение инициатив и предложения по совершенствованию законодательства и т.д.

Классификация Дж. Хоу оказала существенное влияние на поздние попытки исследования в данной области. Так Ф. Клееманн и Г. Воб предложили следующую классификацию, основанную на участии потребителей: в разработке продуктов и их конфигурации; разработке проекта товаров и продуктов; решении поставленных задач; в открытых конкурсах; формирование рейтинга продукции; составлении отчётности перед сообществом [413].

Далее подобные и аналогичные классификации были предложены рядом учёных и исследователей, а именно Г. Гайдуковой, С. Гиртсом, И. Кораблиновой, А. Маркеевой, Е. Паком и т.д. Более поздние зарубежные исследования предлагают несколько критериев характеристик решаемой задачи, но по-прежнему не удаётся классифицировать некоторые практики, которые позволяют одновременно решать несколько разных задач. Не исключением стала и классификация Г. Сакстона.

Подобные проблемы присущи и для ряда других современных классификаций технологии краудсорсинга. Так, например, классификация Дж. Корни [382] не даёт возможности классифицировать практику, в которой комбинируются разные способы мотивации или требуются разные виды квалификации краудсорсеров.

Классификации краудсорсинга О. Гассмана [396], основанная на типе инициатора проектной активности, существенно дополняет изначальную классификацию и раскрывает новый спектр возможностей технологии. Так исследователь делит проекты на:

– инициированные заказчиками, организаторы проекта выступают в качестве посредника между заказчиками и краудсорсерами, а также структурируют деятельность краудсорсеров, например, порталы типа InnoCentive, IdeaConnection и т.д.;

– инициированные краудсорсерами – Wikipedia, Mail.Ru, Yahoo Answers, OpenStreetMap, где краудсорсеры могут высказать свое мнение, ответить на вопрос, написать статью и т.п.;

– поддерживаемые коммерческими компаниями;

– торговые площадки;

– инициированные государственным сектором.

Классификация Э. Шенка и К. Гиттарда [432], основана на критериях непрерывного или пошагового процесса и сложности решаемой задачи, например:

– OpenStreetMap – непрерывный краудсорсинговый проект, предполагающий решение простых задач (размещение на карте информации об объектах);

– Crowdspirit and InnoCentive – пошаговые проекты, предназначенные для решения сложных интеллектуальных задач;

– CrowdSpring и E-generator.ru – пошаговые проекты для решения творческих задач и т.д.

Анализ наиболее известных классификаций технологии краудсорсинга позволил сделать вывод о необходимости разработки комплементарной классификации, отражающую современные международные тенденции:

1. По типу экспертной аудитории:

– внутренний – в качестве краудсорсеров могут быть задействованы только представители организации-заказчика; необходимость в таком краудсорсинге может возникнуть в силу потребности сохранить конфиденциальность вопроса/проблемы, либо из-за необходимости в узкоспециализированных знаниях, которыми могут обладать только представители организации;

– внешний – краудсорсерами могут выступать сотрудники, клиенты, партнёры, заинтересованная общественность.

2. По сектору:

– бизнес – позволяет с минимальными затратами корректировать развитие бизнеса;

– общественный/социальный – решение любого спектра задач, связанных с общественной деятельностью, отношениями между людьми, благотворительностью;

– политический/государственый – обсуждения различных законов и других государственных инициатив, и для корректирования стратегии государственной политики.

3. По технологии реализации:

– классический – генерация идей краудсорсерами и их последующая оценка на основе простейшего онлайн-голосования. Обладает рядом недостатков: многие перспективные идеи тонут в наиболее тривиальных и понятных большинству решениях; неравномерное распределение преимуществ: те идеи, которые по тем или иным причинам оказались в лидерах, так там и остаются; не достигается ключевая идея – коллаборация

участников в целях выявления неявных знаний и коллективной работы над решениями;

– синтеллектуальный – оптимизированный интеллектуальный потенциал для решения корпоративных задач, путём объединения (синергии) интеллектуальных уровней участников и интеллектуальных способностей специалистов различных направлений за счёт преодоления барьеров пространства и времени в результате социальных взаимодействий в онлайн-сфере.

4. По субъекту-организатору:

– организация-инициатор – как правило, организуется на основе интернет-площадок, таких как: конкурсные; для решения микрозадач; для добровольных вычислений; справочные; по сбору идей; финансирования; аккумулирования вопросов; для рынков услуг; платформы для совместного использования данных; для рейтингования контента; для фолксономии, сетевой демократии и т.д..

– внешняя компания – внешний консультант, способный организовать эффективный процесс, владеющий технологическими и методическими наработками в вопросах организации краудсорсинга, мотивациями обсуждения, квалифицированными модератораторами, фасилитаторами и организаторами процесса для решения сложных трансдисциплинарных задач.

5. По направленности контента:

– поиск – решение поставленной организацией проблемы/идеи/инновационных инструментов/человека; позволяет детализировать проблемные зоны в рамках рассматриваемого процесса, а также найти пути их решения;

– создание – готового решения, продукта/услуги на основе имеющихся входящих требований организации;

– экспертиза – документа/проекта/решения; внести необходимые изменения и сформировать итоговую версию;

– оптимизация затрат;

– повышение продаж;

6. По продолжительности:

– целевой – используется для решения конкретной задачи/проблемы в определённые сроки и открывается на проектной основе;

– постоянный – используется для сбора предложений от сотрудников, клиентов и внешних контрагентов по совершенствованию работы организации, характерным является форма обратной связи на официальном сайте, действующая на постоянной основе инфраструктура, состоящая из платформы, системы мотивации участников, института оценки потенциального экономического эффекта от поданных идей.

7. По охвату аудитории участников:

– сотрудники организации;

– локальный;

– общегосударственный;

– мировой.

8. По наличию фасилитатора:

– фасилитируемый (наличие должности, занимающейся организацией и ведением групповых форм работы с целью повышения их эффективности, среди основных задач которого: следить за регламентом; способствовать комфортной атмосфере, сплочению группы, плодотворному обсуждению; отсекать негативные и провокационные идеи на этапе их зарождения; направлять дискуссию в конструктивное русло);

– нефасилитируемый.

9. По типу решаемых задач:

– краудфандинг – коллаборативное общественное финансирование на добровольных началах, направленное на поддержку других людей или организаций;

– краудинвестинг – инструмент для финансирования новых организаций, не имеющих достаточной кредитной истории или убедительного бизнес-плана для банка. Отличие от краудфандинга в том, что инвесторы получают долю в акционерном капитале организации и риск потери вложений;

– краудрекрутинг – отбор наиболее соответствующих требованиям конкретной организации кандидатур, владеющих профессиональными навыками и показавших высокие показатели во время проведения проекта, имитирующего рабочий процесс;

– краудтестинг – коллективное тестирование качества клиентского опыта при взаимодействии с мобильными приложениями, вебсайтами и т.д., привлекаемых посредством специализированных технологических платформ, перед запуском продукта на рынок;

– краудвотинг – способ отбора и сравнения полученных результатов; голосование для принятия решения какой из контентов/продуктов лучше;

– крауд-криэйшн – коллективная работа над творческим заданием;

– краудсторминг – поиск предложений от потребителей совершенствования качества товаров или услуг;

– краудкастинг – поиск людей и организаций, для построения на их основе эффективной сети участников, способной разрешить конкретную проблему или задачу, стоящую перед организацией; позволяет добиться принятия решений, направленных на определенные общественные проблемы с помощью ресурсов (интеллектуальных, информационных, организационных и т.д.) участников из различных сетей;

– краудпроизводство – деятельность, которая может быть осуществлена только усилиями открытого сетевого сообщества.

– краудсечинг – представляет собой технологию коллективного поиска и сбора информации, которая использует возможности социальных медиа и активизированного социального участия участников. Наиболее эффективно

применяется как инструмент решения широкого спектра общественных задач (примером служит поиск пропавших людей).

10. По форме мотивации:

– нематериальная мотивация, основывается на состязательности или сотрудничестве; возможность донести и реализовать свои идеи, почувствовать себя частью творческого процесса; личная заинтересованность в решении проблемы или ее большая социальная значимость, возможность получения доступа к ценной для краудсорсеров информации/архивам данных.

Изначально по своей сути краудсорсинг считался как волонтёрская деятельность, его участники готовы работать над проектами и решениями поставленных задач без каких-либо мотиваций и стимулов, исключительно на основе желания самоутверждения, социальных онлайн-взаимоотношений с другими специалистами, экспертами, профессионалами и прочими. Взаимодействия между которыми дают возможность: напрямую влиять на ход принятия решений; признание успешных результатов труда экспертным сообществом и обществом; ощущение причастности к благому делу, которое позволяет принести конкретную пользу обществу; трудоустройства и роста по карьерной лестнице; общения и поиска единомышленников для удовлетворения интереса и любопытства; раскрытие, определение уровня и реализации собственного потенциала; повышение альтруизма и социальной роли; ощущения реальной ответственности за свои идеи и решения; участия в создании инноваций;

– материальная мотивация, особенно характерна для коммерческих проектов, подразумевает денежные вознаграждения, дополнительную оплату к своему основному источнику дохода, получение гранта на обучение или повышение квалификации; получение дополнительно оплачиваемых выходных; призы и ценные подарки; награды, что является хорошим

дополнением к личному резюме, способствует привлечению внимания потенциальных работодателей.

11. По ограничению участия:

– закрытый – в проекте принимают участие только идентифицированные участники, прошедшие краудкастинг;

– открытый – доступ к проекту не ограничивается, но как правило, направлен на определенную целевую аудиторию, в зависимости от поставленных задач, сложности, рассматриваемой области и т.п.;

– массовый – проект с неограниченным количеством участников.

Исследуемая технология открывает широчайший спектр возможностей как для субъектов обращения, так и для субъектов предоставления. Позволит наладить взаимодействие, поскольку применение возможностей интернета и социальных сетей даёт возможность не только определиться с мнением потребителей различных категорий, но и своевременно внести изменения и скорректировать свою стратегию [6, с. 127].

Безусловно, на пути построения сетевого взаимодействия на основе технологии краудсорсинга есть ряд препятствий, поскольку краудтехнологии не исключение, они как и любые другие технологии, имеют свои недостатки и ограничения, которые стоит учесть при интеграции в систему:

– цифровой разрыв оставляет довольно значительное количество населения изолированными от происходящих процессов. Несмотря на то, что количество пользователей интернета постоянно растёт, при организации краудпроектов целесообразно добавлять и оффлайн-мероприятия, которые не требуют постоянного участия он-лайн;

– краудтехнологии не являются аналогом демократии, это всего лишь инструмент для сбора мнения участников определённого краудпроекта и не являются мнением большинства. Зашкаливающий эффект социальной значимости краудтехнологий заключается в том, что он является

инструментом общественного активизма и лоббирования интересов общества;

– краудтехнологии не заменят мнение экспертов, однако экспертами могут быть использованы краудтехнологии для достижения консенсуса;

– краудтехнологии требуют технических, технологических и интеллектуальных ресурсов;

– краудтехнологии не применяют спонтанно, следовательно процессу вовлечения участников следует уделить особое внимание, проводить с обществом популяризационные мероприятия о их возможностях;

– перед краудтехнологиями, иногда ставят сложные задачи, которые для решения, подлежат дроблению на части, после чего необходимо правильно интегрировать результаты подзадач в финальный аккорд.

Анализ лучших практик краудсорсинга позволяет сделать выводы, что успешность реализации сетевого взаимодействия органов государственного управления с населением зависит от ряда факторов, в частности:

– насколько чётко проект задекларировал свою цель, поставил задачи, определил способы и методы достижения;

– необходима чёткая ориентация на гражданское общество в качестве основных участников проекта;

– на старте реализации краудсорсинговых проектов важно понимать, что будет результатом: идеи, знания или опыт;

– качество коммуникации после запуска проекта в Сеть, ведь информацию о проекте необходимо будет распространять всевозможными каналами связи, для привлечения внимания и повышения заинтересованности участников;

– простота интерфейса проекта, позволит быть доступным для рядовых пользователей;

– дальнейшее постоянное управление проектом: модерирование и фасилитирование дискуссий;

– правильное определение продолжительности проекта;

– регулярное проведение оффлайн-мероприятий для поддержки проекта, и именно такой формат общения даст возможность вести партнерский диалог;

– постоянный анализ и мониторинг проекта, а также анализ результатов после завершения, для подтверждения результативности. Результаты непременно подлежат обнародованию для ознакомления всеми участниками и заинтересованной общественностью.

По мнению автора, применение технологии краудсорсинг позволит наилучшим образом осуществить паритетный диалог и назвать его деятельностью «которая характеризуется системным взаимодействием государства, институтов гражданского общества, различных социальных, профессиональных групп и слоёв, общественных объединений по реализации частных и общественных интересов, распределения и использования ресурсов с учётом волеизъявления народа» [360, с. 44].

5.3 Концептуализация инструментария сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг

Рост роли электронизации обусловил правительство Украины принять Концепцию развития системы электронных услуг в Украине [294] и Концепцию развития электронного управления в Украине [291]. Целями Концепций определено формирование электронного управления, осуществляемого на основе взаимодействия государственного, гражданского и бизнес секторов, а именно, обеспечение не только условий комплексного использования всех видов государственной информации, свободного доступа к ней со стороны граждан, повышение эффективности деятельности органов

государственного управления, но и создание условий, в которых граждане могут принимать участие в государственно-управленческих процессах.

Вместе с этим, перед государством стала задача разработки и предоставления инструментов, способствующих максимальному вовлечению всех заинтересованных сторон к обсуждению и процессам принятия государственно-управленческих решений органами государственного управления, и к процессам, направленных на совершенствование электронного управления. Инструменты участия должны обеспечивать учёт приоритетов граждан и усилить их возможности вносить предложения в разработку конкретных программ политики электронизации.

Одним из важнейших путей развития и совершенствования электронного управления системой предоставления административных услуг должна стать большая открытость системы для внешней среды. Однако, чтобы достичь этих результатов необходимо учитывать вероятные организационные сложности, преодолевать их, анализируя и опираясь на существующие международные практики в этой сфере.

Для реализации поставленных задач автором предлагается внедрение электронных инструментов участия граждан, направленных на активизацию позиций граждан во взаимодействии с государственным и бизнес сектором на основе применения Концепции внедрения краудтехнологий (далее – Краудконцепция). Именно таковыми, по мнению автора, является краудтехнологии, которые в контексте электронного управления системой предоставления административных услуг открывают перед ней широчайшие возможности по совершенствованию процессов управления и достижению более значимых результатов, что рассматривается впервые в отечественной науке.

Внедрение краудтехнологий в управление системой предоставления административных услуг должно проводиться системно, целенаправленно и базироваться на таких базовых принципах:

– «вовлечённость» – участники проекта мотивированы личной заинтересованностью в результатах проектах;

– «открытость» – пребывание в состоянии постоянного взаимодействия с внешней средой и её расширения;

– «добровольность» – желание и возможность помогать друг другу

По мнению известного журналиста М. Джайлса, использование краудтехнологий плотно и успешно опирается на использование социальных сетей в информационном обществе. Он отмечает «... на помощь индивидуальному интеллекту постоянно приходит коллективный разум» [100, с. 13]. Действительно, посредством обращения к социальным сетям, краудтехнология наделяется рядом преимуществ, социализирующего характера:

– возможностью максимально быстрого распространять информацию;

– осуществлять эффективное управление информацией;

– более чётко идентифицировать участников проекта, для более точной аналитики и формирования на её основе дополнительных выводов для определенных целевых групп участников, волнующих их проблем и вопросов, которые наиболее чаще ими затронутых;

– удобство участия и простота мотивации на общественно полезную деятельность, для осуществления которой не требуется прохождение сложных процедурных действий;

– поиск и привлечение стартового капитала для различных проектов, при содействии коллективных инвесторов.

Изложенное приводит к смещению реального общественного сектора в активное электронное сообщество.

На решающую роль социальных сетей, как результата определённой деятельности людей указывает и Дж. Хау: «Если краудсорсинг и связан с Интернетом, то главная его суть состоит не в использовании современной технологии. Технология сама по себе – это пучок проводов ... Куда более

важны и интересны поступки людей, которые проявляются благодаря этой самой технологии, в частности способности Интернета объединить массу людей в один организм с бесконечными возможностями. Именно развитие Сети позволяет нам воспользоваться лучшим свойством человеческого труда, известным задолго до появления Интернета: способностью разбить непосильную задачу … на довольно мелкие части и тем самым сделать работу не только практически осуществимой, но еще и увлекательной» [350].

Однако, стоит отметить, что краудтехнологии интегрируют интеллектуальные ресурсы, а социальные сети, благодаря которым они функционируют, существенно упрощают процесс интеграции различных ресурсов большого количества людей. Так, авторы книги «Викиномика. Как массовое сотрудничество изменяет всё» Д. Тапскотти и Э. Уильямс подчёркивают: «Доступность информационных технологий растет, предоставляя инструменты сотрудничества, создания ценностей и конкуренции практически каждому. Это даёт возможность людям свободно участвовать в процессе инноваций и создания ценностей в каждой сфере экономики» [333].

Управление системой предоставления административных услуг базируется на информационных потоках, которые являются основой для принятия управленческих решений в системе. Под информационными потоками следует понимать информацию, предоставленную в любой форме на любом носителе и имеющую потенциал значимости для системы. Совокупность информационных потоков требует надлежащего применения технологий, методов, способов сбора, обработки информации, своевременного и качественного её предоставления с целью эффективного функционирования самой системы. Управление информационными потоками состоит из определенных последовательных процессов с применением различных технологий, практических мероприятий, посредством которых происходит целенаправленное влияние на управление системой

предоставления административных услуг. По своей значимости информационное обеспечение системы следует рассматривать наравне с такими ресурсами как: финансовый, кадровый, нормативно-правовой и прочие, поскольку именно обеспечение системы достоверной и адекватной информацией является залогом правильно принятых решений в управлении.

Бесспорно, система органов государственного управления является ключевым субъектом государственного управления системой предоставления административных услуг, которая должна выполнять координирующую и организующую роль в процессах применения Краудконцепции в управлении. Органы государственного управления по сравнению с гражданским и бизнес сектором имеют более широкие властные полномочия в этой сфере, которые реализуются путём государственного управления. Система государственного управления должна определить условия внедрения краудтехнологий в управление системой предоставления административных услуг и обеспечивать их функционирование для оперативного и адекватного реагирования на внутренние и внешние вызовы. А следовательно, взаимодействие субъектов предоставления и привлеченного общества для формировании и реализации краудтехнологий на «выходе» является главным фактором совершенствования управления системой предоставления административных услуг.

Следует отметить, что в результате внедрения краудтехнологий, потенциал системы предоставления административных услуг перестаёт быть ограничен исключительно ресурсами субъектов предоставления, система вовлекает в процесс управления субъектов обращения и просто заинтересованных индивидуумов, которые в совокупности также представляют собой систему, а их деятельность выражается через краудпроект.

А потому краудпроект подлежит рассмотрению как системы с набором взаимосвязанных элементов, которые позволяют достичь целей:

1) зачастую заказчиком и инициатором краудпроекта является одно и то же лицо, но есть случаи, когда они могут отличаться. Заказчик – элемент системы, основной задачей которого является точное формулирование заданий, которые могут быть решены с помощью краудтехнологий. Как правило, в формулировании заданий помогают организаторы краудплатформы, либо консультанты в этой области. Инициатор краудпроекта может обратиться к уже существующей платформе или создать собственную;

2) Интернет-площадка или краудплатформа это элемент краудсистемы на котором сетевое сообщество встречается с заданиями заказчика. К основным заданиям краудплатформ можно отнести:

– установление стандартов и правил участия в проектах;
– привлечение целевой аудитории для проектов;
– обнародование результатов проекта;
– выступление гарантом между заказчиком и сообществом.

На успешность работы платформы влияет простота использования, понятность, справедливость, честность, прозрачность, технологическое и методологическое обеспечение. Поддержкой краудплатформы занимаются провайдеры, они имеют высокий уровень компетенции в организации проектов, выступают гарантами результата проекта и могут проводить серию краудпроектов для заказчика;

3) необходимыми элементами являются фасилитаторы и модераторы, функциональные позиции которых заключаются в обеспечении и поддержке соблюдения правил и стандартов управления процессом проекта. Эти элементы находятся на нейтральной стороне и направляют процесс в продуктивное «русло».

На сегодняшний день ведущая международная ассоциация фасилитаторов [410], существующая с 1989 года, насчитывает более чем 1200 членов из 63 стран;

4) элемент, без которого не может существовать краудпроект это целевая аудитория (краудсорсеры). Она полностью определяется и зависит от задач, которые решаются в ходе краудпроекта. Важность целевой аудитории неоспорима и её корректное привлечение также определяют результативность проекта. В краудпроекте в системе предоставления административных услуг краудсорсерами могут выступать:

– субъекты обращения административных услуг, которые лучше всех владеют информацией о недостатках, неэффективности, неудобстве и т.д. работы системы предоставления административных услуг;

– госслужащие органов государственного управления, которые владеют определенными знаниями, опытом и информацией, а так же заинтересованные в определённых изменениях;

– разносторонние контрагенты системы предоставления административных услуг;

– фрилансеры;

– социально-активные пользователи интернета.

Таким образом, применение Краудконцепции требует от системы предоставления административных услуг более открытого взаимодействия между профессионалами, экспертами как в области управления, так и в области разработки соответствующего программного обеспечения, что актуализирует углублённое освещение роли и места краудтехнологий и краудпроекта в системе, условий для их эффективного внедрения, адаптации и развития в управлении системой предоставления административных услуг.

На основе изложенного, автором предложена логико-смысловая модель роли и места краудтехнологий и краудпроекта в субъект-субъектных отношениях управления системой предоставления административных услуг (рис. 5.4).

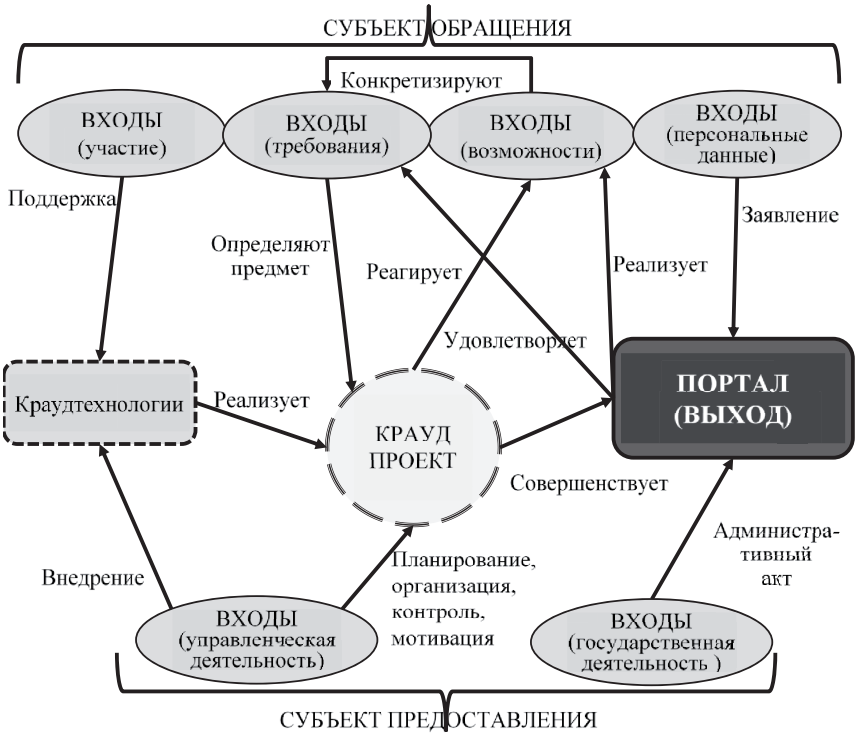

Рисунок 5.4 Модель субъект-субъектных отношениях в управлении системой предоставления административных услуг

Источник: разработано автором

В свою очередь, управление краудпроектом требует применение процессного подхода. Не углубляясь в рассмотрение и обоснование его преимуществ, таких как прозрачность, интеграция, гибкость и динамичность, считаем целесообразным рассмотреть процесс его реализации на управлении краудпроектом (рис. 5.5).

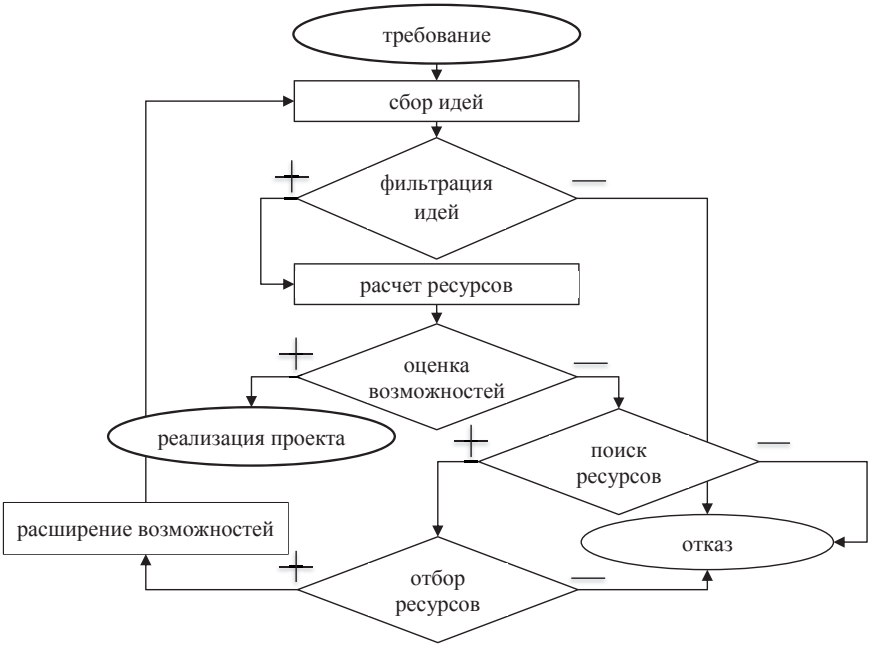

Рисунок 5.5 Алгоритм процесса управления краудпроектом

Источник: разработано автором

Учитывая динамичность происходящих процессов в информационном обществе, у субъектов обращения постоянно будут формироваться новые требования к управлению системой предоставления административных услуг. В современных условиях абсолютно любой субъект обращения может сформулировать и вынести на публичное обсуждение свои требования к управлению системой. Для этого субъекту обращения необходимо выразить свои требования через идею для краудпроекта.

Процесс рождения любой идеи имеет непредсказуемый характер. Первоисточниками идеи для совершенствования управления системой предоставления административных услуг естественно являются субъекты обращения и субъекты предоставления. Действительно, только субъект обращения, пройдя весь процесс получения административной услуги, может

оценить качество функционирования системы. С другой стороны, только госслужащий, осуществляющий ежедневно свои функции и реализующий процесс предоставления, знает те места, которые следует рационализировать или оптимизировать. И для первых и для вторых процесс рождения идей носит естественный характер и подкреплён основательной мотивацией для их рождения.

Следующим этапом является формирование команды, которая займётся непосредственно достижением цели. Достижения определённых целей требует надлежащего ресурсного обеспечения, в частности, информационного, которое является неотъемлемой составляющей управления. В условиях сетевого электронного взаимодействия реализация краудпроекта не ограничена возможностями субъектов системы. Краудпроект позволяет системе предоставления административных услуг выйти за пределы субъект-субъектных отношений установленных законодательством и вовлечь в процессы взаимодействия заинтересованных индивидуумов, иначе говоря стейкхолдеров.

Тем самым краудпроект позволяет расширить источники рождения идей, во-первых, через привлечение отдельных индивидуумов, не имеющих отношение к системе предоставления административных услуг, но желающих помочь украинскому обществу; во-вторых, при поиске ресурсов для реализации одной идеи дополнительные идеи могут поступить от общества, которое ещё не задействовано в краудпроекте. Процесс реализации идеи, которая в конечном счёте сможет удовлетворить требования нуждается во внимании экспертов различных сфер деятельности, соответственно не все инструменты вовлечения здесь применимы.

Как правило для поиска и фильтрации идей используется проверенный инструментарий, вроде рекламы или почтовой рассылки с призывами о генерировании идей для решения поставленных задач. Кроме этого, следует:

– установить на свой сайт виджет краудплатформы со ссылкой на проект;

– популяризировать проект социальных сетях;

– добавлять информацию о проекте непосредственно в описание и графическое оформление групп в социальных сетях;

– регулярно анонсировать краудпроект в постах, используя формат опроса, конкурса, демотиватора, темы на форуме и др.;

– готовить фото- и видеоотчёты о том, как продвигается работа над воплощением идеи;

– использовать СМИ по поводу, который было бы интересно осветить в рамках краудпроекта;

– анонсировать проект перед концертами, презентациями, выставками;

– использовать раздаточные материалы (листовки, промо-ролики и др.)

Одним из действенных инструментов является размещение краудпроекта на специализированном портале для сбора идей. Для системы предоставления административных услуг, самым эффективным способом является размещение краудпроекта на целевом портале, который в условиях электронизации является ядром системы.

Так или иначе, все принимающие участие в краудпроекте, независимо от изначальной сути содержания и их функциональных обязанностей в пределах системы, приобретают новые характеристики, например, субъект обращения-стейкхолдер, госслужащий-просъюмер или субъект обращения-просъюмер, и их следует объединить под единым термином – краудсорсеры. В соответствии с чем, к членам краудпроекта предъявляются следующие качества:

– умение формулировать актуальную идею для общества, чтобы она привлекала их к процессу co-creation и co-production в необходимом для совершенствования системы направлении;

– умение не только привлечь общество к процессу, но и сформулировать для них определённый ряд задач для достижения цели;

– умение показать действенность на практике, чтобы усилить мотивацию общества в дальнейшем участвовать в процессах управления и совершенствования управления системой.

Следующими этапами будут сбор и отбор лучших идей из предложенных для дальнейшей их реализации. После фильтрации идей, в случае не соответствия поставленной задачи полученным результатам, круадсорсером принимается решение о нецелесообразности продолжения существования проекта.

Ко всему прочему, после формализации требований в виде идеи необходимо рассчитать и оценить требуемые для её реализации ресурсы: труд, информацию и предпринимательские способности. Другими словами совместные усилия краудсорсеров обеспечивают возможности реализации идей. В свою очередь наличие определенного уровня возможностей уточняют требования к определённой идеи и служит основанием для определения предмета краудпроекта.

На входе требования определяют предмет будущего краудпроекта, другими словами конкретизируют ключевую идею изменений. Любая идея подлежит уточнению возможности её реализации. Под входом возможностей следует учесть во-первых, нормативно-правовую возможность реализации идей. Отсутствие противоречий с действующим законодательством существенно упростит дальнейшее рассмотрение идеи и её реализацию. Во-вторых, подлежит уточнению техническая и технологическая возможность осуществления предложенной идеи. Таким образом, возможности уточняют требования к предмету краудпроекта, позволяющего удовлетворить возникшую потребность.

К мотивации как фактору, влияющему на деятельность краудсорсеров, и к стремлению помочь государству, необходимо разработать стандарт или

план ведения и реализации их деятельности. Оценка возможностей (ресурсов) реализовать идею может иметь два значения:

а) возможностей достаточно – и краудсерсеры приступают к процессу реализации краудпроекта;

б) в противном случае краудсорсеры вынуждены осуществить поиск дополнительных возможностей или отказаться от идеи.

Для поиска дополнительных возможностей краудсорсеры определяют свои требования и в соответствии с ними осуществляют новый поиск. Здесь стоит учесть, что дополнительное повторение любого из этапов это, ко всему прочему, ещё и увеличение временного ресурса, который может иметь свои ограничения. Если же временной ресурс позволяет осуществить повторный этап сбора, фильтрации, расчёта ресурсов и оценку возможностей, цикл запускается заново.

Однако, во время поиска дополнительных ресурсов о проекте узнает ещё большее количество людей, которые являются потенциальными краудсорсерами. Появление дополнительных возможностей влечёт рождение новых идей, которые могут существенно повлиять на ход проекта, а значит, после поиска новых и дополнительных ресурсов, идея подлежит пересмотру, а возможности – перерасчёту и переоценке.

Алгоритм действий происходит до тех пор пока поставленные задачи не достигнут максимальной удовлетворённости в возможностях их реализовать. Затем краудсорсеры приступают к реализации самого проекта.

Ожидаемым результатом применения Краудконцепции, которая раскрывает перед субъектами системы предоставления административных услуг широкий спектр возможностей по совершенствованию управления, является:

1. Формирование интеллектуальных ресурсов: поиск, подбор, отбор временного и постоянного персонала, что может быть использовано для формирования кадрового резерва специалистов и экспертов. Принцип работы

основывается на правильной организации отслеживания и измерения активности и компетенции краудсорсеров, которые предлагают наиболее толковые идеи, либо показывают высокую степень мотивации.

2. Исследование международных тенденций и разработка стратегий развития. Получение контента и продуктов творческого содержания (интерфейс, копирайт, рекламные тексты и т.д.).

3. Исследование мнений субъектов обращения, посредством поиска, сбор и анализа предложений, которые могут совершенствовать управление системой предоставления административных услуг.

4. Корректирование стратегии развития системы предоставления административных услуг, с учётом предложения и пожеланий субъектов обращения, что позволит развить наиболее перспективные направления. Стратегия развития системы предоставления административных услуг должна реализоваться в условиях постоянного процесса сбора идей и предложений субъектов предложений и их реализации.

5. Тестирование информационно-технологической инфраструкуры, обеспечивающей функциорнирование системы предоставления административных услуг.

6. Поиск и решение организационных проблем процесса предоставления административных услуг, посредством проведения внутренних краудпроектов. В процессе собственного развития и накопления опыта краудсорсерами, система предоставления приобретает свой уникальный опыт успешного и эффективного решения возникающих организационных проблем, разработки новых и оптимизации существующих процессов. Управления системой предоставление административных услуг основывается на выполнение тех или иных формализованных процессах предоставления административных услуг, которые сложно поддаются совершенствованию и соответствию актуальному состоянию. Краудтехнологии позволят субъектам предоставления системы:

– приобрести и капитализировать свой опыт решения организационных проблем;

– разрабатывать новые и оптимизировать существующие процессы предоставления административных услуг;

– аккумулировать «скрытые» или неявные знания краудсорсеров;

– систематизировать опыт системы.

7. Развитие внутренней корпоративной культуры, посредством сформированного общества профессионалов, обеспечивающего более высокую степень гибкости поведенческой модели системы предоставления административных услуг. В результате использования краудтехнологий управление системой начнёт демонстрировать прозрачность и открытость.

8. При использовании краудтехнологий перед госслужащими открывается дополнительный ряд возможностей:

– оторваться от функциональных обязанностей и реализовать себя при решении задач общесистемного значения;

– идея или решение, предложенное госслужащим становится элементом интеллектуального капитала системы, и, как следствие, у госслужащего возникает ощущение добросовестного отношения к системе;

– в отличие от выполнения стандартных должностных обязанностей, госслужащему виден конечный результат и какую пользу в целом обществу принесли его идеи и предложения по совершенствованию управления системой предоставления административных услуг;

– готовность системы прислушаться к мнению госслужащих в существующих проблемах показывает им их ценность для системы, значимость их способностей и потенциала;

– независимо от звания и должности, все госслужащие ощущают сопричастность друг друга к управлению системой, посредством заинтересованности в едином решении стоящих перед системой проблем;

– создание на некоторое время творческой атмосферы, позволит госслужащим «выйти» за её пределы.

9. Прогнозирование реакции системы на нововведение. Если использовать краудтехнологию внутри органа государственного управления для получения точной информации от госслужащих, то он выступит как вспомогательный инструмент стратегического анализа. Для действенности инструмента необходимо соблюдать ряд условий к его организации:

– краудсорсеры должны обладать определёнными знаниями о изменениях или рассматриваемой проблеме;

– краудсорсеры должны быть децентрализованы, то есть в моменты принятия решений не зависеть от мнения друг друга;

– состав краудсорсеров должен быть разнородным, тем выше вероятность более точного прогноза

Прогнозирование позволят системе оправдать ожидания субъектов обращения и субъектов предоставления по актуальным вопросам и проблемам, а также:

– получать информацию для принятия государственно-управленческих решений;

– анализировать и моделировать отношения субъектов предоставления и субъектов обращения административных услуг;

– помогать мобильно реагировать на возникшие проблемные ситуации;

– проводить более точную аналитику мнений субъектов обращений.

10. Решение задач, подразумевающих участие человеческих ресурсов при выполнении множества микрозадач, которые по определённым обстоятельствам нельзя решать программно, например:

– ручная сортировка данных;

– перевод графики, диктофонных записей и т.д. в электронный текст;

– систематизация или категоризация больших объёмов данных по заданным параметрам.

11. Осуществление общественной экспертизы проектов нормативно-правовых актов, планируемых к реализации. Существуют дополнительные меры, направленные на коллективное конструирование статей проектов законов и создание единого финального нормативно-правового акта. Участникам проекта может быть предоставлена возможность создавать свои персональные варианты небольших смысловых блоков, после чего персонализированные блоки подлежат публичному обсуждению и оцениванию, на основании чего они собираются в статьи, главы и встраиваются в финальный вариант доработанного текста проекта закона.

12. Публичность диалога в краудпроекте станет весьма ощутимым стимулом для принятия эффективных и реальных мер по проблемам и вопросам, поднимаемым гражданами, автоматически решая проблему формальных отписок в ответ на обращения субъектов обращения административных услуг, которые в свое время снизили доверие к органам государственного управления, и практически дискредитировали этот принципиально важный механизм.

Результатом эффективности обратной связи и качества взаимодействия органов государственного управления с гражданами посредством краудтехнологий является гарантированная и публичная реакции органов на поступающие заявления, идеи и предложения. Внедрение краудтехнологий в деятельность органов государственного управления позволит интегрировать подобные проекты с системами электронного документооборота, что поспособствует оперативности реагирования и организации чёткого внутриведомственного контроля над ответами на обращения потребителей административных услуг.

13. Краудтехнологии в управлении системой предоставления административных услуг предоставят новую возможность – открытого

общественного контроля над деятельностью органов государственного управления по решению имеющихся проблем, что существенно повышает их ответственность перед субъектами обращения административных услуг.

Однако если ставить чрезвычайно высокие цели, которые требуют очень высокой квалификации, можно потратить несопоставимо много времени и ресурсов на тестирование, проверку и контроль, что будет лишать тех преимуществ, которые могут дать краудтехнологии.

Автор полагает, что применение Краудконцепции станет одним из ключевых направлений совершенствования управления системой предоставления административных услуг в условиях электронизации, а законодательное урегулирование позволит повысить качество принятия государственно-управленческих решений и стабилизировать уровень доверия граждан к власти.

ВЫВОДЫ

В монографии разработаны новые научные положения, которые в совокупности поднимают проблему в области управленческой науки, которые состоят в осуществлении теоретико-методологического и научно-практического обоснования управления системой предоставления административных услуг в условиях электронизации и направления совершенствования управления на основе сетевого взаимодействия. Результаты проведенных исследований дают основания для формирования следующих выводов и рекомендаций:

1. Обобщение теоретических подходов к определению понятий «услуга» и «административная услуга» позволило автору предложить рассматривать административную услугу как взаимодействие: со стороны субъекта предоставления – деятельность, направленная на реализацию функций органов государственного управления, которая осуществляется по факту обращения граждан в пределах полномочий органа, уполномоченного на предоставление конкретной административной услуги, а со стороны субъекта обращения – выполнение возложенных на него нормативно-правовыми актами обязанностей (специальные требования (лицензии) или соответствие производимых товаров или услуг определенным условиям (сертификаты) и т.д.). Результатом таких взаимодействий является административный акт индивидуального характера.

2. Анализ международных управленческих моделей, позволил выделить концепцию управления «good governance», которая на данном этапе в мировой практике, по мнению автора, видится доминирующей над менеджеральным подходом к управлению, и на основании её дополнить традиционную модель управления, учитывая особенности парадигмы отечественного государственного управления. Обоснованно рекомендуется сосредоточиться на производной этой концепции – «электронном

управлении», что с большой степенью вероятности позволит реализовать сетевое взаимодействие в управлении, сделать процесс управления прозрачным, подотчётным и открытым.

3. Разработана сетевая структура субъект-субъектных отношений, в которой результатом взаимодействия, с одной стороны является деятельность, направленная непосредственно на предоставление административных услуг и все сопутствующие с этой деятельностью процессы, а именно обеспечение качества, прозрачности и т.п., с другой – деятельность, направленная на совершенствование системы государственного управления, в частности управление системой предоставления административных услуг.

4. Проведён компаративный анализ трёх действующих способов предоставления административных услуг («ведомственный офис», «интегрированный офис» и «электронный офис»), обоснована необходимость дальнейшего развития «ведомственных офисов» для построения единого «электронного офиса». С точки зрения государства, предоставление услуг в электронном виде это прежде всего сбережение финансовых ресурсов государства, ведь на создание комфортных условий для приема потребителей в едином «интегрированном офисе» требуется выделение значительных финансов, а уж тем более создание тех же условий, и особенно территориальной доступности для нескольких отдельных «ведомственных офисов».

5. Проанализировано нормативное обеспечение управления системы предоставления административных услуг и предоставлены рекомендации по устранению противоречащих норм в функционировании системы предоставления административной услуги. Переломным моментом стало принятие Закона Украины «Об административных услугах» в 2012 г., что послужило стартом для внедрения электронных технологий в управление системой, а именно создание официальных ведомственных сайтов и единого

портала, активное использование электронной почты и др., что на сей день следует считать обязательной составляющей деятельности органов государственного управления. Однако, трансформация деятельности органов государственного управления в электронный вид ограничена коллизионным характером законодательства с одной стороны, и бюджетным финансированием с другой, что не способствует быстрому внедрению электронного управления и функционирования системы предоставления административных услуг в электронном виде.

6. Определена совокупность электронных технологий, из которых должна формироваться единая информационно-технологическая инфраструктура управления системой предоставления административных услуг и предложен методологический подход к применению качественного оценивания их взаимодействия.

Несмотря на весомые плюсы применения электронных технологий в управлении системой предоставления административных услуг, на данном этапе они являются явлением отрицательным, поскольку развиваются стихийно и отрывчато. Внедрение электронных технологий в управление системой предоставления административных услуг превратится в ощутимый результат когда:

– будут согласованы нормы украинского и международного законодательства по электронизации процесса предоставления административных услуг;

– будет упрощён процесс предоставления административных услуг, а уж после электронизирован;

– после детальной систематизации нормативно-правового регулирования электронного управления в Украине в целом.

7. Исследованы современные международные тенденции, среди которых выделен процесс электронизации, раскрыта суть его влияния на черты современного общества. доказано, что на трансформацию

современного общества влияет прежде всего электронизация, сопровождаемая такими тенденциями:

– глобализацией (в разы увеличилась скорость транзакций, размылись страновые ограничения, интеграция национальных экономических систем в единое производственное и торговое пространство);

– сетевизацией (информационно-коммуникационные технологии стали фактором роста благосостояния общества, изменилась структура связей: произошел сдвиг от иерархических структур в сторону сетевой организации).

8. Проанализированы проблемы и перспективы электронизации управления системой предоставления административных услуг, произведена периодизация её развития, на основании чего выделено:

– период 1992 – 2006, в который не произошло становление процесса электронизации в Украине, а именно заложение основ для создания и развития информационно-технологической инфраструктуры;

– период 2007 – 2015, несмотря на значительный ряд разработанных и принятых нормативных документов, посвящённых вопросам развития процесса электронизации, только к концу периода отмечена некая положительная тенденция, а именно принятие Закона Украины «Об административных услугах», который обязал систему предоставления административных услуг к внедрению электронних технологий;

– период 2016-2020, современный этап, характеризуется некоторыми практическими результатами, однако вялая действенность правительства относительно процесса электронизации в Украине приводит к значительному отставанию её от международных тенденций информационного общества.

9. Исследование тенденции динамики электронного управления дало основание утверждать, что несмотря на стремительные мировые тенденции роста электронизации правительств, Украина за последнее десятилетие не смогла выйти на новый уровень.

На протяжении длительного периода процессы электронизации украинского государства имеют нисходящую тенденцию, даже с учетом положительных колебаний последних двух лет. Существующие причины и условия вялотекущего развития остаются без достойного внимания со стороны правительства, несмотря на принятие множеств программ, стратегий и нормативно-правовых актов.

Учитывая изложенное, первоочередной задачей для государственной политики является интенсификация процессов электроннизации, во-первых, в части интенсификации уровня доступа и использования ИКТ всеми слоями населения во всех регионах страны, что позволит вовлечь граждан в процессы совершенствования государственного управления, и выразить их позиции, во-вторых, формирование информационно-технологической инфраструктуры для предоставления электронных административных услуг.

10. Обоснован инструментарий реализации электронного взаимодействия в управлении системой, выделены проблемы действенности инструментария. Изложенная совокупность существующих проблем не имеют преимущества в очерёдности решения. Подход к их решению должен иметь системный характер. Однако даже абсолютное устранение которых, не вернёт подорванное доверие граждан к инструментарию электронного взаимодействия.

Предложены практические рекомендации внедрения инструментов для сетевого взаимодействия трёх секторов в управлении системой предоставления административных услуг.

11. Предложено направление совершенствования управления системой предоставления административных услуг, обоснован и концептуализирован инструментарий сетевого взаимодействия в управлении системой предоставления административных услуг, внедрение и использование которого, как инструмента сетевого взаимодействия, позволит вести открытый диалог органов государственного управления и

общественности, обеспечит возможность гражданскому обществу влиять на процессы принятия управленческих решений, что отразится на качестве функционирования как самой системы предоставления административных услуг, так и на уровне доверия общества к органам государственного управления и на результатах государственно – гражданского партнерства.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Авер'янов В. Як надавати управлінські послуги: Людина і виконавча влада у контексті адміністративної реформи. Людина і влада. 2000. № 3–4. С. 28–30.

2. Административное право Украины. Академический курс: В двух томах. Том 1. Общая часть/ гол. ред. В.Б. Аверьянов. - Киев: Юридическая мысль, 2004. 584 с.

3. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: Монографія / Голосніченко І.П., Циганов О.Г., Попова О.О., Журба М.О., Бойко І.В. Київ: НТУУ «КПІ», ДНДІ МВСУ, 2015. 590 с.

4. Актуальні питання надання адміністративних послуг: Збірник нормативно-правових та інформаційно-аналітичних документів /за заг. редакцією Журавель Т. В. Київ. 2016. 114 с.

5. Амосов О., Гавкалова Н. Модели публичного администрирования (Архетипическая парадигма). Публичное управление: теория и практика / за ред. В. Мартыненко, А. Радченко, Ю. Куц. Харьков: ДокНаукДержУпр., 2013. С. 6-13. URL: http://academy.gov.ua/NMKD/library_nadu/(13)/89ba6013-6d17-426a-a4cb-e90e279f7b01.pdf (дата звернення 12.10.2017).

6. Андрєєва Н.М., Барун М.В. Використання інноваційно-наукового центру з впровадження ресурсозберігаючих та екологоорієнтованих проектів на базі краудсорсингової платформи. Вісник ОНЕУ ім. І.І. Мечникова. 2014. Т.19. С.127.

7. Антонов А. В. Системный анализ. Москва: Высшая школа, 2004. 456 с.

8. Аристотель. Никомахова этика / Аристотель [пер., примеч. и указ.] Н.В. Брагинской // Этика / Аристотель [пер. Н.В. Брагинской, Т.А. Миллер]. Москва: АСТ, 2011. С. 39-280. 210

9. Асмолов Г. «Ушахиди» спасает людей. Теперь – и в России. URL: http://www.novayagazeta.ru/data/2010/085/07.html (дата звернення 09.03.2018)

10. Афанасьєв К. К. Адміністративні послуги : навч. посіб. Луганськ : РВВЛДУВС, 2010. С. 28.

11. Багатомовний електронний словник ABBYY LINGVO 12: Програмне забезпечення (носій – CD / DVD). Київ : ТОВ "АБІ Україна", 2006.

12. Бадьина Л. П., Миньков С. Л. Краудсорсинг: синергия интернет-сообществ. Современные наукоемкие технологии. 2014. № 5. С. 63–66.

13. Баренбойм П. Д. Правовое государство как партнер гражданского общества: к 150-летию опубликования концепции «Государство как произведение искусства». Законодательство и экономика. 2010. № 9.

14. Безверхнюк Т. М. Европейські стандарти врядування на регіональному рівні : монографія / за заг. ред. Т. М. Безверхнюк. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. 328 с.

15. Бек, Ульрих. Что такое глобализация? Москва: Прогресс-Традиция, 2001

16. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования. Москва: Academia, 2004. 940 с.

17. Бентли Артур (1879-1957)– родоначальник теории «заинтересованных групп». URL: http://old.kpfu.ru/nilkto/polit/persons/bently.htm (дата звернення 13.02.18)

18. Береза А. В. Ототожнення виконавчої влади і приватного сектору у новому державному управлінні. Держава і право. 2010. Вип. 47. С. 647 — 650.

19. Блокчейн для тих, хто не знає, але цікавиться. Coin News: веб-сайт. URL: http://www.coinews.io/ua/category/78-basics/article/628-blokchejn-dlya-tih,-hto-ne-zna%D1%94,-ale-c%D1%96kavit'sya (дата звернення 09.03.2018)

20. Богдановская И.Ю. Концепция «электронного государства» (сравнительно-правовые аспекты). URL: http://ifap.ru/pi/04/r02.doc (дата звернення 08.11.2017).

21. Богуславська К. О. Мережевий підхід у дослідженні зв'язків політичних акторів: автореф. дис... канд. наук : 23.00.01. 2008. 19 с.

22. Бритченко И. Г., Саенко В. Г. Бизнес в Украине: Социально-экономические процессы ориентированные на внешнеэкономические связи. Науковий вісник УжНУ. Серія: Міжнародні економічні відносини та світове господарство. Ужгород: УжНУ, 2016. № 10. Ч.1. С. 64-70.

23. Бритченко И., Князевич А. Модернизация инновационной инфраструктуры Украины в процессе конвергенции с ЕС. The international journal «Sustainable development». Варна (Болгария). 2015. № 6 (27). С. 4–10.

24. Бритченко И., Князевич А. Модернизация инновационной инфраструктуры Украины в процессе конвергенции с ЕС. The international journal «Sustainable development». «Технический університет», г. Варна (Болгария). 2015. № 6 (27). С. 4–10.

25. Бритченко И.Г. Виртуальные банки и их связь с реальной банковской системой. Наука, релігія, суспільство. 2001. № 2. С. 3–10.

26. Бритченко И.Г., Шубин А.А., Перепелиця Р.К. Маркетинг менеджмент: новые решения. Донецк: ДонНУЕТ им. М. Туган-Барановского, 2007. 326 с.

27. Брітченко І. Г., Стьопочкін А. І. Передумови сталого розвитку національних соціально-економічних систем, що формують Європейський Союз. Економіка і організація управління. Збірник наукових праць ДонНУ (Вінниця). 2016. № 3 (23). С. 40-49.

28. Брітченко І.Г. Вплив малого бізнесу на регіональний розвиток. Науковий вісник ПУЕТ, 2010. № 4 (43). Полтава: ПУСКУС. 15-19.

29. Брітченко І.Г. Концепція виробничого менеджменту підприємства. Торгівля і ринок України: зб. наукових праць. Випуск 12. Том ІІ. Донецьк: ДонДУЕТ, 2001. С. 31-36.

30. Брітченко І.Г. Переваги застосування нових кредитних технологій. Схід. № 3 (53). 2003. С. 55–58.

31. Брітченко І.Г. Підвищення конкурентоспроможності банків на ринку банківських послуг України. Науковий вісник УжНУ (Серія економіка). 2015. Том 1. Вип. 1 (45). С. 176-180.

32. Брітченко І.Г. Формування системи державного управління інвестиційним процесом як головна передумова економічного зростання в Україні. Вестник ДонГУЭТ №12. Донецк: ДонГУЭТ. 2001. С. 15-22.

33. Брітченко І.Г., Бєлявцев М.І., Тягунова Н.М. Маркетинг у банках: навч. посіб. Полтава: РВЦ ПУСКУ, 2008. 345 с.

34. Брітченко І.Г., Гаврилко П.П., Завадяк Р.І. Стратегічне управління інноваційною діяльністю як основа конкурентоспроможності. Науковий вісник УжНУ. 2012. № 35. Частина 1. Ужгород: УжНУ. С. 27 – 32.

35. Брітченко І.Г., Князевич А.О. Контролінг: навч. посіб. Рівне: Волинські обереги, 2015. 280 с.

36. Брітченко І.Г., Момот О.М., Саєнко В.Г. Економічні проблеми розвитку підприємницької функції в секторах економіки національного господарства /за наук. ред. проф. Брітченко І.Г. Донецьк-Полтава: ООО «Техсервіс», 2012. 640 с.

37. Брітченко І.Г., Перепелиця Р.К. Оцінка кредитоспроможності емітента корпоративних облігацій. Вісник НБУ. 2005. № 11 (117). С. 32–37.

38. Булах І., Вороненко Ю., Кузнєцов В., Мруга М. Система моніторингу та оцінка якості освіти. Роль аналітичних досліджень у формуванні національної освітньої політики: матеріали міжнар. семінару. Київ, 11–13 вересня 2001 р. С. 2–14.

39. Буренко Т. О. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. : 25.00.01. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ, 2011. 20 с.

40. Буров В. В., Патаракин Е. Д., Ярмахов Б. Б. Использование технологий краудсорсинга в законотворческой деятельности. Бизнес-информатика. 2011. № 2 (16). С. 12–19.

41. Бусленко Н. П. Моделирование сложных систем. Москва: Наука, 1978. 542 с. 22.

42. Бусленко Н. П. Теория больших систем. Москва: Наука, 1969. 328 с.

43. В. Гужва. Електронна демократія та умови її ефективного запровадження в Україні. Модернізація управління національною економікою : зб. матер. IV Міжнар. наук.-практ. конф., 25–26 лист. 2016 р., МОН України, ДВНЗ «Київ. нац. екон. ун-т ім. В. Гетьмана». Київ: КНЕУ, 2016, С. 208–212.

44. В. М. Когут. Про використання електронних засобів інформації у вітчизняному та зарубіжному законодавстві. Львів: Національний університет “Львівська політехніка”, 2015. URL: http://science.lp.edu.ua/sites/default/files/Papers/kohut.pdf (дата звернення 08.11.2017).

45. Вальрас Л. Элементы чистой политической экономии. Москва: Изограф, 2000. 448 с.

46. Василевська Т. Е. Патерналізм. Енциклопедичний словник з державного управління /за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 511–512.

47. Великий тлумачний словник української мови. URL: http://www.slovnyk.net/ (дата звернення 12.10.2017)

48. Вишнякова С. С. Формирование сферы электронных услуг в России: дис. ... Канд. экономических наук: 08.00.05. Светлана Сергеевна Вишнякова. - М .. 2007, с. 187.

49. Відкрите місто: веб-сайт. URL: http://www.opencity.in.ua/#r=UA (дата звернення 09.03.2018)

50. Вінникова Н. А. Вплив політичних мереж на прийняття політикоуправлінських рішень. Стратегічні пріоритети. 2013. № 1 (26). С. 38–42.

51. Влияние Интернета на сознание и структуру знания. Москва: ИФ РАН, 2004.

52. Волкова В. И., Денисов А. А. Основы теории систем и системного анализа. СПб.: Изд-во СПбГТУ, 1997. 510 с.

53. Волкова В. Н., Денисов А. А. Теория систем и системный анализ: учебник для академического бакалавриата. Вып. 2. Москва : Юрайт, 2014. 616 с.

54. Гайфуллин А. Ю. Проблемы оптимизации обратной связи в социальном управлении в условиях трансформации российского общества: дис. канд. соц. наук : 22.00.08. Уфа, 2009. 138 с. URL : http://www.dissercat.com/content/ (дата звернення 12.10.2017)

55. Геєць В.М. Суспільство, держава, економіка: феменологія взаємодії та розвитку. Київ : НАН України, 2009. 864 с.

56. Геєць В.М., Семіноженко В.П., Кваснюк Б.Є. та ін. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: в 3 т. Київ: Фенікс, 2007. 340 с.

57. Гелбрэйт Дж. К. Новое индустриальное общество. Москва: Эксмо, 2008. 429 с.

58. Голка В.Є. Громадсько-політичниий краудсорсинг і краудфандинг як новітні форми політичного активізму: : дис. на здобуття

наук. ступ. кандидата політичних наук : 23.00.03. URL: http://www.pdpu.edu.ua/doc/vr/golka/dis.pdf (дата звернення 15.03.2018)

59. Голосніченко І. Правове регулювання надання державних управлінських послуг та вирішення адміністративних спорів. Право України. 2003. № 10. С. 88.

60. Голосніченко І.П., Циганов О.Г., Попова О.О., Журба М.О., Бойко І.В. Адміністративні послуги у сфері внутрішніх справ: монографія /за ред. І.П. Голосніченка, О.Г. Циганова. Київ: НТУУ «КПІ», ДНДІ МВСУ, 2015. 590 с.

61. Гордєєв В.В., Градовий В.Б. Адміністративні послуги: поняття, сутність та ознаки. Науковий вісник Чернівецького університету. 2010. Випуск 533. С.66-70.

62. Грачев, М.Н., Мадатов А.С. Демократия: методология исследования, анализ перспектив : монография. Москва : АЛКИГАММА, 2004. 128 с.

63. Гринюк Р. Ф., Синкова О. М. Правове забезпечення інформаційного та технологічного аспекту надання адміністративних послуг. Часопис Київського університету права. 2013. №2. С. 106-109.

64. Громадянське суспільство і влада: веб-сайт. URL: http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article (дата звернення 14.03.2018)

65. Гурковський М.П. Реєстраційна діяльність публічної адміністрації: організаційно-правовий аспект : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Львів, 2010. 16 с.

66. Даньшина Ю. В., Брітченко І.Г. Влияние процессов электронизации на черты современного общества. Молодий вчений. 2018. №1 (53). С. 485 – 488.

67. Даньшина Ю. Закордонний досвід становлення публічного адміністрування. Взаємозв'язок політики і управління: теоретичний і прикладний аспект: матер. Круглого столу (Дніпропетровськ, 24 травня 2013 р.) / за заг. ред. В.Г. Вікторова. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 23–24.

68. Даньшина Ю. Зарубіжний досвід впровадження інструментів менеджменту в органи публічної влади. Становлення публічного адміністрування в Україні: ІІІ Всеукр. міжвуз. конф. студентів та молодих учених (ДРІДУ НАДУ), 13 квіт. 2012 р.: тези допов. Дніпропетровськ, 2012. С. 119-121.

69. Даньшина Ю. Інноваційні управлінські підходи в реформуванні державного управління. Управління інноваційним розвитком території: наук-практ. конф. Дніпропетровськ, 21 листопада 2014 р. / за заг. ред. Вуколова В.В. Дніпр : ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 33–35.

70. Даньшина Ю. Менеджмент-аудит: новий підхід до встановлення цілей організації. Сучасний розвиток бізнесу в умовах всесвітньої інтеграції : матер. І міжнар. наук.-практ. конф. викладачів, аспірантів і студентів (Україна, Донецьк – Єгипет, Шарм-Єль-Шейх, 29 березня – 5 квітня 2012 р.). Донецьк : ДонНУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2012. С. 118–119.

71. Даньшина Ю. Основні напрями гуманітарного розвитку в Україні. Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: наук-практ. конф. (Дніпропетровськ, 28 листопада 2014 р.) / за заг. ред. О.Б. Кірєєвої. Дніпр : ДРІДУ НАДУ, 2014. С. 75–77.

72. Даньшина Ю. Проблеми та перспективи механізмів надання адміністративних послуг в Україні. Проблеми управління соціальним і гуманітарним розвитком: наук-практ. конф. Дніпропетровськ, 29 листопада 2013 р. / за заг. ред. О.Б. Кірєєвої. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2013. С. 25 – 27.

73. Даньшина Ю., Брус Т. Удосконалення механізмів надання адміністративних послуг в Україні: проблеми та перспективи. Державне управління та місцеве самоврядування: Науковий вісник Академії муніципального управління / За заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка. Київ : ВПЦ АМУ, 2013. Вип. 4. С. 88–96. (Серія «Державне управління»).

74. Даньшина Ю., Брус Т. Імплементація системи оцінювання надання адміністративних послуг в Україні. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ. Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2013. Вип. 3. № 55. С. 44–47.

75. Даньшина Ю., Даньшин Д. Удосконалення процедури надання адміністративних послуг в органі публічного управління. Вісник АМСУ. Дніпропетровськ : Вид-во АМСУ, 2013. Вип. 2(9). С. 22–29. (Серія «Державне управління»).

76. Даньшина Ю., Критенко О. Функціональний підхід до розкриття сутності інституціонального механізму державного управління системою державних закупівель / Ю. Даньшина, О. Критенко // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. НАДУ. – Київ : Вид-во НАДУ, 2015. – Вип. 42. – С. 198 – 206.

77. Даньшина Ю., Критенко О. Шляхи удосконалення системи державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів / Ю. Даньшина, О. Критенко // Наукові праці. Державне управління : зб. наук. пр. ЧДУ ім.. Петра Могили. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2015. – Вип. 242(254). – С. 74 – 80.

78. Даньшина Ю.В. Аналіз підходів вітчизняних вчених до інтерпретації визначення «електронні адміністративні послуги. Наука та інформація: конф., 29-30 червня 2017 р. Київ, Вип. 4. С. 8-11.

79. Даньшина Ю.В. Воздействие современного общества информационной эпохи на трансформацию менеджмента. Аналіз сучасних підходів до ефективного використання потенціалу економіки країни:

матеріали Міжнародної науковопрактичної конференції (м. Дніпро, 18-19 серпня 2017 р.). Дніпро: НО «Перспектива», 2017. С. 39-40.

80. Даньшина Ю.В. Информационно-коммуникационная технология обратной связи – краудсорсинг / Ю.Даньшина // Економічний розвиток держави, регіонів і підприємств : міжнар. наукю-практ. конф. (м. Хмельницький, 29-30 вересня 2017 року). – Херсон: Видавничий дім «Гельветика», 2017. – С 9-11.

81. Даньшина Ю.В. Крауд-технологии в менеджменте организации / Ю.Даньшина. Економіка підприємства : сучасні проблеми теорії та практики: матеріали шостої міжнар. наук.-практ. конф., 22-23 вересня 2017 р. Одеса: Атлант, 2017. С. 222-223.

82. Даньшина Ю.В. Преимущества новых технологий менеджмента. Стратегії інноваційного розвитку економіки України: матеріали міжнародної науково-практичної інтернет-конференції економічного спрямування. Тернопіль, 2017. С. 20-21.

83. Даньшина Ю.В., Бритченко И.Г. Проблемы и перспективы информатизации сферы предоставления административных услуг в украине. Электронный научный журнал ВСУ им. Черноризец Храбр. Варна, Болгария : ВСУ им. Черноризец Храбр, 2018. Вып. № 11. URL: https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Даньшина,%20Бритченко%202%20ПРОБЛЕМЫ%20И.pdf (дата звернення 12.02.2018).

84. Даньшина Ю.В., Бритченко И.Г. Информационно-управленческая технология краудсорсинг как технология взаимодействия в системе предоставления административных услуг. Вестник одесского национального университета им. И.И.Мечникова. - Одесса: Вид-во ОНУ им. И.И.Мечникова, 2017. Т. 22. Вип. 10 (63). С 58-63. (Серия "Экономика")

85. Даньшина Ю.В., Бритченко И.Г. Теоретические подходы к определению понятия "услуга" и "административная услуга" в экономической литературе и практике. Электронний науковий журнал ВСУ

им. Черноризец Храбр. Варна, Болгария : ВСУ им. Черноризец Храбр, 2017. Вип. № 10. URL: https://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Даньшина,%20Бритченко%202%20ПРОБЛЕМЫ%20И.pdf (дата звернення 27.02.2018).

86. Даньшина Ю.В., Брітченко І.Г. Переваги, можливості та недоліки технології блокчейн. Фінансово-кредитний механізм активізації інвестиційного процесу : зб. матеріалів III Міжнар. наук.-практ. конф., 10 листопада 2017 року. Київ. : КНЕУ, 2017. С. 106-109.

87. Даньшина Ю.В., Брітченко І.Г., Нормативное обеспечение системы предоставления административных услуг. Научные работы. Государственное управление: сб. наук. пр. ЧГУ им. Петра Могилы. - Николаев: ЧГУ им. П. Могилы. 2017. Том 306. Вип. 294. С. 7–13.

88. Дворецька Г. В. Соціологія: навч. посібник. Вид. 2-ге, перероб. і доп. Київ: КНЕУ, 2002. 472 с.

89. Демський Е. Ф. Адміністративні послуги і їх юридична природа. Юридична наука. 2011. Вип. 1. С. 79–86. 158

90. Денісова О.О. Інформаційні системи і технології в юридичній діяльності. Библиотека онлайн: веб-сайт. URL: http://www.readbookz.com/books/218.html (дата звернення 12.02.2018).

91. Державна система електронних звернень: веб-сайт. URL: http://z.gov.ua (дата звернення 14.03.2018)

92. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / гол. ред. проф. Н. Р. Нижник. Київ : УАДУ, 1997. 448 с.

93. Державне управління та державна служба: словник-довідник / уклад. Ю. Оболенський. Київ : КНЕУ, 2005. 283 с.

94. Державне управління: словник-довідник / за ред. Князева В. М., Бакуменка В. Д. Київ : УАДУ, 2002. 228 с.

95. Державний Класифікатор України. Класифікатор відходів ДК 005-96 (Наказ Держстандарту України № 89 від 29.02.1996 г.). URL: http://plast.vn.ua/DK005-96.html (дата звернення 12.10.2017)

96. Деякі питання надання адміністративних послуг органів виконавчої влади через центри надання адміністративних послуг: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 травня 2014 р. № 523-р. Київ. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/523-2014-р (дата звернення: 03.08.2017)

97. Деякі питання надання державних платних (адміністративних) послуг, видачі документів дозвільного характеру : постанова Кабінету Міністрів України від 1 лип. 2009 р. № 724. Офіц. вісн. України. 2009. № 53. Ст. 1839.

98. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ, Національної поліції та Державної міграційної служби платних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 жовтня 2011 р. N 1098. Київ. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1098-2011-п (дата звернення: 03.08.2017)

99. Деякі питання платних державних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 березня 2009 № 234. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/234-2009-п (дата звернення 12.02.2017).

100. Джайлс М. Настоящие друзья. Мир в 2050 году / под. ред. Д. Франклина и Дж. Эндрюса. Москва : Манн, Иванов и Фербер, Эксмо, 2013. С. 13.

101. Джефф Хоу. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. Москва : Альпина Паблишер, 2012. 288 с.

102. Директива Європейського Парламенту та Ради 2010/30/ЄС від 19 травня 2010 р. про надання за допомогою маркування та надання стандартної інформації про споживання енергоповязаними виробами енергії та інших

ресурсів (перероблений варіант). URL: http://gisee.ru/upload/2010-30-EU.pdf (дата звернення: 03.08.2017)

103. Доверие к власти – неотъемлемая часть демократического общества. Госуслуги: веб-сайт. URL : http://www.gosuslugi.ru/.http://timer-odessa.net/minds/doverie_k_vlasti_neot_emlemaya_chast_demokraticheskogo_obschestva_472.html. (дата звернення 09.03.2018)

104. Донских С.В. Теория глокализации и проблема сущности локальной культуры. Современная социальная теория. Философия и социальные науки. 2012. №1/2. С. 4-8.

105. Дромашко Л. (2016). Если заехать в один ЦНАП и в другой, то это «небо и земля», - мэр Первомайска о центрах администуслуг в Николаевской области. URL: https://news.pn/ru/messages/162118 (дата звернення: 03.08.2017)

106. Душина М. О. Методы сетевой коммуникации в дигитальном обществе: бенчмаркинг, краудсорсинг, краудфандинг. Социология науки и технологии. 2014. Том 5. № 1. С. 105–114.

107. Дьякова В. Появление и развитие модели "Нового государственного менеджмента" [электронный ресурс] / Центр политического анализа и прогнозирования "Центурион". URL: http://centurion-center.narod.ru/vd3.html (дата звернення 12.10.2017)

108. Економічний енциклопедичний словник : у 2 т. / за ред. С. В. Мочерного. Львів: Світ, 2006. Т. 2. 568 с.

109. Електронна демократія. Вікіпедія: веб-сайт. URL: https://uk.wikipedia.org/wiki/Електронна_демократія (дата звернення 14.09.2017)

110. Електронна демократія. Проект до обговорення. Версія 1.0 / за ред. С. Панцира. Київ : Державне агентство з питань електронного урядування України, 2015. 43 с.

111. Електронне урядування в Україні – ефективна влада для мешканців. Київ: ПРООН/МПВСР, 2011. URL: http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf (дата звернення 08.03.2018).

112. Енциклопедія державного управління: у 8 т. Київ: НАДУ, 2011. Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. 692 с.

113. Енциклопедія кібернетики: в 2 т. / за ред. В. М. Глушкова. Київ : Головна редакція Української радянської енциклопедії, 1973. Т. 2. С.120

114. Ершов А.П., Звенигородская Г.А., Первин Ю.А. Школьная информатика (концепция, состояние, перспективы). Информатика и образование. 1995. № 1.

115. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: Монографія / Бакуменко В. Д. та ін. / за ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князєва. Київ : НАДУ, 2005. 172 с.

116. Желюк Т.Л. Публічне управління: сучасні реалії та перспективи для України. Публічне управління та регіональна політика в країнах Центральної і Східної Європи: збірник матеріалів доповідей за матеріалами Науково-практичної конференції з міжнародною участю, 22 жовтня 2012 року. Тернопіль : ТНЕУ, 2012. 202 с .

117. Загаецкая О. А. Проблемы и перспективы предоставления электронных услуг в Украине. О. А. Загаецкая. Международный научный профессиональный журнал «Электронное правительство». 2010, № 1, стр. 45-47.

118. Задоя А., Петруня Ю. Чистая конкуренция. / Основы экономической теории. 2013. URL: https://studfiles.net/preview/2506443/page:68/#167 (дата звернення 03.09.17) .

119. Закон України от 12 февраля 2015 р. №191-VIII. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення

бізнесу (дерегуляція) Документ 191-19. (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 21, ст.133)

120. Иванов А.М. , Петров В.П., Сидоров И.С., Козлов К.А. Общая теория систем. СПб.: Научная мысль, 2005. 480 с.

121. Изместьева Е. Краудсорсинг для демократии: новая эра в принятии политических решений. Теплица Социальных Технологий: веб-сайт. URL: https://te-st.ru/2013/05/28/crowdsourcing-for-democracy-new-era-in-policy-making/ (дата звернення 24.03.2018)

122. Индекс Глобализации стран мира по версии KOF. KOF Swiss Economic Institute: web-site. URL: http://globalization.kof.ethz.ch/media/filer_public/2017/04/19/rankings_2017.pdf (дата звернення 12.02.2018)

123. Информатика: учебник. 3-е изд. /Под ред. проф. Н.В. Макаровой. Москва: Финансы и статистика, 2000. 768 с.

124. Использование менеджмента в государственном управлении (автор: Люблийнер Владислав). Понятие, принципы и особенности государственного менеджмента. URL: http://www.allpravo.ru/diploma/doc10p0/instrum3020/print3024.html (дата звернення 13.02.18)

125. Калашников В. В. Сложные системы и методы их анализа. Москва: Знание, 1980. 211 с.

126. Карпенко А. В. Инструментарий реализации государственной политики Украины в сфере предоставления услуг органами исполнительной власти и местного самоуправления. Научный потенциал молодежи: будущее России : материалы междунар. науч. -практ. конф. молодых ученых, аспирантов и студентов, 25–26 апр., 2013 г. / под ред. Л. А. Тхабисимовой. Северо-Кавказ. ин-т-филиал РАНХиГС при Президенте РФ. Пятигорск, 2013. Ч. 2 : Научные статьи молодых ученых и аспирантов. С. 339–343.

127. Карпенко А. В. Управленческая и административная категория услуг в современной науке. Вестн. гос. и муницип. упр. / ФГБОУ ВПО РАНХиГС. Орел : Орлов. филиал РАНХиГС, 2013. № 1. С. 45–52.

128. Карпенко О. В. Визначення та етапи розвитку електронних послуг державного управління в Україні. Новітні інформаційно-комунікаційні технології в модернізації публічного управління, зарубіжний і вітчизняний досвід. Матеріали наук.-практ. семінару, 19 квітня 2013 р., м. Дніпропетровськ / голов. ред. В. М. Дрешпак. Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2013. С.41-45.

129. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади. Київ : АМУ, 2014. С. 16.

130. Карпенко О. В. Формування правових засад сервісної діяльності органів державної влади в Україні: комунікативний аспект розвитку. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. Одес. регіон. ін-ту держ. упр. Одеса, 2013. Вип. 4. С. 67–71.

131. Карпенко О.В. Механізми формування та реалізації сервисно-орієнтованої державної політики в Україні: дис. ... доктора. наук держ. Упр.: 25.00.02 / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, НАДУ. Київ, 2016. 466 с.

132. Карышев М. Ю. Статистический анализ процесса глобализации информационной экономики. Вопросы экономики и права. 2011. № 5. С. 183–188.

133. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. Библиотека Гумер- Политология. : веб-сайт. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/kastel/index.php (Дата звернення 12.10.2017)

134. Кастельс М. Галактика Интернет: размышления об Интернете, бизнесе и обществе / пер. с анг. А. Матвеева под. ред. В. Харитонова. Екатеринбург: У-Фактория, 2004. 328 с.

135. Кедді Дж., Вергес К. Електронна демократія: сподівання та проблеми : пер. з англ. Київ : Центр адаптації держ. служби до стандартів Європ. Союзу, 2009. 164 с.

136. Кивлюк О.П. Глобалізація та інформатизація освіти в предметному полі філософії освіти. URL: http://www.zgia.zp.ua/gazeta/znpgvzdia_2014_57_192.pdf (дата звернення 12.02.2018).

137. Кистяковский Б. А. Философия и социология права/ сост.: Ю. Н. Давыдов, В. В. Сапов. Рус. Христиан. гуманитар. ин-т. Санкт-Петербург : РХГИ, 1998. 800 с.

138. Кірієнко О. Антиглобалізм як новий соціальний рух: структура, цінності, форми та методи діяльності. Вісн. Львів. нац. ун-ту. Сер.: «Філос.-політол. студії». 2013. Вип. 3. С. 313–321.

139. Клименко І. В. Електронні послуги : навч. посіб. / за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Н. В. Грицяк. Київ: НАДУ при Президентові України, 2014. 100 с.

140. Клименко І. В., Линьов К. О. Технології електронного урядування. Київ: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. 192 с.

141. Князевич А. А., Бритченко И. Г. Организационно-правовые основы регулирования деятельности субъектов инновационной инфраструктуры Украины. Новая экономика. Минск (Беларусь). № 1(63). 2014. С. 137–142.

142. Князевич А.О., Брітченко І.Г. Сутність та специфіка формування соціально-орієнтованої інноваційної інфраструктури. Науковий журнал "Менеджер". Вісник донецького державного університету управління. 2013. №3(65). С. 68–73. Донецьк: ДонДУУ.

143. Князевич А.О., Брітченко І.Г. Кластерний підхід до створення інноваційної інфраструктури країни. Науковий вісник Мукачівського державного університету. Серія «Економіка». 2015. Вип. 2(4). Ч. 2. С. 24-28.

144. Ковалевіч І. П. Теоретичні засади забезпечення зворотного зв'язку в державному управлінні. Державне будівництво. 2008. № 2. URL: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e- book/db/2008-2/doc/1/15.pdf (дата звернення 12.10.2017).

145. Коваль Р. А. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади: авто-реф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр.: спец. 25.00.02 «Механізми державного управління». Запоріжжя, 2008. 24 с

146. Ковачич Л. Як Китай освоює нові фінансові технології. РБК.ру: веб-сай. URL: http://www.rbc.ru/newspaper/2017/06/22/594a30529a794767690a7042 (дата звернення 09.03.2018)

147. Ковбасюк Ю. В., Трощинський В. П., Білинська М. М. та ін. Публічне управління: теорія і практика : монографія / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. Київ : НАДУ, 2011. 212 с.

148. Кодекс адміністративного судочинства України: Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2005. № 35-36. № 37. ст.446). URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2747-15 (дата звернення: 03.08.2017)

149. Коженко Я. В. Концепции "сильного" и "сервисного" государства в контексте модернизации государственного управления в России: общее и отличное. Фундаментальные исследования. 2012. № 3. С. 744–748.

150. Коліушко І., Тимощук В., Банчук О. та ін. Корупційні ризики надання адміністративних послуг та контрольно–наглядової діяльності в Україні: Центр політико-правових реформ, Фонд «Демократичні ініціативи». Київ : Москаленко О. М. ФОП, 2009. 196 с.

151. Колодий А. Ф. Понятие и концепции демократического управления как направления политических и управленческих исследований. URL: http://political-studies.com/wp-content/uploads/2010/01/2009_LRIDUconf_Plenarne1.pdf (дата звернення 08.11.2017).

152. Колодій А. Процес деліберації як складового демократичного врядування. Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали науково-практичної Конференції ЛРІДУ НАДУ при Президентові України (4 квітня 2008 р.). Львів, 2008. С. 106–110 .

153. Колосюк А. А. Формирование политики предоставления административных услуг. Экономика Крыма. 2011. №1(34). С.87-89.

154. Конституція України: прийнята на п’ятій сесії Верхов. Ради України 28 черв. 1996 р. [станом на 02.02.2018, тлумачення від 30.06.2016]. Законодавство України. Київ, 2016. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр (дата звернення 12.10.2017).

155. Концепции создания и функционирования информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов: Розпорядження КМУ № 517-р от 11.07.2013

156. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 № 2250-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р (дата звернення 12.02.2017)

157. Копець Л. В., Гордієнко В. І. Зворотний зв'язок у процесах спілкування : оновлення концептуальних підходів та методів дослідження. Науковий вісник. Педагогічні, психологічні науки та соціальна робота. 2008. Т. 84. С. 49–54. URL: http://ekmair.ukma.edu.ua/handle/123456789/6105 (дата звернення 12.10.2017) .

158. Кориков А.М., Павлов С.Н. Теория систем и системный анализ: учеб. пособие. - Томск: Томс. гос. ун-т систем управления и радиоэлектроники, 2008. 264 с.

159. Космін Ю.П. Поняття та види послуг. Договори про надання юридичних і фактичних послуг (доручення, комісія, схов, охорона об'єктів). Цивільне право: навч. посіб. / за ред. О.А. Підопригори, Д.В. Боброво́ї. Київ: Вентурі, 1996. 480 с.

160. Костюков А. Н. Понятия и виды публичных услуг. Публичные услуги: правовое регулирование (российский и зарубежный опыт) : сб. ст. / под ред.: Е. В. Гриценко, Н. А. Шевелева. Москва, 2007. С. 1–7.

161. Котлер Ф. Основы маркетинга / ред. Е. М. Пенькова. Москва : Прогресс, 1900.

162. Котюк І. Адміністративні послуги як категорія адміністративного права. Вісник Київського національного університету імені Т. Шевченка. 2010. № 84. С.104-107.

163. Крайнікова Т. С. Медіапросьюмеризм: загальна характеристика явища. Вісн. Харк. держ. акад. культури. 2014. Вип. 44. С. 226–233.

164. Кривошеїн В. Постсистемні підходи до аналізу політики. Історія політичної думки: підручник / за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий Світ–2000, 2016. С. 614–631.

165. Кужелєв М.О., Брітченко І.Г. Корпоративний контроль інсайдерської ренти. Науковий вісник ПУЕТ. №1(56). Полтава: ПУЕТ, 2014. С. 281 – 285.

166. Куц Ю. О., Краснопьорова С. В., Чаплигін О. К. та ін. Якісні управлінські послуги – головна умова підвищення довіри населення до влади : монографія. Харків : Магістр, 2006. 192 с.

167. Лавлок К. Маркетинг услуг: персонал, технологи, стратегии. Москва: Изд. Дом «Вильямс», 2005. 1008 с.

168. Ламинина О. Г. Процессы информатизации российского общества: проблемы и перспективы. Этносоциум и межнациональная культура. 2015. № 11 (89). С. 54–58.

169. Левин Ф. М., Казакова А. В. Инвестирование в строительство Статуи Свободы как пример раннего краудфандинга. Economics. 2014. № 1 (2). С. 83–84.

170. Легеза Є.О. Характеристика адміністративних послуг, що надаються міліцією громадської безпеки. URL: http://radnuk.info/pidrychnuku/admin-pravo/493- stetsenko/21477-2012-06-24-12-33-37.html (дата звернення 12.10.2017).

171. Липатов Ю. На совещании в Оренбурге, которое провёл В.Путин, шла речь о новом стандарте государственных услуг. Первый канал : веб-сайт. Москва, 2011. URL: http://www.1tv.ru/news/social/169757 (дата звернення 08.03.2018).

172. Ліпенцев А. В., Жук Ю. М. Адміністративні послуги в Україні: поняття та сутність. Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ. Львів : ЛРІДУ НАДУ. 2015. Вип. 42. С. 140–149.

173. Логінов В. Г., Мазуркевич М. В. Запровадження електронних послуг у діяльність міських служб зайнятості, проблеми та практика. Матеріали Міжнародного наукового конгресу “Інформаційне суспільство в Україні”, 29 жовтня 2013 р. Київ. Державне агентство з питань інновацій та інформатизації України, 2013. С. 72-74.

174. М. І. Ославський. Виконавча влада в Україні: організаційно-правові засади: навчальний посібник. Київ: Знання, 2009.

175. М. Н. Грачев, Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития: монография. Москва: Прометей, 2004. 328 с.

176. М. С. Вершинин. Политическая коммуникация в информационном обществе: перспективные направления исследований.

Актуальные проблемы теории коммуникации: Сборник научных трудов. СПб.: СПбГПУ, 2004.

177. Мануэль Кастельс. Становление общества сетевых структур (2012). URL: http://podelise.ru/docs/index-25213440-1.html (дата звернення 13.02.18)

178. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Том 1. К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. Том 23. Москва: Государственное изд-во полит. литературы, 1960. 907 с.

179. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Том 2 / К. Маркс и Ф. Энгельс. Сочинения. Том 24. Москва: Государственное изд-во полит. литературы, 1961. 907 с.

180. Марченко О. Інтелектуальний краудсорсинг як категорія інформаційного суспільства. Strategiczne pytania światowej nauki-2013: Materiały IX Międzynarodowej naukowi-praktycznej konferencji. Przemyśl : Nauka i studia, 2013. Vol. 8 : Ekonomiczne nauki. S. 51–53.

181. Марченко О. Технологии краудсорсинга: социально-экономические основы и виды. Современный научный вестник. Сер. : Экономические науки. 2013. № 25 (164). С. 18–24.

182. Машурян И. С. Информатизация как основополагающий фактор развития общества. Молодой ученый. 2012. №8. С. 270-273.

183. МВД вводит новый онлайн-сервис: заказ Справки об отсутствии судимости — бесплатно и в режиме 24/7. Днепр-час: веб-сайт. URL: https://dpchas.com.ua/politika/spravku-o-nesudimosti-teper-mozhno-poluchit-layn (дата звернення 19.03.2018)

184. Медведев Д.А. Правовая политика в XXI веке: новые вызовы права в глобальном мире. Выступление на Петербургском международном юридическом форуме 17 мая 2012 г. Сайт Председателя Правительства РФ. URL: http://government.ru/ docs/18984/ (дата звернення 09.03.2018)

185. Мікловда В.П., Брітченко І.Г., Кубіній Н.Ю., Дідович Ю.О. Ефективність стратегічного управління підприємствами: сучасні проблеми та перспективи їх вирішення. Полтава: ПУЕТ, 2013. 240 с.

186. Міносян А.С., Чорна Н.В., Коршунова І. П. Електронна демократія в сучасному світі: досягнення та проблеми. URL: http://www.stattionline.org.ua/pravo/62/8624-elektronna-demokratiya-v-suchasnomu-sviti-dosyagnennya-ta-problemi.html (дата звернення 12.01.2018)

187. Мокеев М. М. Содержание понятия «муниципальная услуга». Спецпроект : анализ научных исследований: VI Международная научно-практическая конференция, 30–31 мая 2011 г. URL: http://www.confcontact.com/20110531/yur_makeev.htm (дата звернення 12.10.2017).

188. Молодцов О. В. Методологічні установки мережевої парадигми місцевого та регіонального розвитку: загальна характеристика основних ідей та принципів. Збірник наук. праць НАДУ / за ред. В. І. Лугового, В. М. Князєва. Київ : НАДУ. 2005. № 1. С. 51–57.

189. Морозова Е. В. Публичные услуги: теоретико-правовой аспект : дис.... канд. юрид. наук : 12.00.01. Министерство образования и науки РФ, Рос. ун-т кооп. Мытищи, 2009. 198 л.

190. Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия. Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.

191. Мухамедова Л. И. Социальная информациология: словарь/ под. ред. В. Д. Попова. Изд. 2-е. Москва : РАГС, 2007. 172 с.

192. Мухатаев А. Как краудсорсинг помогает провести честные выборы. URL: http://www.lookatme.ru/mag/live/interweb/206003-indonesia-elections (дата звернення 09.03.2018)

193. Мэннинг Н., Парисон Н. Реформа государственного управления: меж- дународный опыт. Москва, 2003.

194. Мягков, П. А. Малые предприятия: монография. Москва: Экономика и МНПП «ЭСИ», 1992. 147 с.

195. Набока Л. В. Організація зворотного зв'язку в діяльності державних і муніципальних установ. Проблеми системного підходу в економіці підприємств, 2009. Том 1, № 9. URL: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/PSPE/2009_1/Naboka_109.htm (дата звернення 12.10.2017).

196. Нестеров А. В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной. Гос. власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 22–26.

197. Нестик Т. А. Краудсорсинг как модель управления знаниями: социально-психологические особенности и ограничения. Экономические стратегии. 2014. № 6–7. С. 170–174.

198. Нечипоренко В. И. Структурный анализ систем. Москва: Советское радио, 1977. 286 с.

199. Нижник Н. Р. Деякі аспекти сучасної концепції державного управління в Україні. Вісн. УАДУ.1995. № 4. С. 17 – 25.

200. Нижник Н., Леліков Г., Мосов С. Про співвідношення категорій «процес» і «механізм» та їх використання в управлінській діяльності органів виконавчої влади. Вісник державної служби України. 2001. № 3. С. 80 –87.

201. Ніколаєнко К. В. Види адміністративних послуг в Україні. Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки / Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. Київ. 2007. Вип. 38. С. 319–325.

202. Ніколаєнко К. В. Заходи щодо вдосконалення організації надання управлінських послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. : у 2 ч. – Харків, Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Харків. регіон. ін-т держ. упр., 2005. № 2, ч. 1. С. 246– 251.

203. Ножова Г.В., Брітченко І.Г. Інноваційна діяльність в контексті стратегічного управління. Науковий вісник ПУЕТ. 2011. № 6 (51). (Частина 1). С. 34 –39.

204. Олефір В. І., Галунько В. В. Перехідний стан основних джерел адміністративного права в Україні. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: http://www.lawproperty.in.ua/ (дата звернення 15.09.2015).

205. Олсон М. Логіка колективної дії. Суспільні блага і теорія груп. Київ : Лібра, 2004. 271 с.

206. Оноприенко В. Понятие информационной бедности в контексте глобализации. Вісник НАУ. Серія: Філософія. Культурологія. 2011. Т. 13. № 1. С. 19–23.

207. Онопрієнко М. В. Інформатизація в контексті філософсько-методологічного дослідження інформатики: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец 09.00.09 «Філософія науки». Київ, 2006. 16 с

208. Опитування: уряду і парламенту довіряє лише 1% українців. Центр Разумкова: веб-сайт. URL : http://razumkov.org.ua/komentari/opytuvannia-uriadu-i-parlamentu-doviriaie-lyshe-1protsent-ukraintsiv (дата звернення 09.03.2018)

209. Організація та проведення громадського моніторингу якості електронних сервісів Центрів надання адміністративних послуг: аналітичний звіт, 2014. Національний центр електронного урядування (nc.gov.ua): веб-сайт. URL: http://nc.gov.ua/menu/publications/doc/analytical_report/Analytical%20report.pdf (дата звернення 08.11.2017).

210. Паспорт громадянина для виїзду за кордон. igov: веб-сайт. URL: https://igov.org.ua/service/176/statistics (дата звернення 19.03.2018)

211. Патнам Р. Д., Леонарді Р., Нанетті Р. Й. Творення демократії: Традиції громадянської активності в сучасній Італії / пер. з англ. В. Ющенко. Київ : Основи, 2001. 302 с.

212. Петренко В. П., Дзвінчук Д. І., Немчук О. В. Теоретична реінтерпретація сутності і дії зворотних зв'язків як основи інтеграційних процесів в управлінні соціально-економічними системами. Менеджмент, маркетинг та інтелектуальний капітал в глобальному економічному просторі : монографія / за ред.: П. Г. Перерви, О. І. Савченко, В. Л. Товажнянського. Харків : Цифрова друкарня № 1, 2012. С. 209–220.

213. Петьовка В. Окремі проблеми визначення поняття «адміністративна послуга» та способи їх вирішення. Публічне право. 2013. №2 (10). С. 99-104.

214. Писаренко Г.М. Адміністративні послуги в Україні: організаційно-правові аспекти : Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 / Одес. нац. юрид. акад. Одеса, 2006. 20 с.

215. Питерс Т., Уотермен Р. В поисках зффективного управлення. Москва : Прогресс, 1986. 424 с.

216. Поліщук, Д.О. (2017). Інформаційна технологія комплексного детермінованого оцінювання складних ієрархічно-мережевих систем. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата технічних наук. URL: https://www.uad.lviv.ua/uploads/2017/vchenarada/dysertacii/polishchuk_dys.pdf (дата звернення: 03.08.2017)

217. Половина українців не користується Інтернетом. Освіта.UA: веб-сайт. URL: http://osvita.ua/news/43141/ (дата звернення 14.11.2017).

218. Положення про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Указ президента України № 1089/97 від 2 жовтня 1997 р. Втратив силу. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1089/97 (дата звернення 12.10.2017)

219. Попов С. И. Наукова парадигма суб’єкт-суб’єктного управління в умовах сучасного континууму. Гуманітраний вісник Запорізької державної інженерної академії : збірник наукових праць / гол. ред. Г. В. Воронкова. Запоріжжя : ЗДІА, 2010. Вип. 43. С. 166-175.

220. Попов С. М. Зворотний зв'язок у парадигмі саморегуляції соціальних систем. Наукові записки Київського університету туризму, економіки і права. Серія: Філософські науки / гол. ред. В. С. Пазенюк. Київ : КУТЕП, 2011. Вип. 9. С. 86–107.

221. Попова О. В. Президентские выборы–2008: уроки США для России? Политическая экспертиза : ПОЛИТЭКС. 2008. № 4. С. 229–239.

222. Правила організації діловодства та архівного зберігання документів в державних органах, органах місцевого самоврядування, на підприємствах, в установах і організаціях: Наказ Міністерства юстиції України від 18 червня 2015 № 1000/5. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0736-15 (дата звернення 12.02.2018).

223. Правила роботи архівних установ України: Наказ Міністерства юстиції України від 8 квітня 2013 № 656/5. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0584-13 (дата звернення 12.01.2018).

224. Привлечение граждан к разработке политического курса: информирование, консультации и участие общества. DocPlayer: вэб-сайт. URL: http://docplayer.ru/41829141-Privlechenie-grazhdan-k-razrabotke-politicheskogo-kursa-informirovanie-konsultacii-i-uchastie-obshchestva.html (дата звернення 09.03.2018)

225. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI. Офіційний вісник України. 2012. № 76. Ст. 3067.

226. Про адміністративні послуги: науково-практичний коментар до Закону України/ за заг. ред. В.П.Тимощука. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2013. 392 с.

227. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України. Відомості Верховної Ради. 2017. № 2. ст.25. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1774-19 (дата звернення: 03.08.2017)

228. Про внесення змін до Закону України «Про інформацію»: Закон України від 13 січня 2011 року № 2938-VI. Офіційний вісник України. 2011. № 10. Ст. 445.

229. Про внесення змін до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 грудня 2013 № 1072-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1072-2013-р (дата звернення 11.02.2017).

230. Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 24 квіт. 2013 р. № 309. Офіц. вісн. України. 2013. № 34. Ст. 1208.

231. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році: Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. Київ: НІСД, 2012. 256 с. URL: http://www.niss.gov.ua/articles/2684/ (дата звернення 12.10.2017).

232. Про встановлення рівня якості послуг проводового мовлення: Наказ Держкомзв'язку від 14.09.2001 р. № 133. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN22336.html (дата звернення 12.10.2017).

233. Про державне мито: Декрет Кабінету Міністрів України. Відомості Верховної Ради України, 1993, №13, ст.113. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/7-93 (дата звернення: 03.08.2017)

234. Про Державну комісію з проведення в Україні адміністративної реформи. Указ президента України № 620/97 від 07.07.1997. Указ втратив чинність. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U620_97.html (дата звернення 12.10.2017)

235. Про державну підтримку розвитку індустрії програмної продукції: Закон України від 16 жовтня 2012 № 5450-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5450-17 (дата звернення 12.06.2017).

236. Про державну службу: Закон України. Відомості Верховної Ради. 2016. № 4, ст.43. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/889-19 (дата звернення 12.10.2017).

237. Про доступ до публічної інформації: Закон України від 13 січня 2011 № 2939-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17 (дата звернення 10.09.2017).

238. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22 травня 2003 року № 852- IV. Офіційний вісник України. 2003. № 25. Ст. 1175.

239. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV. Офіційний вісник України. 2003. № 25. Ст. 1174.

240. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24.06.2004 г. № 1875-IV. Відомості Верховної Ради України. 2004. № 47. ст. 514.

241. Про забезпечення впровадження єдиної державної політики реформ в Україні: Указ від 23 липня 2014 № 614/2014. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/614/2014 (дата звернення 12.02.2018).

242. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 № 996. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-2010-п (дата звернення 19.02.2018).

243. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України. Відомості Верховної Ради України (ВВР). 2004. N 9. ст. 79. URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1160-15 (дата звернення: 03.08.2017)

244. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998-2000 роки: Постанова Верховної Ради України 3075-

15. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/3075-15 (дата звернення 12.09.2017).

245. Про затвердження Інструкції про порядок визначення країни походження товарів/послуг, оформлення та засвідчення сертифікатів відповідних форм: Рішення Президії Торгово-промислової палати України від 27.02.2002. Протокол № 21(5). URL: http://uazakon.com/document/spart16/inx16954.htm (дата звернення 12.10.2017).

246. Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 № 259-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/259-2003-р (дата звернення 12.02.2018).

247. Про затвердження Методики визначення собівартості платних адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 27 січ. 2010 р. № 66. Офіц. вісн. України. 2010. № 6. Ст. 260.

248. Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2008 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування: Розпорядження Кабінету Міністрів України 27 серпня 2008 № 1211-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1211-2008-р (дата звернення 01.03.2018).

249. Про затвердження Переліку і Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" : Наказ Державного комітету зв'язку та інформатизації України від 15 серпня 2003 № 149. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1065-03 (дата звернення 12.06.2017).

250. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки»: Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 № 653-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/653-2007-р (дата звернення 21.09.2017).

251. Про затвердження плану заходів щодо впровадження Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд» »: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 № 514-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-2012-р (дата звернення 21.09.2017).

252. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 № 1014-р (втратив силу). Урядовий кур'єр. 2011. № 200.

253. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 27 червня 2007 № 494-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/494-2007-р (дата звернення 01.03.2018).

254. Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 № 1451. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1451-2004-п (дата звернення 21.09.2017).

255. Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів: Постанова Кабінету Міністрів України від 13 липня 2004 № 903. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/903-2004-п (дата звернення 21.09.2017).

256. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 3 січ. 2013 р. № 13. Офіц. вісн. України. 2013. № 4. Ст. 109.

257. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України від 30 січня 2013 р. № 57. Офіційний вісник України. 2013. № 9. С. 43–45.

258. Про затвердження Порядку засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 2004 № 680. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/680-2004-п (дата звернення 11.12.2017).

259. Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 № 1452. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1452-2004-п (дата звернення 12.04.2017).

260. Про затвердження Порядку інтеграції інформаційних систем державних органів та органів місцевого самоврядування до Єдиного державного порталу адміністративних послуг: Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 8 вересня 2006 № 1501/248. URL: http://www.me.gov.ua/LegislativeActs/Detail?lang=uk-UA&id=1bbc95a2-4c6c-48cf-a192-7af9ff797a1f&title=NakazMinisterstvaEkonomichnogoRozvitkuITorgivliUkrainiVid08-09-2016-1501-248-proZatverdzhenniaPoriadkuIntegratsiiInformatsiinikhSistemDerzhavnikhOrganivTaOrganivMistsevogoSamovriaduvanniaDodinogoDerzhavnogoPortaluAdministrativnikhPoslug (дата звернення 21.09.2017).

261. Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 № 1454. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1454-2004-п (дата звернення 21.09.2017).

262. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами в діловодстві та їх підготовки до передачі на архівне зберігання: Наказ Міністерства юстиції України від 11 листопада 2014 № 1886/5. URL:

http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/RE26198Z.html (дата звернення 01.03.2018).

263. Про затвердження Правил надання послуг з технічного обслуговування і ремонту колісних транспортних засобів: Наказ Міністерства Інфраструктури України від 28.11.2014 г. № 615. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1609-14 (дата звернення 12.10.2017).

264. Про затвердження Правил повітряних перевезень вантажів: Наказ Державної служби України з нагляду за забезпеченням безпеки авіації від 14.03.2006 р. № 186. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0705-06 (дата звернення 12.10.2017).

265. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20 лют. 2013 р. № 113. Офіц. вісн. України. 2013. № 6. Ст. 260.

266. Про затвердження Примірного регламенту центру надання адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 588. Офіційний вісник України. 2013. № 66. С. 91–97.

267. Про затвердження технічних специфікацій форматів представлення базових об'єктів національної системи електронного цифрового підпису: Наказ Державного комітету України з питань освіти, інновацій та інформатизації адміністрація державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України від 13 серпня 2010 № 8/229 (втратив чинність). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1052-10 (дата звернення 21.09.2017).

268. Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 № 1453. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1453-2004-п (дата звернення 21.09.2017).

269. Про захист інформаційно-телекомунікаційної системи. Закон України від 5 липня 1994 № 80/94-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-вр (дата звернення: 03.08.2017).

270. Про захист персональних даних: Закон України від 1 липня 2010 № 2797-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2297-17 (дата звернення 21.09.2017).

271. Про захист прав споживачів: Закон України від 12 мая 1991 г. № 1023-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1023-12 (дата звернення 12.10.2017)

272. Про заходи із забезпечення додержання прав фізичних та юридичних осіб щодо одержання адміністративних (державних) послуг: Указ Президента України від 3 липня 2009 № 508/2009. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/508/2009 (дата звернення 08.07.2017).

273. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні. Указ президента України № 810/98 від 22 червня 1998 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U810_98.html (дата звернення 12.10.2017)

274. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31 липня 2000 № 928/2000. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/928/2000 (дата звернення 08.07.2017).

275. Про звернення громадян: Закон України від 02.10.1996 р. №393/96-ВР. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/393/96-вр (дата звернення 12.10.2017)

276. Про здійснення державних закупівель: Закон України від 10.04.2014 г. № 1197-VII (втратив чинність 25.12.2015). URL: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1197-18 (дата звернення 12.10.2017)

277. Про інформацію: Закон України від 02 жовтня 1992 № 2657-XII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12 (дата звернення 01.03.2018)

278. Про Концепцію національної програми інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 № 75/98-ВР. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ru/75/98-вр (дата звернення 01.03.2018).

279. Про Національний архівний фонд та архівні установи: Закон України від 24 грудня 1993 № 3814-XII. Офіційний вісник України. 1993. № 10. Ст. 44.

280. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України від 12 березня 2013 № 128/2013. Офіційний вісник Президента України. 2013. № 7. Ст. 249.

281. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 № 74/98-ВР. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-вр (дата звернення 08.03.2018).

282. Про організацію та проведення торгів (тендерів) у сфері державних закупівель товарів (робіт, послуг): Постанова Кабінету Міністрів України від 28 червня 1997 р. № 694. Київ (втратила чинність на підставі Постанови КМ від 27.09.2000 №1469). URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/694-97-п (дата звернення 12.10.2017)

283. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України від 9 січня 2007 № 537-V. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16 (дата звернення 08.07.2017).

284. Про перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності: Закон України від 19 травня 2011 № 3392-VI. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-17 (дата звернення 08.07.2017).

285. Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій: Указ Президента України 20 жовтня 2005 №

1497/2005. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ru/1497/2005 (дата звернення 08.07.2017).

286. Про поштовий зв'язок: Закон України від 10.04.2001 г. № 2759-111. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2759-14 (дата звернення 12.10.2017)

287. Про сервісні послуги та сервісні центри Міністерства внутрішніх справ України: Проект Закона України № 2567 від 06.04.2015. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH1ZB00A.html (дата звернення 04.03.2018)

288. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України. 2001. Відомості Верховної Ради України, 33, ст. 175. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2493-14 (дата звернення 12.10.2017).

289. Про створення Комісії з питань удосконалення порядку надання державних та адміністративних послуг: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 травня 2009 № 486. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/486-2009-п (дата звернення 08.07.2017).

290. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2013 р. № 614-р. Офіційний вісник України. 2013. № 66. С. 131.

291. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження кабінету міністрів україни № 649-р від 20 вересня 2017 р. Київ. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-р (дата звернення 12.03.2018)

292. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 № 2250-р. (втратив силу). URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р (дата звернення: 03.08.2017)

293. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249570503 (дата звернення 08.12.2017).

294. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 № 918-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-р (дата звернення 08.07.2017).

295. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 № 90-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/90-2006-р (дата звернення 12.01.2018)

296. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»»: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 № 220-р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/220-2012-р (дата звернення 08.07.2017).

297. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Постанова Кабінета Міністрів України від 15 травня 2013 № 386-р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-р (дата звернення: 03.08.2017).

298. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-р (дата звернення 10.03.2018)

299. Про телекомунікації: Закон України від 07.08.2015 г. № 1280-15. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1280-15 (дата звернення 12.10.2017)

300. Про технічні регламенти та оцінку відповідності: Закон України «» від 15.01.2015 р № 124-VIII . URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/124-19 (дата звернення 12.10.2017)

301. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України від 18 липня 2008 р. № 2789. Верховна Рада України : офіц. веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf 3516=2789&skl=7 (дата звернення 23.11.2017).

302. Просто и доступно о Blockchain. Что это и как работает. Голос.io: веб-сайт. URL: https://golos.io/ru--golos/@aleco/prosto-i-dostupno-o-blockchain-chto-eto-i-kak-rabotaet (дата звернення 09.03.2018)

303. Публичные услуги и право : науч.-практ. пособие / под ред. Ю. А. Тихомирова. Москва : Норма, 2007. 416 с.

304. Реєстр адміністративних послуг. Міністерство економічного розвитку і торговлі України. Офіційний ВЕБ-Сайт. http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=ReiestrAdministrativnikhPoslug (дата звернення 13.02.18)

305. Рекомендации Комитета министров Совета Европы CM/Rec(2009)1 государствам-участникам Совета Европы по электронной демократии и пояснительная записка. URL: http://www.polpoz.ru/umot/cmrec20091-gosudarstvam-uchastnikam-soveta-evropi-po-elektronn/page-2 (дата звернення 12.03.2018)

306. Реформи області інформаційно-комунікаційних технологій і розвиток інформаційного простору України: Постанова Верховної Ради України від 31марта 2016 № 1073-VIII. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1073-19 (дата звернення 08.07.2017).

307. Розпутенко І. В. Державна політика. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. За ред.: Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ, 2010. С. 144–145.

308. Романов В. Є., Рудік О. М., Брус Т. М. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2003. 72 с.

309. Садлер Дж. Повышение качества государственных услуг: опыт Великобритании. Проблемы теории и практики управления. 2000. № 3. С. 52–54.

310. Садовский В. Н. Основания общей теории систем. Логико-методологический анализ. Москва: Мысль, 1974. 346 с.

311. Сайханова Х. И. Информатизация общества как одна из закономерностей современного социального прогресса. Международный журнал гуманитарных и естественных наук. 2016. т. 1. № 1. С. 195–198.

312. Салютина Т. Ю., Кузовков А. Д. Анализ методов и подходов к измерению процессов информатизации и движения к информационному обществу. T-Comm: Телекоммуникации и транспорт. 2016. т. 10, № 6. С. 52–57, с. 53

313. Самородова-Богацкая Л. Традиции и инновации: cyberlandsgemeinde и краудсорсинг как современная реализация демократических технологий. Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. 2015. № 2. С. 184–186.

314. Сергєєв В. С. Політичні мережі як форма взаємодії держави та громадянського суспільства (теоретико-методологічний аналіз): автореф. дис... докт. політ. наук : 23.00.01. 2011. 32 с.

315. Сетевой подход к работе с симпатизантами. URL: http://azps.ru/polpsy/lib/partstroy/48.html (дата звернення 13.02.18)

316. Системы менеджмента качества. Основные положения и словарь. Международный стандарт/ пер. с франц. А. Горбунов, 2015. URL: http://www.pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-9000-2015-(rus).pdf (дата звернення: 03.08.2017)

317. Сіленко А. Інформаційні технології – новий імпульс для пошуку парадигми майбутнього суспільства. Політ. менеджмент. 2007. № 3. С. 97–98.

318. Скалацький В. М. Інформаційне суспільство: сучасні теорії та моделі (соціально-філософський аналіз): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. філос. наук: спец. 09.00.03 «Соціальна філософія та філософія історії». Київ : КНУ ім. Т. Шевченка, 2006. 17 с.

319. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. Москва: Эксмо, 2007. 960 с.

320. Смит А. Теория нравственных чувств. Москва : Республика, 1997. 351 с.

321. Соколова И. В. Социальная информатика: учеб. пособие для студ. вузов. Москва : Перспектива. РГСУ, 2008. 271 с

322. Соколова О. С. Электронное государственное управление. Правовые вопросы связи. 2007. № 2. с. 22-23.

323. Солових В. П. Новий публічний менеджмент як одна із моделей організації системи державного управління. Державне будівництво. 2009. № 2. URL: www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2009-2/#ru (дата звернення 12.10.2017).

324. Сороко В. Концептуальний підхід до проблеми запровадження інституту надання державних послуг у практику діяльності державних службовців. Вісник держ. служби. 2004. № 3. С. 11–19.

325. Сороко В. М., Вишневський А. В., Рогожин О. Г. Діяльність публічної адміністрації з надання послуг українському суспільству : монографія / за ред. Ю. О. Привалова. Київ : НАДУ, 2007. 180 с.

326. Сороко В.М. Надання публічних послуг органами державної влади та оцінка їх якості : навч. посіб. Київ : НАДУ, 2008. 104 с.

327. Социальная сеть. Википедия: вэб-сайт. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/Социальная_сеть . (дата звернення 13.02.18)

328. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 липня 2016 р. № 474-р. Офіційний вісник України. 2016. № 55. С. 128.

329. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12 січня 2015 № 5/2015. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015 (дата звернення 09.07.2017).

330. Сурмин Ю. П., Туленков Н. В. Теория социальных технологий: учеб. пособие. Київ: МАУП, 2004. 608 с.

331. Сухінін Д. В., Маматова Т. В. Процесний підхід до організації діяльності з надання муніципальних послуг. Державне управління: теорія та практика. 2005. № 2. URL: www.academy.gov.ua/ej/ej2/.../05sdvnmp.pdf (дата звернення 12.10.2017).

332. Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А. Публичные функции в экономике. Право и экономика. 2002. № 6. С. 3–9.

333. Танскотт Д., Уильямс Э.Д. Викиномика. Как массовое сотрудничество изменяет все. Москва: Best Business Books, 2009. 392 с. URL: http://www.likebook.ru/books/download/98707/ (дата звернення 09.03.2018)

334. Терещенко Л. К. Услуги: государственные, публичные, социальные. Журн. рос. права. 2004. № 10. С. 15–23.

335. Технологія блокчейн. Як це працює в бізнесі. minfin.com.ua: веб-сайт. URL: https://minfin.com.ua/ua/2017/09/07/29878823/ (дата звернення 09.03.2018)

336. Тимощук В. Адміністративні послуги: Посібник / Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO». Київ : Софія-А, 2012. 104 с.

337. Тимощук В. Надання адміністративних послуг у муніципальному секторі. Навчальний посібник для посадових осіб місцевого самоврядування. Асоціація міст України. Київ : ТОВ ПІДПРИЄМСТВО «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. 124 с.

338. Тимощук В. П. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України. Київ : Факт, 2003. 496 с.

339. Тимощук В. П., Кірмач А. В. Оцінка якості адміністративних послуг. Київ : Факт, 2005. 88 с.

340. Тищенкова И. А. Определение электронных услуг в Украине. Право и политика. 2015. №1. с.182-185.

341. Тоффлер Э. Третья волна. Москва: АСТ, 1999. 786 с.

342. Требик Л. П. Состояние и перспективы предоставления электронных административных услуг гражданам государственными служащими. Университетские научные записки: сб. наук. пр. ХУУП. 2014. Вып. 4 (52). С. 217-222.

343. Урсул А. Д. Информатизация: системно-деятельностный подход. Научно-техническая информация. Серия 2. 1989. № 11. С. 2-9.

344. Ушахиди. Ушахиди: веб-сайт. URL: http://www.ushahidi.com/ (дата звернення 09.03.2018)

345. Федонюк С. Прос'юмеризм. Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори) / за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий світ–2000, 2015. С. 318–319

346. Фельдман П. Я. Политический краудсорсинг как институт электронной демократии: проблемы становления и развития. Власть. 2014. № 6. С. 21–26.

347. Фонд «Демократичні ініціативи" ім. Ілька Кучеріва. (2015). Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг (2015 рік, а також порівняння з минулими роками). URL: http://dif.org.ua/article/otsinki-naselennyam-ukraini-yakosti-nadannya-administrativnikh-poslug-2015-rik-a-takozh-porivnyannya-z-minulimi-rokami (дата звернення: 03.08.2017)

348. Хайрутдинова Л. Р. Антикоррупционный краудсорсинг и антикоррупционный аутсорсинг: понятие и содержание. Политика, государство и право. 2015. Т.6 (42). URL: http://politika.snauka.ru/2015/06/3157 (дата звернення 09.03.2018)

349. Хау Дж. Краудсорсинг. Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. Москва: Альпина Паблишер, 2012. 296 с.

350. Хау Дж. Революция множества мелких частей. Краудсорсинг: Коллективный разум как инструмент развития бизнеса. URL: https://econ.wikireading.ru/76230 (Last accessed 20 March 2018)

351. Хомяк А. Ю., Чальцева О. М. Краудсорсинг як практична форма публічної політики. Гілея. 2014. Вип. 83. С. 381–383.

352. Хомяк А. Як працює електронна демократія (аналітика). URL: http://grushevskogo5.com/sobitiya/yak-pratsyu-elektronna-demokrat-ya-anal-tika/ (дата звернення 09.03.2018)

353. Центри надання адміністративних послуг: створення та організація діяльності : практ. посіб. / за заг. ред. В. Тимощука. Вид. 2. Київ : СПД Москаленко О. М., 2011. 432 с.

354. Чорна В. Г., Решетов І. М. Поняття та класифікація адміністративних послуг. Науковий вісник Херсонського державного університету. 2013. Вип. 3. Т.2. С.75-78.

355. Что случится с Краудсорсинговой Конституцией Исландии? Crowdsorcing.ru -портал крауд-сервисов: веб-сайт. URL: http://crowdsourcing.ru/article/end-icelands-crowdsourced-constitution. (дата звернення 09.03.2018)

356. Шаров Ю., Д. Сухінін. Удосконалення політики і процедур надання адміністративних послуг. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / за ред.: С. М. Серьогін та ін. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2006. Вип. 4 (26). С. 230–238.

357. Швальц В. Краудсорсинг и выборы в парламент Голландии. URL: http://crowdsourcing.ru/article/political-salon-crowdsourcing-elections-in-thenetherlands (дата звернення 12.10.2017).

358. Шевчук Р. М. Правові та організаційні засади інформатизації навчального процесу у вищих навчальних закладах Міністерства внутрішніх

справ України: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец 12.00.07 «Адміністративне право і процес, фінансове право, інформаційне право». Київ: Київ. нац. ун-т внутр. справ, 2008. 20 с

359. Шуровьески Дж. Мудрость толпы. Почему вместе мы умнее, чем поодиночке, и как коллективный разум формирует бизнес, экономику, общество и государство / пер. с англ. В.Н. Логвинова. Москва: Вильямс, 2007. 304 с

360. Щедрова Г. Відкрита політика. Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори) /за заг. ред. Н. М. Хоми. Львів : Новий світ, 2000, 2015. С. 44.

361. Що таке патерналізм? Моя освіта: веб-сайт. URL: http://moyaosvita.com.ua/vidpovidi/shho-take-paternalizm/ (дата звернення 09.03.2018)

362. Электронное правительство. Госуслуги : веб-сайт. URL: http://www.gosuslugi.ru/ (дата звернення 08.11.2017).

363. Энгельгардт В. А. О некоторых атрибутах жизни: иерархия, интеграция, узнавание. Вопросы философии. 1976. № 7. С. 65-81.

364. Юридична енциклопедія: у 6 т. /голов. ред. Ю. С. Шемшученко. Київ: Укр. енцикл., 1998.

365. Ahn L. V., Blum M., Hopper N. J., Langford J. Using Hard AI Problems for Security. Advances in Cryptology. EUROCRYPT: Lecture Notes in Computer Science 2656. 2003. pp. 294 – 311.

366. Allison G.T. Public and Private Management: are their fundamentally alike in all unimportant respects? Classics of Public Administration (4th edn.) / Shafritz J.M., Hyde A.C. (eds.). Belmont, CA: Wadsworth, 1997. P. 457-475.

367. Barabási A.-L. The architecture of complexity. IEEE Control Systems Magazine. 2007. Vol. 27, No 4. P. 33–42.

368. Barzelay M. Origins of the New Public Management: an International View from Public Administration. New Public Management: Current Trends and Future Prospects (ed. by K. McLaughlin, S. Osborne, E. Ferlie). London, 2002.

369. Bastiat F. Economic Harmonies. NY: Foundation for Economic Education, 2001. 596 p.

370. Bastiat F. That Which Is Seen, and That Which Is Not Seen / The Bastiat Collection. Volume 1. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 2007. 441 p.

371. Baumol W. Performing Arts, The Economic Dilemma: a study of problems common to theater, opera, music, and dance. / W. Baumol, W. Bowen (Eds.). New York: Twentieth Century Fund., 1993. 565 p.

372. Belgian Federal public service social security : official website. URL: http://www.socialsecurity.fgov.be/en/ (last accessed: 03.08.2017).

373. Bell D. The coming of post-industrial society: a venture of social forecasting. N. Y.: Basic Books, 1973. 430 p.

374. Bovaird T. Public Management and Governance / T. Bovaird, E. Loffler (eds). London, Routledge, Taylor & Francis Group, 2003. 255 p.

375. Brian A. Vander Schee. Crowdsourcing: Why the Power of the Crowd Is Driving the Future of Business. Journal of Consumer Marketing. 2009. Vol. 26(4). pp. 305-306

376. Britchenko I., Danshina Yu. Electronic governance technologies in the system of providing administrative services. Development of small and medium enterprises: the EU and east-partnership countries experience/ Edited by Igor Britchenko and Yevheniia Polishchuk. Tarnobrzeg : Wydawnictwo Państwowej Wyższej Szkoły Zawodowej im. prof. Stanisława Tarnowskiego, 2018. pp. 281-294.

377. Bund Online 2005. Umsetzungsplan für die eGovernment-Initiative. Berlin : Bundesministerium des Innern, 2001. 76 p.

378. Christensen H.S. Political activities on the Internet: Slacktivism or political participation by other means? First Monday. 2011. Vol. 16(2). URL: http://firstmonday.org/ojs/index.php/fm/article/view/3336/2767 (Last accessed 20 March 2018).

379. City of Brussel : official website. URL: http://www.brussels.be (last accessed: 03.08.2015).

380. Clark C. The Conditions of Economic Progress. Melbourne: Royal Victorian Institute for the Blind Tertiary Resource Service , 1982. 504 p.

381. Connectography: mapping the future of global civilization. Parag Khanna: web-site. URL: http://www.paragkhanna.com/connectography/ (дата звернення 12.02.2018)

382. Corney J.R., Torres-Sбnchez C., Jagadeesan P., Regli W. Outsourcing labour to the cloud. International Journal of Innovation and Sustainable Development. 2009. Vol. 4 (4). pp. 294–313.

383. Danshina Yu., Britchenko I. Adaptation of domestic government to the international management. Baltic Journal of Economic Studies. Model Vol. 3 (2017). No. 5. pp. 116-124.

384. Danshina Yu., Britchenko I. Net structure of subject – to – subject relations in the management of system of aministrative services provision. Baltic Journal of Economic Studies. Vol. 3 (2017) No. 5. pp. 108-115.

385. Draft OECD Principles on Digital Government Strategies: Bringing Governments Closer to Citizens and Businesses. Organization for Economic Co-operation and Development, 2013. URL: http://www.oecd.org/governance/eleaders/Draft-OECD-Principles-for-Digital-Government-Strategies.pdf (дата звернення 08.11.2017).

386. Drewry G. Citizens as Customers – Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services. URL: http://public-admin.co.uk/brochures/cutomers_charters_paper.pdf (last accessed: 03.02.2017).

387. Drobiazgiewicz J. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) – założenia a rzeczywistość. URL: http://rocznikikae.sgh.waw.pl/p/roczniki_kae_z24_04.pdf (дата звернення: 03.08.2017)

388. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management is Dead – Long Live-Digital Era Governance. Journal of Public Research and Administration Theory. 2006. Vol. 16, No 3.

389. Easton D. A. Framework for Political Analysis. London, Sydney, Toronto, New Delhi, Tokyo, 1965.

390. Encyclopedia of governance: in 2 volumes /Mark Bevir (Ed.) et al. London: SAGE Publications Ltd., 2007. Vol. 1. 1028 p.

391. Essential Principles. Democracy Web: web-sait. URL: http://democracyweb.org/node/42 (Last accessed 14 March 2018)

392. European eGovernment action plan 2016–2020. European Commission: web-site. Available at: https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/european-egovernment-action-plan-2016-2020 (Last accessed 04.03.2018).

393. Fisher A.G.B. The Clash of Progress and Security. London: MacMillan and Co. Ltd, 1935. 234 p.

394. Förvaltningslag (1986:223) [Elektronische Ressource] / Riksdagen : offizielle Seite. URL: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskfor (дата звернення: 03.06.2015)

395. Fourastié J. Le Grand Espoir du XXe Siècle. Paris: Presses Universitaires de France, 1949. 224 p.

396. Gassmann O., Daiber M., Muhdi L. Der Crowdsourcing-Prozess. Crowdsourcing – Innovations management mit Schwarmin telligenz. Munchen: Carl Hanser Verlag, 2010. pp. 31–55.

397. Gov.uk : official website. URL: https://www.gov.uk (last accessed: 03.08.2017)

398. Grönroos C. Service Management and Marketing: A Customer Relationship Management Approach. 2nd Edition edition. West Sussex: John Wiley & Sons, 2000. 404 p.

399. Guichet des professionnels de Paris: веб-сайт. URL: https://guichetpro.paris.fr/crm/ (дата звернення: 03.08.2017)

400. Habibul Haque Khondker, "Glocalization as Globalization: Evolution of a Sociological Concept," Bangladesh e-Journal of Sociology. 2004. Vol. 1, No. 2.

401. Hinrichsen D. Mathematical Systems Theory / Ed. by D. Hinrichsen, A. J. Pritchard. New York: Springer, 2005. 804 p.

402. Hood C. A public management for all seasons? Public Administration. 1991. Vol. 69. P. 3–19.

403. I am one in a million. Folding@home: веб-сайт. URL: http://folding.stanford.edu/ (дата звернення 09.03.2018).

404. Icelanders approve their crowdsourced constitution. URL: gigaom.com/europe/icelanders-approve-their-crowdsourced-constitution (Last accessed 7 March 2018)

405. ICT Development Index 2017. ITU Data: web-site. URL: http://www.itu.int/net4/ITU-D/idi/2017/index.html#idi2017rank-tab (Last accessed 08.11.2017).

406. iGov — это проект, который по массовости и востребованности может стать как «Приват24». AIN.UA: веб-сайт. URL: https://ain.ua/2016/01/29/dmitrij-dubilet-igov-eto-proekt-kotoryj-po-massovosti-i-vostrebovannosti-mozhet-stat-kak-privat24 (дата звернення 19.03.2018)

407. iGov: голівудсько-волонтерська історія створення порталу державних послуг. Українська Правда: веб-сайт. URL: https://www.pravda.com.ua/columns/2015/09/7/7080405/ (дата звернення 19.03.2018)

408. iGov: какие документы в Украине можно заказать по интернету. Гордон: веб-сайт. URL: http://gordonua.com/publications/igov-kakie-dokumenty-v-ukraine-mozhno-zakazat-po-internetu-196185.html (дата звернення 19.03.2018)

409. Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens. Washington : Office of Management and Budget, 2002.

410. International Association of Facilitators (IAF): веб-сайт. URL: https://www.iaf-world.org/site/ (дата звернення 09.03.2018)

411. Khan A. A. The Relevance of Good Governance Concept: Revisiting Goals, Agenda and Strategies. Springer Link. 2015. URL: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-319-15218-9_7 (дата звернення 08.11.2017).

412. Klaus Schwab. The Age of Adaptation. Project Syndicate: web-site. URL: https://www.universidadpermanente.com/iniciativas/sites/default/files/8_The_Age_Adaptation_by_Klaus_Schwab_Project_Syndicate.pdf (дата звернення 08.03.2018).

413. Kleeman F., Voss G.G, Rieder K. Un (der) paid Innovators: The Commercial Utilization of Consumer Work. Science, Technology and Innovation Studies. 2008. № 4(1). pp. 5-26.

414. Leimeister J. M. Crowdsourcing : Crowdfunding, Crowdvoting, Crowdcreation. Zeitschrift für Controlling und Management. 2012. № 56. pp. 388–392.

415. Meinardus R. The Political Impact of the Internet. The Friedrich Naumann Foundation: веб- сайт. URL: http://www.fnf.org.ph/liberalopinion/political-impact-of-the-internet.htm (Last accessed 26 March 2003).

416. Nationell strategi för interoperabilitet NSI (Digital samverkan) on 27 February 2013. URL: http://www.edelegationen.se /Documents/Vagledningar%20mm/Nationell%20strategi%20f%C3%B6r%20intero perab ilitet.pdf (Datum der Berufung April 9, 2015). Bildschirmname.

417. Norge.no : official website. URL: http://www.norge.no/en. Last accessed: 10.09.2017.

418. O płacie skarbowej: Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. Tryb dostępu: http://isap.sejm.gov.pl (Data dostępu 26.12.2017).

419. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. 1992. P. 2-18, P. 44-69.

420. Peterson J. Decision-making in the European Union : towards a framework for analysis. Journal of European Public Policy. 1995. Vol 2, No. 1. P. 69–93.

421. Podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej : Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. Tryb dostępu : http://isap.sejm.gov.pl. (Data dostępu 6.07.2017). Nazwa z ekranu.

422. Point info famille: official website. URL: http://www.toulouse.fr/web/education/point-info-famille (last accessed: 21.09.2017).

423. Prawo zamówień publicznych: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 20 listopada 2007 r. Dz.U. 2007. No. 223. P. 1655. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id =WDU20072231655/. (Data dostępu 6.04.2017). Nazwa z ekranu.

424. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną : Ustawa z dnia 13 października 1998 r. URL: http://www.lodz.uw.gov.pl. (Data dostępu 6.04.2017).

425. Public management development: survey. Organization for Economic Cooperation and Development. Paris: Organization for Economic Cooperation & Devel., 1993. 280 p.

426. Ranson S. Management for the public domain: enabling the learning / ed. by S. Ranson, J. Stewart. Basingstoke: Macmillan, 1994. 304 p.

427. Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches. Policy Network in British Government / Eds. D. Marsh and R. Rhodes. Oxford: Clarendon Press, 1992. P. 1–26.

428. Rulyova N. Domesticating the Western Format on Russian TV: Subversive Glocalisation in the Game Show Pole Chudes (The Field of Miracles). Europe-Asia studies. 2007. Vol. 59, №. 8. pp. 1367-1386.

429. Samorządzie gminnym: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 12 października 2001 r. Dz.U. 2001. No. 142. S. 1591. URL: http://isap.sejm.gov.pl/Details Servlet?id=WDU20011421591 (data dostępu 6.05.2017). Nazwa z ekranu.

430. Samorządzie powiatowym: Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 27 października 2001 r. Dz.U. 2001. No. 142. S. 1592. URL: http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id =WDU20011421592 (data dostępu 6.04.2017). Nazwa z ekranu.

431. Say J.-B. A Treatise on Political Economy. Auburn, Alabama: Ludwig von Mises Institute, 2008. 488 p.

432. Schenk E., Guittard C. Crowdsourcing: What can be Outsourced to the Crowd, and Why? INSA de Strasbourg, 2009.

433. Service-public.fr : the official gateway to the French civil service. URL: http://www.service-public.fr/langue/ english/ (Last accessed: 17.09.2017).

434. Sincerely mine. tani-flint.blogspot.com: веб-сайт. URL: http://tani-flint.blogspot.com/2012_05_01_archive.html (дата звернення 09.03.2018)

435. Starta företag: offizielle Seite. URL: https://www.verksamt.se/starta (Last accessed: 10.08.2017).

436. The European eGoverment Action Plan 2011–2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Brussels: European Commission, 2010. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF (дата звернення 08.11.2017).

437. The Rise of Crowdsourcing. Wired.com: веб-сайт. URL: https://www.wired.com/2006/06/crowds/ (дата звернення 09.03.2018)

438. UN E-Government Survey 2016. UN E-Government Knowledge Database: веб-сайт. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2016 (дата звернення 08.11.2017).

439. Unicefinnovationlabs.org: веб-сайт. URL: http://www.unicefinnovationlabs.org/ (дата звернення 09.03.2018)

440. Urintsov A., Dik V., Kameneva N., Makarenkova E. Information society as an environment for creating new knowledge. Scientific bulletin of national Mining University. No.4. Dnipropetrovsk. 2014. pp.113-120

441. Wang F.-Y. Computational experiments for behavior analysis and decision evaluation of complex systems. Journal of system simulation. 2004. Vol. 16.5. P. 893–897.

442. World Bank. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1991. Washington, 1992.

443. Wright M. Policy community, policy network and comparative industrial policies. Political Studies. 1988. Vol. 36, No. 2. P. 593– 612.