

УДК: 330.34.01:631(447)

## СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

ВІТАЛІНА УНГУРЯН,

аспірант Інституту економіки й прогнозування НАН України, м. Київ

**В умовах поглиблення децентралізації державного управління, формування нової моделі влади ефективність функціонування ланки управління стає головною передумовою прискорення трансформаційних перетворень у країні. У зв'язку із цим на сучасному етапі розвитку розробка механізмів забезпечення високого рівня управління територіальним розвитком, особливо механізму е-урядування набуває особливої актуальності.**

**Ключові слова:** інформаційне суспільство, інформаційна структура, інформаційно-комунікаційні технології, інформаційно-комунікаційний прорив, інститути влади, е-урядування.

**Постановка проблеми.** Науково-технологічна революція, спричинивши стрімкий розвиток інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ), привела до становлення нової форми цивілізації, яку почали називати "постіндустріальним суспільством", "інформаційним суспільством", "суспільством знань" тощо. Стратегічним ресурсом економічного, політичного та соціокультурного розвитку стала інформація, швидкий обіг якої неможливий без упровадження інформаційно-комунікаційних технологій, що, у свою чергу, викликає суттєві зміни в житті суспільства. В останні десятиліття ХХ століття проблема становлення інформаційного суспільства, яка раніше цікавила лише науковців, стала надзвичайно важливою для функціонування всього суспільства й повинна вирішуватися в практично-політичній діяльності будь-якої держави, яка не хоче залишатися на узбіччі світового розвитку.

Попри явну недостатню соціально-економічне та правове забезпечення та, як наслідок, повільний і часто ситуативний розвиток інформаційного суспільства в Україні, усе ж є підстави вважати, що наша держава має шанс досягнути позитивних результатів на цьому шляху. Звичайно, це може відбутися лише у випадку усвідомлення й легітимізації основних напрямів - векторів розвитку інформаційного суспільства, а його правове забезпечення відбуватиметься з урахуванням саме цих векторів.

**Аналіз останніх досліджень.** У сучасній економічній науці дослідники та фахівці Е. Б. Алаєв, І. В. Бережна, В. М. Геєць, А. Г. Гранберг, Б. М. Данилишин, М. І. Долішній, З. Е. Дзеніс, Д. М. Стеченко, Л. Т. Шевчук обґрунтовують можливість вирішення проблем регіону за допомогою розвитку ринкових форм управління, які дозволяють ефективно використовувати потенціал території й забезпечувати взаємодію складових елементів соціально-економічної структури регіону. У свою чергу, упровадження сучасних форм і методів управління регіоном передбачає інформаційне забезпечення територій, що створює умови для подолання диспропорцій у територіальній

структурі економіки регіону, і обґрунтування спеціалізації господарської діяльності адміністративних утворень із урахуванням регіональних і національних соціально-економічних інтересів.

**Постановка завдання.** Розвиток глобальних комунікацій у діловому та повсякденному житті призвів до появи нової сфери взаємовідносин, предметом якої є електронний обмін даними, який потрібно вивчати для правильного провайдингу новітніх методів управління територією. У такому обміні беруть участь інститути влади, комерційні та некомерційні інституції, а також громадяни у своїх офіційних та особистих відносинах.

**Виклад основного матеріалу.** Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки" [3] визначено, що одним із головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, у якому кожен міг би створювати й накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал, сприяючи суспільному й особистому розвитку та підвищуючи якість життя.

Законом України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" визначено, що головною метою Національної програми інформатизації є забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією на основі широкого використання інформаційних технологій [2].

Успіх в інформаційному столітті залежить від поширення інтеграції інформаційно-комунікаційних технологій у суспільство. Пропозиції нових цінностей засновані на розвитку новітніх систем, оскільки люди починають приймати й розуміти їхню корисність. Така зміна в сприйнятті й поведінці приводить до творчих рішень і нових моделей, які радикально змінюють способи роботи органів місцевого самоврядування та державної влади, бізнесу, лікарень, шкіл тощо [1].

Ще в 60-х рр. минулого століття американський

учений Е. Тоффлер розробив концепцію "постіндустріального суспільства" чи ери "знань та інформаційних технологій", яка спричинила своєрідний вибух у науці. Водночас він указав на соціальні вади нового суспільства, яке ґрунтуватиметься на знаннях і нових технологіях. Учений зосереджував увагу світової спільноти на тому, що перехід від індустріального суспільства до інформаційного повністю змінить устрій життя, заснований на різноманітних поновлюваних джерелах енергії; на методах виробництва, які зроблять непотрібними більшість фабричних конвеєрів; на новій структурі, яку можна назвати "електронним коледжем"; на радикально змінених школах та об'єднаннях майбутнього. Е. Тоффлер указував, що в результаті суттєво обмежиться вплив бюрократії та національних держав і водночас зросте значення демократичних інститутів.

Окрім Е. Тоффлера, серед зарубіжних учених слід указати також на підходи до інформаційного суспільства Д. Белла, П. Дракера, М. Кастельса, Й. Масуди, Ф. Махлупа, М. Пората та ін. М. Кастельс визначає не елементи (структурні складові), а швидше окремі принципи чи напрями, дотримання яких забезпечить розвиток інформаційного суспільства.

Для нашого дослідження з українського наукового доробку найбільший інтерес становлять праці Д. Дюжева, В. Данильяна, В. Скалацького, В. Недбай, О. Маруховського та ін. Варто вказати, що й вітчизняні вчені вже в 2004 р. робили прогнози щодо певних наслідків розвитку інформаційного суспільства. Зокрема, група під керівництвом В. Литвина визначила, що невдовзі буде створено умови, які забезпечуватимуть пріоритет інформації порівняно з іншими видами ресурсів і чинників розвитку, а інформаційною діяльністю займатиметься більшість населення. Виникне інфосфера в глобальних космічних масштабах, розвинуться автоматизовані інформаційні технології, що ґрунтуватимуться на комп'ютерних системах із широким використанням штучного інтелекту. Відтак на інформаційній основі реалізуватиметься глобальна єдність цивілізації: можливість прийняття узгоджених раціонально-демократичних рішень. Інформація охопить усі сфери соціальної діяльності. Інформаційне суспільство максимально реалізує гуманістичні принципи, ідеали, забезпечить виживання цивілізації, її подальший безпечний прогрес.

У 2006 р. В. Данильян підкреслював, що інформаційне суспільство забезпечує зміни відносин власності, товарно-грошових відносин, відносин вартості й інших атрибутів економіки; зростання освітнього, професійного, культурного рівня людини; перетворення людини економічної на людину творчу. Із розвитком інформаційно-комунікаційних технологій, зауважував дослідник, що зумовили принципово новий характер інформаційної взаємодії суспільства й держави, а також сприяли вдосконаленню демократичних процедур і створенню відкритої для діалогу з громадянами, прозорої вертикалі влади (проект електронного уряду), надзвичайно актуалізується питання ролі національної держави у формуванні й розвитку глобального інформаційного суспільства.

Становлення інформаційного суспільства має дві тенденції: з одного боку, взаємопроникнення культур,

зміна традиційних форм життя людини, насамперед у сфері повсякденності, а з іншого - стимулювання адаптаційних захисних механізмів культури перед загрозою глобальної уніфікації, що супроводжується "вибухом" етнічної та національної ідентичностей. Отже, глобалізаційні процеси, які відбуваються під впливом розвитку інформаційного суспільства, знижуючи, з одного боку, роль національних держав, з іншого - активізують етнічну ідентифікацію соціетальних груп і національну свідомість.

Окреме місце займають праці британських фахівців К. Вудворта, Д. Лайона, К. Мейя, Ф. Вебстера, Т. Хейворда, які презентують критичний підхід до проблеми. Особливо їх турбує те, що згадані напрями розвитку інформаційного суспільства неможливо оцінити як позитивні чи негативні, адже світ поки що спостерігає лише початкові прояви таких перетворень і неможливо уявити, який саме напрямок розвитку оберере суспільство.

Визначення реального стану функціонування інформаційного суспільства в Україні можливе шляхом дослідження громадської думки, оскільки саме вона є одним із основних методів вивчення суспільства й дає можливість у кількісних і якісних вимірах оцінити інформацію щодо процесів, які відбуваються в державі та в її первинних осередках - територіальних громадах. Це допомагає об'єктивно проаналізувати ситуацію в кожній громаді, оцінити реакцію населення на дії владних структур, політичних партій та інших громадських організацій.

Одним із важливих завдань управління є зменшення диспропорцій рівнів електронного розвитку територіальних громад дихотомії "місто - село". Його вирішення тісно пов'язане із завданням підвищення загального електронного розвитку.

Основне призначення оцінки електронного розвитку територіальних громад - надання інформації для ухвалення рішень. У жовтні 2009 р. обласною радою м. Чернівці спільно з громадською спілкою "Буковинська партнерська агенція" було проведено ряд досліджень інформаційно-комунікативного середовища органів місцевого самоврядування. У рамках реалізації цього дослідження фахівцями виявлено види послуг, якими хотіли б користуватися громадяни через Інтернет (див. таблицю 1).

Структура відповідей респондентів щодо визначення тих органів влади, послугами яких скористалося б опитане населення за допомогою Інтернету, засвідчує, що в контексті проблеми отримання адміністративних послуг у громадській думці простежується чітке розмежування органів державної влади та управління загальнодержавного рівня та органів влади регіонального й місцевого рівня.

100 % респондентів, які в разі існування можливості отримати адміністративні послуги за допомогою Інтернету мають наміри звернутися до органів державної влади за допомогою Інтернету, зорієнтовані на державні органи надання адміністративних послуг на місцях - податкову адміністрацію, пенсійний фонд, державні архіви тощо. Це засвідчує, що сьогодні в значній частині населення - як державних службовців і посадових осіб, так і представників бізнесу, громадських організацій і пересічних громадян - сформована

потенційна готовність до широкого використання технологій е-урядування саме на місцевому рівні, пов'язаному з розв'язанням повсякденних потреб - "життєвими епізодами".

занома з розв'язанням повсякденних потреб - "життєвими епізодами".

**Таблиця 1. - Послугами яких органів влади Ви користувалися б через Інтернет? [1]**

Варіанти відповідей	Частота відповіді (разів)	% до тих, що відповіли
1. Президент України	63	19,26
2. Верховна Рада України	70	21,40
3. Кабінет Міністрів України, центральні органи влади	99	30,27
4. Обласна державна адміністрація / обласна рада	231	70,6
5. Районна державна адміністрація / районна рада	251	76,75
6. Міська (селищна сільська) рада	243	74,31
7. Державні органи влади на місцях (податкова адміністрація, пенсійний та інші фонди, державні архіви, тощо)	327	100

*Примітка:* Разом 780. Відповіли 327 (41,92 %). Обиралася потрібна кількість відповідей

Те, що домінуючим мотивом інтерактивної взаємодії з органами державної влади місцевого рівня є саме задоволення потреби в адміністративних послугах, підтверджується тим, що серед вищих органів державної влади та управління респондентами 30,27 % надається Кабінету Міністрів України, інституту, пов'язаному як зі сферою публічної політики, так і зі сферою технологічного адміністрування соціально-економічними процесами.

Зважаючи на те, що елемент G2C у структурі електронного урядування утворюється поєднанням принципів орієнтації на громадянина як на споживача державних послуг та забезпечення прозорості надання цих послуг, можна було очікувати, що населення області розумітиме скорочення дистанції між органом влади та громадянином як чинник, що перешкоджає тиме корупції.

Результати дослідження виявили чітку корелятивну залежність між родом занять та характером відповіді на питання: чи сприяло б надання адміністративних послуг громадянам через Інтернет підвищенню прозорості влади, її підзвітності громадськості, зменшенню корупції та бюрократичної тяганини? Зокрема, серед тих, кому важко однозначно відповісти на поставлене питання, домінують пенсіонери (58,12 %); серед тих, хто вважає, що ситуація погіршилася б й ускладнилася, переважають працівники приватних підприємств (64,71 %); серед респондентів, які вважають, що механізми електронного урядування не змінять ситуації, переважають працівники бюджетної сфери (73,19 %); серед респондентів, які вважають, що ситуація покращилася б, але несуттєво, домінує група зайнятих у сфері державного управління та адміністрування (64,93 %); серед респондентів, які вважають, що Інтернет сприятиме подоланню корупції та підвищить прозорість діяльності органів місцевої влади та місцевого самоврядування переважають учні та студенти (43,17 %) [1].

Зафіксована структура відповідей респондентів ще раз підкреслює, що для зацікавлення ідеями електронного урядування в Україні ширших верств населення в контексті необхідності проблеми підвищення прозорості влади, її підзвітності громадськості, зменшенню корупції та бюрократичної тяганини, слід іти не шляхом надання кожним окремим адміністратив-

ним органом влади послуг в он-лайн режимі, а використовувати метод єдиного вікна, коли громадянин звертається в один, первинний для нього, державний орган, а весь подальший обмін документами й інформацією відбувається всередині системи державних органів без його участі й у чітко фіксований термін. Зокрема, може бути створено універсальні сайти обласного та загальнодержавного рівнів, за допомогою якого громадяни матимуть можливість вирішувати багато важливих питань, особливо таких, що передбачають взаємодію з двома чи більше органами влади чи адміністрації.

Вище ми вказували, що на отримання адміністративних послуг через Інтернет переважно зорієнтоване населення міста (78,47 % від тих, хто, можливо, скористається адміністративними послугами в режимі он-лайн), проте ця частина респондентів зонайменше підтримує потребу ухвалення спеціального Закону України про надання зверненням громадян, надісланим через Інтернет, офіційного характеру. На нашу думку, це пояснюється тим, що в Україні не завжди дотримуються норм Закону, а більш функціональними є підзаконні акти.

До того ж за відсутності конкретних цілей та індикаторів їхнього досягнення інформатизація перетворюється на довготривалий процес без кінцевого результату в контексті соціально-економічного розвитку, призводить до перевитрат обмежених фінансових ресурсів, у тому числі й коштів бюджету [6].

На нашу думку, реалізація проекту з розробки та впровадження е-урядування дала б можливість забезпечити позитивні зміни в роботі інститутів влади та життєдіяльності суспільства й людини, а саме:

- підвищити продуктивність праці та ефективність прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;
- збільшити ступінь розвитку інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури;
- сприяти відкритості інститутів влади та якості й доступності послуг за рахунок впровадження інформаційно-комунікаційних технологій;
- розширити можливості людини отримувати доступ до електронних ресурсів;
- підвищити рівень кваліфікації працівників інститутів влади;

- упровадити новітні інформаційні технології з метою подолання "електронної нерівності" в дихотомії "місто - село".

Порівняння світового та українського досвіду становлення е-урядування засвідчує, що Україна перебуває нині між першим та другим етапом, свідченням чого є те, що серед усіх ідей е-урядування в нашій країні найпоширенішою стала доволі функціональна ідея е-уряду, під яким зазвичай мають на увазі соціально відповідальну та інформаційно відкрити, з постійним зворотним зв'язком, систему державного управління. Згідно з останніми опублікованими даними E-Government Readiness Report, у 2007 р. Україна займала 89-те місце за рівнем готовності до формування електронного уряду та розвитку електронного урядування.

Е-урядування унаочнює потребу уряду вести постійний діалог із громадянами, реагувати на їхні пропозиції та запити, стимулюючи таким чином інтерес населення до політики та заохочуючи активні форми політичної участі. Для нього пріоритетним є підвищення постійної обізнаності громадян про діяльність органів державної влади та управління всіх рівнів, доступність державної інформації та її оперативна трансляція користувачам, підтримка та посилення зворотного зв'язку між владою та суспільством, пряма участь громадян у діяльності органів державної влади та управління, підтримка політичних процесів, спрямованих на розвиток та вдосконалення демократії участі.

На нашу думку, основними принципами, якими має керуватися Україна, розробляючи й упроваджуючи в систему адміністрування сучасні ІКТ, є принципи створення й функціонування інформаційної системи "Електронний уряд" та програми "Електронне урядування", яка має відображати процесуальні характеристики електронного адміністрування. Інформаційну систему "Електронний уряд", слід ґрунтувати на принципах системності, розвитку, сумісності, стандартизації та ефективності, які використовуються при проектуванні автоматизованих систем згідно з нормативними документами.

Результати дослідження засвідчили, що кожен із окреслених принципів потребує суттєвого інформаційного супроводу з боку інститутів влади та зацікавленого сегмента громадянського суспільства. Україна повинна адаптувати європейську модель узагальненої структури визначення рівня вдосконалення для електронних послуг. Слід урахувати, але не гіперболізувати європейський досвід у тій частині, що для таких послуг, як оформлення персональних документів, інформування поліції, оформлення посвідчень, інформування про зміну місця проживання й подання статистичних даних електронна комунікація між громадянином та відповідним органом влади не передбачена.

#### Висновки

Для оцінки реального потенціалу е-урядування в Україні та перспектив реалізації цієї ідеї, на нашу думку, додатково слід здійснити аналіз рівня розвитку телекомунікаційної інфраструктури та доступу до Інтер-

нету громадян країни, а також рівень розвитку людського капіталу, який визначає реальний попит на ресурси для автономної участі в процесах адміністрування.

Розвиток електронної інфраструктури управління передбачає значно більше, ніж елементарне механістичне створення системи сайтів органів державної влади різних рівнів, його метою є трансформація принципів взаємодії влади та громадянського суспільства, коли громадянин з об'єкта владно-управлінського впливу перетворюється на компетентного споживача послуг, що надаються корпусом державних та муніципальних службовців, і водночас стає повноправним учасником процесу ухвалення політичних рішень як на місцевому, регіональному, так і на загальнонаціональному рівні.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Аналітичний звіт за результатами соціологічного дослідження "Електронна" готовність територіальних громад Чернівецької області". - Чернівці, 2009. - 30 с.
2. Бабінова О. О. Розвиток місцевого самоврядування у контексті вдосконалення форм співпраці місцевої влади з населенням : світовий досвід / О. О. Бабінова // Стратегічні пріоритети. - 2007. - № 4 (5). - С. 150-156.
3. Закон України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Закон України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки" [Електронний ресурс]. - Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/L\\_doc2.nsf/link1/T070537.html](http://search.ligazakon.ua/L_doc2.nsf/link1/T070537.html).
5. Концепція розвитку охорони здоров'я : обговорення триває: [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.apteka.ua/archives>.
6. Луцишин П. В. Територіальна організація суспільства (основи теорії) / П. Луцишин, Д. Клімонт, Н. Луцишин. - Луцьк : Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2001. - 334 с.
7. Мельник А. Ф. Організаційно-економічний механізм розвитку територіального комплексу послуг / А. Ф. Мельник. - Тернопіль, 1997. - 254 с.
8. Рубцов В. П. Інформаційна діяльність у територіальній громаді / В. П. Рубцов. - К. : Інститут місцевої демократії, 2001. - 32 с.
9. Сучасні інформаційні технології та розвиток громад : зб. матеріалів Всеукраїнської конференції "Інформаційні технології та розвиток місцевого самоврядування" (15-17 грудня 2008 року). - Чернівці : Золоті литаври, 2008. - 95 с.
10. Шевчук Л. Т. Розміщення продуктивних сил / Л. Т. Шевчук. - Львів : Видав. центр ЛНУ ім. І. Франка, 2001. - 150 с.

© В. Унурян