

**Свобода інформації, прозорість,
електронне врядування:
погляд громадянського суспільства**

Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства (аналітичні доповіді, збірка перекладів документів)
/За ред. к.ю.н. А.В. Пазюка. - Київ: МГО "Прайвесі Юкрейн", 2004. - 206 с.

ISBN 966 8026-04-8

У виданні зібрано обрані тези виступів учасників міжнародної конференції "Свобода інформації, прозорість, електронне врядування: погляд громадянського суспільства", м. Київ, 15 червня 2004 р. Подається аналіз кращого світового досвіду впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в державне управління для посилення ролі громадськості в процесі формування державної політики та прийняття рішень, розглядаються перспективи та досліджуються проблеми розвитку відкритого інформаційного суспільства в Україні. До видання включено переклад міжнародно-правових стандартів у галузі електронного врядування та е-демократії.

Видання адресується спеціалістам у галузі інформатизації, інформаційного права, політичним діячам та широкій громадськості, небайдужій до проблем демократизації українського суспільства та покращення взаємодії громадянського суспільства з державним сектором, у тому числі, за допомогою ІКТ.

Видання здійснене за підтримки Міжнародного фонду "Відродження"

ISBN 966 8026-04-8

© МГО "Прайвесі Юкрейн", 2004

ЗМІСТ

Пазюк А.В. Е- демократія: від концепції до втілення. Кращий світовий досвід . . .5	
Вступ	5
Концепція е-демократії	6
Техніки е-участі	9
Висновки	23
Баранов А.А. Электронное управление: европейские рекомендации и украинские реалии.	27
Марусов А. Використання офіційних вебсайтів міським самоврядуванням України для взаємодії з різними цільовими групами: проблеми та перспективи	31
Дорошевич М. Соколова М. Обзор ведомственных сайтов Республики Беларусь, июнь 2004	47
Козюра І.В. Зарубіжний досвід використання інформаційних технологій у місце- вому самоврядуванні (канадський експеримент з Інтернет-голосування на муніципальних виборах)	53
Корнєєва Т.М. "Відкритість української влади як системний функціональний фе- номен у сфері управління".	55
Демкова М.С. Проблеми доступу до публічної інформації	57
Фігель М.В. Інформаційний запит - форма звернення за інформацією до органів державної влади.	61
Жукровський Я. Електронний доступ до публічних послуг	65
Галицький Я.В., Злобін Г.Г. Пропозиції щодо використання вільно поширювано- го програмного забезпечення у органах державної влади та місцевого самовряду- вання України	67
Баранов А.А. Преодоление цифрового неравенства - путь к построению информационного общества в Украине	73
Введение	73
1. Проблема цифрового неравенства в Украине	74
1.1. Неравенство в обществе	74
1.2. Цифровое неравенство	75
1.3. Актуальность проблемы цифрового неравенства для Украины	76
2. Пути и методы преодоления цифрового неравенства	77
2.1. Основные направления преодоления цифрового неравенства в Украине	77
2.2. Информатизация в Украине	78
2.3. Законодательное поле	80
2.4. Все должны иметь потенциальную возможность пользоваться компьютерными технологиями	83

2.5. Больше компьютерных услуг: хороших и разных	84
2.6. Создание системы электронных информационных ресурсов	86
2.7. Учитесь, учитесь и еще раз учитесь	87
2.8. Мотивация использования информационных компьютерных технологий	88
Выводы.	88

Ушаков А. Реальність впливу громадськості на прийняття рішень органами влади через систему електронного урядування: погляд української молоді	91
--	----

Додатки

Залучення громадян он-лайн для вироблення кращої політики. Огляд політики. Організація Економічного Співробітництва і Розвитку	95
--	----

Рекомендації з е-врядування. Комітет Міністрів Ради Європи (проект, 2003)	105
---	-----

Основоположні принципи розвитку й забезпечення загальнодоступної інформації, Поль Ухлір, ЮНЕСКО (проект, 2003)	127
--	-----

Інформація державного сектора - ключовий ресурс для Європи. Консультативний документ з інформації державного сектора в інформаційному суспільстві. Європейська Комісія, 1998.	159
---	-----

Постанова ЄК № 1049/2001 Європейського Парламенту та Ради від 30 травня 2001 року про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії.	197
---	-----

Е- демократія: від концепції до втілення. Кращий світовий досвід

Вступ

За останнє десятиріччя прогрес в розвитку інформаційно-комунікаційних технологій досяг видатних темпів. Важко зараз уявити, але менш ніж чверть століття тому вимагалось громіздке коштовне обладнання та дюжина фахівців для виконання робіт, що зараз виконуються звичайним школярем за допомогою калькулятора. Поява та стрімке поширення комп'ютерного та телекомунікаційного середовища на усі сфери людського життя викликало суттєві зміни в організації та функціонуванні суспільних інститутів та акторів (державного апарату, приватного бізнесу та громадського сектору).

В середині 90-х років двадцятого століття під впливом інформаційних технологій значних трансформацій зазнав приватний сектор, відкривши національні ринки для глобальної економіки. Посилення конкуренції в боротьбі за споживачів викликало необхідність змін в сфері керування приватним бізнесом (перехід від ієрархій до мереж), що згодом вплинуло й на державний сектор, підштовхуючи до трансформацій.

Сучасні ІКТ, і особливо Інтернет, докорінно змінив й організацію громадянського суспільства. Не зв'язані національними кордонами, необмежені часом чи територіальною відстанню у можливостях комунікацій індивіди створюють мережні спільноти, обмінюються інформацією один з одним та рештою частиною віртуального світу, інтерактивно взаємодіють, координуючи свою діяльність, та спільно впливають на суспільні інститути, що посилює демократичні засади суспільства [1].

Адміністративна реформа державного сектору, що вже відбулась або знаходиться в операційній фазі в більшості розвинутих країн світу, наслідуює запозичену у приватного сектора концепцію зосередження на потребах споживачів, а звідти урядування розглядається як процес надання громадянам "публічних (державних) послуг". Із впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в процес керування публічним сектором, розпочалась нова епоха, - **електронного врядування (е-врядування)**.

Що таке е-врядування? Для одних, це - просунутий механізм постачання управлінських послуг за допомогою ІКТ:

- "шлях, яким державні інституції використовують технології для застосування принципів державного управління і адміністрування функції управління" [2];
- "триваюча оптимізація постачання послуг, що складає участь і урядування, шляхом трансформування внутрішніх і зовнішніх відносин через технологію, Інтернет і нові медіа" [3].

Інші розглядають е-врядування також як напрямок покращення демократичності врядування через інтерактивну (більш відкриту і учасницьку форму) взаємодію з іншими суспільними акторами: "діяльність в он-лайн, що покращує доступ громадян до урядової інформації, послуг і порад для забезпечення участі громадян і задоволення процесом урядування" [4].

* **Пазюк Андрій Валерійович**, к.ю.н., керівник Інтернет-проекту "Права людини та Інтернет" <<http://internetrights.org.ua>>, співголова Інтернет-проекту "Е-урядник" <<http://www.e-uriadnik.org.ua>>.

Цікавими є дані соціологічних опитувань щодо оцінки "корисності" е-врядування громадянськістю. Згідно з даними одного такого дослідження, проведеного у 2001 році, громадянськість відносить до переваг е-уряду такі його характеристики:

- краща підзвітність суспільству (36%);
- більша доступність інформації (23%);
- покращення результативності і ефективності витрачання коштів (21%);
- більш зручні послуги (13%) [5].

Як видно, перші дві позиції мають чітку політичну спрямованість. Тобто громадянськість зацікавлена не тільки в покращенні ефективності і зручності "управлінських послуг" за допомогою ІКТ, а більшою мірою у використанні потенціалу е-врядування для створення *доданої соціальної вартості*, яка привноситься такими демократичними цінностями як підзвітність суспільству і доступність інформації. Саме цей підхід покладений в основу концепції **е-демократії**.

Концепція е-демократії

Відомий активіст і рушій концепції е-демократії, Стівен Кліфт дає для неї таке визначення: "Е-демократія означає використання інформаційних і комунікаційних технологій і стратегій демократичними акторами (урядами, обраними посадовцями, медіа, політичними організаціями, громадянами/виборцями) всередині політичних і управлінських процесів місцевих спільнот, націй та на міжнародному рівні. Для багатьох, е-демократія передбачає більшу та активнішу участь посилену Інтернетом, мобільними комунікаціями та іншими технологіями в сучасній представницькій демократії, так само як через більш учасницьку або пряму форму залучення громадян для вирішення суспільних питань" [6].

У загальноєвропейському дослідженні використання ІКТ для посилення демократії дається таке тлумачення: "Е-демократія складається з усіх електронних засобів комунікацій, що дозволяють/уможливлюють для громадян застосування зусиль для тримання керівників/політиків відповідальними за свої дії у сфері публічного життя. Залежно від аспектів демократії, що просуваються, е-демократія може використовувати різні технології для: 1) підвищення прозорості політичного процесу; 2) посилення прямого залучення і участі громадян; 3) удосконалення якості формування думки-позиції шляхом відкриття нового простору для інформації і обговорення" [7]. Цю триєдність аспектів демократії, забезпечуваних за допомогою специфічних способів і засобів, оснований на застосуванні ІКТ, можна представити у вигляді матриці.

Матриця е-технік і забезпечуваних аспектів демократії				
Е-ТЕХНІКИ		Забезпечувані аспекти		
		Підвищення прозорості	Підвищення участі	Підвищення обговорень
	Е-доступ	Х		
	Е-консультації		Х	
	Е-петиції		Х	
	Е-голосування		Х	
	Е-форуми			Х
Джерело: <i>Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe, Geneva & Florence, October 2003, p.45</i>				

Якщо для одних, е-демократія є ключовим елементом е-врядування, то інші вважають ці поняття перехресними, але не тотожними е-врядуванню. У дослідженні Енді Брека й Філа Нобла за назвою "Е-демократія навколо світу", це поняття вживається для позначення "використання Інтернету урядом, політичними партіями і правозахисними групами для постачання інформації, комунікацій, надання послуг чи підтримки участі для розвитку більш міцних дебатів серед громадян" [8]. Ці ж автори вважають, що "е-уряд включає інформацію, послуги і компонент участі, як правило, обмежуючись урядовими інституціями", а "використання Інтернет для реалізації е-демократії є більш широким за своєю суттю" [9].

З цього логічно випливають два запитання: чи змінюють ІКТ сутність демократії, чи створюється за допомогою ІКТ новий тип демократії?

На думку одних дослідників, ІКТ не можуть кардинально змінити сутність демократії, оскільки є лише інструментом в руках людей, які бажають або не бажають змін.

Піппа Норіс, авторка монографії "Цифровий розрив: залучення громадськості, інформаційна бідність та всесвітній Інтернет", аргументує, що оптимістичні прогнози про виникнення нової ери безпосередньої демократії посиленої ІКТ "попри свою привабливість ... є неможливими на практиці, як тільки ми зрозуміємо, хто залучається до е-політики". Вона також наголошує, що ІКТ можуть посилити активність лише тих, хто є активними, не досягаючи "незадіяних, апатичних та незацікавлених", тим самим поглиблюючи соціальне розмежування [10].

Аналогічних песимістичних поглядів додержується й парламентар Рег Алкок, впевнений, що "нові ІКТ будуть служити лише на посилення існуючих демократичних інститутів, але не змінять в разючий спосіб організацію процесу прийняття нормативних рішень в інституціях державного сектору" [11].

Дещо іншого погляду на можливість ІКТ сприяти демократизації суспільств додержуються Томас і Катя Райлі:

"... технологія є лише медіумом та рушієм нових та важливих тенденцій в суспільстві тією мірою, якою вони керуються новими ідеями, концептуальними конструкціями, що містять інновації та креативність. Технологія не є творцем змін, але простим засобом. Використання технологій, не зважаючи на форми, має результатом культурну революцію завдячуючи шляхам, яким люди їх пристосовують. Впровадження нових технологій може змінити шляхи організації та самоуправління суспільств, але вони ніколи не стануть рушієм ідей, а лише їх посилювачем" [12].

Проте, якщо розглядати е-демократію в більш широкому розумінні, яке виходить за рамки концепції е-врядування і включає до того ж горизонтальні зв'язки і взаємодію між суспільними акторами всередині громадянського суспільства, то структурні соціальні зміни спричинені ІКТ стають більш наочними, що дає підстави дослідникам стверджувати про появу (правильніше сказати, - творення) нового просунутого типу демократії з посиленими можливостями для участі в процесі формування політики та прийняття рішень.

Насамперед, йдеться про використання ІКТ для самоорганізації та залучення соціально незадіяних, територіально віддалених та обмежених у фізичних можливостях груп населення до участі в політичному процесі, тим самим долаючи соціальний й "цифровий" розрив. Це - віртуальні групи за інтересами, віртуальні спільноти е-громадянства, основані на електронних комунікаціях, що створюють "клімат" е-демократії. Вони є прикладом того, як ІКТ перетворюють людські цифрові мережі на потужні, ефективні форми соціальної організації.

На думку Стівена Кліфта: "Кожний сектор демократії в он-лайн робить свій внесок до е-демократії. Ґрунтуючись на тому, хто і що робить, ми повинні запитати себе: "Чого нам не вистачає?", і далі продовжує: "... е-демократія не є "річчю"

чи магічним одночасним заміщенням традиційної демократії. Коли різні сектори демократії приходять подивитись на своє місце в мозаїці е-демократії їм краще вживати заходів в сфері власної компетенції і не очікувати на великий план чи мега-проект, який все це зробить. Для створення повної картини, нам потрібно слідувати роботі наших власних мереж і підтримувати один одного, оскільки ми просуваємо й удосконалюємо е-демократію в цей час шляхом поглиблення проникнення інформаційних комунікаційних технологій в демократію" [13].

Хоча напевно, що технологічна культура створює не лише загальний "культурний фон" для перетворень в системі суспільних відносин, які уможливлюються та посилюються ІКТ-середовищем. Серед світових тенденцій розвитку е-урядування чітко окреслюється поступова трансформація владних стосунків.

Доведеним є факт, що разом із впровадженням ІКТ змінюється структура управління, значною мірою еволюціонують шляхи взаємодії держави з іншими суспільними акторами - бізнесом та громадянським суспільством. Перетворення вертикальної ієрархічної структури уряду на горизонтальну мереживу, перерозподіл влади (публічних функцій) - це ознаки змін, спричинених впровадженням ІКТ в урядування.

Світовий огляд ООН з питань е-урядування наголошує, що "...реструктуризація сектору е-урядування не може бути завершена без застосування ІКТ урядами для підтримки трансформації ієрархічних структур державного управління в мережні структури [14].

При цьому полегшується можливість безпосередньої участі громадян в політичному житті, впливу на процес формулювання політики й прийняття рішень. Це робить виклик традиційній представницькій демократії, основною засадою якої є делегування певних повноважень громадянами обраним представникам (наділення представницьким мандатом), які виконують посередницьку функцію, доносячи політичну волю електорату до уряду. За можливості безпосередньої участі в політичному процесі кожного громадянина, не зважаючи на територіальну віддаленість від урядового центру, обмежені соціальні чи фізичні можливості, посередники є зайвими. Це передвістя **учасницької мереживної демократії**.

Проте саме зараз з новими можливостями комунікації, запропонованими ІКТ, в політичному процесі хто має розподіляти знання з ким та як бути відкритим до обговорення. Чи повинні громадяни взаємодіяти між собою, в безпосередніх відносинах з державною адміністрацією, чи це повинен робити лише обраний представник? Чи повинні громадяни взаємодіяти між собою, а потім інформувати посередника (обраного представника), чи повинні вони напряму доносити нову інформацію до державних управлінців? "Будь що, що приносить більше суспільних цінностей" - такою повинна бути вірна відповідь. Проте вирішення цього питання не є легким... Якщо суспільство рухається у напрямку мережного суспільства, в якому вузли державного урядування, бізнесу та суспільства взагалі працюють в мережі та взаємодіють, державні урядники стануть частиною первинної соціалізації процесу створення політично корисних знань. Вони також будуть ділитися інформацією та знаннями за умовчанням в процесі політичної участі. Мережа набирає сили з усунення відокремлення. В мережному суспільстві спільні простори політичної участі повинні включати об'єкти та суб'єкти політичного процесу, або скоріше, повинні дозволяти всім виступати у ролі небайдужих громадян.

Джерело: Світова доповідь ООН з питань державного сектору 2003: "Е-уряд на перехресті".

Не вдаючись до дискусії щодо майбутнього представницької демократії, слід зазначити, що впровадження ІКТ у структуру взаємодії громадськості з владою створює додану соціальну вартість, уможливаючи та посилюючи безпосередню участь громадян у процесі творення політики. За влучним формулюванням Дональда Леніхана, "ІКТ можуть бути використані для **розширення публічного простору** шляхами, що сприятимуть просуванню консультацій і діалогу між громадянами та їх урядами. Через цей діалог громадяни та зацікавлені групи можуть виявляти свої погляди, пропонувати ідеї, виявляти розбіжності чи брати більш відверту участь у процесі прийняття рішень, тобто в урядуванні. Вони можуть зробити внесок - можливо дуже суттєвий - для збудження демократії і посилення легітимності уряду" [15].

Демократія довела свою екстраординарну життєвість та стійкість як форми врядування крізь століття людської історії. Те, що було менш постійним в її тривалій історії, так це техніка демократії - "специфічні механізми, що переводять її сутнісні принципи в щоденну практику голосування, представництва, прийняття рішень, впровадження та дотримання громадянами та урядниками, які змінилися значною мірою і, напевно, безповоротно" [16].

Саме в цьому розширеному публічному просторі реалізується потенціал е-участі громадськості за допомогою таких **технік е-участі**, як: **е-консультації, е-петиції, е-прийняття рішень**.

Техніки е-участі

Взаємодія між владою та громадськістю є важливим показником демократичності та легітимності врядування. Ця парадигма спирається на розуміння процесу управління як комунікації, вектори якої спрямовані не лише на внутрішню системну організацію процесу впорядкування діяльності державного апарату та регулятивного впливу на діяльність суб'єктів недержавного сектору, але й на горизонтальне поширення інформації, що перетинає кордони владної компетенції державних органів та спонукає до контакту з суспільно-громадськими інституціями та приватними організаціями, залучаючи до участі громадськість із недержавних (неприбуткового та приватного) секторів.

В цьому, неминуче проявляється діалектичне протиріччя, коли держава повинна поєднувати функцію "публічного керівника" розвитком усього суспільства з функцією однієї із сторін *соціального контракту* на засадах партнерського рівноправ'я з іншими акторами, такими як бізнес та громадянське суспільство. Зрозуміло, що ця партнерська рівність є як раз одним з тих чинників, що дає підстави для оцінювання легітимності врядування, відповідності інтересам розвитку суспільства та ефективності діяльності державного сектору.

• е-консультації

Одним з найпотужніших інструментів взаємодії між державою та громадянським суспільством є консультації. Якщо раніше, за відсутності можливостей інтерактивного діалогу між владою та громадськістю, для цього вимагались незрівнянно більші людські й фінансові ресурси, сьогодні завдячуючи сучасним інформаційно-комунікаційним технологіям процес громадських консультацій не так важко організувати й підтримувати. У той же час, такими ж проблемними залишаються питання визначення відповідного контексту/агенди консультацій та їх впорядкування в управлінські процеси на усіх етапах, під час визначення напрямків, постановки завдань, прийняття та впровадження рішень.

Поширеною в Європейському Союзі, Канаді, Австралії, Новій Зеландії є практика консультацій в **традиційний спосіб** шляхом оприлюднення проектів регуляторних актів, які відповідно до мети консультацій мають назви "білий" чи "зелений" документи. В першому виді документів ("білі") - окреслюються політичні (стратегічні) наміри уряду або пропозиції до впровадження цих намірів. "Зелені" - дискусійні документи, в яких пропонуються запитання та альтернативні варіанти відповідей (з інструкціями щодо участі в консультаціях) для цільових груп, які визначаються організаторами опитування, як правило урядом. В цих країнах традиційна практика консультацій була ефективно поширена на віртуальне середовище у формі електронної взаємодії державних органів і громадянства [17].

В Сполучених Штатах обов'язок проведення обговорень проектів регуляторних актів закріплений на законодавчому рівні в Законі про адміністративну процедуру [18], який проте залишає на розсуд державних інституцій визначитись з формами спілкування з громадськістю (за звичай, надається певний час для надсилання коментарів на проекти рішень).

Більш чітко організований процес консультацій у Великій Британії, що великою мірою пояснюється прискіпливою увагою до цього питання з боку діючого уряду. За словами прем'єр-міністра Тоні Блейера: "Ефективні консультації є ключовою частиною процесу формування політики. Людське бачення може допомогти у визначенні пріоритетів політичного розвитку і встановити щоденний розклад для покращення державних послуг. Але нам також потрібно зробити процес консультацій менш обтяжливим та більш зручним для людей, які до нього залучаються" [19].

Кодекс з проведення консультацій (2004 р.)

1. Консультуйтеся широко, впродовж усього процесу, надаючи не менше 12 тижнів для письмових консультацій, хоча б один раз за процес формування політики.
2. Чітко визначитись, що представляє собою ваша пропозиція, на кого вона матиме ефекти, які питання мають запитуватись та який має бути часовий розклад для відповідей.
3. Переконайтесь, що ваша консультація є чіткою, лаконічною та широкодоступною.
4. Надавайте підтвердження щодо отримання відповідей і як консультаційний процес вплинув на формування політики.
5. Спостерігайте за ефективністю підрозділів при проведенні консультації, включаючи використання призначених для консультації координаторів.
6. Забезпечте, що ваша консультація наслідує кращу практику регуляторної діяльності, включаючи оцінку регуляторного впливу, за необхідністю.

Джерело: *Code of Practice on Consultation 2004. - Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, <<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation/code.htm>>*

Консультації можна розглядати й відповідно до них ставитись як до елементу управлінської діяльності у вузькому розумінні, насамперед, як до процесу визначення необхідності та прогнозування наслідків регуляторної діяльності. За таким підходом, державний орган сам ініціює та проводить консультації, знову ж таки використовуючи вертикальні потоки інформації: від влади до громадянства і в зворотному напрямку за чітко визначеною схемою. При цьому, на державний орган покладається в повній мірі відповідальність за належну обґрунтованість та ко-

ректність питань, опцій для відповідей та визначення цільової аудиторії (респондентів) консультацій. Такий вид консультацій має здебільше форму опитування з усіма перевагами та вадами цього соціологічного інструменту (як правило, основний недолік - запрограмованість бажаних "правильних" відповідей у формулюванні запитань), що скоріше здатний допомогти виправдати вже прийняті рішення, аніж визначити реальні потреби та запропонувати політичні альтернативи.

Попри цю ваду, він може виявитись достатньо ефективним для розв'язання конкретних питань, що постають в процесі управлінської діяльності, за умови врахування поправки на його здатність бути використаним для маніпулювання громадською думкою (в демократичних умовах, за наявності підґрунтя для підозри на маніпуляцію, консультації обов'язково зустрінуть нещадну критику політичних опонентів діючої влади, а з цим й провал відповідних ініціатив).

Іншим, здається більш демократичним, типом консультацій є вивчення громадської думки з можливостями для інтерактивної участі громадян, тобто, коли пропонується не тільки обирати одну відповідь з запропонованих, а є можливість запропонувати свою унікальну відповідь та поставити альтернативні запитання для інших респондентів-учасників консультацій. Саме такі інтерактивні, а з цим й більш плюралістичні можливості надають для консультацій ІКТ, посилюючи можливості для широкого залучення громадян до обговорення урядової політики. Цілком вірно зазначають про це Колман і Гоїц, "методи залучення громадськості можуть визначатись як дорадчі, коли вони заохочують громадян ретельно вивчати, обговорювати та зважувати конкуруючі цінності і варіанти розвитку політики. Такі методи заохочують формування пріоритетів, аніж просте їх схвалення" [20].

Не випадково, що саме за цю мету ставиться реалізація проектів е-врядування в багатьох країнах світу. Наприклад, Конгрес США в Законі про е-врядування 2002 року визначив мету ухвалення цього акту таким чином: "сприяти використанню Інтернет та інших інформаційних технологій для забезпечення збільшення можливостей для участі громадян в урядуванні" [21].

В червні 2002 року, уряд Великої Британії поширив консультаційну доповідь "На службі демократії: консультаційний документ з питань е-демократії", в якій окреслив свою стратегію широкого залучення громадськості до формування політики та участі в демократичних процесах:

"Стратегія уряду щодо е-участі спрямовується на пошук шляхів, якими новітні технології можуть використовуватись в демократичному процесі для підтримання зв'язку політиків з громадськістю між виборами. Пропозиція домагається забезпечити збільшення можливостей для консультацій і діалогу між урядом та громадянами" [22].

Цей консультаційний документ заохочував коментарі й пропозиції на адресу уряду та пропонував варіанти участі в офф-лайн та он-лайн обговоренні.

Методи та форми залучення громадськості до консультацій в он-лайн різняться від країни до країни та всередині державного апарату управління, що пов'язано як з національними традиціями інформаційної та учасницької відкритості і доступності державних органів, знаннями й навичками як державних службовців, так і потенційних учасників консультацій, наявними технічними можливостями та багатьма іншими суб'єктивними та об'єктивними чинниками.

У будь-якому випадку, має існувати можливість вибору засобів для консультацій, який ґрунтується на знанні переваг та вад тих чи інших форм. Гарний огляд інструментів та поради для організації консультацій в он-лайн подається в одній з численних публікацій американського науковця й практика е-демократії Стівена Кліфта.

Інструменти консультацій в он-лайн:

- **Запитання й відповіді** - проста веб-сторінка, на якій подаються вибрані запитання від громадян з відповідями за підписом осіб уповноважених на прийняття рішень в організації

Приклади:

Дитячі запитання до уряду Флориди

<http://www.myflorida.com/eog/kidspage/Questions.htm>

Темники BBC - http://newsvote.bbc.co.uk/hi/english/talking_pointthose

- **Коментарі до документів/політики** - можливість надавати коментарі до розміщених в он-лайн статей чи документів, заохочувана з боку уряду (для більш ефективного використання потребується супроводження формальною інструкцією щодо участі в процесі е-консультацій)

Приклади:

Федеральна торгова комісія США: <http://www.ftc.gov/privacy/comments>

Дикторський стіл для зворотнього зв'язку ZDNet:

<http://www.zdnet.com/anchordesk>

Приклади електронного законотворення в США:

<http://www.statelocal.gov/rulemake.html>

Планування перевезень в Фінляндії з використанням "фабрики ідей":

<http://www.joukkoliikennekeskustelu.net>

- **Он-лайн секція для запитань запрошеним особам** - політики, урядники, експерти відповідають в он-лайн на запитання за визначеною темою у відповідний проміжок часу. Це може робитись у стилі інтерв'ю за участю помічника, який розміщує запитання громадян, або секційного інтерактивного обговорення між політиками та експертами

Приклади:

Столична рада міст-побратимів -

<http://www.metrocouncil.org/planning/SOR2001/SOR2001.htm>

Президентські он-лайн дебати "Web White & Blue" -

<http://www.webwhiteblue.org/rcd/>

Мерія м. Нотфілда: <http://www.northfield.org:81/cgi-bin/WebX?13@@.ee8ab5f>

- **Он-лайн конференції** - здебільше відтворення реальної конференції в он-лайн, яка триває в більшості випадків від 1 до 3 тижнів. Цей захід дозволяє віртуально зібрати учасників віддалених фізично один від одного.

Приклади:

Самміт шотландської молоді - <http://www.youthsummit.org.uk>

Міжнародна мережа з питань СНІД Світового Банку -

<http://www.iaen.org/conferences>

Семінар з біологічного розмаїття ETFRN -

<http://www.etfrn.org/etfrn/workshop/biodiversity>

Форум з питань розвитку Світового Банку -
<http://www.worldbank.org/devforum/ongoing.html> (багатомісячний підтримуваний обмін електронною поштою)
Politalk - державне фінансування стадіонів -
<http://www.politalk.com/topics/stadium>

- **Спільноти професійні/за інтересами** - використання он-лайн інструментів, зокрема, списків розсилки е-поштою, має прямий вплив на впровадження публічної політики і надає можливості неформальної комунікації між державними органами та ключовими акторами на постійній основі без часових обмежень для впливу на політику.

Приклади:

NSW Розбудовник Спільноти - <http://www.communitybuilders.nsw.gov.au>
Штат Вашингтон - <http://listserv.wa.gov>

- **Живий чат** - живий чат не повинен бути громіздким, немодерованим та балакливим святом. Розвинуті програмні засоби дозволяють взаємодіяти в реальному часі, навіть якщо інтенсивність діалогу обмежена. Більшість чатів використовують запитання та відповіді політиків чи кандидатів. Запорукою успіху є завоювання достатньо великої аудиторії в специфічний час. Елементи чату можуть використовуватись для доповнення асинхронних форумів. Використання чату для спілкування з молодістю аудиторією та у навчанні може мати власну цінність.

Приклади:

Чат "Європа" Європейської Комісії - <http://europa.eu.int/comm/chat>
Австралійський чат мера м. Мореленд -
<http://www.moreland.vic.gov.au/chat.htm>
"Вашингтон Пост" вживу он-лайн:
<http://www.washingtonpost.com/wp-srv/liveonline/politics.htm>

- **Мультимедійні події вживу** - уявіть доповідача чи навіть прес-конференцію, де ті, хто дивиться віддалено через Інтернет чи інтерактивне телебачення може подавати запитання, відповідати на опитування розміщені доповідачем, та мати доступ до допоміжного змісту та через кілька днів доступ до цифрових копій прес-релізів та текстів виступів в реальному часі.

Приклади:

Промова МакКейна на зібранні в Миннесоті -
<http://www.netbriefings.com/corporate/press/pr-20011207.html>
Проект Інтерактивного телебачення в Висконсині - <http://itv.wpt.org/examples>
Віртуальна конференція НАСА (присвячена Марсу) -
<http://quest.arc.nasa.gov/marsconf>

Більш інтерактивними можливостями для консультацій є:

Он-лайн опитування та дослідження - швидкі та зручні опитування в он-лайн, за звичай не наукові, є найбільш поширеним вступом для політичної взаємодії в он-лайн. Спробуйте умілі запитання, які полегшують людям вира-

ження своїх поглядів. Це не маленьке завдання. Після того, як дехто заповнить опитувальник, надайте йому лінки на більше інформації з цього питання та запросіть до свого он-лайн обговорення, де учасник зможе обґрунтувати свої відповіді для більш широкої публіки.

Приклади:

Issy, Французька громадська секція - результати зважуються на основі демографічних показників спільноти -

<http://www.issy.com/SousRub.cfm?Esp=1&rub=8&Srub=46&dossier=12>

Форми для коментарів - зробіть свої форми для коментарів інтелектуальними, корисними. Передбачте можливості для альтернативних відповідей та необмежений простір для коментарів. Створіть розшаровані інформаційні потоки, з тим, щоб відповідні коментарі спрямовувались безпосередньо до тих, хто може надати значиму відповідь. Включаючи вищих керівників до потоків запитань, ви можете покращити їх обізнаність щодо основних типів запитів, що надходять до установи.

Он-лайніві петиції/звернення - в багатьох місцях, люди мають юридичне право звертатися до свого уряду з петиціями. Хоча в Інтернет повно сайтів, що дозволяють громадян організовувати свої власні петиції, деякі уряди, як наприклад, Шотландії та Квінсленда (Австралія) спромоглися адаптувати це юридичне право до он-лайнового світу. Автентифікація є серйозною проблемою для офіційних петицій, що пов'язані з урядовим та парламентським процесом. Замість того, щоб автентифікувати ідентичність кожної особи, що поставила свій підпис в он-лайн, пропонується автентифікувати всю петицію цілком, шляхом верифікації наявності відповідної кількості людей, що вимагається для надання петиції чинності (перевіривши телефонні номери та адреси осіб, що підписались, для визначення достатності підписів від реальних осіб; шляхом контактування з представниками заявників для усунення спроб шахрайства).

Відкриті звернення в он-лайн - якщо громадські слухання в он-лайн представляють собою переведення реальних слухань в он-лайн середовище, сприйняття відкритих звернень (політичних заяв) в он-лайн - є першим кроком в напрямку інтеграції он-лайнової інтерактивності в традиційний процес слухань. Це може спрацювати в двох напрямках, - люди з віддалених місць можуть подавати інформаційні матеріали перед, під час чи після слухань для включення до стенограми слухань, та в зворотному напрямку - люди, що беруть участь в слуханнях, можуть поширювати електронні копії своїх презентацій та заяв для поширення в реальному часі в он-лайн.

Он-лайніві консультації з цільовими групами - консультації в он-лайн не повинні бути широко публічними для досягнення ефекту чи користі. Суттєві можливості існують для представницьких груп, що діють від імені більш широких кіл громадськості. Більш просунуті варіанти консультацій в он-лайн з цільовими групами можуть передбачати створення он-лайнових "громадянських журі" або втілення он-лайнових компонентів в діяльність існуючих в реальному житті журі.

Веб-форуми та списки електронної розсилки - що ви робите зі своєю аудиторією, коли ваш захід в он-лайн закінчився? Як ви можете розбудувати навички дискусій в он-лайн громадян? Зважте на можливість розміщення в он-лайн триваючих дискусій чи забезпечте лінки на відповідні зовнішні дискусійні он-лайн місця, де люди можуть продовжувати спілкування. Організація "суспільного надбання в он-лайн" є однією з моїх улюблених тем, що детально розглядається в моїх інших роботах на: <http://www.publicus.net>.

Джерело: Steven Clift *Online Consultations and Events - Top Ten Tips for Government and Civic Hosts v1.1*; <<http://www.publicus.net>>

Як справедливо зазначається в документі Організації Економічного Співробітництва й Розвитку за назвою "Залучення громадян он-лайн для вироблення кращої політики" (2003 р.), "Технологія - це засіб, а не саме вирішення. Щоб отримати якомога більше від ІКТ, потрібне інтегрування із традиційними "оф-лайновими" засобами доступу до інформації, консультації, а також участь суспільства в виробленні політики. Забезпечення інформацією он-лайн - важлива передумова залучення, але кількість - це ще не якість. Активне сприяння й компетентне регулювання - є ключем до ефективних он-лайнових консультацій. Перешкоди в активному залученні громадян до прийняття управлінських рішень носять культурний, організаційний та конституційний характер, а не технологічний. Подолання цих перешкод вимагатиме більших зусиль для підвищення обізнаності та спроможностей як урядів, так і громадян".

Отже, цей процес вимагає спільних узгоджених дій з обох сторін. Якими є погляди на цей процес громадянського суспільства? Чи співпадають позиції громадськості і уряду в питанні використання консультацій для посилення участі громадян в управлінні?

Наведемо такий приклад. Відповідно до аналізу більше ніж 1500 коментарів поданих під час обговорення близько двох дюжин проектів регуляторних актів Агентства з захисту навколишнього середовища США, американський науковець Кері Коглайнес дослідив, що участь громадян обмежилась - менше ніж 6% від усіх коментарів. Переважну більшість коментарів надала індустрія (корпорації) - 60%, коментарі службовців місцевих та вищих органів влади становили 25%²³. Тобто питання, що ставились для обговорення не викликали широкого інтересу серед громадськості для активної участі в процесі консультацій, а самі проведені консультації важко віднести до громадських у широкому розумінні.

Набагато цікавішою для громадян є участь в обговоренні питань місцевого розвитку, що може виступати сильним аргументом на користь впровадження інструментів е-демократії **на місцевому рівні**.

За даними дослідження проведеного британськими організаціями Socitm та IdeA у 2002 році виявилось, що е-демократичні ініціативи здійснювані в невеликих спільнотах мають більше шансів на успіх, ніж у великих. Як приклад, наводиться досвід міста Джесі в Італії, де розвиток громадянської мережі створив демократичний простір для обговорення та взаємодії між громадянством та урядом, і де велика кількість відвідувань веб-сайту та активна участь громадян у відкритих дебатах засвідчила успіх проекту [24].

Ще одним успішним прикладом впровадження інструментів е-демократії на місцевому рівні є голландський проект "Цифрове місто Хугевен" [25]. В цій місцевій ініціативі використовується три форми он-лайнових консультацій:

- 1) спілкування між громадянством та державними службовцями, в так званій, е-приймальні відповідно до встановленого розкладу у визначені години;
- 2) електронні дебати напередодні муніципальних виборів у 2002 році;
- 3) поточні дискусії в он-лайн для зареєстрованих учасників (за допомогою електронної пошти).

Суттєвий вплив на процес прийняття рішення на місцевому рівні мали консультації в он-лайн організовані в Центральному Бакинґемському шкільному окрузі з питання перегляду розподілу на райони в Пенсільванії. Більше 500 коментарів були отримані електронною поштою, що дало можливість виявити, де існують дійсні проблеми, що вимагають реагування. Разом з тим, були порушені й питання щодо відсутності публічного доступу до отриманих коментарів і як швидко відбудуться публічні слухання щодо врахування змін викликаних пропозиціями, отриманими під час е-консультацій [26].

Цікавим прикладом використання е-консультацій в більш широкому контексті участі в політичному процесі прийняття рішень на **регіональному рівні** є проект здійснюваний в графстві Північний Ютланд (Данія), здійснюваний через веб-сайт <www.nordpol.dk>. Запорукою його успіху стало залучення до участі в ньому громадськості на ранніх стадіях під час формулювання ідеї, розробки змісту й дизайну та при впровадженні. Веб-сайт розширив публічний простір для громадськості, посиливши можливості для користувачів ініціювати, а також взяти участь в існуючих дискусіях з урядовцями з питань організації управління та консультацій з суттєвих питань розвитку графства, як це передбачається законодавством Данії, яке регулює процедури проведення консультацій.

За оцінками експертів Організації Об'єднаних Націй найкращий досвід залучення громадян до консультацій в он-лайн на національному рівні демонструють Велика Британія та США, підходи яких до е-участі є концептуально відмінними [27].

Гостинне запрошення громадян скористатися інтерактивними можливостями взаємодії з владою Великої Британії через розділ "Простір громадян" урядового веб-порталу має чітко визначену мету, яка заохочує до спілкування: "Допоможіть створити політику уряду, взявши участь в консультаціях, та дізнайтеся, як управляють Великою Британією". Ці можливості включають: участь в неформальних обговореннях і урядових консультаціях з громадськістю, звернення з колективними петиціями, отримання новин та оновленої інформації електронною поштою за ключовим словом, розклад засідань і порядок денний роботи уряду, проекти політичних і регуляторних актів для завантаження й коментування та багато іншого, що цікавить громадськість в роботі уряду.

Організація е-консультацій урядом США має більш розгалужену структуру та практичну спрямованість на процес управління. Порівняно з Великою Британією американський портал FirstGov не виставляє бажання спілкування з громадськістю на перший план, проте функціонально дозволяє брати участь в консультаціях у відповідних розділах, що стосуються регуляторної діяльності та розгляду звернень громадян. Додаткові можливості для впливу на прийняття регуляторних рішень пропонує портал <Regulations.gov>. Попри ці відмінності у підходах, в дизайні порталів обох країн відчувається зосередженість на інтересах користувачів (як громадян та споживачів державних послуг), що дозволяє їм тримати світове лідерство в галузі е-участі.

Слід звичайно зупинитись не деяких практичних питаннях, пов'язаних з проведенням консультацій в он-лайн, що дозволить створити більш наближену до реальності картину використання цього інструменту е-демократії, а також врахувати відповідні чинники при розробці та втіленні на практиці проектів, що мають за мету

організацію е-консультацій або їх використання поряд з традиційними засобами залучення громадськості.

Надзвичайно цікавим в цьому контексті є досвід Естонії. Ідея підтримання постійного діалогу влади і громадянства за допомогою ІКТ втілена в структуру естонського інтерактивного проекту "ТОМ: Сьогодні вирішую Я".

Проект розпочав свою роботу за ініціативою прем'єр-міністра, сформульованою у 2000 році, для покращення впливу громадян на законодавчий процес. У схожій до процесу законотворення формі організоване й його функціонування: зареєстрований учасник вноситься на розгляд громадськості ідею, яка коментується впродовж 14 днів, доробляється за потребою ініціатором, виноситься на голосування, після схвалення простою більшістю голосів підписується електронними підписами прихильників пропозиції (як правило, не більше 5-10 осіб) і направляється до уряду для відповіді, яка протягом місяця оприлюднюється на цьому ж порталі. Однак одразу після офіційного оголошення про початок проекту в червні 2001 року, запроектований профіль е-участі громадськості змінився, - оскільки кожен учасник має право сам визначати тему, на обговорення почали ставитися питання, які на пряму не пов'язані з законотворенням і охоплюють багато щоденних соціально-економічних проблем естонців.

Станом на кінець 2003 року проект ТОМ мав близько 4000 зареєстрованих учасників і в середньому 80000 відвідувань щомісяця [28]. Попри ці доволі високі узагальнені показники участі, тенденція суттєвого зменшення активності учасників за минулі два роки реалізації проекту у порівнянні з ажіотажним попитом на його початку вимагає відповідного аналізу й реагування з боку адміністраторів проекту. Серед причин спадання активності виділяють наступні:

- управління проектом з боку уряду мало певне політичне забарвлення;
- політичні партії були виключені з процесу взаємодії;
- недостатньо ефективного реагування на пропозиції громадян з боку урядових структур (звичайною відповіддю службовців профільних міністерств було: "не можемо втілити пропозицію, бо для цього потрібне політичне рішення на вищому рівні");
- втрата довіри до дієвості проекту через низький відсоток впровадження направлених уряду пропозицій (лише 25 пропозицій з 450 направлених уряду тією чи іншою мірою почали втілюватись);
- недостатньо гнучкі правила участі у форумі, які б полегшували управління дискусією [29].

Майже з аналогічними чинниками стикається форум "THEMIS", який був спеціально спроектований для е-участі громадськості Естонії в ініціювання законопроектів [30]. Форум має близько 3000 зареєстрованих користувачів, однак не високий рівень впровадження прийнятих рішень послаблює активність учасників, оскільки зменшує відчуття учасниками власного внеску в процесі спільного творення політики.

При цьому звичайно слід враховувати, що такі та й аналогічні проекти з е-участі мають користь не тільки в тому, що формулюють та подають думки і пропозиції громадськості до влади і роблять процес прийняття рішень більш прозорим та легітимним, а створюють додану соціальну вартість у вигляді навчання й просвітництва широких кіл громадськості щодо процесу прийняття управлінських рішень, популяризації використання ІКТ в щоденному житті, а також залучення до більш активної участі в суспільному житті і процесі прийняття рішень. На підтримку останнього аргументу свідчить той факт, що участь користувачів згаданого естонського форуму не обмежувалась лише віртуальним обговоренням, а як

наслідок неприйняття окремих е-пропозицій Парламентом Естонії, були створені нові громадські організації для лобіювання відповідних законопроектів.

Серед практичних рекомендацій для покращення участі в цих он-лайнних консультаціях дослідники пропонують комбіноване використання як електронних, так і традиційних медіа для супроводження процесу консультацій (інформування про можливість участі, теми, що обговорюються, та результати обговорень), ліберальне модерування, чітко структуровані дискусійні теми, а також підтримка політичної культури обговорення [31].

До цього доречно також додати, що важливим для успішного використання е-консультацій є врахування дійсних потреб громадськості при визначенні тем, що обговорюватимуться, та прогнозування очікувань людей від участі в них. Відомий англійський вчений Стефан Колмен, аналізуючи результати десяти консультаційних експериментів в он-лайн, здійснених у Великій Британії, стверджує, що громадськість:

- 1) зацікавлена в політичних питаннях, які безпосередньо впливають на щоденне життя;
- 2) бажає бути вислуханою, але не обов'язково втягнутою в політичний процес;
- 3) відчуває, що досягти своїми коментарями політичну еліту важко;
- 4) розглядає себе "поза управлінським механізмом".

Він аргументує, що впровадження консультацій в он-лайн само собою не призведе до автоматичного покращення демократичності. Безперечно, що реалізація потенціалу ІКТ може посилити демократію, але за умови спрямування на досягнення взаємної відповідальності між державними органами та громадянським суспільством, яку дослідників влучно називає "відповідальність в двох напрямках" [32].

Керування процесом взаємодії покладає високі вимоги на уряд щодо належної організації процесу консультацій. У вищезгаданому документі Офісу е-Служби уряду Великої Британії вони зводяться до 7 головних вимог (див. вставку).

На службі демократії:

консультаційний документ з питань е-демократії (2002 р.).

Вимоги до проведення е-консультацій:

- 1) планування заходів, чіткій розклад (достатньо часу для розгляду і формулювання пропозицій на кожному етапі);
- 2) чітко визначено хто консультується, з якого питання, в якому часовому розкладі, з якою метою);
- 3) консультаційний документ має бути простим і зрозумілим наскільки можливо; повинно бути легко наскільки можливо для читача відповісти, вступити в контакт або зробити запит;
- 4) документи повинні бути широко доступні за допомогою електронних засобів і представлені у доступній формі адресованій для усіх зацікавлених груп та індивідів;
- 5) достатньо часу має бути відведено для оцінки відповідей від усіх зацікавлених груп (12 тижнів - звичайний період для консультацій);

- 6) відповіді повинні бути уважно і толерантно проаналізовані, а результати широко доступні з відповідним посиланням на висловлені зауваження і обґрунтування прийнятих рішень;
- 7) департаменти повинні здійснювати моніторинг і оцінювати консультації, призначаючи координаторів консультацій, які забезпечуватимуть поширення досвіду.

Джерело: *In the Service of Democracy, Consultation Paper of the Office of the e-Envoy;*
<<http://www.edemocracy.gov.uk>>

Проте зрозуміло, що без активної і щирої участі громадськості в е-консультаціях збудувати партнерські стосунки і налагодити дійову взаємодію з урядом не можливо. Для розбудови відкритого інформаційного суспільства потрібне усвідомлення громадськістю цілей розвитку, знання та широке використання технологій електронної демократії, у тому числі е-консультацій.

• е-петиції

Другим потенційно корисним засобом покращення участі громадян в процесі впливу на формування політики є електронні петиції (е-петиції). Як правило, для застосування цього засобу краще підходить Інтернет, завдячуючи якому громадськість і зацікавлені групи можуть ініціювати колективне звернення, зібрати групу його прихильників, які згодні підтримати його своїми підписами, та направити до відповідного державного органу або на адресу уряду.

Така форма комунікації між громадськістю й владою, в якій ставляться колективні вимоги до уряду, як правило має політичне забарвлення та викликає певний соціальний резонанс. Слід зазначити, що петиції можна розглядати як певну форму колективного вираження волі і впливу на інших суб'єктів суспільних відносин (наприклад, на політичних лідерів, представницькі організації), що є здатною виконувати функцію регулювання (*soft-law*). Потенціал такого виду публічного (саме публічного, а не державного) регулювання потребує окремого ґрунтовного дослідження. Зазначимо, лише, що як для будь-якого політичного процесу, для досягнення позитивного результату від використання цієї техніки, потрібна належна організація самого процесу: планування, правильний вибір часу й місця, способів залучення учасників, технічних засобів-посилювачів участі й врахування зовнішніх чинників. Завдячуючи ІКТ, цей процес звільняється від обмежень простором і часом, стає інтерактивним, зручнішим, та, врешті, ефективнішим...

Цікавий приклад використання петиційної форми протесту був використаний анти-глобалістськими силами напередодні Квебекського Самміту, що відбувся 20-22 квітня 2001 року. Як тільки стало відомо, що урядові заходи з безпеки передбачають спорудження захисних бар'єрів, опозиція була мобілізована автором петиції (Наомі Клейн) за назвою "Люди в клітці". Загалом нею було одержано близько 4000 повідомлень е-поштою від осіб, які повідомили про своє бажання підписатись. Після цього петиція була розміщена на веб-сайті "Рада канадців" (<www.canadians.org>) для підписання і направлена прем'єр-міністру [33].

Для того, щоб повною мірою використати демократичний потенціал е-петицій, вимагається конструювання та впровадження відповідних пристосувань в діючу інфраструктуру е-урядування. Знову ж таки, враховуючи та зосереджуючись на людських потребах та інтересах, щоб зробити процес е-участі в управлінні державними справами доступнішим та зручнішим для громадськості.

На національному урядовому рівні, яскравим прикладом впровадження в інфраструктуру е-уряду такої технології як е-петиції є приклад Уряду Великої Британії, який пропонує можливість направлення петиції безпосередньо на адресу прем'єр-міністра. Веб-сайт прем'єр-міністра із промовистою назвою "Будинок № 10 на Даунінг Стріт" приймає та відповідає на е-петиції, до того ж заохочує ініціаторів петицій створювати веб-сайти, на яких проводити агітацію за відповідні пропозиції. Станом на початок жовтня 2003 року на цьому веб-сайті було розміщено 14 петицій з різних питань, які варіювались від питання закриття місцевої школи (360 підписів, направлена 18 липня 2003р.), опозиції до акту про ліцензування "живої" музики (83440 підписів, направлена 25 червня 2003р.) до антивоєнних вимог щодо ситуації в Іраку (14479 підписів, направлена 11 березня 2003р.) [34].

Іншим прикладом офіційного застосування е-петицій є Шотландський Парламент, який спільно з організацією "Міжнародний центр теледемократії" (<<http://www.teledemocracy.org>>), розробив та впровадив операційну систему, що дозволяє офіційно ініціювати звернення громадян, збирати підписи і направляти їх до Парламенту в он-лайн. Серед здобутків цього проекту - ініціатива Світового Фонду охорони природи, яка зібрала під петицією на підтримку морських парків як частини національної паркової системи Шотландії 337 підписів.

Немаловажним чинником успіху цього інструменту демократії є відповідне організаційно-технічне забезпечення прийняття, обробки та відповідного реагування на е-звернення громадян. Наприклад, до Конгресу США в 2001 році було направлено 85,5 мільйонів електронних повідомлень через електронну пошту [35]. Неналежна організація процесу обробки е-звернень, запізнені, неадекватні чи малоцінні відповіді на такі звернення можуть стати факторами, що знижують демократичний потенціал електронних комунікацій між громадськістю та владою, призведуть до громадської апатії та відмови від цієї техніки.

Зрозуміло, що для використання цього інструменту демократії вимагається належне юридичне підґрунтя, яке легалізує таку форму комунікації між громадськістю та державними установами як петиція (колективне звернення). Попри те, що е-петиції є чи не найбільш "просунутою" технікою донесення власної думки громадянства до влади, на практиці можуть виникати труднощі юридичного характеру, насамперед, в процедурі збирання підписів. Особливо в тих країнах, де електронні підписи, а з ними й процедура автентифікації, ще не стали звичайними атрибутами суспільного життя (такою є переважна більшість країн світу), для підтвердження справжності волевиявлення учасників е-петицій вимагаються "традиційні" засоби верифікації (шляхом безпосереднього контакту з заявниками, перевірки адресних даних за допомогою довідкових служб тощо), що можуть застосовуватись в партнерстві з громадянським та приватним секторами.

• е- прийняття рішень

В учасницькій (непосередницькій) демократії, участь громадян в процесі прийняття рішень як правило здійснюється шляхом голосування. Багато прикладів прямого волевиявлення народу дає нам антична Греція, де вільні громадяни-городяни приймали чи не щоденну участь у вирішенні державних справ своїх міст-держав шляхом голосування на загальних зборах. Територіальна віддаленість значної частини громадськості від адміністративного центру була однією з причин появи представницької (посередницької) демократії. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології дозволяють подолати фізичні бар'єри для прямого донесення волі громадянства з тих чи інших питань суспільного розвитку.

Е-голосування є однією з технік покращення та посилення (кількісно та якісно) участі громадськості в процесі формування політики й прийняття рішень на усіх рівнях влади: місцевому, регіональному, національному. Системою електронного або Інтернет-голосування визнається *"виборча система, що використовує електронні бюлетені, які дозволяють виборцям передавати своє волевиявлення до уповноважених осіб виборчих дільниць через Інтернет"* [36]. Цей інструмент е-демократії спрямований на посилення демократичності й легітимності врядування через використання ІКТ для безпосереднього визначення волі виборців.

Саме цей аргумент покладений в обґрунтування пілотного проекту е-голосування на виборах до Європейського Парламенту у 2004 році. Пілотний проект надає можливість голосування в он-лайн в одному з регіонів в кожній країні. Такі регіони (з населенням від 50 до 100 тисяч осіб) повинні визначити кожна країна-член ЄС, що звичайно не позбавлятиме мешканців відповідних регіонів голосувати у традиційний спосіб. Цей проект є продовженням спроб, що здійснювались на національному рівні у Франції, Італії, Іспанії, Великій Британії, Данії та Голландії. Цікаво, що в Бельгії на виборах у 1999 році в е-голосуваннях взяло участь 48% населення.

Пілотний проект з е-голосування на виборах у 2004 році до Європейського Парламенту передбачає також розширену присутність суб'єктів виборчого процесу в Інтернет (кандидатів і політичних партій), а також політичні дебати і комунікації політиків з виборцями в он-лайн. Дослідники відзначають, що *"це надасть цінний досвід використання засобів е-демократії в європейському контексті і також сприятиме обговоренню, що не обмежиться кордонами"* [37].

Це не перша спроба використати е-голосування для вивчення думки громадськості на загальноєвропейському рівні. У 2003 році Фондом Андреаса Папандреу (м. Афіни) була реалізована ініціатива з е-голосування *"Голосуй за Європу, яку бажаєш ти"*, яка пропонувала європейцям 19 мовами скористатися віртуальним простором для участі в обговореннях, їх ініціювання, а також проголосувати в он-лайн щодо низки порушених питань. Для забезпечення прозорості та зворотного зв'язку усі результати обговорень та голосувань оприлюднювались, а підтримані на форумі пропозиції громадян були доведені до відома Ради Міністрів ЄС, Комісії та Європейського Парламенту.

Про зацікавленість громадськості у таких проектах е-участі свідчить достатньо високий рівень участі. Веб-сторінку відвідало 550.000 осіб і в голосуванні взяло участь 175.000 осіб (тобто кожний третій учасник). При цьому, в 65.000 е-голосів люди висловлювали свої власні ідеї щодо майбутнього об'єднаної Європи. Це демонструє, що люди бажають брати участь і потрібні нові творчі і інноваційні підходи для залучення громадськості.

Цим же Фондом в серпні-вересні 2002 року проводилось глобальне голосування з навколишнього середовища і сталого розвитку. На голосування було поставлено 35 запитань в чотирьох сферах. У ньому взяло участь 25164 користувача Інтернет з усього світу (175 країн з 12 регіонів світу) [38]. Це, зокрема, є свідченням появи такого феномену як глобальне е-громадянство.

Слід зазначити, що від країни до країни ключова мета впровадження е-голосування різниться. У Великій Британії визнають, що е-голосування не вирішує проблеми низької участі виборців у голосуваннях, проте надає додаткові зручні шляхи участі у виборчому процесі для громадян. Досвід Загальних виборів у 2001 році та пілотні проекти місцевих е-голосувань у 2000 і 2002 роках показують, що мешканці Великої Британії зацікавлені в експериментах з новими способами голосування [39].

Проте Сполучені Штати розглядають е-голосування як шлях до покращення участі громадськості у виборах. Саме такий критерій для оцінки ефективності відповідних проектів пропонується у федеральному дослідженні з питань інвестицій в е-врядування: "... ефективність реєстрації виборців в он-лайн може бути визначена відсотком зареєстрованих громадян, що мають право голосу; ефективність голосування в он-лайн - збільшенням відсотку виборців" [40].

Перше офіційне використання е-голосувань в США відбулось 11 березня 2000 року на первинних виборах Демократичної партії в Аризоні, на яких Ал Гор переміг Біла Бредлі (4 до 1). При цьому у виборах взяло участь вдвічі більше виборців, ніж на попередніх. Електронна система для е-голосування зазнала певних технічних проблем, таких як перевантаження телефонних ліній, старі браузері, що не витримували навантаження.

Проте дослідники відзначають, що основною перешкодою для е-голосування можуть бути не технічні труднощі, а можливість визнання виборів недійсними через те, що були створені нерівні умови для частини виборців, що не мали легкого доступу до Інтернет [41].

Ще одним з механізмів участі громадськості в прийнятті рішень є е-нормотворення (*e-rulemaking*), яке дозволяє громадянам впливати на процес ухвалення регуляторних актів. В цьому інструменті е-врядування поєднуються ключові елементи демократичного впливу на процес прийняття рішень, що притаманні е-консультаціям та е-голосуванню.

В Сполучених Штатах така можливість пропонується з січня 2003 року в рамках Федеральної ініціативи E-Gov для того, щоб "зробити легкою для громадян участь у демократичному і законодавчому процесі через удосконалення доступу до, і якості - нормотворення" [42]. Коли громадяни надсилають коментарі до регуляторних актів, федеральний орган повинно врахувати їх погляди та обґрунтувати регуляторну діяльність. Повні тексти усіх проектів актів та фінальні документи є відкритими для доступу і коментарів в он-лайн на веб-сайті <<http://www.regulations.gov>>, і його відвідувачі можуть направити коментарі до відповідного федерального агентства.

Дослідники виділяють низку завдань, які виконує механізм е-нормотворення:

- посилення демократичної легітимності. Це досягається через: 1) покращення розуміння громадськістю процесу нормотворення; 2) збільшення якості та кількості коментарів громадськості в процесі нормотворення; 3) додавання більшої інтерактивності процесу надсилання коментарів і покращення його широкого обговорення; 4) збільшення можливостей більш демократично підконтрольних інституцій, таких як Конгрес чи Президент, для нагляду за регуляторним процесом;
- вдосконалення рішень, що приймаються. Це розглядається як з точки зору оцінки впливу регуляторного акту на розв'язання регуляторних проблем, так і покращення фінансової ефективності регуляторної політики;
- зменшення адміністративних витрат. Використання ІКТ у регуляторному процесі дозволяє більш ефективно обробляти документи та поширювати їх між особами та інституціями, що приймають у ньому участь;
- посилення рівня дотримання встановлених правил. Для належного виконання встановлених правил вимагається їх чітке й однозначне розуміння. Вирішення цієї мети досягається як збільшеною доступністю роз'яснень, коментарів в он-лайн так і можливістю отримання більш докладних інструкцій для дотримання правил [43].

До цих переваг, які пропонуються застосуванням ІКТ в процесі нормотворення, слід також додати такі немаловажні чинники як загальне покращення рівня

взаємодії між державними органами та громадськістю, прозорості регуляторної діяльності і передбачуваності її наслідків для суб'єктів господарювання. З огляду на ці переваги, використання техніки е-нормотворення набуває все більшого значення не стільки як інструмент е-врядування, а як засіб учасницької е-демократії.

Висновки

На тлі розвинутого громадянського суспільства і за умови наявності здорової політичної конкуренції та відповідальності, здатність правлячої політичної сили ґрунтувати свою діяльність на основі інтересів електорату стає вирішальною умовою для стійкого політичного лідерства.

З погляду як громадянського суспільства, так і бізнес-спільноти взаємодія з владою та можливість ефективного впливу на політичні рішення є запорукою передбачуваності та сталості розвитку соціальних та економічних інститутів суспільства, що є вагомим суспільною цінністю.

Отже, така взаємодія здатна принести взаємну вигоду усім суспільним акторам, налаштованими на загальносуспільний розвиток. Е-демократія посилює можливості усіх сторін цього соціального контракту.

Посилання:

1. Див.: Пазюк А.В. Права людини та Інтернет. - К.: МГО Прайвесі Юкрейн, 2002. - 150 с.
2. Cathia Gilbert Riley, The Changing Role of the Citizen in the E-governance & E-democracy Equation, 2003, p.3.
3. Gartner Group, Key Issues in e-Government Strategy and Management, Research Notes, Key Issues, 23 May 2000 / Цит. за: Jeffrey W. Seifert, G. Matthew Bonham, The Transformative Potential of E-Government in Transitional Democracies.
4. United Nations, A Global Survey of E-government, 2002; <<http://www.unpan.org/egovernment2.asp>> / Цит. за: Cathia Gilbert Riley, The Changing Role of the Citizen in the E-governance & E-democracy Equation, 2003, p.24.
5. E-government: The Next American Revolution, The Council of Excellence in Government (<<http://www.excelgov.org>>), January 2001.
6. Steven Clift, E-Democracy Resources; <<http://www.publicus.net>>.
7. Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe, Geneva & Florence, October 2003, p.10.
8. Andy Brack, Phil Noble, E-Democracy around the World: A Survey for the Bertelsmann Foundation, Summer 2001 p.1.
9. Ibid.
10. Pippa Norris, Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide. New York: Cambridge University Press, 2001; Цит. за: Thomas B. Riley, Cathia Gilbert Riley. E-governance to E-democracy: Examining the Evolution, 2003, p.20.
11. Reg Alcock, промова на семінарі "Парламент та Е-участь", Оттава, 2001; Цит. за: Thomas B. Riley, Cathia Gilbert Riley. E-governance to E-democracy: Examining the Evolution, 2003, p.7.
12. Thomas B. Riley, Cathia Gilbert Riley. E-governance to E-democracy: Examining the Evolution, 2003, p.6.

13. Steven Clift The Future of E-Democracy - The 50 Year Plan.
14. Світовий огляд ООН "Е-уряд на перехресті", 2003
15. Donald G. Lenihan, Realigning Governance: From E-Government to E-Democracy, April 2002, p.28.
16. Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe, Geneva & Florence, October 2003, p.7.
17. Див.: проекти "Консультації для канадців":
<<http://www.consultingcanadians.gc.ca>>; "Візьми участь" в Новій Зеландії:
<<http://www.govt.nz/en/participate>>; "Е-демократичні консультації" в Великій Британії: <<http://www.e-democracy.gov.uk>>.
18. The Administrative Procedure Act (APA), 5 U.S.C. § 553.
19. Code of Practice on Consultation / Foreword by Tony Blair, the Prime Minister, January 2004. - Regulatory Impact Unit, Cabinet Office, <<http://www.cabinet-office.gov.uk/regulation/consultation/code.htm>>
20. Coleman, Goetze. Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation
21. E-Government Act of 2002, P.L. No. 107-347.
22. In the Service of Democracy, Consultation Paper of the Office of the e-Envoy; <<http://www.edemocracy.gov.uk>>
23. Cary Coglianese. The Internet and Public Participation in Rulemaking / Paper presented for conference on Democracy in the Digital Age, Yale Law School, April 4-6, 2003.
24. Socitm and IdeA, Local e-government now: a worldwide view, September 2002, p. 95 / Цит. за: Thomas B. Riley, Cathia Gilbert Riley. E-Governance to E-Democracy: Examining the Evolution / International Tracking Survey Report '03. - No 5. - Commonwealth Centre for E-Governance. - 2003; <<http://www.electronicgov.net>>.
25. <<http://www.hoogeveen.nl>>.
26. Steven Clift. The E-Democracy E-Book: Democracy is Online 2.0; <<http://www.publicus.net>>.
27. Світовий огляд ООН "Е-уряд на перехресті", 2003р.
28. Ці дані виглядають більш вражаюче, якщо взяти до уваги, що населення Естонії становить близько 1,4 млн. осіб.
29. Liia Hanni. Использование информационной и коммуникационной технологии для развития демократии: э-демократия / Лекция для участников учебного курса по электронному правительству, Академия Электронного Управления, Таллинн, 3.04.2004 г.
30. <<http://www.lc.ee/themis/>>
31. Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe, Geneva & Florence, October 2003
32. Crossing Boundaries Conference, May 7, 2003; <<http://www.crossingboundaries.ca>>
33. MacKinnon, Mark (2001) "Police-building petition comes to life on Internet", The Globe and Mail, 12 April, p. A12. Цит. за: Sanford Borins. On the frontiers of electronic governance: a report on the United States and Canada.
34. Evaluation of the Use of New Technologies in Order to Facilitate Democracy in Europe. E-democratizing the Parliaments and Parties of Europe, Geneva & Florence, October 2003, p.49
35. Digital Town Hall, Pew Internet and American Life Project, 2002.

36. C. Bouras, N. Katris, V. Triantafillou. An electronic voting service to support decision-making in local government / *Telematics and Informatics*, 20 (2003), p. 257.
37. Mats Engstrom, *Rebooting Europe: Digital Deliberation and European Democracy*.
38. Thomas B. Riley, Report on E-democracy Seminar, February 12-13, 2004, Brussels.
39. In the service of democracy a consultation paper on a policy for electronic democracy, Office of the e-Envoy, Cabinet Office, London, 2002.
40. High Payoff in Electronic Government. Measuring the Return on E-Government Investments / Intergovernmental Advisory Board, Federation of Government Information Processing Councils, Washington, 2003
41. <<http://usinfo.state.gov/topical/rights/democracy/inetvot110701.pdf>>
42. Supra note 40.
43. Cary Coglianese. *E-Rulemaking: Information Technology and the Regulatory Process*. Regulatory Policy Program Working Paper RPP-2004-02 Cambridge, MA: Center for Business and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2004.

Электронное управление: европейские рекомендации и украинские реалии

Комитет Министров Совета Европы подготовил проект рекомендаций по организации э-управления. Основной лейтмотив этих рекомендаций - это максимальное использование возможностей ИКТ для укрепления демократии и улучшения отношений между государственной властью и всеми субъектами гражданского общества. При этом под государственной властью понимаются все ее звенья: начиная с центральной власти и заканчивая местными органами самоуправления. В рекомендациях сформулировано 10 принципов внедрения и использования - управления в национальных государствах, которые входят в Евросоюз. Несомненно, мы можем пойти своим путем, как это часто делаем, а можем и прислушаться к этим рекомендациям. Тем более, что рекомендации, подготовленные на основе изучения опыта национальных стратегий построения е-правительств различных стран, результатов многочисленных исследований, предназначены для распространения позитивных положительных примеров.

С этой точки зрения, представляется интересным сравнительный анализ предложенных принципов и ситуации, которая сложилась в Украине. Некоторые из изложенных в рекомендациях принципов очевидны, поскольку являются естественным выводом из практической работы, другие же носят более сложный характер, учитывая возможные социальные последствия внедрения или не внедрения ИКТ технологий.

Первый принцип - вовлечение в э-управление все звенья государственной власти. В Украине информатизация декларативно внедряется как на центральном уровне, так на региональном и местном уровне. Свидетельством тому является Национальная программа информатизации (НПИ), которая имеет в качестве своих составляющих как отраслевые, так и региональные программы информатизации. Однако, реально региональная составляющая НПИ существенно отстает от реальных потребностей. Кроме того, в целом НПИ нуждается в существенной коррекции, с точки зрения, обеспечения нужд субъектов общества, прежде всего бизнеса и граждан современными е-услугами со стороны государственной власти.

Содержанием второго принципа является широкое обеспечение е-демократии. Очевидно, это один из фундаментальных, системообразующих принципов э-управления. Для Украины он означает необходимость пересмотра парадигмы государственного, административного управления. Необходимо переходить к такой модели государственного управления, которая отвечала бы формуле - государственный аппарат нанимается для выполнения определенной работы в интересах всего общества, каждого его члена. А в современных условиях это возможно сделать только за счет широкого использования ИКТ, т. е. широкого внедрения е-управления. При этом процесс внедрения е-управления не сводится только к технократическим моментам. Для реального внедрения э-управления в Украине необходимо проведение действительно эффективной административной реформы для того, чтобы государственный аппарат смог работать как в интересах каждого гражданина, так и с каждым гражданином, чтобы его действия были про-

* **Баранов Александр Андреевич**, начальник управления связи, телекоммуникаций и информатизации КМДА, к. т. н., baa@cti.kmda.gov.ua

зрачными и гласными, чтобы мнение граждан, сообществ учитывалось при принятии решений.

Основу всего процесса внедрения э-управления описывает третий принцип - качество услуг органов государственной власти. Прежде всего, речь идет об определении полнофункциональной системы е-услуг, перечень и содержание которых должны определяться в диалоге с бизнесом и гражданами. Этот процесс должен носить эволюционный и непрерывный характер. Только почувствовав вкус к потреблению е-услуг граждане начнут инициативно формулировать требования как к номенклатуре услуг, так и к их качеству. Начав предоставлять е-услуги и поняв их эффективность для своей работы, чиновники станут активно их пропагандировать. В этом смысле мы находимся в самом начале пути. Практически во всех случаях появления е-услуг в нашей стране это происходит под влиянием административного давления некоторых "продвинутых" руководителей. Необходима системная, масштабная работа, которая позволила бы понять преимущества и выгоды э-управления, как потенциальным потребителям е-услуг и тем, кто их будет предоставлять, так обществу, в целом, и государству. Эта работа должна базироваться на классических маркетинговых методах и подходах.

Доступность к е-услугам государственных органов - четвертый принцип. Основное содержание работ по обеспечению этого принципа носит технологический характер. Прежде всего, в Украине необходимо обеспечить широкое развитие современной телекоммуникационной сети, обеспечивающей возможность повсеместного скоростного доступа к Интернету. При этом речь идет об обеспечении потенциальной возможности доступа к Интернету каждого жителя нашей страны, каждой структуры государственных органов. С учетом, реального цифрового неравенства, которое имеет место у нас, необходимо предпринять и организационные шаги по организации пунктов коллективного доступа к Интернет-технологиям. При известных условиях взаимодействия с ВАТ "Укртелеком", Укрпочтой, компьютерными клубами такие пункты коллективного доступа можно было бы организовать на их базе. С учетом реализации государственной программы по компьютеризации сельских школ желательно было изыскать возможности организации пунктов коллективного доступа и на базе этих школ. На государственном уровне необходимо иметь программу создания пунктов коллективного доступа к компьютерам, к компьютерным технологиям, к интернету, которая предусматривала бы использование всего арсенала методов и средств стимулирования начиная от административных и заканчивая налоговыми.

Пятый принцип - это всеобщая компьютерная грамотность. Для старшего поколения необходимо в стране организовывать компьютерный всеобуч. А молодежь в мир информационных технологий необходимо вовлекать со школьной скамьи. И не сводить это только к урокам информатики. Преподавание всех школьных предметов должно базироваться на максимальном использовании информационных мультимедийных технологий. При этом условии качество усвоения знаний, степень индивидуализации обучения возрастает многократно. Сочетание нашей достаточно хорошей системы среднего образования и информационных технологий должно дать новый качественный скачок в процессе освоения компьютерными знаниями.

Основа предоставления е-услуг государственными органами - их широкая информатизация - содержание шестого принципа. Это рекомендуется делать на основе соответствующей общегосударственной стратегии. Во многих странах имеется документ самого высокого уровня, которым определяется национальная политика построения информационного общества, и в частности э-управления. При

этом построение информационного общества однозначно понимается как повышение конкурентоспособности всей страны, улучшение качества жизни населения, возможность увеличения темпов развития и перехода на передовые экономические, торговые, технологические позиции.

В нашей стране проблемам информатизации государственных органов на политическом уровне уделяется достаточно внимания. Напомним о том, что в 1998 года в Украине были приняты законы Украины "О концепции Национальной программы информатизации", "О Национальной программе информатизации", затем были изданы многочисленные соответствующие законы, указы Президента, постановления КМУ. Однако существует определенный разрыв между политической волей и ее имплементацией. Необходимы более действенные меры для осуществления реальной информатизации государственных органов, потому что электронное правительство только тогда будет реально функционировать, когда будут компьютеризированы все управленческие процессы в органах государственной власти, созданы компьютерные системы, способные поддерживать все функции межведомственного взаимодействия этих органов с населением и бизнесовыми структурами.

С целью обеспечения большей эффективности и динамичности внедрения э-управления необходимо наличие в нашей стране единого координирующего центра с большим политическим влиянием.

Несомненно, что в условиях концентрации сведений о гражданах, бизнесовых структурах в определенных базах и банках данных государственных органов, существенно возникают риски несанкционированного и противоправного использования накопленной информации. Поэтому следование седьмому принципу - обеспечению информационной безопасности, позволить свести к минимуму эти риски. Необходимо с этой целью принять соответствующую нормативную базу и реально внедрить системы технической защиты информации, с целью обеспечения строгой регламентации доступа и использования сведений о гражданах и юридических лицах.

Восьмой принцип - прозрачность, гласность, сравнимость. Процесс внедрения э-управления не является вещью в себе. Необходимо, чтобы идея овладевала массами, необходима разъяснительная и пропагандистская работа, как среди населения, так и среди чиновников. Особо важно распространение положительного опыта, накопленного в разных ведомствах, разных регионах страны. Несомненно, интересен также и международный опыт. Все это позволит достаточно достоверно оценивать проделанную работу и вносить необходимые коррективы.

Единые технические стандарты и регламенты - девятый принцип. Поскольку техническая и технологическая база э-управления является системой массового обслуживания, то к ней выдвигаются специфические требования. Прежде всего это стабильность и устойчивость в работе, простота пользования, совместимость с о многими информационными компьютерными системами, открытость, масштабируемость, тиражируемость и т.п. Для компьютерных систем, обеспечивающих э-управление, должны быть максимально использованы стандартные решения, стандартные формы и форматы, протоколы.

Взаимодействие и непрерывность предоставления е-услуг - десятый принцип. Субъектом потребления правительственных е-услуг являются гражданин и юридические лица. А субъекты, предоставляющие эти услуги - это центральные, региональные и местные органы государственной власти. Только при эффективном взаимодействии органов государственной власти всех уровней возможно создание полнофункциональной системы э-управления в стране, несомненно,

при наличии определенной координирующей роли центральных органов власти. Зачастую, конкретная е-услуга может быть получена лишь при условии интеграции усилий нескольких государственных органов власти как центральных, так и региональных. Поэтому, реализации принципа непрерывности получения е-услуги (или иными словами, получение услуги из одного окошка) требует высокой координации усилий государственных органов власти всех уровне по созданию э-управления.

Таким образом, решение проблемы создания системы э-управления требует масштабной и кропотливой повседневной работы достаточно большого количества специалистов, чиновников, представителей гражданского общества. У нашей страны есть потенциальные возможности решить эту проблему. И есть шанс стать в один ряд с развитыми государствами.

Використання офіційних вебсайтів міським самоврядуванням України для взаємодії з різними цільовими групами: проблеми та перспективи

Використання офіційних вебсайтів міським самоврядуванням України для взаємодії з різними цільовими групами: проблеми та перспективи

Серед сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, офіційний вебсайт органа міського самоврядування є найважливішим інструментом взаємодії міського самоврядування з громадянами, бізнесом, мас медіа, іншими цільовими групами. Його належне використання дозволяє суттєво підвищити ефективність та результативність різноманітних напрямків діяльності органу міського самоврядування - починаючи з надання доступу до інформації, маркетингу місцевої громади та закінчуючи наданням послуг городянам та бізнесу. Вебсайт є також ефективним засобом демократизації управління місцевої громади завдяки значному спрощенню доступу до публічної інформації, можливостям забезпечення зворотнього зв'язку з громадою та залучення її членів до обговорення актуальних проблем міста, виробки необхідних заходів для їх вирішення.

Впровадження та використання цього засобу в діяльність міського самоврядування визначається низкою політичних, фінансових, організаційних та інших факторів. Серед перших слід виокремити наявність державної політики щодо розвитку електронного управління в місцевому самоврядуванні, а також адекватність відповідних програм самих органів самоврядування. Організаційні фактори стосуються рівня впровадження ІКІ в процеси роботи місцевої влади, а також реорганізації цих процесів задля ефективного опанування потенціалом ІКТ. Потреба (попит) суспільства в нових каналах взаємодії з місцевою владою також справляє вплив на ефективність використання офіційних вебсайтів міської влади.

Влітку 2003 року Агентство інформаційного розвитку (Київ) розпочало дослідження¹, що спрямоване на з'ясування сучасного стану використання вебсайтів для взаємодії з громадянами, іншими цільовими групами, оцінку рівня впровадження ІКТ в роботу міського самоврядування та визначення факторів, що впливають на ці процеси. Належна увага приділялася ідентифікації проблем розвитку електронного урядування на місцевому рівні та напрямків перспективної діяльності, спрямованої на їх подолання. Стратегічним завданням дослідження було закладення основи для регулярного моніторингу розвитку ел.урядування в міському самоврядуванні, з використанням офіційних вебсайтів міської влади як його індикаторів².

Основними методами досягнення вказаних цілей та завдань стали 1) проведення влітку-восени 2003 року опитування службовців міських рад \ виконкомів, що мають офіційні сайти, за стандартною анкетною та 2) аналіз змісту, інтерактивних можливостей та послуг, що надаються на офіційних сайтах міського самоврядування.

*** Андрей Марусов**

Співголова Інтернет-проекту "Е-Урядник" (www.e-uriadnik.org.ua)

Директор Агентства інформаційного розвитку (marusov@ukr.net)

¹ Дослідження було започатковано за грантової підтримки Інституту Відкритого Суспільства (Будапешт) та організаційної підтримки Асоціації міст та громад України. Автор вдячний за допомогу Олександру Пономаренку, секретарю Координаційної ради з питань інформатизації Асоціації

² Оновлення даних буде доступним на вебсайті "Е-Урядник" www.e-uriadnik.org.ua

В першому дослідженні наголос робився на рівні впровадження ІКТ в роботу самоврядування, організаційні аспекти використання вебсайтів тощо. Стандартна анкета була надіслана електронною поштою в 28 органів міського самоврядування, про вебсайти яких було відомо автору. Відповіді було отримано з 19 міст (з них 9 - обласні центри). Основу виборки склали безпосередні виконавці: директора або заступники директорів комунальних підприємств з ІКТ, завідувачі або головні спеціалісти відділів інформаційно-комп'ютерного забезпечення, автоматизації тощо міськвиконкому, головні спеціалісти відділу ІТ та зв'язків з громадськістю, секретар виконкому, заступник міського голови...

З одного боку, така виборка дозволяє говорити про надійність отриманих фактичних даних. З іншого, оскільки ця група безпосередньо стикається з проблемами впровадження ІКТ, їхня думка щодо цих проблем, оцінка пріоритетів розвитку електронного урядування на місцевому рівні може бути більш адекватною, ніж заяви представників політичного рівня.

1. Рівень розповсюдженості офіційних веб-представництв органів міського самоврядування

На кінець лютого 2004 року вдалося ідентифікувати 42 активно діючих офіційних вебсайта органів міського самоврядування. Це означає, що близько 10% органів міського самоврядування України мають власне веб-представництво.

Найстарішим серед вебсайтів є сайт Львівської мерії www.city-adm.lviv.ua: він був утворений в 1997 році. П'ять вебсайтів було утворено в 1998-1999 роках: нікопольський (1998), краматорський, рівенський, тернопільський, хмельницький (1999). В 2000 році власні сайти відкрили органи самоврядування Бердянська, Кривого Рогу, Луцька та Чернівців, в 2001 - Ужгорода, Комсомольська Полтавської області та Каменець-Подільського, в 2002 році - Борисполя, Чугуєва, Прилук та Новодністровська Чернівецької області. Нарешті, в 2003 році з'явилися сайти міського самоврядування Донецька (18 березня; міського голови), Калуша (березень), Вінниці (червень), Люботина Харківської області (квітень), Олександрії (серпень), Одеси (вересень) та Миколаєва (січень 2003).

Таблиця 1. Розповсюдженість офіційних вебсайтів органів міського самоврядування та чисельність населення міст

Групи	Кількість міст	% сайтів, що мають сайти	Міста
< 25 тис.	262	0,00	Новодністровськ, Люботин
25-50 тис.	81	5%	Володимир-Волинський, Славутич, Самбір, Чугуєв
50-100 тис.	57	11%	Бровари, Бориспіль, Іллічівськ, Комсомольськ, Прилуки, Калуш
100-250 тис.	19	58%	Луцьк, Нікополь, Краматорськ, Ужгород, Бердянськ, Алчевськ, Рівне, Тернопіль, Кам'янець-Подільський, Красний Луч, Олександрія
250-500 тис.	18	56%	Вінниця, Черкаси, Макіївка, Івано-Франківськ, Кіровоград, Херсон, Хмельницький, Чернігів, Чернівці, Севастополь
500-1000 тис.	4	100%	Кривий Ріг, Запоріжжя, Львів, Миколаїв
> 1000 тис.	5	100%	Одеса, Київ, Харків, Донецьк, Дніпропетровськ

Як правило, чим більше місто, тим вірогідніше, що орган самоврядування матиме власний вебсайт, про що свідчать дані Таблиці 1.

Слід відмітити, що частина сайтів утворювалися під певним впливом або в результаті міжнародних проектів щодо міського самоврядування, які впроваджувалися (або впроваджуються) в тому чи іншому місті. Авторіві відомо про такі проекти в Чугуєві, Комсомольську та Славутичі (в останніх двох проекти профінансовано Міжнародним Фондом "Відродження"), Тернополі.

Майже половина вебсайтів (48% або 9) були утворені відповідним підрозділом міськвиконкому \ міськради (в двох випадках - з залученням приватних осіб). В чотирьох містах, обласних центрах, - міським комунальним підприємством з комп'ютеризації, інформаційних технологій.

Лише в Луцьку та Вінниці офіційний вебсайт було створено приватною компанією, що займається веб-дизайном, програмуванням тощо (для відбору виконавця проводився тендер).

В одному великому індустріальному місті вебсайт було створено приватною особою - достатньо досвідченим веб-дизайнером.

Показово, що в чотирьох порівняно невеличких містах (20%) перші версії сайтів утворювалися завдяки "голому ентузіазму" та особистим зв'язкам службовців виконкому: "приватною особою веб-дизайнером, керівником та членами міської Робочої групи стратегічного планування", секретарем виконкому, службовцем приватної організації, студентами місцевого інженерного вузу (в якості дипломного проекту). Втім, показово, що в останньому випадку більш розвинена версія сайту розроблялася вже приватною компанією.

2. Рівень впровадження ІКТ в робочі процеси органів міського самоврядування залишався на початковому рівні.

Хоча комп'ютери вже стали невід'ємним елементом роботи міського самоврядування (63% опитаних заявили, що ПК є в кожному підрозділі), втім, доступ до електронної пошти та Інтернету є далеким від того, щоб бути рутинним явищем серед службовців міськради \ міськвиконкому. Доступ до електронної пошти є більш поширеним, ніж доступ до Інтернет.

В середньому, розповсюдженість ПК, доступу до ел.пошти та Інтернету вище в великих міських центрах, але прямої залежності між доступом підрозділів до ІКТ та розміром, статусом чи рівнем економічного розвитку міст в вибірковій сукупності не існує. Наприклад, лише 1-2 підрозділи мали доступ до ел.пошти в 2 облцентрах та достатньо великому місті обласного підпорядкування.

Кожний підрозділ мав доступ до Інтернет лише в одному місті - Львові. Лише 1-2 підрозділи мали доступ до Інтернет в тих самих містах, які мали низький рівень доступу своїх службовців до ел.пошти. Слід відмітити, що мова йде про центри областей переважно сільськогосподарської орієнтації, з низьким розвитком промисловості, якщо їх порівнювати з потужними індустріальними центрами Лівобережної України.

Не викликає подиву, що тренінги для працівників міськвиконкомів з використання програм Microsoft Office та Інтернет проводилися (проводяться) лише в 58% та 42% міст, відповідно.

Треба відмітити ймовірність такої ситуації, коли в значній частині міст без тренінгів певна підготовка працівників виконкому з оволодіння ІКТ здійснюється. Як вказав один респондент з малого міста (в якому тренінгів ні з Microsoft Office, ні з Інтернет немає), тренінг проводиться "індивідуально, при наявності бажання

и потребности у сотрудника". З іншого боку, такий індивідуальний підхід свідчить про відсутність свідомої політики керівництва міста щодо впровадження ІКТ в роботу мерії.

Знову підтверджується спостереження про те, що в певній частині виконкомів обласних центрів глибина впровадження ІКТ відбувається на рівні, що є ненабагато вищим, ніж в малих та середніх містах. Половину з 8 міст, що не проводили тренінги з Microsoft Office, складають обласні центри. П'ять з дев'яти обласних центрів у вибірці не проводили тренінгів з користування Інтернет.

Утворення локальної комп'ютерної мережі та системи електронного документообігу є першими кроками з впровадження ІКТ у внутрішні робочі процеси як органів міського самоврядування, так і будь-якої більш-менш великої сучасної бізнесової або державної організації. За належного менеджменту ці заходи значно підвищують ефективність онлайнової комунікації міського самоврядування, в тому числі, за допомогою офіційного вебсайту.

Утворення міських локальних комп'ютерних мереж зустрічається в містах вибіркової сукупності вдвічі частіше, ніж впровадження системи електронного документообігу: 68% міст мали ЛКМ, тоді як тільки 26% мали систему електронного документообігу. Слід зазначити, що серед міст, які не мали ЛКМ, 2 облцентра з низьким рівнем комп'ютеризації, 1 облцентр з потужною промисловістю, два відносно великих міста (з населенням більше 100 000 чол.) та одне невелике місто. Всі респонденти з міст, що не мали ЛКМ, стверджували, що створення ЛКМ планується найближчим часом.

Показово, що на момент опитування система електронного документообігу діяла лише в 5 з 19 міст, учасників дослідження: трьох облцентрах (принаймні, два з них - відносно розвинуті) та двох містах з населенням понад 100 000 жителів. В одному з цих облцентрів планувалося вдосконалення системи. Втім, серед 14 міст без системи ел.документообігу 8 планували впровадження такої системи найближчим часом (4 облцентра, 2 малих та 2 середніх міста). З іншого боку, серед 6 міст, що не мали таких планів, були 2 облцентра (решта: три малих міста, одне - з населенням більше 100 000). Один з респондентів дуже чітко висловив причину затримки з впровадженням електронного документообігу:

"руководство не догоняет этого!, а мне надоело объяснять! при этом я придерживаюсь принципа "Если лишь бы как, то никак", т.е. по-нормальному не хотят, а ерунду я писать не буду..."

Наступний блок питань стосувався **існування в місті комп'ютеризованої системи обліку споживання та розрахунків за комунальні послуги**. Така система є передумовою розгортання онлайнової послуги \ транзакції міського самоврядування, яка може бути найбільш популярною серед громадян: онлайнової сплати комунальних платежів.

Більшість респондентів (63%) заявили про існування такої системи в місті. З іншого боку, в третині міст (32% або 6 міст) такої системи не було. Знову спостерігається відсутність прямого зв'язку між розміром, економічним розвитком міста та рівнем впровадження ІКТ: серед останньої групи два обласних центри, решта - малі або середні міста. Причому, два середніх міста (з населенням 50-100 000 та більше 100 000 мешканців) планували створення такої системи найближчим часом, а в одному обласному центрі цього не збиралися робити.

Недостатнє розуміння керівництвом міста необхідності єдиної системи комп'ютеризованого обліку знову з'являється однією з найсерйозніших проблем:

В цьому бардак повний. Кожне підприємство самостійно веде свій облік. Були пропозиції розробити єдину систему як з мого боку, так і від спеціалістів цих підрозділів, але кругом тормоза. [Це може відбутися] тільки після зміни керівництва, і то не гарантовано (начальник підрозділу з ІТ, середнє місто).

Відповіді на питання щодо **власника компютерізованої системи** показують, що серед 11 міст, що мали таку систему, принаймні, в трьох не існувало єдиної системи, яка, навіть при наявності декількох організацій-учасників, могла б забезпечувати єдиний облік споживання та розрахунків за комунальні послуги.

В 5 містах (з 11) така система належала міській раді або міським підприємствам, що засновані міською радою (серед них - 4 облцентри). В 4 містах вона належала банківській установі (один індустріально розвинутий обласний центр та три середніх за розмірами міст). В одному облцентрі власником системи був обчислювальний центр Держкомстату, а в одному потужному індустріальному місті обласного підпорядкування - приватній компанії. Особлива ситуація склалася в Львові: там *"міська рада є власником інформаційної системи контролю за нарахуваннями та проплатами за комунальні послуги"*.

КП "Інфоцентр", Торговий Дім "Газ України", Ощадбанк, Обленерго, Водоканал - це ті частки, з якої складається загальна картина по обліку. І розмежованість відомчих інтересів - ЦЕ ТОРМОЗ у подальшому розвитку єдиної бази даних

Начальник відділу компютерного забезпечення міськвиконкому обласного центра

3. Інтеграція офіційного вебсайта в процеси роботи органів міського самоврядування тільки починається. Про це свідчать наступні дані.

Показово, що в 10 з 19 органів міського самоврядування на момент опитування не було положення про офіційний вебсайт міської влади або іншого документа, що регулює порядок технічної підтримки, відповідальність підрозділів за управління та оновлення його змісту тощо.

"...с этим делом [положением про вебсайт] бардак; первый вариант, существующий вариант не конечный, и это полуофициальный сайт, есть договор но нет положения и решения сессии, есть распоряжение городского головы про создание, но не более

ІТ менеджер невеликого міста

Відсутність чіткої інституціалізації не викликає подиву, коли мова йде про малі або середні міста: 7 з 10 міст є такими. Але решта міст (3) - це обласні центри.

Іншим свідченням є те, що лише в 21% та 16% міст існували формалізовані правила користування електронною поштою та Інтернетом службовцями міської ради...

За умови зрілої інтеграції вебсайту в роботу органу місцевого самоврядування підрозділи з інформатизації можуть мати відповідальність лише за технічну підтримку сайту, а як оновлення, так і більш "політичні" питання (тобто, вбудованість сайту в програми та заходи діяльності міської ради) передаються у відділи по зв'язках з громадськістю, або інші структурні підрозділи (наприклад, управління з внутрішньої політики, координаційну раду з залученням представників

всіх ключових підрозділів тощо). Така ступінь інтеграції не була досягнута в жодному з органів міського самоврядування у вибірці.

Фактично хостінгом та технічною підтримкою сайту займалися відповідні підрозділи або комунальні підприємства міськради. Питання оновлення та загального управління сайтом були менш визначеними. В 41% сайт оновлювався спільними зусиллями підрозділу з ІКТ, по зв'язках з громадськістю та іншими підрозділами, відповідно до сфери їх повноважень. В двох облцентрах загальна відповідальність та функції оновлення покладалися на відділ по зв'язках з громадськістю. У випадку сайту міського голови Донецька очевидна спрямованість на використання вебсайту для завдань паблік рилейшенз, налагодження онлайн-ого діалогу з громадою міста та розбудови позитивного іміджу міського голови.

Як загальний висновок, можна стверджувати, що органам міського самоврядування України бракує розуміння того, що потенціал офіційного вебсайта може бути реалізований лише за умови його "вбудованості" в стратегічні та короткотермінові програми та напрямки діяльності міської ради. Причому, мова повинна йти не тільки про окремі напрямки діяльності.

Саме такі спроби усвідомленого використання вебсайту для досягнення окремих широких цілей можна знайти на міських сайтах України. В Бердянську (www.rada.berdyansk.net) це спрямованість на рекламування міста як місця відпочинку, що пов'язано з стратегією міського керівництва перетворення колишнього індустріального міста на місто туристичне (частково така мета переслідується також на вебсайті Кам'янця-Подольського). В Вінниці та Кривому Розі - стимулювання місцевого економічного розвитку, залучення інвестицій. В Луцьку - налагодження взаємодії з мас медіа, в Донецьку - досягнення завдань паблік рилейшенз.

4. Використання офіційного вебсайта для онлайн-ого комунікації з зовнішніми аудиторіями, а також його інтеграція в систему публічних комунікацій органів міського самоврядування було незадовільним.

Мінімальною умовою задоволення офіційним вебсайтом потреб цільових аудиторій, перш за все, мешканців міста, є обізнаність цих аудиторій щодо його існування. Це завдання досягається шляхом рекламування вебсайту як в всесвітній мережі (розміщення в пошукових системах, інші заходи), так і його **популяризація з використанням офф-лайнових методів.**

Виявилося, що в 5 містах (з 19) ніяких подібних заходів не здійснювалося на момент опитування. Якщо їх відсутність ще можна виправдати у випадку трьох невеликих міст, в двох обласних центрах (один з них - велике західноукраїнське місто) такого виправдання не може бути.

Найбільш популярними заходами з офф-лайнової популяризації офіційних вебсайтів виявилися:

- 1) постійне розміщення адреси сайту в ЗМІ, засновником яких є міська влада,
- 2) розміщення адреси сайту на офіційних бланках міськвиконкому \ міськради та
- 3) розміщення (розповсюдження) адреси сайту під час проведення громадських заходів, подій тощо, ініціатором яких є міська влада.

Показова низька задіяність такого методу як розміщення адреси сайту в приймальнях установ місцевого самоврядування (на дошках оголошень тощо). Очевидно, що він не потребує вкладення ніяких ресурсів з боку міської влади. Отже, цей факт є чи не найкращим свідченням слабкої інформаційної політики щодо онлайн-ових методів комунікації в значній частині органів міського самоврядування.

Аналіз частоти використання певних заходів показує, що більшість органів міського самоврядування обмежується одним або двома заходами (3 та 5 міст, відповідно). З іншого боку, 4 міста використовують три типи заходів та 2 міста - чотири типи заходів (ЗМІ, бланки, громадські заходи, приймальні або бібліотеки). Показово, що в двох обласних центрах, в яких офіційний вебсайт міської влади утворювався та підтримується суто задля розбудови позитивного іміджу влади, використовуються тільки два типи заходів. Причому, саме в цих містах загальну відповідальність за функціонування сайту та його оновлення несуть виключно відділи по зв'язках з громадськістю.

Втім, потрібно згадати про те, що однією з основних причин такого становища є недостатня розвинутість самої системи публічних комунікацій міської влади. Загалом, в багатьох містах такої *системи* не існує...

Ще однією ознакою того, що офіційний вебсайт управляється ефективно, сприймається як один з інструментів публічної комунікації, є **наявність та використання засобів відстеження та аналізу кількісних та якісних характеристик відвідувачів (аудиторії) офіційного вебсайту**.

В більшості офіційних вебсайтів органів міського самоврядування (84% або 16 містах) на момент опитування було встановлено лічильник відвідувань. Втім, показово що серед трьох міст, що не мали лічильника, були один обласний центр та два достатньо великих індустріальних міста.

Наявність лічильника ще не означає використання його інформації. Лише в 10 містах (53%) здійснюється регулярний моніторинг кількості відвідувань. Шість міст, що мали лічильник на офіційному вебсайті міської влади та його використовували, склалися з двох обласних центрів, одного середнього обласного підпорядкування та трьох малих міст.

Нарешті, регулярний моніторинг якісних характеристик відвідувань (географія, популярність окремих сторінок тощо) здійснювався лише в 6 містах (три облцентра, два великих індустріальних міста та одне мале). Половина міст цим не займалися.

5. Електронна пошта та онлайнві "форуми" як інструмент надання консультацій, реагування на запити та звернення цільових аудиторій

Електронна пошта є найпростішим та найбільш розповсюдженим в світі інструментом онлайнної взаємодії між громадянами, іншими цільовими аудиторіями та органами державної влади, місцевого самоврядування. Її використання потребує мінімального впровадження ІКТ в робочі процеси міських рад і виконкомів. Хоча, з іншого боку, її ефективне використання неможливе без певної реорганізації цих процесів, зокрема, визначення процедур обробки та реагування на електронні звернення, запити, скарги або пропозиції громадян, бізнесу тощо. Це означає розподіл (або перерозподіл) функціональних обов'язків підрозділів місьвиконкому \ міськради, що має бути офіційно \ формально врегульованим певними нормативними або внутрішніми актами мерій.

В розділі нижче дається огляд використання ел.пошти для взаємодії міського самоврядування з різними цільовими групами³; він складається з існування самої можливості використання ел.пошти, кількості онлайнних звернень та характеристик тих, хто надсилає ці звернення.

³ Мова йде саме про взаємодію з службовцями міського самоврядування, а не з вебмастером. Коло питань не має обмежуватися питаннями роботи міського портала або сайту.

Як свідчать відповіді респондентів, першими органами міського самоврядування в вибірці, які почали надавати можливість звернення до фахівців міськради через ел.пошту, були Львівська міська рада та виконком (1997), міське самоврядування Кривого Рогу (березень 1997) та Рівного (грудень 1999). В Рівному в квітні 2003 року було відкрито спеціальну рубрику.

Лише в одному місті - Чугуєві - на момент опитування такої можливості не існувало - *"такого механізму нет, нет положения и процедуры по данному вопросу"*. Представники трьох міст не дали відповіді на це питання (Новодністровськ, Прилуки, Бердянськ).

Судячи з відповідей представника міського самоврядування, в Кривому Розі можливість спілкування цільових аудиторій з міською владою виникла ще до того, як був утворений офіційний вебсайт (березень 1999 та червень 2000, відповідно). В інших містах така можливість утворювалася одночасно з відкриттям вебсайту або через деякий час після цього.

Випадок Миколаєва є унікальним для країн колишнього СРСР. Нажаль, ця "унікальність" є негативною. На офіційному вебсайті не існує можливостей звернення з скаргами, запитами тощо в міськраду \ міськвиконком ні за допомогою ел.пошти, ні веб-форми. Це достатньо розповсюджене явище. Рідко зустрічається наступне: єдине, що може зробити відвідувач вебсайту, це *"здійснити запис на прийом за допомогою E-mail: zayav@ng.air.mk.ua, виклавши заяву за стандартною формою"*. І зовсім "унікальна" вимога: *"у заяві обов'язково має бути відсканований (!) підпис заявника"*⁴.

До речі, миколаївський випадок є небезпечною ознакою для подальшого розвитку онлайн-взаємодії громадян і міської влади. Наступним логічним кроком міської влади може бути прийняття рішення про те, що навіть прості інформаційні запити від громадян будуть розглядатися лише за наявності електронного цифрового підпису. Коли буде побудована інфраструктура для його функціонування в Україні - невідомо. Принаймні, мине ще декілька років перед тим, як цифрові сертифікати громадянина набудуть широкого розповсюдження. А це означає, що, у випадку "миколаївського" розвитку подій, використання ІКТ для ефективної взаємодії міст з громадянами, бізнесом, медіа тощо буде тупцювати на місці.

Дещо менше половини органів міського самоврядування у вибірці (7 міст) не отримували звернень, запитів, скарг та пропозицій через ел.пошту, хоча вони надають таку можливість⁵. Це Тернопіль, Бердянськ, Прилуки, Бориспіль, Ужгород, Нікополь, Комсомольськ. Не дали відповіді 3 міста: Краматорськ, Чернівці, Новодністровськ. Хоча обстеження офіційних сайтів цих міст показує, що вони, ймовірно, отримують такі звернення. Кількість звернень через ел.пошту до решти міст наведено в Таблиці.

Очевидно, що органи міського самоврядування, що отримують звернення через ел.пошту, можна розділити на дві групи: ті, що не відстежують кількість таких звернень (Львів, Луцьк, Хмельницький), та ті, що намагаються це робити.

Однією з головних причин, що суттєво впливає на відсутність чіткого моніторингу онлайн-звернень є те, що на момент опитування цей канал комунікації не був належним чином вбудований в організаційні процедури обробки та надання відповіді на звернення громадян. Як відомо, "звичайна" схема поводження з зверненнями громадян та організацій до органів влади керується Законом "Про

⁴ Див. <http://www.gorsovet.mk.ua/authority/offers.ua>

⁵ Представники Бердянську та Прилук відповіли на це запитання, хоча не дали відповіді щодо часу, з якого можна звертатися через ел.пошту

Таблиця 2. Скільки звернень, запитів, скарг та пропозицій надійшло до міськвиконкому та міськради через електронну пошту?

Місто	Кількість звернень, запитів тощо через ел.пошту
1. Львів	"Багато"
2. Луцьк	"Підрахунки не ведуться"
3. Миколаїв	7
4. Рівне	30
5. Кам'янець-Подільський	10
6. Хмельницький	"Більше 50 (важко підрахувати)"
7. Донецьк	178
8. Кривий Ріг	1915

звернення громадян", іншими законодавчими та нормативними актами. Зазвичай, звернення реєструються у спеціальних підрозділах по роботі з зверненнями громадян та направляються до підрозділів, в компетенцію яких входить питання, що викладене у зверненні.

Наше дослідження свідчить про **відсутність усталеної практики поводження з електронними зверненнями серед органів міського самоврядування**, що взяли участь у дослідженні. Чотири органи міського самоврядування на момент опитування взагалі не мали чіткого правила щодо того, який підрозділ має кінцеву відповідальність за надання відповіді на електронне звернення (Рівне, Львів, Комсомольськ, Новодністровськ). В Донецьку таку відповідальність було покладено на управління по зв'язках з громадськістю. У Хмельницькому - на відділ міськвиконкому з компютеризації та інформатизації. У Миколаєві - на відділ, до компетенції якого відносилось звернення, та відділ по роботі з зверненнями громадян. У Кривому Розі та Луцьку - на підрозділ, до компетенції якого відноситься звернення (скарга, запит тощо). У Кам'янець-Подільському та Чернівцях - на відділ по роботі з зверненнями громадян. До решти міст звернень не надходило або їх представники не дали відповідей.

Очевидно, що нагальною потребою для органів міського самоврядування є розробка та нормативне закріплення процедур поводження з електронними зверненнями. Безсумнівно, ефективне вирішення цього питання буде цілком залежити від ініціативи самих органів міського самоврядування.

Нагальність цієї проблеми підтверджується даними щодо географічних характеристик та типу електронних звернень, що отримали органи міського самоврядування на момент опитування.

В **Таблиці 3** наведено відповіді щодо **географії звернень до органів самоврядування** п'яти міст України. Не мали даних щодо цього питання респонденти з Луцька, Чернівців та Кам'янець-Подільського. Не дали відповідь представники ще п'ятих міст.

Після Дніпропетровська Кривий Ріг є найчисельнішим (близько 740 000 мешканців) та найпотужнішим в економічному відношенні містом області. З огляду на те, що Дніпропетрівськ є другим після Києва містом з найбільшим проникненням інтернету⁶, не є дивним, що 55% електронних звернень до міської ради \ виконкому Кривого Рогу надійшла з "області" (тобто, з Дніпропетровська та інших великих

⁶ Див. E-Readiness Assessment of Ukraine. Report prepared within the Government of Ukraine/UNDP Programme "Innovation Springboard: Leveraging ICT for Ukraine's Prosperity". - 2002. - p.60. at www.un.kiev.ua

Таблиця 3. Будь ласка, оцініть приблизно, яка частка електронних звернень, запитів, тощо до міськради надійшла з: (сума відсотків має дорівнювати 100%):

	Миколаїв	Хмельницький	Рівне	Кривий Ріг	Донецьк	Середнє
Вашого міста	100%	95%	2%	25%	95%	63,4%
Вашої області	0	1	1	55	2	11,8%
Києва	0	2	10	8	0	4%
Інших регіонів України	0	1	7	10	2	4%
Інших країн	0	1	80	2	1	16,8%

міст області). Донецьк, Хмельницький та Миколаїв є прикладами вебсайтів міської влади, які використовують для звернень, передусім, міські аудиторії. Вебсайт міста Рівне можна назвати "діаспорним" вебсайтом, з огляду на те, що більшість звернень (80%) надійшла з інших країн.

Опосередкованим показником географічного походження авторів електронних звернень до органів міського самоврядування може слугувати аналіз географічних характеристик авторів постінгів на форумах \ гостьових книгах офіційних вебсайтів трьох міст: Чернівців, Львова та Хмельницького⁷. Аналіз проводився в травні-червні 2003 року. На той час в гостьовій чернівецького сайту (<http://www.city.cv.ua>) було 136 постінгів (дата її відкриття невідома), сайту Хмельницького (www.rada.km.ua) - 51 постінг (перший постінг - 19.11.2001), львівського (<http://www.city-adm.lviv.ua>) - 113 постінгів (перший постінг - 06.04.2002). Географічна характеристика авторів постінгів наводиться в Таблиці.

Таблиця 4. Географічна характеристика авторів постінгів в гостьових книгах \ форумах трьох українських міст

Географічне походження авторів	Чернівці	Львів	Хмельницький
Власне місто	13%	85%	53%
Київ	0	0	24%
Інші міста України	11%	2%	11%
Іноземці \ емігранти (точну географічну приналежність встановити не вдалося)	27%	0	0
Росія	13%	2%	0
Польща	0	3%	0
США	12%	3%	0
Важко встановити	24%	5%	11%

⁷ Цей аналіз було виконано в рамках проекту автора "Ukrainian experience of ICT-enabled access to information, consultation on and participation of citizens in decision-making at regional, local and national levels", підтриманого Local Government Initiative Інституту Відкритого Суспільства, Будапешт (2003)

Як бачимо, можна говорити про існування певної моделі "діаспорного" сайту (в Таблиці таким є вочевидь сайт міськради Чернівців), значна частина "активної" аудиторії якого складається з колишніх мешканців, що емігрували з міста та країни, або навіть їх нащадків.

Типи електронних звернень, що надійшли до органів міського самоврядування на момент опитування, представлено в Таблиці 5.

Таблиця 5. Типи електронних звернень, що отримували деякі органи міського самоврядування України

Тип ел.звернення	Частка міст, у % від 19 міст	Міста
1. Конкретні пропозиції від мешканців міста	42%	Кам-Подільський, Львів, Чернівці, Донецьк, Луцьк, Кривий Ріг, Хмельницький, Миколаїв
2. Скарги від мешканців міста	37%	Миколаїв, Хмельницький, Кривий Ріг, Донецьк, Луцьк, Львів, Кам'янець-Подільський
3. Інформаційні запити з інших країн	37%	Новодністровськ, Кам-Подільський, Львів, Чернівці, Донецьк, Кривий Ріг, Рівне
4. Інформаційні запити від медіа України	26%	Львів, Донецьк, Кривий Ріг, Рівне, Хмельницький
5. Інформаційні запити від громадян України	21%	Львів, Донецьк, Кривий Ріг, Рівне
6. Інформаційні запити від підприємців України	16%	Донецьк, Кривий Ріг, Рівне

Не відповіли на запитання представники Краматорська, Бердянська та Прилук. До інших міст звернень не надходило на момент опитування, згідно з твердженнями респондентів (нагадаємо, що лише в Чугуєві не було можливості отримувати ел.звернення).

Таким чином, найбільш активними "співрозмовниками" міського самоврядування виявилися мешканці міста, громадяни \ організації інших країн. Дещо дивним здається "пасивність" підприємців України. Але найбільш вражаючим є те, що саме конкретні пропозиції мешканців міста онлайн отримувала майже половина органів міського самоврядування у вибірці.

У вибірці анкетування на переважну більшість електронних звернень відповідали в органах міського самоврядування Миколаїв, Хмельницького, Кривого Рога та Донецька⁸.

Аналіз змісту постінгів в гостьових книгах \ форумах трьох українських міст дозволяє подивитися на онлайн комунікацію між міською владою та цільовими групами з дещо іншої точки зору. Автором була зроблена спроба класифікувати постінги за певними змістовними категоріями. Результати цієї спроби наведено в Таблиці 6.

⁸ Втім, ці дані не свідчать про те, що саме в цих містах реагування на електронні звернення вже є налагодженим. Протягом зими - весни 2004 року автором була організована розсилка тестових звернень в органи міського самоврядування усіх міст, що мають офіційні сайти. Розсилка здійснювалася від реальних організацій. Оскільки обробка результатів ще не завершена, результати будуть оприлюднені пізніше.

Таблиця 6. Класифікація постінгів на сайтах трьох українських міст (літо 2003)

Типи постінгів	Кількість постінгів, по містах (у % до всіх постінгів в гостьовій)		
	Чернівці	Львів	Хмельницький
"Влада, зробіть щось!"	0	28%	16%
Оцінка діяльності \ критика мера	0	22%	0
Інформаційний запит	16%	3%	10%
Оцінка сайту	11%	10%	24%
"Привіт усім, це я!"	22%	5%	4%
Пошук друзів, родичів....	17%	0	0
"Як я люблю це місто..."	14%	5%	4%
Постінги модератора \ адміністратора	2%	4%	6%

Ось деякі з постінгів в категорії "Влада, зробіть щось!":

Львів: *"Шановний Любомир Буняк! На вул.Сосенка 2, дуже сильно нахилився бетонний стовп-опора електромережі. Мешканці цього будинку вже звертались до всіх організацій які повинні зробити ремонт але нас ніхто не хоче слухати".*

Хмельницький: *"Хочеться звернути увагу міської влади на розміщення торгових місць на "алейці" по вул.Проскурівського Підпілля"*

В категорії "Критика мера":

Львів: *"Весной, сдуру, наверное, головал за Буняка. Знал бы, что придется мерзнуть в октябре, ни в жизнь не голосовал бы за него".*

В категорії "Інформаційний запит":

Чернівці: *"...want to buy land plot for construction where can I find information?"*

В категорії "Пошук родичів, друзів":

Чернівці: *"is there anyone reading this english? My husbands' great great grandfather was a mayor in your city in the 1800's. How can I find out about him"*

Очевидно, що форуми є віддзеркаленням, показником реальних процесів та проблем між міською владою та громадянами. Приклад Львова є найяскравішим. Гострі комунальні проблеми призвели до того, що *книга відгуків* офіційного веб-сайту швидко перетворилася на *книгу скарг* громадян. Прикро, але жодного разу чиновники міськради не з'являлися з відповідями на чисельні скарги. "На растерзание разгневанной публики" була віддана адміністратор сайту....

Всі ці факти свідчать про кризу у використанні органами міської влади онлайн-нових форм комунікації з різними цільовими групами. Очевидно, що вони впроваджуються на офіційних сайтах, тому що "вони впроваджуються усюди...", тобто, без усвідомлення того, що такі форми потребують належного управління.

Взагалі, онлайн-форми або "жанри" комунікації на офіційних вебсайтах міського самоврядування (як і органів виконавчої влади України) є розмитими. Тобто, гостьова книга часто використовується відвідувачами для передачі скарг, інформаційних запитів міській владі, а не тільки думок щодо дизайну, змісту сайту або вражень від міста. З іншого боку, "форуми" теж не відповідають назві: там можуть бути як скарги, запити, так і враження, думки щодо сайту або навіть реклама. Чого там практично неможливо знайти, це - дійсно форумів, тобто, дискусій, обміну думок між відвідувачами та представниками влади щодо конкретних проблем міста. І в цьому винні, передусім, власники офіційних сайтів, бо, за винятком декількох міст⁹, представники міської влади або навіть модератори \ адміністратори сайту не з'являються ні в гостьових, ні на форумах власних сайтів:

"Я чомусь схилиюсь до думки, що цілком відсутня зацікавленість чиновників міськради у підтримці цього проекту. Є, та й годі..."

"Чи хтось з відповідальних осіб буде щось робити? Чи те, що тут пишеться попадає до керівників міста?" (сайт мерії Львова).

Слід підкреслити, що громадяни готові до ефективного використання "форумів", "книг скарг". Деякі відвідувачі сайтів прекрасно розуміють необхідність розмежування гостьових книг, книг відгуків, жалоб та форумів. Ось докази-постінги з деяких сайтів:

"....В мене є пропозиція: створіть будь-ласка на сайті міської ради якусь сторінку скарг і пропозицій для мера..." "...А то что все пишут в книгу отзывов, так просто книги жалоб на сайте нет, очевидно, думали, что спросом пользоваться не будет...." (сайт Львівської мерії).

"...Форум города должен быть не форумом в привычном нам смысле, когда дискуссии идут между самими участниками форума, и когда порой участники забывают с чего началась дискуссия... Мне видится форум, в котором каждая тема закреплена за соответствующими службами города, а ответ на запрос подписывался начальником этой службы в независимости, он ли сам его пишет или его подчиненные..." (сайт Львівської мерії).

Таким чином, органи міського самоврядування України мають чітко усвідомити, що для ефективного використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, електронної пошти, онлайн-каналів залучення громади до управління містом наступні заходи є обов'язковими:

⁹ Мова йде, перш за все, про сайт Харківської міськради, голови та виконкому: www.city.kharkov.ua Відповіді на запитання відвідувачів в спеціальній рубриці даються не тільки адміністратором сайту, але й конкретними службовцями. Заслуговує уваги сайт Донецького голови www.lukyanchenko.donetsk.ua. Значно обмеженим є участь адміністраторів сайтів у спілкуванні з відвідувачами на сайтах міської влади Чернівців, Львова, Хмельницького, Краматорська www.krm.dn.ua.

- Онлайнві інструменти мають вбудовуватися в програми, напрямки, заходи тощо діяльності міського самоврядування. Ключовим фактором успіху є наявність наполегливої підтримки з боку міських голів, членів виконкому, депутатів
- Вирішення цих завдань потребує серйозної реорганізації внутрішніх процесів роботи мерій
- Навіть за умови відсутності нормативного забезпечення та інфраструктури використання електронної пошти для взаємодії з цільовими групами, перед органами міського самоврядування є великий простір для дій - задоволення інформаційних потреб, налагодження онлайнвих консультацій, обговорень, реального, а не декларативного онлайнвого зворотнього зв'язку тощо. Ключовим фактором успіху в цій сфері є урахування очікувань та потреб громадян. Ціною вичікування "більш сприятливого" нормативного середовища буде відставання в розвитку, в порівнянні з більш енергійними містами, втрата вигід
- Використання "форумів" та інших форм онлайнвого залучення громадян принесе як громадянам, так і міській владі лише розчарування, якщо ці форми залишатимуться без уваги посадовців. Словами проф.Стивена Коулмана, знаного дослідника електронної демократії, *"для чиновників ініціювати онлайнві обговорення та потім не з'являтися на форумах, не відповідати на питання громадян тощо - це означає ображати власних громадян"*
- Нарешті, вміле використання ІКТ для онлайнвого залучення громадян потребує розвитку відповідних вмінь та навичок серед службовців органів самоврядування; перетворення адміністраторів сайту на модераторів онлайнвих обговорень.

6. Оцінка пріоритетів впровадження електронного урядування в органи міського самоврядування в найближчі роки

Респонденти мали визначити важливість (пріоритетність) реалізації певних цілей впровадження електронного урядування для міського самоврядування в найближчі роки. В результаті обробки відповідей найбільш пріоритетним надавалося значення "5", найменш пріоритетним - "1". Результати наведено нижче.

1. Інформування про поточну діяльність міськради \ міськвиконкому	4,4
2. Формування привабливого іміджу міської громади для іноземного бізнесу	4,32
3. Формування привабливого іміджу міської громади для українського бізнесу	4,21
4. Сприяння розвитку туристичного потенціалу міста	4,21
5. Надання вільного доступу до всіх документів міськради \ міськвиконкому, що можуть бути у відкритому доступі згідно з чинним законодавством	4,21
6. Покращання іміджу міської влади	4,17
7. Спрощення адміністративних процедур для бізнесу шляхом надання послуг міської влади через Інтернет	4

8. Прискорення внутрішніх адміністративних процедур міськвиконкому	3,89
9. Спрощення адміністративних процедур для громадян шляхом надання послуг міської влади через Інтернет	3,8
10. Здешевлення роботи міськвиконкому завдяки впровадженню новітніх технологій	3,68
11. Підвищення виконавчої дисципліни працівників міськвиконкому \ міськради	3,6
12. Сприяння залученню громадян до розробки, впровадження та оцінки рішень міськвиконкому	3,6
13. Сприяння більш ефективній взаємодії депутатів міськради з виборцями	3,47

Якщо дещо перегрупувати відповіді, то ієрархія пріоритетів виглядає наступним чином:

1. Інформування про діяльність місцевої влади, покращання її іміджу,
2. Надання послуг та сприяння розвитку бізнесу
3. Надання послуг громадянам, їх залучення до управління містом
4. Підвищення внутрішньої ефективності роботи органів міського самоврядування.

Така ієрархія теж може розглядатися як свідчення початкового етапу впровадження ІКТ в діяльність органів міської влади.

7. Найбільш важливі проблеми впровадження ІКТ в роботу міського самоврядування

Респонденти мали визначити найбільш серйозні пробелми, які заважають впровадженню електронного урядування в органах самоврядування міста.

На думку всіх опитаних, найбільш серйозними проблемами є (в порядку важливості):

1. Недосконалість державної політики щодо запровадження ел. урядування в органах місцевого самоврядування
2. Низький рівень користування Інтернет серед громадян України
3. Низька якість телекомунікаційної інфраструктури міста
4. Недостатність фінансових ресурсів, що виділяються з державного та міського бюджетів
5. Відсутність єдиних технологічних стандартів обміну даними між органами державної влади

Але показово, що респонденти з обласних центрів найбільш серйозними проблемами вважали відсутність єдиних технологічних стандартів обміну даними між органами державної влади та недостатність ресурсів з міського бюджету. Їх колеги з інших міст акцентували низький рівень користування Інтернет серед громадян України, недостатність ресурсів, що виділяються з державного бюджету, та недосконалість державної політики щодо запровадження ел. урядування в органах місцевого самоврядування.

Західноєвропейський досвід впровадження електронного урядування свідчить про те, що нехтування інтересами та можливостями місцевого самоврядування є

контрпродуктивним як з точки зору розбудови електронного уряду в країні, так і з точки зору задоволення інтересів кінцевих споживачів його послуг - громадян, бізнесу тощо. Розуміння помилковості надто "централізованого" підходу поступово розповсюджується серед високопосадовців цих країн.

Здається, що Україна також йде помилковим шляхом: в проекті концепції "Електронна Україна" впровадження електронного урядування в місцевому самоврядуванні віднесено зовсім не на перші етапи реалізації концепції....

Обзор ведомственных сайтов Республики Беларусь, июнь 2004

1. Методика оценки

1.1. Общие требования к сайтам и порталам госучреждений.

Как известно, ведомственные порталы и сайты не только функционально подменяют другие формы доступа (например, письменные обращения), но и позволяют передавать потребителям *"цифровые продукты"* и предоставлять им *"цифровые услуги"*. Портал должен обеспечивать гражданам возможность:

- 1) иметь доступ к информации обо всех подразделениях администрации;
- 2) самостоятельно найти человека, к которому ему следует обратиться со своим вопросом (для этого сайт должен содержать информацию обо всех руководителях администрации (имена, названия должностей, телефоны, почтовые и электронные адреса) и зонах их ответственности);
- 3) легко найти нужные сведения (для этого структурирование информации о подразделениях и отдельных сотрудниках и графическое оформление сайта должны быть единообразными);
- 4) отправить письмо конкретным чиновникам прямо с сайта (поэтому важно представить на сайте правила работы с электронными обращениями граждан (время предоставления ответа, действия граждан в случае, если ответ не пришел вовремя) и оговорить режим конфиденциальности).

В перспективе же портал или сайт учреждения должны работать так, чтобы гражданину для решения своей проблемы не нужно было разбираться в устройстве органов власти: задав свой вопрос онлайн, он должен получить ответ (услугу).

Как показывает опыт различных стран, реализующих проекты электронного правительства, сайты государственных учреждений должны, как минимум, содержать:

- основные нормативные документы, определяющие функции и порядок работы учреждения
- документы или ссылки на документы вышестоящих учреждений
- исчерпывающую информацию о расположении, расписании работы, порядке записи на прием и, в случае необходимости, персоналиях учреждения
- актуальные материалы, публикуемые учреждением в соответствии с его функциями
- новости работы учреждения
- тематически связанные новости
- рекомендации физическим и юридическим лицам по решению типичных проблем (рекомендуется собрать их в типовые сценарии)
- поиск по разделам.

Информация должна постоянно обновляться, а дата последнего обновления должна быть указана на сайте. Если на сайте есть "Форум" - возможность открытого обмена мнениями, то необходимо определить четкие правила для участников.

** Михаил Дорошевич, ICTD Consultant UNDP in Belarus, mikhail@e-belarus.org*

Марина Соколова, старший научный сотрудник Национальной Академии Наук Республики Беларусь, sokolova@data.minsk.by

1.2. Критерии оценки

Исходя из вышесказанного была проведена оценка вебсайтов центральных, региональных и местных органов законодательной и исполнительной власти Республики Беларусь. Критерии оценки были разработаны на основании методик, использовавшихся в:

- 1) аналитическом отчете "Мониторинг и оценка "электронных правительств", подготовленном компанией "Процесс Консалтинг" в рамках проекта "Система мониторинга для "электронного правительства" (Москва, апрель 2003) www.processconsulting.ru/project/conclusion/fin_otchet.pdf
- 2) отчете "Статистические индикаторы для информационного общества" ("Statistical Indicators Benchmarking the Information Society", подготовленного в рамках программы "Технология информационного общества" (1998 - 2002) и выполненным европейским отделением корпорации RAND при участии исследовательских центров из Германии, Ирландии, Дании, Великобритании, Италии, Нидерландов и Швейцарии) www.fhso.ch/pdf/unternehmer/sibis_e.pdf
- 3) отчете компании Accenture "Воплощая видение будущего" (Realizing the Vision), 2002 год www.accenture.com/xd/xd.asp?it=enWeb&xd=industries%5Cgovernment%5Cgove_welcome.xml
- 4) аналитическом обзоре Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the progress of the UN member states, подготовленного UNDEPA (United Nations Division for Public Economics and Public Administration) и ASPA (American Society for Public Administration www.unpan.org/e-government/Benchmarking%20E-gov%202001.pdf
- 5) обзоре Global E-Government (сентябрь 2003г.) www.agimo.gov.au/publications/2003/03/e-govt_benefits_study/references

На основании этих документов с учетом белорусского контекста были определены параметры, позволяющие определить:

- 1) повышает ли наличие ведомственного веб-сайта доступность органов власти (организация контента; наличие ссылок на другие ресурсы; возможность онлайн-контактов с сотрудниками; существует ли возможность обратиться в учреждение прямо с сайта, регламентирован ли порядок таких обращений и ответов на них, наличие онлайн-услуг);
- 2) дает ли веб-сайт информацию, которая недоступна гражданам в оффлайне (наличие баз данных, аудио и видео ресурсов; ответов на наиболее часто задаваемые вопросы).

Кроме того, сайты оценивались и по таким параметрам, как конфиденциальность, обновляемость, языки. Максимальное количество баллов с учетом всех использовавшихся критериев для оценки сайтов - 34.

2. Общая характеристика сайтов

В настоящее время в Интернете представлены 68 государственных учреждений¹ Республики Беларусь, из них 48 (70%) - это сайты республиканских законодательных и исполнительных органов власти и 20 (30%) - региональных и местных.

¹ Поскольку создание сайтов госучреждений в Беларуси, по большей части, не носит системного характера, а сайты подразделений некоторых учреждений создавались по инициативе сотрудников (например, сайты ГУВД или местных и региональных исполкомов), такие сайты рассматривались отдельно. В тех же случаях, когда создание сайтов подразделений имеет системный характер (например, сайты посольств и дипломатических представительств), они рассматривались как единый портал.

Контент на всех сайтах организован тематически. На сайтах 6 республиканских органов (<http://court.by>; <http://www.mfa.gov.by>; <http://www.main.gov.by>; <http://www.belgiss.org.by>; <http://www.kin.by>; <http://ncpi.gov.by>) информация организована также и по типу услуг.

Общие положения о деятельности учреждения сообщаются на 52 сайтах (76%), а структура и список подразделений и имена руководителей и сотрудников - на 51, только 14 (20%) сайтов дают описание функций подразделений и 10 (15%) - зоны ответственности руководителей и сотрудников. Приемные часы и порядок записи на прием сообщают 13 сайтов (19%). Витебский областной исполнительный комитет, Портал социально-экономической информации, Министерство внутренних дел Республики Беларусь, Ветковский райисполком, Управление внутренних дел Брестского облисполкома, <http://www.mvp.gomel.by/> вообще не дают информации об учреждении.

На сайтах 56 (82%) учреждений имеются ссылки на их подразделения, 20 сайтов (29%) дают ссылки на другие учреждения, 9 сайтов (13%) дают ссылки на специальные программы. Из них ссылки на все три рубрики дают Минский городской исполком, Гомельский горисполком, Министерство сельского хозяйства.

Электронные адреса сотрудников даны на 14 сайтах (21%), в то время, как почтовые адреса даны на 18 сайтах (26%), а телефоны - на 44 (65%). Приемные часы и порядок записи на прием имеются на сайтах 13 учреждений (19%).

Контакты в виде единого окна (телефон, почтовый адрес и адрес электронной почты учреждения) есть на 37 сайтах (54%). Однако имя контактной персоны сообщается только на 8 (12%). Возможность обратиться прямо с сайта предлагают 27 учреждений (40%), но только два из них (<http://www.minsk.gov.by> <http://www.mst.by>) сообщают порядок таких обращений.

Пять учреждений (7%) предлагают гражданам доступ к базам данных (<http://www.noc.by>, <http://www.belgiss.org.by>, <http://ncpi.gov.by>, <http://www.rescue01.gov.by>, <http://www.minzdrav.by>).

Три ведомства (4%) оказывают онлайн-услуги (Авиация, <http://www.belgiss.org.by>, <http://ncpi.gov.by>). На сайтах 7 учреждений (10%) имеется раздел FAQ.

Аудиоресурсы не предлагает ни один сайт, видео - только 4 (6%): <http://www.president.gov.by>, <http://www.minsk.gov.by>, <http://www.noc.by>, <http://www.minpriroda.by>).

36 сайтов (53%) обновляются часто (ежедневно или еженедельно), 12 (18%) - регулярно, 6 (9%) - раз в полгода и 14 (21%) не обновляются вообще.

Максимальное количество баллов (34) не набрал ни один сайт. Наибольшее количество баллов - 21 - получил сайт Минского горисполкома. Наименьшее количество баллов - 4 - <http://www.mvp.gomel.by/>.

3. Качественно информации

Из приведенных выше данных следует, что большинство сайтов государственных учреждений практически дублируют информацию, доступную оффлайн. Только небольшая часть из них - 6-7% предоставляют гражданам качественно новую информацию, доступную только онлайн.

4. Доступность органов власти

С точки зрения доступности органов власти сайты можно разделить на следующие группы

1. Есть необходимая информация для установления контактов и возможность обратиться прямо с сайта, регламентирован порядок таких обращений - 2 сайта (3%)

<http://www.minsk.gov.by>

<http://www.mst.by> Министерство спорта и туризма Республики Беларусь)

2. Есть необходимая информация для установления контактов и возможность обратиться прямо с сайта, но порядок таких обращений не регламентирован - 21 сайт (31%)
3. Есть минимально необходимая информация для установления контактов - 38 сайтов (56%)

Сайты этой группы характеризуются наличием минимально необходимой информации для установления контактов, "точки входа". На сайте могут быть указаны

- общий телефон или телефон департамента,
- имя, руководителя и его почтовый адрес,
- название департамента, общий телефон и почтовый адрес.

Этой информации уже достаточно, чтобы начать взаимодействие. Важно, что имеются какие-либо координаты подразделений ведомств. У сайтов этой группы не всегда в полном объеме представлены функции подразделений, что не позволяет определить, куда нужно обращаться по тому вопросу, который интересует клиента.

4. Информации для установления контактов недостаточно - 7 сайтов (10%)

Сайты этой группы отличаются тем, что информация, необходимая для установления контакта с представителями региональной исполнительной власти, фрагментарна. Ее недостаточно, чтобы начать взаимодействие с тем или представителем власти. Например, отсутствуют почтовые адреса, телефоны или фамилии руководителей и подразделений. В ряде случаев на сайте вообще не приводится полный список подразделений администрации. С большинства сайтов этой группы невозможно послать электронное письмо. Лишь в единичных случаях имеются прямые указания на то, что сайт находится на реконструкции или в процессе строительства.

6. Выводы

Таким образом, самая многочисленная группа сайтов, составляющая 56% от их общего количества, содержит лишь минимальную информацию для установления контактов с сотрудниками государственных учреждений. Возможности Интернета используются лишь в небольшой степени, поскольку аналогичную информацию можно было сделать доступной для граждан другими способами.

31% всех сайтов содержит значительный объем информации, которая организована достаточно удобно для пользователя. Не более 6-7% сайтов предоставляют гражданам качественно новую информацию, недоступную офлайн. И только сайты двух учреждений (3%) реально повышает доступность органов власти, а еще три (4%) - предлагают онлайн-услуги.

Очевидно, что возможности Интернета для повышения доступности органов власти реализуются слабо. Использование онлайн-возможностей государст-

венными учреждениями может стать более эффективным при реализации двух принципиально важных условий:

- 1) разработки единой стратегия онлайн-присутствия государственных учреждений, учитывающей потребности граждан;
- 2) бюджетной поддержки стратегии;
- 3) создания нормативной базы, регламентирующей создание и функционирование сайтов государственных учреждений.

Зарубіжний досвід використання інформаційних технологій у місцевому самоврядуванні (канадський експеримент з Інтернет-голосування на муніципальних виборах)

В розвинених країнах поширена ідея формування "електронного уряду" поступово перероджується в ідею цифрової (електронної) демократії, яку загалом можна визначити як "будь-яку форму цифрового обміну інформацією в ході демократичного процесу" [1, с. 97]. Для інформаційного суспільства характерна участницька демократія з громадянами як активними учасниками виборчого процесу, а під цифровою демократією насамперед розуміють саме онлайнове, або Інтернет-голосування.

Відносно онлайнового голосування в науковій літературі існують дві точки зору. Його прихильники вважають, що воно сприятиме активнішій участі в процесі голосування (наприклад, електронне голосування усуває такі бар'єри, як обмежені можливості пересування чи навіть несприятливі погодні умови), збільшить реєстрацію виборців, особливо у молодіжному середовищі. Противники онлайнової демократії стверджують, що вона приведе до ослаблення голосів менш забезпечених верств населення і відсторонення від процесу голосування тих, хто відчуває певні інтелектуальні й психологічні труднощі спілкування з Інтернетом, тим самим роблячи результати подібного голосування менш репрезентативними. До того ж така система голосування технологічно залишається вразливою перед зовнішнім втручанням.

На місцевому рівні перше в Північній Америці повністю електронне голосування проведено в канадській провінції Онтаріо на муніципальних виборах у 11 муніципалітетах 5-10 листопада 2003 р. Для голосування онлайн були зареєстровані близько 100 тис. виборців.

Система голосування була розроблена канадською компанією CanVote і побудована на базі операційної системи Linux з використанням світових стандартів шифрування для фінансових трансакцій. Кожний з 100 тис. виборців одержав ідентифікаційний номер і пароль і міг голосувати по Інтернету (ввійти в систему голосування на сайті CanVote Inc.) чи телефону, звичайного "паперового" голосування взагалі не передбачалося. Сума витрат муніципалітетів на таке комбіноване голосування не перевищувало витрат, запланованих на звичайне голосування [2]. Президент компанії CanVote Д.Чорч заявив, що використання системи Інтернет-голосування на місцевих виборах підвищило в деяких місцях рівень явки виборців до 55%, тоді як звичайним показником є 25-30% [3].

*** Козюра Ігор Валерійович,**

кандидат історичних наук,

начальник відділу досліджень місцевого самоврядування

Інституту проблем державного управління

та місцевого самоврядування

Національної академії державного управління

при Президентові України (м. Київ),

голова правління ЛРГО "Агентство муніципального розвитку",

т. 453-34-12, e-mail: ivko@gala.net

<http://ivko.boom.ru>

Результати дослідження експерименту з електронної демократії в іншому окремому взятому містечку Маркгем з провінції Онтаріо показали, що можливістю голосування через Інтернет скористалися 17% від загальної кількості виборців, які взяли участь у виборах 2003 р., чверть з онлайн-виборців перед цим взагалі не брали участі у місцевих виборах. Всі опитані побажали знову проголосувати через Інтернет на наступних виборах, як і 69 % тих, хто прийшов на виборчі дільниці особисто. Разом з коштами на встановлення сайту для голосування, сума витрат на вибори 2003 р. дорівнювала сумі витрат на попередні вибори 2000 р. [4]. Проте виявилися і потенційні недоліки нової технології: відкритість програмного забезпечення для зловживань, порушення виборчого законодавства в частині передачі права доступу до онлайн-голосування іншій особі, голосування за "мертвих душ" з застарілих списків виборців, спроби "оптового" голосування, а отже технологію системи безпеки необхідно вдосконалити з метою виключення можливостей повторного голосування [5].

Канадський досвід контрастує з досвідом США, де нові технології електронного голосування були поставлені під удар критики дослідників з університету Джона Хопкінса, які в своєму звіті дійшли до висновку про вразливість перед хакерами застосованих у 37 штатах електронних сенсорних терміналів для голосування [6]. Але питання систем електронного голосування через Інтернет, пілотне випробування яких вже досить успішно пройшло у Великій Британії та низці інших країн, в цьому звіті не аналізувалися.

Після досить успішного застосування пілотного проекту і виваженого врахування всіх виявлених недоліків досвід онлайн-голосування передбачається поширити на всю систему муніципальних виборів і на довибори до законодавчих органів у Канаді.

Зміни інформаційного характеру, парадигми публічного управління носять глобальний характер, а отже, досвід Канади може виявитися корисним і для України.

Список використаних джерел

1. Стрелец И.А. Концепция электронного правительства и ее практическая реализация // США-Канада: экономика, политика, культура. - 2003. - № 5. - С.90-103.
2. Horsey J. As voters prepare to head to the polls, a technological first: Internet voting // Canadian Press. - 2003. - 9 Nov.
3. CanVone Inc // <http://www.canvote.ca>.
4. Derbyshire M. Internet voting success, Town, survey say // Yorkregion.com. - 2004. - 5 Feb.
5. Derbyshire M. Internet voting open to abuse // Yorkregion.com. - 2004. - 26 Feb.
6. Analysis of an Electronic Voting System / Kohno T., Stubblefield A., Rubin A., Wallach D. // <http://avirubin.com/vote.pdf>.
7. Козюра І. Становлення і розвиток місцевого самоврядування в Канаді. - К.: Вид-во НАДУ, 2004. - 332 с.

Відкритість української влади як системний функціональний феномен у сфері управління.

Забезпечення гласності та відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування є важливою запорукою демократизації суспільства та держави. Саме відкритість влади, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами значним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації демократії. Відкритість і прозорість державної влади є найважливішими характеристиками демократичної держави, а забезпечення відкритості - нагальним інтересом будь-якого демократичного суспільства.

Необхідно розглядати відкритість не тільки як інформаційну відкритість, а більш як системний функціональний феномен у сфері управління. Сьогодні державний апарат є певною річчю в собі [2; 55]. Це апарат, який знаходиться над суспільством, що себе вважає самодостатнім, і це обумовлюється достатньо об'єктивними причинами. Перед тим, як говорити про відкритість, необхідно сказати про нову парадигму державного управління в цілому. Під державним управлінням сьогодні (під держапаратом) необхідно було б розуміти певну спеціальним чином сформовану команду топ-менеджерів, яка наймається суспільством для виконання певних конкретних функцій [2; 56]. У цьому випадку необхідно сказати, що ця команда, оскільки її найняли, повинна бути і відкритою, і прозорою, оскільки вона виконує роботу, яку їй дали. Тобто немає відірваності державної машини від суспільства. Звідси можна зробити висновок, що уряд будь-якого рівня повинен забезпечити принципову можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожним юридичним утворенням, тобто принципово забезпечити функціональну взаємодію з кожним.

Сьогодні інформаційні технології дозволяють реалізовувати таку взаємодію достатньо легко (технологічно легко). При цьому, як можливість реалізації і такої взаємодії виступає реалізація моделі "електронного уряду". На жаль, досить часто електронний уряд сприймається як представлення інформації на веб-сайтах [1; 168]. Насправді, це дійсно необхідний атрибут в діяльності уряду, але недостатній. Електронний уряд - це такий режим функціонування уряду будь-якого рівня, коли всі бізнес-процеси (управлінські процеси в ньому і поза ним) підтримуються відповідними комп'ютерними інформаційними технологіями. Тоді можна говорити, що це є електронний уряд. Електронний уряд як інструментарій дійсно допомагає реалізувати відкритість, але вже у розумінні підвищення ефективності діяльності цього уряду.

Відомо, що відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками. По-перше, йдеться про якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно якого і функціонує цей державний апарат. По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І по-третє, найважливіше, існуючим у

* **Корнєєва Тетяна Миколаївна**

Експерт-аналітик з економічних питань

Фонд "Інформаційне Суспільство України"

тел. (роб.): 461-8882; тел. (моб.): 8-067-978-7170

expert2@isu.org.ua; korn_tanya@ukr.net

суспільстві, і зокрема в державному апараті рівнем політичної культури. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому. Створення якнайкращого законодавства не дозволить забезпечити відкритості, поки не відбудеться певних змін у масовій свідомості [4; 54]. І важливо, що ці зміни мають відбуватися не лише тільки в свідомості державних службовців, а й у свідомості суспільства в цілому.

Відкритість необхідно розглядати більш як засіб, ніж мету. Якщо говорити про відкритість як певний засіб, то необхідно з'ясувати для чого. Перше питання - ефективність управління. Тобто відкритість дійсно забезпечує той оптимальний зворотній зв'язок, який дозволяє ефективно управляти. Але, при цьому існує цілий ряд "але", пов'язаний з тим, що ця відкритість повинна бути певним чином фільтрована. Друге питання необхідності відкритості - це питання довіри до влади. Влада повинна бути сама зацікавлена в такій відкритості. Без відкритості немає довіри до тих заходів, які проводить влада. І третє - питання відкритості почасти розглядаються як питання видовища у владі. Необхідно дійсно усвідомлювати, що цей баланс між відкритістю і захистом повинен адекватно відповідати особливостям нашого соціокультурного розвитку, особливості управлінської культури, особливості культури влади.

Список використаних джерел:

1. Додонов О. Г., Горбачик О. С., Кузнецова М. Г. Державна інформаційна політика і становлення інформаційного суспільства в Україні // Стратегічна панорама. - 2002. - № 1. - С. 166 - 170.
2. Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства: Матеріали "круглого столу". - К.: Альтерпрес, 2003. - С. 160.
3. Інформаційна політика в Україні: стратегія розвитку / О. Г. Додонов, О. В. Литвиненко, В. В. Жигалюк, С. О. Янішевський // Стратегії розвитку України: теорія і практика / За ред. О. С. Власика. - К.: НІСД, 2002. - С. 615.
4. The Role of Information and Communication Technologies in Global Development. Analyses and Policy Recommendations / Edited with introduction by Abdul Basit Haggani / ICT Task Force Series 3.

Проблеми доступу до публічної інформації

Однією з найважливіших засад функціонування Європейського адміністративного простору є відкритість та прозорість публічної адміністрації¹. У державах з демократичним режимом діють відповідні політико-правові механізми, спрямовані на досягнення максимальної прозорості в діяльності органів влади. Прозора влада повинна належним чином забезпечувати діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів державної влади та її посадових осіб відповідно до чинного законодавства. Від прозорості влади, від якості інформування громадськості про діяльність її органів в демократичній державі також залежить ефективність діяльності публічної адміністрації.

На етапі становлення української держави проблема забезпечення прозорості в діяльності органів влади є однією з перешкод, які стоять на шляху розвитку демократичного суспільства. Прозорість влади є необхідною умовою забезпечення передбачених Конституцією України прав громадян на інформацію та участь в управлінні державними справами.

На сьогодні існує багато труднощів у сфері доступу громадян до публічної інформації (якою володіють органи державної влади та органи місцевого самоврядування). Органи державної влади та органи місцевого самоврядування фактично безпідставно відмовляють у наданні інформації, відносячи її до інформації з обмеженим доступом; неправомірно застосовуються грифи обмеження доступу до інформації "опублікуванню не підлягає", "не для друку", "для службового користування"; існують великі труднощі в отриманні громадянами локальних нормативно-правових актів місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, не говорячи вже про проекти таких актів. Органи державної влади та органи місцевого самоврядування не повністю виконують вимогу оприлюднювати інформацію про свою діяльність (в тому числі через мережу Інтернет). Не всі внутрішньовідомчі акти публікуються в офіційних виданнях і, таким чином, державні органи стають подібними до власників інформації, які на власний розсуд приймають рішення про надання або відмову у наданні інформації.

Однією з причин існування такої ситуації є недосконалість законодавства України про інформацію, яке не відповідає сучасному рівню розвитку інформаційних відносин та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають. Більшість чинних законів та підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на регулювання інформаційних відносин, були прийняті до набрання чинності Конституцією України, і навіть із значними змінами та доповненнями непридатні для задоволення потреб сьогодення.

Досліджуючи проблематику доступу до публічної інформації, а саме проблему правового регулювання, хотілося б висвітлити такі основні аспекти.

Демкова Мар'яна Станіславівна

Юрист, керівник проектів Центру політико-правових реформ
04071, м. Київ, вул. Межигірська, 3/7-б, оф. 2, тел. (044)230-35-93

¹ Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк - К.: Міленіум, 2003. - 16 С.

1. Право на доступ до інформації є конституційним правом людини, передбачене і гарантоване статтею 34 Конституцією України, яка, в свою чергу, ґрунтується на положеннях Конвенції про захист прав людини та основних свобод (стаття 10), Міжнародного пакту про громадянські і політичні права (статті 18, 19) тощо. Для забезпечення доступу до інформації у Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи Раді Міністрів (81)19, схвалених у 1987 році, були визначені основні принципи щодо доступу до інформації, яка знаходиться у розпорядженні органів державної влади². До цих принципів відносяться:
 - Всі громадяни мають право скласти запит на інформацію, яка знаходиться у розпорядженні органів публічної влади.
 - Заборонено відмовляти у запиті на інформацію лише тому, що інформація, на яку складається запит, не стосується особистих інтересів зацікавленої сторони.
 - Кожен запит на інформацію повинен бути розглянутий у визначений термін, а у випадку відмови у наданні документів, повинні бути чітко пояснено (обґрунтовано) причини відмови.
 - Доступ до інформації може бути обмежений у випадках, визначених законом, та які стосуються інтересів національної безпеки, громадського порядку, розслідування кримінальних злочинів, або які можуть порушити право на приватність.
2. Основна суть права на доступ до інформації полягає у можливості кожного вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або в інший спосіб і на свій вибір. Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя.
3. Дане право повинне гарантуватися державою, що включає в себе зокрема визначення на законодавчому рівні інформацію, доступ до якої обмежується, і мету обмеження. При цьому перелік відомостей, доступ до яких обмежено, має бути вичерпно визначений і оприлюднений. Відкритою повинна бути інформація про повноваження, структуру, організацію діяльності органів державної влади та адміністративні послуги, які вони надають, їхнє майно, матеріально-технічне забезпечення, фінансування, чисельність працівників, розмір оплати їхньої праці, особливості їхнього соціально-побутового та медичного забезпечення. В даному випадку необхідно також дотримуватися двох принципів. Перший - принцип максимального оприлюднення: вся інформація, яка знаходиться у володінні державних органів влади, підлягає оприлюдненню; кількість винятків повинна бути обмежена. Другий принцип характеризує вимоги щодо обмежень:

² *Recueil des resolutions et recommandations du Comite des Ministres du Conseil de l'Europe relatives au droit administrative avec leurs rapport explicatifs. Document prepare par la Direction des Affaires Juridiques CJ-DA (94) Info 1, Strasbourg 1994.*

а) винятки повинні бути зрозумілими, б) описуватися вузько, в) підлягати контролю на предмет наявності "шкоди" і впливу на "суспільні інтереси"³.

4. Дане право повинно забезпечуватися, в першу чергу, наявністю відповідних правових та інших механізмів його забезпечення.

Отже, до основних проблем, які пов'язані з доступом громадян до інформації, і відповідно стоять на перешкоді забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, відносяться:

- наявність та широке неправомірне застосування грифів обмеження доступу до інформації;
- хаотичний розвиток інформаційного законодавства, який полягає в існуванні великої кількості нормативно-правових актів про інформацію різних рівнів, що суперечать одне одному;
- невпорядкованість термінології інформаційного законодавства, що нерідко приводить до різного застосування правових норм на практиці;
- неналежне виконання вимоги органами влади оприлюднювати інформацію про свою діяльність;
- відсутність реальних механізмів забезпечення відповідальності за порушення інформаційного законодавства.

Ці проблеми значно ускладнюють участь громадян у політичному житті держави.

Таким чином, існує цілком достатньо підстав для суттєвого оновлення законодавства України про інформацію. Виникає потреба в розробці концепції розвитку інформаційного законодавства, як окремої галузі, що об'єднує у собі окремі правові інститути. Так, розвиток інформаційного законодавства повин відбуватися шляхом вирішення двох послідовних завдань:

- прийняття базового закону "Про інформацію" у новій редакції та спеціальних законів у галузі інформаційного права;
- систематизація інформаційного законодавства шляхом кодифікації, тобто прийняття Інформаційного кодексу, який об'єднав би окремі правові інститути галузі.

Вирішивши проблему неефективного законодавства, передбачивши механізми його реалізації, можна буде забезпечити реальне здійснення передбаченого Конституцією України права людини на доступ до інформації, що є необхідною умовою забезпечення прозорості діяльності публічної адміністрації, оскільки для України настав час, коли цим питанням буде надано комплексного та дієвого характеру.

Список використаних джерел

1. Конституція України від 28 червня 1996 року.
2. Конвенція про захист прав людини і основних свобод від 4 листопада 1950 року.

³ Гонцзя Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. - К., 2002. - С. 98.

3. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права від 16 грудня 1966 року.
4. Recueil des resolutions et recommandations du Comite des Ministres du Conseil de l'Europe relatives au droit administrative avec leurs rapport explicatifs. Document prepare par la Direction des Affaires Juridiques CJ-DA (94) Info 1, Strasbourg 1994.
5. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів / Н. Гнидюк (ред.), А. Новак-Фар, Я. Гонцяж, І. Родюк - К.: Міленіум, 2003. - 384 с.
6. Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. - К., 2002. - 240 с.

Інформаційний запит - форма звернення за інформацією до органів державної влади.

Найповніше в законодавстві України описано такий спосіб отримання інформації від державних органів, як *звернення з інформаційними запитами* про надання офіційної документованої інформації державних органів і інформації про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади, а також інформації, що стосується діяльності цих органів і їх посадових осіб.

Ч. 1 статті 302 Цивільного кодексу України (як і ч. 2 статті 34 Конституції України) під правом громадян на інформацію розуміє право фізичної особи вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію.

Статтею 40 Конституції України гарантується право громадян направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатись до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк. Також, Цивільним кодексом надається можливість суб'єкту відносин у сфері інформації вимагати усунення порушень його права та відшкодування майнової і моральної шкоди, завданої таким правопорушенням (*ч. 2 ст. 200 ЦК України*).

Під *інформаційним запитом* щодо доступу до офіційних документів частина 1 статті 32 Закону України "Про інформацію" розуміє письмове звернення з вимогою надати можливість ознайомлення з офіційними документами. *Офіційними документами* згідно з частиною 2 статті 21 Закону України "Про інформацію" є законодавчі акти України, інші акти, що приймаються Верховною Радою та її органами, акти Президента України, підзаконні нормативні акти, ненормативні акти державних органів, акти органів місцевого самоврядування.

Під *запитом* щодо надання письмової або усної інформації частина 3 статті 32 Закону розуміє звернення з вимогою надати письмову або усну інформацію про діяльність органів законодавчої, виконавчої та судової влади України, їх посадових осіб з окремих питань.

Як свідчить зарубіжна практика, серед базових питань в регулюванні порядку звернення громадян за запитами про надання інформації найбільш значними є наступні моменти.

По-перше, проблемним є питання **термінів підготовки відповіді на запит**, і порядок вирахування цих термінів. Частина 1 статті 33 Закону "Про інформацію" зазначає, що термін вивчення запиту на предмет можливості його задоволення не повинен перевищувати десяти календарних днів. Загалом, в законопроектах і чинному законодавстві термін підготовки відповіді диференціюється від одного тижня до одного місяця. У зарубіжній практиці терміни підготовки відповіді наближаються до нижчої межі. У виняткових випадках, коли тижневого терміну для підготовки не є достатньо, наприклад, це пов'язують зі значним обсягом інформації, що вимагається, то можна скористатись встановленим механізмом відстрочки в наданні інформації. Що стосується часу, з якого починається вирахування термінів підготовки відповіді, то доцільно його пов'язувати з датою отримання запиту у

* **Фігель Марія Василівна**

юрист, експерт Центру політико-правових реформ
04071, м. Київ, вул. Межигірська, 3/7-б, оф. 2, тел. 230-35-93

відповідному органі влади, що еквівалентно даті реєстрації вхідної кореспонденції. У випадку, коли орган влади не володіє інформацією, що запитується, передбачається не відмова в наданні інформації, а перенаправлення запиту в орган влади, який зобов'язаний такою інформацією володіти. При цьому термін підготовки відповіді у зв'язку з некоректно складеним запитом не продовжується, а починає вираховуватись з початку при отриманні запиту в іншому органі.

По-друге, важливим є питання про **підстави відмови** в наданні інформації за запитом. Вичерпний перелік підстав для відмови в задоволенні інформаційних запитів встановлено статтею 37 Закону України "Про інформацію". Так, не підлягають обов'язковому наданню для ознайомлення за інформаційними запитами офіційні документи, які містять у собі:

- інформацію, визнану у встановленому порядку державною таємницею;
- конфіденціальну інформацію;
- інформацію про оперативну і слідчу роботу органів прокуратури, МВС, СБУ, роботу органів дізнання та суду у тих випадках, коли її розголошення може зашкодити оперативним заходам, розслідуванню чи дізнанню, порушити право людини на справедливий та об'єктивний судовий розгляд її справи, створити загрозу життю або здоров'ю будь-якої особи;
- інформацію, що стосується особистого життя громадян;
- документи, що становлять внутрішню службову кореспонденцію (доповідні записки, листування між підрозділами та інше), якщо вони пов'язані з розробкою напряду діяльності установи, процесом прийняття рішень і передують їх прийняттю;
- інформацію, що не підлягає розголошенню згідно з іншими законодавчими або нормативними актами. Установа, до якої звернуто запит, може не надавати для ознайомлення документ, якщо він містить інформацію, яка не підлягає розголошенню на підставі нормативного акта іншої державної установи, а та державна установа, яка розглядає запит, не має права вирішувати питання щодо її розсекречення;
- інформацію фінансових установ, підготовлену для контрольно-фінансових відомств.

Слід зазначити, що в даному випадку потрібно зважати на наступні вимоги щодо обмежень на ознайомлення з офіційними документами: а) винятки повинні бути зрозумілими; б) описуватись вузько; в) підлягати контролю на предмет наявності "шкоди" і впливу на "суспільні інтереси".

По-третє, умови **відшкодування** громадянами вартості інформаційних послуг, що надаються органами виконавчої влади. Частини 9, 10 статті 35 Закону "Про інформацію" зазначають, що запитувачі мають право робити виписки з наданих їм для ознайомлення офіційних документів, фотографувати їх, записувати текст на магнітну плівку, тощо. Власник документів має право за відповідну плату виготовляти за бажанням запитувача копії запитуваних документів. Не підлягає оплаті робота щодо пошуку офіційних документів.

Інколи можна почути думки щодо доцільності закріпити в законодавстві про доступ визначений мінімум видів публічної інформації, яка надається безкоштовно. Цей мінімум може пов'язуватись з незначним обсягом потрібної інформації, або ж з тим, що інформація вже публікувалась в загальнодоступних джерелах, або, якщо громадянин подає запит, пов'язаний з перевіркою своїх персональних даних, або з тим, що пересилка інформації громадянину за його дозволу

здійснюється в електронній формі. Загальноприйнятим є те, що в інших випадках громадянин зобов'язаний оплачувати лише витрати на копіювання відповідної інформації. Однак, в разі, якщо для задоволення запиту вимагається проведення аналітичної роботи, реферування і здійснення інших додаткових трудомістких робіт, можуть встановлюватись певні розцінки на підготовку відповідей на запит про інформацію. При цьому, важливо слідкувати за тим, щоб органи виконавчої влади не намагались виконувати свої прямі посадові обов'язки по підготовці аналітичних звітів чи проведення іншої роботи, безпосередньо не пов'язаної з задоволенням запитів, за рахунок засобів громадян, що звертаються з запитом.

Однак, в будь-якому разі кошти, які отримують публічні органи за надання доступу до інформації не повинні бути такими, щоб стримувати потенційних заявників. Це обумовлене тим, що за законами про свободу інформації їх основною метою є сприяння відкритому доступу до інформації. Встановлено, що довготермінове надання режиму відкритості завжди виправдовує необхідні в таких випадках витрати.

Але, не зважаючи на можливі переваги оплатності послуг щодо надання інформації, може виникнути ситуація, коли доступ до інформації стає обмежений для тих осіб, які не можуть собі це дозволити. Ця примітка також застосовується, коли інформація доступна лише завдяки новим технологіям, а більшість сімей все ще не має обладнання, необхідного для отримання інформації on-line¹.

Цікавим є питання **форми, в якій запити подаються**. За законодавством України це може бути письмова або усна форма. Однак, в законодавстві варто деталізувати цей перелік, а саме можна вказати, що запити про інформацію можуть бути адресовані органам виконавчої влади в наступній формі:

- особистого усного звернення;
- звернення по довідковому телефону відповідного органу влади;
- письмового запиту, що надходить поштою чи шляхом особистої передачі;
- текстових повідомлень, що передаються каналами зв'язку (електронна пошта, факс).

Окрім цього, слід зазначити, що частіше за все відповідь на запит надсилається у формі, в якій був адресований запит, якщо сам запит не визначає форми відповіді.

Останнім часом актуальності набуло питання про забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади через інформаційні технології. Така можливість в інших країнах забезпечується поданням інформаційного запиту громадянами до органів державної влади, органів місцевого самоврядування через Інтернет. Щоб ця система ефективно діяла, необхідно створити таке програмне забезпечення, яке б дозволяло прослідкувати рух звернення з моменту його надходження до моменту його виконання; визначення типу (переліку) звернень, які підпадають чи не підпадають під такі, що потребують чи не потребують розгляду і виконання (є чи не є юридично значимі). До того ж необхідно внести зміни до Законів України "Про інформацію", "Про звернення громадян" у частині регламентації процедури звернення громадян через Інтернет (порядок подачі такого звернення, строки розгляду та ін.).

¹ Гонцзя Я., Гнидюк Н. *Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури.* - Київ: Міленіум, 2002. - с.27.

Отже, можна говорити про те, що на сьогодні законодавство в сфері доступу громадян до інформації органів державної влади потребує суттєвого оновлення, в тому числі в частині подання інформаційних запитів. Виправити ситуацію, що склалась можна внісши відповідні зміни до законодавства, зокрема, шляхом прийняття в новій редакції Закону України "Про інформацію".

Використана література:

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. - Д.: "Видавництво Сталкер", 2003.
2. Закон України "Про інформацію" від 02.10.1994 №3855-XII.
3. Цивільний кодекс України: Офіц. видання. - К.: Видавничий Дім "Ін Юре", 2003-664с.
4. Гонцяз Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади: Правові норми. Інституції. Процедури. - К., 2002.
5. Актуальные проблемы обеспечения доступа к информации // - М.: Институт проблем информационого права, 2004. - 456 с. - (Журналистика и право; Вып.35).

Електронний доступ до публічних послуг

Запровадження інституту надання публічних послуг спрямоване насамперед на зміну відносин між владою і приватними особами (фізичними та юридичними). Адже, останні оцінюють орган державної влади, чи будь-яку іншу інституцію через призму ефективності вирішення їх щоденних проблем. Останнім часом спостерігається тенденція публічних інституцій (як в державних, так і в локальних адміністраціях) до запровадження "пунктів першого контакту" [1] з клієнтами та розширення можливостей контакту електронним шляхом.

На думку В.Тимощука, приватні особи не повинні бути "прохачами" у відносинах з органами влади, а споживачами послуг [2, 161]. Саме тому, держава в особі публічних суб'єктів (органів державної влади та органів місцевого самоврядування) зобов'язана орієнтуватися на потреби особи, так само як у приватному секторі надавачі послуг орієнтуються на потреби споживача ("клієнта"), його запити та очікування.

Отож, під будь-якими "послугами" розуміємо "діяльність спрямовану на задоволення певних потреб особи, яка здійснюється за зверненням останньої".

Публічні послуги - це всі послуги, що надаються публічним (*державним та самоврядним*) сектором або іншими суб'єктами за рахунок публічних коштів [3] .

При цьому важливо розмежовувати терміни "державні", "муніципальні" і "адміністративні" послуги [2].

Державні послуги - послуги, які надаються органами державної влади (насамперед, виконавчої) та державними підприємствами, установами й організаціями.

Муніципальні (комунальні) послуги - послуги, які надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами й організаціями.

Державні та муніципальні послуги, разом узяті, складають сферу публічних послуг.

Адміністративні послуги (управлінські або виконавські) - це публічні послуги, які надаються органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування (адміністративними органами) і надання яких пов'язане з реалізацією владних повноважень.

Впровадження інформаційних технологій, як показує практика, призводить до оптимізації організаційних процедур, роблячи їх більш простими і логічними. Тобто наявність набору сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і одержувати по Інтернету необхідні довідки або дозволи і передавати в органи державного управління передбачену законом звітність а також можливість контролю з боку відправника за процесом одержання і реєстрації документів приймаючою стороною.

Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти запити в уповноважені органи державної влади та місцевого самоврядування і тим самим розглядати державу як єдиного "провайдера" послуг для громадян і бізнесу.

Низку публічних органів зі схожими функціями можна об'єднувати за допомогою мережі для обслуговування населення через єдине "віконце", наприклад, віртуальне агентство з виплати допомоги. Реальне ж впровадження інформаційних технологій здійснюється ціною збільшення державного апарату, зниження рівня оплати праці в державному секторі, погіршення умов розміщення державних установ.

* **Я.Жукровський**, Львівське представництво Центру політико-правових реформ

Як правило, консервативні службовці не надають належної уваги впровадженню інформаційних технологій, які б спростили, скоротили, оптимізували, зробили б ефективнішими й ближчими до громадянина структури держави, її функції.

Формально можливим є внесення змін до Закону України "Про звернення громадян" у частині регламентації процедури звернення громадян через ІКТ; розробка програмного забезпечення, яке б дозволяло простежувати рух звернення з моменту його надходження до моменту його виконання; визначення типу (переліку) звернень, які підпадають/не підпадають під такі, що потребують/не потребують розгляду і виконання. Пропонується також прийняти Закон України "Про надання адміністративних послуг через ІКТ"; визначення переліку адміністративних послуг, які повинні надаватися громадянам; встановлення відповідальності за ненадання або несвоєчасне надання тієї чи іншої адміністративної послуги; програмне забезпечення здійснення контролю за наданням адміністративних послуг.

При такій схемі взаємовідносин "громадянин - держава" можна розраховувати на підвищення ефективності державного управління та обмеження корупції. Електронний доступ до публічних послуг здатний змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою і підконтрольною громадськості.

Список використаних джерел

1. Прокоп П. Для кого і як функціонує система управління якістю у мерії? // <http://euroway.berdyansk.net/prokop.html>
2. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник Тимощук В. - К.: Факт, 2003. - С.116-125.
3. Тимощук В. Адміністративні послуги - нова якість держави // Пріоритети. - 2003. - 6 (12).

Пропозиції щодо використання вільнопоширюваного програмного забезпечення у органах державної влади та місцевого самоврядування України

Анотація

У статті описані проведені наукові дослідження витрат органів державної влади та місцевого самоврядування на придбання та використання ними комерційного ліцензійного програмного забезпечення. Надані рекомендації спрямування уваги державних управлінців різних рівнів на значну економію державних коштів за рахунок використання у роботі органів державної влади та місцевого самоврядування вільнопоширюваного програмного забезпечення на вже існуючих комп'ютерних операційних системах.

Проведено аналіз вартості комерційного програмного забезпечення при використанні персональних електронних обчислювальних машин (далі за текстом - ПЕОМ) у процесі виконання завдань державного управління.

Надані рекомендації спрямування заощаджених коштів на інші потреби та інтереси держави, а також перегляду системи управління наявними людськими ресурсами (від яких залежить ефективне використання наявних ресурсів та знань) на підтримку досліджень і практичних напрацювань в галузі інформаційних технологій та систем.

Ключові слова: державне управління, прийняття управлінських рішень, інформаційні технології, безоплатно поширюване програмне забезпечення, ліцензійне програмне забезпечення, ефективність.

В умовах дефіциту в державі бюджетних коштів на різноманітні суспільні потреби постає дедалі більша необхідність ефективного використання наявних бюджетних ресурсів. Тому на часі актуальність перегляду керівниками різних рівнів управління витрат на поточну діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування та прийняття виважених управлінських рішень [1,4,5,8,9]. Для предметності оцінки ефективності економії коштів розглянемо витрати на інформаційні технології, а саме: питання використання ліцензійного програмного забезпечення органами державної влади та місцевого самоврядування України, джерелом фінансування яких є державний бюджет України [3].

Як вам відомо з травня 2002 року бюджетні організації (і органи місцевого самоврядування зокрема) розпорядженням уряду зобов'язані купувати засоби обчислювальної техніки **лише** з ліцензійним програмним забезпеченням. Це ж

* **Галицький Ярослав Володимирович** ,

магістр державного управління;

Львівська міська рада, начальник організаційно-інформаційного управління;

79008, м.Львів, пл.Ринок, 1;

службовий телефон: (032) 297-5811;

факс: (0322) 720072;

електронна пошта: yaroslav@mail.lviv.ua

Злобін Григорій Григорович,

Львівський національний університет імені Івана Франка к.т.н, доцент

79000, м.Львів, вул.Університетська, 1

Службовий телефон: (032) 296-4565.

підтверджується і постановою кабінету міністрів України №1433 від 10.09.2003р. "Про затвердження Порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади" яка визначає процедуру використання в органах виконавчої влади комп'ютерних програм як об'єктів авторського права, а у постанові кабінету міністрів України № 253 від 04.03.2004р. "Про затвердження Порядку легалізації комп'ютерних програм в органах виконавчої влади" вже йдеться про впорядкування наявних продуктів інтелектуальної власності та приведення використання комп'ютерних програм у відповідність з вимогами законодавства про авторське право шляхом заміни неліцензійних примірників комп'ютерних програм на ліцензійні. Виконання цієї вимоги у поєднанні з односторонньою орієнтацією органів державної влади та місцевого самоврядування України на комерційне програмне забезпечення (Microsoft Windows, Microsoft Office, системи документообігу і т. ін.) призводить до витрачання значних коштів на придбання комерційного ліцензійного програмного забезпечення, для вирішення надзвичайно простих завдань (наприклад: друк документів, - причому на рівні звичайного користувача друкарської машинки, де про оформлення документу чи його логічного зв'язку з іншими електронними документами персонального комп'ютера цього користувача у єдиній системі загально організаційного документообігу навіть не йдеться). Вартість ліцензій на програмне забезпечення співмірна або й переважає вартість(!) апаратного забезпечення. Великою проблемою для України є й те, що україномовний діалог є або у найдорожчих програмах (частковий у Microsoft Windows XP Professional, Microsoft Office XP), або й відсутній взагалі.

Для оцінювання ситуації розглянемо таблицю:

Програмне забезпечення	Фірма-	Ціна, в у.о.		Примітка
		ОЕМ	Box	
Windows 98	Microsoft	75	150	Операційна система
Windows 2000 server	Microsoft	700	—	Операційна система
Windows 2000 Professional	Microsoft	160	350	Операційна система
Windows-XP Home Edition	Microsoft	80	—	Операційна система
Windows-XP Professional	Microsoft	169	228	Операційна система*
Linux	—	—	—	Операційна система (GNU GPL)
Linux	—	—	30	При придбанні комплекта дисків і технічної документації у фірми, яка виготовила цей інсталяційний комплект (наприклад ASP-Linux 7.3, Linux Mandrake 9 і т.ін.)
Office 2000	Microsoft	300	530	Офісний пакет*
Office XP	Microsoft	—	100-915	Офісний пакет*
Open Office	Sun	—	—	Офісний пакет (GNU GPL)
Star Office v.6, v.7 (версії 6 та 7)	Sun	30	60	Офісний пакет (для навчальних закладів безкоштовно)

Докладна інформація про ціни на програмне забезпечення подається у каталогах Direct SoftLine, Веб-адреса www.softline.ua, електронна пошта info@softline.ua.

Підсумовуючи викладене, сформулюємо деякі **ВИСНОВКИ**:

1. при придбанні нових ПЕОМ ми мусимо купувати їх з ліцензійним програмним забезпеченням, однак, окрім комерційного програмного забезпечення існує і безоплатно поширюване програмне забезпечення, яке також є ліцензійним та може виконувати прикладні завдання поставлені перед працівниками органів державної влади та місцевого самоврядування;
2. рівень сучасного безоплатно поширюваного програмного забезпечення співмірний, а у деяких випадках вищий від рівня комерційного програмного забезпечення. Більшість вільнопоширюваних програм підтримують формати комерційних програм (тобто документ, створений у ОС "Linux", можна прочитати у "Microsoft Windows xx");
3. рівень українізації безоплатно поширюваного програмного забезпечення вищий, а ніж рівень українізації комерційного програмного забезпечення;
4. подібність графічного інтерфейсу безоплатнопоширюваного програмного забезпечення до графічного інтерфейсу комерційних програм забезпечує для звичайних користувачів легкий перехід на вільнопоширюване програмне забезпечення. Причиною повільного впровадження вільнопоширюваного програмного забезпечення є позиція наявного у самоврядних одиницях технічного персоналу (системних адміністраторів, інженерів, програмістів і ін.), які повинні персонально пройти ґрунтовне перенавчання та навчити інших працівників використовувати вищезгадане програмне забезпечення і вирішувати користувацькі проблеми;
5. придбання ПЕОМ з ліцензійною операційною системою "Microsoft Windows xx" не вбереже бюджетну установу від порушення авторського законодавства. На придбану ПЕОМ негайно встановлюють велику кількість піратського програмного забезпечення. Придбання ж усього, що забажають працівники бюджетної установи є звичайно нереальним і не виправданим службовими потребами та завданнями, тому необхідно провести інвентаризацію наявного програмного забезпечення та ознайомити під розпис наявний персонал з відповідальністю за використання неліцензованого програмного забезпечення, склавши інвентарні карти ПЗ кожної наявної ПЕОМ та скріпивши їх підписами осіб, які користуються ними[2];
6. за наявності у бюджетній установі ПЕОМ з ліцензійною операційною системою "Microsoft Windows xx" варто у першу чергу встановлювати на ній безоплатно поширюване програмне забезпечення ("Open Office", "Linux" і т.ін.);
7. враховуючи, що перехід на операційну систему "Linux" є тривалим процесом, доцільно встановлювати її на уже придбані ПЕОМ як другу операційну систему. Перенавчання працівників можна провести через курси підвищення кваліфікації за участю кваліфікованих викладачів, які мають досвід роботи з ОС "Linux"[8];
8. використання безоплатно поширюваного програмного забезпечення у діяльності бюджетних установ дозволить уникнути надзвичайно великих видатків на придбання ліцензій на комерційне програмне забезпечення та перерозподілу бюджетних коштів на інші напрями інформатизації (наприклад: збільшення кількості ПЕОМ чи периферійних пристроїв тощо).

До вищевказаного потрібно додати, що Львівська міська рада (ЛМР) для масового переходу на електронний документообіг (завдяки започаткованому у 1995 році проекту ЛІСОІ - Львівська інтегрована система обробки інформації) своїх ви-

конавчих органів розпочала освоєння безоплатно поширюваного програмного забезпечення[9]. З цією метою у грудні 2003 року придбано (за кошти львівського комунального підприємства "Міський центр інформаційних технологій") 22 ПЕОМ з такими характеристиками: процесор Duron 1400, оперативна пам'ять 128 Мб, ЖМД 40 Гб, дисплей Samsung розміром 15". На цих ПЕОМ встановлені:

- операційна система - Microsoft Windows;
- офісний пакет - Open Office;
- система документообігу - Lotus Notes.

Вартість ліцензій на комерційне програмне забезпечення складає 75 у.о. на кожен ПЕОМ.

Крім того, вже весною поточного (2004) року здійснено чергову закупівлю ПЕОМ (яка стала можливою завдяки правильно поставленим перед управлінцями ЛМР завданням - перейти на електронний документообіг у 2004-2005 роках та цілеспрямованого планування для цього коштів у бюджеті м. Львова 2004-2005 років) для збільшення кількості користувачів системи електронного документообігу, а саме підрозділів виконавчих органів Львівської міської ради (що має забезпечити швидшу та якіснішу опрацювання звернень громадян, установ, організацій тощо до ЛМР з різних питань, які стосуються місцевого самоврядування м. Львова)[10].

Отже, розуміючи надзвичайну важливість розвитку систем електронного документообігу (які сприяють оперативній та якісній роботі), у виконавчих органах міст національного, обласного та районного значення рекомендуємо надзвичайно ретельно підходити до планування майбутніх бюджетів органів місцевого самоврядування. Тому що, правильно складений управлінцями різних рівнів бюджет (а це кожного року період з червня по вересень), який враховує перспективу інформатизаційного розвитку самоврядних територій та необхідність економії коштів, дозволить мати постійний позитивний розвиток цих територій (створюючи при цьому умови спрощеної подачі й отримання необхідної інформації мешканцями та іншими суб'єктами вищезгаданих адміністративних одиниць нашої держави).

Примітки:

1. текст статті набрано у текстовому процесорі "Open Writer" в операційній системі "Linux" (інсталяційна збірка "ASPLinux 9") і збережено у форматі "Microsoft Office XP".
2. 1 у.о. - це одиниця, яка дорівнює вартості 1 долара США у відношенні до української гривні.

Література:

1. Указ Президента України " Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні" м. Київ, 22 липня 1998 року N 810/98.
2. Постанова кабінету міністрів України №1433 від 10.09.2003р. "Про затвердження Порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади".
3. Постанова кабінету міністрів України № 253 від 04.03.2004р. "Про затвердження Порядку легалізації комп'ютерних програм в органах виконавчої влади"
4. "Ефективність державного управління", ред. С.А Батчиков і С.Ю Глазьев М., 1998 (пер. з англ.).

5. Райт Г. "Державне управління".- К., 1994.
6. Атаманчук Г.В. "Управление - социальная ценность и эффективность". М., 1995.
7. Атаманчук Г.В. "Функционирование государственного аппарата управления". М., 1998.
8. Рейльян Я.Р. "Аналитическая основа принятия управленческих решений". М.: 1991.
9. Лесечко М. Д. "Основи системного підходу: теорія, методологія, практика". Львів 2002, ЛРІДУ УАДУ.
10. Тихомиров М.М. "Система інформаційної і інтелектуальної підтримки управління діяльності в структурах державної служби". М., 1996

Преодоление цифрового неравенства - путь к построению информационного общества в Украине

Ключевые слова: цифровое неравенство, информатизация, Интернет, компьютерные технологии.

Резюме

Программа развития ООН 1997 года охватила практически все глобальные общечеловеческие проблемы и наметила векторы развития. Среди ряда названных проблем впервые прозвучала проблема цифрового неравенства, которая получила большой резонанс в мире. Как и для всех стран, проблема цифрового неравенства актуальна и для Украины.

Основой национальных планов построения информационного общества должны быть действия по преодолению цифрового неравенства. В процессе формирования стратегии развития Украины проблему широкого использования информационных компьютерных технологий, построения информационного общества необходимо поставить в один ряд с другими важнейшими для нашей страны проблемами - преодоления бедности, улучшения образования, повышения качества медицинского обслуживания и т.п.

Решение проблемы цифрового неравенства требует сбалансированного общегосударственного системного подхода, который необходимо сосредоточить на следующих основных направлениях: политика, доступ, услуги, контент, знания и навыки, желание. В статье приведены особенности реализации названных направлений.

Введение

Разнообразные программы и планы играют важную роль в жизни общества благодаря тому, что в процессе их формирования на основе системного анализа определяется комплекс факторов (угроз), препятствующих или затрудняющих дальнейшее развитие общества, формулируется стратегия его развития, локализуются проблемы, разрабатывается пути и методы их решения. В результате социум осознает направления и содержание своего движения.

Особое место среди таких планов имеет Программа развития ООН 1997 года, которая охватила практически все известные на то время глобальные общечеловеческие проблемы и определила векторы развития землян. Среди ряда названных проблем впервые прозвучала проблема цифрового неравенства, цифровой пропасти (digital divide), которая впоследствии получила большой резонанс в мире. Вначале эта проблема была встречена общественностью неоднозначно. Высказывались полярные точки зрения: от признания этой проблемы как одной из глобальных угроз для государств и обществ в информационную эпоху до обозначения ее как надуманной, способствующей дальнейшему обогащению компьютерных и телекоммуникационных корпораций и фирм. Со временем дискуссии перешли в плоскость разработки практических рекомендаций по преодолению цифрового неравенства, как в международном масштабе, так и масштабах отдельных государств.

Дополнительный импульс в осмыслении феномена цифрового неравенства, его значимости для построения информационного общества - общества 21 века, поиска путей решения этой проблемы придала Окинавская хартия, принятая на встрече глав государств "большой восьмерки". В 2000 году были созданы специальная Рабочая группа по использованию цифровых возможностей (Digital Opportunity Task Force - РГ DOT Force) и специальная экспертная группа в рамках Совета по экономическим и социальным вопросам ООН (ЭКОСОС). В 2001 г. проблемы цифрового неравенства были поставлены в центр внимания Всемирного экономического форума в Давосе, сессии ЭКОСОС и саммита "восьмерки" в Генуе, в 2003 году ей уделяется внимание и в итоговых документах всемирной встречи на высшем уровне по вопросам информационного общества. Все это свидетельствует о значимости и актуальности проблемы цифрового неравенства для человеческого сообщества, которое переходит в новую фазу своего развития - информационную.

1. Проблема цифрового неравенства в Украине

1.1. Неравенство в обществе

Прежде чем исследовать проблему цифрового неравенства следует заметить, что **неравенство как таковое является атрибутивным свойством человеческого общества**. Неравенство появилось и имеет место во всех сферах социальной жизни общества с момента его возникновения. Это неравенство в доступе к жизненно важным ресурсам (продовольственным, сырьевым, энергетическим и т.п.), к рабочим местам, образованию, медицинским услугам, культурному наследию и т.п. В основе неравенства лежат различия людей в социальном статусе, количестве имеющихся денежных средств, образовании, возрасте, месте проживания, расе и т.д. Последствия неравенства отрицательно сказывались не только на отношениях между людьми, но и на отношениях между государствами.

Разница в социальных и экономических статусе и возможностях граждан, наверное, является самой очевидной, с точки зрения удовлетворения потребностей человека. Бесспорно то, что социальный статус и наличие денег во многом определяют доступ к социальным благам, поэтому это и приводит к основному расслоению общества. Неравенство из-за возрастного фактора не всегда однозначно. Например, при приеме на работу могут быть ограничения, как по максимальному, так и минимальному возрасту.

Неравенство по месту проживания. Первый водораздел неравенства: город - деревня. Неравенство, вызываемое проживанием в сельской местности характерно для всех стран. Кроме того, сказывается и географическое неравенство: для государств - как межконтинентальное, так и внутри континентальное; неравенство внутри стран: центр - провинция. Уровень образования играет определяющую роль не только при получении хорошей работы, но и в реализации высокого качества социальной жизни человека.

Неравенство является причиной конфликтов и социальных катаклизмов различных масштабов и глубины в социальных группах и в государствах. Поэтому мировое сообщество, в первую очередь развитые страны, прилагают усилия для нейтрализации угроз глобальной и локальной стабильности, вызываемых различного рода неравенством. На протяжении веков все прогрессивные учения и движения в качестве основной цели декларировали достижение равенства. Практически во всех конституциях государств одно из основных положений - это провозглашение равенства граждан.

Однако, следует отметить то, что реального, фактического политического, социального и экономического равенства граждан и государств пока еще никто не достиг, да и вряд ли это произойдет в обозримом будущем человечества.

Неравенство - это плохо или хорошо? Вопрос не риторический. С одной стороны, безусловно, социальное неравенство отдельно взятых людей или государств явление отрицательное. Но с другой стороны, **осознанное неравенство является мощным стимулом для прогрессивных социальных преобразований, для развития отдельных людей, социальных групп и в целом государств.**

В случае обеспечения потенциального равного доступа к социальным, экономическим, культурным, образовательным, технологическим возможностям для всех людей, всех государств им предоставляется реальная потенциальная возможность достичь равного социального положения. И уже от их воли, от их усилий зависит, будет ли продолжаться фактическое неравенство или оно будет устранено. Поэтому акцентация решения проблемы устранения неравенств должна лежать не в плоскости обеспечения фактического равенства, а в плоскости обеспечения **потенциального** равенства в доступе к возможностям реализации своих потребностей, уровень и качество которых определяется субъектом этих потребностей.

1.2. Цифровое неравенство

Сегодня наиболее распространено следующее определение: **цифровое неравенство - разделение общества, стран на основе неравного доступа к современным информационным технологиям.** Это достаточно узкое, технологическое определение, не дающее возможности учесть социальную значимость использования информационных технологий.

Проследим диалектику взаимоотношения цифрового неравенства и других исторически ранних неравенств. Цифровое неравенство является следствием ряда других неравенств. Действительно, люди, имеющие невысокий доход, низкий образовательный уровень, возраст выше среднего, проживающие в сельской местности в странах с неэффективной экономикой имеют гораздо меньше шансов получить доступ к современным информационным компьютерным технологиям, чем молодые выпускники университетов, работающие в центральных офисах богатых транснациональных компаний. Но с другой стороны, с учетом современных реалий, цифровое неравенство может явиться причиной углубления традиционных неравенств. Таким образом, мы имеем как бы замкнутый круг - цифровое неравенство является следствием других неравенств и, в тоже время, оно углубляет другие, исторически более ранние, неравенства.

Таким образом, приходим к более широкому определению: **цифровое неравенство - углубляющееся неравенство в доступе к социальным, экономическим, образовательным, культурным и другим возможностям вследствие неравного доступа к информационным компьютерным технологиям.** Такой подход к определению позволяет системно и обосновано подойти к рассмотрению проблемы цифрового неравенства с учетом всех социальных и экономических аспектов использования информационных компьютерных технологий.

В конце прошлого столетия впервые в истории человечества кроме лозунгов политического, социального и экономического равенства государств и граждан, **был провозглашен лозунг технологического равенства - цифрового равенства, равенства несущего в себе огромный социально-экономический и нравственный потенциал.** Необходимо отдавать себе отчет в том, что

это вовсе не альтруистический порыв. Богатые страны заботятся о сохранении мировой стабильности, о рынках сбыта своей продукции, и далеко не только компьютеров, о рынках рабочей силы, которую можно привлекать в свою экономику. Но, несмотря на это, **решение проблемы цифрового неравенства, прежде всего, преследует собственные интересы национальных государств.**

При обсуждении проблемы цифрового неравенства зачастую говорят о том, что для всех слаборазвитых стран и для ряда стран с переходной экономикой она не является актуальной. Для них важнее решить насущные проблемы: строительство жилья, дорог, производственной инфраструктуры, реформирование экономики и социальных отношений, а проблемы информационных технологий - это от лукавого, уводящие от решения первоочередных задач. Но уже имеющийся мировой опыт самых различных стран говорит о том, что такое противопоставление не верно. **Широкое использование информационных компьютерных технологий позволяет более эффективно и быстрее решить вопросы обеспечения населения доступом ко многим социальным возможностям и благам.**

Как мы уже выяснили, цифровое неравенство является следствием ранее известных социальных неравенств. Практически на возможность доступа к информационным компьютерным технологиям влияют и экономическое положение, и образовательный уровень, и возраст, и место проживания граждан. Эти факторы носят общий характер и лежат в основе многих видов неравенств. Однако существует особая группа факторов, которая влияет на уменьшение именно цифрового неравенства. Это наличие в государстве развитой современной телекоммуникационной сети, соответствующей полнофункциональной инфраструктуры информационных технологий, системы образования, ориентированной на компьютерные технологии, наличие соответствующей атмосферы, способствующей востребованности информационных технологий в обществе и т.д. Именно эти факторы реально влияют на степень цифрового неравенства в обществе.

1.3. Актуальность проблемы цифрового неравенства для Украины

Значимость и актуальность любой проблемы может быть оценена только в контексте основных системных приоритетов всего общества.

Если для Украины не важны ее место и роль в международной политике и экономике, если ее, европейское по сути государство, не интересует реальное равноправное участие в европейских международных структурах, в том числе и экономических, если украинское государство не интересуется повышением уровня жизни своих граждан, конкурентоспособность на международном рынке товаров ее предприятий и труда ее граждан, то проблема цифрового неравенства не актуальна и может быть забыта.

Если государству и обществу безразличны судьбы миллионов украинцев, которые сегодня тяжелым трудом, в условиях непрерывного реформирования, медленно, но кажется уже безвозвратно, тащат нашу страну к стабильности и зажиточности, если безразличны судьбы юных украинцев, идущих сегодня в детские садики, школы, институты, готовясь к выполнению своей исторической миссии - обеспечению расцвета Украины, то проблема цифрового неравенства надумана и не интересна.

Если мы не понимаем, что глобализация экономических, финансовых, производственных, торговых отношений заставляет наших фермеров, производителей товаров народного потребления, ученых и конструкторов реально конкурировать на внутреннем украинском рынке с коллегами из других государств и, что такая

конкуренция, с учетом подготовленности работы в рыночных условиях, - это не столько механизм, стимулирующий развитие слабых или неумелых, сколько механизм их уничтожения, то проблема цифрового неравенства актуальна только для стран-лидеров мировой экономики и нас не касается.

Несомненно, мы все это понимаем и нам все это важно и небезразлично. Поэтому, так же, как и для всех стран во всем мире, проблема цифрового неравенства актуальна и для Украины. Источники этой проблемы, последствия ее игнорирования, пути решения этой проблемы в Украине, несомненно, имеют как общие для всех стран черты, так и свои индивидуальные особенности.

2. Пути и методы преодоления цифрового неравенства

2.1. Основные направления преодоления цифрового неравенства в Украине

Мировое сообщество наработало разные рецепты преодоления цифрового неравенства, которые нашли отражение в ряде документов: начиная от Окинавской хартии глобального информационного общества, Министерской декларации "Развитие и международное сотрудничество в XXI веке: роль информационных технологий в контексте глобальной экономики, основанной на знаниях" и заканчивая документами многочисленных экспертных групп. Анализ этих документов позволяет сделать вывод о том, что **решение проблемы цифрового неравенства требует сбалансированного общегосударственного системного подхода, который необходимо сосредоточить на следующих основных направлениях: политика, доступ, контент, услуги, знания и навыки, желание.**

Первое - формирование национальной стратегии, международной и внутренней политики, благоприятной законодательной, общественной, экономической атмосферы в области информатизации, в области использования информационных компьютерных технологий.

Второе - обеспечение потенциальной возможности повсеместного технологического доступа населения к информационным компьютерным технологиям за счет объединения усилий государственного и частного секторов экономики по развитию информационной инфраструктуры.

Третье - содействие увеличению разнообразия и количества услуг населению и бизнесу, предоставляемых при помощи информационных компьютерных технологий.

Четвертое - концентрация усилий государства и общества для создания общедоступных электронных информационных ресурсов (контента) на основе всемерного учета национальных, мировоззренческих, политических, экономических, культурных, религиозных и иных аспектов развития Украины.

Пятое - обеспечение возможности приобретения знаний, умений и навыков использования информационных компьютерных технологий в процессе получения базового, специального и высшего образования, а также создание условий для получения начальных знаний и навыков в этой области для всех слоев населения.

Шестое - создание системы мотиваций внедрения и желания использования информационных компьютерных технологий для формирования широкого спроса на использование таких технологий во всех сферах жизни общества.

Опыт многих стран показывает, что в процессе формирования национальной стратегии, проявляя политическую волю, **проблему обеспечения широкого использования информационных компьютерных технологий во всех сферах жизни общества необходимо поставить в один ряд с другими важнейшими для нашей страны проблемами - преодоления бедности, улучшения обра-**

зования, повышения качества медицинского обслуживания и т. п. Справедливости ради, необходимо отметить, что такая политическая воля в Украине была проявлена, стратегия в основном сформирована. Свидетельством этому являются несколько законодательных актов нашего парламента о Национальной программе информатизации, указы Президента Украины, в том числе о развитии украинского сегмента Интернет, постановления правительства, посвященные выполнению отдельных положений этих законов и указов [1-5]. Тем не менее, можно констатировать, что именно сегодня государству остро необходима целостная и, самое главное последовательная, результативная политика в области информатизации. Мы очень часто озадачены чем-то срочным, горящим не давая себе возможности задуматься о главном, важном - о том, что будет иметь последствия через много десятилетий.

2.2. Информатизация в Украине

Во многих странах имеется документ самого высокого уровня, которым определяется национальная политика построения информационного общества. При этом **построение информационного общества однозначно понимается как повышение конкурентоспособности всей страны, улучшение качества жизни населения, возможность увеличения темпов развития и перехода на передовые экономические, торговые, технологические позиции.**

Благодаря наличию в Украине одного из ведущих мировых центров кибернетики, в начале 90-х годов в развитие идей академика В.М. Глушкова началась реализация системного подхода в решении проблемы создания информационного общества, информационной инфраструктуры, что нашло воплощение в Национальной программе информатизации Украины (НПИ). Учитывая сложность и многоаспектность задач, необходимость концентрации значительных финансовых средств и объединения усилий большого количества коллективов, необычайно высокую значимость результатов выполнения программы для будущего страны было предложено создать специальный орган исполнительной власти в этой сфере. В 1995 г. появилось Национальное агентство по вопросам информатизации при Президенте Украины (один из немногих примеров создания в Украине органа управления по функциональному принципу), с 1999 г. по настоящее время таким органом является Государственный комитет Украины по связи и информатизации Украины. Как итог совместной работы органов исполнительной власти, народных депутатов, большого количества ученых, представителей бизнеса, специалистов Национальная программа информатизации в соответствии с Конституцией была рассмотрена Верховным Советом Украины и в начале 1998 г. были приняты законы "О Национальной программе информатизации" и "О концепции Национальной программы информатизации".

Национальная программа информатизации - сложный комплекс взаимосвязанных заданий и проектов, охватывающих практически все сферы деятельности общества. Она содержит следующие основные приоритеты.

Прежде всего, это создание благоприятного климата для развития информационной инфраструктуры государства, для стимуляции информатизации всех сфер деятельности общества и государства за счет подготовки соответствующей нормативно-правовой и нормативно-технической базы.

Следующие приоритеты - создание в государстве современной телекоммуникационной системы, национальной системы электронных информационных ресурсов, информатизация библиотек, музеев, архивов и т.п., стимулирование раз-

работок современных средств информатизации и информационных технологий, возобновление индустрии программирования.

Одним из важнейших приоритетов НПИ является создание интегрированной информационно-аналитической системы государственных органов, как центральных, так и в областях и районах с акцентированием на создании условий для проведения аналитической работы в органах государственной власти с привлечением современных методов и средств, базирующихся на использовании компьютерных технологий.

Кроме того, программой предусматривались проведение работ по многим направлениям, имеющих важное значение для граждан Украины. Речь идет об информатизации среднего и высшего образования, науки, сферы социального обеспечения, здравоохранения и т.п.

Особенностью закона Украины "О национальной программе информатизации", с учетом стратегической важности широкомасштабного внедрения информационных технологий, является обеспечение прозрачности за счет привлечения общественности на всех стадиях выполнения НПИ. Это - экспертиза проектов и результатов их выполнения на научно-техническом совете НПИ, в который входят известные ученые, высококвалифицированные специалисты ведомств, предприятий, фирм и организаций; обязательное проведение конкурсов (тендеров) для определения исполнителей проектов; ежегодный доклад ВС Украины о состоянии информатизации в Украине и многое другое. Подзаконная нормативно-правовая база (указы Президента Украины, постановления КМУ) была направлена на дальнейшее развитие основополагающих подходов, определенных в этих законах. Подобные механизмы были разработаны и для региональной информатизации, и для отраслевой. Правда, для принятия таких прозрачных и гласных механизмов информатизации понадобилось более трех лет!

Наверное, именно беспрецедентная открытость, и сыграла злую шутку с НПИ. При формировании государственного бюджета на НПИ выделялось в десятки раз меньше средств, чем на другие проекты информатизации, которые в нарушение законодательства финансировались и выполнялись вне НПИ, а значит вне прозрачных механизмов по их формированию и контролю. Все это происходило и происходит в условиях, когда предпринимались большие усилия по исправлению ситуации. Это и неоднократные обращения комитета ВСУ по науке и образованию, ряда депутатов к правительству, к руководству ВСУ. На недопущение подобной ситуации прямо указывалось в указах Президента Украины, в решениях СНБОУ, отчетах Счетной палаты. Тем не менее, в государственном бюджете и на 2003 год на финансирование НПИ предусмотрено около 8 млн. грн., а только на прямое финансирование проектов информатизации вне НПИ около 20-и ведомств заложено более полутора сотен миллионов гривен.

Размышляя о будущей судьбе программы, нельзя не учитывать возможности бюджета. Поэтому в основу стратегии финансирования целесообразно положить следующий подход: за счет государственного бюджета профинансировать разработку проектов с серьезной проработкой двух вопросов - технологического и инвестиционного. А затем, получив, по сути дела, обоснованный бизнес-план, привлекать инвесторов для практической реализации проектов. Учитывая высокую рентабельность некоторых из них, можно надеяться на успех такого подхода. Конечно, этот подход не может быть применен к тем задачам НПИ, которые направлены на решение общесистемных и общегосударственных проблем.

В Украине сейчас широко пропагандируется идея создания общегосударственной программы "Электронная Украина", формирование которой поручено

Госкомсвязи. Название стереотипное, подобное уже известным: "электронная Европа", "электронная Россия" и т.п.

Сравнительный анализ Национальной программы информатизации и содержательной части программ электронная Европа, электронная Россия и других подобных программ свидетельствует о высокой степени их корреляции. Это и не удивительно, так как в Украине в процессе формирования НПИ принимали участие широкий круг ученых, высококвалифицированных специалистов министерств и ведомств, предприятий, фирм и организаций. При этом учитывались современные подходы в информатизации в развитых странах и новые достижения в области информационных технологий. Так зачем же нужно создание новой программы "Электронная Украина"?

Несомненно, и концепция НПИ, и сама НПИ нуждаются в определенной коррекции. Но закон "О национальной программе информатизации" предусматривает такую возможность, корректировка может производиться ежегодно, что фактически и делалось. Говорить о неэффективности НПИ, не дав реальной финансовой возможности для ее реализации, просто несерьезно. **Принимая любую другую программу с другим названием, мы автоматически выходим из под законодательного зонтика Закона Украины "О национальной программе информатизации", юридически регламентирующего процесс информатизации в стране.** А дальше по принципу домино разрушается региональная и отраслевая информатизация, на осмысление и организацию которых уже ушло много времени. Мы попросту отступаем во времени на несколько лет назад. Вопрос необходимо ставить следующим образом: проведение необходимой коррекции НПИ, ее концепции в соответствии новыми реалиями и безусловное ее выполнение.

Если не убедителен наш украинский опыт, обратимся к ближайшему соседу - России. У них и в процессе формирования, выполнения программы "Электронная Россия", и в процессе формирования системы управления этой программой наблюдаются организационные проблемы (http://www.opes.ru/news_doc.asp?d_no=30652), решение которых мы уже нашли. Та питательная среда, которая есть в нашем обществе - высокий уровень образованности, трудолюбие, здоровая амбициозность, **все еще дают нам перспективу конкурировать на равных с ведущими странами по многим направлениям - информатизация одно из них.**

2.3. Законодательное поле

Современные компьютерные информационные технологии пронизывают практически все сферы деятельности человека: бизнес, образование, здравоохранение, государственное управление, информационные услуги, досуг и многое другое. И чтобы не говорилось о "сетевой или цифровой свободе" в действительности мы стоим перед необходимостью создания целого комплекса законов информационного общества. Лавинообразно возрастающая масса общественных отношений, реализующихся при помощи компьютерных технологий, приводит к настоятельной необходимости адекватного реагирования со стороны законодателей. И мир старается реагировать адекватно. Новостные веб-сайты пестрят сообщениями о принятых законах в самых различных странах - об электронном документе, о цифровой подписи, об электронной торговле, о борьбе с киберпреступностью, о защите персональных данных, об особенностях реализации той или иной деятельности в Интернете.

Краеугольным камнем законов информационного общества должно быть обеспечение гарантий прав и свобод человека в цифровом мире. **Цифровые за-**

коны должны защищать основные ценности цивилизованного мира: свободу слова, предпринимательства и конкуренции, гарантировать защиту права собственности и т.п. Для Украины создание системы цифровых законов является актуальной проблемой [6].

Будем исходить из следующей предпосылки. Законы должны не только юридически фиксировать уже сложившиеся или в достаточной степени сформировавшиеся общественные отношения, но и активно формировать перспективные отношения, которые будут определять вектор развития общества в будущем. Поэтому мы должны проявлять большую настойчивость при подготовке законодательства в области использования прорывных технологий из любой сферы жизни общества - политической, социальной, технической, аграрной и, несомненно, из области информационных технологий.

Наилучшим проводником информационных компьютерных технологий в жизнь является бизнес, что можно пояснить несколькими факторами. С одной стороны эти технологии позволяют значительно повысить эффективность бизнес-процессов внутри компании, а с другой стороны получить более высокую динамику и комфортность отношений с потребителями и партнерами. Сегодня известно несколько моделей электронного бизнеса, но появляются новые и новые, более тонко учитывающие специфику взаимоотношений. Что же является общим и характерным для всех этих моделей? Прежде всего, это переход на безбумажную технологию, при которой практически весь обмен информацией как внутри компаний, так и во вне осуществляется в электронном (цифровом) виде.

Однако, пока нерешенная в Украине, проблема признания юридической эквивалентности электронных и бумажных документов являются ограничением для внедрения электронных форм взаимоотношений в бизнесе, и во многих других сферах человеческой деятельности, результаты которой могут иметь юридические последствия для их участников. Необходимым элементом для обеспечения электронного документооборота является применение электронной подписи. В украинском парламенте достаточно интенсивно продвигается работа по принятию законопроектов легализующих и электронный документ, и электронную подпись. Необходимо только, чтобы законодательно все-таки было закреплено право бизнесовых структур, физических лиц свободного, по взаимной договоренности выбора любой системы реализации электронной подписи в процессе документальных взаимоотношений.

В Украине идет активное обсуждение идеи электронного правительства, и делаются первые практические шаги в направлении ее реализации. Однако, электронное правительство это не механическое соединение информационных технологий и правительства. Это новая философия государственного управления, поэтому для реального воплощения этой идеи в жизнь необходима разработка новой законодательной базы. Прежде всего, речь должна идти о придании правового статуса электронным документам и электронной подписи. Затем необходима соответствующая адаптация нормативной базы, регламентирующей делопроизводство в государственных учреждениях, к особенностям, определяемым использованием компьютерных технологий. Требуется своего разрешения вопрос определения правового статуса электронных информационных ресурсов, которые будут размещаться компьютерных сетях государственными органами, как для межведомственного, так и для общедоступного использования.

Но основные проблемы лежат в плоскости правовой регламентации предоставления on-line-услуг населению и бизнесу. Необходимо достаточно четко выписать законодательные условия предоставления таких услуг, а также особен-

ности для отдельных их видов, регламентировать порядок обращений и стандартизировать формы заявлений и других документов, которые будут использоваться. При этом особое внимание следует уделить вопросу обеспечения законодательных гарантий предоставления таких услуг налогоплательщикам.

Нельзя обойти стороной сферу самым непосредственным образом влияющую на развитие информационных компьютерных технологий. Речь идет о телекоммуникациях. Реальность такова, что среди многих факторов, определяющих темпы использования компьютерных технологий, одним из важных является степень развитости телекоммуникационного сектора. Появление новых видов телекоммуникационных услуг, стремительно нарастающие проблемы конвергенции телекоммуникационных технологий, необходимость обеспечения равных условий для деятельности субъектов телекоммуникационного рынка в условиях естественной и технологической ограниченности ресурсов (частотного, номерного и т.п.), желание более полно защитить интересы потребителей телекоммуникационных услуг с учетом стремительно возрастающего их разнообразия и сложности также требуют изменения законодательства.

Необходимо выработать законодательный механизм, устанавливающий достаточно прозрачные, понятные, стабильные правила поведения на рынке, обеспечивающий устойчивое развитие телекоммуникаций, общедоступность качественных универсальных услуг, защиту прав потребителей телекоммуникационных услуг, эффективную конкуренцию, равноправность субъектов рынка разных форм собственности, содействие инвестициям.

Борьба с компьютерными преступлениями для современного общества, насыщенного информационными компьютерными технологиями - является одной из первостепенной важности проблем. Предметом преступных посягательств становятся право владельцев или пользователей компьютерных информационных технологий своевременно получать или распространять достоверную и полную информацию, право собственности на информацию, программные средства, а также право защиты от отрицательного информационного влияния, от негативных последствий функционирования компьютерных информационных технологий, от несанкционированного распространения и использования информации. Объектом компьютерных злоумышленников становятся автоматизированные системы управления важнейшими отраслями в государстве: финансово-банковские, транспортные, телекоммуникационные и т.п. Не остаются без внимания и компьютерные системы и сети, пользователями которых являются негосударственные структуры и отдельные граждане.

Результаты опросов, изучение материалов судебных разбирательств и наблюдения ученых позволяют утверждать, что мировое сообщество стоит перед лицом серьезных проблем в этой области. Если общественные отношения, реализуемые при помощи компьютерных технологий и сетей, так и останутся уязвимыми, то это может привести к серьезным ущербам в самых различных областях. Деятельность политических экстремистов и террористов, а также преступных группировок, нацеленная на жизненно важные объекты, может быть достаточно успешной. И все это усугубляется несовершенством законодательства, в первую очередь уголовного, а также несовершенством государственной системы по борьбе с компьютерными преступлениями.

Например, за пределами статей Уголовного кодекса Украины остаются такие общественно опасные деяния, как: препятствование в получении компьютерной информации, в том числе путем блокирования работы компьютерных сетей (спам), несанкционированное использование и распространение компьютерной

информации, препятствование в распространении законно произведенной информации, например путем отключения веб-сайта от сети Интернет и т.п.

Конечно, перечисленные выше проблемы не исчерпывают весь перечень законодательных проблем в области применения компьютерных информационных технологий. Тем очевидней становится большой объем работы, который необходимо проделать, работы многоплановой и остро необходимой нашей стране. Написание таких законопроектов не может уделом инициаторов одиночек, необходимо объединение усилий большого числа специалистов из разных областей знаний, а также рационализация подхода к созданию законов. Использование предложенного в [7] метода матричного отображения правовых отношений позволяет: первое, системно определить в целом проблемы правового регулирования в информационной сфере; второе, иметь возможность наглядно проводить анализ существующего законодательства, третье, осуществлять синтез правовых норм.

Использование предложенного подхода дает возможность как при анализе, так при конструировании правовых норм охватить достаточно полное множество общественных отношений в информационной сфере. В целом метод матричного отображения правовых отношений может дать возможность обеспечить рациональность построения всей системы информационного права, в том числе в сфере использования информационных компьютерных технологий.

2.4. Все должны иметь потенциальную возможность пользоваться компьютерными технологиями

Обеспечение потенциальной возможности повсеместного технологического доступа населения к информационным компьютерным технологиям, прежде всего, означает наличие соответствующего уровня развития телекоммуникационного сектора. На украинском телекоммуникационном рынке в настоящее время работают более тысячи операторов. При этом львиную долю массы услуг оказывает Укртелеком, в основном, в секторе обычной телефонии и передачи данных. Например, только в Киеве около 90 % номерной телефонной емкости принадлежит Укртелекому. Однако, нынешнее состояние телекоммуникаций далеко не удовлетворяет уже сегодняшних потребностей как населения и бизнеса, так и государственных структур, не говоря уже о потребностях завтрашнего дня. Ведь плотность телефонизации, немногим более 20 телефонов на 100 жителей Украины, далеко не дотягивает до европейских норм. Для резкого расширения географии предоставления современных телекоммуникационных услуг, в том числе доступа к Интернет, необходимо привлечение серьезных инвестиций. А это, в первую очередь связано, с появлением соответствующего законодательства, которое дало бы широкую дорогу частной инициативе, действительно либерализовало бы телекоммуникационный рынок [8].

Учитывая реальный уровень благосостояния жителей Украины было бы утопией надеяться на то, что в ближайшее время в каждой семье появится компьютер. Поэтому необходимо изыскивать пути предоставления возможности населению пользоваться компьютерами, информационными технологиями, особенно в сельской местности. Решения известны - коллективные пункты доступа в Интернет, использования компьютеров. В богатой Америке пункты коллективного доступа в Интернет развернуты в библиотеках, общественных организациях, фондах. Источники финансирования самые различные, прежде всего это федеральный бюджет и бюджеты штатов, но известны также многочисленные примеры финан-

совых вложений частных лиц и корпораций. В других странах пункты коллективного доступа открываются в школах, при органах местного самоуправления.

В условиях Украины могут быть использованы все эти примеры. Кроме того, при известных условиях взаимодействия с ВАТ "Укртелеком", Укрпочтой, компьютерными клубами можно было бы организовать на их базе пункты коллективного доступа. С учетом реализации государственной программы по компьютеризации сельских школ желательно было изыскать возможности организации пунктов коллективного доступа на базе этих школ. Известны инициативы провайдеров по предоставлению школам доступа к Интернет на льготных условиях. Местным властям такие инициативы необходимо поддерживать и стимулировать их всеми возможными способами. **На государственном уровне необходимо иметь программу создания пунктов коллективного доступа к компьютерам, к компьютерным технологиям, к интернету, которая предусматривала бы использование всего арсенала методов и средств стимулирования начиная от административных и заканчивая налоговыми.**

2.5. Больше компьютерных услуг: хороших и разных

Известно выражение о том, что спрос рождает предложение. Но не менее верно и то, что предложение формирует спрос. Можно долго призывать к расширению внедрения информационных компьютерных технологий, но без создания атмосферы способствующей появлению широкого спектра услуг, основанных на этих технологиях, процесс будет развиваться очень медленно. Начинать необходимо со сфер услуг наиболее чувствительных для нашего населения, ситуацию в которых можно улучшить за счет использования информационных компьютерных технологий.

С учетом наибольшей проблемности и важности, это, прежде всего, получение разнообразной справочной информации и услуг государственных органов особенно местного уровня. То, что в мире называется электронным правительством, вполне может иметь место и в Украине. Необходимо только понимать, что внедрением компьютерных технологий должно двигать не стремление соответствовать модным веяниям, а желание реально повысить эффективность обслуживания населения чиновниками всех уровней, облегчить их взаимодействие.

В последнее время представители правительства, отдельные политики, прессы говорят о необходимости появления электронного правительства. Однако не всегда даже в компьютерных изданиях электронное правительство представляется как полнофункциональная система. Зачастую все сводится к наличию веб-сайта, носящего в большинстве случаев информационный характер, и, как максимум, речь может идти еще и об организации интерактивного режима общения при помощи электронной почты. Конечно, на безрыбье и рак рыба, но нельзя изначально упрощать решение достаточно сложной и предельно важной для государства проблемы.

Все, кто задумывается об электронном правительстве, должны понимать, что прежде всего речь идет об информатизации всех управленческих процессов в органах государственной власти всех уровней, об информатизации межведомственных взаимоотношений, о создании компьютерных систем, способных поддерживать все функции взаимодействия этих органов с населением и бизнесовыми структурами. Невозможно говорить о том, что услуга будет реализована в он-лайн-режиме, например прием налоговых деклараций или выдача каких-то справок, если в ведомствах не автоматизирован соответствующий процесс или нет электронного документооборота.

Среди основных условий создания электронного правительства можно выделить следующие [9].

1. Создание нормативно правовой базы использования информационных компьютерных технологий (правовые):
 - Об условиях и гарантиях предоставления правительственных он-лайн-овых услугах;
 - О правовом статусе электронного документа, электронной подписи;
 - О защите персональных данных;
 - О правовом статусе правительственных информационных ресурсов;
 - О регламентации и унификации обращений, завлений и других документов, которые используются в процессе предоставления правительственных он-лайн-овых услуг.
2. Организационные:
 - Проведение административной реформы, организационных преобразований правительственных структур в том числе с учетом результатов анализа и систематизации информационных отношений;
 - Модернизация правительственной системы документооборота с учетом использования компьютерных технологий;
 - Организация пунктов коллективного доступа населения к системе правительственных он-лайн-овых услуг;
 - Создание условий для интеграции систем правительственных он-лайн-овых услуг и систем безналичного денежного обращения.
3. Технологические:
 - Создание современной мультисервисной телекоммуникационной сети в стране;
 - Создание интегрированной информационно-телекоммуникаций среды правительственных структур;
 - Информатизация всех внутренних управленческих процессов правительственных структур;
 - Максимальная унификация информационных процессов и процедур в правительственных структурах;
4. Кадровые:
 - Создание условий формирования внутренней мотивации государственных служащих для применения компьютерных информационных технологий в процессе обслуживания населения, бизнесовых структур;
 - Повышение компьютерной грамотности населения.

Электронное правительство в Украине - это не утопия. Подавляющая масса чиновничества это патриотичные, порядочные люди, которые, как и многие другие наши граждане, хотят делать свою работу качественно и результативно. Использование компьютерных технологий способствует этому. Необходима только поддержка первых руководителей, четкая программа действий, финансовые ресурсы и желание исполнителей.

Людям постоянно нужна информация о профилактических мероприятиях для предупреждения заболеваний, о наличии лекарств в аптеках, о наличии специальных листов по различным заболеваниям и их режиме работы, постоянное повышение специального образовательного уровня медицинского персонала и многое другое. Все это достаточно просто реализуется при помощи интернет технологий и при этом становится более доступным для населения. Кроме того, внедрение телемедицины дает возможность оказывать услуги по удаленной диагностике и ле-

чению. В наших условиях: сосредоточения медицинских центров мирового уровня, высококлассных специалистов в крупных городах, недостаточной технической оснащенности лечебных учреждений, особенно в глубинке - телемедицина при помощи интернет технологий даст реальную возможность оказания диагностических услуг, послеоперационного наблюдения и многое другое для жителей малых городов и сел. Для внедрения телемедицины необходимы деньги. Они найдутся, порукой тому частная инициатива, которая еще жива в нашем народе. **Государству необходимо разработать правила и гарантировать, что услуги по телемедицине будут оказывать квалифицированные специалисты, а также обеспечить финансовую доступность таких услуг по ряду заболеваний для определенных категорий населения.**

Сегодня вполне возможным становится организация всеукраинской сети продажи товаров в интернет. Пункты доступа к "электронной витрине" разнообразных товаров можно организовать в тех же отделениях связи. Пользовались бы большим спросом электронные справочные информационные ресурсы коллективного пользования, в которых размещалась бы всеукраинская информация о товарах и услугах, ценах, их производителях, условиях приобретения в кредит и т.д. Размещение всей этой информации, предоставление услуг в Интернет привлекает к информационным технологиям дополнительно достаточно внушительный слой населения. **Государству только необходимо обеспечить: обязательное использование систем безопасности электронных покупок, возможность использования электронного банкинга, реализацию эффективной системы защиты прав потребителей.**

Предоставление он-лайнных услуг в различных сферах коммунального обслуживания дает возможность повысить их качество и самое главное организовать круглосуточное их предоставление. Получение справочной информации, информации об актуальных событиях микрорайона, района, в целом города или поселка, подача заявок на обслуживание и ремонт электрического, газового, водопроводного, канализационного хозяйства в доме через соответствующие веб-сайты принесет более высокий уровень комфортности в жизнь наших граждан. Для населения является удобным, когда существует единая точка "контакта" с местными администрациями.

Основным локомотивом, наиболее мощно продвигающим услуги с использованием компьютерных технологий, является бизнес. Для того, чтобы усилия отечественных предпринимателей в этом направлении были более эффективными желательно создать стимулирующие условия для этих видов деятельности. Это не всегда означает какие-то налоговые или таможенные льготы. Главное в том чтобы, **на всех уровнях государственной власти от центрального до местного, особенно местного, максимально благоприятствовать созданию и функционированию предприятий, деятельность которых основана на использовании компьютерных технологий.** По всему спектру вопросов: регистрация, аренда помещений, использование местной инфраструктуры, ресурсов и многое другое. Впрочем, это должно иметь место для любого вида бизнеса.

2.6. Создание системы электронных информационных ресурсов

Почти все, что делается в мире, начинается с изучения обстановки или иными словами со сбора информации. Человек на протяжении всей своей жизни нуждается в информационной подпитке. Что же сегодня является информационным источником для нашего населения? Средства массовой информации, коллеги по

работе и учебе, приятели и соседи, может быть библиотеки. Но этого явно недостаточно в наших условиях, условиях постоянного обновления информации.

В условиях все ухудшающегося положения с публичными библиотеками, особенно в малых городах и сельских районах, становится настоящим бедствием поиск художественной и исторической литературы, методических пособий по сельскому хозяйству, малому бизнесу, учебной и справочной литературы по самым разным областям знаний и т.п. Известно, что при помощи интернета можно получить доступ к огромному количеству информационных ресурсов на любую тему. Казалось бы, какие проблемы - пользуйся. Но проблемы есть. Первая из них - языковая, подавляющее количество информационных ресурсов в сети англоязычные. Количество электронных информационных ресурсов на украинском языке катастрофически мало. И здесь нельзя ограничиться призывом изучать иностранный язык. **Интернет интернациональный по форме еще долгое время будет национальным по содержанию.** Поэтому, вне всяких сомнений, **необходимо создавать, и как можно быстрее, национальный электронный информационный ресурс** [10].

Объемы работ по созданию электронных информационных ресурсов просто огромные. Много из того, что было накоплено обществом за предыдущую историю и храниться в библиотеках и архивах, а также все информационные продукты, создаваемые сегодня, необходимо переводить в электронный вид. Мы уже имеем печальный опыт пренебрежения проблемами обычного книгоиздательства. Украинскую книгу на раскладках нужно искать с увеличительным стеклом. К счастью законодатели повернулись лицом к этой проблеме. Такое же отношение необходимо распространить и на проблему создания украинских электронных информационных ресурсов. Одно из возможных решений - в законодательном порядке обязать всех издателей документов, литературы, имеющих общественный интерес, передавать электронную копию в специальный электронный депозитарий, тем более, что все это зачастую изначально готовится в электронном виде. Государство не имеет права отдавать эту часть информационного пространства на полное саморазвитие, необходимо предпринимать четкие, выверенные шаги по организации процесса создания электронной информации, особенно в той части, которая имеет важную социальную значимость. Как ни в какой другой области информационных технологий проекты по созданию электронных информационных ресурсов могут самоокупаемыми. Информация - достаточно ликвидный товар. Надо только умело сочетать частную инициативу и государственный интерес.

2.7. Учиться, учиться и еще раз учиться

Многие имеют психологический барьер. Компьютер - это очень сложно! **Надо дать возможность всем желающим получить компьютерные знания.** В стране необходимо организовывать компьютерный всеобуч. Но это для людей старшего поколения. А молодежь в мир информационных технологий необходимо вовлекать со школьной скамьи. И не сводить это только к урокам информатики. Проходящий сегодня процесс компьютеризации школ - несомненно прогрессивное явление. Но увлечение оснащения школ так называемым "железом" - компьютерами, без соответствующей методической поддержки, без переподготовки учителей предметников - математиков, географов, химиков, литераторов, без интеграции компьютерных технологий в живую ткань диалога с учеником сведет на нет великую идею.

Преподавание всех школьных предметов должно базироваться на максимальном использовании информационных мультимедийных технологий. При этом условии качество усвоения знаний, степень индивидуализации обучения возрастает многократно. Такой начальный опыт у учителей, передовых педагогических коллективов уже есть. В лучшую сторону здесь отличается Киев. И этот опыт необходимо распространить по всей стране. Сочетание нашей достаточно хорошей системы среднего образования и информационных технологий должно дать новый качественный скачок. Результатом должно быть одно: школьники должны понять, что в жизни без компьютера они как без рук. А мы взрослые должны понять другое: **нельзя упустить подрастающее поколение, мы обязаны дать нашим детям то, что получают их сверстники в развитых странах - качественное компьютерное образование, соответствующее XXI веку.**

2.8. Мотивация использования информационных компьютерных технологий

Желание использовать информационные технологии не возникает на пустом месте. Должна быть определенная мотивация для этого. Суть мотивации может быть различной для разных категорий и слоев населения. Но самая мощная мотивация - это удовлетворение насущных потребностей, кстати, не только информационных.

Реальная возможность получать образование для многих специалистов, желающих либо иметь знания в другой смежной сфере деятельности, либо усовершенствоваться по имеющейся специальности - дистанционное обучение. Поиск работы по базам данных в интернет дает возможность за считанные часы просмотреть десятки и сотни возможных предложений и вступить в контакт с несколькими работодателями одновременно. Желание в несколько раз сократить маркетинговые расходы осуществимо при предложении потребителям товаров и услуг через интернет. Юристы любых уголках нашей страны могут быть в курсе актуальных изменений законодательства, получив доступ к базе законов и подзаконных актов, которые размещены на Веб-сайтах. Да, в конце концов, письмо по электронной почте приходит к адресату через несколько минут. Можно упомянуть еще о многом другом, что составляет или может составить самые насущные потребности людей. Надо только сделать так, чтобы люди знали об широчайших возможностях информационных технологий, почувствовали удобство и выгоду их использования.

Выводы

В процессе подготовки Национальной программы информатизации, написания законов о ней, в ходе отбора и выполнения заданий и проектов НПИ, изучения состояния информатизации в отраслях и регионах, на предприятиях и в школах, знакомства с возможностями фирм, производящих компьютерную технику и программное обеспечение, посещения учебных заведений, готовящих специалистов в области информационных технологий, многие пришли к очень важному выводу - Украина имеет большой потенциал в информационных технологиях. Высокий образовательный и культурный уровень населения, желание специалистов быть на уровне новых достижений, достаточно инициативный бизнес, по-хорошему дерзкая и талантливая молодежь дают все основания для такого вывода. Дело за тем, чтобы государство, все мы дали возможность этому потенциалу раскрыться, в этом случае проблема цифрового неравенства в Украине будет решена и это будет весомым вкладом в построение информационного общества.

Перечень литературы:

1. Указ Президента Украины "О государственной политике информатизации Украины" от 31 мая 1993 г. №186.
2. Закон Украины "О Национальной программе информатизации" от 4 февраля 1998 г. №74.
3. Закон Украины "О концепции Национальной программы информатизации" от 4 февраля 1998 г. №75.
4. Указ Президента Украины " О мерах по развитию национальной составляющей глобальной информационной сети Интернет и обеспечении широкого доступа к этой сети в Украине" от 31 июля 2000 г. № 928
5. Постановва КМУ "Об утверждении перечня государственных заказчиков заданий (проектов) Национальной программы информатизации на 2000 год" от 3 августа 2000 г.
6. Баранов А.А. Цифровое законодательство. Еженедельник "Зеркало недели", № 20 (395), 1 - 7 Июня 2002 г.
7. Баранов А.А. "Об основах государственной информационной политики". Сборник: "Информатизация и открытость власти как средство демократизации общества: Материалы круглого стола. К.: Альтерпресс, 2003. - 160 с. Научный редактор О.В. Литвиненко. С.37-44
8. Баранов А.А. Нужна ли независимость телекоммуникациям? Еженедельник "Зеркало недели", № 47 (422), 7 - 13 Декабря 2002 г.
9. Баранов А.А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? Еженедельник "Зеркало недели", № 1 (376), 5 - 18 Января 2002 г.
10. Баранов А.А. Об украинском Интернете. Еженедельник "Зеркало недели", № 5 (329), 3 - 9 Февраля 2001 г.

Реальність впливу громадськості на прийняття рішень органами влади через систему електронного урядування: погляд української молоді

Основну увагу в статті приділяється не електронному урядуванню як системі інформування владою про свої дії (що часто розуміється під цим терміном), але електронне урядування розуміється як "система співпраці уряду і громадян..., заснована на використанні інформаційно-комунікаційних технологій" [1, 16]. Представлене дослідження присвячене аналізу ситуації, розробці та впровадженню в реальне життя принципово нового механізму здійснення впливу однієї з верств громадськості на дії органів влади, тобто подальша розбудова громадянського суспільства в Україні.

У сучасних умовах більшість молодих дюдей не цікавляться політикою. Як відомо з результатів опитування, яке проводилося Державним інститутом проблем сім'ї та молоді, Українським інститутом соціальних досліджень та Центром "Соціальний моніторинг" у червні 2002 р., серед молоді віком від 14 до 28 років близько третини зовсім не цікавиться політичним життям, 28% відповіли, що цікавляться, коли їх це стосується, 36% - "намагаються бути у курсі справ", 1% - не лише цікавляться, але й беруть активну участь у політичному житті. Тобто, загалом 61% молодих людей дуже і дуже віддалені від політики. У той же час, як відомо, в Україні налічується більше 11,1 млн. молодих людей, а їхня питома вага у 2001 році складала 22,6%, - чверть населення країни [2, 138]. Така відірваність майже 7 мільйонів (61% від 11,1 млн.) населення призводить до того, що ані молоді люди не мають змоги впливати на процес прийняття рішень, вносити свої пропозиції та лобювати власні інтереси, ані органи влади інколи не розуміють, що потрібно молоді, виникає негнучкість, відірваність влади від існуючої ситуації. Таким чином, інтереси влади та інтереси молоді часто-густо знаходяться у різних площинах, що і призводить до не завжди позитивних результатів.

Тому виникає необхідність пошуку нових методів залучення молоді до впливу на прийняття рішень владою. За 13 років незалежності України таких спроб було чимало, проте ані УНКМО, ані інші проекти не досягли поставленої мети - ефективно лобювати інтереси молоді перед владою.

Що для цього потрібно? Передусім, необхідно знайти механізм, за яким можна було б чинити такий вплив на органи влади. Для цього потрібно:

- 1) виділити проблеми, що гальмували розвиток подій досьогодні
- 2) розробити методику і методологію їхнього подолання
- 3) втілити теоретичні розробки та отримані результати у реальному житті

Насамперед, серед існуючих проблем потрібно виділити *проблему залучення молоді до впливу на органи влади і проблему несприйняття самою владою молодих людей як таких, що не здатні запропонувати чогось серйозного*. Оскільки молоді люди проживають практично у всіх населених пунктах країни, об'єднання мо-

* **Ушаков Андрій**, координатор проекту "Єдиний інформаційний простір для молодих економістів-дослідників України", молодіжна організація Харківського державного економічного університету, м. Харків

лоді має здійснюватися через мережу Інтернет. Для переборення другої проблеми необхідно, щоб такі рекомендації висувалися після здійснення досліджень у науково-дослідницьких групах молодих людей, які разом, від свої громад могли лобіювати власні інтереси.

Механізм роботи наступний: молоді люди об'єднуються у науково-пошукові групи за інтересами, досліджують певну проблему та стан законодавства, на основі аналізу пропонують колективні пропозиції про удосконалення існуючих або прийняттю нових актів, по результатах розрахунків доводять їхню корисність і на правляють ці матеріали до установи, що опікується у цій сфері.

Проте, що б не робила громадськість, її можливості впливу на владу у першу чергу залежать від самої влади. І лише у тому випадку, коли органи влади будуть відкриті для співпраці, стане можливою певна співпраця для досягнення спільної мети - підвищення добробуту населення.

На сьогоднішній день, підготовка та перші кроки у реалізації проекту вже були зроблені. Оскільки аналогічних прикладів, що були успішно реалізовані до цього часу, принаймні в Україні немає, цільова аудиторія на першому етапі була звужена і було обрано один з її сегментів - молодих людей, що займаються дослідженнями в сфері економіки. У листопаді 2003 року розпочато проект "Електронна розсилка для молодих економістів", який на сьогоднішній день об'єднує більше 100 молодих науковців (студентів, аспірантів, докторантів, молодих фахівців) із 5 країн Східної Європи, більшість яких знаходиться в Україні. Кілька місяців тому був розроблений проект створення Бізнес-центру при Харківському державному економічному університеті, який буде займатися у тому числі дослідженням Молодіжного підприємництва, розробленням рекомендацій щодо удосконалення державної політики у цій сфері, зараз створено науково-пошукову групу, до якої вже ввійшло 14 молодих економістів із 5 міст України. Зараз проект Бізнес-центру знаходиться на розгляді у Міністерстві освіти і науки України. Подано проект на отримання грантової підтримки для розміщення web-сайту і проведення on-line конференції з обговорення результатів досліджень від Комітету у справах сім'ї та молоді Харківської міської Ради.

Таким чином, запропонований механізм дозволяє чинити певний вплив на органи виконавчої влади та місцевого самоврядування, також протягом роботи молоді люди знайомляться одне з одним, вчаться працювати в команді через мережу Інтернет, разом досягати поставленої, спільної мети. Пілотний проект уже активно функціонує, є перші результати. Ми прагнемо допомогти органам влади, і у свою чергу сподіваємося на її відкритість, аже, як писав відомий російський поет і публіцист Веніамін Хлебніков: "Разум начинается тогда, когда умеют делать выбор между плохим и хорошим".

Література:

1. Віктор Лисицький. Електронний уряд України: з чого починати? // Вісник НБУ, 2004, №3. - С. 16-19.
2. Нове покоління незалежної України. Щорічний звіт про стан молоді в Україні для Верховної Ради, Президента і Кабінету міністрів // Державний комітет у справах сім'ї та молоді. - Київ, 2002. - С. 233.

Додатки

Залучення громадян он-лайн для вироблення кращої політики

Огляд політики

Організація Економічного Співробітництва і Розвитку

Вступ

Які уроки ми можемо отримати від сучасної практики он-лайнного залучення?

Сьогодні всі держави-члени Організації Економічного Співробітництва і Розвитку (ОЕСР) визнають, що нові інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) є потужним інструментом залучення громадян до прийняття управлінських рішень. Незважаючи на обмежений досвід, кілька перших урядів із залучення громадян до прийняття управлінських рішень вже є:

Технологія - це засіб, а не саме вирішення. Щоб отримати якомога більше від ІКТ, потрібне інтегрування із традиційними "оф-лайнними" засобами доступу до інформації, консультації, а також участь суспільства в виробленні політики.

Забезпечення інформацією он-лайн - важлива передумова залучення, але кількість - це ще не якість. Активне сприяння й компетентне регулювання - є ключем до ефективних он-лайнних консультацій.

Перешкоди в активному залученні громадян до прийняття управлінських рішень носять культурний, організаційний та конституційний характер, а не технологічний. Подолання цих перешкод вимагатиме більших зусиль для підвищення обізнаності та спроможностей як урядів, так і громадян.

Цей "Короткий огляд політики" подає уроки з політики, отриманні з досвіду держав-членів ОЕСР і пропонує 10 рекомендацій для успішної консультації он-лайн. Вони побудовані на результатах попереднього огляду в державах-членах ОЕСР, опублікованого в часопису "Громадяни як Партнери" (ОЕСР, 2001) та низці розглянутих випадків з тих країн, зібраних у 2002 році. Тут не йдеться про надання он-лайнних послуг чи про застосування ІКТ на виборах (тобто е-вибори), хоча деякі з цих питань обговорюються тут: надання он-лайнної інформації може стосуватися обох питань. І, нарешті, тут визначаються п'ять головних чинників он-лайнного залучення громадян до прийняття управлінських рішень.

Які уроки можна отримати із сучасної практики он-лайнного залучення?

Залучення громадян до прийняття управлінських рішень - це суттєве інвестування у проектування та створення кращої державної політики, осердя доброго врядування. Багато членів ОЕСР вже почали експериментувати з різними ІКТ, щоб забезпечити ширше залучення громадян до прийняття управлінських рішень, і перший досвід показує можливості, динаміку та обмеження цих нових інструментів. Більшість урядів ОЕСР працюють над подоланням "цифрового розриву" і визнають потребу в забезпеченні усіх громадян - чи то он-лайн, чи ні - таким ж рівними правами участі в управлінні державними справами. Проте, їх сучасне прагнення розширити прямий індивідуальний доступ (через забезпечення обладнанням та пунктами публічного доступу) пов'язане з ризиком недооцінити важливість громадянського/приватного партнерства (як з громадськими організаціями, так і бізнесовими

асоціаціями) у збільшенні точок доступу і підтримці громадян у використанні ними нових технологій. Хоча багато хто вірить у великий потенціал ІКТ, сьогодні вони лишаться прихильниками традиційних засобів для громадських консультацій.

ІКТ можуть забезпечити ширше залучення громадян до прийняття управлінських рішень...

Аналіз досвіду держав-членів ОЕСР виявив три ключові фактори, які слід враховувати, шукаючи застосування ІКТ для он-лайнного залучення громадян: часовий, перетворюючий та інтеграційний.

Час

Більшість прикладів он-лайнного залучення, можна визнати, - на етапі постановки питання (встановлення порядку денного). І це не дивно, беручи до уваги, що сьогодні рано для такого процесу буде вже досить відкритим для пропозицій громадян, а тому, що вони перебувають у стані серйозних роздумів щодо новітніх засобів ІКТ, які можуть їм допомогти. Це може також вказувати на дослідницький чи експериментальний характер цих ініціатив он-лайн, зважаючи на те, що це та стадія, коли он-лайнне залучення швидше є доповненням, а не заміною традиційних методів прийняття управлінських рішень. Кілька країн створили он-лайнні засоби, зручні для використання на всіх стадіях прийняття управлінських рішень, інші ж вдаються до он-лайнного залучення на окремих стадіях (зокрема, формулювання чи контролювання). Відкритим залишається питання: відсутність прикладів он-лайнного залучення на етапі втілення та оцінки прийняття управлінських рішень вказує на те, що вони внутрішньо менш готові використовувати нові ІКТ, чи що останні менш поширені до цього часу?

Перебудова

Суспільні органи різних рівнів сьогодні досліджують, як використовувати нові ІКТ, щоб залучити громадян до прийняття управлінських рішень: від місцевих урядів до національних урядів, а також парламентів, оскільки вони працюють на міждержавному чи інтернаціональному рівні (наприклад, Європейська Комісія). Зрозуміло, що цілі й обсяг зусиль он-лайнного залучення, що докладаються цими органами, різняться значною мірою (наприклад, для локального міського планування чи національної політики освіти). Групи, до яких звертаються, різняться відповідно і можуть включати всіх громадян (наприклад, у межах певної географічної області), всіх зацікавлених (наприклад, незалежно від місцезнаходження) або специфічних підгруп населення (наприклад, місцевих (маргінальних) груп, підприємців, молоді).

Інтеграція

Досвід на даний момент підкреслює важливість посилення інтеграції обох методів залучення громадян до прийняття управлінських рішень: он-лайнного і традиційного. Обидва забезпечують інформацією з питань політики або залучають до процесу прийняття рішень (наприклад, через плакати, друковані брошури, місцеву пресу), надаючи можливість громадянам робити вибір і повідомляти про нього зворотнім зв'язком (наприклад, використовуючи пошту, телефон, факс, а також е-

пошту, або шляхом поєднання традиційних і он-лайнних дискусійних форумів). Активне **сприяння** консультативним заходам (через буклети, афіші, рекламні оголошення / банери на веб-сайтах) також необхідне. ІКТ можуть також використовуватися для збирання й аналізу коментарів та доповнень, які містять потрібну інформацію для виробників політичних рішень (наприклад, проблеми втілення політики). Специфічні технології, обрані для он-лайнного залучення, різняться ступенем складності: більшість прикладів - спеціальні веб-сайти з опцією зв'язку через е-пошту. Інші застосовують спеціалізоване програмне забезпечення, щоб провести обговорення он-лайн під час дискусійних форумів, або використовують захищені паролем дискусійні платформи для зареєстрованих користувачів. Забезпечення **модератором** конструктивного й компетентного обговорення он-лайн є вирішальним фактором успіху.

Вставка 1. Керівні принципи успішного он-лайнного консультування

1. Починайте планування он-лайнних консультацій заздалегідь.

Починайте планування он-лайнних консультацій заздалегідь з відповідного повідомлення. Визначте, яка інформація має подаватися призначеним групам і в якому форматі. Зважте, як довго триватиме консультація, хто відповідатиме за неї і як отримані відповіді впишуться в існуючі графіки прийняття рішень.

2. Демонструйте дієвість

Забезпечте керівництво й очевидну дієвість он-лайнних консультацій на найвищому рівні і чітко вимагайте це від інших. Поясніть ціль консультації (наприклад, окреслення проблем нової політики, вироблення проекту закону, оцінка запровадження політики), де результати будуть опубліковані і як використані.

3. Гарантуйте захист персональних даних

Гарантії із захисту персональних даних повинні забезпечуватися учасникам он-лайнних консультацій. Застосування захисту персональних даних буде різним залежно від форми збирання даних (наприклад, анонімна подача, реєстрація он-лайн чи парольний доступ для обмежених груп).

4. Налаштуйтеся на опитувану групу

Визначте учасників, чиї точки зору вас цікавлять (пересічні громадяни, експерти, молодь) і узгодьте он-лайнну консультацію з їх можливостями та очікуванням (наприклад, мова, термінологія). Подбайте про додаткову підтримку для участі осіб з особливими потребами (неповно фізично-здатними, соціально вилученими групами).

5. Поєднуйте он-лайнну консультацію із традиційними методами

Врахуйте використання традиційних методів у поєднанні з он-лайнними консультаціями (наприклад, громадські круглі столи плюс тематичні веб-сайти). Підхід, що спирається на різні канали, виявляється більш успішним у зверненні до громадян та залученні їх до обговорення, аніж побудований на єдиному медійному джерелі.

6. Випробуйте й узгодьте ваші засоби

Перед проведенням он-лайнкових консультацій переконайтеся, що обрані засоби (наприклад, програмне забезпечення, опитувальники) пройшли пілотне тестування. Адаптуйте засоби на основі зворотного зв'язку з учасниками і визначте очікувану інформацію та комунікаційні технології (ІКТ) для майбутніх консультацій (наприклад, послання мобільних повідомлень).

7. Сприяйте вашій он-лайнковій консультації

Докладіть необхідних зусиль і ресурсів, щоб потенційні учасники знали про проведення он-лайнкової консультації і розуміли, як взяти участь у ній участь (наприклад, прес-конференції, оголошення, зв'язок через веб-сайт, е-пошту). Визначте можливих партнерів, які могли б допомогти поінформувати й забезпечити технічно учасників (наприклад, громадські організації, бізнесові асоціації).

8. Проаналізуйте результати

Подбайте, щоб ви мали достатньо часу, ресурсів та фахівців, необхідних для ретельного аналізу відповідей, отриманих у ході он-лайнкової консультації. Використання закритих чи багатоваріантних відповідей дозволить робити автоматичну обробку, в той час як довільний текст відповіді вимагатиме витрачання більше коштів на людські ресурси. Ці обставини слід брати до уваги, плануючи он-лайнкову консультацію.

9. Забезпечте зворотній зв'язок

Опублікуйте результати консультації он-лайн якомога швидше й поінформуйте учасників про наступні кроки в процесі прийняття управлінських рішень. Переконайтеся, що учасники поінформовані, як результати були використані в прийнятті рішень.

10. Оцініть консультаційний процес на його результативність

Оцінка процесу має на меті визначити головні питання: чи консультація знайшла (досягла) потрібну групу, чи задоволені учасники і якою мірою. Оцінка результативності консультацій вимагає врахування того, скільки відповідей учасників вплинули на прийняття остаточних політичних рішень. Оцінка результатів повинна повідомлятися широко і може, в свою чергу, закінчитись плідним громадським обговоренням здобутків і недоліків он-лайнкових консультацій.

Поставте нові питання уряду...

Нові інформаційні та комунікаційні технології (ІКТ) надають значні можливості для широкого залучення громадян до прийняття управлінських рішень, але водночас породжують багато нових питань до уряду. Наприклад: як будуть забезпечуватися права громадян на он-лайнковий доступ до інформації? Які аспекти сучасної структури уряду, організації, розташування ресурсів та необхідних навичок слід змінити, щоб вони відповідали новим стандартам у їх взаємодії з громадянами? Який статус державних службовців, що відповідають громадянам он-лайн на запитання або їх представлення і підпорядкування на електронному дискусійному форумі? Лише деякі країни-члени ОЕСР розпочали звертатися до таких питань

(наприклад, створюючи кодекс поведінки для державних службовців або офіційні рекомендації з відповідей на звернення громадян через е-пошту).

Як ІКТ можуть сприяти залученню он-лайн ?

Ефективне залучення громадян урядами тримається на визнанні урядами, що доступ до інформації є основною передумовою, консультації - осердям формування політики, а суспільна участь - це взаємини, засновані на партнерстві. Нові засоби, запропоновані ІКТ, є помічниками у кожній із цих сфер. Їх результативність може великою мірою посилюватися завдяки використанню в поєднанні з традиційними, "оф-лайновими" методами.

Забезпечення більшої доступності більшої кількості інформації...

Інтернет обрали всі держави-члени ОЕСР для забезпечення громадян безпрецедентною мірою доступу до урядової інформації. ІКТ пропонують потужні засоби для пошуку, збирання та інтегрування величезного обсягу інформації, яка утримується державним апаратом, а також подачі результатів у формі, яку можуть використовувати в готовому вигляді окремі громадяни.

Для громадян, що шукають інформацію он-лайн, різниця між доступом і доступністю - це практичне питання. Коли навіть громадянами мають доступ до ІКТ, пошук якоїсь невеличкої урядової он-лайнової інформації лише зрідка може бути простим чи швидким заняттям. Краще он-лайнове подання державної інформації повинне починатися з оцінки позиції кінцевого споживача цієї інформації і вимагає врахування його потреб, можливостей пошуку, сприймання та використання відповідної інформації. Покращення доступності он-лайнової інформації можна досягти шляхом подачі он-лайнової інформації з урахуванням важливості життєвих подій чи політичних проблем; наявності пошукових засобів, програмного забезпечення для перевірки правильності написання, зрозумілості урядових текстів; багатомовних перекладів офіційних документів; забезпечення словниками он-лайн.

Як може пересвідчитися кожен користувач он-лайнової інформації, **кількість** не означає **якість**. Оскільки всі держави-члени ОЕСР забезпечують зростаючу кількість он-лайнової інформації, якість наданої інформації значно різниться з точки зору її доступності, відповідності та корисності для громадян, що бажають бути інформованими або взяти участь у виробленні політики. У зв'язку з посиленням перевантаження інформацією, роль довірених "інформаційних посередників" (у межах чи незалежно від уряду), здатних ідентифікувати, поєднати чи пояснити відповідну інформацію зі специфічних питань політики, які цікавлять громадян, зростає.

Використання інтерактивності ІКТ для он-лайнових консультацій...

Безпрецедентна за своїм ступенем інтерактивність, запропонована новими ІКТ, здатна розширити об'єм, широту та глибину урядових консультацій з громадянами та іншими зацікавленими в процесі прийняття управлінських рішень. В той же час, нові знаряддя створюють серйозні проблеми урядам щодо технічної, політичної та конституційної можливості їх використання. Постають, зокрема, такі питання: як уряд може забезпечити однакове вислуховування й обов'язкову почутість великої кількості індивідуальних голосів? Як можна таку велику кількість пропозицій інтегрувати в цикл прийняття управлінських рішень? Як забезпечуватимуться гарантії захисту персональних даних? Яку роль відіграють традиційні

представники позиції громадськості (такі, як обрані представники), нові захисники громадських інтересів (такі як громадські організації).

Уряди, що мають намір збирати інформацію, яка виражає погляди громадян чи містить пропозиції з питань, винесених для он-лайн консультації, мають цілий набір таких засобів: урядові консультативні портали або веб-сайти; розсилку е-пошти, дискусійні форуми он-лайн, посередницькі системи для он-лайн дискусій; підтримка з боку ІКТ у проведенні традиційних "обличчя-в-обличчя" консультацій.

В інтересах прозорості та відповідальності уряди потребують розвитку засобів ІКТ для **аналізу** громадського внеску (участі) та **забезпечення зворотного зв'язку** з громадянами для повідомлення, що їх коментарі та пропозиції були використані в прийнятті рішень, що стосуються державної політики.

Як і в традиційних консультаціях: чим раніше планується он-лайн консультація у циклі прийняття управлінських рішень, тим більше шансів на успіх. Он-лайн консультація також стикається з деякими специфічними проблемами, як, наприклад, внутрішньо закладений вибір тих учасників, які вже мають доступ до нових ІКТ, - підвищуючи ризик надмірного представництва нешироких верств населення. Проте, такі ризики можна зменшити, доклавши зусиль до забезпечення широкого доступу (через громадські пункти доступу, Інтернет-кафе та громадські центри, а також через цифрове ТБ й інші платформи) та відповідні інвестиції на підтримку он-лайн консультацій урядами і їх партнерами із громадянського суспільства.

Використання он-лайн участі громадськістю...

Лише кілька країн ОЕСР розпочали експеримент із он-лайн засобами та форматами дискусій, які надають громадянам широкий простір для пропонування партнерства, визначення питань для дискусії, подачі власних пропозицій та отримання кінцевих результатів.

Як показало нещодавно проведене дослідження у деяких країнах ОЕСР, "вибір" теми для громадського он-лайн обговорення торкався таких питань: використання електронних дискусійних груп для обговорення і розвитку різних політичних позицій, е-петицій (уряду чи парламенту) та референдумів он-лайн. В той час як багато з перешкод до таких інноваційних форм он-лайн залучення можуть бути технічними, інші можуть бути тісно пов'язаними з культурним опором новим формам партнерства з громадянами та громадянським суспільством у виробленні політики та конституційними факторами, що формують процеси традиційної політики у межах представницьких демократій.

Вставка 2: Засоби он-лайн залучення на кожному етапі прийняття управлінських рішень

Етап у циклі прийняття управлінських рішень	Інформація	Консультація	Участь
Постановка питання	• засоби пошуку специфічного веб-сайту	• розгляд та опитування громадської думки	• е-громади • е-петиції • е-референдуми

	• показники е-пошти для нових питань політик • переклад кількома мовам • редактори правопису (стилю) для усунення жаргонізмів	• дискусійні форуми • спостереження за е-поштою • дошки бюлетенів • питання, що задаються найчастіше	
Аналіз	• переклад для етнічних громад • стильові редактори для усунення жаргонізмів	• засоби переконливості • профілювання експертів	• електроні журі громадян • е-громади
Формулювання	• поглиблене редагування стилю з поясненням технічних та юридичних термінів	• дискусійні форуми • журі громадян он-лайн • засоби е-громад	• е-петиції • е-референдуми щодо змін до законодавства
Втілення	• редактори побутової мови • новини е-розсилки	• дискусійні форуми • журі громадян он-лайн • засоби е-громад	• Списки для розсилки е-пошти для цільових груп
Спостереження	• зворотній зв'язок он-лайн • публікація он-лайн річних звітів	• он-лайнові дослідження і громадські опитування • дискусійні форуми • спостереження е-пошти • дошки бюлетенів • питання, що задаються найчастіше	• е-петиції • е-референдуми кореспонденції

Вставка 3: Питання для оцінки он-лайнного залучення

Питання оцінки	Як вирішити ці питання
1. Чи був процес он-лайнного консультування проведений найкращим чином?	• Запитайте задіяних осіб чи задоволені вони цим процесом • З'ясуйте, чи використані відповідні ресурси для проведення консультації • Перевірте, чи була консультація проведена відповідно до кращих практичних рекомендацій • Перевірте, чи відповідав обраний засіб характеру консультації
2. Якими були цілі консультації і що повинні були з'ясувати громадяни?	• Спитайте задіяних осіб, чи зрозуміли вони, про що їх запитують • Перевірте, чи належним був внесок (відповіді) учасників
3. Чи знайшла консультація свою аудиторію?	• Перевірте, чи належним чином була забезпечена е-консультація • Визначте, хто і звідки потенційні учасники процесу, їх демографічні та географічні характеристики
4. Чи подавалася відповідна інформація належним чином ?	• Перевірте, наскільки легко можуть учасники дістатися до інформації • Перевірте, чи враховувалася ця інформація у відповідях учасників
5. Чи спиралися відповіді на інформацію?	• З'ясуйте, якою мірою у відповідях відображена тема консультації • Перевірте, як легко учасники можуть мати доступ до відповідей інших • Класифікуйте відповіді з точки зору їх змісту: вони містили якусь інформацію, запитання чи пропозицію • З'ясуйте, якою мірою цей внесок (відповіді) відповідає іншим внескам (відповідям)
6. Зворотній зв'язок проводився як під час, так і після консультації?	• Перевірте, чи уряд давав відповіді на запитання під час консультації • Перевірте, якою мірою зворотній зв'язок зі сторони уряду співвідноситься із внесками (відповідями)
7. Чи мало це вплив на зміст політичних рішень?	• Перевірте, якою мірою можлива зміна політичних рішень на даному етапі політичного циклу, коли відбуваються консультації • Перевірте, якою мірою відповіді відображені в переглянутих чи по-новому сформульованих політичних рішеннях.

Які головні чинники он-лайнного залучення ?

Он-лайнне залучення громадян до прийняття управлінських рішень - це нове явище, а тому приклади хорошого досвіду - рідкісна річ. І все ж, вирішення цієї нової проблеми не має іншого шляху, як врахування чужого досвіду й проведення подальшої порівняльної роботи. Національні уряди повинні зважитись на запровадження інновацій, що були втілені на місцевому рівні, в парламентах та інших країнах. Звичайно, будь-який підхід до он-лайнного залучення, який виявляється успішним у цьому контексті, має бути адаптований до культури, традицій та функцій інших державних установ, які могли б використати цей досвід. На основі сучасного досвіду країн-членів ОЕСР можна виділити п'ять головних чинників майбутнього он-лайнного залучення громадян до прийняття управлінських рішень:

1. Масштаб

З точки зору громадян, як технологія може забезпечити, щоб голос окремої людини було почуто, щоб він не загубився у широких дебатах? Потрібно сприяти й підтримувати віртуальний суспільний простір політичними заходами і технологіями, що уможлиблює перетворення самотнього голосу громадянина в голос громади. З точки зору уряду, існує питання, як почути й належним чином відповісти на кожен внесок (запит, рекомендацію тощо) конкретної особи. Формування он-лайнних співтовариств та розвиток засобів ІКТ для підтримки таких співтовариств уможливить більш колективний підхід.

2. Можливості

Другий чинник, як забезпечити громадян більшою інформацією із загально-суспільних проблем та посилити їх можливості бути почутими й прилучитися до прийняття управлінських рішень, - це аргумент і контраргумент. В той же час, більше зусиль потрібно для піднесення обізнаності та спроможності державних службовців з огляду на можливості й обмеженості нових каналів для залучення громадян до прийняття управлінських рішень, наданих ІКТ. Доступна й зрозуміла інформація та можливості долучитися до обговорення завдяки таким засобам, як наступне покоління дискусійних он-лайнних форумів - є головними передумовами. З цим тісно пов'язані питання подолання цифрового розриву та залучення у прийняття управлінських рішень традиційно пасивних груп (наприклад, тих, хто є соціально вилученими, молоді). Завдання полягає в тому, щоб створити такі он-лайнні засоби, які б надавали громадянам можливість розуміти і брати участь в колективному прийнятті рішень та розвивати навички для активного громадянства.

3. Узгодженість

Уряди повинні дотримуватися принципу наступності в циклі прийняття управлінських рішень та проектуванні технології підтримки процесів інформування, консультування, залучення, аналізу, забезпечення зворотного зв'язку та оцінювання. Внесок (відповіді, участь), отриманий на кожному етапі циклу прийняття управлінських рішень, повинен враховуватися на інших етапах цього процесу. Це забезпечить кращу якість політики й успішне втілення, а також кращу інформованість громадян. Слід також зважити, як і якою мірою технології управління знаннями могли б підтримати процес циклу прийняття управлінських рішень.

4. Оцінювання

Оскільки уряди все охочіше підтримують створення ІКТ, щоб забезпечити (уможливити) залучення громадян до справ, пов'язані із політикою, то, відповідно, виникає потреба знати, чи досягає он-лайнного залучення мети громадян і урядів. Потрібно створювати засоби оцінювання для визначення того, яку додану вартість в процес прийняття управлінських рішень привнесло он-лайнне залучення громадськості? Переваги й стимули від застосування технологій для розкриття процесу прийняття рішень для внеску громадянського суспільства ще мають бути оцінені й сформульовані.

5. Відданість

Он-лайнне залучення громадян породжує виправдані сподівання, що внесок громадськості буде використано для інформаційного забезпечення процесу прийняття управлінських рішень. Уряди повинні пристосовувати свої структури і процеси для аналізу результатів он-лайнного консультування, поширення й використання їх. Ця відданість має широко висвітлюватися, демонструватися на практиці та підтверджуватися (наприклад, через річні звіти, аудити, парламентські огляди тощо).

Для більш детальної інформації

Повну доповідь, на якій побудовано цей "Короткий огляд політики", - "Сподівання й проблеми е-демократії: чинники залучення громадян он-лайн", - буде опубліковано цього року і може бути придбано з он-лайнної книгарні ОЕСР (www.oecd.org/book-shop). Доповідь включає численні приклади сучасної практики з 12 країн-членів ОЕСР (Австралії, Канади, Чеської Республіки, Фінляндії, Німеччини, Італії, Мексики, Нідерландів, Нової Зеландії, Словацької Республіки, Швеції, Великої Британії), а також Європейської Комісії. Вивчення випадків цих країн зібрано за сприянням проекту з е-управління ОЕСР. "Короткий огляд політики", а також доповідь спираються на погляди та рекомендації фахівців із різних держав та керівних урядових службовців країн-членів ОЕСР, які представлені в Експертній групі з питань взаємодії уряду із громадянами та громадянським суспільством.

Додаткову інформацію можна отримати від:

Joanne Caddy; e-mail: joanne.caddy@oecd.org

Для більш детальної інформації про проект з е-управління ОЕСР звертайтеся до Edwin Lau; e-mail: edwin.lau@oecd.org

КОМІТЕТ МІНІСТРІВ РАДИ ЄВРОПИ

Рекомендації з е-врядування

Комітет Міністрів згідно зі Статтею 15.b Статуту Ради Європи, **вважаючи**, що мета Ради Європи полягає в досягненні більшої єдності між її членами; **розуміючи**, нові вимоги до демократії та демократичних інститутів, що висувуються швидшим розвитком інформаційного суспільства та озброєною знаннями економікою, а також необхідність з боку державної влади ефективно реагувати на політичні, економічні, правові, культурні та соціальні зміни, що представляють ці тенденції;

будучи переконаними, що національні, регіональні та місцеві державні органи влади повинні відігравати керівну роль у визначенні й задоволенні цих потреб;

підкреслюючи нагальність потреби сформулювати ефективну відповідь як з боку Ради Європи, так і держав-членів;

працюючи поряд з іншими міжурядовими організаціями, і пам'ятаючи про унікальну роль Ради Європи в забезпеченні й захисті демократії;

звертаючи, з одного боку, увагу на те, як зменшується повага до демократичних інституцій серед окремих прошарків громадян, а з іншого, на досить ефективний вплив на функціонування і діяльність європейських суспільств усіх демократичних інституцій;

усвідомлюючи зростання сподівань суспільства на якість державних послуг та виконання державною владою своїх обов'язків;

маючи впевненість у позитивній ролі, які е-технології можуть відіграти в посиленні й захисті національної, регіональної та місцевої демократії,

будучи переконаними у спроможності ефективного е-врядування покращити стосунки між державною владою та всіма зацікавленими особами в громадянському суспільстві, зокрема демократичних відносин між громадянами та органами державної влади;

будучи переконаними також у здатності е-врядування покращити якість державних послуг та підвищити продуктивність державної влади;

підтверджуючи, що тривале застосування практики е-врядування сприятиме поширенню права кожного виражати, шукати, отримувати та передавати інформацію й ідеї на благо кожного, а також демократичної культури будь-якого суспільства;

розглянувши різні підходи і темпи втілення е-врядування в багатьох країнах на національному та місцевому рівнях;

працюючи в межах спрямування Ради Європи на розвиток та поширення спільних рекомендацій для кращої діяльності і підкреслюючи, що ці загальні рекомендації важливі з точки зору поширення знання через кордони, засвоєння досвіду на успіхах і труднощах партнерів, а також уникнення повторення роботи та неефективного використання ресурсів;

впевнені, що е-врядування - це не лише е-технології самі по собі, що можливості е-врядування будуть повною мірою реалізовані тільки тоді, коли е-технології запроваджуватимуться паралельно зі змінами в структурах, процесах та шляхах, якими організована робота державних органів.

Беручи до уваги і спираючись на попередню роботу Ради Європи та інших міжурядових організацій, включаючи:

- план дій е-Європа 2005,
- Рекомендацію (99) 14 про універсальну суспільну послугу, що стосується нових комунікаційних і інформаційних послуг;
- Резолюцію 1191 (1999) про інформаційне суспільство і цифровий світ,
- Рекомендацію Rec (2001) 19 Комітету Міністрів державам-членам про участь громадян у місцевому громадському житті;
- Рекомендацію 1586 (2002) про цифровий розрив та освіту;
- Резолюція 1279 (2002) про нову економіку та Європу;
- Конвенцію про інформаційне та правове співробітництво стосовно "Послуг інформаційного суспільства", Москва, 04.10.2001 р.;
- Конвенцію про захист індивідів у зв'язку з автоматизованою обробкою персональних даних, Страсбург, 28.01.1981 р.;
- Конвенцію про кіберзлочинність, Будапешт, 23.11.2001 р.;
- Рекомендацію № R (99) 5 Комітету Міністрів державам-членам про захист приватності в Інтернеті;
- Рекомендацію 1559 (2001)1 Комітету Міністрів про підготовку працівників до використання нових технологій

РЕКОМЕНДУЄ ДЕРЖАВАМ-ЧЛЕНАМ:

- переглянути їх політику е-врядування, законодавство і практику з точки зору відповідності принципам цих рекомендацій;
- подбати, щоб ці принципи були перекладені відповідними місцевими мовами, розповсюджені й активно розглянуті всіма відповідними органами державної влади, окремими особами, організаціями та агенціями, наприклад: громадськими добровільними та іншими суспільними й приватними організаціями, що мають відношення до е-врядування;
- передбачити вироблення програм управління, побудованих на розвитку контролю (моніторингу), відповідно до основних принципів цих рекомендацій, що додаються.

Додаток до Рекомендації № R(2003)* щодо е-врядування

Визначення

В цілях цієї Рекомендації [2]:

"е-врядування" - означає проектування, втілення і управління змінами для покращення відносин між державною владою та іншими зацікавленими особами у громадянському суспільстві, та функціонування органів державної влади при виконанні їх демократичних та передбачених службових обов'язків, застосовуючи е-технології.

Принцип 1. Обсяг і законодавча основа цієї Рекомендації

Якщо інше не зазначено нижче, положення цієї Рекомендації поширюються на усі державні органи влади, муніципальні та місцеві органи влади, а також інші організації та агенції, які виконуються державні функції. [вказівка на законодавчу основу цих Рекомендацій буде включена до кінцевої версії документа].

Принцип 2. Е-демократія

Держави-члени повинні:

- знаходити шляхи застосування е-технологій для покращення відповідного реагування державних органів;

- визначити юридичну основу, що дозволить е-участь з-поміж інших інструментів участі, прийнятих у державному врядуванні;
- забезпечити е-участь у місцевому, регіональному, національному та міжурядовому суспільному житті, а також підтримувати е-участь в усьому розмаїтті наявних спільнот на місцевому рівні (як об'єднань за місцевим принципом, так і за інтересами) та відповідно до ідей, позицій і суспільних цінностей, притаманних цим співтовариствам;
- визнавати й використовувати можливості, які можуть привнести е-технології для покращення прозорості демократичного процесу прийняття рішень всередині та між органами державної влади;
- робити з своєї власної ініціативи офіційні документи доступними он-лайн для громадськості, коли це в інтересах забезпечення прозорості державного управління чи може сприяти інформованій участі громадськості з питань, що становлять суспільний інтерес; та заохочувати центральні, регіональні та місцеві органи державної влади робити так само;
- робити офіційні документи доступними он-лайн для громадськості у нескороченій версії, щоб забезпечити громадськість і медіа можливістю скласти власну точку зору з потрібного питання;
- працювати з електронним ЗМІ як центральними партнерами у поширенні державної інформації, і, роблячи це, намагатися отримати думки професійних журналістів як представити державну інформацію задля найкращого її представлення;
- звертати увагу на необхідність модерування, зворотнього зв'язку з учасниками, а також подальшої підтримки е-участі та он-лайнових консультацій і дебатів;
- визнаючи роль ЗМІ у заохоченні е-участі, громадського контролю та прозорості, підтримувати модернізацію ЗМІ - зокрема, місцевих та регіональних ЗМІ та навчання журналістів - задля повноцінного використання ними можливостей запропонованих е-технологіями;
- посилити контроль за виробленням рішень державними органами шляхом удосконалення доступу до інформації і комунікаційних засобів усередині та їх використання між державними органами;
- покращити демократичний процес прийняття рішень шляхом зосередження уваги на засобах та інформації, що забезпечує прийняття відповідних рішень органами законодавчої, судової та виконавчої гілок влади;
- забезпечити можливість голосування під час виборів за допомогою електронних засобів на всіх рівнях урядування як засіб покращення залучення громадян до врядування;
- забезпечити використання е-технологій, щоб підтримати членів, що обираються на місцевому рівні, у здібності їх ролі представляти виборців;
- використовувати можливості е-технології для підтримки участі й доступу до інформації, спрямовувати зусилля в цій сфері особливо на обмежені в доступі або й усунені від нього групи населення;
- сприяти розвитку нових форм для вираження своїх поглядів громадянами, діяльності мережених спільнот, на зразок громадських мережених спільнот, громадських платформ, пулів для опитування громадської думки, ініціативних груп за інтересами відповідно до існуючого законодавства;
- вжити необхідних та відповідних заходів для забезпечення спрощеного доступу до державних урядовців.

Принцип 3. Якість державних послуг

Держави-члени повинні підтримувати розвиток практики, стратегій та програм е-послуг:

- які створені при консультуванні з громадянами й бізнесом;
- покращенні завдяки залученню частини громадян та представників ділових кіл до нових зразків е-послуг;
- віддають перевагу розвитку й запровадженню е-послуги, пріоритетами якого є самі громадяни та бізнес;
- забезпечують е-послуги, які диференціюються до типів споживачів, надаючи можливість громадянам та бізнесу видозмінювати е-послуги згідно з їх потребами;
- передбачаючи е-послуги, які задовольняють мовні інтереси споживачів відповідно до демографії географічного району, що обслуговується;
- не забувають про громадян, які не мають доступу до Інтернету чи не володіють навичками е-грамотності, забезпечуючи їх якісним обслуговуванням через різноманітні форми доступу - чи то безпосередньому прийомі або через телефон чи електронні засоби;
- передбачають проведення "безперервного" обслуговування для користувача через різноманітні послуги та канали доступу;
- включають можливості пошуку за мапою веб-сайту, що ґрунтується на різних характеристиках користувачів;
- забезпечують компетентне представлення е-послуг, що зважає на контингент користувачів;
- забезпечують постійне електронне оновлення для споживачів та бізнесу, основане на їх споживацьких уподобаннях (визначених потребах та інтересах), щодо змін до документів, включаючи стенограми та розклади засідань офіційних державних установ;
- складають списки питань, що найчастіше задаються, та відповідей;
- включають засоби просування е-послуг через сегментовано маркетингову стратегію, використовуючи он-лайн та оф-лайн засоби, в тому числі масові розсилки повідомлень (не спам);
- покращують якість безпосереднього обслуговування через, так звані, "зупинки в одному місці" (англ. - "one stop shop") - які дозволяють людям мати доступ до всіх потрібних державних послуг в одному місці.

Принцип 4. Доступ до державних е-послуг та їх доступність

Держави-члени повинні заохочувати центральні, регіональні та місцеві органи державної влади в розробці та впровадженні політики е-врядування та стратегії е-послуг, які:

- створені на принципі загального доступу, включаючи тих, хто не має доступу до Інтернету вдома;
- намагаються не допустити або зменшити цифровий розрив, надаючи е-послуги, доступні всім громадянам, незалежно від раси, статі, релігії чи інших особистих чи соціальних ознак;
- забезпечують обмежені у можливостях групи без додаткових витрат для цих користувачів;
- сприяє зростанню обізнаності серед постачальників продукту та послуг стосовно потреб обмежених у можливостях верств населення;
- передбачає розвиток між-секторного партнерства для створення доступних громадських пунктів доступу, усвідомлюючи, що забезпечення загального доступу - в інтересах комерційного сектора;

- сприяє утвердженню стандартів, які існують або виробляються, для доступних е-послуг;
- робить доступними офіційні документи он-лайн у низці електронних форматів;
- дбає, щоб е-послуги створювалися й утілювалися відповідно до таких принципів:
- **Ідентифікація:** суспільство має знати, яку інформацію можна отримати й від якого органу влади, як і де вона може бути зосереджена.
- **Доступність:** інформація повинна зберігатися в стандартній цифровій формі й бути доступною через електронний засіб чи носій даних.
- **Керованість:** громадськість не повинна "втомитися" в кількості та складності інформації, а, навпаки, бути спроможною віднайти свій власний шлях у системі. Повинна надаватися карта веб-сайтів, створена з урахуванням гендерних відмінностей у пошуку та техніці користування інформацією.
- **Прийнятність:** ціни на інформацію не повинні ставати перешкодою для доступу.
- **Надійність:** суспільство повинно бути переконане в правильності, повноті й автентичності інформації.
- **Ясність:** інформація повинна біти якомога зрозумілішою за змістом, контекстом та викладом.

Принцип 5. Розвиток е-грамотності

Держави-члени повинні заохочувати центральні, регіональні та місцеві органи державної влади дотримуватися таких принципів:

- розглядати поліпшення е-грамотності як частину ширшого контексту розвитку інформаційної грамотності;
- визнати, що якість державних послуг, а також міра доступності до них користувачів, залежить від е-грамотності як набувачів послуг, так і користувачів;
- забезпечувати належну підготовку державних службовців для:
 - проектування та надання послуг он-лайн;
 - управління електронною інформацією;
 - обізнаності з вимогами відповідного законодавства (наприклад, законодавства про приватність, свободу інформації та захист даних);
 - оволодіння принципами обслуговування клієнтів;
- сприяти належній підготовці всіх обраних представників і призначених службовців до використання обладнання е-технології та Інтернету у їх роботі й виконанні обов'язків по прийняттю рішень;
- запровадити програми е-грамотності в школі й забезпечити відповідну підготовку вчительського складу до користування обладнанням е-технологій та Інтернету;
- створити можливість для безперервного навчання й поліпшення е-грамотності усім групам громадян;
- підтримувати комерційний сектор у справі інвестування в е-грамотність, сприяючи його переконаності в вигідності цієї справи.

Принцип 6. Ефективне впровадження й керівництво е-врядуванням

Держави-члени повинні слідувати цим рекомендаціям для розвитку, впровадження та управління їх політикою е-врядування, стратегій і програм і повинні заохочувати центральні, регіональні й місцеві органи державної влади робити це саме:

- працювати разом з іншими національними, регіональними та місцевими зацікавленими особами, враховуючи точки зору всіх груп суспільства, ви-

- робляти спільне бачення стратегічного напрямку, розуміння ролі е-врядування в наданні удосконалених результатів для громадян та бізнесу;
- визнати, що запровадження е-врядування є вимогою й відповідальністю всіх державних органів влади в усіх сферах чи рівнях врядування;
 - визначити фінансові й людські ресурси спеціально для цієї концепції та реалізації політики е-врядування, стратегій і програм;
 - усвідомлювати, що потенційна вигода е-технологій буде отримана в тому разі, якщо паралельно досягатимуться зміни в організації роботи органів державної влади;
 - домогтися, щоб виконавче й політичне керівництво е-врядування було міцним і мало підтримку;
 - спрямувати державні ресурси на покращення інфраструктури технології та комунікацій, необхідних для е-врядування;
 - співпрацювати з організаціями комерційного сектора в визначенні та реалізації їх політики е-врядування, стратегії та програми;
 - через партнерську співпрацю домагатися розвитку і вдосконалення управлінських та технічних навичок державних службовців;
 - перепроектувати, потім автоматизувати процеси зворотного зв'язку, що розширює сферу надання послуг та усуває непотрібну бюрократію в обробці, зменшує можливість помилки, та покликано зменшити витрати та покращити послуги.

Принцип 7. Приватність і захист даних

Державам-членам варто заохочувати центральні, регіональні та місцеві державні органи в тому, щоб вони дотримувалися цих рекомендацій при виробленні, втіленні та управлінні їх політикою е-врядування, стратегією та програмами:

- гарантувати, що приватність, свобода інформації, захист даних, права людини, а також інші відповідні положення національного законодавства і міжнародних документів із захисту приватності особи, поширення персональних даних всередині та між державними органами, будуть взяті до уваги;
- забезпечити погодженість серед органів державної влади щодо способів зберігання й використання персональних даних;
- інвестувати у відповідну інфраструктуру, щоб забезпечити на весь час дотримання приватності, конфіденційності та надійності послуг он-лайн;
- активно працювати над створенням атмосфери довіри населення до інтерактивних каналів взаємодії он-лайн, а також сприяти в захисті приватності та захищеності приватних даних і запобігати неправильному використанню даних;
- інформувати громадськість про те, як інформація використовується органами державної влади і як не використовується;
- виробити і проінформувати про мінімальні стандарти граничних строків, впродовж яких надається відповідь на запит: яка інформація знаходиться в розпорядженні державного органу і як вона може або вже зберігається, поширюється між державними органами згідно із законодавством.

Принцип 8. Оцінка впливу і ефективності витрат е-врядування

Держави-члени повинні:

- усвідомлювати, що в інтересах держав-членів та їх виборців ефективно поширювати теоретичний і практичний досвід е-врядування, й шукати шляхи у зв'язку з цим для передачі його іншим;

- визначити із залученням громадян і бізнесу конкретні завдання по забезпеченню офіційною інформацією он-лайн, уможливленню взаємодії з громадянами та бізнесом при використанні е-каналів, наданню державних послуг он-лайн, запровадженню е-послуг;
- ознайомити громадян і бізнес із завданнями та графіком програм національного, регіонального та місцевого е-врядування, пояснюючи роль е-врядування в розвитку національного інформаційного суспільства;
- вжити заходів для порівняння результатів запровадження е-врядування іншими державними органами влади - всередині держави та за її межами - й сприяти обміну знаннями та досвідом між відповідними органами влади з метою їх запозичення;
- проводити дослідження діяльності органів державної влади з точки зору її відповідності сподіванням громадян і потребам бізнесу, а також аналіз ефективності витрат й визначення пріоритетних та неохоплених сфер для інтегрованого надання послуг.

Принцип 9. Технічні аспекти е-врядування

Держави-члени повинні заохочувати центральні, регіональні та місцеві органи державної влади:

- зберігати й повідомляти дані згідно з прийнятими стандартами інформаційного забезпечення;
- схвалити й використовувати єдині стандарти навігаційного веб-сайтового протоколу;
- розглянути розвиток і використання центральної, розгалуженої інфраструктури з точки зору надійності, сприяти формуванню довіри до використання е-послуг та е-взаємодії для зміцнення зв'язку он-лайн між органами державної влади та громадянам й бізнесом;
- запроваджувати е-врядування згідно з принципами операційної сумісності - намагатися по можливості спростити інтегрований зв'язок між різними системами державної адміністрації;
- використовувати стандартні промислові технології, де це можливо;
- розглянути питання про придбання й використання відкритого програмного забезпечення;
- створити, якщо немає, державний орган з розвитку, визнання та забезпечення стандартів для е-врядування, використати можливість розвитку міжнародних стандартів для технічних аспектах е-врядування.

Принцип 10. Держави-члени та регіональні й місцеві органи державної влади

Більшість принципів та положень цих рекомендацій однаковою мірою стосуються органів державної влади у кожній сфері та рівні врядування. Наступні положення призначені для центральних органів виконавчої влади і стосуються їх роботи з місцевими та регіональними державними органами. Їх відповідність для окремих держав буде різною й залежатиме від додаткових чинників - місцевої культури та норм. Отже, держави-члени повинні:

- працювати з регіональними та місцевими державними органами влади над виробленням чітких правил визначення розміру фінансової підтримки місцевого е-врядування;
- порадившись із регіональними та місцевими органами влади, забезпечити чітке виконання плану робіт, що включає мінімальну кількість завдань і

- стандартів, яких мають дотримуватися регіональні та місцеві органи, постійно узгоджуючи плани й можливості, якими зв'язані всі органи влади;
- підтримувати доцільне, економічно ефективне впровадження, спонсоруючи "першорядні" та загальнонаціональні проекти, створені із залученням регіональних та місцевих органів влади, забезпечити розв'язання проблем е-врядування, спільних для всіх регіональних чи місцевих органів влади;
 - заохочувати місцеві органи влади до використання напрацювань "першорядних" та загальнонаціональних проектів, щоб підтримати їх місцеві пріоритети й уникнути непотрібних витрат державних коштів на дублювання, шляхом узгодження розкладу та методів, завдяки яким можуть бути отримані очікувані результати;
 - співпрацювати з регіональними та місцевими органами влади у визначенні й забезпеченні національного е-врядування технічними стандартами, інфраструктурою і структурами підтримки, що підходять для всіх місцевих органів влади;
 - надихати місцеві органи влади на співпрацю у запровадженні е-врядування з іншими органами державної влади, а також комерційним сектором і всіма бажаючими;
 - підтримувати розвиток мереж і механізмів для обміну знаннями всередині державного апарату стосовно е-врядування й добрих результатів.

Страсбург, 4 червня 2003 року

IP1(2003)33

Між-секційна експертна група з е-врядування

18-19 червня 2003 року

Сакала конференц-центр, Таллін, Естонія

Проект Рекомендацій Комітету Міністрів державам-членам з е-врядування

Пояснювальна записка

1. Вступ і зміст

В останні роки в багатьох державах ми стали свідками глибоких змін в основі людських комунікацій та у структурі економічного виробництва. Ми спостерігаємо "вибух" в обсязі інформації, що створюється і передається, розгалуження технологій по зберіганню інформацій й передачі її, що веде до зламу історичних перешкод для комунікації - часу й відстані, швидкого зниження затрат, а також прискореного збільшення комп'ютерного обладнання. Народжується "суспільство, в якому створення, розповсюдження, розподіл і використання інформації стає найважливішою економічною й культурною діяльністю" [1]. У таких суспільствах доміганта економічного виробництва (і відносного прогресу) змінилася: з галузей економіки, побудованих на масовому виробництві, традиційних галузей промисловості та людській фізичній праці, - на такі галузі, в яких створення багатства спирається на інформацію та комунікаційні технології, інтелектуальні послуги та знання як капітал. Завдячуючи зародженню інформаційного суспільства, багато з нас сьогодні працює у новій "економіці, заснованій на знаннях". У підсумкових зауваженнях конференції 1995 року Великої вісімки (G-8), де обговорювалися наслідки цих тенденцій, головуючий висловив такі сподівання:

"Прогрес в інформаційних технологіях та комунікаціях змінює наш спосіб життя: як ми працюємо й займаємося бізнесом, як навчаємо наших дітей, навчаємося самі й провадимо наукові дослідження, тренуємо себе і як ми відпочиваємо. Інформаційне суспільство - не лише позитивно впливає на спосіб взаємодії людей, але й вимагає від традиційних організаційних структур гнучкості, залучення більшої кількості учасників і більшої децентралізації".

На тлі висловленого окреслюється стисло, але прозоро наш інтерес до е-врядування. Тиск, здійснюваний появою інформаційного суспільства, стосується однаковою мірою всіх секторів; органи державної влади й демократичні процеси не виняток. У комерційному секторі це нове середовище викликало лихоманковий інтерес (часом аж надмірний) до можливостей е-комерції та е-бізнесу видозмінити надання послуг та організаційну ефективність. Відповідь державного сектора, дехто може сказати, що з певним запізненням, - це е-врядування.

Е-врядування, як визначено в статті 1 цих рекомендацій, - це широка концепція. Вона стосується змін, які можливі і вже відбуваються, ролей і взаємин між агентами у громадянському суспільстві, зміни, уможливленні або спричинені комп'ютерними технологіями. Їх обшири охоплюють увесь "бізнес врядування". Як така вона підсумовує пов'язані концепції е-врядування та е-демократії. Обсяг е-врядування обмежується діяльністю органів державної влади як головних гравців у мережах громадянського суспільства - змінами у способі надання послуг, у формах організації й ставлення демократичної влади й представлення її виборців.

Можна розуміти е-демократію як третій концепт у цій ієрархії, - що стосується змін, уможливлених застосуванням ІКТ у демократичній діяльності державної влади, включаючи внутрішній процес прийняття рішень, способи встановлення зв'язків з виборцями і як ці вибори проводяться.

Е-врядування - це міжнародний феномен, предмет зацікавлення всіх органів державної влади - центральних, регіональних і місцевих - у всьому світі.

Оскільки зміни, уможливленні завдяки втіленню, впливатимуть на потенціал національного й міжнародного економічного процвітання (враховуючи роль органів державної влади в підтримці, контролі, регулюванні та наданні послуг комерційного сектора), то вони стають сферою особливих зацікавлень і комерційних організацій. Через те, що запровадження е-врядування змінюватиме спосіб функціонування громадянського суспільства, інтереси установ третього, громадянського сектора не повинні нехтуватися.

Сьогодні значно зросла кількість літератури з е-врядування, обсяг якої не дозволяє її тут розглядати. Опубліковані дослідження досить різні: від повідомлень про стратегічні національні підходи та здобутки [2] до тих, що представляють зразкові приклади місцевого е-врядування [3], зосереджують увагу на специфіці країни [4], тих, що містять приклади теоретичного обґрунтування феномена е-врядування [5], і, нарешті присвячених самій сутності е-врядування: е-врядування, е-уряд або е-демократія [6].

Нації по-різному підходять до вирішення проблем інформаційного суспільства. Вони зосередили увагу на різних аспектах ролі й функціонування державного сектора й застосовують різні стратегії [7]. Проаналізувавши цей досвід та результати численних досліджень, нам вдалося зрозуміти: що спрацьовує, а що - ні; ці рекомендації побудовані з урахуванням цих висновків і спрямовані на поширення практичного досвіду для усього суспільства.

По всьому світу національні й місцеві органи влади створюють нові відповідальні органи й структури для запровадження, а на рівні наддержавному,

обидві - Рада Європи та Європейський Союз - займаються вивченням механізмів і можливих небезпек, пов'язаних із розвитком світового інформаційного суспільства (світового, але в жодному разі не універсального в усіх державах чи регіонах), переваг і застосування на благо всіх народів та суспільств. У цьому контексті ці Рекомендації й повинні сприйматися.

2. Попередня робота з е-врядування.

Робота Ради щодо е-врядування виконується як частина Проекту 1 "Робота по стимулюванню інституцій демократії", що розробляється впродовж трьох років за трьома важливими темами [8]:

- підзвітність та спроможність до реагування демократичних інституцій;
- участь громадянського суспільства в прийнятті рішень;
- справедливі виборчі процеси з широким залученням громадськості.

[Цей розділ включатиме підсумок діяльності робочих груп Ради Європи з питань е-врядування та підстави цієї діяльності].

3. Коментарі до принципів, що містяться в цих рекомендаціях

Багато з принципів, що містяться в цих рекомендаціях, прозорі й не потребують пояснення. Вони обґрунтовані кращім досвідом у застосуванні е-врядування і в деяких країнах уже стали аксіомою на практиці. Інші ще потребують, щоб їх прочитали й зрозуміли в цьому контексті. Одні з них виявляться більш прийнятними у національному середовищі порівняно з іншими. Одні з них впливають безпосередньо з попередньої роботи Ради Європи та інших агенцій. У подальших параграфах ми передбачили короткий коментар і пояснення стосовно обґрунтування цих рекомендацій, зазначаючи той досвід і наукові результати, на які вони спираються, якщо ми вважали, що це буде потрібно для читача.

4. Принципи, що стосуються якості державних е-послуг

Як нещодавно нагадав нам комісар Європейського Союзу з підприємництва та інформаційного суспільства, е-врядування "повинне допомогти громадянам отримати персоніфіковані державні послуги, які відповідають їх специфічним потребам. Це повинно передбачати будь-що, від персоніфікованих податкових он-лайн форм до задоволення специфічних потреб людей з обмеженими можливостями. Е-врядування повинне також забезпечувати управління, яке передбачає послуги для всіх, доступні й відповідні для кожного".

Можливість само-персоналізації надання послуг (тобто самому обирати форму надання послуг і вид доступу) - це головна перевага забезпечення послуг через Інтернет. Персоналізація - це також ключовий момент якості послуг, оскільки вона робить надання послуг орієнтованими на громадян. Інформація й послуги повинні бути представлені на екрані відповідно до потреб громадян, у спосіб, яким для громадян краще шукати державну інформацію і послуги.

Представлення в Інтернеті - це поширення державної влади, але її сутність не повинна представляти відповідно до "закулісної" функціональної структури влади. Користувач послуг часто звертається до влади з проханням у наданні різнопланових послуг, що традиційно вимагає підключення й контактування з численними державними службами та численними державними органами (залежно від розподілу повноважень всередині державного апарату). Можна й бажано організувати послуги он-лайн у такий спосіб, який є найкращим для громадян і бізнесу, а не зручнішим і звичайним для владних органів; спосіб, який може замінити структуру послуг, що історично склалася.

Проте багато держав все ще повинні реорганізувати е-послуги відповідно до потреб їх споживачів. Винятки становлять Іспанська Адміністрація (www.administracion.es), Нідерланди (www.overheid.nl) та певною мірою Об'єднане Королівство (www.ukonline.gov.uk) [9]. Звичайно, шлях надання орієнтованих на споживача послуг - це активний пошук задоволення користувача при проектуванні е-послуг; подібно до того, як оцінка користувача є ключовою фазою в розвитку продукту й послуг у комерційному секторі, так само має бути і в створенні нових державних е-послуг.

Ключовою детермінантою вдовolenості користувача державними послугами є стала якість каналів постачання послуг. Оскільки кількість і типи каналів, запропонованих державною владою й використовуваних громадянами та бізнесом, продовжує зростати, державні органи повинні знати, як управляти сферою послуг в цілому. Це той випадок, коли люди обиратимуть, яким каналом користуватися на різних етапах цієї взаємодії. Наприклад, вони можуть вирішити шукати інформацію з певного питання, спочатку телефоном чи прийшовши до державного офісу з проханням про послугу і так завершити взаємодію. Ефективна координація, послідовність від каналу до каналу є, отже, важливими для якості загальної послуги.

5. Принципи, що стосуються доступу і доступності державних е-послуг

Щоб скористатися перевагами від е-послуг, громадяни й бізнес повинні передусім мати доступ до них. За цим простим формулюванням криється багатоаспектна проблема для державної влади, а тому дії по створенню "доступу для всіх" мають бути комплексними. Здійснюючи їх, слід розрізнити проблему доступу і проблему доступності. В цьому разі, -

"доступ означає реальну можливість проконсультуватися або зробити запит стосовно урядової інформації електронними засобами" [10]. Це щодо громадян та бізнесу, у яких є можливість доступу до е-послуг, якщо вони забажають скористатися ними;

"доступність означає легкість, з якою будь-хто може практично скористатися можливістю проконсультуватися з державною інформацією електронними засобами" [11]. Отже, непродуктивно передбачити доступ до недоступної інформації чи послуги. Перший аспект цієї проблеми - це подбати, щоб кожна людина могла фізично скористатися Інтернетом, оскільки, як відомо, не кожен має комп'ютер вдома, і не кожен користується ним на роботі. В інформаційному суспільстві доступ до комп'ютерних ресурсів є важливою передумовою для участі всіх, залучення по-справжньому до громадського життя, - у Вірменії здатність доступу до Інтернету офіційно розглядається основним правом людини [12]. Тут доречними будуть результати попередньої роботи Ради. Наприклад, Рекомендація 2001(19) - про участь громадян у суспільному житті - містить положення, що державні органи повинні "повною мірою використовувати нові інформаційні й комунікаційні технології, вживати заходів, щоб місцева влада й інші державні органи використовували (крім традиційних, все ще корисних методів, таких як офіційні публікації з роз'ясненням та офіційні буклети) повний набір комунікаційних можливостей (інтерактивні веб-сайти, багатоканальні засоби трансляції тощо)". Все це спонукає органи влади до використання ІКТ, але це може виявитися марним, якщо громадяни позбавлені засобів здійснювати комунікацію в такий спосіб.

Комп'ютер та доступ до Інтернету коштують грошей, і незважаючи на зниження цін на обладнання й тарифи Інтернету та переважаюче оснащення комп'ютерами робочих місць, залишаються верстви населення, для яких витрати на потрібний доступ он-лайн не доступні. Отже, органи державної влади повинні співпрацювати з іншими секторами, щоб забезпечити доступ у центрах зосеред-

ження таких верств та інших місцях. Набувають поширення схеми партнерства, що працюють на забезпечення субсидіювання придбання комп'ютерів та доступу людей удома, спрямовані на незабезпечені верстви [13]. Органи державної влади повинні заохочувати такі плани й шукати приклади втілення останніх, щоб поширювати цей досвід скрізь.

Інші принципи в цьому розділі стосуються доступності інформації та е-послуг. Як ми вже зауважували, ІКТ можуть як зменшувати, так і поглиблювати соціальне відсторонення [14] - залежно від шляхів їх застосування. У цій сфері вже існують напрацювання й певні стандарти. Резолюція ResAP (2001)² про повне забезпечення прав громадян з обмеженими можливостями через інклюзивні нові технології - є як раз цим випадком, і Комітет Міністрів закликає державні органи інтегрувати ці принципи в їх стратегії е-послуг. Органи влади також спонукаються до впровадження е-послуг у відповідності з існуючими стандартами й правилами для веб-доступності, наприклад тих, що створені Всесвітнім Веб Консорціумом (W3C).

Останній принцип у цьому розділі побудований за результатами попередньої роботи Урядової он-лайнової міжнародної мережі [15].

6. Принцип, що стосується розвитку цифрових навичок: е-грамотність

Органи державної влади повинні відіграти основну й провідні роль у вирішенні цього питання. Їх відповідальність за систему освіти, за суспільну структуру, охорону здоров'я та добробут індивідів і окремих верств очевидна. Звичайно, міра прямого втручання органів державної влади в механізми суспільства пов'язана з політичними уподобаннями електорату та його обранців.

Як ми вже бачили, основа для економічного зростання й процвітання змінюється, тенденція до основаної на знаннях економіки посилюється. Органи державної влади несуть відповідальність й зобов'язані сприяти економічному процвітання; які б засоби не були обрані для досягнення цієї мети, здатність громадян працювати й брати активну участь у житті суспільства є постійною передумовою національного прогресу. Попередній аналіз показав, наскільки актуальною є ця проблема для держав [16]. Вимога навичок е-грамотності - важлива й нагальна. Марна праця запроваджувати е-послуги громадянського спрямування, якщо громадяни не володіють навичками їх використання. Багато державних органів влади запроваджують е-послуги, маючи на меті, по-перше, або, по-друге, покращити економічну ефективність надання послуг. Для обробки запитів на послуги через е-канали вимагається менше витрат, ніж під час безпосередніх зустрічей з державними службовцями. Зрозуміло, попри збільшення вимог, з якими зіткнулося багато органів влади після запровадження е-послуг, загальна вартість послуг падатиме, бо більша частина загального обсягу запитів на послуги може надаватися через е-канали. Тоді владні органи повинні вибрати, як розпорядитися такими заощадженнями. Оскільки мета полягає у зниженні податкового навантаження або наданні нових чи кращих послуг, остання не буде реалізована, якщо е-послугами не користуватимуться. Е-грамотність є також частиною відомої проблеми "цифрового розриву" (чи буде доступ до обладнання та Інтернету). Рада Європи в попередній роботі вказує на небезпеку, пов'язані із запровадженням е-послуг без забезпечення доступу та е-грамотності. Як зазначається в Резолюції 1279(2002), важливо не збільшувати розрив між тими, хто має необхідні навички, і тими, що не має їх. Система освіти повинна пристосовуватися до вимог нової економіки, щоб забезпечити доступ до "універсального знання". Навички грамотності включатимуть не лише здатність читати, а й використовувати письмову інформацію та ІКТ в повсякденному житті" [17].

Рекомендації також охоплюють питання е-грамотності у системі державних послуг - від найвищого рівня до персоналу передової лінії. В них говориться і про створення розширених технічних можливостей через громадські та інші представницькі інституції, завдяки яким громадяни традиційно отримують інформацію та послуги. Політики та управлінці вищого рівня відіграють вирішальну роль у забезпечення того, щоб органи влади й інші постачальники послуг були охочі і здатні працювати в електронний вік. Виборці все більше віддаватимуть перевагу спілкуванню з їх виборними представниками через е-пошту або через веб-сайт органу влади. Щоб виконувати їх представницькі обов'язки ефективно, потрібні навички комунікації в новий спосіб. Важливо, щоб керуючи організаціями, люди старшого покоління, ішли в ногу з часом в тому, що стосується е-грамотності.

Ми нагадуємо, що е-врядування включає зміни у способі організації й управління органами влади. Запровадження е-врядування означає, що штат органів влади змушений буде працювати по-новому: не лише стосовно часу, який вони проводять в офісі, а й обладнання, що використовується ними. Комп'ютеризація стає звичайним явищем на робочому місці, і обізнаність із технологіями стрімко перетворюється на передумову ефективного виконання службових обов'язків. З популяризацією е-послуг зростатиме необхідність в управлінні он-лайнним контентом. Щоб забезпечити безперервну якість через канали, потрібно, очевидно, щоб форма отримання послуги користувачем е-послуг була тотожною чи подібною до іншої, яка забезпечується чиновниками при безпосередній зустрічі. У рекомендаціях йдеться про формування базових навичок у працівників владних органів для ефективного е-врядування.

7. Принципи, що стосуються демократії

"Е-врядування передусім повинне створити можливість для громадян знати, що їх органи влади - центральні, регіональні та місцеві - роблять, щоб брати участь у прийнятті рішень від нижчого рівня й далі і пересвідчитись, що суспільні кошти використовуються добре. Е-врядування є засобом реалізації відкритого уряду" [18].

Демократія стикається з безліччю проблем на теренах Європи. Окрім стурбованості падінням активності на виборах, існує ще одна проблема: уряд, інші органи державної влади та їх партнери повинні пропонувати громадянам та іншим зацікавленим гравцям з громадянського суспільства взяти участь в обговоренні та прийнятті рішень. Немає сумнівів, що е-демократія може забезпечити нові можливості й механізми для збільшення такої участі [19]. Відповідною точкою принципів, що стосуються е-демократії, є демократія, а не технологія. Оскільки ці принципи зосереджені на тому, як технології можуть підтримати чи зміцнити аспекти демократії, то внутрішня проблема не обов'язково впирається в високотехнологічне обладнання. Головна увага має зосереджуватися на створенні умов для ініціатив по зміцненню демократії через використання нових технологій. Це може означати й відносно просте з технічного боку вирішення за допомогою низько технологічного обладнання, - що використовує існуючі технології більш ефективно або в інших цілях, як і радикальні інновації в деяких сферах.

Чимало, причому, і з гарними результатами, було зроблено в цій галузі. Це дослідження самої Ради Європи [20] та Служби державного управління ОЕСР, що являє собою аналітичні основи для розуміння проблеми, інструментарію та техніки в царині е-демократії. Для ознайомлення з висновками цього дослідження, а також з спеціальним обговоренням е-врядування у 2002 році, читачеві рекомендується звіт тієї сесії [21].

Сучасні дискусії прагнуть представити демократичну участь як полегшену форму консультування з громадянами та їх залучення. Це насправді так, якщо йдеться про питання, що має високий рівень консенсусу. Проте, навіть прості питання можуть спричинятися до значних розколів у суспільстві. Покликання демократії не подавляти такі розколи, а використовувати конфлікти як спосіб зміцнення політичної дієвості та об'єднання у межах суспільної групи. В цьому полягає роль суспільного лідерства.

Основним питанням е-врядування є турбота про демократичне прийняття рішень, і ці рекомендації дають відповідь на питання, як органи державної влади повинні це досягати. У цій проблемі два основних аспекти. Перший: органи влади повинні забезпечувати прийняття рішень, зосереджуючи свою увагу на інструментах та інформації, що підтримує виконавців у прийнятті відповідних рішень. Другий: вони повинні забезпечити прозорість і підзвітність, покращуючи потік інформації від виконавців до інших службовців у межах органів влади та поза ними. Відносини органів місцевого самоврядування з різними партнерами зачіпають важливу проблему підзвітності та координації дій. Деякі ініціативи е-демократії можуть спрямувати на забезпечення спільної програми розвитку суспільної групи, що ввійшла в конфлікти із іншими групами. Інші можуть намагатися виробити спільну презентацію починань, які демонструють погодженість між сторонами, й заохочувати ширше суспільне розуміння заходів уряду на місцевому рівні.

Роль обраних представників часто переглядалася при реформуванні виконавчої влади у деяких країнах: велика частина діяльності з е-врядування зосереджена була більше на аспекті "надання послуг" в діяльності державного апарату, аніж на демократії [22]. І все ж, обрані представники можуть значно виграти від ініціатив стосовно е-демократії, причому в різних напрямках. Наприклад, можна покращити виконання контрольної функції, надаючи більше інформації та, посилюючи зв'язки між органами влади, а також підтримуючи відносини між обраними та не обраними державними офіційними особами. Громадська діяльність обраних офіційних осіб може бути підтримана покращенням можливостей приймалень та іншою подібною діяльністю.

Місцева демократія діє у мінливому демократичному кліматі. Інші організації, не органи місцевої влади, також вимагають певного рівня політичної й демократичної легітимності та задіяні у багатьох формах громадянської участі або консультації. Обрані регіональні зібрання формуються в деяких країнах уперше. Вони можуть стати альтернативою демократичним мандатам місцевої влади у недалекому майбутньому. Координація і співпраця в державній сфері через ці рівні управління також стає проблемою. Однак у певному відношенні найбільший вплив, з яким стикається уряд, - це пов'язувати день у день дії державної влади з демократичними устремліннями. Не існує чіткого розмежування між взаємодією під час надання послуг, з одного боку, та демократичним залученням, з іншого [23]. Громадяни є одночасно споживачами послуг і учасниками місцевої демократії. Успішна демократія є пов'язаною з прозорою інтеграцією сервісної взаємодії та демократичної участі. Демократично реагуюча й підзвітна влада охоче пропонує своїм громадянам різні шляхи для вираження їх преференцій, володіє методами їх аналізу та реагування відповідно до потреб громадян.

Підсумовуючи, е-демократія - це широка й відносно складна сфера, яка, проте, може бути з користю сприйнята у трьох площинах. Тут наводяться принципи спрямовані на заохочення владних органів успішно скористатися потенціалом е-врядування. Е-врядування покликане зміцнити чи поглибити окремі аспекти демократії на практиці; воно може вплинути на демократизацію окремої сфери чи про-

блеми або може спрямовуватися на дефіцит демократії, зосереджуючись на певних групах чи зацікавлених у цьому процесі.

- **Поглиблення демократичної практики**

Ця площина полягає в посиленні щоденної діяльності обраних офіційних представників (наприклад, забезпечуючи всіх їх он-лайн доступом до ключових владних послуг в екстрених ситуаціях), підтримці їх контрольної роботи, прийняття рішень та інших засідань (забезпечуючи он-лайн доступ до результатів дослідження, звітів та можливостями моделювання в реальному часі між засіданнями) через надання громадянам можливості бути безпосередньо залученими в перевірку діяльності владних органів та тих, хто представляє їх інтереси.

- **Демократизація сфер діяльності**

Цей вимір - про зосередженість діяльності на особливих сферах. В цьому е-врядування спрямоване на створення загальнодоступної інформації більш зрозумілішою (але це не обов'язково означає - більш об'ємною) та доступною, спрямованою на безпосереднє задоволення громадян із окремих (особливих) питань.

- **Спрямкування на дефіцит демократії**

Цей вимір торкається шляхів, якими неактивні люди в умовах сучасної демократії можуть заохочуватися до більшої активності. Запровадження е-врядування покликане активніше залучати специфічні суспільні групи до взаємодії з іншими групами в суспільстві. Цей аспект може включати надання освіти громадян у демократичних інституціях та в процесі практики (окрім програм з громадянства, що ведуться в школі).

8. Принципи, що стосуються ефективного застосування й управління у сфері е-врядування

Зміни, спричинені е-врядуванням, будуть для багатьох державних органів влади досить глибокими. Тому ці принципи врешті-решт торкаються всіх аспектів державної діяльності - від демократичного залучення, надання послуг та способів організації - до місця й ролі органів влади у громадянському суспільстві. Принципи тут спираються на досвід держав-членів і представляють необхідні умови для ефективного втілення.

Шлях до запровадження слід починати з формулювання бачення того, як е-врядування може сприяти трансформації діяльності органів влади. За своєю природою органи влади належать суспільству, і суспільство зацікавлене в тому, як ці органи організовані й управляються. З цієї причини, а також щоб досягти здешевлення, влада повинна співпрацювати із зацікавленим контингентом із метою визначення та перегляду своїх поглядів.

У багатьох документах висловлюється думка, що міцне керівництво на вершині організації є вирішальним фактором успіху програм широкомасштабних змін [24]. Тому ці рекомендації вимагають призначення головної особи, а там, де доцільно, - обирати таку для втілення програми в дію. У Великій Британії від місцевої влади вимагається оголошення імен цих е-обранців як умова державного фінансування, - а на державному рівні є ще й призначення "е-служби", у функції якої входить просування проектів в державному секторі, бізнесі та й у суспільстві в цілому.

Запровадження е-врядування не відбудеться "за одну ніч", - воно вимагає певного часу для формування, а вже потім утілення спільного бачення, що впливатиме згодом на всіх нас. "Сильне й тривале" керівництво, отже, є важливим. Але, водночас, запровадження вимагатиме й ресурсів - часу, грошей та інтелектуального капіталу. Хоча е-врядування - це передусім зміни, а не комп'ютери, проте немає сумнівів, що передумовою створення сучасного державного сектора є інфра-

структура інформаційної технології. Технологія ручного управління має стати основою управління організацією, щоб досягти найкращої її дієвості. У зв'язку з цим спеціальні фінансові ресурси слід передбачити для розвитку е-послуг та необхідної технологічної інфраструктури на певний період.

Зміни, викликані е-врядуванням, - далекосяжні, вони справлятимуть вплив на всі аспекти державного управління. Вони можуть бути такого масштабу й складності, що навряд чи зможуть органи влади впоратися з ними самотійно, особливо на місцевому рівні. Саме тому Рада рекомендує створення між-секторного партнерства - як засіб регулювання можливості втілення. Тут ми маємо на увазі тісний взаємозв'язок між органами влади й організаціями комерційного сектора та зміну традиційної схеми "покупець - постачальник", що нерідко представляє антагоністичні стосунки. Крім того, потрібні будуть значні зміни, програма та навички управління проектом, щоб донести ідею е-врядування (навичок на даний момент може бракувати зовсім або частково у державної влади). Влада може, співпрацюючи з іншими організаціями, а також завдяки ефективному структуруванню та розвитку партнерства, забезпечити набуття навичок державними службовцями у цих ключових сферах.

Навички користування ІКТ також будуть потрібні. З приходом інформаційного суспільства та розвитком е-врядування як ключового стратегічного питання важливо, щоб ІКТ були представлені на найвищих організаційних рівнях прийняття рішень. У минулому державні ІКТ часто сприймалися лише з точки зору витрат, які мало-що додають для досягнення суспільних пріоритетів. Зараз це повинно змінитися. Вищі державні службовці повинні визнати, що ІКТ можуть бути основним чинником організаційної діяльності і поширювачем суспільних пріоритетів.

Як ми вже неодноразово зазначали, е-врядування - це не технології, це зміни. Зміни в роботі державних посадовців, у структурі органів влади мають таке ж значення, як зміни в технологічній інфраструктурі органів влади. Перепроєктування способу, в який виконується робота, процесів, що забезпечують діяльність, є основним чинником для покращення справи. Застосуванням технологічного покриття для існуючих структур, навряд чи можна покращити діяльність, хоча це й коштуватиме грошей. Доповнення існуючих структур веб-сайтом - не проблема, це нагадує, як сказано в одному з прокоментованих текстів, "брукування стежки для корів". Запровадження е-врядування надає можливості змінювати структури й спосіб роботи, що склалися десятки років тому, структури й прийоми роботи, які були прийнятними тоді, але не сьогодні. Наше велике побажання: перепроєктування - процедурна реформа - і застосування технології мають йти пліч-о-пліч, щоб органи влади скористалися можливістю покращити свою діяльність через зміни.

9. Принципи, що стосуються приватності й захисту даних.

Гей де Вел підкреслював, що "інформаційна влада несе з собою кореспондуючу соціальну відповідальність користувачів даних в приватному та державному секторах. У сучасному суспільстві, все більше рішень, що впливають на особистості, приймаються на підставі інформації, що зберігається у комп'ютеризованих файлах даних. Важливо, щоб відповідальні за ці файли подбали, щоб отримання незаперечних переваг від автоматичної обробки даних водночас не призвело до послаблення позицій осіб, стосовно яких зберігаються дані" [25]. Напевне, в різних державах-членах Ради Європи, що складають значний географічний обшар, навіть відповідні законодавчі риси у цій сфері будуть позначені певними відмінностями. Найголовніші законодавчі інструментарії - це є свобода інформації, приватність та захист даних. Міжнародні документи, що мають відношення до е-по-

слуг та управління інформацією з боку органів влади, також існують і включають Акт з прав людини (1998), Конвенцію про кібер-злочинність та Конвенцію про захист фізичних осіб у зв'язку з автоматичною обробкою персональних даних (1981). Очевидною вимогою є те, що держави-члени мають упроваджувати е-врядування у межах національного та міжнародного законодавства. Ці рекомендації більше стосуються організаційних стандартів для е-врядування та формування довіри з боку теперішніх та потенційних користувачів е-послуг, щоб найвищий рівень компетенції був в усьому, щоб е-послуги були захищені й надійні порівняно з традиційними засобами доступу до послуг. Якщо виникає двозначність (видима чи реальна) в позиції національного законодавства, наприклад, у вирішенні протиріччя між вимогами свободи інформації та захисту даних, відповідно до принципів економії зусиль Комітет Міністрів рекомендує національним урядам внести ясність у національну позицію - що є дозволеним, а що ні - і повідомити її іншим органам влади.

Найголовніше тут знайти баланс між позитивними зрушеннями в послугах, що має настати внаслідок кращого обміну інформацією всередині органів влади та між ними, і незаперечним правом громадян на приватність. Властиві державам-членам розбіжності в оцінці того, що органи влади традиційно зберігають і чим діляться, пояснюється їх різними культурами. У деяких державах реєстри їх населення приймаються й оцінюються з точки зору потенційної користі, яку вони можуть принести, - Нідерланди є прикладом у цьому. В інших державах, наприклад, Німеччині та Об'єднаному Королівстві, спроби створити національні реєстри (і як наслідок, запровадити національні ідентифікаційні картки) традиційно й успішно відкидаються їх громадянами. Сучасні дебати в Об'єднаному Королівстві стосовно створення універсальної карти особи є ілюстрацією проблем, які виникають в наслідок спроб збирання більшої інформації й поширення її державним сектором.

Країни досягли неоднакового прогресу в кардинальному питанні он-лайнної безпеки та автентифікації е-послуг. В Іспанії цифрові підписи - звичайне явище, що добре спрацьовує; у Німеччині досягнуто значних успіхів в законодавчому регулюванні он-лайнних трансакцій, а Об'єднане Королівство виробило національну інфраструктуру для автентифікації. Приватність, конфіденційність та надійність державних е-послуг - необхідна умова високого рейтингу використання е-послуг громадянами та бізнесом (див. нижче). Ці фактори є важливими для формування довіри до е-послуг, бо навряд чи схочуть люди спілкуватися з органами влади, використовуючи канали, яким вони не довіряють. Комітет Міністрів, отже, рекомендує державам робити необхідні інвестиції у відповідну національну інфраструктуру, а також доводити, що вона така, як треба.

10. Принципи, що стосуються визначення корисності й економічної ефективності е-врядування

Ефективне е-врядування вимагатиме інвестування державних коштів, а тому органи влади й обрані службовці будуть змушені рахувати, чи добре були використані ці інвестиції. Принципи цієї частини рекомендації торкаються оцінювання й порівняння діяльності, доведення, що програми е-врядування, нові форми організації й діяльності як результату його, - економічно ефективні. Вони також стосуються гарантій, що е-врядування запроваджується так, що має сенс і працює на добробут суспільства, - а це означає гарантування, що зміни робляться не у вакуумі, і що органи влади прагнуть правильно зрозуміти вплив застосування, що зміни можуть і приносять позитивні результати, і стратегії переглядаються на підставі досвіду та знань.

Визначення мети - це шлях до активізації діяльності, а також оцінки й порівняння прогресу. Тому важливо, щоб цілі були осмисленими й працювали на результати е-врядування. В Об'єднаному Королівстві від органів влади вимагали гарантію, що 100% послуг будуть е-послугами на кінець 2005 року (Об'єднане Королівство не єдина країна, що ставить подібну мету). Визначення мети корисне для стрічкового запуску впровадження е-врядування на національному рівні та орієнтації на дії, але нещодавно стало ясно: надання переваги розвитку е-послуг, що відображає потреби населення, і отримання підтримки е-послуг вигідніше, ніж просте розміщення всього он-лайн (хоча 100% мета залишається). Рада рекомендує при визначенні цілей - забезпечення інформацією, взаємодії он-лайн та запровадження трансакційних е-послуг, - які ставляться перед органами влади, враховувати результати дослідження пріоритетів громадян та бізнесу. Коли органи влади зосереджували увагу на е-послугах, якими хотіла скористатися частина населення, вони досягали значного успіху. Наприклад, у Швеції он-лайнова послуга по вступу до школи була використана у більше 90% випадків у перший же рік [26], - е-послуга, що враховувала реальну потребу значної частини "ринку"; частини, яка мала доступ та навички е-грамотності, щоб скористатися послугою.

Ми знаємо, що загальна вартість забезпечення послуги прямо пов'язана з пропорцією запитів на послугу, які передаються кожним каналом; що покращення економічної ефективності вимагає, щоб е-каналами користувалося більше людей (це, звичайно, не єдиний показник вартісної ефективності в наданні послуг). Ось чому заходи по вивченню попиту на е-послуги важливі, бо дозволять визначити саме ті е-послуги, якими хочуть користуватися люди, щодо яких користувачі налаштовані позитивно. У зв'язку з цим важлива нещодавня робота Європейського "е-Форуму" [27]. В його висновках міститься перелік необхідних умов, за яких люди схочуть користуватися державними е-послугами, а також потенційних постачальників, яких державна влада може залучити, щоб полегшити використання.

До необхідних умов належать [28] :

- інфраструктура: "...перша вимога - до інфраструктури, налагодити зв'язок";
- обізнаність і сприйняття: "поки користувачі погано обізнані з якоюсь послугою, використання її приречене бути низьким. Аналогічно: поки користувачі не отримають електронну послугу, яка їм потрібна, їхня підтримка її буде низькою";
- довіра: це функція "конфіденційності - гарантування, що дані не потраплять у погані руки";
- інтегрованість - гарантія, що дані надійдуть, причому в повному вигляді до потрібної особи;
- автентифікація - гарантія, що ви - це саме ви (а не вони - це саме вони - одержувачі вашої інформації та грошей);
- доброзичливість - в адмініструванні;
- контроль - за вашими даними (чи можете ви забрати або змінити їх?);
- процес і юридичні зміни: "оскільки успішне е-врядування спирається на принципово різні від "паперового" управління структури надання послуг, то часто буває потрібна процесуальна зміна. Тому департаменти та адміністрації повинні співпрацювати в той спосіб, яким вони рідко послуговувалися в минулому, щоб надати послуги, які є відцентрованими на особу (громадянина чи організацію), яка обслуговується. Це ніколи не спрацюватиме без визнання, що це основний чинник зміни управління, який вимагає керівництва на найвищому рівні для розв'язання багатьох проблем, що неодмінно виникатимуть у зв'язку з радикальними змінами";

- орієнтація на користувача: "частина європейського державного сектора й досі переконала, що громадяни мусять знати, яка організація забезпечує якими державними послугами; вона відкидає ідею порталного доставляння за кодом чи іншим індикатором, що автоматично зв'язує людей зі службами відповідно до того, де вони живуть, працюють, відпочивають або просто перебувають. У деяких країнах, що мають до шести рівнів врядування, у суспільному секторі трапляється плутанина, тому такий портал необхідний".

Потенціальними стимулами для підтримки і поліпшення цінової ефективності е-врядування, відзначеними в цьому дослідженні, є:

- контент: "важливою і обов'язковою умовою є контент, до якого хочуть мати доступ користувачі".
- погодженість із культурою: "...іншим чинником посилення підтримки є погодження із культурою. Є речі, які в одній культурі вважаються легкими для сприйняття, в той час як в інших - набагато складніше";
- альтернативні канали: "головним стимулом користування, що також тісно пов'язаний з культурою, є наявність альтернативних каналів. Посередники тут відіграють особливу роль; це організації, що регулярно мають справу з людьми та організаціями, тому краще пристосовані для надання послуг е-врядування. Наприклад, в Італії всі податкові декларації заповнюються в електронній формі - близько 130000 уповноважених податкових посередників (бухгалтерів, професійних податкових асистентів, торговельних асоціацій, центрів допомоги з оподаткування тощо), хто подає податкові декларації електронною формою (через VPN) в Міністерство фінансів для 38 млн. платників податків (36,6 млн. осіб та 1,5 млн. компаній). У Франції подання податкових декларацій через кваліфікованих посередників заохочувалося 20% знижкою на податки, щоб платники відчули вигоду в якості та легкості управління процесом";
- комунікація: "ще один спосіб залучення людей до використання нових послуг - це дістатися до переваг";
- вигоди користувача: кінцевий елемент - це "...отримання вигоди. Запровадження е-врядування забезпечує величезні переваги для адміністрації за умови, якщо таку ж вигоду отримають користувачі, отже було б дивно, якби переваги були отримані одним спонуканням... У Сінгапурі одна вхідна лотерея дається за заповнення податкової декларації он-лайн, друга - за зачасне заповнення; і ще інша за агітацію друга заповнити її он-лайн ... і результативність дуже висока! У Вікторії (Австралія) органи влади випробували два способи заохочення людей сплачувати податки он-лайн: 2% знижку і лотерею, за якою одній людині з десяти людей повертали повний податок на власність за рік після сплати он-лайн. Не дивно, що сплата в такий спосіб зросла до 80% у власників майна ... У нас немає сумнівів, що коли громадяни побачать реальну вигоду від е-врядування в заощадженні коштів та часу, його визнання зростатиме дуже швидко".

11. Принципи, що стосуються технічних аспектів е-врядування

Е-врядування - це не технологія, це трансформування способу роботи органів влади та їх взаємодії з іншими агенціями. Саме "е" в цьому е-врядуванні - є засобом такої зміни: воно відкриває нові організаційні та виконавчі можливості, забезпечує нову форму роботи. Але е-врядування - це стратегічна зміна, а не технологічний проект. Запровадження е-врядування повинно розпочинатися не вивчен-

ням технологічних можливостей, а з визначення, як суспільна влада, демократія працюватимуть в інформаційному суспільстві. Саме "е" в "е-врядуванні" є засобом втілення цього бачення в реальність.

Управління інформацією є стрижнем компетенції будь-якої організації, і ця діяльність набуватиме ще більшого значення у зв'язку зі змінами, викликаними програмами е-врядування. У багатьох випадках інформаційна інфраструктура в органах влади вироблялася багато десятиліть тому, причому структурувалася вона відповідно до функцій, характеру відділу влади. Це часто означає, що та сама чи подібна інформація утримується в багатьох місцях і в багатьох формах. Запровадження е-врядування надає можливість раціоналізувати, перепроєктувати інформаційну інфраструктуру органів влади. Розрізнені банки даних мають бути уніфіковані, а інформаційні потоки - узгоджені з новими структурами. Технічні аспекти е-врядування - забезпечити цю зміну. Стандарти по зберіганню й передачі інформації мають переглядатися. Рада рекомендує запроваджувати там, де їх ще нема, національні програми з інформаційних та зв'язкових стандартів. Поліпшення якості обслуговування вимагає, щоб традиційні бар'єри в обслуговуванні були подолані: якщо громадяни та бізнес мають різні вимоги, їх слід обслуговувати, де це можливо, одним "ударом". На практиці це означає збирання інформації з численних джерел. Стандарти по зберіганню і передачі інформації є важливим елементом інфраструктури, що дозволяють це зробити. Наші положення допомагають виробити такий підхід.

12. Принципи, що стосуються місцевого врядування

Місцеве врядування є "передовим рубежем" в наданні державних послуг та забезпеченні демократії. В Об'єднаному Королівстві, наприклад, до 80% державних послуг та взаємодії з громадянами, бізнесом і органами влади здійснюються на місцевому рівні [29]. Місцевих органів влади, звичайно більше, ніж національних. Перші стикаються з специфічними проблемами, керуючи в своїх регіонах, задовольняючи різні місцеві пріоритетні вимоги, демографічні та інші питання. Крізь призму національного бачення місцеве врядування може здаватися складним і строкатим мереживом різної компетенції та обмежених можливостей. Е-врядування потрібне тут так само, якщо не більше, ніж на національному рівні. І незважаючи на специфічний зміст, воно має спільні проблеми, з якими стикаються всі органи влади при е-врядуванні. Зараз маємо багато прикладів, коли застосування е-врядування стало поштовхом до покращення долі багатьох людей місцевості, груп людей та бізнесу [30]. Безперечно, існує також чимало прикладів, коли обіцяння е-врядування не справдилися, де погляди місцевих інформаційних громад не було взято до уваги, де е-врядування залишається в "технологічному гетто", яке виокремлюється як "складова персоналу з обслуговування ІКТ", і де місцеві лідери вважають, що їх малі ресурси не дозволяють втілювати програму е-врядування.

Принципи цього розділу торкаються відносин центрального врядування та інших його сфер чи рівнів. Вони також стосуються співпраці центральних та місцевих органів влади над удосконаленням роботи шляхом е-врядування. Як ми вже зазначили, запровадження е-врядування вимагатиме монетарних та інших затрат лише на початковому етапі. Причому, небагато місцевих органів зможуть упоратися з цим самі; навіть коли існує політична й адміністративна воля, мало які з них не потребуватимуть фінансової та технічної підтримки.

Ставлення національних урядів до місцевого е-врядування не скрізь однакове: 11 країн із 15, обстежених групою експертів з он-лайнних послуг та демократії, проводять активну політику з е-врядування та демократії [31]. Декілька мають

чітку стратегію щодо охоплення і підтримки місцевого врядування, а Об'єднане Королівство навіть опублікувало "Національну стратегію з місцевого е-врядування" [32]. Незважаючи на це, існує очевидна і зростаюча потреба підтримки місцевих програм запровадження з боку національних урядів. Задовольняючи ці потреби, національні уряди повинні опублікувати чіткі правила надання фінансової підтримки та забезпечити рівноправний доступ до джерел цієї підтримки. Місцеві органи влади, в свою чергу, отримавши інвестиції, повинні подбати про мінімальні затрати на виконання цього завдання. Проте, робота по втіленню е-врядування не повинна передбачати чи призвести до підгонки під один аршин позицій національних урядів з цього питання; е-врядування покликане покращити регулювання й задоволення різноманітних місцевих пріоритетів, а також стати способом організації їх громад і взаємин з іншими зацікавленими сторонами громадянського суспільства. Місцеві умови також будуть різними, тому свобода дії місцевих органів не повинна обмежуватися національними правилами діяльності. Існують такі проблеми е-врядування, з якими стикатимуться всі місцеві органи, не залежно від розташування; багато з цих питань стосуватимуться засадних положень запровадження: автентичності користувачів е-послуг, покращення управління внутрішньою інформацією, застосування е-постачання та покращення функцій зворотнього зв'язку за допомогою технологічного посилення. Для вирішення подібних проблем національні уряди повинні спонсорувати програму "першорядних" та національних програм, пропонувати шляхи вирішення, стандарти, графіки, якими б могли скористатися всі місцеві органи. Підхід, який можна назвати "зроби один раз, застосовуй тривало", при правильному запровадженні, заощадить чимало коштів при впровадженні е-врядування; економію на рівні пропозиції в значному обсязі.

Сьогодні результати запровадження численних аспектів е-врядування не будуть однаковими у секторі місцевого врядування: в одних це вийде краще, ніж в інших. Ніхто не закінчить всієї роботи (якщо втілення е-врядування - це робота, то її можна закінчити), але всі могли б користати досвідом інших. У зв'язку з цим національні уряди повинні спонсорувати механізми підтримки, які були б використані всіма органами місцевої влади; національним урядом слід активно заохочувати обмін новими ідеями та здобутками, які потрібні для успіху е-врядування.

Посилання:

1. Пошук словосполучення "інформаційне суспільство" на www.whatis.com.
2. Наприклад, "Найкращий світовий досвід е-економіки", Booz/Allen/Hamilton, Nov 2002.
3. Наприклад, щорічна серія "місцеве е-врядування зараз", Improvement and Development Agency for Local Government, and Socitm. Див.: http://www.idea.gov.uk/publications/eg0024_brief.pdf - підсумковий документ доповіді за 2003 рік.
4. Наприклад, "е-врядування: Італійський досвід" - підготовлено за сприянням Ради Європи, 2002.
5. "e.gov, е-бізнес стратегії для врядування", Douglas Holmes, 2001.
6. "Лідерство е-врядування; залучення покупця", Accenture, 2002.
7. Див.: доповідь Kate Oakley "Що таке е-урядування?", 2002, та "Місцеве е-врядування зараз, 2002: світовий погляд".
8. IP1(2002)7 Інтегрований проект 1, "Роблячи демократичні інституції працюючими".

9. Документ Ради Європи MM-S-OD (2002) 1 rev 1.
10. "Он-лайнкові консультації в країнах GOL - ініціативи для посилення е-демократії": доповідь за проектом 6.12.2001р., р.9 - by Pauline Poland.
11. Ibid.
12. "Е-демократія: участь громадськості в прийнятті рішень і взаємодії з призначеними та обраними посадовцями: Вірменський он-лайнний форум", К. Карапетян.
13. Див., наприклад, "Місцеве е-врядування зараз, 2003: підтримка моменту", а також ініціативу Eastserve.com в південному Манчестері, ОК.
14. Доповідь установчого семінару з е-врядування, Страсбург, 10-11 червня 2002, документ IP1 (2002) Misc 1e, produced by Matthew Wolstenholme.
15. "Он-лайнкові консультації в країнах GOL - ініціативи для посилення е-демократії": доповідь за проектом 6.12.2001р., р.9 - by Pauline Poland.
16. Робоча група "е-Люксембург".
17. Резолюція 1279(2002) "Нова економіка та Європа".
18. Mr Erkki Liikanen, член ЄК з підприємництва й інформаційного суспільства, виступ 21.03.2003р.
19. Dr Lawrence Pratchett, інформаційне повідомлення з е-демократії, 2003.
20. Наприклад, див.: "Участь в законодавчому процесі та нові технології", Martins Prieditis, 2003; а також сторінки з питань законотворення на порталі Ради Європи - на: www.coe.int/lawmaking.
21. Доповідь може бути знайдена тут:
[http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/Activities/docs_e-governance/IP1\(2002\)19.asp](http://www.coe.int/t/e/integrated_projects/democracy/Activities/docs_e-governance/IP1(2002)19.asp).
22. "Місцеве е-врядування зараз, 2002: світовий погляд", - країни схильні орієнтувати свої зусилля, по-перше, або на е-послугах, або е-знаннях, або е-врядуванні; а ті, що орієнтуються на е-послуги, здебільше менше зосереджуються на можливостях, запропонованих е-демократією.
23. Dr Lawrence Pratchett, De Montfort University - національний проект е-демократії, ODPM, 2003.
24. Для ілюстрації цього в місцевому е-врядуванні, - див.: "Місцеве е-врядування зараз, 2001: база для оцінювання, опубліковано IDeA & Socitm.
25. "Рада Європи в новій інформаційній ері", Guy de VEL, Рада Європи.
26. "Місцеве е-врядування зараз, 2002: світовий погляд", опубліковано IDeA & Socitm.
27. Підтримувана ЄС асоціація е-врядування.
28. Усі цитати з "Здобутки еУряду в Європі", Charles Lowe, e-Forum working group of take-up and benefits.
29. Див.: засідання Комітету фінансування місцевого врядування і коментарі Chris Leslie, MP <http://www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/cm200203/cmstand/deleg1/st030513/30513s01.htm>
30. Наприклад, див.: "Місцеве е-врядування зараз, 2003: підтримка моменту" опубліковано IDeA & Socitm.
31. Див.: документ Ради Європи MM-S-OD (2002) 1 rev 1.
32. "Місцеве е-врядування зараз, 2002: світовий погляд".

Основоположні принципи розвитку й забезпечення загальнодоступної інформації

Поль Ухлір

Організація з питань освіти, науки й культури Об'єднаних Націй (ЮНЕСКО)
Париж, 2003

Викладені погляди є авторськими, і можуть не збігатися з поглядами ЮНЕСКО.

Наміри й представлення матеріалу в цій публікації не передбачають вираження точки зору ЮНЕСКО про законний статус будь-якої країни, території, міста чи регіону або їх властей, а також про делімітацію їх кордонів.

Передмова

Згідно з 29С/Резолюцію 28 Загальної конференції ЮНЕСКО у 1997 році, яка пропонувала головному директору вжити заходів "щодо полегшення доступу до інформації загального користування з метою створення загального електронного банку всієї інформації публічного характеру, яка входить до компетенції ЮНЕСКО", Секретаріат ЮНЕСКО ініціював підготовку цього проекту основних положень, щоб окреслити й забезпечити розуміння й подальше обговорення значення загальнодоступної інформації та допомогти державам-членам виробити політику й стратегію в цій сфері, які б відповідали як національним інтересам, так і міжнародній практиці.

Автор проекту Положень - пан Поль Ухлір (Національні Академії, США), який працював, виходячи з власних переконань. Погляди, викладені в цих Положеннях, є такими, що належать пану Ухліру, і які не слід розглядати як точку зору Національних Академій.

Цей проект Положень спрямований на якомога більше поширення, щоб і офіційні органи держав-членів і окремі експерти змогли прокоментувати їх. Зважаючи на це, Секретаріат ЮНЕСКО планує підготувати поліпшену версію Положень, беручи до уваги, зокрема, традиції щодо ставлення до загальнодоступної інформації та використання в різних регіонах і країнах світу. Сподіваємося, що ця версія з'явиться в кінці 2003 року.

Коментарії й побажання щодо поліпшення, яким ми будемо раді, надсилайте за адресою:

Mr John Rose
Information Society Division
UNESCO
7, place Fontenoy
75352 PARIS 07 SP
Tel: 33 (0)1.45.68.45.29
Fax: 33 (0)1.45.68.55.83
Email : j.rose@unesco.org

ЗМІСТ

1. Вступ	132
1.1. Мета	132
1.2. Обсяг	132
1.3. Структура	132
2. Визначення	133
2.1. Власницька інформація	133
2.1.1. Авторське право	133
2.1.2. Ліцензійні контракти	134
2.1.3. Законодавчий захист баз даних, на які не поширюється авторське право	134
2.1.4. Інші форми законодавчого захисту власницької інформації	134
2.1.5. Технології управління цифровими правами	135
2.2. Інформація суспільного надбання	135
2.2.1. Інформація, що не є предметом захисту згідно з ексклюзивними правами власності	136
2.2.2. Інформація, визначена в контрактах як незахищена	137
2.3. Відкритий доступ	137
3. Важливість суспільно-надбаної інформації	
3.1. Економічна роль і значення суспільно-надбаної інформації	138
3.2. Користь для суспільства	140
4. Великі чинники та можливості	141
4.1. Подолання "цифрового розриву"	141
4.2. Сприяння створенню, поширенню та зберіганню цифрової суспільно-надбаної інформації	141
5. Ключові елементи політики стосовно суспільно-надбаної інформації, створюваної державою	142
5.1. Вступ	142
5.2. Розширення переліку суспільно-надбаної інформації, створюваної державами	143
5.3. Розробляючи основи державної інформаційної політики для управління та поширення державних інформаційних ресурсів	144
5.3.1. Попередні зауваження й міркування	145
5.3.2. Вимоги до управління інформаційною політикою	146
5.3.2.1. Планування інформаційного управління	146
5.3.2.2. Управління веденням записів	147
5.3.2.3. Надання інформації громадськості	147
5.3.2.4. Управління діяльністю з поширення інформації	147
5.3.2.5. Уникнення практики неправомірних обмежень поширення й використання державної інформації	148
5.3.2.6. Електронне поширення інформації	148
5.3.2.7. Захист державної інформації	149
5.3.3. Інформаційні системи й управління інформаційної технології	149
5.3.3.1. Оцінка й вимірювання виконання	148
5.3.3.2. Стратегічне планування управління державними інформаційними ресурсами	150
5.3.3.3. Нагляд за управлінням інформаційними системами	150
5.3.3.4. Використання інформаційних ресурсів	151

5.3.4 Заходи, спрямовані на забезпечення доступу та використання інформації багатомовними спільнотами чи з обмеженими можливостями на місцевому рівні	151
5.3.5. Розподіл обов'язків	152
5.3.5.1 Створення центрального органу виконавчої влади	152
5.3.5.2 Призначення керівного службовця з інформаційних питань в кожній державній установі	152
5.3.5.3 Визначення відповідальних установ за інші специфічні функції	153
5.3.6 Основні процедурні положення для вироблення основ національної інформаційної політики	153
5.4 Законодавство про свободу інформації	154

1. Вступ

1.1. Мета

Однією з вирішальних цілей будь-якого суспільства є забезпечення державою для всіх її громадян доступу й використання інформації та знань. Кожна людина й кожна нація повинна мати рівні можливості користуватися надбанням культури й наукового прогресу як основоположним правом людини в сучасній інформаційній революції й народжуваному суспільстві знань. "Універсальний доступ" до інформації та комунікаційних технологій і особливо до всесвітніх цифрових інформаційних мереж (які ще називають телематичними мережами, або Інтернет) є дуже важливим для досягнення цілей суспільного порозуміння та економічного розвитку. Крім того, багатомовність у кібернетичному просторі є також життєво й стратегічно важливою у забезпеченні права на інформацію й культурну самобутність. Забезпечення й застосування багатомовності та універсального загального доступу до кібернетичного простору та процес економічної глобалізації є взаємопов'язаними.

Ще не достатньо оціненим, але важливим елементом інформаційного суспільства, що народжується, є великий обсяг інформації, що вже є загальнодоступною або такою, яка потенційно стане нею. Проте головна увага переважної більшості аналізів політики й законотворчості зосереджується виключно на посиленому захисті приватної та патентованої інформації; роль загальнодоступної інформації, особливо тієї, що надається публічним (державним) сектором, як правило, не висвітлюється, оскільки вона ще погано усвідомлена.

Існують численні офіційні резолюції, декларації та доповіді, видані Об'єднаними Націями, які підтримують і роз'яснюють формування Положень про розвиток та забезпечення загальнодоступної інформації. Кілька найбільш доречних джерел подаються у бібліографічному списку наприкінці цього документа.

Метою цих Положень є допомога в розвитку й забезпеченні загальнодоступної інформації на національному рівні, причому особлива увага приділяється інформації в цифровій формі. Положення покликані краще визначити загальнодоступну інформацію й описати її роль та важливість, особливо для країн в стані розвитку; запропонувати принципи, що можуть допомогти у виробленні політики, інфраструктури та служб для надання інформації, виробленої державою для суспільства; допомогти в заохоченні вироблення, зберігання й розповсюдження електронної загальнодоступної інформації для розвитку, наголосом на забезпеченні багатокультурного й багатомовного змісту; допомогти в забезпеченні доступу всіх громадян, включаючи особливо соціально вилучені групи, до інформації, необхідної для особистого та суспільного розвитку.

1.2. Обсяг

Обсяг цих Положень обмежується дискусією з ключових питань, принципів та рекомендацій, які можуть допомогти при підготовці, поширенні, збереженні, а також використанні загальнодоступної інформації у країнах, що розвиваються, та найменш розвинених державах на національному рівні.

1.3. Структура

Положення поділяються на чотири розділи. Розділи 2 - 4 визначають об'єкт, його важливість, спірні питання та можливості. В розділі 5 подаються керівні принципи і процедури з підготовки, розповсюдження та зберігання державної інформації загальнодоступного характеру.

2. Визначення

2.1. Власницька інформація

Власницька інформація може бути визначена як така, що є предметом правового захисту у якійсь формі, яка надає певні права авторові або володарю прав, і яка накладає певні обмеження на те, що інші можуть робити з цією інформацією. Патентована інформація захищається економічно й морально авторським правом та суміжними правами. Інформація може також бути захищена законами та підзаконними актами в інтересах національної безпеки, конфіденційності чи особистої приватності.

2.1.1. Авторське право

У всьому світі літературні та художні роботи захищаються авторським правом. Авторське право поширюється на вираження ідей, але не заради самих ідей. Такий захист сьогодні широко визнається як важливий для забезпечення людської творчості та створення таких робіт і всіх видів оригінальної та творчої інформації, зокрема, в приватній сфері. Воно забезпечує творців мотивацією у вигляді визнання та можливості отримання справедливої матеріальної винагороди за свої роботи. Воно також сприяє значному поширенню, допомагаючи в формуванні думки, що творчі роботи можуть стати бажаними для громадськості завдяки правовому захисту від несанкціонованого копіювання чи поширення.

Водночас важливо підкреслити, що авторське право представляє собою правову монополію у вигляді виключних власницьких прав, що надається на обмежений час. Бернська Конвенція із захисту літературних та художніх творів¹ вимагає в якості мінімального терміну захисту - тривалість життя автора плюс 50 років. Багато країн, особливо в Європейському Союзі та Сполучених Штатах, значно розширили тривалість захисту. У випадках індивідуального авторства - це життя автора плюс 70 років. У Сполучених Штатах прийнятий період для корпоративних робіт (робіт, виготовлених для продажу) сягає або 95 років з моменту першої публікації, або 120 років із часу створення, - застосовується той, що є коротшим. Більшість країн, що розвиваються, прийняли лише мінімальні терміни захисту.

На додаток до обмеженого часу захисту авторське право є предметом численних винятків і обмежень. Право, гарантовано творцю чи спадкоємцю його прав, не абсолютне, оскільки не є лише засобом захисту особистого визнання та матеріальної винагороди творця, а й покликане збагачувати культурний, інтелектуальний та соціальний розвиток кожної нації, поширювати економічну вигоду. Оскільки авторське право еволюціонує, то в центрі уваги постає потреба в досягненні належного балансу між правами індивідуума - творця чи спадкоємця прав - та ширшими інтересами суспільства. Чимало інформації та інших творчих робіт, які не є предметом захисту авторського права, належать до категорії загальнодоступних, як говориться в розділі 2.2., хоча це зараз змінюється.

З появою цифрових ІКТ і особливо всесвітніх інформаційних мереж в останні десятиріччя були розроблені додаткові форми правового та технологічного захисту власницької інформації, включаючи сучасну оновлену форму захисту авторського права на цифрову інформацію².

¹ Бернська Конвенція із захисту літературних та художніх творів (Паризький Акт від 24 липня 1971р., виправлений і доповнений 28 вересня 1979р.)

² Див.: Договір про авторське право WIPO, прийнятий в Женеві 20 грудня 1996 року).

2.1.2. Ліцензійні контракти

Іншим важливим правовим механізмом, який за звичай застосовують переважно до поширення власницьких даних та інформації у цифрових форматах, є приватний контракт або ліцензія між володарем прав на власницьку інформацію та її покупцями.

Як правило, контракт використовується, щоб обмежити доступ, врегулювати дозвільні умови використання, встановити терміни правового захисту чи відповідальності. Оскільки інформація в таких договорах ліцензується, а не продається, то власник прав може домагатися більшого контролю над подальшим використанням цієї інформації покупцем, нехтуючи різні обмеження й винятки, якими б користувач міг задовольнитися згідно з традиційним авторським правом. Проте терміни ліцензії дійсні лише для фактичних учасників контракту. Отже, треті сторони, які б могли отримати доступ до інформації, не зв'язані умовами ліцензії, на відміну від авторського права, яке діє автоматично і стосується всіх.

2.1.3. Законодавчий захист баз даних, на які не поширюється авторське право

Наступним кроком в економічному захисті власницької інформації було прийняття в 1996 році в Європейському Союзі Директиви з правового захисту баз даних³, якою започатковано безпрецедентно суворі ексклюзивні права власності стосовно даних в базах даних, на які не поширюється авторське право. Згідно з авторським правом виключно на роботи з достатньою оригінальністю та творчим характером поширюється певним чином обмежене ексклюзивне право власності. В обґрунтування такого поширення ексклюзивного права власності на різні компіляції наводиться аргумент, що це покликане сприяти і захищати інвестицій у такі компіляції у зв'язку з високою економічною цінністю багатьох баз даних, а в цілому і всієї індустрії баз даних, а також з огляду на легкість їх копіювання та поширення цифрових баз даних. Цей закон, який було впроваджено національними законодавствами всіх держав-членів Європейського Союзу й більшістю асоційованих членів, на жаль, великою мірою зменшив обсяг загальнодоступної інформації. Його піддавали критиці вчені права та наукові й бібліотечні товариства за впровадження широких обмежень на раніше дозволене загальнодоступне користування даними, що не підлягають захисту авторським правом, та фактичної інформації⁴.

2.1.4. Інші форми законодавчого захисту власницької інформації

Для захисту інформації як у публічному, так і приватному секторі використовуються також закони, що стосуються інтересів національної безпеки, конфіденційності та приватності. Обсяг цих законів значно відрізняється від країни до країни, але такі закони часто посилюються застосуванням дуже суворих кримінальних покарань. Багато країн, що розвиваються, продовжують захищати більшу частину їх державної інформації згідно з законами про національну безпеку та адміністративну конфіденційність, тим самим обмежуючи інформацію, що має статус загальнодоступної або суспільного надбання.

³ Директива 96/9/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 1996 року з правового захисту баз даних, 1996 О.Ж. № L77, с.20).

⁴ Див.: J.H.Reichman, *Захист баз даних у світовій економіці*, 2002 // *Revue Internationale de Droit Economique*, с. 455 - 504.

2.1.5. Технології управління цифровими правами

Нарешті, існує чимало різних технологічних захисних пристроїв, які використовуються зараз, та були розроблені для захисту цифрової інформації. Під загальновідомою назвою "технології управління цифровими правами" вони додаються як підсилення до багатьох юридичних прав, зазначених вище. Такі технології включають як прості, так і надзвичайно складні обмеження на завантаження. Ці технології, за умови широкого застосування разом з зростаючими законодавчими обмеженнями у сфері інтелектуальної власності та іншими законами, що захищають власницьку інформацію, можуть запровадити найбільше скорочення інформації, що доступна як суспільне надбання, зокрема, щодо незахищених елементів захищеної інформації, про що говориться в наступному розділі.

2.2. Інформація суспільного надбання

Огляд історії терміну "суспільне надбання" показує, що він традиційно пов'язувався з суспільною землею і не мав якогось особливого значення у зв'язку з інформацією. Справді, в офіційних державних документах і навіть у науковій літературі мало що можна знайти, що безпосередньо пов'язано з цим предметом. Більшість учених правників визначатимуть інформацію суспільного надбання через те, чим вона не є; як будь-яку інформацію, що не є власницькою, тобто як "інь" - до власницького "янь". Але таке значення є незадовільним, оскільки неадекватно характеризує чи описує те, чим насправді є інформація суспільного надбання, і не забезпечує підставами, на яких оцінювалася би її позитивна роль і цінність для інформаційного суспільства, особливо в контексті економічного та соціального розвитку.

Експертна група, скликана ЮНЕСКО в 2001 році, запропонувала таке визначення в розділі I. (g): "Інформація суспільного надбання, також відома як "державна інформація", відноситься до вільно доступних інформаційних інтелектуальних праць чи засобів, на яких ця інформація зберігається, використання яких не порушує жодного права інтелектуальної власності або не зачіпає іншого колективного права (такого як права народів) або будь-яких інших зобов'язань конфіденційності...Наприклад, інформація суспільного надбання може включати: певні анонімні праці (в яких передбачено відсутність порушення якогось інтересу зацікавлених осіб у цій інформації); факти, публічні літературні каталоги; колекції та каталоги в публічних архівах і музеях; інформацію, на яку немає прав інтелектуальної власності чи на яку вони закінчились; офіційну інформацію, надану урядом або міжнародними організаціями; інформацію, розкриття якої відповідає публічним інтересам і спрямоване на суспільний добробут; інформацію, автор, власник чи зберігач якої хоче зробити загальнодоступною; дані про дані (метадані) у межах зазначених категорій. Для уникнення сумнівів, навіть якщо інформація може бути з - поміж загальнодоступної, її не можна розглядати як вільну від усіх інших інтересів чи контролю".

Дещо коротше тлумачення, прийняте до вжитку в цих рекомендаціях, яке узгоджується з викладеною вище дефініцією ЮНЕСКО, визначає інформацію суспільного надбання як "джерела та типи даних, а також інформація, використання яких не обмежується законодавчим режимом інтелектуальної власності (ІВ) та іншими законодавчими вимогами і є, відповідно, доступними громадськості для використання без спеціального дозволу та обмежень"⁵.

⁵ Дефініція взята з: J.H. Reichman, Paul F. Uhler (2003) "A Contractually Reconstructed Research Commons for Scientific Data in a Highly Protectionist Intellectual Property Environment," 66 *Law and Contemporary Problems*.

В аналітичних цілях інформація суспільного надбання може бути поділена на дві основні категорії:

1. Інформація, яка не підпадає під ексклюзивні права ІВ; та
2. Інформація, яка кваліфікується як захищена згідно з деякими правилами ІВ, але яка за угодою чи законодавством віднесена до незахищеної.

Третя, пов'язана з першими двома, категорія - це інформації, яка стає доступною згідно з обмеженнями та винятками з права власності, визначеними в законодавстві. Замість того щоб бути загальною доступною у зв'язку з незахищеним змістом, вона становить захищений зміст, використання якого дозволяється в обмежених випадках у залежності від конкретних обставин. Такі обмеження й винятки дозволяють використовувати власницьку інформацію в наукових, дослідницьких, практичних роботах, коментарях та репортажах новин, але їх специфічний характер і міра використання дуже різняться в окремих юрисдикціях. Відомі як "добродійне використання" у Сполучених Штатах та як "добродійне поводження" у деяких інших країнах, вони розглядаються як неоднозначні і нерідко оспорується володарями прав. Вони не становлять загальнодоступну інформацію як таку, оскільки вони обмежені особливими категоріями користувачів (зокрема, ученими, журналістами, бібліотекарями, сліпими людьми і т.д.). Через свою розпливчастість, різнопланову та неоднозначну сутність, а також через те, що вона не є, у вузькому розумінні, суспільним надбанням, то вона й не розглядається далі в цих Положеннях.

2.2.1. Інформація, що не є предметом захисту згідно з ексклюзивними правами власності

Перша основна категорія загальнодоступної інформації може бути поділена далі на три під-категорії: 1) інформація, яка не захищається правами ІВ через природу джерела, що створює її; 2) якоюсь мірою захищена інформація, яка потрапляє в категорію загальнодоступної у зв'язку з завершенням терміну, який визначав її як захищену; 3) небажані або незахищені компоненти якогось в цілому захищеного змісту.

- 1) У багатьох юрисдикціях інформація, створена урядом або певними урядовими підрозділами, підпадає під першу під-категорію загальнодоступної, якщо саме її джерело не захищене. Наприклад, у Сполучених Штатах державна інформація не є предметом захисту інтелектуальної власності, отже належить до загальнодоступної, хоча окремі види інформації захищені з міркувань національної безпеки, конфіденційності або приватності. В інших країнах інформація окремих державних органів (як от національне законодавча сфера) або окремих секторів (наприклад, основні дослідницькі дані) визначається законом як загальнодоступна або робиться доступною згідно із законом про свободу інформації. Інформація, створювана урядом, є одним із головних видів загальнодоступної інформації і становить основний предмет цих рекомендацій.
- 2) Друга під-категорія інформації, що не є предметом захисту прав ексклюзивної власності, - це інформація, що потрапляє до категорії суспільного надбання через закінчення законодавчого терміну її захисту. Це значна кількість літератури й інформації великого культурного й історичного значення.
- 3) Остання під-категорія інформації, яка не підпадає під захист за правами ексклюзивної ІВ, складається з небажаних чи незахищених компонентів іншої захищеної інформації - ідеї, факту, процедури, системи, методу оперування, концепції, принципу - які однозначно вилучені з юридичного захисту в більшості юрисдикціях. Таким чином, ідея або факт, який містяться в роботі, що

підпадає під захист авторського права, є незахищеною й може вільно використовуватись. Такий загальнодоступний матеріал часто трапляється в усіх видах робіт, але особливо це стосується сфери досліджень та освіти. Доступ і використання такого типу інформації зараз особливо ретельно обумовлюється зростаючими протекціоністськими законами та технологіями, описаними в попередньому розділі.

2.2.2. Інформація, визначена в контрактах як незахищена

Другою важливою категорією суспільно-надбаної інформації є інформація, яка в інших випадках кваліфікується як захищена згідно з режимом ІВ, яка обумовлюється як незахищена. Інформацію, що, як правило, складається із зібрання індивідуальних даних, роблять вільно доступною для користування іншими зрідка через необумовлене вміщення в загальнодоступні управлінські або університетські центри даних, бібліотеки, архіви чи музеї. Сьогодні все активніше використовується інший механізм віднесення інформації до загальнодоступної - через ліцензії загального користування, завдяки яким володар прав може обмежити або позбавити наданих законодавством прав власності (переважно авторських прав) в такій інформації.

Інформація, що вироблена з інших джерел, крім тих, що позбавлені захисту правом власності, буде вважатися захищеною, але доти, доки цей матеріал не буде віднесений до загальнодоступної інформації з чіткою відмовою в усіх інтересах власництва. Загальнодоступний статус такої інформації в цьому разі повинен активно створюватись носіями прав.

2.3. Відкритий доступ

Хоча ці Положення присвячені головним чином інформації, створюваної державою, та тією, що становить суспільне надбання, проте чимало й іншої власницької інформації перетворено на загальнодоступну. Вільно доступною можна визначити власницьку інформацію, яку робить відкритою й безкоштовною "он-лайн" володар прав, але яка залишає деякі або усі виключні власницькі права, які встановленими законами ІВ⁶. Усі види державних та приватних джерел можуть забезпечувати вільний доступ до їх інформаційної продукції.

Звичайно, інформація суспільного надбання може забезпечуватися безкоштовно в такий самий спосіб, хоча це не завжди так. Різниця полягає в тому, що заявлена один раз як відкрита загальнодоступна інформація може використовуватися без дозволу чи обмежень, в той час як приватна інформація, яку зроблено доступною через режим "вільний доступ", залишається під законодавчо встановленими чи договірними обмеженнями стосовно її використання, що можуть застосовуватись.

Вільний доступ до власницької інформації може служити аналогічній цілі, - що й для загальнодоступної інформації, особливо, якщо вона стає широко доступною в Інтернеті і, - завдячуючи своєму потенціалу щодо підтримки розвитку⁷.

3. Важливість суспільно-надбаної інформації

В цілому інформація суспільного надбання, описана вище, велика за обсягом і може зробити значний внесок в економічний та соціальний розвиток усього світу.

⁶ Там само.

⁷ Національна дослідницька рада (2003 рік, що наближається), стенограма Міжнародного симпозіуму щодо вільного доступу, Видавництво Національних Академій, Вашингтон, ДС.

У контексті всесвітнього інформаційного суспільства і досягнення мети універсального доступу, інформація суспільного надбання включає всі зазначені категорії. Якщо її метою є заповнення прогалів між інформаційно-багатими та інформаційно-бідними, то одним із важливих моментів стратегії її досягнення є розширення кількості та якості загальнодоступної інформації, особливо тієї, що створюється в державному секторі чи державними інституціями й забезпечується відкритим, рівним для всіх громадян доступом до знань та вигод, які можуть здобуватися з тієї суспільної інформації. Але перш ніж говорити про те, як це може бути зроблено, важливо зрозуміти глибше, чому це має бути зроблено.

3.1. Економічна роль і значення суспільно-надбаної інформації

Економічну роль і значення суспільно-надбаної інформації не так просто визначити. Це пояснюється кількома причинами. Одна з них полягає в тому, що інформація, що спочатку створюється як суспільна, - або державними органами або через державне фінансування - створюється безвідносно до ринкових чинників, які керують створенням і поширенням власницької інформації в приватному секторі. Цінність інформації, створеної коштом платника податків у загальнонародних цілях, не завжди легко підраховується. Справді, як власницька, так і інформація суспільного надбання, деяка інформаційна продукція не має явної економічної чи соціальної цінності, або може мати навіть надзвичайно негативні вияви (наприклад, помилковість, навмисне введення в оману або зловмисний намір і результати). Але навіть ту інформацію, яку можна вважати з позитивним ефектом, оцінити досить важко.

Можна порекомендувати просто скласти ціну виробництва суспільно-надбаної інформації як базової вартості. Наприклад, федеральний річний бюджет Уряду Сполучених Штатів у 2003 році становив більше 2 мільярдів доларів, значна частина якого, багато десятків мільйонів доларів, витрачалася на створення суспільно-надбаної інформації. Якщо ви складете суми грошей, інвестованих всіма урядами світу на всіх рівнях (міжурядовому, національному, державному та місцевому) у створення суспільно-надбаної інформації щороку, з урахуванням перспективи, то просто зрозумієте значний масштаб виробництва невластивості інформації.

Але на цьому аналіз не закінчується: так само, як існують негативні прояви, пов'язані з деякою інформацією, є набагато більше позитивних наслідків більшої частини інформації. Візьмемо, наприклад, метеорологічні дані та інформацією, що збирається й поширюється урядовими агенціями в усіх країнах як суспільна послуга. У Сполучених Штатах агенції, що збирають і поширюють інформацію про погоду, - Національна Служба Погоди та Національна Океанічна й Атмосферна Адміністрація - забезпечують цими даними відкрито, без будь-якого законодавчого захисту. Наслідком цього є величезна база суспільних користувачів у багатьох секторах, включаючи освіту та науку, підтримка розвитку міцного приватного сектора, інформаційного сектора погоди, який створює більше 500 мільйонів доларів щорічно в економічній діяльності⁸. Проте в багатьох країнах державні метеорологічні установи та організації, що використовують погодні супутники, продають чи ліцензують свої дані на комерційній основі і захищають їх законами інтелектуальної власності, контрактами та технологіями цифрового управління правами. У таких країнах приватний інформаційний бізнес погоди значною мірою недорозвинутий через неспроможність змагатися, використовуючи високо-вартісну дер-

⁸ Weiss, Peter (2003), "Borders in Cyberspace: Conflicting Government Information Policies and Their Economic Impact,, in *Proceedings of the Symposium on the Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain*, National Academies Press, Washington, DC.

жавну, власницьку інформацію, а тому має малий економічний ефект⁹. Подібні порівняння й підрахунки можна зробити й стосовно географічної та інших категорій державної¹⁰.

Позитивний результат суспільно-надбаної інформації може бути збільшений у багато разів, якщо таку інформацію розмістити у всесвітній телематичній мережі. Справді, велика частка ціни інформації складається з її суспільної значущості. Крім того, вимір цінності інформації ґрунтується на ціні її створення та продажу; її ціна для економіки та суспільства значно зростає завдяки економічно продуктивному та соціально вигідному використанню, для чого й призначена ця інформація. Інформація з найнижчими бар'єрами до доступу та використання матиме, таким чином, найширшого користувача. Потенційна ринкова основа активних користувачів для будь-якої загальнодоступної інформаційної продукції в всесвітній телематичній мережі (наприклад, Інтернет) сьогодні оцінюється в більше одного мільйона, причому це число швидко зростає. На економічній термінології це відомо як мережений ефект. Подібно до телефонів та факсів, цифрові мережі мають високий позитивний результат, та потенційно більшу цінність через зростання кількості користувачів. Один цей фактор служить неспростовним доказом на користь посилення мереживної поширеності в країнах, що розвиваються, і збільшення обсягу інформації, доступної безкоштовно та без обмежень для багатократного використання.

Іншою окремою категорією суспільно-надбаної інформації, описаною в попередньому розділі, є інформація, яка з самого початку була створена як власницька, але втратила законодавчий захист. Пряма економічна цінність такої інформації зрідка може бути підрахована на основі історії продажу згідно з авторським правом, а також продажем будь-якої похідної продукції. Коли законодавчий захист вже не доступний, величезна і постійно зростаюча кількість літератури, художніх, музичних та інших форм мистецтва стає частиною загальнолюдської культури та інтелектуальної спадщини і може вільно поширюватися й підпадати під усі види подальшого використання. Велика кількість такої інформації, звичайно, переходить у вічне забуття ще до того, як стає загальнодоступною, в той час як інші роботи можуть здобути більшу популярність чи використання порівняно з тим часом, коли вони були створені. П'єси Вільяма Шекспіра або старі дитячі оповідання, які стали загальновідомими, - яскраві тому приклади. Як і інформація суспільного надбання, створювана урядами, первісно власницька інформації після розміщення її у всесвітній цифровій мережі може виявляти свій економічний (та інший) потенціал, який сьогодні ще різниться якісно й кількісно від майбутнього. Можливості, що надаються кожній особистості, що має доступ до глобальної мережі, до цієї акумульованої людством інтелектуальної й культурної спадщини, настільки великі, що не піддаються обчисленню. Отже, основне питання цих рекомендацій - як розширити базу користувачів у країнах, що розвиваються, з найнижчими можливими бар'єрами в доступі й користуванні інформацією в таких мережах, з тим щоб обділені інформацією змогли отримати такі ж можливості для особистого й соціального зростання та розвитку, як і люди інформаційно-багаті.

⁹ Там само.

¹⁰ PIRA International (2000), "Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information," Final Report for the European Commission, Directorate General for the Information Society.

3.2. Користь для суспільства¹¹

Користь суспільно-надбаної інформації, можливо, легше описати неекономічними термінами. Стосовно інформації, створюваної урядами, то найбільша неекономічна цінність, пов'язана з розміщенням державної інформації як загальнодоступної, є прозорість управління і забезпечення демократичних ідеалів. Чим більше інформації, яка відкрито надходить від уряду і про уряд, тим менше такий уряд зможе приховувати незаконні дії, корупцію та неправильне керівництво. Відповідно, надзвичайна секретність породжує тиранію.

Відкрите й необмежене поширення державної інформації забезпечує громадське здоров'я й безпеку, а також загальне соціальне процвітання, оскільки громадяни отримують можливість завдяки інформованості приймати більш виважені рішення у їх повсякденному житті, щодо їх майбутнього та стосовно довкілля. Справді, забезпечення суспільного добробуту пов'язане з широким спектром соціальних потреб. На одному кінці цього - "суспільне добро" або "громадський інтерес". Вони вимагають обставин, за яких суспільне процвітання забезпечуватиметься краще через доступ чи відкриття інформації, аніж при патерналістському підході, коли рішення приймаються урядом від імені народу, причому без інформування його й без того, щоб порадитися з ним. Це може торкатися, наприклад, того, щоб зробити доступною інформацію служб здоров'я у випадках, якщо ця служба - лабораторія чи госпіталь - не зможе забезпечити діагностування чи лікування на належному рівні. Незалежно від державної чи приватної власності чи статусу такого закладу, громадяни мають право на доступ до такої інформації з багатьох причин, зокрема, уникненню ризику для їх здоров'я, бажання обрати інший заклад або застосувати тиск, щоб виправити помилку. Ці ж самі аргументи доречні й стосовно проблем довкілля або неправильного використання державних коштів тощо.

Обсяг суспільної інформації також зростає у зв'язку з так званим захистом прав споживачів. Зростання законодавства про захист прав споживачів спричинялося до розростання обсягу й категорій суспільно-надбаної інформації. У багатьох країнах, як у приватних, так і державних організаціях, є чимало вимог, які покликані регулювати відповідну поведінку чи діяльність заради загального добра. Вони включають закони, які вимагають, щоб клієнти та зацікавлені особи мали доступ до фінансової та ринкової інформації з метою покращення якості прийняти економічних рішень. Іншою їх метою є перешкоджання установам монополізувати інформацію й у такий спосіб створювати незручності людям чи покупцям.

Визнання важливості суспільного капіталу кожної нації - ще одна мета розширення суспільної інформації через загальнодоступну інформацію. Від добре обізнаного населення суспільство виграє в цілому. Державне фінансування бібліотек, архівів, музеїв, освітніх закладів та дослідницьких інститутів - все це прояви такого визнання, хоча, звичайно, багато інформації, утриманої цими інституціями, є власницькою, навіть якщо і відкритою для доступу. Державна влада повинна відігравати важливу роль у кожній з цих сфер для надання широких можливостей, не тільки роблячи загальнодоступною якомога більше інформації виробленої державою.

Насамкінець, уся інформація суспільного надбання, - чи то створена державним джерелом, чи яка втратила захист, чи являє собою незахищений матеріал у загалом захищеній інформації - може служити важливим освітнім та культурним цілям у кожному суспільстві.

¹¹ Цей підрозділ значною мірою оснований на дослідженні пані Елізабет Лонгворт, ЮНЕСКО, 2000.

4. Великі чинники та можливості

4.1. Подолання "цифрового розриву"

Чимало написано вже про великий, а в багатьох випадках і зростаючий розрив між інформаційно-багатим та інформаційно-бідним як на державному, так і міжнародному рівнях. Незважаючи на значний прогрес, досягнутий у ІКТ та технологіях управління інформацією, серйозний дисбаланс, підтверджений документально, існує в світі¹².

Розвиток і забезпечення інформацією суспільного надбання в державному секторі може значною мірою допомогти у подолання цього розриву. На національному й під-національному рівні кожна країна має багато інформації, яка або є загальнодоступною або може бути визнана такою. Переважна частина цієї інформації створюється державним сектором - або самими державними агенціями, або на державні кошти. У багатьох країнах, що розвиваються, де створення інформації в приватному секторі не таке потужне, порівняно з урядовим, інформація державного сектора складає дуже велику частку інформації, створеної всередині країни та про неї. Широка й відкрита доступність такої державної інформації є важливою частиною розвитку демократії, що забезпечує відкриті дискусії, які сприяють поліпшенню управлінських процесів. Це також забезпечить усіх громадян засобами пізнання своєї країни, своїх співвітчизників та свого уряду - інформацією, яка в багатьох випадках недоступна з будь-яких інших джерел.

Оскільки Інтернет - це міжнародна мережа мереж, то вся інформація суспільного надбання, розміщена в режимі "он-лайн", негайно стає частиною всесвітнього суспільного надбання. Це має також велике значення для розвитку та подолання цифрового розриву. Воно, зокрема, полягає в тому, що всі загальнодоступні матеріали світу стають спільним джерелом і складають світову спадщину на користь всіх людей. Крім того, що розвинені в економічному відношенні, "оперті на знання" суспільства створюють і роблять доступною більшу частину суспільно-надбаної інформації, вони ще вкладають більшу частку вільно доступної інформації, яка може бути використана всіма країнами, що розвиваються, та їх громадянами на їх користь. Хоча багато інформації може бути специфічно місцевою і не викликати широкого інтересу й не мати перспектив застосування, однак чимало її є придатною для застосування й за межами інституцій чи об'єднань, де вона була створена. В цьому разі найбільшим бар'єром на шляху до використання такої інформації в інших країнах чи культурах, схоже, стає мовний бар'єр.

4.2. Сприяння створенню, поширенню та зберіганню цифрової суспільно-надбаної інформації

Уряди відіграють вирішальну керівну роль у розширенні доступу та використанні суспільно-надбаної інформації. Найголовніше тут - ставлення. Творці політики повинні мати бажання розгледіти вигоди від доступності суспільної інформації. Це вимагає оцінки застосування доступу до інформації для покращення управління, для розвитку соціального капіталу і для економічного процвітання. Щоб задовольнити зазначені цілі, урядам потрібно розвивати інтегровану й розвинену національну інформаційну політику, яка б проводилася за скоординованим планом дій у кожній ключовій сфері законодавства та врегулювання, дбати про її вдосконалення - технічне, кадрове та інфраструктурне, а також про інформаційне уп-

¹² Див.: Світовий банк (1999), *Світова доповідь з розвитку, Знання для розвитку*, Преса Оксфордського університету, Нью Йорк; та ПРООН (2001), *Доповідь з людського розвитку, Роблячи нові технології працюючими на людський розвиток*, Преса Оксфордського університету, Нью Йорк.

равління і наукові дослідження в цій царині. Деякі уряди вже мають розвинену національну інформаційну політику, але багато з них або ще не мають її, або лише зараз починають виробляти¹³.

Хоча поліпшення доступу до ІКТ та різноманітної інформації - власницької чи суспільно-надбаної - є важливою метою в плані економічного та соціального розвитку, важливо не переоцінити її. Універсальний доступ до таких інформаційних джерел є необхідною, але недостатньою умовою розвитку. ІКТ та інформація, яку вони передають, не принесуть миттєвої грамотності, не вилікують хвороби, не нагодують голодних і не полегшать бідність. Проте вони забезпечуватимуть ключовий елемент інфраструктури, необхідний для ефективного вирішення цих проблем і можуть призвести до створення озброєного знаннями суспільства з гідним управлінням. Вони сприятимуть також економічним та соціальним надбанням, описаним в Розділі 3. Увагу, приділену цим проблемам, буде багатократно винагороджено в майбутньому.

Решта розділів цих Положень зосереджується на викладі важливих питань, названих пріоритетними в ЮНЕСКО, - частини будь-якої розвиненої інформаційної політики на державному рівні. В них, зокрема, визначаються принципи, які можуть: допомогти в організації розвитку інфраструктури та служб для поширення державної інформації в суспільстві; допомогти в підготовці створення, зберігання та поширення електронної суспільно-надбаної інформації для розвитку з наголосом на задоволенні інтересів багато-культурного та багатомовного суспільства; сприяти доступу усіх громадян, включаючи, зокрема, найменш успішних, до інформації, необхідної для індивідуального та соціального розвитку. Оскільки кожна країна має свою специфічну ситуацію з розвитком та потребами, ці принципи та політика подають лише загальні рекомендації, які мають бути адаптованими та втіленими з урахуванням системи управління та культури кожного народу.

5. Ключові елементи політики стосовно суспільно-надбаної інформації, створюваної державою

5.1. Вступ

Як уже зазначалося в попередніх розділах, головною категорією інформації - загальнодоступної чи потенційно такої - складає інформація, створювана державою або, яка робиться доступною державою. Державна влада (включаючи загальнодержавне та місцеве управління, регіональні та міжурядові органи й суспільні агенції) утримує величезний обсяг інформації, що оплачується платниками податків, яка є державною, якщо й не узаконена як загальнодоступна. Наприклад, є управлінські документи, написані урядовими департаментами, державні архіви, державні реєстри (зокрема, результати виборів, записи про відчуження землі, будівель, оцінка земель, реєстраційні дані автомобілів та компаній, реєстри акціонерів і подібне). Це також протоколи й документи засідань, укази й закони, результати різноманітних наукових досліджень, статистичні збірки, культурні огляди, результати багато чисельних дослідницьких проектів, офіційні звіти та незчисленні інші дані та інформаційна продукція, створена урядом для суспільних цілей. Доступ до такої інформації великою мірою залежить від ставлення кожної країни до управління та інформаційної політики, її можливостей поширювати інформацію та існуючої практики (особливо через телекомунікаційні мережі, про що тут згадувалося), а також освітнього рівня громадян.

¹³ Див.: зноску 11.

Розвинене законодавство та адміністративна практика необхідні для успішного забезпечення створення, поширення та використання такої державної інформації як суспільно-надбаної. Тут можна визначити три головні моменти. По-перше, потрібно визначити перелік інформації, яка вважатиметься суспільно-надбаною, й законодавчо визначити її як таку. По-друге, слід виробити розвинений регуляторний підхід щодо управління і відкритого поширення державних інформаційних ресурсів. По-третє, країни, які ще не мають закону про свободу інформації, мають прийняти його.

5.2. Розширення переліку суспільно-надбаної інформації, створюваної державами

Існує багато причин, про які йшлося в Розділі 3, згідно з якими до суспільно-надбаної інформації слід відносити якомога більше державної інформації, і робити цю інформацію відкритою для доступу по можливості за найнижчими цінами для громадськості. Варто навести їх тут ще раз:

- держава за своєю сутністю не потребує застосування прав ексклюзивної власності, що виправдовується законодавством про інтелектуальну власність для створення інформації, на відміну від індивідуальних авторів чи інвесторів приватного сектора або видавців. Як діяльність держави, так і державна інформація, створювана у процесі її діяльності, є суспільним добром.
- Платники податків уже сплатили за створення інформації. Кожен з них може на законних підставах наполягати на тому, що моральне право на цю інформацію у громадян, які заплатили за неї, а не державі, яка створила її за дорученням громадян.
- Прозорість управління та демократичні цінності підриваються через недопущення громадян до державних даних та інформації й унеможливлення їх використання. Як висновок, права громадян на свободу висловлювання компрометуються обмеженнями на поширення державної інформації, зокрема, фактичних (первинних) даних. Не випадково, що більшість репресивних політичних режимів мають найнижчий рівень доступності до інформації і найбільше обмеження на висловлювання.
- Існує чимало позитивних результатів - особливо через мережений ефект - які можуть бути реалізовані в прогресії через відкрите поширення суспільно-надбаних даних та інформації в Інтернеті. Багато з таких переваг не враховуються й залишаються далеко за межами економічної сфери й не залучаються для соціального процвітання, освітніх, культурних та управлінських здобутків - складових національного розвитку.

Ці вигоди відкритості в управлінні державною інформацією та законодавчі приписи стосовно того, що така інформація - суспільно-надбана, не абсолютні. Вони мають бути врегульованими з точки зору легітимних, зустрічних та протилежних інтересів, що впливають із захисту національної безпеки, особистої приватності, а також прав на приватну інтелектуальну власність. Проте, головним має бути принцип: інформація, створювана державними установами в усіх галузях і на всіх рівнях, має презюмуватися як суспільно-надбана.

Законодавче визнання, що встановлює правило про те, що державна інформація є загальнодоступною і не підлягає захисту інтелектуальної власності, відносно проста справа. Все, що потрібно, так це пункт в національному законодавчому акті з питань авторського права, що державна інформація не є предметом захисту цього акта. Це саме правило повинно бути встановлено і в інших законодавчих актах інтелектуальної власності. Наприклад, Розділ 105 Акта про ав-

торське право Сполучених Штатів 1976 року просто гласить: "Захист авторських прав під цим заголовком не стосується жодної праці уряду Сполучених Штатів". Цей виняток не накладається автоматично на інформацію, створювану в Сполучених Штатах на державному та місцевому рівні, хоча багато штатів відносять їх інформацію до загальнодоступної.

Якщо загальнодоступний статус державної інформації встановити легко законом, то не так просто це зробити в політичному аспекті тим країнам, що мають традицію захисту такої інформації своїми законами інтелектуальної власності (ІВ). Якщо законний статус може бути змінений розчерком пера, то у виконавчих структурах уряду та в урядових інституціях є чимало прихованих інтересів, що спираються на такий захист, що робить зняття захисту ІВ із державної інформації досить складним. Більше того, оскільки бюджетний тиск на витрачання державних коштів продовжує зростати для кожного уряду, відчувається й додатковий тиск на окремі державні установи з намаганням відшкодувати кошти на поширення їх інформації через більшу плату за доступ або навіть комерціалізацію чи приватизацію цієї діяльності. Оскільки закони ІВ передбачають законну монополію на інформацію, що реалізується за високими цінами, урядова бюрократія чинить більший опір зменшенню такого захисту.

Незважаючи на можливі труднощі запровадження великих змін у режимі ІВ, що захищає урядову інформацію, все ж зміни можливі, якщо не стосовно всієї інформації, то особливо в окремих секторах або щодо окремих її типів. Зокрема, держави можуть поширювати відкритий доступ на різні типи джерел державної інформації та мінімізувати відповідні правові обмеження на повторне використання такої інформації без потреби розширювати чи фундаментально змінювати їх законодавство ІВ¹⁴.

Отже, всі країни та державні інституції повинні переглянути вже існуючі в них закони й практику під кутом зору мінімізації переліку власницької інформації та збільшення доступності державної інформації, що перебуває у їх володінні, для громадськості. Вони повинні запровадити закон про відповідне вилучення із інтелектуальної власності чи адміністративної секретності положення, які без потреби обмежують доступ і повторне використання державної інформації, та віднести таку інформацію до суспільно-надбаної або перетворити її на доступну положеннями про відкритий доступ. Крім того, всі утримувані на державні кошти міжурядові організації повинні забезпечити відкритий доступ до всіх їх публікацій безкоштовно, особливо потенційним користувачам у країнах, що розвиваються.

5.3. Розробляючи основи державної інформаційної політики для управління та поширення державних інформаційних ресурсів

Другим важливим аспектом політики у галузі державної інформації, необхідним для забезпечення статусу суспільно-надбаних державних інформаційних ресурсів, є розвинений концептуальний підхід, який вирішує питання управління державною інформацією та її поширення¹⁵. Цей концептуальний підхід має бути достатньо широким, щоб врегульовувати інформацію як у паперовому, так і цифровому форматах та забезпечити спеціальні положення щодо електронного управління та поширення її. Концептуальний підхід, викладений далі, містить

¹⁴ Див.: Директива ЄС про публічний доступ до інформації про стан навколишнього середовища (Брюссель, 29.01.2002р., 11878/01 REV 1) передбачає відкритий, за низькою ціною доступ до інформації про стан навколишнього середовища і мінімальні обмеження щодо її повторного використання в країнах-членах ЄС.

¹⁵ Ґрунтується на циркулярі А-130 Бюро США з питань управління та бюджету (1994), секція 8а.

лише основні високі принципи, питання й цілі, а також підсумовує з головні процедури питання стосовно втілення. Специфічні деталі, зумовлені характером ситуації в кожній країні та потребами, повинні бути розроблені відповідно. При цьому слід увесь час пам'ятати про створення й поширення такої державної інформації, що задовольняє потреби всіх громадян відкрито і за найнижчими цінами, особливо увагу при цьому звертаючи на багато-культурні та на менш захищені спільноти.

5.3.1. Попередні зауваження й міркування

1. Державна інформація - цінний національний ресурс. Загальнодоступність такої інформації допомагає забезпечити контрольованість уряду, керувати діями уряду, мати здорову економіку і дбати про перспективу розвитку суспільства, окрім багатьох інших переваг.
2. У кожній країні уряд - це найбільший виробник і збирач, і споживач, і поширювач інформації. Через зростання інформаційної діяльності уряду і залежність її від взаємодії з громадськістю, управління цими інформаційними ресурсами є питанням, яке не втрачає своєї важливості для всіх державних структур та суспільства.
3. Відкритий і необмежений обмін інформацією між урядом та суспільством важливий для демократичного суспільства і для забезпечення належного врядування. Важливо, щоб уряд звів до мінімуму тягар й вартість своєї інформаційної діяльності для суспільства, збільшивши максимально корисність цієї інформації.
4. Щоб зробити мінімальною ціну й максимально підвищити корисність державної інформації, треба, щоб очікувана суспільна й приватна вигода, отримана від державної інформації, перевищувала державні і приватні витрати на цю інформацію, що правда, вигода від державної інформації не завжди може бути підрахована.
5. Нація може отримувати вигоду від інформації, поширюваної відкрито не лише державними установами на державному рівні, а й інституціями різних рівнів, підпорядкованих уряду. Оскільки підпорядковані державні інституції є важливими виробниками державної інформації для багатьох сфер, таких як освіта, охорона здоров'я, сільське господарство, захист довкілля, соціальний добробут, працевлаштування, транспорт тощо, то уряд держави повинен взаємодіяти з ними в управлінні інформаційними ресурсами.
6. Стратегічне й систематичне управління державними документами є важливою складовою ефективного управління державними ресурсами. Разом із збереженням документів, ця діяльність захищає історичні урядові джерела, допомагає забезпечити підконтрольність суспільству, охороняє юридичні і фінансові інтереси держави і всього суспільства.
7. Оскільки публічне розкриття державної інформації є важливим для роботи добре організованого уряду, створеного на демократичних принципах, то управління державними інформаційними ресурсами повинно захищати права громадськості на доступ та використання цієї інформації. В той же час, повинно бути захищене право кожного громадянина на приватність в усій інформаційній діяльності уряду, що торкається особистісної інформації.
8. Відкритий і дієвий обмін науковою й технічною інформацією, яка створена за державний кошт й підлягає контролю з точки зору національної безпеки, власницьких прав інших суб'єктів, прискорює розвиток досліджень та ефективне використання коштів на державні дослідження і розвиток.
9. Інформаційна технологія - це не самоціль, а лише один з ресурсів, що можуть покращити ефективність та продуктивність державних послуг. І все ж, застосу-

вання сучасної інформаційної технології уможливорює покращення урядових структур, робочих процесів і шляхів взаємодії із суспільством. Доступність державної інформації через різноманітні засоби мас-медіа, особливо в цифрових форматах, забезпечує урядовців та суспільство більшою гнучкістю в використанні інформації.

10. Як виробники, так і користувачі урядових інформаційних ресурсів повинні володіти необхідними вміннями, знаннями і навичками, щоб ефективно виконувати свої функції й оптимально використовувати ці ресурси.

5.3.2 Вимоги до управління інформаційною політикою

Наступне, на що слід звернути увагу в розвитку управління національною інформаційною політикою, - це функції. Додаткові специфічні деталі та їх втілення залежатимуть від обставин та потреб кожної нації.

5.3.2.1 Планування інформаційного управління

Усі державні установи, що займаються цією політикою, повинні:

1. Виробити реальний і конкретизований план управління інформаційними ресурсами, тобто від стадії планування - до створення, організації, поширення, використання, зберігання, а у відповідних обставинах, очищення (тобто виключення з офіційно доступних джерел) інформації.
 2. Розглянути ефективність рішень і дій, здійснюваних згідно з цією політикою, стосовно громадськості і всіх урядових структур та забезпечити консультації з усіма зацікавленими сторонами.
 3. Задовольняти нові інформаційні потреби через міжурядове партнерство або обмін інформацією чи через комерційні джерела, де це можливо, перш ніж створювати чи збирати нову інформацію.
 4. Забезпечити підготовку персоналу для здобуття навичок, необхідних для роботи з інформацією.
 5. Захистити урядову інформацію відповідно до ризику й визначити розмір шкоди від можливої втрати, неправильного використання чи несанкціонованого доступу або зміни такої інформації.
 6. Вивчити вплив дій національної інформаційної політики на право приватності осіб і подбати про застосування відповідного законодавчого і технічного захисту.
 7. Зафіксувати у файлах, зберігати й зробити доступною відповідну інформацію, щоб забезпечити ефективне управління і прозорість урядової діяльності та захистити урядові юридичні й фінансові інтереси.
 8. Включити вимоги з організації записування та зберігання в архівах інформації у проекти, розвиток та впровадження інформаційних систем, дотримуючись таких вимог:
 - а) забезпечити доступ громадськості до записів, де це вимагається чи передбачається;
 - в) збирати або створювати лише таку інформацію, що потрібна для належного виконання визначених урядових функцій і яка мала б практичне значення;
 - с) використовувати техніку електронного збору та створення інформації, за умови, що така техніка зменшує тягар суспільства, збільшує ефективність урядових програм, зменшує вартість для уряду та суспільства чи забезпечує краще обслуговування суспільства.
- Умови електронного збирання чи створення такі:
- і) інформація пов'язана із створенням значних за обсягом даних або відповідає потребам значної частини суспільства;

- ii) виробництво інформації здійснюється на періодичній основі;
- iii) існує необхідність постійного перетворення виробленої інформації в електронний формат;
- iv) відомо, що значна кількість зацікавленої частини суспільства, вже має доступ до необхідної інформаційної технології;
- v) перехід на електронні повідомлення, якщо це є обов'язковою вимогою, не потребуватиме значних коштів та не викличе інших негативних впливів на суспільство, зокрема, на підпорядковані державні органи та малий бізнес.

5.3.2.2 Управління веденням записів

Для всіх офіційних державних інформаційних продуктів, які будуть постійно зберігатися (т.зв., записи), державні установи, на які поширюється ця політика, повинні:

1. Подбати, щоб їх програми управління веденням записів подавали адекватну й відповідну документацію.
2. Забезпечити доступність записів, незалежно від їх форм та засобу поширення.
3. Запропонувати належний відбір, критерії зберігання та схеми доступу для постійних архівів записів, проконсультувавшись із національними архівними працівниками та узгодивши з правовими вимогами.
4. Організувати підготовку та інструктаж потрібних урядовців, службовців та контрактників відповідно до покладених на них функцій з управління веденням записів.

5.3.2.3 Надання інформації громадськості

Всі державні органи несуть обов'язок надання інформації громадськості відповідно до їх компетенції. Вони повинні робити це таким чином:

1. надаючи інформацію, що описує їх організацію, діяльність, програми, засідання, системи документів та інші форми зберігання інформації, а також вказуючи, як громадськості отримати доступ до їх інформаційних ресурсів;
2. забезпечуючи доступ до їх документів згідно з положеннями законодавства про свободу інформації (див. розділ 5.4), вдаючись до захисту й обмежень передбачених у цьому законодавстві;
3. роблячи доступною всяку іншу інформацію, необхідну й відповідну для належного виконання функцій організації;
4. визначившись із тим, чи поширювати і як поширювати інформацію для громадськості, державні установи повинні:
 - a) поширювати інформацію в такий спосіб, щоб якнайкраще збалансувати прагнення збільшити корисність інформації та мінімізувати її вартість для уряду та суспільства;
 - b) поширювати інформацію вчасно й на засадах рівності;
 - c) використовувати можливості всіх каналів поширення, на всіх рівнях урядування, через бібліотеки, установи приватного сектора та засоби масової інформації, використовуючи відповідні кожному типу інформації засоби;
 - d) допомагати громадськості встановити місцезнаходження державної інформації, підготовленої державним органам чи для такого.

5.3.2.4 Управління діяльністю з поширення інформації

Державні установи повинні виробити й запровадити систему для поширення всієї інформаційної продукції, яка б, щонайменше:

1. Гарантувала, що поширювана інформаційна продукція є необхідною для належного виконання функцій організації.

2. Зважувала, чи доступна з інших державних джерел поширювана інформаційна продукція, чи відповідає вимогам і правилам організації стосовно поширення інформації.
3. Встановила й підтримувала облік усієї інформації, що поширюється.
4. Розвивала додаткові засоби визначення наявності відповідної поширюваної інформації у організації, виключаючи каталоги та довідники, якщо вони відповідають цій меті.
5. Називала джерело поширюваної інформаційної продукції, якщо та отримана від іншої організації.
6. Забезпечувала членів суспільства з обмеженими можливостями, яких організація зобов'язана інформувати, правом доступу до поширюваної інформаційної продукції.
7. Встановлювала зв'язки з членами суспільства та органами врядування нижчого рівня, щоб організація створювала продукцію інформаційного поширення, яка б відповідала їх потребам.
8. Робила відповідні повідомлення, коли ініціюється, суттєво змінюється або обмежуються важливі продукти інформаційного поширення.
9. Забезпечила швидкий і упорядкований перехід до виконання цих вимог для усунення існуючої невідповідності.

5.3.2.5 Уникнення практики неправомірних обмежень поширення й використання державної інформації

Державні органи повинні:

1. Уникати встановлення чи дозволення іншим встановлювати від їх імені винятки, обмеження чи інші зміни, що зашкоджують доступу до поширюваної інформації своєчасно й на рівних засадах.
2. Уникати встановлення обмежень та правил, в тому числі стосовно оплати чи відрахувань, при використанні, перепродажу чи подальшому розповсюдженні державної інформаційної продукції.
3. Встановити плату користувача на поширювану інформаційну продукцію на рівні, достатньому для покриття витрат на поширення (тобто маргінальної ціни), але не вище. При визначенні ціни слід вилучити з обчислення витрати; пов'язані з першим збором та обробкою інформації. Якщо інформація поширюється через телекомунікаційні мережі, маргінальна ціна дорівнює нулю. Винятки з цих правил:
 - a) якщо інші встановлені законами вимоги відрізняються від цієї практики;
 - b) якщо організація збирає, обробляє й поширює інформацію для якоїсь специфічної конкретної групи, а не для всього суспільства;
 - c) якщо організація планує встановити плату користувача нижчу, ніж коштує поширення, оскільки переконана, що вища плата становитиме значний бар'єр належному виконанню її функцій, виключаючи досягнення членів суспільства, яких агенція повинно інформувати; чи
 - d) якщо інформація цифрова й поширюється он-лайн, вона повинна надаватися безкоштовно, оскільки маргінальна ціна надання інформації кожному додатковому користувачу в такому разі дорівнює нулю; чи
 - e) якщо офіційна особа, яка несе відповідальність за втілення цієї політики в усьому державному апараті, визнає, що виняток виправданий.

5.3.2.6 Електронне поширення інформації

1. Щоб зробити державну інформацію більш доступною й корисною для суспільства, державні органи повинні використовувати електронні засоби й

формати, залучаючи як державні, так і приватні мережі у межах бюджетних можливостей. Загалом поширення електронної інформації через телекомунікаційні мережі державою, яке сьогодні часто називають послугами "е-урядування", вже покращило державне інформаційне обслуговування в багатьох країнах для окремих громадян і бізнесу, поліпшило ефективність як державних організацій, так і міжурядову діяльність¹⁶. Використання електронних засобів і форматів для поширення інформації ефективно ще за кількох умов (які паралельні до тих, що стосуються електронного збору або створення інформації, й викладені в розділі 5.3.2.1(8) вище):

2. Організація розробляє й утримує інформацію в електронному вигляді.
3. Електронні засоби й формати є практичним і фінансово-ефективним способом забезпечення суспільства доступом до великої за обсягом і різноманітної інформації.
4. Організація поширює інформаційний продукт регулярно.
5. Організація знає, що значна частина користувачів уже має доступ до необхідних інформаційних технологій і навчання, щоб користуватися інформаційними продуктами поширеними в електронній формі.
6. Перехід на електронне поширення як єдиний засіб поширення інформаційного продукту не спричиниться до збільшення витрат на придбання чи підготовку користувачів, особливо в підпорядкованих державних органах та малому бізнесі.

5.3.2.7 Захист державної інформації

Важливо також запровадити належні гарантії захисту державної інформації. Державні установи повинні:

1. Подбати, щоб інформація була захищена відповідно до ризику та можливої шкоди внаслідок втрати, неправильного використання чи несанкціонованого доступу або зміни такої інформації.
2. Обмежити накопичення інформації, яка ідентифікує осіб, тією мірою, яка законодавчо дозволена й необхідна для належного виконання функцій організації.
3. Обмежити доступ до інформації, яка ідентифікує осіб або яка містить приватну інформацію, тією мірою, як це дозволяє закон; запровадити відповідні умови використання, якщо існує тривале зобов'язання забезпечення конфіденційності інформації.
4. Надавати особам на їх прохання доступ до документів про них, які є в розпорядженні організації, дозволяти їм виправляти будь-які документи, що містять помилки.

5.3.3 Інформаційні системи й управління інформаційної технології

5.3.3.1 Оцінка й вимірювання виконання

Державні установи повинні забезпечити належним чином управління державними інформаційними ресурсами через різні процедури, включаючи такі:

1. Знайти можливість покращити ефективність і дієвість державної інформаційної діяльності через періодичні перевірки робочих процесів та доцільне застосування інформаційної технології.
2. Підготувати й поновити, де це необхідно, по всіх операціях інформаційної системи, аналіз витрат і результатів кожної інформаційної системи, який:

¹⁶ Для переліку і опису "E-Gov" ініціатив в усьому світі, див.: www.egovlinks.com

- a) за рівнем деталізації відповідає розміру інвестицій;
 - b) узгоджений з формальною, визнаною методикою;
 - c) оснований на систематичних вимірюваннях рівня виконання завдань, включаючи ефективність програми поширення, продуктивність адміністрування, і зменшення навантаження, у тому числі щодо збирання інформації, на суспільство.
3. Проводити аналізи витрат і результатів для підтримки нагляду за процесами управління, що максимально повертають затрати і зводять до мінімуму фінансовий та операційний ризик для вкладень у головні інформаційні системи для всієї організації.
 4. Здійснювати перевірки інформаційних систем після їх запровадження, щоб оцінити їх користь і підтвердити документально ефективну практику управління для широкого застосування.

5.3.3.2 Стратегічне планування управління державними інформаційними ресурсами

Державні установи встановлюють і використовують планування процесів управління інформаційними ресурсами, яке включає такі компоненти:

1. Стратегічне планування, спрямоване на те, як управління інформаційними ресурсами сприяє виконанню завдань організації. Цей процес повинен сприяти виробленню і втіленню плану, що відображає бажані зміни в функціях організації, напрямках розвитку, технологічних можливостях та рівнях ресурсів.
2. Інформаційне планування, що забезпечує використання інформацій впродовж її життєвого циклу, збільшує корисність і зменшує навантаження на суспільство, а також зберігає цілісність, доступність і конфіденційність інформації.
3. Планування використання операційних інформаційних технологій, яке пов'язує інформаційну технологію з бажаними програмами та потрібними функціями, відображає бюджетні можливості і формує основу для бюджетних запитів. Його метою є підготовка та здійснення реального і сучасного плану, узгодженого з циклом урядового планування інших програм, що включає:
 - a) перелік існуючих і запланованих головних інформаційних систем;
 - b) перелік запланованих закупівель інформаційних технологій;
 - c) пояснення, як стикаються перелічені головні інформаційні системи та заплановані закупівлі інформаційних технологій та служать виконанню завдань організації;
 - d) короткий виклад комп'ютерних систем безпеки та процедур.
4. Координування з іншими процесами планування в агенції, включаючи людські та фінансові ресурси.

5.3.3.3 Нагляд за управлінням інформаційними системами

Державні установи повинні передбачити механізм нагляду за управлінням інформаційними системами:, який

1. Забезпечує відповідність кожної інформаційної системи вимогам виконання функцій організації.
2. Передбачає періодичний перегляд інформаційних систем, щоб визначити:
 - a) як вимоги до функцій могли змінитися;
 - b) чи продовжує інформаційна система виконувати реальні й передбачувані функціональні вимоги;
 - c) який рівень підтримки потрібен, щоб забезпечити відповідність інформаційної системи функціональним вимогам з економічною ефективністю.

3. Забезпечувати, щоб державний службовець, який адмініструє програму, підтримувану інформаційною системою, був відповідальним і підзвітним за управління інформаційною системою упродовж її життєвого циклу.
4. Забезпечувати належну підготовку користувачів державних інформаційних ресурсів.
5. Передбачити вимоги національної інформаційної системи, які б не обмежували непередбачено прерогативи підлеглих уряду структур та інших груп чи інституцій всередині країни, які мають певну незалежність чи автономні юридичні права та статус.
6. Дбати, щоб головні інформаційні системи працювали в часовому режимі, що відповідає встановленим принципам життєвого циклу інформаційної системи, задовольняли вимоги користувача, приносили очікувану користь організації та задіяним користувачам шляхом скоординованого прийняття рішення стосовно інформації, людських, фінансових та інших допоміжних ресурсів.

5.3.3.4 Використання інформаційних ресурсів

Державні установи повинні створювати й підтримувати управління і технічні положення-умови використання інформаційних ресурсів, які підтверджують документально узгодженість функціональних потреб, інформаційного контенту та можливостей інформаційної технології. Ці положення повинні визначати як стратегічне, так і операційне планування управління інформаційними ресурсами. Вони повинні також стосуватися кроків, необхідних для створення відкритої інформаційної системи. Державні установи повинні застосовувати такі принципи:

1. Розвивати інформаційні системи в такий спосіб, щоб забезпечити необхідну сумісність, портативність програмного забезпечення, можливість модульного розширення комп'ютерного забезпечення скрізь мережі гетерогенних платформ програмного, комп'ютерного і комунікаційного забезпечення.
2. Забезпечити, щоб покращення існуючих інформаційних систем та розвиток запланованих інформаційних систем не призвели до непотрібного дублювання інформаційних систем в одній організації, систем із інших державних установ чи приватного сектора.
3. Ділитися потрібними інформаційними системами та технологічними можливостями з іншими державними установами тією мірою, як це доцільно й дозволяє юридично.
4. Встановити рівень безпеки всіх інформаційних систем, які пов'язані з ризиком і можливостями псування внаслідок втрати, неправильного використання чи неправомірного доступу або зміни інформації, що міститься в цих інформаційних системах.

5.3.4 Заходи, спрямовані на забезпечення доступу та використання інформації багатомовними спільнотами чи з обмеженими можливостями на місцевому рівні

Мова становить основу комунікації між людьми, також є частиною їх культурної спадщини й традиції.

З цих міркувань мова користувача не повинна ставати перешкодою в доступі до багато-культурної спадщини людства, що надаються через Інтернет та інші засоби зв'язку. Гармонійний розвиток інформаційного суспільства й економіки забезпечується багатомовною та багато культурною інформацією.

Багато країн мають дві, а в деяких випадках більше офіційних та неофіційних мов, використовуваних всередині їх юрисдикції. Розмаїття населення у мовному

відношенні та за традиціями спричиняє чимало проблем у управлінні державною інформацією. Щоб задовольнити потреби в забезпеченні доступу та використанні інформації багатомовним чи обмеженим у можливостях верствам населенням на місцевому рівні, слід запроваджувати такі принципи:

1. Усі державні установи на всіх рівнях влади мають прагнути до уникнення мовної ізоляції в забезпеченні доступу до їх державної інформації.
2. Необхідно застосовувати технології всіма національними мовами, з тим щоб максимально сприяти самовираженню, освіті, науці, культурі та зв'язку. Державна інформація повинна створюватися й поширюватися у відповідних форматах, тому для підготовки й використання інформації певної місцевості повинні залучатися меншини. Найсучасніші інформаційні та телекомунікаційні технології, як наприклад, телекомунікаційні мережі, слід доповнювати тривалим використанням існуючих комунікаційних мереж (місцеві культурні центри, бібліотеки) та забезпеченням аудіовізуальним обладнанням (радіо, аудіо касетами та відео). Слід використовувати також важливі для країни традиційні моделі комунікацій.
3. Відповідні державні установи повинні виробити стратегію підготовки вільно доступних навчальних матеріалів з мови й поширювати їх вільно он-лайн та через інші прийнятні засоби. Потрібно також, разом з цим, здійснювати переклади джерел державної інформації, що мають пріоритетне значення, місцевими мовами та діалектами.
4. Слід залучати й підтримувати ініціативи приватного сектора для створення багатомовної продукції та її поширення, особливо меншин на місцевому рівні.
5. Відповідні державні структури повинні співпрацювати з національними та міжнародними експертами в розробці:
 - a) пошукових засобів Інтернету та Веб-браузерів з потужними багатомовними можливостями;
 - b) словників он-лайн та довідникових матеріалів;
 - c) програм автоматизованого перекладу та пристосування засобів, що не забезпечуються ініціативами приватного сектора;
 - d) інформаційних продуктів та послуг, що можуть задовольнити специфічні потреби людей з обмеженими фізичними можливостями.

5.3.5 Розподіл обов'язків

5.3.5.1 Створення центрального органу виконавчої влади

Керівництво плануванням, втіленням, координацією та наглядом за інформаційною політикою на національному рівні потребує призначення особи та відповідного штату у виконавчій гілці влади, а також бюджету та мандату, достатніх для виконання визначених завдань. Така особа може бути названа Директором інформаційної національної політики та програм (нижче за текстом згадується як "Директор") або якимось інакше, але аналогічно наведеному, й підпорядковуватися вона повинна безпосередньо главі виконавчої гілки влади в державі. Директор повинен також бути головою Ради керівних службовців з інформаційних питань, чії функції описано в наступному розділі.

5.3.5.2 Призначення керівного службовця з інформаційних питань в кожній державній установі

Кожна з головних урядових структур повинна призначити керівного службовця з інформаційних питань та його штат, який буде:

1. Нести головну відповідальність за керівництво інформаційними ресурсами цієї організації.
2. Стежити, щоб інформаційна політика, принципи, норми, основні положення, правила та регулятивні приписи втілювалися належним чином.
3. Розвивати внутрішню організаційну інформаційну політику й процедури, а також контролювати, оцінювати й періодично заслуховувати результати аналізу діяльності організації з управління інформаційними ресурсами та узгодженості її з національною-державною політикою в цілому.
4. Наглядати за придбанням та обліком інформаційної технології для всієї організації.
5. Запроваджувати й контролювати дотримання відповідної політики та процедур документообігу, включаючи вимоги щодо архівування інформації в електронному форматі, а особливо стосовно планування, проектування та використання інформаційних систем.
6. Інформувати Директора про законодавчі, регуляторні та інші перешкоди для ефективного управління державними інформаційними ресурсами і рекомендувати Директорові юридичні, процедурні та інші важелі впливу для поліпшення управління.
7. Забезпечити роботу Директора створенням служб, персоналу та матеріальними потужностями, необхідними для виконання специфічних завдань, яких вимагають реалії життя.
8. Готувати й подавати Директорові річний звіт про виконання організацією національної інформаційної політики, включаючи приклади про недоліки в роботі та їх вирішення.

5.3.5.3 Визначення відповідальних установ за інші специфічні функції

Для повного втілення всіх аспектів національної інформаційної політики та пов'язаної з нею програми може знадобитися створення додаткових служб або ставок. Ці потреби мають вирішуватися в міру їх появи.

5.3.6 Основні процедурні положення для вироблення основ національної інформаційної політики

1. При виробленні основ національної інформаційної політики слід ґрунтуватись на дослідницьких матеріалах та законах, що покладено в її основу. У тих сферах, де законодавство застаріло або відсутнє, цей документ може вводити юридичну норму вперше. Суспільно надбана інформація є важливою частиною широкого документа - національної інформаційної політики.
2. Для вироблення структури інформаційної політики на високому рівні та детального плану її втілення на державному рівні важливо залучати представників усіх головних зацікавлених груп для консультацій. Такий консультативний підхід дозволить точніше визначити ключові питання й окреслити, кого вони стосуються, і що ці групи будуть зацікавлені в кінцевих результатах.
3. У кожній частині цієї політики слід постійно дотримуватися кількох чинників, що враховують юридичні, інституційні, соціальні, культурні, наукові та освітні фактори. Специфічні сфери застосування або сектори зі спеціальними інформаційними цілями та вимогами до їх втілення - охорона здоров'я, довкілля, енергетика, транспорт, фінанси, оборона тощо - багато з яких співвідносні з центральними міністерствами, відомствами чи агенціями, також потребують індивідуального підходу. Фактори вироблення політики та інструментів її впровадження повинні відповідати на такі питання:

- а) Що являє собою рекомендована політика?
 - б) Чому її пропонують (тобто, в чому суть нинішньої ситуації й чому вона потребує змін)?
 - в) Кого слід залучити до створення, схвалення та втілення цієї політики (тобто, найголовніші особистості, інституції та зацікавлені групи)?
 - г) Де цю політику варто впроваджувати (тобто, на якому рівні: міжнародному, регіональному, державному чи підпорядкованому державному)?
 - д) Коли потрібно втілювати та поновлювати цю політику?
 - е) В чому специфіка втілення політики (тобто, потреба в забезпеченні детальними рекомендаціями, процедурами чи механізмами, завдяки яким політика діятиме ефективно)?
4. На підставі підготовленого й формально схваленого загального плану інформаційної політики керівні службовці з інформаційних питань кожної з державних установ повинні розробити деталізований план втілення всіх положень у контексті (межах) своєї діяльності та відповідно до свого призначення. Підготовка окремих, спеціальних планів втілення забезпечить можливість впливати на її дієвість, дасть упевненість, що політику запроваджено з урахуванням особливих умов та потреб діяльності організації, отже ефективно і належним чином. Подібні окремі плани втілення мають бути невдовзі розроблені після формального схвалення основ політики (тобто, протягом одного року).
 5. Через значну мінливість, яка постійно має місце в секторах інформації та зв'язку, основи інформаційної політики слід через кілька років регулярно переглядати й оновлювати, щоб забезпечити їх відповідність та ефективність. Такий перегляд можна здійснювати через 4-5 років за графіком, передбаченим в цих основах.
 6. При виробленні основ інформаційної політики корисним був би огляд і врахування підходів до управління інформаційною політикою та технологіями інших країн. Досвід інших держав у цій сфері може допомогти національним урядовим органам уникнути помилок та труднощів, а також запозичити успішні законодавчі та практичні моделі, пристосувавши їх до національних особливостей.

5.4 Законодавство про свободу інформації

Останньою важливою частиною комплексного підходу до забезпечення доступу та використання суспільно-надбаної інформації є прийняття закону про свободу інформації. Сьогодні в світі простежується тенденція до більшої відкритості урядів стосовно державної інформації. За останнє десятиліття багато країн запровадили такий закон, що є важливим аспектом цієї тенденції. Більш, ніж 40 країн тепер мають закони, що забезпечують доступ до державної інформації, а ще 30 країн готуються це зробити¹⁷.

Закони про свободу інформації змінюють презумпцію урядової секретності на користь принципу доступності. Інформація, утримувана державою, що не була зроблена доступною в загальному порядку, може надаватися громадянами країни на їх запит. Закони про свободу інформації покликані гарантувати право громадян на доступ до інформації, яку було створено їх урядом для їх користі.

Тому країни, які ще не мають закону про свободу інформації для своєї державної інформації, повинні прийняти його, проаналізувавши для порівняння подібні закони в інших країнах¹⁸. Модель, яка була прийнята в багатьох законах про свобо-

¹⁷ Див.: Девід Бенізар. *Свобода інформації і доступ до державних інформаційних ресурсів по всьому світу*, 2.07.2002 р., на www.freedominfo.org

¹⁸ Для ґрунтового аналізу усіх законів про свободу інформації, див. попередню зноску.

ду інформації, запроваджує концепцію переважаючого суспільного інтересу або тесту на суспільну значущість для розкриття запитуваної інформації. Для прийняття таких рішень має бути створений незалежний орган, який би виконував функцію арбітра. Це повинно робитися швидко, але в розумних межах, відносно прозоро й підлягати якомусь перегляду. Крім того, ефективна модель позбавить оплат, які є досить високими і становлять перешкоду до доступу й заважає пересічним громадянам отримувати інформацію на запит.

Однак ці закони відображають певне збалансування, оскільки часто існують інші інтереси, які можуть виправдовувати вилучення інформації, такі які не дозволяють віднести певні типи інформації до суспільно-надбаної. З цієї причини закони про свободу інформації містять винятки, щоб дозволити державній установі відмовити у наданні запитуваної інформації з особливої причини, передбаченої цим законом. Загальними причинами для вилучення з відкритого доступу державної інформації є захист приватності осіб, забезпечення розвідувальної діяльності та таємниці національної безпеки, уникнення перешкоджання розслідуванню кримінальних справ, забезпечення можливості радникам давати відверті поради їх міністрам, а також збереження комерційної конфіденційності чи приватної власницької інформації. Критерії для визначення, яка інформація може бути доступною, а яка має лишатися конфіденційною для уряду, бувають у деяких випадках невловимими, а отже, й важким для застосування.

Хоча закони про свободу інформації - це важлива підстава для презумпції, що державна інформація є суспільно-надбаною, а також фактор забезпечення відкритого суспільства та прозорості його врядування, - все ж самі по собі вони ще не достатні. Як показує практика, такі закони, як правило, породжують бюрократичні, затяжні, часто з великими затратами процеси, через які повинен пройти громадянин, щоб отримати інформацію, яка згідно з законом є загальнодоступною й повинна бути відкритою. Більше того, громадянину доводиться з'ясовувати, яку інформацію, що є в розпорядженні держави, він може отримати. Державна бюрократія часто чинить перешкоди в розкритті та наданні цієї інформації, а тому механізми доступу і правового захисту можуть виявитися слабкими або недієздатними. Нарешті, політичний тиск як на державну установу, що має інформацію, так і на громадян, що вимагають її відкриття, може зробити вимогу закону про свободу інформації неефективною або навіть недалекоглядною¹⁹.

Проте, лише разом, законодавчі зміни щодо статусу і свободи суспільно-надбаної (загальнодоступної) інформації, а також адміністративно виважені основи інформаційної політики принесуть результати у вигляді прийнятих політичних рішень, процедур та програм, які активно сприятимуть відкритому, легкому й недорогому доступу до державної інформації на користь усього народу.

¹⁹ Там само.

Бібліографія

Banisar, David (2 July 2002), "Freedom of Information and Access to Government Records around the World," at www.freedominfo.org

Berne Convention for the protection of Literary and Artistic Works, aris act of 24 July 1971, as amended on 28 Sept. 1979.

Commission of the European Communities (2001), "eEurope 2002: Creating a EU Framework for the Exploitation of Public Sector Information," Brussels, Belgium, 23.10.2001 COM (2001) 607 final.

Commission of the European Communities (1999), Public Sector Information: A Key Resource for Europe.

Directive 96/9/EC of the European Parliament and of the Council of 11 March 1996 on the Legal Protection of Databases, 1996 O.J. (L77) 20.

Doczi, Marianne (2000), Information and Communication Technologies and Social and Economic Inclusion: addressing the social and economic implications of limited e-literacy and access to information and communication technologies, Information Technology Policy Group, Ministry of Economic Development, New Zealand.

E-Gov links (2002), at www.egovlinks.com.

G8 (22 July 2000), Okinawa Charter on Global Information Society, Japan.

International Telecommunications Union and UNESCO (May 1995), The Right to Communicate-At What Price? Economic Constraints to the Effective Use of Telecommunications in Education, Science, Culture and in the Circulation of Information, UNESCO, Paris, France (CII-95/WS/2).

National Research Council (1997), Bits of Power: Issues in Global Access to Scientific Data, National Academy Press, Washington, D.C., 235 p.

National Research Council (1999), A Question of Balance: Private Rights and the Public Interest in Scientific and Technical Databases, National Academy Press, Washington, D.C., 142 p.

National Research Council (2000), The Digital Dilemma: Intellectual Property Rights in the Information Age, National Academy Press, Washington, D.C.

National Research Council (2003), Proceedings of the Symposium on the Role of Scientific and Technical Data and Information in the Public Domain, National Academies Press, Washington, DC.

National Research Council (forthcoming 2003), Proceedings of the International Symposium on Open Access and the Public Domain in Digital Data and Information for Science, National Academies Press, Washington, DC.

Office of Management and Budget (1993), Circular A-130, "Management of Federal

Information Resources," U.S. Government Printing Office, Washington, D.C.

PIRA International (2000), Commercial Exploitation of Europe's Public Sector Information, Report for the European Commission, Directorate General for the Information Society.

Reichman, J.H., Database Protection in a Global Economy (2002) *Revue Internationale de Droit Economique*, 455-504.

UNESCO (23 August 2002), Report by the Director-General on the Consultation Process and the Revised Recommendation on the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace (165 EX/16, http://server_bps.hq.int.unesco.org/Archive/Transit/English/165-EX/165-EX-16-Eng.pdf)

UNESCO (27 July 2001), Draft Recommendation on the Promotion and Use of Multilingualism and Universal Access to Cyberspace and Report by the Director-General (31 C/25)

UNESCO (2000), Proceedings and Proposals: INFOethics 2000, CII-2000/CONF.402/CLD), Paris, France.

UNESCO (2000), The Role of Public Authorities in Access to Information: The Broader and More Efficient Provision of Public Content, Elizabeth Longworth, Moderator of Theme A1 Discussion, 18 July 2000, New Zealand.

UNESCO (1999), 30 C/Resolution 41 and 37.

UNESCO (1997), 29 C/Resolution 28 and 36.

United Nations Development Programme (UNDP) (2001), Human Development Report, Making new technologies work for human development, Oxford University Press, New York

UNDP (1999), Human Development Report, Oxford University Press, New York.

United Nations General Assembly (1948), Universal Declaration of Human Rights, Resolution 217A (III), 10 Dec. 1948.

United Nations General Assembly (2000), United Nations Millennium Declaration, A/res/55/2 8 Sept. 2000.

The World Bank (1999), World Development Report: Knowledge for Development, Oxford University Press, New York.

World Intellectual Property Organization, Digital Copyright Treaty, adopted in Geneva on 20 December 1996.

Європейська Комісія
Інформація державного сектора - ключовий ресурс для Європи
Консультативний документ з інформації державного сектора в
інформаційному суспільстві

Зміст

Вступ. Суть проблеми	160
Розділ I.	
Чому інформація державного сектора є ключовим ресурсом для Європи? ...	162
I.1. Важливість доступу для громадян Європи.	162
I.2. Інформація державного сектора: можливості для економічного зростання й працевлаштування.	165
Розділ II. Інформаційне суспільство й державний сектор	169
II. 1. Електронний Уряд	169
II. 2. Електронний Уряд й інформація державного сектора	171
II. 3. Електронний доступ для всіх?	171
Розділ III. Питання, пов'язані з доступом та використанням інформації державного сектора	173
III. 1. Визначення	173
III. 2. Умови доступу до інформації державного сектора	174
III. 3. Практичні засоби для полегшення доступу	176
III. 4. Питання ціни	176
III. 5. Питання конкуренції	178
III. 6. Питання авторського права	179
III. 7. Питання приватності	180
III. 8. Питання відповідальності	181
III. 9. Інформація ЄС	181
Підсумкові зауваження	181
Перелік питань	182
Додаток 1. Сучасна ситуація в державах-членах із законодавством та політикою доступу до інформації державного сектора	184
Додаток 2. Дії Європейської Комісії відносно інформації державного сектора. Підґрунтя цього Консультативного документа	192
Додаток 3. Сучасна ситуація в США: правовий аспект	195

Суть проблеми

1. Інформація державного сектора¹ відіграє важливу основоположну роль у належному функціонуванні внутрішнього ринку та вільному обігу товарів, послуг і пересуванні людей. Без по-дружньому налаштованої і охоче наданої користувачеві адміністративної, правової, фінансової та іншої державної інформації, суб'єкти економічних відносин не зможуть в повній мірі компетентно приймати рішення.

2. Державна інформація в Європі часто розрізнена й розосереджена, а тому в багатьох випадках вона не така зрозуміла, як повинна б. Подібна ситуація склалася, головним чином, через відмінності в національних законодавствах² стосовно способів доступу до інформації та використання її, а також через розбіжності у підходах, які зашкоджують доступу до даних. Проблема полягає не в тому, що держави-члени повинні створювати більше інформації, а в тому, щоб уже наявна державна інформація була більш зрозумілою й більш доступною для потенційного користувача.

3. Надання готової державної інформації є абсолютною передумовою конкурентоздатності європейської індустрії. В цьому відношенні компанії Євросоюзу значно програють порівняно з американськими партнерами, які мають зиск від високорозвиненої, ефективної системи державної інформації на всіх рівнях управління³. Надання суспільної інформації, підготовка якої вимагає певного часу, також набуває важливості для оснащеної мережею економіки та зміцнення її потенціалу.

4. У Європі, це питання особливо гостре для малого і середнього бізнесу, який має менші ресурси для проведення часом важкого пошуку фрагментарної інформації. А з іншого боку, це має негативний вплив на створення робочих місць. Це саме можна сказати й про труднощі, які відчують європейські фірми, що займаються створенням інформації, порівняно з американськими у справі використання інформації державного сектора.

5. Крім того, у сучасній економіці та суспільстві, де євро сприяє інтеграційному процесу, анахронізмом виглядає той факт, що громадяни й споживачі Євросоюзу не можуть належно скористатися державною інформацією, наявною в іншій державі-члені Євросоюзу. Фактично ця ситуація підриває права громадян, передбачені Договорами ЄС.

6. Хоча зростає використання електронних засобів для зберігання й поширення державної інформації може покращити ситуацію, окреслюється тенденція до поглиблення відмінностей, що вже існують між державами-членами. Деякі з країн уже розпочали вивчати вплив нових технологій на державні послуги, зокрема, на доступ та використання інформації державного сектора⁴.

¹ Визначення інформації державного сектора - це питання для обговорення й подальшого аналізу в Розділі III. Проте, компанії, що знаходяться у власності державі, але діють у ринкових умовах і можуть розглядатися як приватні та комерційні, не підлягають під положення цього Консультативного документа.

² Див.: резюме законодавства в Додатку № 1.

³ Оскільки Закон про свободу інформації набрав чинності у 1966 році, то Уряд США проводив досить активну політику стосовно доступу та комерційного використання інформації державного сектора. Це великою мірою стимулювало розвиток інформаційної індустрії США. Додаток №3 змальовує картину сучасного стану правового регулювання в США.

⁴ Наприклад, Білий документ із свободи інформації у Великій Британії, Меморандум Данії "Про доступність урядової інформації" та Програма дій Франції "Підготовка до вступу Франції в інформаційне суспільство".

7. Це питання також важливе у зв'язку з розширенням Євросоюзу, держави-кандидати якого повинні будуть адаптувати їх правові системи та державні послуги до вимог членства Євросоюзу. Для цього знадобиться кращий доступ до інформації державного сектора.

8. Потреба в проведенні дискусії з цих питань на Європейському рівні зараз актуальна, як ніколи. Метою цього Консультаційного документу є широка громадська консультація із залученням усіх зацікавлених сторін у вивченні основних питань та проведенні поліпшеної дискусії на Європейському рівні. Консультаційний документ спирається на результати значного попереднього консультативного процесу, що розпочався в 1996 році із залученням представників держав-членів, громадян та груп користувачів, а також приватного сектора і особливо інформаційної індустрії. Всі учасники консультаційного процесу зійшлися на думці про доцільність обговорення проблеми.

9. Предметом аналізу в цьому Консультаційному документі стали результати цієї широкої консультації. Реагування на цей Консультаційний документ допоможе в практичній діяльності. Зрозуміло, що подальше обговорення та обмін кращим досвідом знадобиться державам-членам та іншим ключовим учасникам.

10. Деякі питання можуть потребувати технічного вирішення; окремі можуть бути пов'язані з покращенням адміністративних процедур; ще інші вимагатимуть політичного розв'язання. Залежно від результатів громадського консультаційного процесу пропозиції для дії могла б сформулювати Комісія, щоб покращити ситуацію на Європейському рівні в специфічних сферах. Такі пропозиції будуть, звичайно, враховані, якщо вони узгоджуватимуться з принципами додатковості та пропорційності. Тип і характер будь-якого реагування повинен обмежуватися тією мірою, що необхідна для досягнення цілей Договорів ЄС.

11. Нічого з цього Консультаційного документа, а також подальшої дії, яка може наслідувати, не повинно розглядати як спробу піддати сумніву національні правила щодо володіння власністю чи роль будь-якого державного органу в державах-членах.

Усі зацікавлені сторони як із державного, так і приватного секторів просимо висловити своє бачення проблем, порушених у цьому документі. Комісія буде задоволена за відповідним запитом надати додаткову аналітичну інформацію про існуючу практику Комісії чи держав-членів щодо доступу до державної інформації. Відповіді, коментарі та питання слід надіслати до 1-го червня 1999 року за такою адресою:

European Commission
Attn. Mr. Huber
Head of Unit DG XIII/E-1
Batiment EUROFORUM
Office 1174
Rue Alcide de Gasperi
L-2920 Luxembourg
E-mail address: pubinfo@cec.be

Паперові копії усіх пропозицій будуть загальнодоступними після завершення консультацій, якщо тільки не будуть надані під зобов'язання конфіденційності.

Веб-сайт буде відкритий для розміщення як цього Консультаційного документа, так й пропозицій до нього за адресою: <http://www.echo.lu/legal/en/access.html>

Розділ І:

Чому інформація державного сектора є ключовим джерелом для Європи ?

І. 1. Важливість доступу для громадян Європи

Зазнаючи перевагу прав громадян Європи

12. Договір ЄС надає низьку фундаментальних свобод громадянам ЄС. Проте отримання цих свобод може наражатися **на значні практичні труднощі**. Вони пов'язані, головним чином, **із браком прозорості для громадян, роботодавців та державного управління на всіх рівнях**⁵.

13. У багатьох випадках інформація може бути поширена через різні бази даних або інформаційні пункти місцевих адміністрацій. Більша прозорість інформації державного сектора може зміцнити права, надані Договором ЄС, покращивши практичні умови для їх застосування.

14. Існування в Європі різних мов продовжуватиме зашкоджувати певною мірою загальноєвропейському доступу до інформації державного сектора. Проте забезпечення багатомовною інформацією могло б покращуватись, зокрема, через використання ІКТ⁶.

15. Доступ до інформації державного сектора **важливий для мобільності** як робітників, так і студентів та пенсіонерів у межах Євросоюзу. Краще знання можливостей, обставин і процедур у країнах Європи може допомогти їм зробити більш інформований вибір щодо пересування та скористатися правом переїхати до іншої Європейської країни.

16. Наступний приклад показує, що на Європейському рівні робляться зусилля щодо покращення інформаційних потоків, а отже, посилення перспектив мобільності для індивідуальних **працівників** у межах Європейського Союзу.

Європейська комісія разом із державами-членами створила програму мережі EURES з підтримки взаємного обміну даними в Євросоюзі між адміністративними органами (IDA). Метою цієї мережі є зв'язок баз даних про робочі вакансії у кожній Європейській країні із загальноєвропейською мережею. Ця система не лише забезпечує ознайомлення шукачів роботи з пропозиціями стосовно робочих місць, а й іншою відповідною інформацією, яка буде потрібна їм для роботи в іншій Європейській країні. В той же час вона дає роботодавцям шанс знайти у межах Європи висококваліфіковані кадри <<http://europa.eu.int/jobs/eures>>

17. Доступ до інформації державного сектора пов'язаний з питаннями мобільності. Він також може стати перешкодою на шляху громадян до переваг об'єднаного ринку. Брак інформації про адміністративні процедури чи ціни, якість, умови безпеки продукції є одним із бар'єрів, які утримують споживачів від купівлі продуктів та користування послугами інших держав-членів. Дуже важко, наприклад, отримати інформацію про імпортування правосторонніх транспортних за-

⁵ Дивиться, наприклад, дані Спільного ринку за травень 1998 р., с. 14.

⁶ Діяльність щодо розробки технологічного забезпечення багатомовності у рамках програми IV та V для R&D забезпечує технологічний аспект цього питання. R&D дії доповнюються ринковою програмою MLIS: багатомовною програмою для забезпечення мовного розмаїття Співтовариства в інформаційному суспільстві, О.Ж. № Л306, 28.11.1996., с. 40.

собів (або лівосторонніх, відповідно) з Британських островів на континент і навпаки⁷. Інший приклад стосується сплати податків: платники податків вважають, що отримати повну інформацію про сплату податків на міжнародному рівні вкрай складно⁸.

18. На Європейській раді в Кардіфі була запроваджена програма під назвою "Діалог з громадянами та бізнесом". Ця програма співдружності є провадженням Першої ініціативи громадян. Вона адресована громадянам та бізнесу з метою забезпечення більшої обізнаності з можливостями, що пропонує спільний ринок. Кращий доступ до інформації державного сектора надзвичайно важливий у цьому відношенні.

Участь в Європейському інтеграційному процесі

19. "Громадянська Європа" постане лише в разі, якщо громадяни ефективно братимуть участь у розбудові Європейського Союзу. Така участь передбачає, що вони будуть добре інформованими з питань, які стосуються функціонування ЄС та його діяльності. Доступ до інформації як на Європейському, так і національному рівні великою мірою сприятиме цьому.

На останніх виборах до Європейського парламенту брак інформації про нові виборчі права Європейських громадян мав негативні наслідки: участь не-національних виборців у їх державі-члені проживання була відносно низькою, а тому лише один не-національний кандидат (жінка) була обрана у державі-члені за місцем її проживання⁹.

20. Дійсно, адекватний доступ до інформації про Європейський Союз та в ньому, може мати позитивний вплив на Європейський інтеграційний процес. Висновок Європейської Ради в Кардіфі ще раз підкреслив важливість потреби наблизити Європейський Союз до громадян, зробивши його більш прозорим та ближчим у повсякденному житті через зобов'язання Європейського Союзу надати якомога більший доступ до інформації про його діяльність¹⁰. Це спільна турбота ЄС та держав-членів, оскільки значна частина інформації, пов'язаної з діяльністю Євросоюзу, фактично утримується на національному рівні. Тому важливо, щоб громадяни Європи мали право доступу не лише до документів, утримуваних інституціями, а й тих, що стосуються Євросоюзу у найширшому розумінні, які наявні у державах-членах.

21. Щоб посилити прозорість діяльності ЄС для європейських громадян, Амстердамський Договір твердо проголосив на їх праві доступу до документів Євро-

⁷ "Слухаючи громадян. Труднощі, на які наражаються громадяни при реалізації своїх прав всередині об'єднаного європейського ринку".

⁸ Теж саме. Ця доповідь містить більше прикладів, коли відсутність інформації наражає громадян на труднощі при реалізації своїх прав всередині об'єднаного європейського ринку.

⁹ Дивись Другу доповідь Європейської Комісії з Європейського громадянства, COM/97/230 final.

¹⁰ Підсумок Ради в Кардіфі, 15-16 червня 1998 р.

пейського Парламенту, Ради та Комісії згідно з Договором ЄС¹¹. Положення особливо важливі для підтримки демократичних процесів та поліпшення розуміння Європейської інтеграції. Вони є важливим кроком, бо значна кількість скарг, надісланих до Європейського Омбудсмана, торкається прозорості та доступу до інформації.

22. Інституції ЄС проводять **активну політику в сфері поширення інформації** про його діяльність та з питань, що належать до їх компетенції. Додаток 2 подає огляд ініціатив у цій сфері. Вебсайт Eur-Lex є одним із таких прикладів.

Eur-Lex, наприклад, безплатно розміщує Офіційний журнал через 45-днів після публікації, із Договорами, чинним законодавством та судовими прецедентами. Матеріали, що подаються 11-а мовами, обновляються щодня останніми виданнями Офіційного журналу. Вони доступні в Інтернеті через кілька годин після появи паперової версії.

<http://europe.eu.int/eur-lex>

23. Незважаючи на ці зусилля, багато європейських громадян хотіли б мати більше інформації про ЄС. Інтерес до видань, пов'язаних з ЄС, зростає, оскільки це впливає на життя громадян.

68% опитаних осіб потребують або хотіли б мати більше інформації про ЄС. Європейці хочуть знати, зокрема, більше про їх права як громадян Союзу (49%), про спільну валюту (45%), про робочі місця (42%) - питання, що є пріоритетними для Європейського Союзу.

Джерело: Euro barometer № 49, вересень 1998.

24. Іншим аспектом "Громадянської Європи" є кращий доступ до інформації про інші держави-члени. Це розширюватиме знання громадян про інші європейські держави, які, в свою чергу, можуть проявляти більший інтерес до європейського інтеграційного процесу. У зв'язку з цим органи державного сектора у різних державах-членах могли б готувати інформацію, яка становила б інтерес для не-націоналів і була б доступною для них.

¹¹ Нова стаття 191а Договору ЄС проголошує:

"1. Кожний громадянин Союзу, а також будь-яка фізична чи юридична особа, що має місце знаходження чи зареєстрований офіс в країні-члені, повинні мати доступ до документів Європейського Парламенту, Ради і Комісії відповідно до принципів і на умовах, визначених параграфами 2 і 3.

2. Загальні принципи і рамки з підстав державних і приватних інтересів, що стосуються права на доступ, повинні бути визначені Радою з дотриманням процедури зазначеної в статті 189б впродовж двох років з часу вступу в силу Амстердамського Договору.

3. Кожна з вищезгаданих інституцій повинна розробити в своїх власних процедурних правилах спеціальні положення стосовно доступу до своїх документів".

Декларація №17, що додається до Маастрихтського Договору вже підготувала підґрунтя для такого розвитку.

1.2. Інформація державного сектора: можливості для економічного зростання й отримання роботи

Чому доступ до державної інформації важливий для бізнесу ?

25. Доступ до інформації державного сектора у різних країнах-членах - це здатність скористатися існуючими можливостями в усіх видах бізнесу в більше, ніж в одній країні.

26. Інформація, потрібна для бізнесу, має передусім адміністративну природу. Сьогодні й досі важко отримати повну картину про права, обов'язки та процедури, які дозволяють компаніям працювати без складностей в інших європейських країнах.

58 % компаній вважають, що доступ до інформації надасть їм можливість розширити їх діяльність у Європейському Союзі. Наприклад, 66 % фірм засвідчили потребу в точній інформації про адміністративні процедури. 25 % компаній переконані, що переважна більшість перешкод у торгівлі та бізнесі виникають через брак інформації про правила ЄС.

Джерело: Single Market Scoreboard, October 1998

27. Брак адміністративної інформації особливо шкідливий для малого та середнього бізнесу, який не має засобів знаходити частини розрізненої інформації.

28. Інформація неадміністративного характеру може бути надзвичайно важливою для прийняття фірмами рішень. Статистична, фінансова та географічна інформація є тим самим прикладом. Вона відіграє головну роль у бізнесі усіх векторів діяльності, особливо при визначенні стратегії, прийнятті рішень стосовно маркетингу, планів щодо експорту чи інвестицій. Швидкий і легкий доступ до такої інформації допомагає бізнесу робити інформований вибір. Брак інформації може спричинити затягування з прийняттям рішень стосовно транспортних операцій.

29. Відповідна бізнесова інформація по всій Європі, на зразок зібраної Торговою Палатою, надається не так швидко. На європейському рівні вже є ініціатива покращити ситуацію в цій сфері (дивись вставку нижче).

Проект EBR II

Проект реєстрації Європейського бізнесу було прийнято через відсутність повністю інтегрованої інформаційної служби про європейські компанії, яка загрожувала ефективній діяльності Єдиного Європейського ринку.

Мета проекту - забезпечити базовою інформацією про всі компанії Європи без будь-яких перешкод, спричинених різними технологіями, мовами реєстраційними системами, мережами тощо.

EBR засноване програмою EU's Telematics Applications (TAP), став повністю дієздатним в грудні 1998 році і зараз забезпечує електронний доступ до даних бізнесу 10 Європейських держав-членів ЄС та Норвегії. <http://www.ebr.org/>

30. Також статистична інформація про Європейські ринки та економічні тенденції у багатьох випадках не є вчасно доступною. Але ця проблема пов'язана швидше із збиранням національних статистичних даних (відмінностями в національних методологіях, відсутністю зв'язку з Евростатом, якістю показників тощо), аніж питаннями доступу до неї.

31. Відсутність доступної інформації державного сектора може **створити конкурентні незручності** для зарубіжних фірм порівняно з місцевими, які вже набули досвіду в місцевій ситуації. Це стосується страхування послуг, що великою мірою залежить від специфіки місцевої інформації про ризики тощо.

32. Відсутність також негативно впливає на компанії, які за своєю природою є інтернаціональними. Приклад - Міжнародні транспортні компанії, які пропонують свої послуги по всій Європі. Точна місцева інформація - географічна, про рух транспорту, погоду тощо - важлива для щоденної діяльності.

33. Як адміністративна, так і неадміністративна інформація також потрібна для **державних закупівель**¹². Прозорість дій уряду в цій сфері є передумовою створення реального внутрішнього ринку. Доступ до інформації про місцеву ситуацію необхідний для того, щоб правила працювали ефективно, щоб оптимізувалися сприятливі умови для всіх зацікавлених фірм. Оскільки така інформація не завжди прозора, то державні закупівлі часто на практиці залишаються під національним впливом всупереч законодавству ЄС.

34. Іншим прикладом, коли відсутність прозорості інформації призводить до негативних результатів на європейському рівні, є патентна інформація. Європейське патентне бюро передбачає щороку видатки більше 18 мільярдів Євро на дослідження, яке було зроблене раніше. Краща доступність до інформації про стан наукових досліджень може зменшити цей обсяг.

Esp@cenet

Разом із державами-членами Європейської патентної організації та Європейською комісією Європейське патентне бюро запровадило нову послугу, яка називається Esp@cenet, доступну через Інтернет. Головна мета цієї нової послуги - забезпечити користувачів головним (readily) доступним джерелом безкоштовної патентної інформації (більше 30 млн. патентних документів). В її цілі входить також покращення обізнаності на національному та міжнародному рівні, зокрема, з малими та середніми підприємствами, - з інформацією, яка суспільно доступна. <http://www.european-patent-office.org/>

35. Висновок, що доступ до даних державного сектора потрібен бізнесу всієї Європи, підтверджується в останньому звіті "Керуючи змінами" групи високого рівня з економічного та соціального використання промислових змін¹³. В ньому підкреслюється нагальна потреба посилити конкурентоспроможність завдяки відкриттю європейського ринку телекомунікацій та послуг даних, а також розширити свободу доступу до урядових та інших державних даних.

¹² Спеціальний галузевий огляд з питань державних закупівель за листопад 1997 року вказує про важливість доступу до такої інформації. Дивись доповідь Європейської Комісії на веб-сайті DG XV за адресою: <http://europa.eu.int/comm/dg15/en/publproc/>.

¹³ "Керуючи змінами", Висока група з економічних і соціальних наслідків індустріальних змін, фінальний звіт, листопад 1998р. Спеціальна Європейська Рада в Люксембурзі (21-22 листопада 1997р.) запросила цю групу проаналізувати індустріальні зміни в ЄС та оглянути шляхи прогнозування та реагування на зміни та їх економічні і соціальні наслідки.

Інформація державного сектора:

потенціал для подальшого дослідження й використання

36. Державний сектор за своєю природою та розміром, а також розмахом діяльності представляє собою найбільше єдине змістове джерело інформації для створення ще більш цінного інформаційного змісту та послуг. Дослідження показали, що обсяг комерційних інформаційних послуг на інформаційному ринку ЄС складається з послуг у сферах, важливі джерела якого утримуються державним сектором.

37. Рисунок 2 переконливо показує, що інформація державного сектора є **ключовим ресурсом дуже великої частини інформаційних послуг** як продукту діяльності (урядової/політичної інформації та правової) або суттєвої сировинної бази (інформації про профіль компанії, патентної інформації, наукової, технічної, медичної - інформації STM тощо).

38. Інформація державного сектора, отже, є **первинним інформаційним змістом (контентом)**, важливим для інформаційної індустрії, а також ключовим чинником, що уможливорює використання електронної комерції¹⁴.

39. Індустрія інформаційного змісту (контенту) зростає із вражаючою швидкістю - близько чотирьох мільйонів людей працюють у змістовому секторі в Європі¹⁵. Таке зростання значною мірою завдячуватиме середньому і малому бізнесу, що прагне скористатися потенціалом збагачення інформації додатковою вартістю. Поява й розвиток цих високо динамічних компаній заслуговує на підтримку, оскільки вони є **дуже важливими у створенні нових робочих місць у 21-у столітті**.

40. Європейська інформаційна індустрія виборює своє місце на світовому ринку. На підготовчому етапі, внаслідок якого з'явився цей Консультаційний документ, представники Європейської інформаційної індустрії чітко й неодноразово висловлювали свою стурбованість **конкурентними незручностями Європейських** видавців порівняно з їх іноземними колегами.

41. Створення кращих можливостей для використання інформації державного сектора могли б частково розрядити ситуацію й провести до появи нових робочих місць. У Сполучених Штатах сприятливі умови для такого використання вже додали розвитку інформаційній промисловості.

42. **Навряд чи існують у Європі якісь правила щодо умов використання інформації державного сектора приватним сектором.** Положення про співвідношення суспільного й приватного секторів на інформаційному ринку були опубліковані Комісією в 1989 році. Подібні положення були запропоновані Департаментом торгівлі та промисловості Об'єднаного Королівства в 1985 році. У 1994 році побачив світ циркуляр прем'єр-міністра Франції, а в 1997 році Меморандум розуміння був прийнятий урядом Голландії.

43. Хоча це гарні ініціативи, все ж чітких і послідовних принципів у межах Європи немає. **Відсутність чітких і послідовних принципів** означає, що Європейська індустрія опинилася у стані конкурентних незручностей порівняно з американською. У деяких випадках це спричинилося до того, що провідні європейські компанії інвестують у продукцію, ґрунтовану на інформації американського державного сектора.

¹⁴ Для подальшого аналізу поточних тенденцій та критичної ролі змісту (контенту) та індустрії змісту в мережній економіці, дивись дослідження CONDINET (CONTENT and Commerce Driven Strategies in Global NETWORKS), жовтень 1998р., замовлене Європейською Комісією та проведене Gemini Consulting, на <http://www2.echo.lu/condrinet/>.

¹⁵ Європейська ІТ обсерваторія, 1998, Змістовні дані (контент) включають медіа, видавничу справу, маркетинг і рекламний сектор.

Британсько/Голландська Reed Elsevier plc група придбала основану в США компанію LEXIS-NEXIS, провідного постачальника інформаційних послуг онлайн та управлінських розробок для різних фахівців (1,4 мільярди документів у більше, ніж 8,692 базах даних, 1,5 млн. передплатників, 1200 працівників з усього світу). Вони одні з тих, хто спеціалізується в правовій інформації.

44. Пілотні проекти в межах Європейської програми INFO2000¹⁶ показали, що приватні партнери зацікавлені в транскордонній співпраці з державними органами при використанні інформації державного сектора і що існує реальний потенціал, який має бути вивчений у майбутньому і використаний на Європейському рівні.

Європейський потенціал, як показано INFO 2000, чекає свого використання. У 1998 році у рамках програми INFO 2000 Європейська Комісія звернулася з проханням подавати пропозиції щодо спільних (за коштами) пілотних чи дослідницьких проектів. Мета такого звернення полягала в тому, щоб зробити інформаційні джерела державного сектора більш доступними в готовому вигляді для використання в європейських мультимедійних контент-послугах. Всього було отримано 141 пропозицію. Загальна вартість запропонованих проектів склала 109,7 млн. еку, а загальноєвропейський внесок, що вимагався заявниками у пропозиціях, сягнув 50,6 млн. еку. Тим самим відбувся перебір проектних заявок щодо фінансування видатків у 7 разів, виходячи із запропонованих бюджетних ресурсів у 7 млн. еку.

45. У деяких випадках комерційне повторне використання інформації державного сектора може викликати питання про **розподіл ролей різних учасників**. Оскільки інтереси приватного сектора проникають на ринок державної інформації, то захищати **доступ для всіх** громадян стане важче. Водночас якщо державний сектор додає вартості своїй же інформації, запускаючи комерційні інформаційні продукти на сучасний приватний ринок інформації, то з'являється проблема **чесних конкурентних умов**.

46. Цим проблемам та можливим перешкодам на Європейському рівні при використанні інформації державного сектора присвячений розділ III.

¹⁶ INFO2000 програма (рішення Ради від 20 травня 1996р., О.Ж. №Л129, 30.05.1996р., с.24)

Розділ II:

Інформаційне суспільство та державний сектор

47. Дискусію про інформацію державного сектора слід розглянути у контексті зародження інформаційного суспільства. Нові інформаційні та комунікаційні технології швидко змінюють спосіб роботи установ державного сектора, а тому дебати з приводу інформації державного сектора є актуальними і досить важливими.

II. 1. Електронний Уряд

48. Поява інформаційного суспільства, викликана зростаючим використанням інформації та комунікаційних технологій, все більше впливає на державний сектор. Адміністрації наслідують приклади приватного сектора і використовують потужний потенціал цих технологій, щоб покращити свою ефективність. Цей розвиток часто називають "Електронним Урядом", яке стосується як внутрішнього, так і зовнішнього застосування інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ) у державному секторі.

49. Важливість цього розвитку все більше визнається у багатьох країнах світу. В Європі були проведені експерименти на всіх рівнях урядування - місцевому, регіональному, національному та Європейському, - щоб покращити надання таких державних послуг, яких потребують, та поширити їх дію у зовнішньому світі.

50. Справді, використання інформаційних та комунікаційних технологій не лише врівноважують внутрішньодержавне управління, але й підтримує зв'язок між різними адміністраціями у справі взаємодії з громадянами та бізнесом. Одним із ключових елементів "Електронного Уряду" є наближення органів державного сектора до громадян та бізнесу і надання кращих послуг державним сектором. На європейському рівні досягненню прогресу в цій царині сприяють програми на зразок ІДА та дії в рамках програми V for RdD для адміністрацій.

51. Послуги електронного управління в цілому поділяються відповідно до трьох головних функцій, які вони виконують:

Інформаційні послуги: знаходити на вимогу оброблену і класифіковану інформацію (також на веб-сайтах).

Комунікаційні послуги: взаємодіями з окремими особами (приватними чи корпоративними) або групами людей (також через е-пошту чи дискусійну фору).

Послуги трансакцій: отримувати продукцію чи послуги он-лайн чи надавати дані (наприклад, урядові форми, голосування).

Таблиця 1 подає перелік можливих послуг та сфер їх застосування

	Інформаційні послуги	Комунікаційні послуги	Послуги трансакції
Повсякденне життя	Інформація про роботу, житло, освіту, здоров'я, культуру, транспорт, довкілля тощо.	Дискусія для зайнятих питаннями повсякденного життя	Резервація квитків, реєстрація на курси
Віддалене адміністрування	Довідник державних служб Посібник із адміністративних процедур Державні реєстри та банки даних	Контакт через е-пошту зі службовцями	Електронне представлення форм
Участь у політиці	Закони, парламентські документи, політичні програми, консультаційні документи	Дискусій для тих, хто цікавиться політичними питаннями	Референдуми, вибори, з'ясування громадської думки, опитування, петиції

Джерело: Інститут оцінки технології, Австрійська академія наук та Центр соціальних інновацій, підготовчі матеріали конференції "Інформаційне суспільство. Наближення адміністрації до громадян", листопад 1998 р. (організованої Центром соціальних інновацій за дорученням Форуму інформаційного суспільства /Робоча група 5/ Державне управління).

52. Трансакційні послуги - це майбутнє електронного управління, оскільки форми відіграють ключову роль в адміністративних процесах. В останньому дослідженні German Delphi зазначається, що трансакційні послуги, на думку опитаних експертів, стануть реальністю у наступному десятиріччі. Але в Сполучених Штатах зараз уже 40 % усіх форм державного управління подаються електронними засобами. Такий спосіб взаємодії з урядом може значно знизити адміністративний бар'єр для громадян та бізнесу.

TESS - проект (Telematics for Social Security), заснований згідно з програмою ІДА, ставить за мету спрощення й прискорення адміністративних процедур, щоб забезпечити доступ громадян до своїх послуг соціального забезпечення. Мета полягає в тому, щоб замінити паперові форми інформаційного забезпечення електронними. Сьогодні TESS спрямований на дві основні сфери: пенсії людям літнього віку (гарантувати, щоб робітники - мігранти отримували відповідні пенсії) та сприяти компенсаціям витрат, понесених при захворюваннях (у разі, якщо в державі-члені більш прогресивна форма виплат, порівняно з державою, де людина була застрахована).

53. Реорганізація державних послуг може вимагати значних витрат з боку урядових органів на всіх рівнях, а також змін у культурі. Проте результати варті цього. "Електронний Уряд" веде до кращого надання державних послуг, які є ближчими до потреб громадян.

54. Євросоюз і сам докладає чимало зусиль на реорганізацію, щоб використати можливості, які надає "електронне управління". Взаємодія з громадянами, використання й обробка інформації матимуть все більш "електронний" характер. Один приклад: перш ніж Комісія зможе розглянути пропозиції електронного проекту у межах П'ятої програми досліджень і розвитку, законодавчі перешкоди на всіх рівнях ЄС мають бути розв'язані, що повернути ці трансакції на реальність.

55. Одним із аспектів Електронного Уряду, про який часто забувають, є його потенційний **вплив на інформаційний ринок**. Запровадивши нові технології та інноваційні концепції, органи усіх рівнів урядування можуть виконувати роль **провідника інформаційного суспільства**. Доповідь про можливість появи нових робочих місць в інформаційному суспільстві¹⁷, представлена Віденській Європейській Раді у грудні 1998 року, ще раз наголосила на цій ролі урядів. Їх приклад переконує громадян і бізнес у доцільності приймати нові технології й заохочувати індустрію ІКТ розробляти для цього нові шляхи.

¹⁷ "Можливості працевлаштування в Інформаційному Суспільстві: використовуючи потенціал інформаційної революції" COM (1998) 590 final

II. 2. Електронний Уряд й інформація державного сектора

56. Використання нових технологій може значно **збільшити ефективність збирання інформації**. Воно дає державним органам можливість ділитися наявною інформацією, якщо це узгоджується з правилами захисту інформації, щоб уникнути дублювання при збиранні громадянами та бізнесом. Це може поспішно скоротити адміністративні перешкоди для громадян та бізнесу, і особливо малого і середнього.

57. В той же час можливість ділитися інформацією веде до кращої інформованості державних органів, що мають доступ до всіх даних, пов'язаних з їх функціонуванням. У контексті ЄС держави-члени все більше обмінюються інформацією щодо митних зборів, сільського господарства, довкілля, здоров'я, статистики тощо.

58. Електронна революція має також важливий вплив на **доступність та поширення інформації**. Інтернет має величезний потенціал як платформа, на якій громадяни й бізнес можуть легко знайти інформацію державного сектора. Всі держави-члени ЄС зацікавлені в цьому потенціалі.

59. Інституції ЄС все більше використовують можливості, надані Інтернетом, в їх політиці поширення інформації. Вони підтримують "сім'ю" веб-сайтів, які пропонують великий обсяг інформації про ЄС та його діяльність.

60. Усе більше людей звертаються до цих веб-сайтів, як засвідчує наступний приклад: у вересні 1998 року майже 7 млн. документів Комісії були переглянуті в електронній формі, вдвічі більше, ніж у вересні 1997 року.

61. Нові технології дозволять надавати інформацію й послуги в більш **інтегрованій формі**. Така інтегрованість особливо бажана, якщо специфічною інформацією мають користуватися різні адміністративні органи. Це має назву "one stop servise" (дістати послугу за один раз), або "one stop shopping" ("скупитися в одному місці"). Веб-сайт europa.eu.int становить єдину точку доступу до інформації про всі інституції ЄС.

62. Переведення в цифрову форму інформації державного сектора створює можливості не лише для доступу, а й **для її використання**. Кращий доступ до інформації разом із цифровим форматом полегшує поєднання даних із різних джерел. Це уможливорює створення нової інформаційної продукції, що використовує інформацію державного сектора в якості сировини.

63. Переведення в цифрову форму висвітлює й окреслює відмінності в доступі та використанні інформації державного сектора, характерні для різних органів державного сектора в Європі. Ці відмінності створюють перешкоди до повного використання можливостей, що надаються новими технологіями. Необхідність обговорення проблем інформації державного сектора на Європейському рівні стає все більш нагальною.

II. 3. Електронний доступ для всіх?

64. Наше суспільство рухається в напрямку створення ситуації, коли кожен матиме доступ до новітніх електронних засобів. Поширення Інтернету відбувається швидше, ніж інших інформаційних засобів на зразок телефону чи телебачення на початку минулого століття. Проте мусить пройти певний час, **перш ніж буде реалізований загальний доступ**.

65. Поширення інформації державного сектора в Інтернеті не передбачає, що всі громадяни автоматично матимуть рівний доступ до неї. Відчутні відмінності існують у доступі до засобів інформаційного суспільства (комп'ютери / модеми тощо) та спроможності користуватися ними. У зв'язку з цим у Доповіді про можли-

вості працевлаштування в інформаційному суспільстві¹⁸ наголошується, що доступ до таких засобів та навички користуватися ними є передумовою для створення робочих місць, а тому вимагають першочергової уваги.

66. Зазначене підкреслює потребу **інвестування в інфраструктури**, які забезпечують доступ для всіх до електронних мереж. Для виконання цієї суспільної ролі особливо підходять бібліотеки, але варто шукати й інші можливості.

Infocid

У Португалії мережа "Інтернет-кіосків" запроваджена по всій країні, щоб надати громадянам доступ до Інтернету, особливо до інформації державного сектора. Ця глобальна інтегрована мультимедійна система Infocid забезпечує доступ до урядової інформації широкого спектру - щодо працевлаштування, навчання, освіти, права і судів, помешкань тощо.

<http://www.infocid.pt/>

67. Окрім того, цей пункт підкреслює важливість **інвестування у навчання й вироблення навичок інформаційних та комунікаційних технологій**. Брак інвестицій здатен призвести до соціального розриву між людьми, які можуть і які не можуть користуватися новими інформаційними засобами. Кілька проектів на європейському рівні вже створено, щоб вирішити цю проблему в самій її основі.

EUN - Європейська шкільна мережа

Мета цього проекту, створеного дослідницькою групою "Освітні мультимедіа" й координованого програмою SOCRATES, є заснування європейської шкільної інформаційної мережі як мультимедійної та комунікаційної платформи для обслуговування шкіл у Європі та взаємодії на Європейському рівні між освітніми закладами, університетами та індустрією у справі розвитку ІКТ в школах стосовно змісту, педагогічних методів та технології.

<http://www.eun.org/>

68. Покращенні навички у подальшому приведуть до кращого використання інформації державного сектора. Більш інформовані, обізнані в комп'ютерній грамоті громадяни та бізнес будуть вимагати все більше інформації до того ж кращої якості, вимагаючи від державного сектора забезпечення кращими інформаційними послугами, а від інформаційної індустрії створення інформаційної продукції та послуг з більшою доданою вартістю.

¹⁸ "Можливості працевлаштування в Інформаційному Суспільстві: використовуючи потенціал інформаційної революції" COM (1998) 590 final

Розділ III: Питання, пов'язані з доступом та використанням інформації державного сектора

69. Доступ до інформації державного сектора, як і комерційне використання цієї інформації, пов'язаний із цілою низкою проблем, які вимагають уважного розгляду. Вони починаються з визначення інформації державного сектора й кінчаються питаннями, пов'язаними з приватністю та відповідальністю.

70. Питання, які порушуються в кожному з підрозділів, носять рекомендаційний характер. Читачів запрошують підійти до них відкрито й по-новому при розгляді всіх обговорюваних тут сфер, а також інших доречних, на їх думку, питань.

III. 1. Визначення

Інформація державного сектора

71. Визначення інформації державного сектора важливе, тому що воно допоможе окреслити обсяг відповідей на цей Консультаційний документ та ті, що посліdkують за ним.

72. Визначення поняття "**державний сектор**" кожна держава-член робить по-різному. У законах та дискусіях про доступ до інформації державного сектора, схоже, намітилися три можливі підходи:

- **функціональний підхід**, згідно з яким державний сектор включає органи державної влади чи органи з функціями надання державних послуг¹⁹;
- **юридично/інституційний підхід**: лише органи, які однозначно перераховані у відповідних законах, мають характер належності до державного сектора;
- **фінансовий підхід**: державний сектор включає всі органи, що головним чином, фінансуються із державних фінансів (тобто, не діють за звичними ринковими правилами).

Який би методологічний підхід не був вибраний, інформація державних органів різних рівнів урядування - центральних, регіональних чи місцевих - має враховуватися.

В усіх випадках компанії державної власності, що працюють за ринковими умовами й підпорядковуються законам приватного й комерційного права, не підпадають під жодне з цих визначень.

Типи інформації державного сектора

73. Інформація державного сектора може бути класифікована за кількома аспектами. Перший полягає у її поділі на **адміністративну** й **неадміністративну**. Перша категорія стосується функцій уряду та самої адміністрації, а друга - інформації про зовнішній світ, яка збирається при виконанні державних завдань (географічна інформація, інформація про бізнес, про R&D тощо).

74. У межах адміністративної інформації подальший розподіл стосується розрізнення інформації, що є **визначальною для функціонування демократії**

¹⁹ Директива 90/313/ЕЕС щодо вільного доступу до інформації про довкілля виключає з визначення публічного сектора органи, що діють з судовою чи законотворчою функцією. Вона передбачає, що національні, регіональні чи місцеві держані органи, до повноважень яких відносяться питання довкілля, чи які володіють інформацією про стан довкілля, повинні подавати цю інформацію на вимогу будь-якої фізичної чи юридичної особи без обмежень чи має ця особа в цьому будь-який юридичний інтерес. Враховуючи те, що її метою є просування захисту довкілля, комерційні питання не розглядаються. Спеціальні положення цієї Директиви згадуються у відповідному підрозділі Частини II. Будь-які заходи, що посліdkують з цього Консультаційного документа жодним чином не вплинуть на доступ до інформації, який регулюється цією Директивою, яка можливо буде переглянута у 1999 році, ні на будь-які інші відповідні положення.

(на зразок законів, судових справ, парламентської інформації) та інформації, що не має такого **фундаментального значення**.

75. Інший можливий поділ: інформація **для широкого загалу** (подібно парламентській) та для досить обмеженого кола **осіб, що мають безпосередній інтерес**.

76. З точки зору ринкової перспективи інформацію можна поділити відповідно до її (потенційної) **економічної цінності**. Слід визначити, що й адміністративна, й неадміністративна інформація можуть мати значну ринкову цінність.

77. Зазначене розрізнення може позначитися на різному ставленні до таких типів інформації: воно може виявлятися в таких питаннях, як ціноутворення та авторське право й торкатися таких делікатних проблем, як захист даних.

Питання 1:

- Яке визначення "державного сектора" є найбільш прийнятним, на вашу думку?
- Які категорії інформації державного сектора слід обговорити ?

III. 2. Умови доступу до інформації державного сектора

78. Існування права доступу не означає автоматичного, необмеженого й необумовленого доступу до інформації державного сектора. У цьому зв'язку різні держави-члени та ЄС застосовують різні правила і мають різну практику.

79. Із різними умовами доступу виникає кілька питань як до **громадян**, так і **бізнесу**. Бажано ознайомитися з точками зору щодо перспектив обох категорій.

Наявність інтересу

80. Переважна більшість національних законів не вимагає, щоб особа чи компанія мала якийсь особливий інтерес як умову доступу до інформації державного сектора. Але оскільки в окремих випадках він може бути, то питання заслуговує на обговорення.

Винятки з права на доступ

81. Усі національні регуляторні документи передбачають винятки з права на доступ. Ці винятки можна умовно поділити на чотири категорії:

- винятки в інтересах держави, що, зокрема, стосуються національної безпеки, громадського порядку, економічних інтересів, міжнародних відносин, законодавчих процедур тощо, що у більшості відноситься до компетенції країн-членів;
- винятки в інтересах третіх сторін, наприклад, стосовно приватності, інтелектуальної власності, комерційних таємниць, судових процедур тощо;
- винятки з метою захисту процесу прийняття рішень, наприклад, підготовчі засоби чи "внутрішнє використання" інформації тощо;
- винятки, спрямовані на уникнення нераціональних витрат, наприклад, інформація вже опублікована або надзвичайні запити.

Директива 90/313/ЕЕС подає перелік можливих винятків, який охоплює всі наведені вище аспекти²⁰.

²⁰ Дивись посилання 19, с. 11.

82. Винятки та їх інтерпретації дещо розрізняються у державах-членах. Деякі аналітики вважають, що це може стати на заваді доступу компаній та громадян до інформації, яку вони потребують на загальноєвропейській основі.

Час, кількість, формат

83. Поява нових технологій та прискорених, швидкісних мереж роблять питання часу, кількості та формату інформації менш актуальними. Якщо інформація надається через електронну мережу негайно, громадяни можуть отримувати те, що їм потрібно, коли і де їм це потрібно.

84. Але оскільки не вся інформація державного сектора буде надаватися в електронному форматі в недалекому майбутньому, то залишається питання, як швидко органи влади повинні реагувати на запити і як багато інформації надавати. Ці питання пов'язані з потребою уникнення безпідставних запитів та надмірного завантаження.

Час

85. Національні закони про доступ мають відмінності в термінах, встановлених для державного сектора, щоб відповіді на запит про доступ. Французьке право дає двомісячний термін, в той-час як шведське законодавство передбачає відповідь негайно. У деяких випадках немає жодних вказівок на час. Директива 90/313 ЕЕС визначає двомісячний термін.

Кількість та формат

86. Питання, чи повинні бути обмеження щодо кількості запитуваної інформації, більш складне. В принципі, певні кількісні обмеження мають встановлюватися, якщо інформація в ручному форматі вимагає значних зусиль для збирання.

Необхідність забезпечення доступу громадян до інформації за низькими цінами має бути збалансована уникненням надмірних перешкод у доступі до державних послуг. У випадках, коли інформація державного сектора надається й може бути отримана в електронному форматі, обмежити кількість інформації важче.

87. При виконанні своїх головних завдань державний сектор створює величезну кількість "сировинних" даних. Формат цієї інформації державного сектора часто може бути непривабливим та важким для доступу. Враховуючи це, багато органів державного сектора зацікавлені в переоформленні таких даних відповідно до потреб споживачів.

88. У зв'язку з цим виникає інше питання: право громадян мати доступ до "сировинних" даних та даних на проміжних рівнях, а не лише в їх остаточній обробленій формі.

Питання 2:

- Чи створюють різні умови доступу до інформації державного сектора в державах-членах перешкоди на європейському рівні ?
- Якщо так, що ви маєте на увазі: вимога інтересу, винятки, час, формати, кількість ?
- Які шляхи їх вирішення ?

III. 3. Практичні заходи з надання доступу

89. Громадяни, як і бізнес, повинні розглядатися як "клієнти" інформаційних послуг, які пропонуються державним сектором. Концепція "клієнта" передбачає врахування потреб громадян та бізнесу при створенні послуг і втілення "дружніх" до користувача механізмів пошуку.

90. Реєстри даних, наявних у державному секторі, досить численні.

Нещодавній підрахунок державних баз даних лише в Нідерландах показав, що вони сягнули 36 000²¹.

Щоб допомогти "інформаційним клієнтам" у пошуку в такій масі даних, можливо, необхідно створити мета-дані та покажчики. У зв'язку з цим виникають такі питання:

Питання 3:

Чи зможе створення Європейських мета-даних (інформації про наявну інформацію) допомогти громадянам Європи та бізнесу в пошуку (орієнтації) інформації державного сектора у всій Європі?

- Якщо так, як це найкраще реалізувати?
- Які категорії змісту повинні містити покажчики ресурсів інформації державного сектора?

III. 4. Питання про ціну

91. Ціни, як і цінові моделі, значною мірою різняться в окремих державах-членах та різних органах державного сектора однієї держави. Наприклад, рисунок 3 показує широкий діапазон цін, які має заплатити Dun&Bradstreet, постачальник бізнесової інформації, здійснюючи доступ до реєстраційних даних компаній та фінансової звітності по всій Європі.

Цінові моделі

Французький циркуляр 1994 року розрізняє ціни на збирання й створення інформації (які не треба сплачувати) та інші ціни, наприклад, друкування, оновлення, виправлення та передачу (які можуть бути оплачуваними). Він також встановлює типи інформації та види використання.

В Рекомендації Великої Британії 1985 року надається перевага ринковому підходу: "Оскільки існує визначений/встановлений ринок для вже готової урядової інформації, що продається, то департаменти повинні подбати про розумну ринкову ціну. У разі продажу інформації, яка раніше не використовувалася, мають укладатися контракти на основі оплати лише тієї частини додаткової вартості, що перевищує звичайні витрати на її створення для власних цілей державного органу".

У Рекомендаціях Європейської комісії із взаємодії 1989 року пропонується такий механізм розподілу цін: "Цінова політика може змінюватися залежно від характеру інформації. Ціна має встановлюватися такою, яка відображає вартість підготовки й передачі її до приватного сектора, але яка не обов'язково включає повну вартість створення адміністрацією. Ціна може бути знижена, якщо надання інформаційної послуги задовольнятиме в кінцевому результаті суспільні інтереси".

²¹ BDO Consultants, *Electronische bestanden van het bestuur*, 1998

Закон Сполучених Штатів дозволяє стягувати оплату за пошук, копіювання чи перегляд, але не за вартість додану державним сектором до "сировинних" даних. Державний сектор Сполучених Штатів розглядає додану вартість як засіб підвищення продуктивності, а не як засіб отримання прибутків.

92. І нарешті, сучасна тенденція зробити інформацію державного сектора все більш доступною, безкоштовною в Інтернеті може вплинути на ціни й цінові моделі.

93. Дослідження й обговорення показують, що подвійна мета інформаційної політики державного сектора - доступ та використання - вимагає цінової політики, яка повинна враховувати кілька моментів:

- прийнятний доступ для всіх;
- потенціал використання;
- чесна конкуренція (витлумачується в наступному параграфі).

94. Обговорення цінових умов є передусім важливим стосовно **доступу**. Державна інформація створюється на кошти платників податків. Тому може виникати питання: чи мають право державні організації вимагати плату за надання інформації? Стосовно цього можна сперечатися, бо, як правило, існує невелика частина населення, яка б хотіла використовувати певний інформаційний продукт державного сектора, але яка не повинна субсидіюватися рештою населення. І дійсно, за деяких обставин люди хочуть заплатити за надання інформаційних послуг.

95. Але ціни мають бути такими, що не зашкоджують доступу для всіх. У цьому зв'язку слід нагадати про ініціативу Франції визначати категорію інформації державного сектора з точки зору "важливості" для забезпечення демократичних прав громадян. У принципі, така інформація державного сектора повинна бути безкоштовною.

96. З погляду **використання** важливо, щоб зусилля державного сектора по наданню інформації доступної для комерційного використання, враховувалися й винагороджувалися. В той же час, якщо приватний сектор збирається створити конкурентноспроможну продукцію з інформації державного сектора, то "сировинні" матеріали мають надаватися їм за розумну плату.

97. Отже, встановлення й отримання плати є важливим питанням використання інформації державного сектора індустрією інформації. Від нього великою мірою залежить, чи зацікавиться остання інвестуванням у продукти та послуги з доданою вартістю, створені на основі інформації державного сектора. Американські компанії мають користь від того, що вони можуть безкоштовно отримувати інформацію державного сектора США.

Американська фірма програмного забезпечення збирається випустити програмний продукт, який дозволяє користувачам знаходити й ілюструвати точки на карті, інтегрувати карти в їх документи та подавати символи (тренди) їх бізнесу на карті. Мета полягає в тому, щоб полегшити користувачам бізнесу організувати використання карт для прийняття краще інформованих бізнесових рішень. На карті зазначено адреси більше 15 млн. вуличних сегментів території США та інших країн світу. Ціна продукту 109\$.

Для порівняння: німецька компанія mapinfo пропонує географічні дані лише однієї землі Німеччини за 9,728 німецьких марок + 16 % ПДВ.

Екологічна правозахисна група скаржилась на те, що Державна топографічна служба Великої Британії намагалася запросити ціну з організації більше 365,000GBR за цифрову топографічну карту країни.

Питання 4:

- які чинники зумовлюють різні ціни на доступ та використання інформації державного сектора ?
- чи створює це відмінності в можливостях для громадян та бізнесу на європейському рівні ?

III. 5. Конкуренція

98. Органи державного сектора мають структури ціноутворення, які можуть відрізнятися від приватного бізнесу. За певних обставин можливо, що вони пропонують продукцію за нижчими від ринкових цінами або перехресно субсидіюють інші сфери їх діяльності шляхом продажу інформації.

99. Оскільки організації державного сектора пропонують ринку інформаційну продукцію з доданою вартістю, то справедливої конкуренції тут не може бути. Може також статися, що право користування чи ексклюзивні контракти отримують органи напівприватного чи приватного сектора. Несправедливі конкурентні ситуації можуть виникати і внаслідок того, що інформацію надають із різною швидкістю різним одержувачам.

Національне законодавство

100. Усі держави-члени дотримуються певних загальних правил конкуренції. Деякі законодавства по-особливому ставляться до питань конкуренції щодо комерціалізації інформації державного сектора. Положення Великої Британії стверджують, що урядові департаменти не повинні прагнути конкурувати з приватним сектором. Згідно з французьким правом державні органи не повинні прямо входити в ринок, а можуть лише надавати інформаційні послуги з доданою вартістю, якщо це не суперечить їх юридичному статусу. Різне застосування правил конкуренції різними державами-членами може спричинитися до ринкових перекосів.

Правила конкуренції ЄС

101. Правила конкуренції ЄС визначаються статтями 85 - 94 Договору ЄС. Кілька взаємопов'язаних показників у цій сфері:

- державна допомога²²: слід уникати ринкових диспропорцій через державні субсидії;
- зловживання домінантним становищем²³: доступ до повсюдно недоступних даних може надаватися, за розумних умов, на платній основі (доктрина пільг);
- угоди між компаніями²⁴;
- монополії²⁵.

102. У контексті правил державної допомоги, постачальники державної інформації можуть за певних обставин конкурувати з приватним сектором. Державне

²² Стаття 92

²³ Стаття 86

²⁴ Стаття 85

²⁵ Стаття 90

фінансування, таким чином, може розглядатися як державна допомога²⁶, що може надавати окремі обмежені переваги²⁷. Стаття 6 Договору ЄС, яка забороняє дискримінацію на національній основі, також торкається цього питання. Документ про взаємодію 1989 року, опублікований Комісією, має посилання на правила конкуренції.

103. В цілях конкурентної політики: розрізнення часто робиться між інформацією, для якої існує тільки одне джерело, яка має бути в основному доступною за відповідних умов, та інформацією, яка надається різними джерелами (принцип розподілу) і може бути за ринковими цінами.

104. Конкуренція є також важливим принципом державних закупівель. Вона передбачає як контракти на друкування (коли державні інституції платять за опублікування або субсидіюють його), так і контракти на розповсюдження (у тих випадках, коли існують певні обмеження щодо деяких дистриб'юторів, з метою досягнення конкретних цілей, як от - географічне покриття).

105. Нові технології змінюють фіксовані на гнучкі ціни, нові національні та багатонаціональні ігри з'являються на ринку, що створює можливості для зниження цін або розширення ринку збуту. Це може спричинитися до змін у політиці державних закупівель та тендерних умов.

Питання 5

Якою мірою і за яких умов діяльність державних органів на інформаційному ринку може створювати несправедливу конкуренцію на Європейському рівні?

III. 6. Питання авторських прав

106. Бернська Конвенція (стаття 2(4)) залишає державам-членам свободу визначити захист, який був би гарантований офіційним текстам законодавчого, адміністративного чи правового характеру, а також їх офіційним перекладам.

107. Переважна більшість держав-членів використовує це положення, щоб вилучити ці тексти з-під захисту авторських прав. Щодо інформації різного характеру, що створюється державним сектором, то більшість держав-членів поширили вищезазначене вилучення й на ці інформаційні матеріали. Проте міра, якою авторське право гарантується цим матеріалам, не обмежує само по собі доступ суспільства до інформації.

108. Державний сектор захищає свою інформацію з двох причин. Перша: вона може бути джерелом прибутку. У зв'язку з цим можуть виникати проблеми в сфері конкуренції. Це може спричинитися до порушення конкурентного балансу між компаніями у різних державах-членах, які б хотіли повторно використовувати цю інформацію.

109. Інша причина захисту державним сектором своєї інформації - бажання досягти інтегрованості змісту. Це має свої підстави з погляду проблеми відповідальності.

²⁶ У розумінні статті 92(1)

²⁷ Не тільки на підставі статей 92(2) і 92(3) (категорії допомоги, що можуть вважатися сумісними з спільним ринком), а також на підставі статті 90(2), якщо це охоплюється послугою загального економічного інтересу

Питання 6

Чи становлять різні режими авторського права у межах Європи перешкоду для використання інформації державного сектора?

III. 7. Питання приватності

110. Частина цікавої в комерційному відношенні інформації, утримуваної державним сектором, має особистий характер, тобто стосується або дозволяє ідентифікувати особу. Це, наприклад, реєстри населення, компаній, транспортних чи кредитних засобів. Це ж саме стосується й інформації про медичні дані, роботу чи соціальне забезпечення. Доступ до такої інформації може бути використаний приватною індустрією для маркетингу, наукових досліджень чи інших цілей. У таких випадках право на інформацію потребує врегулювання з точки зору права людини на приватність. Усі національні закони про доступ демонструють розуміння потреби в такому збалансуванні.

111. 24 жовтня 1995 року було прийнято Директиву 95/46/ЄС²⁸ про захист осіб у зв'язку з обробкою персональних даних та про вільну передачу таких даних. Ця директива встановлює обов'язкові правила як для суспільного, так і приватного секторів й досягає необхідного балансу між принципами доступу до інформації державного сектора та захисту персональних даних. Їх слід повністю дотримуватися у випадках, коли персональні дані утримуються державним сектором.

112. Державні органи несуть відповідальність за дотримання балансу потреб у відкритому доступі з комерційною чи іншою метою, з одного боку, та правом на приватність, - з іншого, з урахуванням принципів, визначених у Директиві ЄС, зокрема, принципу обмеження ціллю. Нарешті, національні наглядові органи відіграють при цьому важливу роль, а суди, як передбачено, покликані вирішувати спірні питання.

113. У специфічних випадках зі статистичними даними добре виписаний принцип конфіденційності посилює рівень захисту даних.

Конфіденційність в статистиці запобігає не лише доступу будь-яких приватних користувачів, а й передачу конфіденційних даних іншим адміністративним органам.

114. Поява інформаційного суспільства може створювати нові ризики для приватності особи, якщо суспільні реєстри стануть доступними в електронному форматі (зокрема, он-лайн, в Інтернеті) і в великій кількості.

Питання 7:

Чи потребують питання приватності особливої уваги стосовно використання інформації державного сектора?

В який спосіб могли б комерційні інтереси виправдати доступ до персональних даних, утримуваних державою?

²⁸ О.Ж. № Л281, 23.11.1995р., с.31-50

III. 8. Питання відповідальності

115. Чіткість у питаннях відповідальності може позитивно впливати на доступ та використання інформації державного сектора. Фактично відповідальність може спонукати державний сектор до вироблення виваженої інформаційної політики. Якщо державний орган надає інформацію запитувачу прямо, то він міг бути б відповідальним за будь-яку шкоду, заподіяну цим громадянину.

116. Проблема ускладнюється, коли більше двох сторін (державний орган і запитувач) є задіяними в обробку й поширення інформації. Це той випадок, коли, наприклад, державний сектор передає інформацію приватній компанії. В такому разі державні органи можуть бути відповідальними за надану інформацію, якщо вони не обмежили цю відповідальність контрактом.

117. Чим більше залучається учасників, тим більше викликає труднощів у випадках конфлікту, коли треба з'ясувати, хто допустив помилку чи діяв протиправно. Деякі коментатори вважають, що скоординовані Європейські підходи до цього питання дуже важливі з огляду на складність встановлення, чий національний закон застосовується у випадку, де залучено кілька країн²⁹.

Питання 8

Якою мірою можуть різні режими відповідальності в державах-членах становити перешкоду для доступу чи використання інформації державного сектора?

III. 9. Інформація ЄС

118. Як зазначається в параграфі 1.1 та додатку 2 цього Консультаційного документа, ЄС виробляє політику для покращення доступу до своєї інформації та поширення цієї інформації. Всі інституції ЄС використовують, наприклад, сім'ю веб-сайтів, доступних через один вхід (<http://europa.eu.int>), які пропонують великий обсяг інформації.

119. У цій політиці прислужилися б коментарії стосовно дій у зазначеній сфері, які б ми отримали як відгук на цей документ. Отже, тут виникає наступне питання.

Питання 9

Наскільки адекватною є політика, якою дотримуються інституції ЄС у сфері доступу та поширення інформації?
Як її можна покращити в подальшому?

Підсумкові зауваження

120. Брак прозорості інформації державного сектора в Європі створює значні бар'єри як для громадян, так і для бізнесу, коли вони хочуть користуватися правами, гарантованими Договором ЄС, і отримувати переваги єдиного внутрішнього ринку.

²⁹ Пропозиція директиви щодо окремих юридичних аспектів електронної комерції у внутрішньому ринку подана Комісією 18 листопада 1998 р. визнає потребу визначення відповідальності постачальників он-лайн-послуг за передачі і збирання інформації третьою стороною (коли постачальник послуг виступає як "посередник") під час комерційних комунікацій. Для подолання існуючої невизначеності і досягнення узгодженості різних підходів, що виникають на рівні держав-членів, пропозиція встановлює винятки і обмеження відповідальності постачальників послуг за іншу "посередницьку" діяльність.

121. В той же час, Європейська інформаційна індустрія стикається з великою кількістю різних законів і практик, які, на думку Комісії, можуть стати на заваді повного використання європейського інформаційного потенціалу.

122. Відповідаючи на цей Консультаційний документ, зокрема, висувачи пропозиції щодо врегулювання чи подолання бар'єрів і перешкод, які можуть загрожувати можливості доступу й використання інформації державного сектора, варто зосередити увагу на тому, які відповідні дії, якщо такі будуть запропоновані, вимагатимуться на європейському рівні.

123. Такі пропозиції могли б, наприклад, стосуватися:

- **Законодавства** (тобто, потреба в рекомендаціях, роз'ясненнях чи зобов'язуючих заходах).
- **Обміну інформацією** по всій Європі, що дозволяє державним органам вчитися досвіду один одного.
- Покращення **обізнаності** на всіх рівнях (громадян, бізнесу та державних органів) стосовно існуючих інформаційних джерел.
- **Демонстраційні та пілотні проекти**, які дозволяють поширення технологій, що підтримують нові інформаційні послуги, а також експерименти з новими моделями суспільного/приватного партнерства.
- **Освітні та тренінгові ініціативи**, що покращують можливості інформаційного менеджменту адміністрацій та окремих осіб.

124. Заохочуються коментарі з цих та інших сфер, які, на вашу думку, будуть корисними.

Питання 10

Яким діям слід віддати пріоритетну увагу на Європейському рівні?

Перелік питань

Цей перелік питань підсумовує питання поставлені в Розділі III

1. Яке визначення "державного сектора" є найбільш прийнятним, на вашу думку ? Які категорії інформації державного сектора слід обговорити ?
2. Чи створюють різні умови доступу до інформації державного сектора в державах-членах перешкоди на європейському рівні ? Якщо так, що ви маєте на увазі: вимога інтересу, винятки, час, формати, кількість ? Які шляхи їх вирішення ?
3. Чи зможе створення Європейських мета-даних (інформації про наявну інформацію) допомогти громадянам Європи та бізнесу в пошуку (орієнтації) інформації державного сектора у всій Європі? Якщо так, як це найкраще реалізувати? Які категорії змісту повинні містити покажчики ресурсів інформації державного сектора?
4. Які чинники зумовлюють різні ціни на доступ та використання інформації державного сектора? Чи створює це відмінності в можливостях для громадян та бізнесу на європейському рівні ?
5. Якою мірою і за яких умов діяльність державних органів на інформаційному ринку може створювати несправедливу конкуренцію на Європейському рівні ?
6. Чи становлять різні режими авторського права у межах Європи перешкоду для використання інформації державного сектора ?

7. Чи потребують питання приватності особливої уваги стосовно використання інформації державного сектора? В який спосіб могли б комерційні інтереси виправдати доступ до персональних даних, утримуваних державою?
8. Якою мірою можуть різні режими відповідальності в державах-членах становити перешкоду для доступу чи використання інформації державного сектора ?
9. Наскільки адекватною є політика, якою дотримуються інституції ЄС у сфері доступу та поширення інформації? Як її можна покращити в подальшому?
10. Яким діям слід віддати пріоритетну увагу на Європейському рівні?

Додаток 1: Сучасна ситуація в державах-членах із законодавством та політикою доступу до інформації державного сектора

Австрія

Існує конституційний закон (1987/285) від 15.05.1987, який гарантує загальне право доступу. Він досить стислий: усі службовці на федеральному, регіональному та місцевому рівнях, наділені адміністративними обов'язками, а також службовці організацій, що діють на підставі публічного права, повинні повідомляти інформацію про справи, що стосуються сфери їх компетенції, але так, щоб це не суперечило законному зобов'язанню зберігати таємницю. Доступ громадян загалом є безкоштовним, але в деяких випадках береться плата за покриття витрат на копіювання чи поширення. Кожен департамент визначає свою цінову політику під контролем відповідального міністра кожного разу в залежності від обставин. Існують окремі випадки співробітництва державного й приватного секторів у телекомунікаційному секторі, стягненні заборгованості, урядової та судової інформації.

Бельгія

На федеральному (11.04.1994) та регіональному рівнях (23.10.1991 та 13.06.1996) діють закони про суспільну транспарентність, що забезпечує загальне право доступу до документів, що утримуються державними органами. Ці закони, однак, застерігають, що отримані адміністративні документи не можуть далі поширювати чи використовуватися в комерційних цілях. Загального закону з комерціалізації інформації державного сектора не існує. У контексті закону про суспільну прозорість доступ надається безкоштовно або за мінімальними цінами. Політика комерціалізації проводиться деякими урядовими департаментами на контрактній основі кожного разу в залежності від обставин. Співробітництво державного й приватного секторів існує, наприклад, в реєстрації транспортних засобів, статистиці, ще й в географічному інформаційному секторі. В останньому секторі, проте, є випадки судових тяжб з відповідним державним органом.

Що стосується активного поширення, то Postbus 3000 поширює інформацію федерального уряду через телебачення та радіо, а також газети й журнали. Ці форми комунікації включають пункти для поширення брошур, що надаються в розпорядження громадськості безкоштовно. Брошури подають контактну, та додаткову інформацію з окремих питань та пов'язаних з ними послуг. Крім того, громадяни можуть отримати додаткову інформацію через Postbus 3000 - послуг, що надається федеративною інформаційною службою. Із 24 березня 1995 року федеральний уряд підтримує в Інтернет веб-сайт чотирма мовами (датською, французькою, англійською й німецькою) на <http://belgium.fgov.be> Цей "парасольковий веб-сайт" містить покажчики до всіх федеральних департаментів. Надається найрізноманітніша інформація: загальна про Бельгію, рішення ради міністрів, корисні адреси урядових організацій та ініціативи, що стосуються інформації державного сектора. Громади та регіони також мають власні веб-сайти. Вони доступні через федеральний веб-сайт за допомогою гіперлінків.

Зараз готується (на федеральному рівні) центр запитів, який дозволить громадянам задавати питання уряду. Фламандська громада вживає подібних заходів; у регіоні Валлон такий центр уже діє.

Згідно з рекомендацією Ради Європи 1997 р. Державна Рада взяла зобов'язання публікувати більшість своїх рішень, які доступні через CD-ROM та Інтернет.

Данія

Законодавство знаходиться на шляху заміни двох існуючих законів про свободу інформації, які надають загальне право доступу до урядових документів. Закон поширюється на все суспільство і наближений до вимог Директиви ЄС 95/46. Плануються пілотні проекти із запровадження списків відкритих списків розсилки е-пошти; стандарти електронної публікації вже друкуються - всі суспільні публікації поступово стануть електронно доступними. Усі державні органи мають е-пошту й представлені в Інтернеті. Проте існує ще більше невикористаних можливостей електронного самообслуговування. Доступ до електронних правових баз даних та інформації надається безкоштовно.

Стосовно доступу громадян до друкованих документів, то тут діє такий принцип: громадяни повинні оплатити вартість доступу, який становить 10 DKR за першу сторінку та 1 DKR за кожен наступну. Спеціального закону про комерціалізацію інформації державного сектора не існує, хоча програма Info-Society 2000 робить деякі посилення. Проте, є також Положення Міністерства фінансів 1992 про бюджетну політику, що державний сектор в цілому і встановлює принципи "довготермінових коштів" та справедливої конкуренції. Оскільки датський ринок для електронних інформаційних послуг все ще відносно малий, то переважна частина інформації державного сектора, яка поширюється друком та в електронному форматі, здійснюється державним сектором. Певний комерційний інтерес виявляється в сфері реєстрів населення, компаній та земельних ресурсів, а також права і статистики, в якій наявні випадки кооперування суспільного й приватного секторів і конкуренція.

Нова цінова модель, яка торкається продажу державних даних, зараз впроваджується в бюджетний кодекс, що покриває державний сектор; прийнято також рішення стосовно принципів якості та доступу до державних даних та пов'язаної з цим діяльності. Швидко розвивається тенденція до вживання заходів по створенню відкритого інформаційного суспільства.

Фінляндія

Відповідно до діючого Закону про публічність офіційних документів (83/9.2.1951) забезпечується загальне право доступу до будь-якого документа, підготовленого й опублікованого державною владою, так само, як і іншого документа, присланого чи наданого органу державної влади та який знаходиться в його володінні. У 1987 році це право було поширене на документи, створювані "з використанням друкованих знаків, магнетизації чи інших подібних їм і призначені для читання, слухання чи сприйняття зрозумілими через технічні пристрої". Сьогодні ці правові положення переглядаються й оновлюються.

Ринок Фінляндії та ситуація з комерціалізацією подібна до датської. Інтереси приватного сектора все ще незначні й основні ініціативи щодо поширення не виходять за межі державного сектора.

У доповіді 1995 року "Розвиток інформаційного суспільства в Фінляндії" подаються короткі зауваження щодо заохочення приватного сектора до комерційного використання. Цінова політика була встановлена Актом 1992 року "Про критерії зняття плати для держави", яка розрізняє три типи урядових "товарів" та послуг: а) надаються безкоштовно в інтересах суспільства; б) надаються монопольними органами з дотримання законодавчих вимог за певну ціну; в) інші, що надаються за комерційну ціну.

Франція

Загальний закон про доступ до адміністративних документів (частина широкого закону, що стосується відносин між адміністраціями та суспільством, 78-753/17.7.1978., доповнений у 1979 р.) виключає можливість копіювання, поширення чи комерційного використання таких документів. Доступ "на місці" - безкоштовний, в той час як копіювання оплачується споживачем. Існує також циркуляр прем'єр-міністра від 14.02.1994 року щодо розповсюдження державних даних, який визначає деякі принципи політики для комерціалізації таких даних, розмежовуючи "сировинні" дані (доступні безкоштовно) та дані з доданою вартістю (у певних випадках захищених авторським правом), і аналізує роль суспільного та приватного секторів у поширенні інформації, конкуренцію та цінові питання.

На ринку інформації державного сектора помітна значна участь приватного сектора. Вона більш успішна в одних сферах (географічний, інформація про компанії) і менш успішна в інших (сільськогосподарській, правова інформація). Існує політика надання державних знижок компаніям приватного сектора, що породжує, на думку експертів, питання про конкуренцію.

В урядовій програмі дій "Підготовка Франції до вступу в інформаційне суспільство", опублікованій 16 січня 1998 року, французький уряд заявив, що "основні державні дані" будуть доступні через Інтернет безкоштовно. В цій ініціативі визнається, що розвиток мереж глибоко змінив традиційні розбіжності між доступом до державної інформації та її поширенням. Крім того, в ній підкреслюється той факт, що можливість доступу до інформаційних джерел державного сектора є життєво необхідною для розвитку інформаційного суспільства, а отже, й інформаційної індустрії.

Німеччина.

Німеччина не має ні закону про загальний доступ, ні закону про комерціалізацію державного сектора. Велика кількість спеціальних законів пропонують доступ до специфічних типів інформації (адміністративних скарг, інформація довкілля). Деякі Землі мають конституційні положення, готуються закони загального доступу. Комерційна практика виробляється різними державними органами окремо. У деяких випадках (фінансово-комерційна статистика) є приклади успішного співробітництва державного й приватного секторів, в той час як в інших сферах (інформація компаній) існують труднощі. Цінова політика також скрізь різна і залежить від законодавчої основи запиту, агенцій державного сектора та наміру використання інформації. Ця розмаїтість політик пояснюється федеративною структурою держави.

Греція

Греція має закон, що забезпечує загальний доступ (1599/1986), який не дозволяє комерційне використання документів державного сектора. Хоча загального закону чи політики щодо комерційного поширення інформації державного сектора не має, Міністерство внутрішніх справ та державного управління працює над ним. Електронний інформаційний ринок дуже малий, і ринковий потенціал інформації державного сектора ще не визначений (за винятком культури, туризму, сільського господарства та юриспруденції). Кілька управлінських органів уже в процесі створення інформаційних систем, які забезпечать їх матеріалам доступність як з боку бізнесу, так і громадян.

Ірландія

Акт про свободу інформації 1997 р., був першим важливим документом законодавства, який зобов'язав урядові департаменти та заклади публікувати відомості про наявну інформацію. Цей Акт гарантує право членам суспільства отримати доступ до офіційної інформації найрізноманітнішого типу, якщо це відповідає суспільному інтересу й стикується із правом на приватність.

Згідно з цим Актом, державні органи повинні друкувати певну інформацію про них самих, а також робити доступними їх внутрішні правила, процедури, роз'яснення, що використовуються під час прийняття рішень. Багато департаментів та закладів публікують цю інформацію в Інтернеті. Головна мета цієї інформації - допомогти суспільству з'ясувати, яку інформацію має кожна організація, та як її отримати.

Щодо не-персональної інформації, то вона може надаватися за плату, залежно від часу, витраченого на її результативний пошук та перегляд записів, що базуються на стандартних погодинних тарифах. Може справлятися плата за фотокопіювання. Стосовно персональних даних, то плата за копіювання береться лише тоді, коли залучається велика кількість записів. За витрачений на розгляд запитів час плата державними органами не береться.

Крім того, більшість урядових департаментів та служб здійснюють публікації, пов'язані з їх сферою компетенції. Останні, як правило, видаються безплатно, якщо потрібні для суспільного життя, або є платними - за ціною, що покриває витрати.

Оскільки загального закону чи політичного документа з комерціалізації інформації державного сектора немає, то деякі організації (наприклад, управління земельного кадастру, картографічне управління тощо) продають інформацію. Там, де це відбувається, цінова політика диктується ринком і формується з урахуванням комерційної частини. Комерціалізації та кооперування державного й приватного секторів відбувається, головним чином, у сфері права та статистики.

Доповідь 1996 року "Інформаційне суспільство Ірландії - стратегія дії" проголошує безкоштовний або за низькою ціною доступ до державних баз даних та інформаційних послуг, пов'язаних з використанням інформації та комунікаційних технологій у державному секторі для надання суспільству. Вся вперше опублікована урядова інформація має бути доступною в електронному форматі та на папері в один і той же час-від визначеної дати; низька ціна телефонного доступу до урядових департаментів та служб уже запроваджена й надалі підтримуватиметься самообслуговуванням по Інтернету; факс - на вимогу тощо; урядові веб-сайти будуть розвиватися у зв'язку зі зростаючою взаємодією та потенціалом у наданні послуг.

Італія

Тут існує закон про загальний доступ (241/7.8.1990), хоча в багатьох випадках доступ залежить від наявності законного інтересу. Немає загального закону чи політики з комерціалізації інформації державного сектора. Доступ на основі згаданого закону безкоштовний. Цінова політика для комерційних цілей є різною в різних органах державного сектора. Приклади співробітництва державного й приватного секторів існують, зокрема, в сферах використання інформації про компанії та статистичних даних. У деяких випадках були позови щодо дотримання правил конкуренції.

Люксембург

Тут немає ні закону загального доступу, ні будь-яких загальних правил стосовно комерційного використання інформації державного сектора, хоча робочу групу вже створено, щоб вивчити це питання. На практиці, наявна державна інформація надається або безкоштовно, або за дистриб'юторською ціною. Прикладів співробітництва державного й приватного секторів ще поки немає. Крихітний розмір ринку, очевидно, не надихає на пошук суто національних ініціатив.

Нідерланди

Закон про державну інформацію (набрав чинності в 1980 р., доповнений у 1992 р.) спрямовує державні органи на активне поширення державної інформації та надання інформації на запит. Але в цих зобов'язаннях існують винятки й обмеження. Вони схожі на ті, що визначаються іншими законами щодо загального доступу (наприклад, винятки в інтересах держави, третіх сторін та захисту процесу прийняття рішень).

Міністерство внутрішніх справ виконує координаційну роль у політиці інформації державного сектора. І все ж поки ще немає загальної політики використання чи комерційного повторного використання інформації державного сектора. Відповідно, державні органи встановлюють свої правила. Проте вже робляться кроки по виробленню загальної політики.

Перший з них полягає в тому, що Кабінет міністрів видав меморандум "Про доступність урядової інформації, плани по збільшенню доступності урядової інформації через інформаційні та комунікаційні технології" (червень 1997 року). Ключовим у меморандумі є питання: яка інформація державного сектора має надаватися електронними засобами, для кого, чому, як і за якою ціною? З точки зору Кабінету, так звана основна інформація демократичної конституційної держави (законодавство та регуляторні акти, судові прецеденти, парламентська інформація) повинні бути якомога доступнішими, оскільки ця категорія інформації є суспільно значимою. ІКТ може стати важливим інструментом у цьому. Стосовно електронних файлів даних державних органів, то Кабінет зауважив у меморандумі, що ця політика потребує врегулювання доступу до файлів даних, зокрема, доступу з боку приватного сектора. За меморандумом прослідувала перевірка електронних файлів даних державних органів: їх тип, використання, походження даних та правовий статус. Мета її - упорядкувати електронні файли даних, щоб виробити заходи для доступу до специфічних типів файлів даних. Такі заходи, як вважають, є необхідними, оскільки використання чи комерційна експлуатація електронних файлів даних державного сектора, беручи до уваги їх різноманітність, напевно чи може здійснюватися за загальним правилом.

Португалія

Попри наявність загального закону про доступ до інформації державного сектора (65/ 26.8.1993), немає загальних правил чи політики комерціалізації. В цілому інформація платна, але за найнижчими, які тільки бувають, цінами. Існує проект доступу громадян, що надаватиме кіоскового типу доступ до специфічних сфер інформації державного сектора, технічне втілення якого певною мірою довірено приватному сектору. Деякі приклади співробітництва державного й приватного секторів існують у сферах інформації про компанії та правової інформації, хоча

малий розмір ринку та відносний брак електронних урядових баз даних не надихає на комерційні ініціативи.

Іспанія

Іспанія має загальний закон про доступ (30/26.11.1992), який не застосовується на цей час до комп'ютеризованої інформації. Законний інтерес до запитуваної інформації потрібен. Нещодавно прийнятий Королівський декрет врегульовує використання електронних інформаційних технологій центральними органами державної влади. Останнє дослідження показало, що 34 % державних послуг доступні громадянам, а сам доступ забезпечується у певних випадках разом із приватним сектором. Загальної комерційної політики не існує. Тарифи варіюються від нуля (40 % випадків) до ринкових цін. Багато прикладів кооперування державного сектора із приватним, особливо на регіональному та місцевому рівнях у сферах зовнішньої торгівлі, фінансів, культури, освіти та науки, проте у сфері інформації про компанії, статистики - співробітництва зовсім немає або воно не має успіху.

Швеція

Швеція має найдавніший у світі закон про доступ (Закон про свободу преси 1766 р., востаннє доповнений в 1994 р.), який дає доступ до документів органів влади, включаючи електронні документи. Включені всі документи, створені або отримані владними органами. Доступ до документів безкоштовний, хоча документи більше 9 сторінок платні. Зобов'язань щодо надання друкованих документів в електронній формі немає.

У доступі можуть відмовити, посилаючись лише на специфічну статтю в законодавстві, що вимагає збереження таємниць (Акт про таємницю).

Загалом це законодавство покриває також інформацію, утримувану в базах та реєстрах органів влади. Доступ до інформації в системах даних та реєстрах на практиці обмежений такими даними, які можна отримати шляхом традиційних процедур. Існують спеціальні положення в Акті про захист даних, що громадянин може отримати інформацію про те, що про нього записано в державних реєстрах.

Новий Акт про персональні дані вступить у дію в жовтні 1998 року. Він значною мірою побудований на директиві ЄС про захист персональних даних. Новий закон не суперечить конституційному праву державного доступу до офіційних документів.

Обмежена частина більших національних баз даних та державних реєстрів згідно з законом може використовуватися в комерційних інформаційних послугах (адреси осіб та компаній, нерухомість, земля, транспортні засоби тощо). У секторі бізнесу така інформація може використовуватися в послугах із доданою вартістю. Ціна державної інформації формується за принципом відшкодування витрат. Ніякі інші комерційні продажі інформації державного сектора не дозволяються. Уряд та муніципальні органи організовують інші інформаційні джерела так, щоб можна було більше надавати інформації електронним шляхом і не лише відповідно до Акта про свободу преси, який сьогодні гарантує доступ до документів на папері, але і як послугу для громадськості та бізнесу.

Комітету було дано завдання перевірити (переглянути) конституційні правила щодо доступу громадськості до офіційних документів із точки зору перспективи ІТ.

Закон про урядові ІТ, прийнятий парламентом на весні 1996 року, окреслив напрямки у політиці управління на подальше відкриття державного сектора для еле-

ктронного доступу. Закон наголошує, що покликання ІТ - посилити прозорість, демократію та створити економічні вигоди для суспільства, а також, визначає загальні принципи доступу до інформації державним, приватним секторами, а також окремими громадянами.

У Законі про державне управління 1998 року одним з головних є питання про інформаційну послугу в державному секторі. Основним принципом при визначенні ціни має бути відшкодування вартості поширення. Уряд також планує розвивати такі напрямки роботи, які полягатимуть у виробленні критеріїв визначення основних національних даних, а також шляхів легшого отримання інформації з державних реєстрів в електронній формі. Органи влади, чия робота переважно полягає у спілкуванні з компаніями та окремими людьми, повинні пропонувати електронні послуги для самообслуговування в доповнення до традиційних послуг.

Міністерство юстиції запропонувало оновити Інформаційну систему правових даних, Rixlex 2000, що зараз і обговорюється. Ця система має децентралізовану структуру. Кожен постачальник інформації до системи відповідає за точність змісту представленого матеріалу.

У світлі зазначеного продовжує набирати оберти робота практичного й законодавчого характеру з розвитку інформаційного менеджменту, відкритості, співпраці та відповідальності у новому електронному середовищі.

Об'єднане Королівство

Загального закону про доступ до урядової інформації немає. Кодекс практики, опублікований у 1994 році, дає право доступу до такої інформації, яка пропонується для надання положеннями законів й інших країн. Цей кодекс включає право урядових департаментів на свій розсуд розкривати певні типи інформації в інтересах суспільства. Кодекс не має сили закону, але підтриманий парламентським омбудсменом, який є незалежним від уряду. У 1995 році був виданий окремий Кодекс практики про відкритість послуг охорони здоров'я.

Нинішній уряд зайняв кабінет у травні 1997 року і проголосив про створення Акта про свободу інформації. Білий документ під заголовком "Ваше право знати" був опублікований у грудні 1997 року, висував пропозиції до закону про свободу інформації, який діятиме окремо від Кодексу практики у своїх вимогах відкритості. Проект закону про свободу інформації повинен бути опублікований урядом у 1999 році.

Уряд також запровадив послугу в Інтернеті для урядової інформації (на www.open.gov.uk.) Усі нові закони та регуляторні акти публікуються через Інтернет (на www.hmso.gov.uk.). Існує право доступу до інформації, утримуваної органами місцевого самоврядування (Акт 1985 р. про місцеве управління), та до різного типу персональної інформації, як наприклад, медичні записи, а також інформація департаментів соціальних послуг. Департамент торгівлі та промисловості у 1986 році ухвалив Правила щодо державної інформації, що може продаватись, - з тим, щоб зробити їх інформацію доступною для приватного сектора. У 1990 році їх було переглянуто у зв'язку з останніми змінами, а зараз уряд знову вважає за потрібне переглянути їх ще раз із тих же причин. Вони торкаються питань визначення "продаваної" інформації, ціни і оплати, контрактних положень, авторського права, безпеки і приватності, відповідальності, конкуренції, загальнодоступності та відсутності дискримінації щодо європейських постачальників послуг.

Розвиток державних виконавчих органів здійснюється за принципом окупності вкладень, що посилює тенденцію уряду зробити інформацію доступною в різний

спосіб: комерційний і некомерційний. Рівень оплати залежить від типу матеріалу та якою мірою він продається для комерційного повторного використання.

З приватного сектора лунали запити про лібералізацію правил ліцензування продукції авторського права з тим, щоб дозволити не ексклюзивну ліцензовану репродукцію приватним сектором різноманітної інформації. Уряд оголосив про різноманітні ініціативи в політиці авторського права, зокрема, стосовно репродукції законодавчих документів та використання ліцензій. У Великій Британії, де ринок електронної інформації найбільший і склався чи не найраніше у ЄС, є багато прикладів співробітництва державного й приватного секторів у сфері географічної, правової інформації та інформації про компанії. Консультаційний документ під заголовком "Авторське право в інформаційному віці", який торкається доступу до інформації державного сектора, був опублікований у січні 1998 року.

Додаток 2:

Дії Європейської комісії по відношенню до інформації державного сектора - витоки цього Консультаційного документа

1. Деякі дорожні показчики

У вересні 1996 року у своїй резолюції стосовно плану дій Комісії з проблем інформаційного суспільства Європарламент рекомендував використовувати нові форми електронного поширення державної інформації серед усіх громадян на європейському та національному рівні.

У жовтні 1996 року у своїй резолюції про нові пріоритети політики в інформаційному суспільстві Рада промисловості наполягала, щоб держави-члени покращили доступ до державної інформації шляхом прискореного використання технічних засобів інформаційного суспільства та партнерства державного сектора з приватним.

Доступ до інформації державного сектора є однією з пріоритетних проблем, якій присвячена міністерська декларація про глобальні інформаційні мережі, ухвалена на конференції, яка відбулася в Бонні 6-8 липня 1997 року.

Неурядові учасники також пожвавлюють свою участь у цій сфері. Потужний заклик проявляти ініціативу в забезпеченні доступу до державної інформації пролунав на Форумі інформаційного суспільства (Віденська Декларація 13.11.1998).

Слід також зауважити про ініціативи, запропоновані іншими міжнародними органами, наприклад, Радою Європи.

2. Відкритість інституцій ЄС

З часу підписання Маастрихтської Угоди відкритість інституцій ЄС значно покращилася. Було зроблено значні зусилля, щоб полегшити доступ до документів інституцій ЄС. У 1994 році Комісія опублікувала рішення про суспільний доступ до документів Комісії (рішення від 8 лютого 1994 року, внесення поправок 19 вересня 1996 року).

В Амстердамській Угоді було підкреслено важливість цього питання включенням окремого положення про прозорість Європейських інституцій. Нова стаття була введена в Угоду, яка гарантує: будь-який громадянин Союзу - фізична чи юридична особа, яка проживає чи має зареєстрований офіс у державі-члені, має право доступу до документів Європейських інституцій (Парламенту, Ради та Комісії), відповідно до принципів та умов, визначених законодавством Ради та правилами процедури кожної інституції щодо якомога більшої відкритості. Згідно з принципом прозорості Амстердамська Угода знаменує новий етап у процесі творення тіснішого союзу між народами Європи, в якому рішення приймаються з найбільш можливою відкритістю та найбільшою близькістю до громадян.

Угода також констатує, що Рада, діючи в межах своїх юридичних повноважень, зобов'язана проводити голосування і робити пояснення голосувань відкрито для громадськості.

Путівник користувача доступний в друкованому вигляді та на веб-сайті вказує практичні аспекти сучасної політики Комісії щодо доступу (<http://europa.eu.int/en/comm/accdoc/contents.html>).

3. Політика активного поширення інформації

Всі інституції ЄС підтримують сім'ю веб-сайтів, доступних через один вхід (<http://europa.eu.int>), які пропонують великий обсяг інформації. У рамках PRINCE, інформаційної програми для громадян Європи, започатковано три "Пріоритетні інформаційні дії":

- Веб-сайт "Будуймо Європу разом" (<http://europa.eu.int/en/comm/dg10/build/build.htm>) пропонує тематичну інформацію про чинники Європейської інтеграції;
- <http://europa.eu.int/euro/> - веб-сайт Європейської Комісії, присвячений виключно Євро;
- Діалог із громадянами та бізнесом проводиться на <http://citizens.eu.int/>. Це починання послідувало за "Першою ініціативою громадян".

Бюро офіційних публікацій Європейських Співтовариств (EUR-OP) - є офіційним видавцем інституцій Європейського Союзу. Основні три принципові функції EUR-OP - це видавнича справа, технічна та адміністративна підтримка й розповсюдження. EUR-OP з кількома представниками європейських видавництв організували форум видавців ЄС. Діючи за дорученням своїх інституцій, EUR-OP покликана надавати доступ до даних, що сьогодні наявні в базах даних, та підтримувати видавців у використанні неопублікованих матеріалів ЄС. EUR-OP завжди рекомендує інституціям слідувати Рекомендаціям Комісії про співробітництво (1989). Умови розповсюдження, відповідно до згаданих Рекомендацій, змінюються відповідно до доданої до інформації вартості. Наприклад, EUR - LEX (<http://europa.eu.int/eur-lex>) видає безкоштовно Офіційний журнал за період 45 днів після опублікування і надається щодня 11-а мовами з найостаннішими додатками Офіційного журналу, які доступні в Інтернеті за кілька годин після опублікування паперової версії.

CELEX (<http://europa.eu.int/celex>) - передплатна комп'ютеризована внутрішньо - інституційна система документів законодавства ЄС, яка містить зведення законів Європейського Союзу: передплата на необмежене використання CELEX доступна за 960 Євро на рік.

4. Підготовка ініціатив до Консультаційного документа

Потенційна важливість інформації державного сектора як джерела вперше привернула увагу Комісії в середині 1980-х, коли в контексті програми IMPACT для створення інформаційного ринку Співдружності і для задоволення потреб інформаційної індустрії стартував консультаційний процес із постачальниками інформації державного та приватного секторів і представниками користувачів. Крім того, були проведені дослідження цих питань. Більше того, Комісія організувала низку підготовчих дискусій з допомогою Правової дорадчої групи (див.: веб-сайт LAB на сервері Європейської Комісії "I*M EUROPE" за адресою: <http://www2.echo.lu/legal/en/labhome.html>).

Результатом цих ініціатив стали 19 рекомендацій стосовно "покращення співпраці між державним та приватним секторами на інформаційному ринку". Проте подальші дослідження довели, що результат цих рекомендацій був досить розчаровуючим. У більшості держав-членів ці рекомендації мали незначний ефект або жодного.

Комісія організувала зустріч у Стокгольмі 27 та 28 червня 1996 року, на якій велика кількість учасників обговорювала різні питання, що стосуються цього Кон-

сультаційного документа. Учасники висловили згоду із діями, що проводилися до цього (на запит представляються ці матеріали).

Першою законодавчою ініціативою в цій сфері було прийняття Директиви 90/313 ЕЕС від 23 червня 1990 року "Про свободу доступу до інформації про довкілля", що забезпечує всіх юридичних та фізичних осіб правом доступу до інформації про довкілля, яка є в розпорядженні державних органів. Наступні дії, вжиті ЄС, були у сфері довкілля. Це, зокрема, робота Європейської агенції довкілля, яку варто наслідувати в цьому відношенні. Крім того, у червні 1998 року Президія Ради та Комісія підписали Конвенцію UN/ECE про доступ до інформації, участь громадськості в прийнятті рішень та доступ до правосуддя з питань довкілля.

Додаток 3: Сучасна ситуація в США: законодавча структура

Сполучені Штати мають значний досвід **активної інформаційної політики в державному секторі**. У 1966 році набрав чинності Акт про свободу інформації. У 1996 році він був доповнений Актом електронної свободи інформації, який гарантує **доступ громадськості до федеральної урядової інформації електронними засобами**.

Були створені послуги Служби визначення місцезнаходження урядової інформації, щоб забезпечити **доступ до федеральної інформації** шляхом визначення відповідного джерела для користувачів, описуючи наявну інформацію та, допомагаючи в забезпеченні доступу (див. <http://www.gils.net/>).

Прийнявши низьку подальших Актів (таких як Закон про скорочення паперової роботи та Закон про відкритість Уряду та деталізовані правила, як от циркуляр А 130, виданий Бюро з питань управління та бюджету), - Сполучені Штати великою мірою **заохочували приватний сектор у комерційному використанні інформації державного сектора**.

Бюро з питань управління та бюджету ухвалило у 1986 році Інструкцію щодо виконання Акту про свободу інформації, яка торкається, з-поміж інших, **питань ціни**. Вони містять положення, згідно з якими плата береться за пошук, копіювання та (можливий) перегляд, але не за додану вартість створену державним сектором до "сировинних" даних. **Філософія ціноутворення США** полягає в тому, що державний сектор повинен розглядати додану вартість лише як засіб для досягнення цілей власної, а не як чинник для отримання прибутку. А з іншого боку, якщо приватний сектор робить комерційно привабливий продукт чи послугу, він повинен зуміти додати свою додану вартість, окрім доданої вартості державного сектора, і продавати його за прибутковою ціною. Авторське право не поширюється на державну інформацію федерального рівня.

У США найважливіші положення, що торкаються відповідних **питань конкуренції**, містяться у розділі 3506 Акту про скорочення паперової роботи, де говориться про відповідальність федеральних агенцій:

- "кожна агенція повинна забезпечити, щоб суспільство мало своєчасний і рівний (справедливий, однаковий) доступ до державної інформації агенцій...";
- вона **не повинна**, окрім випадків спеціально дозволених законом:
 - а) встановлювати ексклюзивні, обмежувальні чи інші процедури, що заважають вчасному й рівному наданню державної інформації громадянам;
 - б) обмежувати чи регулювати використання, перепродаж чи повторне поширення державної інформації суспільством;
 - в) брати плату чи відрахування за перепродаж або повторне поширення суспільної інформації;
 - г) встановлювати ціни користувачам державної інформації, що перевищують вартість поширення.

**ПОСТАНОВА ЄК № 1049/2001 ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПАРЛАМЕНТУ
ТА РАДИ ВІД 30 ТРАВНЯ 2001 РОКУ
про доступ громадськості до документів
Європейського Парламенту, Ради та Комісії**

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ПАРЛАМЕНТ ТА РАДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ,

Враховуючи Договір про заснування Європейського Співтовариства, зокрема, Статтю 255(2),

Враховуючи пропозицію Комісії,
Діючи відповідно до процедури, визначеної в Статті 251 Договору,
Беручи до уваги:

- (1) Другий параграф Статті 1 Договору про Європейський Союз проголошує концепцію відкритості, підкреслюючи, що Договір знаменує новий етап у процесі створення тіснішого союзу між народами Європи, в якому рішення приймаються так відкрито, як тільки можливо, і якомога ближче до громадянина.
- (2) Відкритість дозволяє громадянам брати активнішу участь у процесі вироблення рішень і гарантує, що адміністрація дотримуватиметься більшої законності й буде ефективнішою і враховуватиме волю громадян у демократичній системі. Відкритість сприяє зміцненню принципів демократії та поваги до фундаментальних прав, передбачених у Статті 6 Договору ЄС та в Хартії фундаментальних прав Європейського Союзу.
- (3) Висновки нарад Європейської Ради, проведених у Бірмінгемі, Единбурзі та Копенгагені, підкреслюють потребу запропонувати більшу прозорості в роботі інституції Союзу. Ця постанова підтримує ініціативи, які вже запропоновані стосовно покращення прозорості процесу прийняття рішень.
- (4) Мета цієї Постанови надати якомога більше ефективності праву громадськості на доступ до документів та викласти основні принципи й обмеження на такий доступ згідно зі Статтею 255 (2) Договору ЄС.
- (5) Оскільки питання про доступ до документів не покривається положенням Договору про заснування Європейського Співтовариства з вугілля та сталі, а також Договором про Європейське Співтовариство з ядерної енергії, Європейський Парламент, Рада та Комісія повинні згідно з Декларацією № 41, даною до Заключного Акта Амстердамського Договору, виробити рекомендації з цієї Постанови, як того вимагають документи про діяльність, регульовану цими двома Договорами.
- (6) Ширший доступ має бути гарантований документами у випадках, коли інституції діють як законодавча гілка, включаючи делеговані повноваження,

зберігаючи водночас ефективність процесу вироблення ними рішень. Такі документи мають робитися безпосередньо доступними якомога більшою мірою.

- (7) Згідно зі Статтями 28(1) та 41 (1) Договору ЄС право на доступ також поширюється на документи, що стосується спільної зовнішньої політики та безпеки, а також співробітництва з питань діяльності поліції і судочинства в кримінальних справах. Кожна інституція повинна поважати свої правила безпеки.
- (8) Щоб забезпечити повне застосування цієї Постанови щодо всієї діяльності Союзу, всі установи, засновані інституціями, повинні дотримуватися принципів, викладених у цій Постанові.
- (9) Враховуючи високу вразливість змісту, деякі документи повинні забезпечуватися правилами особливого поводження з ними. Домовленість щодо інформування Європейського Парламенту про зміст таких документів повинна досягатися шляхом між-інституційної угоди.
- (10) Щоб досягти більшої відкритості в роботі інституцій, Європейський Парламент, Рада та Комісія повинні гарантувати доступ не лише до документів, створених самими інституціями, а й отримуваних ними. У цьому контексті варто нагадати Декларацію № 35 до Заключного Акта Амстердамської угоди про те, що держава-член може просити Комісію та Раду не передавати третім сторонам документів, створених нею, без попереднього погодження.
- (11) В принципі всі документи інституції мають бути доступними для громадськості. Проте окремі суспільні та приватні інтереси мають бути захищеними через запровадження винятків. Інституції повинні мати право захищати їх внутрішні консультації та міркування, де це необхідно, щоб забезпечити їх здатність виконувати покладені на них завдання. Приймаючи винятки, інституції мають враховувати принципи законодавства Співтовариства щодо захисту персональних даних у всіх сферах діяльності Союзу.
- (12) Всі правила щодо доступу до документів інституцій повинні узгоджуватися з цією Постановою.
- (13) Щоб гарантувати, що право доступу забезпечується повністю, слід застосувати дворівневу адміністративну процедуру з подальшою можливістю судових процедур чи скарг до Омбудсмена.
- (14) Кожна інституція повинна вжити заходів, необхідних для інформування суспільства про набрання чинності новими положеннями та підготовки свого персоналу для надання допомоги громадянам, що застосовують свої права згідно з цією Постановою. Щоб полегшити громадянам користування їх правами, кожна інституція повинна забезпечити доступ до реєстру документів.
- (15) У мету й завдання цієї постанови не входить внесення поправок до національного законодавства стосовно доступу до документів, і все ж зрозуміло, що, дотримуючись принципу лояльного співробітництва, який регулює відносини між інституціями та державами-членами, останні повинні под-

бати про те, щоб не створювати перешкоди належному застосуванню цієї постанови й поважати правила збереження таємниць інституцій.

- (16) Ця постанова не зашкоджує існуючим правилам доступу до документів для держав-членів, судових органів чи органів, що займаються розслідуваннями.
- (17) Згідно зі Статтею 255(3) Договору ЄС кожна інституція виробляє особливі положення, що регулюють доступ до її документів за її правилами процедури. Рішення Ради 93/731/ЄС від 20 грудня 1993 року "Про доступ громадськості до документів Ради", рішення Комісії 94/90/ECSC, ЄС, Євратом від 8 лютого 1994 року "Про доступ громадськості до документів Комісії", рішення Європейського Парламенту 97/632/ЄС, ECSC, Євратом від 10 липня 1997 року "Про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту" та правила про конфіденційність Шенгенських документів, слід при необхідності модифікувати чи відмінити.

ПРИЙНЯЛИ ЦЮ ПОСТАНОВУ:

Стаття 1

Мета

Мета цієї Постанови:

- (а) визначити принципи, умови та обмеження підстав державного чи приватного інтересу, які регулюють право доступу до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії (далі - "інституції"), передбаченого Статтею 255 Договору ЄС, щоб забезпечити якомога ширший доступ до документів;
- (б) затвердити правила, що забезпечують найлегшу по можливості реалізацію цього права;
- (в) забезпечувати хорошу адміністративну практику доступу до документів.

Стаття 2

Користувачі та сфера

- 1. Будь-який громадянин ЄС, а також будь-яка фізична особа чи юридична особа, що проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені, має право доступу до документів інституцій, відповідно до принципів, умов та обмежень, визначених цією Постановою.
- 2. Інституції можуть, згідно з цими ж принципами, умовами та обмеженнями, гарантувати доступ до документів будь-якій фізичній чи юридичній особі, яка не проживає чи не має реєстрованого офісу в державі-члені.
- 3. Цю постанову слід застосовувати до всіх документів, утримуваних інституцією, тобто документів, створених чи отриманих нею, а також тих, що знаходяться в її володінні, - з усіх сфер діяльності Європейського Союзу.
- 4. Не зашкоджуючи Статтям 4 та 9, документи мають робитися доступними для громадськості - чи то в письмовій формі, чи безпосередньо в електронній або через реєстр. Зокрема, документи, створені чи отримані в ході законодавчої процедури, повинні бути прямо доступними згідно зі Статтею 12.
- 5. Вразливі документи, визначені в Статті 9(1), підлягають особливим правилам провадження згідно з цією статтею.

6. Ця Постанова не зашкоджуватиме правам доступу громадськості до документів, утримуваних інституціями, які можуть впливати з міжнародно-правових актів або актів інституцій по їх втіленню.

Стаття 3

Визначення

В цілях цієї постанови:

- (а) "документ" - означатиме будь-який зміст незалежно від засобу (написаний на папері або збережений в електронній формі чи як звуковий, візуальний чи аудіовізуальний запис), що стосується політики, діяльності чи рішень, пов'язаних зі сферою відповідальності інституції;
- (б) "третя сторона" - означатиме будь-яку фізичну чи юридичну особи або будь-яку установу за межами відповідної інституції, включаючи держави-члени, інші інституції Співтовариства або інші інституції чи органи та треті країни.

Стаття 4

Винятки

1. Інституції повинні відмовляти в доступі до документів, якщо розкриття зашкодуватиме захисту:
 - (а) суспільного інтересу щодо:
 - суспільної безпеки
 - оборони та військових справ
 - міжнародних відносин
 - фінансової, монетарної чи економічної політики Співтовариства чи держави-члена;
 - (б) приватності та недоторканності особистості, згідно зі законодавством Співтовариства стосовно захисту персональних даних.
2. Інституції повинні відмовляти в доступі до документів, якщо розкриття підірватиме захист:
 - комерційних інтересів фізичної чи юридичної особи, включаючи інтелектуальну власність;
 - судових процедур та правової поради;
 - мети перевірок, розслідувань та аудитів, якщо не існує переважного суспільного інтересу в розкритті.
3. Доступ до документів створюваних інституцією для внутрішнього користування або одержуваних нею у справі, рішення з якої ще не прийняте інституцією, не дозволяється, якщо розкриття документа серйозно підірватиме процес прийняття рішення інституцією, хіба що існує перевищуючий суспільний інтерес у розкритті.
4. Щодо документів третьої сторони, інституції повинні консультуватися з третьою стороною стосовно застосування винятку в параграфів 1 або 2, щоб з'ясувати, слід чи не слід розкривати документ.
5. Держава-член може просити інституцію не розкривати документ, створений нею, без попереднього погодження.
6. Якщо лише частина документа покривається якимось винятком, решта документа повинна надаватися.
7. Винятки, сформульовані в параграфі 1 та 3, повинні застосовуватися впродовж періоду, захист якого виправданий змістом документа. Винятки можуть

застосовуватися максимум на 30 років. У разі, якщо документ підпадає під винятки, пов'язані з приватністю чи комерційними інтересами, а також із його вразливості винятки можуть при необхідності бути продовжені понад цей термін.

Стаття 5

Документи в державах-членах

Якщо держава-член отримує запит на документ, який є в її розпорядженні і який створено цією інституцією, останній не повинен розкриватися, доки не з'ясується, потрібно чи не потрібно його розкривати, у зв'язку з чим держав-член повинна проконсультуватися із зацікавленою інституцією, щоб прийняти рішення, яке б не заважало досягненню мети цієї постанови.

Держава-член, в свою чергу, може навпаки переслати запит до інституції.

Стаття 6

Звернення

1. Звернення про доступ до документів може подаватися в будь-який письмовій формі, включаючи електронну, однією з мов, зазначених у Статті 314 Договору ЄС, та в зрозумілому викладі, щоб забезпечити інституції можливість ідентифікувати документ. Запитувачі не зобов'язані зазначити причини своїх звернень.
2. Якщо заява не зовсім чітка, інституція повинна попросити запитувача уточнити заяву й допомогти останньому в цьому, наприклад, надавати інформацію про використання державних реєстрів документів.
3. У випадку, коли прохання стосується дуже великого за змістом документа або великої кількості документів, інституція може домовитися із замовником неформально, як знайти вихід із ситуації.
4. Інституції надаватимуть інформацію й допомогу громадянам, як і де мають бути зроблені звернення про доступ до документів.

Стаття 7

Обробка звернень

1. Звернення про доступ до документів мають прийматися невідкладно. Повідомлення, що засвідчує прийняття, має надсилатися запитувачу. Упродовж 15 робочих днів з дня реєстрації звернення інституція або гарантує доступ до документа, зазначеного в зверненні, і забезпечує доступ згідно зі Статтею 19 в цей термін або письмово повідомляє про причини повної чи часткової відмови та інформує запитувача про його чи її право подати повторну заяву згідно з параграфом 2 цієї Статті.
2. У разі повної чи часткової відмови, запитувач може протягом 15 робочих днів після отримання відповіді з інституції зробити підтверджуючу заяву, прохаючи інституцію переглянути свою позицію.
3. У виняткових випадках, наприклад, у разі запиту, що стосується дуже великого за обсягом документа або великої кількості документів, 15-денний термін визначений у параграфі 1 може бути продовжений ще на 15 робочих днів із повідомленням про це заздалегідь запитувача із зазначенням конкретизованих причин.
4. Якщо інституція не змогла дати відповідь у встановлений термін, запитувач має право зробити підтверджуючу заяву.

Стаття 8

Обробка підтверджуючих заяв

1. Підтверджуюча заява має оброблятися негайно. У межах 15 робочих днів з часу реєстрації такої заяви інституція має або гарантувати доступ до запитуваного документа та забезпечити його надання згідно зі Статтею 10 упродовж цього терміну або у письмовій відповіді вказати причини повної чи часткової відмови. У разі повної чи часткової відповіді інституція має інформувати запитувача звернення про його (її) можливі подальші заходи, тобто судові процедури проти інституції та/або подачу скарги Омбудсмену згідно з умовами, викладеними в Статті 230 та 195 Договору ЄС, відповідно.
2. Звернення про доступ до вразливих документів за процедурами, викладеними в Статтях 7 та 8, мають розглядатися лише тими особами, які самі мають право ознайомлюватися з такими документами. Ці особи, не порушуючи Статті 11(2), вирішують, які зноски до вразливих документів могли бути зроблені в державному реєстрі.
3. Вразливі документи повинні фіксуватися в реєстрі або вилучатися з нього лише за згодою того, хто їх створив.
4. Інституція, яка вирішує відмовити в доступі до вразливого документа, повинна вказати причини свого рішення у такий спосіб, щоб не зашкодити інтересам, що захищаються Статтею 4.
5. Держави-члени повинні вживати відповідних заходів, щоб забезпечити дотримання принципів цієї статті та Статті 4 про розгляд заяв стосовно вразливих документів.
6. Правила інституцій, які стосуються вразливих документів, повинні бути відомі суспільству.
7. Комісія та Рада інформують Європейський Парламент про вразливі документи згідно з домовленостями, досягнутими між інституціями.

Стаття 10

Задоволення звернення про доступ

1. Запитувач отримує доступ до документів або шляхом ознайомлення з ними негайно на місці або через отримання копії, в тому числі, де це можливо, електронної, залежно від його бажання. Ціна створення та надсилання копії може відшкодовуватися за рахунок запитувача. Плата не повинна перевищувати реальної вартості створення та надсилання копії. Ознайомлення на місці, копіювання в кількості, меншій за 20 сторінок форматом A4, прямий доступ в електронній формі або через реєстр повинні бути безкоштовними.
2. Якщо документ вже був поширений інституцією і він легко може бути отриманий запитувачем, інституція може виконати свої зобов'язання по наданню доступу до документів, проінформувавши запитувача про те, як можна отримати потрібний йому документ.
3. Документи мають подаватися в існуючій версії і формі (включаючи електронний чи альтернативний формат, наприклад, в стилі Брайля, великими шрифтом чи в запису) відповідно до бажання клієнта.

Стаття 11

Реєстри

1. Щоб забезпечити ефективність прав громадян згідно з цією Постановою, кожна інституція має забезпечувати доступ громадськості до реєстру документів. Доступ до реєстру повинен здійснюватися в електронній формі. Посилання про документи має надходити до реєстру без затримок.
2. Для кожного документа реєстр повинен містити окремий шифр (включаючи, де потрібно, між-інституційний номер), його предмет та/або короткий опис змісту документа, а також дата, коли він був отриманий або створений і записаний до реєстру. Посилання мають бути зроблені в такому вигляді, щоб не підривати захист інтересів за Статтею 4.
3. Інституції повинні вживати негайних заходів, необхідних для створення реєстру, який має вступити в дію 3 червня 2002 року.

Стаття 12

Прямий доступ в електронній формі або через реєстр

1. Інституції повинні якомога швидше зробити документи прямо доступними для громадськості в електронній формі або через реєстр відповідно до правил інституції.
2. Правові документи, тобто ті, що створені чи отримані в процесі процедур для прийняття актів, які є юридично обов'язковими в або для держав-членів, повинні, відповідно до Статей 4 та 9, бути прямо доступними.
3. Там, де можливо, інші документи, що стосуються вироблення політики чи стратегії, мають бути прямо доступними.
4. Там, де прямий доступ не надається через реєстр, реєстр повинен, наскільки це можливо, вказувати, де знаходиться цей документ.

Стаття 13

Публікування в Офіційному журналі

1. Крім актів, зазначених в Статті 254(1) та (2) Договору ЄС і першому параграфі статті 163 Договору Євратом, такі документи, відповідно до Статей 4 та 9 цієї Постанови, будуть публікуватися в Офіційному журналі:
 - (а) пропозиції Комісії;
 - (б) загальні положення, прийняті Радою згідно з процедурами, передбаченими в Статтях 251 та 252 Договору ЄС, а також позиції Європейського Парламенту за цими процедурами;
 - (в) проекти рішень та рішення відповідно до Статті 34(2) договору ЄС;
 - (г) конвенції, прийняті Радою згідно зі Статтею 34(2) Договору ЄС;
 - (д) конвенції, підписані між державами-членами на основі Статті 293 Договору ЄС;
 - (е) міжнародні угоди, укладені Співтовариством або згідно зі Статтею 24 Договору ЄС.
2. Наскільки можливо в Офіційному журналі мають публікуватися такі документи:
 - (а) ініціативи, подані до Ради державою-членом згідно зі статтею 67(1) Договору ЄС чи відповідно до Статті 34(2) Договору ЄС;
 - (б) спільні позиції, передбачені в статті 34(2) Договору Європейського Союзу;
 - (в) директиви, відмінні від тих, що зазначаються в Статті 254(1) та (2) Договору ЄС, рішення, відмінні від тих, що зазначаються в Статті 254(1) Договору ЄС, рекомендації та окремі висновки.

3. Кожна інституція може в своїх правилах процедури встановлювати, які додаткові документи повинні публікуватися в Офіційному журналі.

Стаття 14 **Інформація**

1. Кожна інституція повинна вжити необхідних заходів, щоб проінформувати суспільство стосовно прав, які вони отримують відповідно до цієї Постанови.
2. Держав-члени мають співпрацювати з інституціями в наданні інформації громадянам.

Стаття 15 **Адміністративна практика в інституціях**

1. Інституції повинні розробити хорошу адміністративну практику, щоб уможливити користування правом доступу, гарантованим цією Постановою.
2. Інституції повинні створити між-інституційний комітет для вивчення кращої практики, вирішення можливих конфліктів та обговорення майбутнього вдосконалення доступу громадськості до документів.

Стаття 16 **Репродукція документів**

Ця постанова не буде перешкодою будь-яким існуючим правилам щодо авторського права, які можуть обмежувати право третьої сторони відтворювати чи отримувати вигоду від представлених документів.

Стаття 17 **Звіти**

1. Кожна інституція повинна щорічно публікувати звіт за попередній рік, зазначаючи кількість випадків, коли вона відмовила в наданні доступу до документів, причини таких випадків та число вразливих документів, не внесених до реєстру.
2. Не пізніше 31 січня 2004 року Комісія повинна опублікувати звіт про втілення принципів цієї постанови та зробити рекомендації, включаючи, де потрібно, пропозиції щодо перегляду цієї Постанови, та дієву програму заходів, яких мають вжити інституції.

Стаття 18 **Заходи із застосування**

1. Кожна інституція повинна затвердити свої правила процедури застосування Положення. Такі затвердження повинні набути чинності з 3 грудня 2001 року.
2. Упродовж шести місяців після набуття чинності цієї Постанови, Комісія перевірятиме відповідність Постанови Ради (ЄЕС, Євратом) №354/83 від 1 лютого 1983 року стосовно відкриття для суспільства історичних архівів Європейського Економічного Співтовариства та Європейського співтовариства атомної енергії з положеннями цієї Постанови, щоб забезпечити збереження та утримання в архіві документів якомога повніше.

3. Упродовж шести місяців після набуття чинності цієї Постанови, Комісія вивчатиме узгодженість існуючих правил доступу до документів із цією Постановою.

Стаття 19 **Вступ в силу**

Ця Постанова вступає в силу на третій день після її опублікування в Офіційному журналі Європейських Співтовариств.

Вона буде застосовуватися з 3 грудня 2001 року.

Ця постанова буде обов'язковою в усій своїй цілісності й прямо застосовуватиметься в усіх державах-членах.

Виконано в Брюсселі, 30 травня 2001 року.

Від Європейського Парламенту Від Ради
Президент Президент
Н. Фонтейн Б. Лейджон

