

порівняно з традиційними підходами (зокрема, стандартами); необхідність оцінки адміністративного тягаря, що супроводжує цю торгівлю; відсутність правової чіткості з ряду принципових питань (базовий рівень емісійних дозволів на викид, порядок офіційного схвалення параметрів кожної стадії застосування переговорного процесу, заходи впливу щодо порушників обговорених умов тощо) може заблокувати реалізацію всього механізму; необхідність налагодження особливої системи екологічного моніторингу, інформаційно підтримуючий контроль за даним ринком, а також за регіональною екологічною ситуацією; неясність порядку застосування торгівлі емісійними правами в умовах недосконалих ринкових структур та наявності монополізму, включаючи монопольне встановлення цін на емісійні права (монопольно високих для фірми – продавця емісійних прав і монопольно низьких для монопольного покупця), що може підірвати основну перевагу механізму досягнення бажаної якості навколишнього природного середовища за мінімізації сукупних витрат.

Основними стратегічними орієнтирами забезпечення гармонізації еколого-економічних інтересів у системі природокористування повинні стати: посилення ролі та відповідальності місцевих органів самоуправління у вирішенні екологічних проблем; постійне впровадження та посилення управління інноваційними процесами, удосконалення екологічно чистих технологій, поширення стандартів екологічного менеджменту тощо; забезпечення чіткого розмежування повноважень між центральними та регіональними гілками влади та відомствами з одночасним посиленням їх відповідальності щодо підвищення рівня інновативності в еколого-економічній сфері та дієвості еколого-економічних реформ.

Список використаних джерел

1. **Микитенко В. В.** Структурно-динамічні виміри функціонування реального сектору економіки України в контексті його інкорпорації до зовнішньоекономічної діяльності країн Митного та Європейського союзу / В. В. Микитенко, І. В. Драган, Р. В. Кузьменко // Ефективна економіка : електрон. наук. фак. вид. – 2013. – № 7. – Режим доступу : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2209.

2. **Наукові** основи національної стратегії сталого розвитку України : монографія / [Алимов О. М., Драган І. В., Микитенко В. В. та ін.] ; ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.

3. **Системно-комплексне** оцінювання потенціалу сталого розвитку України : монографія / О. М. Алимов, В. В. Микитенко, І. М. Лицур [та ін.]. – К. : ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 99 с.

4. **Формування** ефективних механізмів управління в умовах пріоритетності знаннєвої компоненти економічного розвитку : монографія / [Вдовенко С. М., Микитенко В. В., Савченко В. Ф. та ін.]. – Чернігів. держ. ін-т економіки та управління МОН України, 2013. – 454 с.

List of references

1. **Mykytenko V. V.** Strukturno-dynamichni vymiry funktsionuvannia realnoho sektoru ekonomiky Ukrainy v konteksti yoho inkorporatsii do zovnishnoekonomichnoi diialnosti krain Mytneho ta Yevropeiskoho soiuzu / V. V. Mykytenko, I. V. Drahan, R. V. Kuzmenko // *Efektivna ekonomika : elektron. nauk. fakh. vyd.* – 2013. – № 7. – *Rezhym dostupu* : www.economy.nayka.com.ua/?op=1&z=2209.

2. **Naukovi** osnovy natsionalnoi stratehii staloho rozvytku Ukrainy : monohrafiia / [Alymov O. M., Drahan I. V., Mykytenko V. V. ta in.] ; ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України». – К. : ДУ «ІЕПСР НАН України», 2013. – 45 с.

3. **Systemno-kompleksne** otsiniuvannia potentsialu staloho rozvytku Ukrainy : monohrafiia / O. M. Alymov, V. V. Mykytenko, I. M. Lytsur [ta in.]. – К. : ДУ «Ін-т економіки природокористування та сталого розвитку НАН України», 2013. – 99 с.

4. **Formuvannia** efektyvnykh mekhanizmiv upravlinnia v umovakh priorytetnosti znannievoi komponenty ekonomichnoho rozvytku : monohrafiia / [Vdovenko S. M., Mykytenko V. V., Savchenko V. F. ta in.]. – Chernihiv. derzh. in-t ekonomiky ta upravlinnia MON Ukrainy, 2013. – 454 s.

Надійшла до редколегії 24.03.15

УДК 35

Дмитро КОТЕЛЕВЕЦЬ

*Національна академія державного управління
при Президентіві України*

АРХІТЕКТУРА ЕЛЕКТРОННОЇ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ПУБЛІЧНОЇ ВЛАДИ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Аналізується міжнародний позитивний досвід формування архітектури електронної взаємодії органів публічної влади задля визначення можливості застосування такого досвіду в Україні як основи підвищення ефективності управління і якісного надання адміністративних послуг. Розглядаються моделі (архітектури) електронної взаємодії органів публічної влади: американсько-англійська модель, західна та азійська моделі. Досліджуються реалізовані проекти створення засобів електронного урядування: Федеральна ІТ-архітектура США; Архітектура урядового

© Котелевець Д. М., 2015

шлюзу Великобританії; Державний портал Естонії. Доводиться, що для України найбільш актуальною є запровадження європейської моделі.

Ключові слова: електронне урядування, органи публічної влади, електронна взаємодія, міжнародний досвід.

Dmytro Kotelevets. The Architecture of electronic cooperation of public authorities: an international experience

The international experience of forming the architecture of electronic interaction between the public authorities in order to determine the applicability of such experience in Ukraine as a basis to improve the efficiency of management and qualitative administrative services providing is analyzed. Models (architecture) of electronic interaction between the public authorities: the American-English model, Western and Asian models. Implemented projects of creation of e-governance tools: Federal IT-architecture of the United States; the architecture of the gateway of the government of Great Britain; the State portal of Estonia are investigated. It is proved that the most relevant for Ukraine is the European model implementation.

Key words: e-government, public authorities, electronic interaction, international experience.

Упровадження системи електронної взаємодії органів публічної влади є комплексною, складною проблемою та належить до категорії слабкоструктурованих завдань. Незважаючи на цілу низку нормативно-правових актів, спрямованих на її розв'язання, витрачених бюджетних коштів та інших ресурсів, ця система так і не створена в Україні. Головною причиною такого стану є відсутність єдиного підходу до створення такої системи, декларативність та недостатня обґрунтованість державної політики в цій сфері, панування відомчого підходу в органах державної влади та відсутність координованості їх дій. Підписання Угоди про асоціацію України та Європейського Союзу (ЄС) актуалізує проблему визначення та прийняття узгоджених з директивами ЄС, європейськими рамками інтеперабельності організаційно-правових норм, стандартів, засобів та методів реалізації електронного урядування, у тому числі електронної взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування, які в сучасній парадигмі науки державного управління об'єднуються в поняття «органи публічної влади».

На сьогодні в ситуації воєнної агресії Російської Федерації та системної кризи в Україні потрібно сформувати та впровадити дієву, результативну, узгоджену зі стандартами ЄС державну політику розвитку електронної взаємодії органів публічної влади як одного з ключових засобів реалізації адміністративної реформи, боротьби з корупцією, забезпечення ефективного державного управління.

Зазначену проблему у своїх працях розглядали вітчизняні науковці А. Семенченко [5], А. Асанова [1], О. Баранов, М. Демкова, С. Дзюба [3], П. Клімушин [2], І. Куспьяк [4] та ін.

Метою статті є акумуляція й аналіз міжнародного позитивного досвіду формування архітектури електронної взаємодії органів публічної влади задля визначення можливості застосування такого досвіду в Україні як основи підвищення ефективності управління і якісного надання публічних послуг.

Процес розробки архітектури електронної взаємодії органів публічної влади повинен ураховувати цілі і пріоритети політичного управління, функціонування системи органів державної влади та місцевого самоврядування, особливості нормативно-законодавчої бази, технологічні та апаратні можливості, а також залучати найкращий зарубіжний досвід. Розробка такої архітектури є основою для впровадження в життєдіяльність держави й суспільства технологій е-урядування та в подальшому е-демократії.

На глобальному рівні можна виділити такі моделі (архітектури) електронної взаємодії: американсько-англійську, західну та азійську. Американсько-англійська модель була сформована під впливом загальної концепції соціально-економічного розвитку, яка передбачає превалювання приватного сектору над функціями держави в усіх напрямках розвитку суспільства. Основною тенденцією було поліпшення якості інформаційних послуг та забезпечення соціальної орієнтації держави. Західна модель узагальнює стратегії і програми США, Канади, Великої Британії та ін. У її межах виокремлюється європейська модель, характерними рисами якої є варіативність і політична спрямованість програм побудови інформаційного суспільства. Однією з відмінностей європейської моделі від американської є створення інформаційного законодавства – законодавчої бази, яка враховує як національні, так і міжнародні принципи регулювання інформаційних відносин. Основним документом, що регламентує стратегічний розвиток європейського інформаційного суспільства, є «Ініціатива Європа 2020» та в її межах – «Цифровий порядок денний для Європи».

Азійська модель реалізує ідеологічну доктрину країн Азіатсько-Тихоокеанського регіону, в основу якої покладено співробітництво держави і ринку, встановлення зв'язків між культурними цінностями і соціальними змінами та високі показники розвиненості інформаційного суспільства. У 2014 р. Південна Корея очолила рейтинг ООН за рівнем розвитку електронного уряду. Основні зусилля були спрямовані на побудову інфраструктури та розвиток широкосмугового доступу до мережі Інтернет, у тому числі використовуючи мобільний зв'язок. Так, за допомогою SMS та MMS 190 відомств надають 335 послуг.

Кількість країн, що розробили і продовжують роботу над стандартами даних та електронної взаємодії, достатньо велика, але майже всі вони мають у своїй архітектурі аналог урядового шлюзу:

- Великобританія: урядовий шлюз, урядовий Інтранет і стандарт e-GIF;
- Данія: інфраструктура Infostructurebase;
- Швеція: Government Elink (GeL);
- Австралія: FedLink урядовий шлюз і захищений урядовий інтранет;
- Гонконг: Government System Architecture (GSA) і Electronic Service Delivery (ESD) Scheme;
- США: Федеральна корпоративна архітектура інформаційних технологій державних організацій.

Зупинимось на реалізованих проектах створення засобів електронного урядування.

*Федеральна IT-архітектура США*¹. Відповідальність за розробку IT-архітектури покладена на Раду керівників інформаційними технологіями, що об'єднує близько тридцяти IT-директорів федеральних і регіональних органів влади. IT-архітектура державних організацій – це концептуальна модель опису в координованій, структурованій формі діяльності федерального уряду і державних організацій з функціональної точки зору незалежно від організаційних структур, що реалізують відповідні функції, з метою поліпшення їх діяльності за рахунок використання інформаційних технологій. Окремі державні відомства мають використовувати цю загальну модель для опису своєї архітектури.

Основною метою Федеральної IT-архітектури державних організацій є забезпечення умов для сумісної розробки процесів, стандартів сумісності та обміну інформацією між державними органами та організаціями.

Концепція Федеральної IT-архітектури має такі переваги:

- зменшення дублювання інформаційних систем;
- забезпечення сумісності і потенційних можливостей щодо інтеграції систем;
- зменшення вартості інформаційних систем;
- оптимізація процесів виконання функцій організації;
- збільшення продуктивності та ефективності роботи;
- поліпшення управління систем;
- удосконалення щодо керованості організацій і підтримка реінжинірингу процесів.

¹ Рада директорів з інформаційних технологій – US CIO Council (www.cio.gov); Рахункова палата адміністративно-бюджетного управління США – US General Accounting Office of Management and Budget (www.gao.gov); Адміністративно-бюджетне управління США – US President Office of Management and Budget (www.whitehouse.gov/omb/inforeg).

*Архітектура урядового шлюзу Великобританії*² включає такі компоненти:

- об'єднані послуги аутентифікації для державних органів;
 - простий засіб створення веб-форм, призначених для подачі документів;
 - єдиний механізм правил, реалізований у вигляді веб-сервісів, який містить правила обробки документа, доступні для всіх систем;
 - відповідний інтерфейс для всіх сторін, тобто фізичній або юридичній особі буде потрібно один раз увести свої дані, після чого можна бути упевненим у тому, що всі зацікавлені сторони одержать цю інформацію;
 - архітектуру, яку можна охарактеризувати як «слабкозв'язану інтеграцію» між клієнтськими системами, де вводяться форми, і серверними системами, які можуть бути модернізовані, що не має ніякого впливу на веб-форми, які теж можуть із часом змінюватися, унаслідок цього державні організації зможуть використати раніше зроблені інвестиції, зберегти існуючі системи й навички персоналу, а також удосконалити свої системи;
 - єдину структуру для створення послуг, управління ними і їх підтримки, завдяки цьому всі сторони мають загальну інформаційну базу й залучені в єдиний процес.
- Архітектура урядового шлюзу забезпечує:
- функціонування веб-вузлів і порталів окремих відомств;
 - аутентифікацію і реєстрацію користувачів (Registration & Enrolment R&E);
 - контроль транзакцій (Transaction Engine, TxE) і маршрутизацію документів;
 - інтеграцію і механізм правил на основі протоколу SOAP і стандарту UDDI;
 - роботу серверів інтеграції відомств (Department Integration Services).

Урядовий шлюз Великобританії взаємодіє не безпосередньо з відомчими інформаційними системами, яких у країні близько 1800, а із серверами інтеграції рівня окремих відомств.

Слід зазначити, що міністерства та органи місцевого самоврядування прагнуть зберегти свою незалежність від централізованих систем, відсутнє програмне фінансування і політична воля для імперативного включення відомств у єдиний процес; відомства перешкоджають інтеграції, обґрунтовуючи це непримиренними відмінностями форм і баз даних. У той самий

² Спеціальний державний департамент, який відповідає за реалізацію ініціатив у сфері е-уряду у Великобританії – The Office of e-Envoy (www.e-envoy.gov.uk); www.govtalk.gov.uk).

час в основі урядового шлюзу лежать обов'язкові для всіх державних систем стандарти e-GIF (Government Interoperability Framework), які, зокрема, полягають у такому:

– узгодження з мережею Інтернет: універсальне використання загальних специфікацій, що використовують у мережі для всіх інформаційних систем державного сектору (HTML, SMTP та ін.);

– використання мови XML як основного стандарту для інструментальних засобів інтеграції і наведення даних у мережі Інтернет для всіх систем державного сектору;

– застосування веб-браузерів як основного інтерфейсу; усі інформаційні системи державного сектору повинні бути доступні за допомогою цієї технології; інші інтерфейси допускаються тільки як доповнення;

– забезпечення метаданими всіх урядових інформаційних ресурсів, які подаються в мережі Інтернет;

– розвиток і ухвалення стандарту метаданих (Government Metadata Standard, e-GMS), що полегшує публікацію і пошук інформації;

– розвиток і супровід переліку урядових категорій (Government Category List).

*Розвиток електронного урядування в Естонії*³. Реалізація цифрового порядку денного для Естонії стала можливою завдяки сформованій інфраструктурі. Станом на 2011 р. фіксоване широкопasmове покриття становило – 93,9 %. У 2013 р. мережею Інтернет користувалося 80 % жителів віком від 16 до 74 років. Так, 95 % резидентів Естонії надають податкові декларації в он-лайн. Ще одним компонентом інфраструктури, необхідним для розвитку електронного урядування, є спільний простір обслуговування, ядром якого є державна інформаційна система, що включає базову інфраструктуру обслуговування (X-Road, електронна ідентифікація, державний портал тощо), яка розроблюється та оновлюється систематично.

У 2014 р. в Естонії відбулися вибори, на яких була можливість здійснити свій вибір в он-лайн режимі. Цією можливістю скористалося 31,4 % виборців.

До ключових факторів, які сприяли розвитку е-врядування в Естонії, можна віднести такі: доступ до мережі Інтернет розглядається як соціальне право, наявність конкуренції в IT-секторі щодо створення державних електронних послуг, наявність бажання та необхідних компетенцій у керівництва республіки. Ще одним важливим фактором успіху є наявність органу, який здійснює

³ Державний портал Естонії – Gateway to eEstonia (www.eesti.ee/rus).

координацію діяльності національних інформаційних систем – державної канцелярії, яка забезпечує виконання таких завдань:

1) збір та аналіз інформації, що стосується розвитку національних інформаційних систем і планування стратегії розвитку;

2) розробка проектів нормативно-правових актів у сфері інформатики, проведення експертизи інших законопроектів з позиції інформаційних технологій;

3) оцінювання витрат на інформаційні технології з державного бюджету;

4) участь у розробці правил державних закупівель IT-засобів та проектів, укладення та виконання рамкових договорів щодо закупівлі IT-засобів;

5) координація діяльності зі стандартизації IT;

6) організація та координація міжвідомчих проектів інформаційних систем, а також діяльності робочих груп, у тому числі координації роботи з національними ресурсами;

7) координація аудиту елементів IT у розробці та функціонуванні національних інформаційних систем.

Спільно з Міністерством фінансів Державна канцелярія бере участь у підготовці проекту державного бюджету в частині, яка стосується фінансових витрат на національні інформаційні системи.

З огляду на геополітичне положення у зв'язку з підписанням угоди про асоціацію між Україною та ЄС для України найбільш актуальним є запровадження європейської моделі. Виникає необхідність запровадження єдиних підходів до електронної взаємодії органів публічної влади, тому саме європейські форми електронної взаємодії становлять особливий інтерес для України, яка повинна забезпечити імплементацію ініціатив ЄС задля комплексного розвитку електронного урядування.

Європейська стратегія інтероперабельності (European Interoperability Strategy, EIS) надає основу для організаційної, фінансової і операційної структури на підтримку транскордонної та/або міжсекторальної взаємодії, за мету ж європейських рамок інтероперабельності (European Interoperability Framework, EIF) ставиться допомога в запровадженні ефективної співпраці органів влади. Загалом EIF – це узгоджений підхід до інтероперабельності для організацій, які хочуть працювати разом задля спільного надання адміністративних послуг.

Також необхідно зазначити, що основна складність реалізації проектів у сфері електронного уряду та електронної взаємодії полягає не в застосуванні наявних інформаційних технологій, а в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інформаційних технологій різних органів державної влади.

Список використаних джерел

1. **Асанова А. А.** Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова // Державне управління. – 2006. – № 1. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua.

2. **Клімушин П. С.** Особливості впровадження світового досвіду електронного урядування із застосуванням порталних технологій в систему національного державного управління / П. С. Клімушин // Державне будівництво. – 2010. – № 1. – Режим доступу : www.kbuara.kharkov.ua.

3. **Куспляк І. С.** Електронне урядування як інструмент розвитку демократії / І. С. Куспляк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жовт. 2008 р.). – О. : ОРІДУ НАДУ, 2008.

4. **Семенченко А. І.** Формування комплексної моделі електронного урядування з урахуванням загальносвітових тенденцій / А. І. Семенченко // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 2. – С. 77 – 82.

5. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні / [О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченко]. – К. : ДКНІІ, 2009. – 15 с.

List of references

1. **Asanova A. A.** Elektronnyi uriad yak diiovyi mekhanizm vzaiemodii i forma spivpratsi derzhavy ta hromadian v informatsiinomu suspilstvi / A. A. Asanova // Derzhavne upravlinnia. – 2006. – № 1. – Rezhym dostupu : www.nbuv.gov.ua.

2. **Klimushyn P. S.** Osoblyvosti vprovadzhennia svitovoho dosvidu elektronnoho uriaduvannia iz zastosuvanniam portalnykh tekhnolohii v systemu natsionalnoho derzhavnoho upravlinnia / P. S. Klimushyn // Derzhavne budivnytstvo. – 2010. – № 1. – Rezhym dostupu : www.kbuara.kharkov.ua.

3. **Kuspliak I. S.** Elektronne uriaduvannia yak instrument rozvytku demokratii / I. S. Kuspliak // Stratehiia rehionalnoho rozvytku: formuvannia ta mekhanizmy realizatsii : materialy pidsumk. nauk.-prakt. konf. za mizhnar. uchastiu (Odesa, 31 zhovt. 2008 r.). – O. : ORIDU NADU, 2008.

4. **Semenchenko A. I.** Formuvannia kompleksnoi modeli elektronnoho uriaduvannia z urakhuvanniam zahalnosvitovykh tendentsii / A. I. Semenchenko // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2009. – № 2. – S. 77 – 82.

5. **Kontseptsiia** rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini / [O. A. Baranov, M. S. Demkova, S. V. Dziuba ta in. ; za red. A. I. Semenchenko]. – K. : DKNIi, 2009. – 15 s.

Надійшла до редколегії 12.05.15

Лідія КОТИК

Національна академія державного управління
при Президенті України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

РЕАЛІЗАЦІЯ КОМПЕТЕНТІСНОГО
ПІДХОДУ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ:
ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розкривається природа і зміст компетентності як ключового поняття категорії «компетентнісний підхід» у публічному управлінні. Разом комунікативна, інформаційна, громадянська, навчально-пізнавальна та інші компетентності утворюють структуру більш складної системної характеристики особистості – її загальножиттєвої компетентності, яка формується протягом усього життя. Обґрунтовується сутність компетентності як форми існування знань, умінь, освіченості, що зумовлює особистісну самореалізацію, знаходження свого місця у світі, продукт цілісної освіти. Акцентується увага на компетентності як важливому чинникові у виборі поведінкових моделей, а також системи ціннісних координат. Розглядається категорія «здатність діяти», що є домінуючою в практичній діяльності. Досліджується проблема формування компетентностей особистості як здатностей до адаптації та самореалізації в суспільному житті, професійній діяльності як одного з головних питань людського життя.

Ключові слова: компетентність, особистісна компетентність, професійна компетентність, сутність, зміст, соціально-психологічна компетентність, публічне управління.

Lidiia Kotyk. Implementation of the competence approach in public administration: a theoretical aspect

The article deals with the essence and matter of competence, that is a difficult personal formation and communicative, media, civil, educational, informative-cognitive and other competences that form the structure of a more complex system characteristics of personality, his/her universal vital competence, which is formed during the whole life. The essence of competence as a form of knowledge, skills and education that determines personal self-realization, finding the place in the world, the product of a integral education is substantiated. The focus is made on competence as an important factor in the choice of behavioral models, as well as a system of values of coordinates. The particular attention is paid to the review of the category «ability to act», which is dominant thing in practice. The problem of forming personality competencies as abilities to adapt and self-realize in public life, professional activities as one of the main issues of human life is investigated. The nature and matter of competence as a key concept of the category «competence approach» in public administration is describes.