

**Table 1. Standardized parameter estimates and *t*-values**

| Path to                           | Path from                        | Hyp.   | Standardized structural coefficients | <i>t</i> -value | R2  |
|-----------------------------------|----------------------------------|--------|--------------------------------------|-----------------|-----|
| Role clarity                      | Customer orientation of the firm | H1(+)  | .016                                 | 1.86*           | .42 |
|                                   | Ethical climate                  | H3(+)  | .47                                  | 4.95**          |     |
|                                   | Innovation                       | H5(+)  | .17                                  | 1.87*           |     |
| Role conflict                     | Customer orientation of the firm | H2(-)  | -.57                                 | -6.77**         | .47 |
|                                   | Ethical climate                  | H4(-)  | -.16                                 | -1.74*          |     |
|                                   | Innovation                       | H6(-)  | -.07                                 | -.76            |     |
| Organizational commitment         | Role clarity                     | H7(+)  | .32                                  | 4.25**          | .48 |
|                                   | Role conflict                    | H8(-)  | -.51                                 | -6.69**         |     |
| Job satisfaction                  | Role clarity                     | H9(+)  | .19                                  | 2.54**          | .66 |
|                                   | Role conflict                    | H10(-) | .01                                  | .12             |     |
|                                   | Organizational commitment        | H11(+) | .71                                  | 7.97**          |     |
| Customer orientation the employee | Job satisfaction                 | H12(+) | .21                                  | 2.49**          | .04 |

**Notes:** ns = not significant; \* = significant at the 5% level (one tail); \*\* = significant at the 1% level (one tail)

Overall, the results vindicate the study's proposition that cultural aspects are extremely important vehicles for the creation of an environment where customer contact employees are more predisposed to serve their customers' needs. In particular, this study has shown the importance of developing a customer, ethical, and innovation orientations. These orientations were shown to contribute positively to role clarity and negatively to role conflict, but the innovation orientation wasn't related with role conflict. Support is therefore obtained for H1 to H5, but not to H6. Innovation is likely to be associated with empowerment, so employees can use their discretion to pursue risky activities. In this context, it is worthwhile mentioning that Wetzels, Ruyter, and Bloemer (2000) did not find any relationship between empowerment and role conflict. As predicted, the two sources of role stress considered in this work, role clarity and role ambiguity, were found positively and negatively related with organizational commitment, respectively, thus supporting H7 and H8. Role clarity was also found to contribute positively to job satisfaction, supporting H9. Role conflict, however, was not related with job satisfaction and, therefore, support was not found to H10. In the vein, Singh, Verbeke, and Rhoads (1996) commented upon the smaller effects of role conflict compared to role ambiguity, suggesting that boundary-spanning personnel will find it easier to deal with conflicting expectations than with role ambiguity. Other authors such as Dubinsky and Hartley (1986) also did not find a significant relationship between role conflict and job satisfaction. As predicted by H11, organizational commitment was found strongly and positively related with job satisfaction. Finally, job satisfaction revealed a positive relationship with the customer orientation of salespeople, thus supporting H12.

#### CONCLUSION

It has been argued that the sharing of values among a firm's employees can promote to a great extent the implementation of an organization's marketing strategy and thus, the accomplishment the organization's performance (Hartline, Maxham, and McKee, 2000). The results obtained in this study show very clearly that cultural traits, in particular the customer orientation of the firm, along with its ethical and innovation orientation, are important values affecting the behavior of customer contact personnel and, particularly, their customer orientation. These values seem to disseminate via their impact on role stressors, namely role clarity and role conflict, who then affect organizational commitment and job satisfaction and, ultimately, the customer orientation of employees. However, these results must be looked at with some caution, given that one of the limitations of this study is the sample, which is limited to two companies.

#### Ари Палениус

#### РЕГУЛИРОВАНИЕ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ С ГРАЖДАНАМИ И ОРГАНИЗАЦИЯМИ УКРАИНЫ

##### Abstract

The system of a uniform information support of authorities and local management units is the integral part of information society and "E-government" of Ukraine. Its main objective is to provide efficiency for collection of information, creation of information resources, access to the information of authorities and the citizens, rise of efficiency of accepted solutions, support of information interactions of authorities; rendering real services from the state authorities to its citizens. Creation of such a system calls for enforcement issues inside the state bodies of the defined functions, development projects to define the rules in using interaction with citizens, implementations of the methods of process concepts and analysis of economic and social information.

### *1. Состояние и тенденции развития сектора интерактивных услуг в системе местного управления Украины*

Одним из приоритетных направлений совершенствования системы государственного управления Украины является усиление роли местного самоуправления, в частности городов и поселков как центров стратегического развития социальных сфер и отраслей национального хозяйства. В настоящее время в Украине сформирована Ассоциация городов и громад, включающая более 450 территориальных громад, что составляет почти 80 процентов жителей страны.

Фундамент законодательной базы о местном самоуправлении в Украине был заложен в 1996 году, когда понятие «местное самоуправление» впервые появилось в Конституции Украины, которая гласит: «Местное самоуправление является правом территориальной громады - жителей села или добровольного объединения в сельскую громаду жителей нескольких сел, поселка и города – самостоятельно решать вопросы местного значения в рамках Конституции и законов Украины».

Особенности осуществления местного самоуправления в городах Киеве и Севастополе определяются отдельными законами Украины.

Местное самоуправление осуществляется территориальной громадой в порядке, установленном законом, как непосредственно, так и через органы местного самоуправления: сельские, поселковые, городские советы и их исполнительные органы.

Органами местного самоуправления, представляющими общие интересы территориальных громад сел, поселков и городов, являются районные и областные советы.

Вопрос организации управления районами в городах относится к компетенции городских советов.

Сельские, поселковые, городские советы могут разрешать по инициативе жителей создавать домовые, уличные, квартальные и другие органы самоорганизации населения и наделять их частью собственной компетенции, финансов, имущества».

Можно сказать, что сегодня органы местного самоуправления Украины действуют в сформированном правовом поле. В подавляющем большинстве принятых в последнее время нормативно-правовых актов все больше и предметнее учитываются природа, интересы и потребности органов местного самоуправления.

Сегодня вопрос усиления роли местного самоуправления в обществе подкреплен растущим стремлением граждан иметь ответственное правительство. Одной из наиболее важных форм системы контроля граждан над органами власти является децентрализация, предполагающая передачу полномочий и функций правительства из центра в регионы, районы, муниципалитеты и местные сообщества. Она может стать механизмом, предоставляющим возможность людям напрямую участвовать в процессе управления. Эффективный процесс децентрализации также может служить основным показателем того, насколько нация способна создавать и поддерживать равноправные возможности для всех своих граждан.

Не случайно в 2002 году Кабинет Министров Украины принял Постановление N 1302 «О мерах дальнейшего обеспечения открытости в деятельности органов исполнительной власти», которым обязал органы исполнительной власти создать собственные веб-сайты и регулярно обновлять на них информацию о деятельности того или иного органа исполнительной власти. Постановление Кабинета Министров Украины от 29 августа 2002 года обязало министерства, другие центральные органы исполнительной власти, областные государственные администрации обеспечить функционирование собственных сайтов, с обязательным размещением общественно важных нормативно-правовых актов, а также исчерпывающей информации о перечне и условиях получения гражданами услуг, которые предоставляются этими органами, оперативное обнародование информации о собственной деятельности. В данном Постановлении указывалось, что нельзя ограничивать права на получение открытой информации и необоснованно в ней отказывать.

Наряду с этим продолжается активная работа по усилению защиты прав местного самоуправления. В ходе усовершенствования законодательства разрабатывается правовой механизм, который предусматривает рассмотрение административных дел, связанных с правоотношениями в сфере местного самоуправления (дела административной юрисдикции). На данное время, порядок решения административно-правовых споров и порядок участия в процессе органов местного самоуправления и их процессуальные права определены отдельным разделом Гражданского процессуального кодекса Украины.

При активном участии и содействии общественных организаций на протяжении 2002-2003 годов, состоялось несколько широкомасштабных мероприятий, посвященных вопросам осуществления государственной региональной политики и муниципальной реформы в Украине. Среди них можно отметить VIII Всеукраинские муниципальные ежегодные слушания на тему «Ресурсы местного и регионального развития: национальный и международный аспекты», Всеукраинские сборы представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления и общественности, парламентские слушания на тему «Региональная политика и местное самоуправление в Украине: законодательные аспекты».

Указанные мероприятия являются примерами участия общественности в поиске путей решения ключевых вопросов в развитии местного и регионального самоуправления в Украине, в том числе, и по конкретным регионам.

Таким образом, состояние местного самоуправления в Украине находится в стадии активной трансформации в соответствии с международными стандартами и новыми приоритетами государственного и общественного строительства. Вместе с тем, местное самоуправление еще не до конца утратило некоторые черты ушедшей советской эпохи, выражающиеся прежде всего в стремлении органов государственной власти ограничить степень самостоятельности власти на местах.

В целях дальнейшего анализа состояния и тенденций развития сектора интерактивных услуг в сфере местного управления Украины целесообразно дать определение некоторым ключевым понятиям, которые мы будем использовать в нашем изложении.

Город можно отнести к классу крупномасштабных социальных систем (КСС). КСС - класс сложных систем, характеризующихся комплексным взаимодействием элементов системы, рассредоточенных на определенной территории, требующих для своего развития существенных затрат ресурсов и времени. При этом социальная система может рассматриваться не только как определенное множество социальных групп, но и как определенное множество индивидов. Индивиды являются такими же равноправными элементами системы на индивидуальном уровне ее организации, как и группы на групповом уровне [1]. Речь при создании «цифровых городов» можно вести не только о самих пользователях, которые принимают участие в процессах групповой коммуникации, сидя при этом перед экранами персональных компьютеров, но о получивших распространение компьютерных сообществах, функционирующих на основе технологии индивидуального взаимодействия «peer-to-peer». Таким образом, в компьютерных сетях достаточно наглядно проявляется существование двух базовых элементов социальной системы и, соответственно, двух уровней организации человеческой жизнедеятельности (индивидуального и группового).

Без осознания единства социальной системы, в которую входят указанные сообщества пользователей, невозможно не только понять процессы формирования информационного общества в целом, но и разрабатывать нормативные акты, регулирующие вопросы функционирования телекоммуникационных сетей, совершенствовать технические средства, обеспечивающие процессы коммуникации, и создавать базисные структуры информационного общества.

Применяя подход А.Д.Цвиркун, выделим далее особенности КСС [2]:

- необратимый характер развития, то есть интегральные характеристики, определяющие «выходной» продукт системы в целом, не убывают в процессе развития (в то же время отдельные элементы системы могут развиваться различным образом);

- размытость границ (в процессе развития состав элементов системы и характер их взаимосвязи между собой и с внешней средой существенно изменяется, территория, охватываемая системой, может расширяться от региональных до глобальных масштабов);

- тесная взаимосвязь с другими крупномасштабными системами и с окружающей средой;

- комплексный характер управления;

- значительные затраты ресурсов и времени на проектирование и развитие.

Основные особенности системы управления городами состоят в том, что:

- объектом управления является город, как совокупность естественных и искусственных подсистем, объединяющие в единое целое материальное производство, подсистемы обслуживания, население и окружающую среду,

- в состав объектов управления входят коллективы людей и отдельные личности, причем не только в сфере производственной деятельности, а и в быту, на отдыхе и т.д.

К особенностям управления городом относятся также: многоканальность в реализации обратных связей; большая инерционность объектов управления на высшем уровне; большая разница во времени, необходимом для отклика высшего и низшего уровней; трудности сбора достоверной информации о состоянии объектов управления, задержка поступления ее (информации) в управляющий орган; разнообразие и стохастический характер связей в системе; большое разнообразие реально существующих структур управления на всех уровнях.

Исходя из определения государственной услуги как нормативно закрепленной услуги, оказываемой государственными органами или органами местного самоуправления гражданам, бизнесу или другим добросовестным пользователям на основе принципов частно-государственного партнерства в целях удовлетворения социально значимых нужд и потребностей, следует дать оценку качественному уровню предоставляемых гражданам интерактивных услуг органами местного самоуправления.

В связи с этим отметим, что Согласно статьи 40 Конституции Украины и Закона Украины «Об обращении граждан» [3] граждане Украины имеют право обратиться в органы государственной власти, местного самоуправления, объединения граждан, предприятия, учреждения, организации независимо от форм собственности, средства массовой информации, должностным лицам в соответствии с их функциональными обязанностями с замечаниями, жалобами и предложениями, которые касаются их уставной деятельности, заявлением или ходатайством относительно реализации своих социально-экономических, политических и личных прав и законных интересов и жалобой об их нарушении.

Закон определяет, что обращение может быть сделано как в письменной, так и в устной форме, и предусматривает следующие варианты:

1) Предложение (замечание) – гражданин имеет полное право высказать совет или рекомендацию относительно деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, депутатов всех уровней, должностных лиц, а также мысли по улучшению условий жизни, улучшению правовых основ общественной, социально-культурной и других сфер деятельности государства и общества.

2) Заявление (ходатайство) - гражданин имеет право ходатайствовать о содействии в реализации гарантированных Конституцией и законом прав и интересов; можно сообщить о нарушении действующего законодательства или недостатках в деятельности предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности, народных депутатов Украины, депутатов местных советов, должностных лиц, а также высказать предложение относительно улучшения их деятельности.

3) Жалоба - это обращение с требованием о возобновлении прав и защите законных интересов граждан, затронутых действиями (бездействием), решениями государственных органов, органов мест-

ного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, объединений граждан, должностных лиц. Жалобы на решения в сфере управленческой деятельности общего собрания членов коллективных сельскохозяйственных предприятий, акционерных обществ, общественных организаций и объединений, жилищно-строительных кооперативов и других юридических лиц, созданных на основе коллективной собственности рассматриваются исключительно в судебном порядке (более подробно см. следующий раздел).

Однако, следует отметить, что обращение, как таковое, не заменяет и не может заменить рассмотрение заявлений и жалоб, на которые распространяется уголовно-процессуальное, гражданско-процессуальное, антимонопольное и трудовое законодательство.

Закон предъявляет определенные требования к обращению. Оно должно быть адресовано органам государственной власти или местного самоуправления, предприятиям, учреждениям, организациям независимо от форм собственности, объединением граждан или должностным лицам, в полномочия которых входит решение затронутых в обращении вопросов. В обращении должна быть указана фамилия, имя, отчество, местожительство гражданина, изложена суть затронутого вопроса, замечания, предложения, заявления или жалобы, просьба или требование.

Обращение может быть устным - в этом случае гражданин излагает суть вопроса, а должностное лицо обязано записать данное обращение в ходе личного приема (закон обязывает руководителей и прочих должностных лиц органов государственной власти, местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, независимо от форм собственности, объединений граждан проводить личный прием граждан). Обращение также может быть и письменным, присланным по почте или переданным в соответствующий орган лично или через уполномоченное Вами лицо.

Таким образом, действующее законодательство в прямой форме не предусматривает возможность обращения граждан в органы государственной власти и управления в режиме он-лайн.

Такого рода «упущение» законодателя не позволяет привлекать к ответственности должностных лиц за невнимание к запросам граждан через интернет-порталы. Следовательно, сама идея предоставления интерактивной государственной услуги нивелируется и превращается лишь в «благое пожелание» без юридических последствий.

Если говорить об уровне присутствия органов местного самоуправления в Интернете и соответственно делать выводы о перспективности реализации намеченных программ в сфере предоставления государственных интерактивных услуг гражданам, то следует отметить, что Украину нельзя отнести к числу стран с развитой инфраструктурой услуг доступа к Интернету. Соотношение количества хостов в национальных доменах и численности населения в стране в два раза меньше, чем, например, в России.

По данному показателю Украина превосходит лишь Беларусь. На рис.1. показано примерное местоположение Украины в рейтинге развития e-government [4].



Рис.1. Местоположение Украины в рейтинге развития e-government

С нашей точки зрения в Украине до сих пор не достигнуты следующие результаты, являющиеся приоритетными в национальной Концепции электронного правительства:

- не создан универсальный инструмент для надёжного и оперативного взаимодействия органов государственной власти на общественные процессы;
- не осуществлена интеграция информационных ресурсов органов власти различных уровней и неправительственных организаций на базе единого портала;
- не обеспечена прозрачность деятельности правительства, оперативность принятия решений, контроля за их исполнением;
- созданы лишь частичные условия для онлайн-взаимодействия правительства с различными группами населения и рядовыми гражданами.

Одним из успешных примеров реализации онлайн-взаимодействия органов местного самоуправления в Украине можно считать вебсайт Славутичской городской общины <http://e-slavutich.gov.ua/>. На портале декларируется, что данный интерактивный информационный ресурс позволяет каждому

больше узнать о состоянии городских дел, получить государственные услуги онлайн, генерировать, поддерживать, планировать и воплощать местные инициативы, направленные на развитие Славутичской городской общины. Настоящий Интернет-проект является одним из первых шагов в Украине по внедрению электронного правительства на уровне города, который направлен на усиление социального партнерства между городскими властями, бизнесом и общественными организациями на пути непростых социально-экономических преобразований в Славутиче.

На портале представлены следующие разделы:

- ⇒ О Славутиче
- ⇒ Местное самоуправление
- ⇒ Налоговая инспекция
- ⇒ Центр занятости
- ⇒ Администрация СЭЗ «Славутич»
- ⇒ Развитие бизнеса
- ⇒ Реальный сектор
- ⇒ Социальная сфера
- ⇒ Нормативно-правовая база
- ⇒ СМИ
- ⇒ Интернет приемная
- ⇒ Свобода слова
- ⇒ Местное развитие
- ⇒ Славутичанам
- ⇒ Предпринимателям
- ⇒ NGO активистам
- ⇒ Гостям Славутича
- ⇒ Фотогалерея
- ⇒ Карта сайта

Через веб-страницу гражданин может обратиться к:

- Славутичскому городскому голове
- Депутатам Славутичского городского совета
- Депутатам Киевского областного совета
- Депутатам Верховной Рады Украины
- Членам Славутичского горисполкома
- Руководителям управлений и отделов Славутичского горисполкома
- Начальнику налоговой инспекции в г. Славутиче
- Директору Славутичского городского центра занятости
- Председателю администрации СЭЗ «Славутич»
- Директору Агентства по развитию бизнеса.

Вместе с тем, далеко не все государственные структуры с их частными инициативами по использованию информационных технологий для предоставления услуг гражданам вписываются в данную концептуальную модель. Вне поля зрения разработчиков осталась, например, такая важная сфера, как оповещение о чрезвычайных ситуациях. Отсутствует расширенная функция поиска, облегчающая навигацию в базах данных государственной информации, а также раздел, информирующий людей о планах государства по преобразованию общественной жизни. Нет связи данного портала с порталами частных компаний. То есть вебсайт Славутичской городской общины представляет собой скорее локальное пространство, предоставляющее минимальный набор сервисов для граждан.

В свою очередь Центральный правительственный портал Украины не дает описания и ссылки на целый спектр государственных услуг, которые в настоящее время уже доступны гражданам и бизнесу.

Информационное содержание большинства серверов местных администраций ограничивается сведениями об органах власти, сведениями о населенном пункте, небольшим набором местных нормативных актов, а также в лучшем случае подборкой новостей далеко не всегда первой свежести. Фактически этим и ограничивается какое-либо участие властей в Интернете.

Между тем, электронные референдумы, прозрачность деятельности местной власти, эффективное управление развитием города в режиме реального времени, доступность всей необходимой информации для населения, доступ к мировым информационным ресурсам, дистанционное образование, электронные учебники и библиотеки, система телемедицины (которая свяжет любую провинциальную больницу с ведущими центрами медицины в стране и даже за границей) - это далеко не полный перечень возможностей для жителей городов, которые можно осуществить в рамках e-development - электронного развития.

Наряду с этим, можно констатировать, что сам процесс развития Интернета на территории Украины представляет собой одну большую инновационную волну, захватывающую постепенно города различных типов - от городов-миллионеров до малых городов. Как и рынок мобильной связи, уровень развития сектора интернет-услуг является для каждого города своего рода индикатором, показывающим проникновение в регион рыночных отношений (т.е. уровень развития рыночной инфраструктуры) и степень применения современных форм ведения бизнеса.

В целом влияние Интернета на территориальную организацию общества в настоящее время выражается в формировании в рамках четвертичного сектора экономики отдельной отрасли интернет-услуг и расширении сферы применения современных информационных (в т.ч. интернет-) технологий, которые постепенно охватывают все сферы жизни общества: от телекоммуникаций и торговли до государственного управления.

Вместе с тем, при существующем состоянии законодательного обеспечения предоставления интерактивных услуг и реального положения дел в информационном развитии местного самоуправления можно говорить только о некой экспериментальной модели взаимодействия органов управления и граждан в режиме он-лайн.

## **2. Проблема интеграции муниципального уровня в Единый портал электронного Правительства Украины**

В предыдущем параграфе мы уже затронули наиболее сложную проблему реализации Концепции электронного правительства, касающуюся интеграции муниципального уровня в Единый портал правительства Украины. Ее решение зависит не только от комплекса технических вопросов, но и от законов и развивающих их подзаконных актов по следующим направлениям:

1. Унификация условий обмена информацией между органами государственного управления на всех уровнях при максимальной стандартизации структуры информационных ресурсов и информационных систем регионов.

2. Легитимное оформление правового режима создания и использования информационных ресурсов местного самоуправления с приданием им статуса государственной собственности.

3. Урегулирование статуса служебной информации и порядка использования в органах государственной власти информации частного сектора и с ограниченным доступом.

4. Признание юридической силы электронных документов и сокращение бумажного документооборота.

5. Обеспечение непрерывного обучения всех категорий служащих информационно-коммуникационным технологиям.

6. Признание основных видов информационных ресурсов важнейшими объектами государственной регистрации и учета и установление стандартных требований к классификаторам, реестрам и регистрам. Включение в структуру информационных ресурсов каждого органа исполнительной и судебной власти соответствующих систем правовой информации для ее полноценного использования.

7. Обеспечение открытости органов государственной власти перед обществом путем законодательного обеспечения сбора и учета общественного мнения по наиболее важным проблемам социального развития;

8. Нормативное обеспечение порядка обязательного использования современных информационных технологий в деятельности органов исполнительной и судебной ветвей власти. Разработка программного обеспечения с учетом специфики и потребностей органов государственной власти.

В качестве модели интеграции услуг и межведомственного взаимодействия можно использовать следующий подход.

Необходимо выделить, с одной стороны, ведущие ведомства Украины, а с другой - ключевые государственные интерактивные услуги (например: развитие экономики, общественная безопасность, транспортные услуги, социальные услуги и пр.). Каждой ведомство при этом будет заниматься реализацией определенного набора интерактивных услуг, то есть будет иметь место большое число пересечений областей ответственности.

Открытость информации и слаженность информационных обменов между двумя уровнями власти можно обеспечить путем комплексного определения содержания, видов и маршрутов движения документальной информации. По мнению Ю.А. Тихомирова, необходимо составить перечни используемых документов для реализации каждой управленческой функции (подфункции) администрации, отделов и управлений. В каждом звене управления требуется определить объем и характер действий с теми или иными видами информации (периодичность составления, обработки, отправления, получения, круг ответственных лиц и т.д.). Особое значение имеет согласование информации между соподчиненными звеньями управления. «Необходимо установить одинаковые по одним и тем же видам показатели информации, обеспечить «курупняемость» ряда источников, ликвидировать дублирующие показатели, разовую оперативную информацию, поглощаемую стабильной и периодически поступающей информацией. Информационные центры, в которых сосредотачивается разного рода информация, должны быть независимы» [5].

Необходимо также определить регламенты получения, использования и передачи информации между звеньями исполнительной власти [6]. К примеру, в Схеме управления Нижегородской областью, разработанной Институтом законодательства и сравнительного правоведения России, в разделе «Принятие комплексных решений» имеется статья 26 «Механизм сбора и использования информации». В ней отражены следующие вопросы: Программы информатизации. Информационные центры. Территориальные банки данных (о населении, недвижимости, земельных ресурсах и др.). Ведомственные (отраслевые) информационные центры. Независимые источники информации. Правовая информация. Режимы использования информации [7].

Правильная организация управления предполагает, прежде всего, что органы, его осуществляющие, обладают соответствующей информацией об объектах управления и окружающей их среде. «Сбор, обработка, анализ информации, передача ее другим органам - такая первая функция управления» [8]. Сегодня при любом решении управление зависит от поступающей информации. Эта информация может быть получена в непосредственном взаимодействии с заинтересованными лицами и организациями [9].

Поэтому системы учета, сбора, анализа и обобщения информации правового, экономического, социального, демографического, национально-культурного и политического характера должны создаваться органами государственной власти и органами местного самоуправления в соответствии с действующим законодательством и при непосредственном взаимодействии с общественными и научными организациями. При создании этих систем необходимо обеспечить:

- методическое сопровождение учета, сбора, анализа и распространения информации, необходимой для реализации задач по государственному регулированию регионального развития;

- внесение в государственные программы статистических работ дополнений и изменений в части сбора и обработки необходимой статистической информации на государственном и муниципальном уровнях;

- развитие существующих и организация новых баз данных по вопросам правового, экономического, финансового и социального характера.

Таким образом, основой всей работы электронного правительства является создание внутренней правительственной сети, объединяющей все органы государственной власти на территории страны, а также их отделения за рубежом.

Следующим шагом после создания информационной правительственной сети является формирование в рамках этой сети единой правительственной базы данных, где аккумулируется вся правительственная информация, включая базу данных граждан и организациях, функционирующих на территории страны.

Функционирование единой базы данных потребует внесения (или ее изменения) определенной информации о каждом пользователе только один раз, после чего новые сведения автоматически будут направлены в каждое правительственное ведомство, которое должно быть оповещено об этом. Такой алгоритм позволит, подключившись к одному правительственному сайту, решать свой вопрос одновременно с несколькими ведомствами.

Крупный правительственный портал, к которому в перспективе будут обращаться практически все граждане страны - это по сути огромный медиаресурс, обладающий большим потенциалом для проведения государственной пропаганды. С созданием единого правительственного портала в рамках электронного правительства государство получает в свои руки средство для информационного обеспечения своей деятельности, средство для воздействия на общественное мнение.

Несомненный интерес пользователей сети будут вызывать чаты с крупными государственными деятелями, например, с главами государств или председателями правительств. На Западе это довольно частое явление, особенно перед выборами.

Общая позиция развития электронного правительства на Западе - это использование Интернета для увеличения степени открытости и подотчетности деятельности правительств обычным гражданам, конечной целью чего является формирование цифровой демократии (digital democracy) - то есть возможности прямого участия граждан в решении государственных и местных вопросов путем онлайн-голосования. За счет большей открытости государственные органы получают возможность для анализа общественного мнения практически по любому вопросу и адекватно реагировать на настроения общества.

Если коснуться технических аспектов проблемы, что специалисты считают, что ключевыми компонентами, позволяющими обеспечить эффективное взаимодействие между правительственными порталами, являются:

1. Защищенный правительственный интранет (Government Secure Intranet, GSI), предоставляющий средства для обмена информацией между отдельными ведомствами внутри центрального правительства, а через внешние шлюзы - с другими общедоступными услугами и Интернетом в целом. Это предполагает использование IP-протокола в сетях и приложениях в государственных учреждениях, а также использование веб-обозревателя в качестве основного средства доступа большинства государственных служащих к государственным информационным системам, электронной почте и Интернету. Защищенный правительственный интранет является основой для обмена электронной почтой и электронными документами с другими государственными структурами, гражданами и бизнес-сообществом.

2. Правительственный шлюз (Government Gateway), базирующийся на программном обеспечении промежуточного слоя, который позволяет объединять между собой различные существующие информационные системы и предоставляет к ним доступ по Интернету. Шлюз обеспечивает взаимодействие между различными порталными услугами, в том числе за счет маршрутизации информации/документов. Правительственный шлюз предлагает такие услуги аутентификации, с помощью которых можно не только идентифицировать пользователя, но и строго определить его права по доступу к различной информации и информационным системам.

Методы аутентификации могут быть различны, и строиться по разным принципам, например:

- 1) знание претендентом пароля доступа;
- 2) использование биометрических характеристик претендента (основой анализа являются: динамики воспроизведения подписи или иного ключевого слова, особенности голоса, клавиатурного почерка, сканирование радужной оболочки глаз, сканирование сетчатки глаз и другие параметры);
- 3) предоставление претендентом доказательств того, что он находится в некотором определенном месте (или в некоторое определенное время);
- 4) удостоверение подлинности претендента третьей стороной.

В наиболее общем виде типичные угрозы безопасности включают в себя:

- локальные и удаленные атаки на ресурсы ИС;
- стихийные бедствия;
- ошибки персонала;
- сбои в работе информационной системы, вызванные ошибками в ПО или неисправностями аппаратуры.

Некоторые угрозы носят объективный характер (нестабильность или низкое качество питающего напряжения, электромагнитные наводки или близкие грозовые разряды), другие могут быть связаны с невежеством или неаккуратностью пользователя.

Технология цифровой подписи должна рассматриваться как необходимое средство при разработке новых технологий аутентификации. Цифровые подписи могут использовать ключи и методы как симметричной, так и асимметричной криптографии. Если доступна централизованная система распределения ключей, опциональная поддержка цифровой подписи может быть обеспечена для большинства протоколов с минимальными издержками. Каждый протокол может столкнуться проблемой пересылки ключей и установки параметров обмена, и это приведет к усложнению использования техники цифровой подписи.

Если говорить о перспективе встраивания порталов Электронного правительства Украины в электронное пространство Европейского Союза, то здесь речь может идти о стандартизации доступа к базам административных данных. Взаимный доступ стран к их базам данных и необходимые для этого информационные технологии, подключенные к трансевропейской сети данных, в недалеком будущем станут повседневным орудием труда. При этом основные вопросы, которые возникают уже сегодня, - единая интерпретация основных понятий и защита данных [10].

Таким образом, информационная функция государства, будучи общей, при адекватной организации и соответствующем техническом обеспечении интеграции правительственных порталов будет проявляться в действиях государственных органов власти всех уровней управления. Можно выделить следующие направления реализации информационной функции:

- создание информации (условно ее можно назвать первичной) - государство непосредственно создает нормативные акты, информация для которых берется, разумеется, извне;
  - сопровождение информации, имеющей государственное значение. Прежде всего, это специализированные подфункции учета, контроля, мониторинга;
  - открытость органов государственной власти и органов местного самоуправления для граждан;
  - сбор, обработка, охрана и защита информации, необходимой для реализации функций государства;
  - учреждение специализированных структур в сфере информации и регулирование их деятельности - СМИ, ТВ, радио, печатная продукция, архивы, библиотеки, культура, образование (массовая информация и распространение знаний);
  - информационный обмен между органами государственной власти (внутри госаппарата);
  - использование информации во внутренних интересах государства (для выполнения всех других государственных функций);
  - переработка информации и создание новой (решения исполнительной власти, судебных органов).
- В процессе информационной деятельности органу каждому государственной власти необходимо:
- иметь полный комплект документов, определяющих правовой статус органа, его подразделений и служащих;
  - сформировать классификатор функций с учетом связей деятельности органа по вертикали и по горизонтали;
  - обеспечить учет информационных ресурсов с привязкой к функциям исполнителей по временному режиму поступления и выхода;
  - обеспечить определение правового режима для входящих, циркулирующих в структуре и исходящих документов;
  - определить правовую основу организации документирования, делопроизводства и обращения документов в своей системе с учетом их электронной формы;
  - определить в соответствии с действующим законодательством порядок классификации, хранения, архивирования документации;
  - обеспечить работу всех подразделений автоматизированной информационной системы, ее баз данных;
  - обеспечить создание и порядок функционирования специализированных подразделений по экспертизе и анализу информации, подготовку и переподготовку специалистов в области информационной, компьютерной грамотности;
  - определить необходимость создания специализированной организации по распространению своей информации;
  - обеспечить порядок доведения до сведения всех нормативно-правовых актов;
  - обеспечить полноценную систему информирования общественности о своей деятельности.

### **3. Заключение**

Система единого информационного обеспечения органов исполнительной власти и местного самоуправления является неотъемлемым элементом информационного общества и «Электронного правительства» Украины. Она призвана обеспечить оперативность сбора информации, создание информационных ресурсов, доступ к информации органов власти и населения, повышение эффективности принимаемых решений, обеспечение информационного взаимодействия органов власти, оказание реальных услуг со стороны государства населению. Создание такой системы требует закрепления за государственными органами определенных функций, разработки регламента взаимодействия и доступа к информации, внедрения методов обработки и анализа экономической и социальной информации, совершенствования статистических показателей и законодательного обеспечения названных процессов.

### **Источники и литература**

1. Сушков И.Р. Психология взаимоотношений. – Екатеринбург, 1999. – С. 18.
2. Цвиркун А.Д. Синтез и управление развитием структур крупномасштабных систем. Крупномасштабные системы: моделирование развития и функционирования. – М., 1990.
3. Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – N 47. – Ст.256.
4. «Украина и Интернет» - современное состояние, основные проблемы и направления развития. // ComputerWorld. – 2002. – № 49 (392).
5. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции / Ю.А. Тихомиров. – М.: Юриформцентр, 2001. – С. 292-294.
6. Исполнительная власть: организация и взаимодействие / Отв. ред. Ю.А.Тихомиров. – М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2000. – С. 19.
7. Там же. – С. 28.
8. Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 32.
9. Административная деятельность в форме договоров и соглашений / Й. Оффеле // Государственная служба. Правовые аспекты. Зарубежный опыт. – Вып. 15. – М., 1996. – С. 93.



10. Тенденции в административной информатике / Й. Мезеи // Государственная служба за рубежом. Реформы госуправления накануне третьего тысячелетия. – 1999. – № 6. – С. 169-176.

**Nicole ATTIA**

## **NOUVELLE ECONOMIE DU TRAVAIL ET GESTION DES RESSOURCES HUMAINES**

Le but de ce travail est de montrer le lien entre l'évolution de la pensée économique en matière d'emploi, de travail et de chômage et la naissance et le développement de la fonction ressources humaines.

En effet, dans les années 1960-70, un tournant important s'amorce dans l'approche des problèmes de l'emploi. Nous nous efforcerons tout au long de cette étude de montrer en quoi ce que l'on appelle la « nouvelle économie du travail » a ouvert la porte et servi de base théorique à tous les développements autour de la fonction ressources humaines, dans les entreprises et les organisations.

Exposons brièvement l'évolution de la théorie économique en matière d'emploi. Le décryptage sommaire de la théorie économique qui permet de distinguer une approche orthodoxe et une approche hétérodoxe, se retrouve totalement dans l'analyse des problèmes de l'emploi.

Nous disposons du paradigme standard : il raisonne sur la base de comportements homogènes de maximisation des préférences individuelles qui traduisent l'échange d'un service de travail contre le paiement d'un salaire. Tout s'effectue dans la cohésion sociale, il n'y a pas de conflit du travail ; la dimension humaine s'efface devant l'objectif d'optimisation. La relation salariale est réduite à une simple relation marchande. C'est la théorie économique dominante : la théorie néoclassique.

Nous disposons également de l'approche hétérodoxe qui, elle, aborde la notion conflit mais dans le cadre d'une analyse abstraite. Ce courant est essentiellement représenté par Keynes qui bouleverse totalement la problématique de l'emploi, en niant l'existence d'un mode de confrontation de l'offre et de la demande de travail contenant un point d'équilibre possible.

Telle était la situation de la pensée économique en matière d'emploi dans les années 1960. Déjà surgissaient des préoccupations nouvelles exprimées par l'école de la régulation qui met le conflit social au centre de l'analyse. Les différentes pensées hétérodoxes se rejoignent pour affirmer qu'il n'y a pas de sujet économique souverain et que le marché est incapable d'assurer l'équilibre et l'harmonie. Le marché du travail est donc fondamentalement différent du marché walrasien.

Vers les années 1960-70, un virage s'effectue dans la pensée économique. Nous assistons à une foisonnement dans la littérature économique de théories partielles centrées sur le marché du travail, qui étudient la relation d'emploi. C'est la nouvelle économie du travail. Ces théories se situent toutes au delà du clivage traditionnel : orthodoxe hétérodoxe. Elles remettent toutes en cause le postulat classique d'harmonisation des intérêts individuels par le marché. Elles accordent un rôle central aux comportements des agents (entreprises et salariés).

Et, enfin, elle se placent toutes sur le terrain de la gestion de la main d'œuvre, parce que l'objet d'étude privilégié est la relation salariale dans sa durée. Il est fondamental d'appréhender la dimension temporelle de la relation de travail afin de comprendre pourquoi un travailleur quitte son emploi, en trouve un autre ou encore comment les salaires évoluent dans l'entreprise. La relation humaine n'est plus réduite à une simple fonction de production.

Ces théories approfondissent la question du lien social. Elles abordent la question des conflits, des rapports de force et, proposent des solutions pour les gérer et pour arriver à l'harmonie. La dimension de la relation salariale est ainsi élargie à un champ qui n'est plus exclusivement économique mais institutionnel et social. Elle présente des spécificités qui la distinguent des autres relations marchandes ; or jusqu'en 1970, la théorie économique ne disposait pas d'outils analytiques permettant d'en étudier les conséquences.

Dans cette approche, la théorie économique opère une rupture importante dans sa manière d'appréhender la firme. La théorie néoclassique ne considère pas l'entreprise comme un sujet digne d'intérêt : c'est une boîte noire. Dans ces nouvelles théories, c'est l'entreprise qui décide dans la plupart des cas. Cela traduit une maturité dans la compréhension de son fonctionnement.

C'est donc un rôle fondamental et nouveau qui lui est conféré. L'argument date de R. Coase<sup>60</sup> mais n'a réellement été exploité que récemment, par ces théories. La nouvelle économie du travail s'intéresse aux recrutements (théorie des signaux), aux contrats de travail (théorie des contrats implicites), à la formation (théorie du capital humain), à la politique de rémunérations (théorie du salaire d'efficacité)... autant d'activités qui dessinent les contours de la gestion des ressources humaines (GRH).

La théorie économique a, de ce fait, gagné en pertinence, la fonction GRH aussi.

La chronologie de cette nouvelle pensée peut se découper en deux temps.

- 1) La première génération représente un prolongement néoclassique.

On peut citer :

- a) La théorie de la discrimination :

L'ouvrage de G. Becker<sup>61</sup> marque la naissance de l'économie de la discrimination, en fournissant une explication à un comportement de recrutement et de rémunération apparemment

<sup>60</sup> COASE R. (1937) « The nature of the firm », *Economica*.

<sup>61</sup> BECKER G. (1971) « The economics of discrimination », University of Chicago Press.