

В. В. Єганов,
к.держ.упр., доц.,
доцент кафедри державного управління
та менеджменту ХарPI НАДУ,
м. Харків

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

Розглянуто сутність та зміст поняття “електронний уряд”. Окреслено проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування як способу організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі. Визначено переваги та недоліки даної системи що мають бути враховані в процесі переходу від традиційного управління до електронного урядування.

Ключові слова: електронне урядування, публічне адміністрування, органи влади, адміністративні послуги, інтернет-технології.

Розбудова в Україні сучасного демократичного суспільства, її прагнення інтегруватись в Європейський Союз стикаються з багатьма перепонами, серед яких наслідки світової економічної кризи, внутрішньополітична нестабільність, підвищення рівня інфляції та безробіття, зниження довіри громадян до влади тощо. Це свідчать про суттєве зниження ефективності діяльності системи органів державного управління та органів місцевого самоврядування, необхідність її якісного оновлення шляхом запровадження нових форм і методів управління та сучасного інструментарію на основі інформаційних технологій, одним з яких є впровадження системи електронного урядування. До того ж подібне реформування має обов’язково враховувати досвід провідних країн світу, адже проблема пошуку шляхів ефективного реформування влади є актуальною не лише для України.

Кінець ХХ – початок ХХІ ст., що ознаменувався швидким розвитком комп’ютерних інформаційних технологій у країнах Заходу, призвів до виникнення нової форми взаємодії між владою та споживачами управлінських послуг – електронного урядування. Метою його впровадження є підвищення відкритості та прозорості діяльності органів державного управління й органів

місцевого самоврядування; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг споживачам.

Вагомий внесок у дослідження теоретичних засад функціонування електронного урядування зробили такі вчені, як А. Белл, М. Бонем, М. Боунс, С. Зурідіс, С. Кліфт, С. Бурас, Н. Катріс, П. Норіс та ін.

У вітчизняній науковій літературі дослідженню проблематики електронного врядування, його характеристик та стану впровадження в практичну діяльність органів влади присвячено роботи таких провідних науковців, як Д. Дубов, С. Дубова, І. Клименко, С. Кузнецова, К. Линьова, О. Мітченко, З. Пісковець, О. Рискова, В. Шеверда, О. Юлдашев та ін.

Мета статті полягає в розкритті сутності та змісту поняття “електронний уряд”, виявленні найбільш вдалого його трактування а також окресленні проблем та перспектив впровадження системи електронного урядування в Україні з урахуванням об’єктивних переваг та недоліки даної системи.

На даний момент існує декілька підходів до визначення поняття “електронний уряд”, що є результатом відповідної неоднозначності його трактування у Сполучених Штатах Америки, Великобританії та Канаді. Визначення поняття “електронне урядування” фахівці формулюють на підставі різних підходів та принципів.

Під поняттям “електронний уряд”, яке походить від англійського “e-government”, спочатку розуміли футуристичний уряд “електронних громадян”, що регулює життя і безпеку комп’ютерної мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін “e-government” тлумачиться не лише як “електронний уряд”, а й “електронне управління державою”, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі й Інтернет-технологій [7, с. 138].

Більшість публікацій, існуючих сьогодні в літературі можна умовно поділити на чотири групи. Перша характеризується теоретизованим визначенням “електронного уряду” та можливостями змін у суспільстві в результаті його впровадження. Друга, навпаки, зосереджена на прикладному аспекті даної проблематики шляхом розроблення окремих елементів “електронного уряду” і застосування в діяльності органів влади або їх підрозділах. Третя – взагалі розглядає суто технічні аспекти: варіанти побудови мережі, необхідні апаратні засоби та специфічне програмне забезпечення. Четверта група відрізняється спробами комплексного дослідження даної проблематики, орієнтацією на забезпечення максимальної ефективності державного управління.

У фаховій літературі [1;5; 9] виокремлюються такі варіанти визначення поняття “електронний уряд”:

1. Організація державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі і поширення інформації, надання послуг державними органами всіх галузей влади всім категоріям громадян (пенсіонерам, робітникам, бізнесменам, службовцям та ін.) електронними засобами, інформування тими ж засобами населення про роботу державних органів.

2. Інформаційні технології в державному управлінні.

3. Держава в мережі.

4. Метафора, що означає інформаційну взаємодію органів державної влади і суспільства з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій.

5. Трансформовані для урядових і державних організацій ідеї електронного бізнесу, в яких уряд є різновидом корпоративного користувача інформаційних технологій.

6. Автоматизовані державні служби, основними функціями яких є забезпечення вільного доступу громадян до всієї необхідної державної

інформації, збирання податків, реєстрація транспортних засобів і патентів, надання необхідної інформації, укладання угод і оформлення постачань необхідних державному апаратові матеріалів і оснащення.

Кожен з наведених варіантів визначає поняття “електронний уряд” скоріше як чергове прикладне завдання, спосіб модернізації існуючих структур і відносин, а не як самостійну ідею комплексної трансформації принципів організації управління державою.

Проте однозначності у визначенні “електронного уряду” на даний момент так і не існує. Причому навіть дослівний переклад з англійської мови – “e-government” також не надає чіткості даному поняттю. Зрозуміло, що “електронний уряд” має охоплювати не тільки мережеву інфраструктуру, але в цілому і всю інфраструктуру органів влади. На думку сучасних дослідників, мова повинна йти про “електронну державу”, “електронний державний апарат”, електронну інфраструктуру держави, державу інформаційного суспільства, або ж “електронне урядування”. Замість “електронного уряду” доречніше говорити про державну мережеву інформаційну інфраструктуру, як інформаційно-комунікаційну систему, що забезпечує оптимальне, з погляду суспільства, функціонування всіх гілок і рівнів державної влади [7, с. 140].

Узагальнивши наведені визначення поняття “електронний уряд”, на нашу думку, доцільніше використовувати термін “електронне урядування”, під яким слід розуміти спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій .

На жаль, дедалі частіше зустрічаються ситуації, коли на практиці застосування даного поняття зводиться державними службовцями й посадовими особами органів місцевого самоврядування лише до електронного

спілкування влади з громадськістю. Сама ж ідея електронного урядування має сприяти вирішенню основних проблем, характерних для влади: знизити рівень бюрократизації через перехід на електронний документообіг; зробити діяльність органів державного управління та місцевого самоврядування більш прозорою завдяки впровадженню електронної форми спілкування з громадянами, тим самим наблизивши її до потреб і запитів громадян. Але, на думку науковців, наведений підхід також є обмеженим, оскільки зводиться до здійснення управлінської діяльності у реальному часі, в режимі on-line. Найбільш прийнятним з точки зору фахівців є підхід що застосовується у країнах з найвищим рівнем розвитку ІТ-інфраструктури, фактичними родоначальниками електронного урядування – США, Великобританії та Канаді. У цих країнах електронний уряд розглядається як концепція, спрямована на підвищення ефективності діяльності державного апарату в цілому і за останніми розробками містить складові, наведені на рисунку.

Проте остаточна реалізація ідеї електронного уряду, незважаючи на багатоманітність теоретичних і прикладних розробок, останні досягнення в галузі телекомунікаційного обладнання та комп'ютерних технологій, навіть за умов західного рівня фінансування реалізується доволі повільно.

Розглядаючи “електронне урядування” як ідею, науковці звертають увагу на її певну суперечливість [8], що обумовлена наявністю двох протилежних точок зору.

Перша з них полягає в тому, що широке застосування комп'ютерних технологій може спричинити зменшення ролі органів влади в процесі прийняття управлінських рішень, бо в умовах “електронної демократії” забезпечується можливість участі в прийнятті управлінських рішень широким верствам населення.

Друга, навпаки, засвідчує що впровадження on-line технологій може призвести до збільшення ролі державних установ, підвищення результативності їх діяльності і відповідного збільшення значимості.



Рисунок. Складові концепції електронного урядування

Обидві позиції мають право на існування, однак друга є більш реальною, враховуючи наявність у відповідних державних структур функції адміністрування, з одного боку, та переважну пасивність громадян – з іншого.

З метою визначення, чи застосовує держава методи електронного урядування, використовуються певні критерії-етапи [3, с. 125]:

1. Інформування громадян про діяльність органів державного управління та органів місцевого самоврядування через інформаційні технології (ІТ).

2. Організація електронного документообігу в органах влади і місцевого самоврядування.

3. Забезпечення можливості on-line звернення громадян до органів державної влади через Інтернет.

4. Надання адміністративних послуг через мережу.

До того ж необхідно відрізнити уряд, обладнаний електронним інтерфейсом (уряд on-line), від електронного уряду, бо прозорість структур державного управління не досягається простим підключенням до мережі Internet або створенням інформаційного web-сайту. On-line інтерфейс є обов'язковим елементом електронного уряду, проте далеко не завжди on-line уряд буде вважатися електронним. Останній потребує глибшої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями тощо.

Одним із завдань електронного урядування в умовах демократичного суспільства, як наголошувалося вище, має виступати забезпечення доступу широких верств населення до інформації про діяльність органів влади, участь громадян в процесі прийняття управлінських рішень. Однак, як свідчить вітчизняна практика, будь-яка інформація від державних органів завжди є значною мірою дозованою. При цьому влада, у випадку коли якась інформація є їй певним чином “незручною”, а її розповсюдження є не вигідним, у більшості випадків тяжітиме до банального приховування під егідою її конфіденційності. Відтак постає об'єктивна проблема розподілу доступу до інформації, яку простим впровадженням on-line уряду розв'язати не можна. Адже необхідним є не тільки чітке встановлення у законодавчому порядку можливостей доступу громадян до певних видів інформації, що реалізується у нещодавно прийнятому законі [6], а й посилення відповідних санкцій за її приховування чиновниками, з одного боку, та за несанкціонований доступ громадян що його не мають, з іншого. При цьому об'єктом застосування новітніх інформаційних технологій повинні бути лише упорядковані процеси і система організаційних структур (органів державної

влади). Автоматизувати (точніше комп'ютеризувати) доцільно лише ті процедури, ту управлінську діяльність, яка за своїм змістом є об'єктивно необхідною і раціональною з позицій наукового підходу, вимог системного аналізу.

Як будь-яка система, електронне урядування має свої переваги та недоліки, що пов'язані зі специфічними особливостями функціонування. Якщо переваги електронного урядування є цілком наочними і зрозумілими, то недоліки цієї системи в літературі фактично не описані. До переваг даної системи відноситься [2, с. 21-22]:

- оптимізація механізмів публічного адміністрування за рахунок поступового впровадження функціональних складових електронного урядування G2G, G2B та G2C, підвищення ефективності публічної адміністрації у внутрішній організації своєї діяльності, підвищення якості адміністративних послуг;

- економія матеріальних та часових ресурсів, ефективніше використання бюджетних коштів, скорочення витрат на утримання державного апарату;

- забезпечення умов для розвитку електронної демократії, створення умов для прозорості та відкритості публічної адміністрації, прийняття прозорих рішень. Завдяки цьому громадяни мають можливість отримувати достовірну, точну та оперативну інформацію про діяльність органів влади, а відтак – брати участь у прийнятті ними відповідних рішень;

- зменшення корупції в органах влади.

Недоліки ж походять від слабких місць даної системи [4, с. 36], які за умови гіпотетичного використання у злочинних цілях або банального зловживання службовим становищем з боку зацікавлених осіб можуть заподіяти шкоди інтересам держави або громадян. До подібних недоліків можна віднести:

- слабку захищеність від нового класу соціальних злочинів, що ґрунтуються на використанні сучасних інформаційних технологій (махінації з електронними грошима, комп'ютерне хуліганство та ін.);

- можливість здійснювати електронний контроль за життям, настроями, планами громадян, політичних організацій;
- можливість використання нових інформаційних технологій з політичною метою;
- використання в якості інформаційної зброї для впливу на психіку та свідомість людей.

Для успішного втілення електронного урядування як ідеї та забезпечення повної реалізації всіх його переваг нашій державі, безперечно, необхідно пройти складний шлях наближення системи державного управління до європейських стандартів. Для цього Україні необхідний певний час, оскільки остаточний перехід до електронного урядування потребує багато проміжних етапів від декларування на найвищому державному рівні цього напрямку в якості пріоритетного до удосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, які будуть безпосередньо здійснювати відповідні функціональні обов'язки. При цьому перехід від традиційного управління до електронного урядування має відбуватися поступово та супроводжуватися відповідними змінами у розвитку суспільства, що сприятиме його стабілізації. Подальші дослідження за даною проблематикою доцільно спрямувати в напрямку з'ясування передумов еволюційного переходу від традиційного управління до електронного урядування

Список використаних джерел

1. Голобуцький О. П. Електронний уряд. / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : Атлант UMS, 2002. – 173 с.
2. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова ; за ред. І. Г. Малюкової. – К. : ТОВ “Поліграфі-Плюс”, 2007. – 254 с.
3. Демкова М. Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади / М. Демкова // Юридичний журнал. – 2007. – № 3 (57). – С. 124–126.
4. Дубов Д. В. Інформаційна безпека в умовах впровадження електронного урядування / Д. В. Дубов // Вісник книжкової палати. – 2006. – № 7. – С. 34–38.
5. Дубов Д. В. Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
6. Закон України “Про доступ до публічної інформації” // ВВР України. – 2011. – № 32. – С. 314.

7. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К. : Бібліотека інформ. суспільства, 2004. – С. 138–143;

8. *Шеверда В. А.* Електронне урядування як спосіб підвищення ефективності системи державного управління / В. А. Шеверда // Менеджмент за умов трансформаційних інновацій: виклики, реформи, досягнення : матеріали міжнар. наук. конф., м. Суми, 10-12 травня 2007 р. – Суми : СОІППО, 2007. – Ч-2. – С. 168.

9. *Юлдашев О.* Електронне урядування: проблеми та перспективи / О. Юлдашев // Персонал. – К. : МАУП, 2007. – № 10. – С. 42–46.

Yehanov V. V. Problems and prospects of e-government system implementation in Ukraine.

Essence and maintenance of concept “electronic government” is considered. Problems and prospects of the electronic government system introduction are certain as a method of state power organization by the systems of local informative networks and segments of global informative network. Advantages and lacks of this system are certain which must be taken into account in the process of transition from a traditional administration to the electronic government.

Key words: electronic government, public administration, public authorities, administrative services, internet-technologies.

Еганов В. В. Проблемы и перспективы внедрения системы электронного правительства в Украине.

Рассмотрены сущность и содержание понятия “электронное правительство”. Определены проблемы и перспективы внедрения системы электронного управления как способа организации государственной власти с помощью систем локальных информационных сетей и сегментов глобальной информационной сети. Определены преимущества и недостатки данной системы, которые должны быть учтены в процессе перехода от традиционного к электронному управлению.

Ключевые слова: электронное правительство, публичное администрирование, органы власти, административные услуги, интернет-технологии.