

Микола ЛАХИЖА

## РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В РЕСПУБЛІЦІ БОЛГАРІЯ

**ЛАХИЖА****Микола Іванович,**

доктор наук з державно-го управління, доцент, заступник начальника Управління державної служби Головного управління державної служби України в Полтавській області, м. Полтава.

**Анотація.** На основі аналізу офіційних документів та праць болгарських авторів системно простежено розвиток електронного урядування в Республіці Болгарія. Показано організаційні етапи, інституційне, технічне та кадрове забезпечення. Відмічено досягнення, виділено й проаналізовано недоліки.

**Ключові слова:**

Республіка Болгарія, електронне урядування, розвиток, публічна адміністрація.

УДК 35.01

**Постановка проблеми.** В умовах глобалізації та розбудови інформаційного суспільства для створення нових, більш зручних методів доступу до інформації та послуг все частіше застосовуються сучасні інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), підтверджуючи точку зору, що е-урядування здатне зробити владу більш прозорою й підконтрольною громадськості, створює кращі умови для нормального розвитку бізнесу, забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

На наш погляд, «е-урядування» доцільно розглядати як 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.

Поняття «е-уряд» можна розглядати як складову частину е-урядування. Як наголошує О. Юлдашев, є різні визначення поняття електронного уряду: від описового характеру до коротких визначень: технічних, що акцентують увагу лише на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; економічних — орієнтованих на максимальну ефективність управління державою тощо [1].

Аналіз свідчить, що процеси модернізації публічної адміністрації посткомуністичних держав неодмінно включають впровадження нових інформаційних технологій. Якщо на початку реформ вирішувалося завдання по забезпеченню органів влади інформаційною та комп'ютерною технікою, то сьогодні вже акцент робиться на зростання ефективності їх використання [2, с. 77]. Так, затверджений Указом Президента України від 12.03.2013 р. №128/2003 Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження економічних реформ на 2010-2014 роки містить розділ «Електронне урядування» з визначенням конкретних завдань. Така робота вимагає мобілізації ресурсів з урахуванням кращого зарубіжного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Електронне урядування, насамперед з точки зору комунікацій влади з громадськістю, є предметом дослідження українських вчених (Т. Бельська, К. Вознюк, В. Гурковський, Н. Драгомирецька, І. Лопушинський, А. Семенченко, С. Чукут та інші). Проблематика е-урядування знайшла відображення у публікаціях таких болгарських вчених, як Є. Гецова, Б. Добрев, Н. Каменова, В. Кискинов, С. Міхалева, Н. Огнянова, П. Павлов та інші. Українськими вченими досвід електронного урядування Болгарії не вивчався, проте слід відзначити спробу компаративного аналізу болгарського та українського законодавства в сфері забезпечення доступу до публічної адміністрації [3].

**Метою даної статті** є аналіз болгарського досвіду впровадження електронного урядування для його врахування в умовах української держави.

**Вклад основного матеріалу.** Створення ефективного електронного управління в Болгарії розглядається як важлива складова модернізації публічного управління, що знайшло відображення у за-

гальних і спеціальних нормативно-правових актах. Як наголошує колишній міністр державної адміністрації Республіки Болгарія Д. Калчев, «там, де між обслуговувачами та отримувачами адміністративних послуг стоїть техніка, там є надійна гарантія того, що корупційний тиск буде значно меншим. Саме в цьому й полягає роль електронного, а не лише у наданні швидких та якісних послуг» [4].

Безсумнівно, що така увага до е-урядування є проявом європеїзації публічного управління Болгарії згідно з вимогами європейського адміністративного простору та відображенням уваги до цього явища у країнах Європейського Союзу. Дослідження з даного питання, зокрема, було представлено на конференції «Електронний уряд 2003» в м. Комо (Італія), матеріали якої були опубліковані в болгарському перекладі того ж року [5], що, на наш погляд, було важливим як з академічної, так і з практичної точки зору. Автори дослідження високо оцінювали електронний уряд, як ключ до якісного управління, пов'язували його розвиток із модернізацією публічного сектора та наголошували на необхідності комплексного підходу до вирішення проблеми з орієнтацією на потреби споживачів послуг. Підкреслено важливу роль е-урядування в розвитку публічного управління (Таблиця 1).

Таблиця 1.

Вплив е-уряду на реалізацію принципів якісного управління

Принципи якісного управління	Ефект е-уряду
Узгодженість при визначенні політики	Полегшення координації політики між дирекціями в міністерствах, публічними агенціями та різними сферами управління
Демократичне визначення політики	Дозволяє активну участь всіх зацікавлених в процесі визначення політики
Послідовність, ефективність та результативність при реалізації політики «держава виконує те, що обіцяє»	Полегшує спільну роботу та здійснення політики
Прозорість та відкритість політичного процесу «Держава інформує про те, як керує»	Забезпечує широку доступність інформації за низьку ціну

Болгарські вчені С. Міхалева та П. Павлов визначають електронне управління як «сукупність стратегічних і тактичних заходів, політики й технологічних рішень, що визначають рамки розвитку й функціонування «інформаційного суспільства» [6, с. 1]. Наголошено, що електронне управління є не просто удосконаленням управлінських технологій, а новою філософією та парадигмою управління. Електронний уряд характеризується цими авторами як один з основних елементів публічного електронного управління поряд з такими його компонентами, як електронна демократія, електронна торгівля, електронне навчання тощо. Важливими напрямками електронного управління названо відносини: адміністрація – громадяни; адміністрація-бізнес; адміністрація-адміністрація; адміністрація-службовці.

У офіційних болгарських документах електронний уряд характеризується як елемент переходу від індустріального до інформаційного суспільства та прискорення процесу євроінтеграції, процес змін, що дозволить розширити можливості участі громадськості та бізнесу в новій економіці, що базується на знаннях. Наголошено, що для реалізації потенціалу е-уряду потрібно реформування адміністрації, управління бізнес-процесами та інформацією [7].

Грунтовна робота по впровадженню та розвитку елементів електронного урядування почалася в Болгарії вже наприкінці 90-х років ХХ століття. Суттєвими кроками у цьому напрямі стали Закон про електронний документ та електронний підпис, який є основним документом, що регулює правовий режим електронного документообігу в публічному секторі (увійшов в дію з 06.10.2001 р.), Закон про захист особистих

даних (увійшов в дію з 01.01.2002 р.), Закон про захист класифікованої інформації (увійшов в дію з 30.04.2002 р.), Адміністративно-процесуальний кодекс (увійшов в дію з 12.07.2006 р.) та низка підзаконних нормативно-правових актів (постанови, положення та інструкції).

Рішенням Ради Міністрів № 866 від 28.12.2002 року затверджено Стратегію електронного уряду та створено Міжвідомчу раду по координації дій з удосконалення адміністративного обслуговування й створення електронного уряду. Співголовами цієї ради стали міністр державної адміністрації та міністр фінансів, а членами – заступники міністрів чи головні секретарі міністерств, директор Координаційного центру з інформаційних, комунікаційних та управлінських технологій, директори дирекцій «Інформаційні технології й комунікації» та «Державна адміністрація» Ради Міністрів.

Головною метою Стратегії було визначено організацію та реалізацію на високому державному рівні електронного уряду як складової довгострокового процесу європеїзації та створення сучасного публічного управління. Критичними факторами для успіху було визнано: наявність політичної волі; виділення необхідних фінансових ресурсів; усвідомлення суспільством необхідності розвитку е-уряду; освітня підготовка людських ресурсів для участі в е-уряді; залучення висококваліфікованих фахівців у сфері інформаційних технологій; ефективні зворотні зв'язки.

Стратегією виділено чотири основні напрями розвитку комунікацій та послуг:

- «Адміністрація – громадяни» – впровадження сучасних Інтернет технологій, поєднаних з традиційними засобами забезпечення широкого доступу громадян до послуг;

- Адміністрація – бізнес» – впровадження сучасних заходів оптимізації процесів та ділових відносин між адміністрацією і різними економічними суб'єктами;

- «Адміністрація – адміністрація» – розвиток інформаційних технологій в національному і міждержавному аспектах для ефективної взаємодії між різними адміністративними структурами;

- «Внутрішньовідомча ефективність та результативність» – організація та оптимізація бізнес процесів, відносини «Адміністрація – службовці» та комунікації в окремих адміністративних структурах.

Оперативне управління процесом створення е-уряду було покладено на Міністра державної адміністрації, який, спільно з органами влади, представниками бізнесу та неурядовими організаціями і донорами, мав здійснювати: координацію фінансування з донорських джерел; координацію підготовки приватного сектора до виконання проєктів, пов'язаних з електронним урядом; підтримку, моніторинг та аналіз зворотних зв'язків від громадян, бізнесу та донорів для забезпечення прозорості та відкритості процесу створення е-уряду; аналіз освоєння інвестицій, пов'язаних з е-урядом, в публічний сектор та їх результативності; розробку та поширення методичних матеріалів, методичну допомога адміністраціям у здійсненні проєкту е-уряду.

Постановою Ради Міністрів №153 від 04.07.2004 р. було визначено органи, які не могли відмовити у прийомі та виданні електронних документів, підписаних універсальним електронним підписом. Мова йшла передусім про розпорядників бюджетних коштів. На виконання постанови було розроблено внутрішні правила приймання, руху, збереження та архівування електронних документів, які мали, втім, відомчі розбіжності.

У 2005 році здійснено суттєві організаційні зміни. Утворена при Раді Міністрів Дирекція «Стратегічне планування та управління» здійснювала загальну координацію дій. Міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи мало дирекцію «Електронний уряд» і відповідало за здійснення державної політики та відповідних проєктів у сфері е-урядування. Державна агенція інформаційних технологій та зв'язку забезпечувала функціонування національної електронної мережі. Основним спеціальним координуючим органом стала створена при Раді Міністрів Координаційна рада за інформаційне суспільство та діючий при ній Координаційний

центр з інформаційних, комунікаційних і управлінських технологій, який забезпечував методичні та експертні процеси.

Того ж року було підведено підсумки реалізації Стратегії [8]. У Доповіді, підготовленій Координаційним центром з інформаційних, комунікаційних та управлінських технологій, відзначалася значна роль прийняття Стратегії у проведенні реформ. Водночас, наголошувалося, що відставання від інших європейських держав подолати не вдалося. Адміністрація виявилася нездатною освоїти нові технології, незважаючи на наявність політичної волі. Проявилися відсутність належного фінансування та специфічної нормативно-правової регламентації. Значна частина адміністрацій продовжувала розглядати е-урядування як комплекс заходів, а не як єдину систему уніфікації управління. Не вирішеними залишалися й проблеми взаємодії центрального е-уряду та місцевих е-адміністрацій.

Відтак, було внесено пропозиції щодо необхідності реінжинірингу адміністрацій у відповідності з методами та засобами е-урядування; підготовки та прийняття нормативного забезпечення е-урядування; організаційного забезпечення; створення адекватного середовища для системної інтеграції та оперативної сумісності; технологічне та ресурсне забезпечення.

23.06.2006 р. Рада Міністрів затвердила Національну рамку оперативної сумісності інформаційних систем у органах виконавчої влади, яка орієнтувалася на загальноєвропейські вимоги і передбачала створення Реєстру стандартів оперативної сумісності, Реєстру інформаційних об'єктів та Реєстру електронних послуг.

Створенню певної системи сприяв Закон про електронне управління, який увійшов в дію з 12.06.2007 року. Законом передбачено надання уніфікованих електронних послуг державними органами і організаціями громадян та бізнесу; обов'язковість орієнтації на стандарти при створенні, збереженні та обробці інформації і обміну нею між державними органами та організаціями; умови доступу до інформації в державних органах та організаціях. Було виділено три групи відносин, а саме: відносини з надання адміністративних послуг громадянам електронним шляхом; відносини, пов'язані з внутрішнім обміном інформацією і документами та їх зберіганням; відносини, пов'язані з автоматизованим обміном електронними документами між адміністраціями.

Законом передбачено три ключові принципи. Принцип одноразового збору та створення даних передбачає заборону адміністративним органам та організаціям, що надають публічні послуги, повторно вимагати від клієнтів уже зібрані раніше дані. Принцип службового увідомлення зобов'язує ці організації надавати зібрані дані за службовим зверненням. Принцип автоматичного надання зобов'язує адміністрації до обміну даними електронним шляхом.

Отже, було зроблено суттєвий крок до удосконалення електронного урядування. З 2007 року електронний підпис використовується всіма адміністративними структурами.

Разом з тим, Н. Міхалева, на основі аналізу звітів про стан адміністрації та виконання оперативної програми «Адміністративна спроможність», відзначає, що на 2008 рік у Болгарії існували суттєві недоліки у цій сфері, наголошуючи на розходженнях в офіційній оцінці ситуації та її сприйманні громадськістю і бізнесом [6, с. 10-13].

Вищі державні службовці погано знали концепцію та принципи електронного урядування, а багато працівників адміністрацій сприймали електронне управління лише як надання електронним шляхом інформації, що розумілося лише як місія відповідальних за неї працівників. Проте, доля таких працівників в болгарській державній адміністрації складала лише 3.2% від їх загальної кількості. Низьким був й рівень комп'ютерної грамотності держслужбовців.

Особливі проблеми виникли з електронним урядуванням на рівні общин, адміністрація яких мала найнижчу спроможність у цьому відношенні. Відчувалися й проблеми з рівнем комп'ютерної грамотності громадян та технічним забезпеченням

електронного урядування. Фактично електронний документообіг та зберігання дублювалися друкованими документами.

Важливою проблемою реалізації електронного управління стали відсутність оперативної сумісності, єдиних стандартів та правил обробки електронних документів. Національною опорою комунікаційної мережі внутрішніх комунікацій між адміністративними структурами служила Національна мережа, яка складалася з 27 обласних мереж (6000 вузлів доступу), проте, до неї не було включено низку важливих інституцій. Використовувалися також різні комунікаційні протоколи.

Виникли й проблеми з наданням електронним шляхом адміністративних послуг. Із 121 адміністративних структур центрального рівня (міністерства, державні агенції, державні комісії, виконавчі агенції та інші) 108 надавали адміністративні послуги, кількість яких перевищувала 2 тисячі. Тому постала необхідність децентралізації надання цих послуг та їх удосконалення з урахуванням таких критеріїв: економія часу громадян та бізнесу для отримання послуги; частота надання послуг; можливість комерціалізації послуг та їх надання на конкурентній основі (аутсорсинг); внутрішня трансформація механізмів надання послуг.

У 2009-2011 роках в Болгарії проведено реформування системи публічного управління. Рада з адміністративної реформи у березні 2010 року визначила пріоритети адміністративної реформи на період 2009-2013 років, серед яких й якісне адміністративне обслуговування та електронний уряд. Було розглянуто пропозиції щодо прийняття Концепції Єдиної ланки контакту (згідно Закону діяльності по наданню послуг) та Загальної стратегії електронного управління.

Розроблену Міністерством транспорту, інформаційних технологій та «Загальну стратегію електронного управління в Болгарії. 2010-2015» було затверджено рішенням Ради Міністрів №958 від 29.12.2010 р. [9]. Стратегія представляє бачення урядом стану електронного управління в Болгарії та його розвитку на наступне п'ятиріччя, враховує попередній досвід роботи, положення Декларації міністрів, відповідальних за реалізацію політики електронного уряду в Європейському Союзі (Мальмо, 2009 р.) та положення Програми уряду європейського розвитку Болгарії на 2009-2013 роки.

Цілями електронного управління в Республіці Болгарія визначено: всеохоплюючі та якісні адміністративні послуги, узгоджені із запитамі споживачів; відкрите та прозоре управління з широким використанням можливостей нових технологій (участь громадян в управлінських процесах, доступ до публічної інформації, звітність про виконання політики та діяльність адміністрацій, створення та удосконалення системи проведення електронного голосування); ефективне, результативне та стабільне управління з використанням сучасних інформаційних технологій). Грунтовно визначено принципи розвитку електронного управління: 1.Орієнтація на споживача. Передбачає вивчення споживача послуг, створення зручних для нього умов отримання послуги, забезпечення рівних умов доступу до послуг для всіх споживачів, стимулювання громадян та бізнесу до використання можливостей електронного уряду, забезпечення публічності та прозорості в діяльності адміністрацій, впровадження інновацій. 2. Партнерство та співробітництво. Передбачає партнерство з бізнесом та громадянами, політичне лідерство та координацію співпраці між адміністраціями, партнерство в рамках ЄС. 3. Архітектура, зорієнтована на послуги. Передбачає досягнення технологічної нейтральності електронного уряду від конкретних платформ, технологій та фірм; максимальне використання наявних технологій та знань; розробку та застосування референтних моделей електронного управління; повну цифризацію даних; оперативну сумісність (семантичну, технологічну та організаційну на базі міжнародних стандартів); впровадження випробуваних європейських технологій; забезпечення захисту даних тощо.

Необхідними для успіху факторами визнано: пріоритетність електронних послуг; реінжиніринг процесів та систем; впровадження сучасного інструментарію надання електронних послуг.



Важливим є також виділення основних ризиків при реалізації Стратегії: недостатність політичної волі для виконання програми, відсутність стратегічних програм на рівні міністерств та агенцій, нереалізованість завдань на практиці, високий рівень ротації кадрів через низькі зарплати в ІТ- підрозділах адміністрацій, відсутність специфічних знань та умінь в публічній адміністрації, низький рівень участі бізнесу та громадян, незнання та неврахування потреб споживача послуг, відсутність стимулів для користувачів електронних послуг, низька інформаційна культура громадян, пасивно-захисна оргструктура частини адміністрацій, низький рівень інтеграції та оптимізації процесів в адміністраціях різного рівня, ризики від недостатнього захисту даних тощо.

На початку 2011 року в Болгарії прийнято рішення впровадити естонську модель е-урядування. Вже у вересні того року створено Раду з електронного урядування, яку очолив прем'єр-міністр Б. Борисов (до того часу координацію цієї роботи здійснював міністр транспорту).

**Висновки.** Керівництвом Республіки Болгарія було прийнято вірне політичне рішення щодо впровадження електронного урядування, що розглядалося як неодмінна умова модернізації публічного управління та інтеграції до європейських структур. Проведено відповідну роботу щодо нормативно-правового, організаційного, фінансового та кадрового забезпечення цього процесу. Проте досі бажаного результату досягти не вдалося. Проведений нами аналіз публікацій у болгарській пресі останнього часу свідчить про важливість даної проблематики та дозволяє виділити основні проблеми: складність нормативно-правового забезпечення, технологічні недоліки, невмотивованість персоналу. На нашу думку, болгарський досвід є цінним для проведення роботи з впровадження електронного урядування в Україні не скільки з точки зору досягнутих результатів, стільки з можливості врахувати існуючі проблеми та прорахунки.

#### *Література:*

1. Юлдашев О. Електронне урядування: проблеми і перспективи/ О. Юлдашев// Персонал, 2007, №10/ Спосіб доступу: <http://www.personal.in.ua/article.php?ida=595>
2. Есимова Ш. Параметри ефективності системи державного управління/ Ш. Есимова// Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади. Матеріали VI Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжнародною участю. 22 листопада 2011 р.-Полтава: Полт.НТУ, 2011.- с. 75-77
3. Жулева Г. Компаративный анализ болгарского и украинского законодательства в сфере обеспечения доступа к общественной информации/ Г. Жулева, А. Бухтатый// Публічне управління: теорія та практика, 2012, №2.
4. Калчев Д. Необходимо изъять административные услуги из государственного сектора. Интервью// <http://www.diplomatic-bg.com/c2/content/view/479/47/>
5. Състоянието на еПравителството в Европа/ Ред. К.Лайтнер.-Превод с английски.- София: ЕИПА.- 70 с.
6. Михалева С. Концепцията «Електронно правителство» в контекста на електронно управление// Спосіб доступу: [http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Svetla\\_Mihaleva-Koncepciata\\_'Elektronno\\_pravitelstvo'\\_v\\_kontekstna\\_na\\_elektronnoto\\_upravljenie.pdf](http://ejournal.vfu.bg/bg/pdfs/Svetla_Mihaleva-Koncepciata_'Elektronno_pravitelstvo'_v_kontekstna_na_elektronnoto_upravljenie.pdf)
7. Стратегия за електронно правителство/ <http://www.europe.bg/htmls/page.php?category=207&id=56>
8. Е-Правителство. 2005. Доклад за състоянието и развитието електронното правителство в България.- София: КЦИКУТ, 2005.- 55 с.
9. Обща стратегия за електронно управление в Република България 2011-2015//[http://www.mtict.government.bg/upload/docs/Obshhta\\_Strategia\\_eGovernment\\_2011\\_2015.pdf](http://www.mtict.government.bg/upload/docs/Obshhta_Strategia_eGovernment_2011_2015.pdf)