

## ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД: ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ

*Розглянуто основні проблеми процесу практичного впровадження технологій “електронного уряду” в діяльність органів влади та можливі шляхи їх вирішення.*

*In the article the main issues of process of practical implementation of e-government technologies in authority organs activity and the ways of their possible decision are examined.*

**Ключові слова:** електронний уряд, інформаційно-комунікативні технології, органи влади.

Електронні уряди (е-уряди) з категорії експериментальних технологій стійко переходять у розряд повсякденно використовуваних, хоча говорити про те, що вони розкрили весь свій потенціал, поки рано, особливо в “нових” демократіях, якою є Україна. В умовах зростання значущості інформаційної функції держави органи державного управління вимушені видозмінити свої відносини з громадянами. Сам розвиток інформаційного суспільства підштовхує дані організації до ухвалення концепції “електронного уряду”. Виходячи з цього, електронний уряд – це та інфраструктура, яку сьогодні повинні створювати державні органи, щоб змінити способи виконання своїх завдань, розвиваючи нові канали надання послуг громадянам, причому головним чином через Інтернет.

Питання е-уряду та е-врядування розглядають багато дослідників, зокрема А. Голобуцький, Г. Головки, С. Зуєв, Н. Корніловська, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Орлов, В. Стеклов, В. Тронь, О. Шевчук, С. Малконрі, Р. Траунмюллер, Г. Хьюз та ін. Проте слід визнати, що на сьогодні не існує простої єдиної моделі е-уряду. Є лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни, що одержують послуги, мають право чекати від уряду інформаційного століття. Крім того, практична реалізація технологій е-уряду зустрічається з низкою проблем, на які зазвичай заздалегідь не звертають увагу. Усе це актуалізує тему даної статті та визначає її мету: узагальнити практичний досвід упровадження технологій електронного уряду і визначити основні проблеми даного процесу.

Як наголошувалося вище, не існує єдиної моделі е-уряду, але якщо узагальнити досвід у даній сфері, можна виділити чотири основні такі моделі, залежно від того, чи орієнтовані вони на внутрішню організацію або на зовнішню діяльність і від того, наскільки вони наближаються до ідеї повної реалізації е-уряду:

1. Кібернетичний офіс. Це можна назвати початковою стадією трансформації традиційного уряду на електронний, коли електронне управління в основному фокусується на наданні громадянам електронних послуг. Модель орієнтується на внутрішню діяльність і відображає найбільш низький рівень розвитку е-уряду.

2. Постбюрократична структура. У цій моделі відбувається інтеграція різних міністерств і відомств до єдиного електронного простору. Модель також орієнтована на внутрішню діяльність, але на відміну від попередньої відображає вищий рівень розвитку е-уряду.

3. Сервісне агентство. Модель орієнтується на зовнішню діяльність, але відображає відносно низький рівень розвитку електронного управління і забезпечує надання обмеженої кількості е-послуг.

4. Повністю електронний уряд.

Як б модель е-уряду не використовувалася, всі вони, в основному, побудовані на однакових технологіях. Ураховуючи європейський досвід, можна виділити п'ять основних цілей упровадження технологій е-уряду [1]:

1. Жоден громадянин не повинен залишитися осторонь. Усі громадяни, включаючи соціально незахищені групи, є рівноправними бенефіціарами послуг електронного уряду. Для того щоб досягти цієї мети, державним органам необхідно зробити легшим і рентабельнішим доступ до державної інформації і урядових послуг через інноваційне використання інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ). Досягнення даної мети вимагає також кардинального підвищення обізнаності громадян про послуги е-уряду і зростання суспільної довіри до них з одночасним розвитком відповідних навичок у сфері ІКТ.

2. Забезпечення результативності й ефективності надання державних послуг. Високий рівень задоволення користувачів державними послугами повинен бути забезпеченим на основі використання урядом інноваційних ІКТ, які дозволять зменшити адміністративний тягар на громадян і бізнес, гарантувати, що системи е-уряду відповідають поточним і перспективним потребам користувачів, а також підвищують прозорість дій державних органів і їх відповідальність перед громадянами.

3. Досягнення високого ступеня відповідності електронних послуг потребам суспільства. Держава повинна створювати різноманітні електронні послуги, відповідні соціально-економічним потребам громадян і бізнесу і такі, що приносять їм реальну користь. Повинен бути створений справедливий і прозорий електронний ринок, включаючи ринок електронних державних закупівель, щоб максимально можлива кількість комерційних компаній виявилася зацікавленою в його розвитку.

4. Підвищення ступеня залученості населення і демократизація процесів ухвалення рішень. Використання

ефективних і гнучких електронних комунікацій на базі сучасних ІКТ, надання суспільству необхідної інформації про рішення і закони, що приймаються органами влади, повинні збільшувати ступінь залученості громадян у ті демократичні процеси, які безпосередньо сприяють досягненню максимально широкого консенсусу в різноманітних соціальних, культурних і економічних сферах.

5. Створення ключових технічних рішень. Відповідні технічні засоби, стандарти й інші види підтримки повинні полегшувати просування електронного уряду на різних рівнях. Наприклад, потрібно сприяти повній інтегруваності у взаємодії між системами електронного уряду (зокрема, при використанні електронного підпису та при електронній ідентифікації).

Незважаючи на різноманітність відмічених цілей, на наш погляд, усе ж таки основне місце тут займає проблема співпраці державних органів з громадянами, оскільки швидке зниження вартості та підвищення швидкості комунікацій створює належні передумови для трансформації умов життя більшості населення в цілому. Проте, що б це відбулося під час впровадження технологій е-уряду, необхідне таке:

- забезпечити доступність державних е-послуг там, де в них є необхідність, і тоді, коли їх потребують;
- використовувати для надання е-послуг широкий спектр медіа-засобів, включаючи центри викликів (call centers) і онлайніві системи;
- сегментувати ринок з урахуванням специфічних потреб різних груп населення;
- забезпечити зворотний зв'язок по контенту і якості е-послуг, що надаються;
- передбачити групування е-послуг залежно від їх орієнтації на ті чи інші випадки життя;
- організувати різнобічний аналіз інформації за різними моделями використання е-послуг;
- привертати користувачів до перепроєктування та модернізації е-послуг.

Що стосується державних органів, то для них основною метою в впровадженні е-уряду є звільнення співробітників від виконання рутинних процедур в інтерактивних взаємодіях з населенням і забезпечення співробітників необхідними знаннями й устаткуванням для успішного виконання своїх функцій.

Проте разом з безперечно позитивним впливом на суспільство нові технології е-уряду породжують і нові проблеми. Так, експерти компанії Gartner, аналізуючи досвід реалізації даних технологій у країнах Європи, виділяють три такі головні проблеми [2]:

- серйозні суперечності між політичними цілями впровадження е-уряду, практичними перевагами, що досягаються з його допомогою, і можливостями надання цих переваг усім членам суспільства;
- трансформація традиційних взаємин уряд – громадяни;
- необхідність розробки нових підходів до архітектури підтримки онлайнівих взаємин.

Дані проблеми є непростими, проте, цілком переборними. Так, можна запропонувати такі шляхи вирішення двох перших проблем.

1. Усунення суперечностей між політичними цілями, отримуваними перевагами і можливостями їх надання. Згідно з усталеним розумінням, місією е-уряду є трансформація внутрішніх і зовнішніх взаємин традиційного уряду на основі застосування інформаційних технологій і комунікаційних мереж з метою оптимізації надання послуг населенню і бізнесу, а також розширення ступеня участі громадян у процесах управління країною або територією [4].

При цьому поняття електронне управління включає розробку законів і регламентів, необхідних для функціонування цифрового суспільства і цифрової економіки, а також для забезпечення легітимності й ефективності діяльності е-уряду. У стратегічному плані воно повинне охоплювати всі основні сфери життя суспільства: соціальну, технологічну, економічну, екологічну і політичну. Таким чином, е-уряд фактично спонукає до трансформації всі сфери діяльності суспільства. При цьому в кожній з них існують стимули і чинники, сприяючи його формуванню.

Так, створенню е-урядів певною мірою сприяло бажання громадян певною мірою контролювати виконання владою своїх зобов'язань. При цьому виникли і стверджуються нові реальності, які пов'язані, зокрема, з появою нових професій, виникненням конкуренції на рівні уряд – уряд (G2G) і уряд – бізнес (G2B), з розвитком технологій і засобів багатоканальної доставки інформації громадянам (G2C), з використанням нових кадрових стратегій і стратегій фінансування діяльності е-уряду, а також з укріпленням нових принципів взаємин суспільства і влади. А якщо до цього додати умову доступності е-уряду кожному і в будь-якому місці, то все це цілком вирішує зазначену проблему.

2. До трансформації традиційних взаємин уряд – громадяни слід підходити зважено і поетапно, поступово здійснюючи дану трансформацію. Виділяються чотири основні фази даної трансформації [3].

Перша фаза – організація Web-сайту урядових органів і його регулярне оновлення, що вимагає відповідного контенту і супроводу. Оскільки “застиглий” Web-сайт не має цінності, є необхідним персонал і процедури, які оперативно надаватимуть користувачам нову інформацію. При цьому повинні використовуватися технології, що працюють у цілодобовому режимі.

Друга фаза – організація інтерактивної взаємодії уряду з громадянами і бізнесом. Усі документи, що надаються, і файли повинні бути проіндексованими, відповідно, є необхідними ефективні інструменти пошуку потрібних Web-сайтів і даних. На цій фазі необхідно вирішити проблему суспільних доменів, хоча при цьому одні й ті ж документи, які знаходяться на суспільному домені і в паперовому варіанті, можуть мати різний правовий статус.

На третій фазі реалізується обробка транзакцій, і однією з серйозних проблем стають платежі та безпека роботи. Важливу роль тут відіграють інтерфейси зі старими інформаційними системами, підтримка можливостей самообслуговування громадян, а також розподілені інфраструктури і забезпечення безпеки роботи з ними.

Четверта фаза характеризується активним переходом на нові технології і додатки, що підтримують можливості використання міжвідомчої інформації і нового вигляду послуг. Ця фаза фактично завершує процес переходу від традиційного уряду до однієї з моделей е-уряду.

Крім поетапної трансформації важливим є те, щоб е-уряд витримував баланс між інтересами бізнесу і громадян, а також між державними та соціальними пріоритетами. Слід зазначити, що взаємини між урядом і громадянами є складнішими, ніж з бізнесом, через наявність зв'язку між практичною користю е-послуг і вимогою політичної віддачі від їх запровадження. Залежно від цінності послуг, що надаються громадянам, політична віддача стає реальним чинником, який здатний або просувати, або гальмувати ініціативи електронного уряду.

Але навіть у разі позитивної політичної віддачі не можна бути упевненим у “безпроблемному” впровадженні е-уряду. Як показує досвід, існують серйозні бар'єри на шляху такого впровадження, причому вони є загальними для різних проектів з реалізації технологій е-уряду в різних країнах. Першим таким бар'єром є помилки, що їх припускаються вищі політичні керівники країни в постановці завдання, а також керівники проектів під час їх виконання. Причому в останньому випадку повільний і нерівномірний перехід до електронного врядування може бути наслідком недостатньо адекватного керівництва на будь-якій стадії проекту – від ініціації до завершення.

Другим бар'єром є хронічне недофінансування. Однією з причин цього може бути неякісний аналіз показника вартість/вигода (cost/benefit) на етапі формування проектного бюджету. У результаті це може призвести до того, що обсяги інвестицій виявляться нижчими за рівень, необхідний для підтримки інноваційності проектів з запровадження е-уряду.

Третім бар'єром є наявне цифрове розшарування, дослідженню якого присвячено багато праць. Це поняття охоплює нерівність у навичках, доступі до відповідних систем і технологій, у рівні знань, мотивації тощо. Це може відчутно обмежити попит на послуги електронного уряду.

Як четвертий бар'єр слід розглядати незадовільну координацію під час виконання проектів з запровадження е-уряду. Слабка координація та гармонізація рішень гальмує формування мереж і послуг, що перетинають межі держав і регіонів.

П'ятий бар'єр – організаційна жорсткість. Широке використання переваг електронного уряду може бути обмеженим або навіть блокованим через відсутність гнучкості на рівні всієї організації або окремих її підрозділів і робочих місць. Ця гнучкість потрібна під час запровадження необхідних змін у діяльність державної організації, в її різні адміністративні процеси і організаційні структури. Такі зміни, зазвичай, бувають направлені на те, щоб підвищити в цілому ефективність роботи всієї організації при опиранні на використання електронних мереж і електронної інформації та при наданні нею е-послуг.

Шостий бар'єр – недостатній рівень довіри громадян і бізнесу до нових технологій е-уряду. Побоювання, що зростають, з приводу неадекватного рівня безпеки і забезпечення приватності під час роботи в електронних мережах можуть підірвати віру в реальність заяв про те, що електронний уряд може зменшити ризики несанкціонованого доступу до персональної інформації, онлайн-шахрайства тощо.

І нарешті, сьомим бар'єром можуть стати слабкості та недоліки технічного боку проекту. Ці проблеми пов'язані головним чином із забезпеченням інтегруєбельності ІКТ-систем, які повинні взаємодіяти при наданні послуг е-уряду, або з важким для практичного використання громадянами інтерфейсом послуг електронного уряду.

Таким чином, можна говорити про те, що ефективність стратегії електронного уряду визначається досягненням балансу між тими послугами, що надаються громадянам, економічною вигодою й отримуваною політичною віддачею. Якщо політична віддача забезпечує стабільність і повний консенсус у суспільстві, якщо діяльність є максимально ефективною, а послуги, що надаються, відрізняє найвищий рівень якості, то можна говорити про збалансованість дій е-уряду і охарактеризувати його стратегію як успішну і раціональну. Що ж до вирішення такої проблеми, як розробка нових підходів до архітектури підтримки онлайн-взаємин, то це може стати подальшим напрямом досліджень з даної проблематики.

#### Література:

1. Внедрение концепции “электронного правительства”. Стратегия по автоматизации государственных служб. – Режим доступа : [http://www.microsoft.com/rus/government/whitepapers/eGov\\_Strategy.asp](http://www.microsoft.com/rus/government/whitepapers/eGov_Strategy.asp).
2. Services and Information from a Citizen Perspective. – March, 2009. – Режим доступа : <http://www.neocomp.com/BUSINESS/articles/2009/govportals.asp>.
3. Rheingold, H. A Slice Life in My Virtual Community. – 2007. – Режим доступа : <http://www.informatik.uk/rheingold.html>.
4. Turkle S. Life on the Screen: Identity in the Age of the Internet / S. Turkle. – New York : Simon and Schuster, 2008. – 403 p.

*Надійшла до редколегії 16.06.2009 р.*