

УДК 35:004.031:55(035)

Ю. Фольварочний

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ – ШЛЯХ ДО ЯКІСНОГО НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Досліджено електронне урядування як вид адміністративних послуг. Доведено, що вимогою часу стає необхідність побудови такої системи державного управління, яка б відповідала розвитку інших сфер життєдіяльності людей. Зауважено, що людина повинна мати якнайширший і безперешкодний доступ до створення й використання інформації, зокрема через отримання адміністративних послуг із застосуванням високих технологій. Зазначено, що електронне урядування є тим інструментом, що може наблизити Україну до передових зарубіжних країн у розвитку інформаційного суспільства, і покликане забезпечити відкритість і прозорість державного управління.

Ключові слова: електронне урядування, Інтернет, інформаційне суспільство, модель, послуги.

Електронні технології стрімко увірвалися в суспільне життя, і з кожним роком все більше і більше розширюється сфера їх застосування. Це дає змогу спростити багато управлінських процедур, зменшити час на їх виконання, піднести їх на новий якісний рівень. Саме з такою метою у багатьох зарубіжних країнах (Великобританія, Естонія, Данія, Катар, Норвегія, Об'єднані Арабські Емірати, Сінгапур, США, Чехія, Швеція тощо) почалося впровадження сучасних технологій в процес державного управління. Через Інтернет видаються ліцензії, реєструються фірми, подаються позови в суд, сплачуються податки, отримуються різні документи, тобто надаються найрізноманітніші адміністративні послуги. Управління з використанням сучасних електронних технологій (комп'ютер, Інтернет, мобільний зв'язок тощо) отримало назву електронне урядування [1, 2]. Цей інститут почав вивчатися в Україні порівняно недавно і тому сфера електронного урядування ще недостатньо опрацьована. На рівні держави існує лише розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні” № 2250-р від 13.12.2010 р. [3], і ще декілька нормативно-правових актів, які певною мірою є дотичними до правового регулювання цього інституту. Тобто для реального запровадження механізмів електронного урядування у державне управління загалом, і у сферу надання адміністративних послуг зокрема, необхідно докласти чимало зусиль науковців та використати досвід управлінців-практиків. Завданням науки державного управління повинна бути розробка конкретних науково обґрунтованих рекомендацій по втіленню в життя інституту “електронного урядування” з врахуванням нинішніх українських реалій.

Концепція, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів, містить таке визначення: “Електронне урядування – форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” [4]. Отже, метою запровадження згаданого інституту є задоволення потреб громадян, що насамперед можливо здійснити через надання якісних адміністративних послуг.

Не зважаючи на тривале, особливо протягом останніх років, загострення суспільної уваги на необхідності підвищення прозорості, відкритості та демократичності державної влади в Україні, встановлення відносин довіри між громадянином та державою, на жаль, так і не відбулося. Також відсутні підвищення ефективності дій органів публічної влади, активізація участі населення у формуванні та реалізації державної політики, покращення якості надання адміністративних послуг.

Одним з інструментів, що може посприяти підвищенню ефективності державного управління, є запровадження електронного урядування в Україні. Цей процес не є легким і швидким. Він повинен включати декілька етапів. По-перше, потрібно якнайповніше вивчити досвід країн, де цей інститут функціонує, проаналізувати можливість впровадження його в Україні, зокрема й розпізнати проблеми, з якими ймовірно можна зіштовхнутися на шляху впровадження, визначити кроки щодо їх подолання. По-друге, після проведення наукового аналізу та обґрунтування удосконалення шляхів, форм і методів державного управління необхідно змодельовати майбутній стан відносин “влада – суспільство”, розробивши необхідну нормативно-правову базу, включно з проведенням апробації на декількох пілотних ділянках. По-третє, потрібно впровадити теоретичну модель в життя, затративши за цього відповідні як організаційні, так і матеріальні ресурси. По-четверте, треба проводити постійний контроль відповідності стану електронного урядування вимогам громадянського суспільства. По-п’яте, потрібно постійно вносити зміни, які будуть продиктовані поточною ситуацією, забезпечити динамічність системи електронного урядування. Лише у такому випадку можна досягнути позитивних ефектів від запровадження електронного урядування в Україні, зокрема таких:

- 1) забезпечення прозорості та відкритості влади;
- 2) організація зворотного зв’язку влади з громадянами;
- 3) ефективне надання послуг;
- 4) розширення спектра послуг;
- 5) повне охоплення громадян державними послугами;
- 6) різке зменшення кількості рутинних операцій електронним документообігом, і завдяки цьому зниження ризиків, пов’язаних із “людським фактором”;
- 7) посилення протидії корупції.

Отже, перспективи отримання позитивних управлінських результатів є доволі привабливими, а тому варті того, щоб пройти непростий ланцюжок кроків, які окреслені вище. Це не означає, що цей процес можна затягувати надовго. Темпи суспільного розвитку у висококонкурентному світі сьогодення вимагають якнайшвидшого реагування на виклики сучасності, зокрема, й на необхідність демократизації державного управління. Про це свідчить високий рівень життя країн демократичного спрямування.

Для України надзвичайно важливим є правильне використання теоретичних засад світового досвіду електронного урядування у контексті поліпшення якості надання адміністративних послуг населенню. Так, Х. Чен виділяє чотири стадії переходу до надання послуг у режимі електронного урядування:

- 1) публікація в Інтернеті інформації про послуги, що надаються;
- 2) можливість проведення консультацій, спілкування через засоби електронного зв’язку;
- 3) здійснення документообігу між споживачами послуг та адміністративними органами в частині прийому заявок на отримання послуги;
- 4) повне надання послуг через Інтернет; якісно новий рівень надання послуг у формі публічно-приватного партнерства [5];

5) інші дослідники виділяють п'ять стадій, але за змістом підхід, запропонований Х. Ченом, є основоположним у цьому контексті.

Оскільки, є багато держав, які просунулися далеко вперед у запровадженні інституту електронного урядування, необхідно ретельно дослідити їх управлінську практику у цій сфері. Методологічно вивчення повинно стосуватися таких аспектів електронного урядування:

- 1) поле застосування;
- 2) механізм здійснення;
- 3) проблеми і перешкоди.

Аналіз повинен розпочатися з дослідження того, задоволення яких саме потреб населення і через надання яких адміністративних послуг провадиться у зарубіжних країнах. У результаті вивчення такого матеріалу можна сформулювати переліки адміністративних послуг, які були б обов'язковими для органів державної влади, і, напевно, частина з них рекомендаційними для органів місцевого самоврядування, з можливістю їх розширення, виходячи з ініціативи різних громад, специфіки того чи іншого регіону. За цього необхідно здійснити поділ на ті послуги, які обов'язково надаються із застосуванням новітніх електронних технологій, і ті, які можуть надаватися за вибором адміністративного органу. Запровадження таких переліків на державному рівні є необхідним з огляду на такі обставини: не всі адміністративні органи в змозі здійснити кваліфікований аналіз потреб людей та власних повноважень; деякі органи можуть самоусуватися від надання окремих видів послуг, користуючись обмеженістю знань потенційних споживачів.

Особливу користь для запровадження інституту електронного урядування має отримання знань та досвіду застосування механізмів його здійснення. Це, мабуть, найбільш містка частина даних, які треба проаналізувати, оскільки вона повинна бути пов'язана із:

- 1) потребою в наявності необхідної ресурсної бази електронних носіїв;
- 2) програмним забезпеченням, за допомогою якого провадиться здійснення електронного урядування;
- 3) регламентами надання адміністративних послуг;
- 4) критеріями оцінки якості надання послуг;
- 5) моніторингом виконання адміністративними органами покладених на них функцій у сфері надання послуг.

Кожен досвід є цінним ще й тим, що він містить інформацію про ті помилки, які були допущені у процесі здійснення певної діяльності, про перешкоди, які виникають на даному конкретному шляху. Крім цього, з'являється можливість побачити та проаналізувати проблеми, які необхідно вирішувати, виходячи із стану розвитку економічних та суспільних відносин в Україні. У цьому контексті однією з основних проблем, що може виникнути під час впровадження електронного урядування, є низька можливість охоплення населення, особливо на рівні сіл та невеликих міст, пов'язана з обмеженням доступу до Інтернету (не всюди є технічна можливість, наявність ліній; не кожна сім'я має електронні носії, зокрема комп'ютери тощо). Матеріали офіційного сайту Державної адміністрації зв'язку засвідчують, що кожен третій житель України є користувачем мережі Інтернет [6]. А електронне урядування може бути успішним при показнику понад 60%.

Ще один блок становлять проблеми соціального спрямування. В багатьох випадках споживачами послуг є особи певної вікової категорії, які в силу різних причин будуть використовувати усталені способи отримання послуг. Такі громадяни або не мають бажання вчитися користуванню комп'ютером, або надають перевагу особистісному спілкуванню.

Ризики запровадження електронного урядування будуть виникати не лише в контексті можливостей та бажань населення, а й можливостей і бажань органів влади та їх представників. Так, потрібно визнати, що необхідного обладнання в достатній кількості в органах державної влади, а тим більше в органах місцевого самоврядування у сільській місцевості на сьогодні немає. І, мабуть, одна з найбільших проблем, яка зумовлює нині нагальну необхідність впровадження електронного урядування, – це високий рівень корупції в діяльності органів управління, що буде зумовлювати відповідний спротив із боку деяких чиновників.

Наступним етапом впровадження електронного урядування після вивчення зарубіжного досвіду повинна стати розробка та прийняття нормативно-правової бази, а також розробка необхідного програмного забезпечення органів державної влади, навчання та перекваліфікація спеціалістів, що будуть надавати послуги, на новій технологічній основі, тобто створення теоретичної моделі електронного управління та підготовка до її впровадження в управлінську практику. На цьому етапі важливо враховувати побажання та ініціативу майбутніх споживачів адміністративних послуг. Це дасть змогу створити теоретичну модель, яка буде сприйнята і швидко запрацює на практиці, що своєю чергою принесе максимальний управлінський ефект.

Якісне надання адміністративних послуг через запровадження електронного урядування передбачає визначення переліків та розробку регламентів надання тої чи іншої послуги, які окремими органами управління затверджені та використовуються, але не завжди є оптимальними та такими, що забезпечують відкритість та прозорість управлінського процесу. До цього процесу обов'язково повинні бути залучені громадськість та бізнес, тобто основні одержувачі послуг. Також необхідно подбати про захист електронної інформації конфіденційного спрямування від несанкціонованого доступу, розробивши ефективний комплекс нормативних заходів і відповідно втілити їх у програмному продукті.

Велике значення має розробка способів моніторингу якості надання адміністративних послуг, оскільки саме це дасть змогу побачити наявний ефект чи його відсутність від впровадження електронного урядування в Україні. І саме моніторинг із використанням електронних технологій може забезпечити об'єктивність інформації про якість роботи чиновників, задіяних в процесі надання послуг.

Після розробки своєрідної моделі електронного урядування потрібно упродовж оптимального періоду часу провести апробацію її дієвості та відповідності потребам і очікуванням населення, паралельно з існуючою моделлю урядування та надання послуг на базі пілотних ділянок.

Третім етапом повинно бути безпосереднє запровадження розробленої моделі в життя. Цей етап повинен реалізовуватись із врахуванням матеріальних, організаційних та інших ресурсів, які необхідно затратити, та очікуваного ефекту після втілення. Найбільш затратні складові моделі, які приносять дещо менший ефект у порівнянні з іншими, або цей ефект може бути у довготривалій перспективі, необхідно втілювати поступово, оскільки зрозуміло, що бюджетні можливості в Україні є обмеженими. Хоча приклад Німеччини свідчить про високу економічну ефективність впровадження електронного урядування. Так, з 2000 до 2005 рр. на запровадження цієї системи було інвестовано близько 650 млн євро. Внутрішня економія коштів, за оцінками фахівців, щороку становить 350 млн євро, а організації, що контактують з органами влади економлять приблизно 450 млн євро [7].

Запровадження електронного урядування необхідно проводити на основі відповідного кадрового забезпечення державної служби та служби в органах місцевого

самоврядування, з використанням нових, прогресивних підходів до відбору персоналу для роботи в нових умовах. На цьому ж етапі потрібно вирішити питання з доведенням до населення інформації про електронне урядування загалом, та про переліки електронних послуг, механізм їх надання зокрема. Громадяни повинні знати куди звернутися (посилання на ресурс), і знати як скористатися тим чи іншим сервісом. Одним із варіантів вирішення цієї проблеми є створення єдиного порталу, на якому можна отримати консультацію щодо надання тієї чи іншої послуги, а, можливо, й подати заявку для подальшої відправки її адресату. Основне – уникнути дублювання необхідності звернення через електронні ресурси та особистого контакту, як в багатьох випадках сталося із впровадженням принципу “єдиного вікна”, оскільки це, поза всяким сумнівом, лише ускладнить процедуру, викличе закономірний протест одержувачів послуг і призведе до марного витрачання державних ресурсів на впровадження системи електронного урядування.

В умовах здійснення державного управління в Україні необхідним елементом електронного урядування є вивчення попиту споживачів послуг, які не мають доступу до Інтернету, та створення відповідного Інтернет-центру з наявними в ньому комп'ютерами та спеціалістами-консультантами для оформлення заявки на отримання послуг. Це могли б бути своєрідні універсами послуг, які б діяли із застосуванням інформаційно-комунікаційних технологій.

Складною проблемою, яку необхідно вирішувати при здійсненні електронного урядування у контексті створення гарантій безпеки, є ідентифікація особи, що звертається за отриманням послуги. Метою гарантій є унеможливлення нікчемних звернень та різних провокацій, які будуть спотворювати загальну картину стану надання послуг через електронне урядування та займати час відповідних службовців. Тут, як один із варіантів, може бути запровадження у перспективі в якості ідентифікатора електронного підпису кожної особи. Однак необхідно врахувати, що чинні закони України “Про електронний документ та електронний документообіг” [8] та “Про електронний цифровий підпис” [9], не діють на сьогодні в повному обсязі.

Важливим етапом у забезпеченні максимального ефекту від електронного урядування має стати належний контроль за діяльністю впровадженої моделі. Управлінські відносини не стоять на місці, а відповідно й міняються вимоги та потреби суспільства загалом та окремих громадян, зокрема. На цій основі будуть виникати певні проблемні моменти. Також будуть проявлятися недопрацювання, що вимагатимуть корекції з плином часу. Та й технології розвиватимуться, що теж даватиме поштовх для розвитку. А тому наступним етапом буде внесення змін до функціонування моделі на основі отриманих результатів моніторингу якості надання послуг за допомогою електронного урядування та контролю за відповідністю існуючої моделі вимогам часу.

Таким чином, шлях підвищення ефективності надання адміністративних послуг через впровадження інституту електронного урядування є досить складним. Але ті цілі, які повинні бути досягнуті у підсумку, а це насамперед забезпечення високої конкурентоздатності нашої держави в сучасному світі та максимальне задоволення потреб українських громадян, спонукають до пошуку оптимальних моделей розвитку управління на цьому напрямку. Таким чином, необхідно якнайшвидше провести реформу системи державного управління загалом та сфери надання адміністративних послуг, зокрема, шляхом впровадження електронного урядування в Україні. За цього треба розраховувати не просто на заміну форми здійснення управління, а на формування

нової якості управління, яка суттєво скорегує вектор у відносинах “влада–громадянин” у бік задоволення інтересів громадян. Тільки у цьому випадку можна буде наблизитися до сучасних стандартів високорозвинутого інформаційного суспільства.

Література

1. Кращі практики впровадження електронного урядування: зарубіжний досвід [Текст] : метод. матер. до навч. дисципліни: “Теоретико-методологічні, організаційні та інституційні основи електронного урядування” / авт. кол. : К. Синицький, Я. Олійник, М. Міхальова [та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. С. А. Чукут, к. держ. упр. О. В. Загвойської. — К. : [б. в.], 2010. — 144 с.
2. Там само. — 144 с.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250-р від 13.12.2010 р. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-p.
4. Там само.
5. Digital government: technologies and practices / Н. Chen // Decision Support Systems [Text]. — 2002. — Vol. 34. — № 3. — P. 223—227.
6. Сайт державної адміністрації зв’язку [Електронний ресурс]. — Режим доступу : <http://www.stc.gov.ua>.
7. Сочалов В. Німецький шлях побудови нового інформаційного суспільства / В. Сочалов // Теорія та практика державної служби [Текст] : матер. наук.-прак. конф. (19–20 вересня 2008 р., м. Дніпропетровськ). — Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2008. — С. 180—182.
8. Про електронний документ та електронний документообіг [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/851-15.
9. Про електронний цифровий підпис [Електронний ресурс] : Закон України. — Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/laws/show/852-15.

У. Folvarochnyi

ELECTRONIC GOVERNANCE—THE WAY TO QUALITATIVE PROVISION OF ADMINISTRATIVE SERVICES

Electronic governance as a type of administrative services is investigated. It is proved that the requirement of time is the need to build such a system of governance that would meet the development of other spheres of life of people. It is also mentioned that a person should have the widest and unimpeded access to the creation and use of the information in order to get administrative services using high technology. It is grounded that electronic governance is the instrument that can bring Ukraine closer to the leading foreign countries in information society development, and it is designed to ensure openness and transparency of public administration.

Key words: electronic government, Internet, information society, model, services.