

Ю. В. Ковбасюк,  
доктор наук з державного управління, президент,  
Національна академія державного управління при Президентові України

## ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ ПЕРСПЕКТИВИ

**Основна увага в статті приділяється електронному урядуванню як системі співпраці уряду та громадян, заснованій на використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Представлене дослідження присвячене аналізу ситуації, розробці та впровадженню в реальне життя принципу нового механізму здійснення впливу громадськості на дії органів влади, тобто подальшій розбудові громадянського суспільства в Україні.**

### ВСТУП

Забезпечення гласності та відкритості функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування є важливою запорукою демократизації суспільства та держави. Саме відкритість влади, її здатність, спроможність і готовність до діалогу з різними суспільними силами значним чином визначають внутрішньополітичну ситуацію і впливають на процеси консолідації демократії. Уряд будь-якого рівня повинен забезпечити принципову можливість функціональної взаємодії з кожним громадянином, з кожною суспільною організацією і з кожним юридичним утворенням, тобто принципово забезпечити функціональну взаємодію з кожним.

Сьогодні інформаційні технології дозволяють реалізувати таку взаємодію достатньо легко технологічно. При цьому як можливість реалізації такої взаємодії виступає реалізація моделі електронного уряду.

Електронний уряд — це такий режим функціонування уряду будь-якого рівня, коли всі бізнес-процеси (управлінські процеси в ньому, і поза ним) підтримуються відповідними комп'ютерними інформаційними технологіями. Тоді можна говорити, що це є електронний уряд. Електронний уряд як інструментарій, дійсно, допомагає реалізувати відкритість, але вже у розумінні підвищення ефективності діяльності цього уряду.

### ОСНОВНИЙ МАТЕРІАЛ

Відомо, що відкритість державної влади визначається трьома основними чинниками. По-перше, йдеться про якість чинного нормативно-правового забезпечення, згідно якого і функціонує цей державний апарат. По-друге, це існування дієвих і конкретних механізмів і процедур реалізації прав доступу громадян до інформації про діяльність державної влади. І по-третє, найважливіше, існуючим у суспільстві, зокрема в державному апараті рівнем, політичної культури. Найскладнішою та найсуперечливішою залишається ситуація з розумінням необхідності відкритості влади у свідомості як працівників цих самих органів, так і суспільства в цілому [1].

Реформування публічного адміністрування в сучасному світі неможливе без розвитку е-врядування, вимоги до якого постійно підвищуються. "Люди служать людям" — це правило канадського інтегрованого урядового порталу Service Canada, на якому громадяни можуть у режимі он-

лайн, приміром, подати документи на отримання соціальної допомоги в разі народження дитини, змінити свою адресу в податковій декларації або оформити заявку на продовження дії паспорта [2]. Знуджені черги під кабінетами, паперотворчість неефективної бюрократії та хабарі за пришвидшення адміністративних процедур — у разі успішного розвитку електронного врядування усе це поступово відходить в минуле. Та лише в тих країнах, що зможуть тримати руку на прискореному технологічному пульсі сьогодення. Так, Євросоюз наприкінці минулого року прийняв Action Plan—2010 із розвитку е-врядування й розробив п'ятирічну стратегію для поступового переведення більшості послуг, що надаються громадянам Євросоюзом та національними урядами, а також публічних дебатів у Інтернеті [3].

Сучасне публічне он-лайн адміністрування — це, насамперед, надання через Інтернет послуг і мінімізація потреби громадян та бізнесу безпосередньо звертатися до урядових офісів. У цій царині цінуються такі алгоритми онлайн-вих трансакцій, за яких клієнтам не потрібно буде додатково вести листування з чиновниками, щось доз'ясовувати, дозаповнювати. До цього слід додати також Інтернет-дебати, чат-конференції, коментування відвідувачами урядових порталів поточних рішень тощо.

У сучасних умовах суспільного розвитку гостро усвідомлюється проблема необхідності трансформації всієї системи державного управління. Це зумовлено, насамперед, переходом від інформаційного суспільства до суспільства знань, що докорінно змінює всі комунікації в суспільстві й ставить нові вимоги перед якістю послуг, які надаються державними службовцями. Якщо раніше, років десять тому, акцентувалася увага на тому, що держава має обслуговувати своїх громадян, то сьогодні мова має йти про формування партнерських відносин між державою і громадянами, про їх спільний внесок і дії щодо вирішення назрілих питань.

Електронні 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 Україні. 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.

Електронне урядування — це, по суті, модернізація всієї системи державного управління, яка охоплює як надання якісних послуг для громадян і бізнесу, так і налагодження новітніх комунікативних каналів між владою і громадянським суспільством, реінжиніринг всієї державної служби.

Важливо усвідомлювати, що трансформаційні процеси, які охоплюють практично всі сфери буття суспільства в усіх країнах світу, є не лише наслідком технічного прогресу або глобалізаційних процесів, а скоріше — сучасного цивілізаційного поступу і демократизації суспільного життя. Тому для України, що обрала шлях демократичного розвитку, європейської інтеграції, питання становлення електронного урядування є нагальними, особливо в контексті кардинальної зміни принципів організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, зменшення поточних витрат на їх утримання, забезпечення прозорості управління та використання державних ресурсів, підвищення ефективності управлінської діяльності, залучення громадянського суспільства до процесу управління державою, пошуку нових форм співпраці й діалогу, посилення відповідальності та контролю за діяльністю державних установ тощо.

Україною багато що зроблено на цьому шляху, проте ще більше потрібно зробити в подальшому. Як зазначалось, за усіма показниками світових організацій, що ведуть моніторинг розвитку електронного урядування, Україна випереджає Росію, але, з іншого боку, Україна досить суттєво поступається відповідним лідерам, маючи у своєму запасі багато невирішених проблем. Тому корисним вбачається використання досвіду Росії з організації електронного урядування на регіональному та місцевому рівнях, де вона має досить цікаві варіанти вирішення існуючих проблем і досягла певних успіхів. Економічно розвинені регіональні центри в Україні мають стати осередками ініціатив щодо розвитку і впровадження електронного урядування на місцевому рівні та забезпечити виконання відповідної загальнонаціональної політики.

Можливості українських регіонів, на противагу російським, у цьому питанні значно потужніші, оскільки вони мають послідовну, комплексну і цільову підтримку з боку центру.

Скажімо, електронний уряд Франції побудований за принципом управління взаємодією з клієнтами, розвивається прискореними темпами. Державні портали стають все більш популярними, однак розкриття їх потенціалу стримується через недостатню координацію між відомствами. Процес переходу до Інтернет-адміністративних форм завершений лише наполовину, та більшість з них поки не можна заповнювати й відправляти в Інтернет. Оцінюючи якість надаваних французьким урядом послуг, варто сказати, що за цим показником Франція поступається США, Великобританії й кільком європейським країнам. Однак показники Франції досить високі й згодом країна може їх ще підвищити. Позитивним досвідом Франції є перші дії французького уряду, спрямовані на стимулювання електронного бізнесу та комп'ютерної мережі торгівлі. Спрощення процедур державної реєстрації Інтернет-компаній, розробка стандартизованих методів здійснення онлайн-платежів, підготовка закону про електронно-цифровий підпис та його активне просування [5].

Важливою є практика проведення постійних програм підвищення комп'ютерної грамотності як населення, так і державних службовців, яка здійснюється через спеціальні урядові програми з метою навчання чиновників роботі з персональними комп'ютерами та Інтернетом. Крім того, оволодіння новими інформаційними технологіями ввійшло в на-

вчальну програму при підготовці чиновників у вищих навчальних закладах.

Безперервна оцінка потреб користувачів здійснюється через спеціальні консультативні центри, популізуючи, таким чином, як серед громадян, так і серед державних службовців нові засоби взаємодії, встановлюється діалог, відбувається презентація нових державних програм. Забезпечення доступності електронних послуг для кожного громадянина здійснюється через встановлення багатосервісних терміналів по всій країні.

Для втілення в життя проекту електронного уряду в Україні державним органам потрібно користуватися послугами приватного сектора, у якого є необхідний досвід у реалізації IT-рішень.

Реалізація концепції електронного уряду не просто підвищує ефективність роботи державного апарату, а, по суті, створює передумови для формування принципово нової моделі демократії — електронної демократії, заснованої на повнішому підпорядкуванні урядової діяльності суспільству й на можливості прямої участі громадян у вирішенні державних і місцевих питань шляхом онлайн-оголошення. І це головна відмінність електронного уряду від традиційного.

Швеція досягла досить великих результатів у впровадженні електронного урядування. Вона має найдавніший у світі Закон про свободу преси (1766 р., востаннє доповнений у 1998 р.), який дає доступ до документів органів влади, включаючи електронні, тобто всі документи, створені або отримані владними органами. Доступ до документів безкоштовний, хоча документи понад 9 сторінок — платні. Уряд та муніципальні органи організують інші інформаційні джерела так, щоб можна було більше надавати інформацію електронним шляхом і не лише відповідно до Акта про свободу преси, який сьогодні гарантує доступ до документів на папері, але і як послугу для громадськості та бізнесу. У світлі зазначеного продовжує набирати оберт практичного й законодавчого характеру з розвитку інформаційного менеджменту, відкритості, співпраці та відповідальності у новому електронному середовищі.

Швеція — перша країна в Європейському Союзі, яка пропонувала громадянам на своєму веб-порталі необхідну інформацію для заповнення різних форм, а також представляла документи он-лайн для того, щоб громадяни могли попередньо з ними ознайомитись (до їх заповнення в органах влади). Швеція наздогнала Сполучені Штати Америки у впровадженні інформаційних технологій задля полегшення життя громадянам, пропонуючи їм цифрові послуги. Як ми вже з'ясували, останній звіт ООН показує, що Швеція є найкращою країною у впровадженні електронних послуг для громадян.

Вперше у звіті щодо готовності країн до е-врядування лідирують три Скандинавські країни (Данія та Норвегія займають 2 і 3 місця за Швецією), а США тільки на четвертій сходинці. Тобто був зроблений дуже потужний ривок для забезпечення належного функціонування електронного урядування у країні [6].

Враховуючи європейський досвід, можна виділити п'ять основних цілей впровадження е-врядування.

1. Державним органам необхідно зробити простішим доступ до державної інформації і урядових послуг через інноваційне використання інформаційно-комунікативних технологій. Важливим фактором тут є 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. Держава повинна створювати різноманітні електронні послуги, що відповідають соціально-економічним потребам громадян і бізнесу і 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. Використання ефективних 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. Відповідні технічні засоби, стандарти й інші види підтримки повинні полегшувати просування електронного уряду на різних рівнях. Наприклад, потрібно сприяти повній 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 комунікації створює належні передумови для трансформації умов життя більшості населення в цілому. Проте, щоб 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 онлайн-ів 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.

Як показує досвід, існують серйозні перешкоди на шляху такого впровадження, причому вони є загальними для різних проектів з реалізації технологій е-уряду в різних країнах. Першою є помилка, 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.

Другою проблемою 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 впровадження е-уряду.

Третьою перешкодою є наявне цифрове розшарування — нерівність у навичках, доступі до відповідних систем і технологій, у рівні знань, мотивації тощо. Це може відчутно обмежити попит на послуги електронного уряду. Як четверту перешкоду слід розглядати незадовільну координацію під час виконання проектів з впровадження е-уряду. Слабка

координація та гармонізація рішень гальмує формування мереж і послуг, що перетинають межі держав і регіонів.

Ще однією перешкодою може бути 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 впровадження 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, електронної інформації та при наданні нею е-послуг.

Недостатній рівень довіри громадян і бізнесу до нових технологій е-уряду також може бути проблемою. 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-ового шахрайства тощо. І нарешті, сьомою перешкодою можуть стати слабкості та недоліки технічного боку проекту. Ці проблеми пов'язані, головним чином, із забезпеченням інтероперабельності 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 характеризувати його стратегію як успішну і раціональну.

#### Література:

1. The Role of Information and Communication Technologies in Global Development. Analyses and Policy Recommendations / Edited with introduction by Abdul Basit Haggani / ICT Task Force Series 3.
2. Електронний ресурс: <http://www.servicecanada.gc.ca/>
3. Електронний ресурс: [http://www.bmbf.de/pub/pano\\_initiative\\_action\\_plan\\_2010.pdf](http://www.bmbf.de/pub/pano_initiative_action_plan_2010.pdf)
4. Гаєвська Н. Г. Електронний уряд: новітні технології / Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації: пленарне засід., рек. та матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 31 жовт. 2008 р. / [редкол.: М. М. Іжа та ін.]. — Одеса, 2008.
5. Електронний ресурс. — "mon.Service-Public.fr", 23 october 2007, Directorate General for the modernization of the State, France. — Режим доступу: <http://www.oecd.org/dataoecd/0/19/39611380.pdf>
6. Michiel Backus. E-Governance and Developing Countries: <http://www.ftpicd.org/files/research/reports/report3.pdf>
7. Гончарук І. Електронний уряд в Україні // Стратегія реформування системи державного управління на засадах демократичного врядування: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю (м. Київ, 31 трав. 2007 р.). — К., 2007. — Т. 4.
8. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С.Демкова, М.В.Фігель. — К.: Факт, 2004. — 336с.
9. Клименко І.В. Основні підходи до визначення понять "електронний уряд" та "електронне урядування" / Економіка і держава. — 2009. — № 6.

Стаття надійшла до редакції 31.07.2010 р.