

Світлана Чукут,
доктор наук з державного управління, професор,
професор кафедри інформаційної політики НАДУ,
svchukut@yahoo.com
р.т. 238-25-36; д.т. 456-48-62

ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРЕШКОДИ НА ШЛЯХУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ:

світовий та вітчизняний досвід

Питання електронного уряду в наш час набувають все більшої ваги. Це зумовлено, з одного боку – всебічними процесами формування інформаційного суспільства, вимогами сучасного суспільного розвитку, з іншого – прагненнями більшості держав світу стати найбільш конкурентноспроможними в мінливих умовах економіки заснованої на знаннях (knowledge economy – з англ.). Збільшується кількість прихильників ідеї, що розвиток е-уряду може бути зручною, короткостроковою заміною адміністративної реформи, переходом до інформаційного суспільства або до суспільства знань. Україна, зокрема, зацікавлена і в тому, щоб у Європейській спільноті поставилися до неї як до рівноправного потенційного члена, який має всі належні передумови до вступу в Європейський Союз. Однією з таких передумов має стати і впровадження системи електронного уряду.

Серед науковців немає однастайності щодо визначення сутності е-уряду. Так само як і щодо правомірності вживання відповідного поняття – е-врядування, е-держава, е-управління, е-уряд, е-суспільство тощо. Кожне з цих понять акцентує увагу на тому чи іншому важливому аспекті цього неоднозначного явища. Так, поняття „е-врядування”, на мою думку, більш правомірно вживати коли мова йде про процес формування громадянської позиції та самоврядування громадян за допомогою ІКТ в реаліях інформаційного суспільства; „е-уряд” – коли увага акцентується насамперед на відповідних діях держави та її органів. На нашу думку, під е-урядом слід розглядати адаптацію державного управління до нових вимог суспільного

розвитку, яка включає в себе: і безпосередньо послуги, які надає держава (тобто органи державної влади та місцевого самоврядування) своїм громадянам; й інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотнього зв'язку (громадянин→ уряд→ громадянин та навпаки) за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій.

Процес формування та впровадження електронного уряду складається з трьох основних етапів:

перший - на цьому етапі держава формулює свою стратегію та тактику е-уряду, закладає підвалини для його подальшої реалізації – зовні це проявляється у відкритті веб-сайтів органів державної влади, на яких розміщується довідникова інформація про основні напрямки діяльності цих органів, вирішуються питання з технічним і програмним забезпеченням їх роботи (тобто веб-сайтів), розпочинається робота серед громадян щодо роз'яснення його мети та навчання їх використовувати можливості е-уряду для задоволення своїх потреб;

другий – відбувається подальша інтеграція веб-сайтів окремих органів державної влади у єдиний портал, на вебсторінках органів державної влади починають впроваджуватися елементи інтерактивної взаємодії, передусім формується набір послуг, які громадянин може отримувати електронним чином тобто в режимі онлайн (спрощення бюрократичних процедур – розміщення форм, бланків, замовлень, які передбачають можливість їх заповнення і відправки та не вимагають присутності громадянина), удосконалюється навігація портала (користувач може легко перейти з вебсторінки одного органу державної влади чи місцевого самоврядування на іншу, тобто відбувається як горизонтальна навігація (на рівні органів влади одного підпорядкування), так і вертикальна (наприклад, від центральних органів державної

влади до місцевих органів), окрім того закладається можливість зворотнього зв'язку (подання заяв, звернень, скарг, запитів тощо, яке поки що не вимагає обов'язкової відповіді органа державної влади у режимі онлайн), розвивається мережа громадських пунктів доступу до Інтернет;

третій – це переведення спілкування між громадянином і органами державної влади переважно в режим онлайн, якнайповніше надання електронних послуг (24 години на добу, 7 днів на тиждень), активна реалізація зворотнього зв'язку (відповідальність органів державної влади та місцевого самоврядування за надання відповідей на звернення громадян у режимі онлайн), розвиток цифрової демократії (можливість інтерактивного двохстороннього спілкування, участь громадян в обговоренні законопроектів, проектів постанов, рішень органів державної влади, обговорення кандидатів на ті чи інші керівні посади в органах влади та місцевого самоврядування, електронне голосування тощо).

„Всесвітній огляд ООН з питань електронного уряду 2003” [2], використовуючи модель оцінки цифрових послуг, оцінює 191 країну-члена ООН згідно з індексом готовності до е-уряду, який складається з оцінок веб-сайтів, телекомунікаційної інфраструктури та внеску людських ресурсів. За даними цього огляду середній світовий рейтинг готовності до е-уряду складає 0,402. США (0,927) є світовим лідером, за ним йде Швеція (0,840), Австралія (0,831), Данія (0,820), Великобританія (0,814), Канада (0,806) та Норвегія (0,778). Серед країн, що розвиваються, лідирує Сінгапур (0,746), Республіка Корея (0,744), Естонія (0,697) та Чилі (0,671). Індекс готовності до е-уряду європейських країн можна побачити у таблиці:

Таблиця. Індекс готовності до е-врядування, Європа

Країна	Індекс готовності до е-врядування	Країна	Індекс готовності до е-врядування
Швеція	0,840	Болгарія	0,548
Данія	0,820	Республіка Чехія	0,542
Велика Британія	0,814	Греція	0,540
Норвегія	0,778	Хорватія	0,531
Швейцарія	0,764	Словачія	0,528
Німеччина	0,762	Угорщина	0,516
Фінляндія	0,761	Латвія	0,506
Нідерланди	0,746	Румунія	0,483
Ісландія	0,702	Україна	0,462
Естонія	0,697	Російська Федерація	0,443
Ірландія	0,697	Білорусія	0,397
Франція	0,690	Сербія та Чорногорія	0,371
Італія	0,685	Республіка Молдова	0,363
Австрія	0,676	Македонія	0,362
Бельгія	0,670	Албанія	0,311
Люксембург	0,656	Боснія та Герцеговина	0,309
Португалія	0,646	Сан-Марино	0,280
Мальта	0,636	Монако	0,189
Словенія	0,631	Ліхтенштейн	0,178
Іспанія	0,602	Андорра	0,174
Польща	0,576		
Литва	0,557		

Як наведено у таблиці, Україна має рейтинг 0,462 – трохи вищий від середнього світового рейтингу готовності до е-уряду, випереджаючи при цьому Росію та Білорусь. Однак слід відзначити, що на жаль, на сьогодні в Україні існує надзвичайно багато невирішених питань у цій сфері. Зокрема, у нас відсутня сама Концепція побудови інформаційного суспільства в Україні (за винятком Національної Програми інформатизації яка має дещо претензійний характер і подекуди більше залежить від волевиявлення окремих осіб), ключовою складовою якої має стати розробка стратегії та впровадження електронного уряду. Окрім того у нас відсутній орган державної влади, який би відповідав за реалізацію цієї концепції. Згадуючи досвід провідних країн у цій сфері, зокрема США і Канади, слід відзначити вирішальну роль таких спеціально створених органів як Консультативна рада з інформаційної магістралі (Канада) чи Робоча група з Інформаційної Інфраструктури

(США). В Європейському Союзі цими питаннями опікується Генеральний директорат з питань інформаційного суспільства.

Серед інших проблем, які стримують розвиток електронного уряду в Україні, на наш погляд, можна виділити наступні: *Фінансові* проблеми зумовлені як недостатнім фінансуванням з боку держави, так і низькою платоспроможністю більшості українських громадян, а також порівнянно високою вартістю послуг використання Інтернет. *Технологічні* – подекуди несумісність програмного забезпечення більш нового і старого, а також наявність застарілої комп'ютерної техніки. *Ментальні* – ще не всі громадяни, так само і державні службовці, готові до використання переваг мережі Інтернет. *Культурні* – переважно низький рівень інформаційної культури населення України. *Освітні* – відсутність масових курсів ліквідації комп'ютерної неграмотності, а звідси – відсутність необхідних вмінь і навичок користування не лише мережею Інтернет, а іноді й комп'ютером. *Політичні* – подекуди протидія проти масового використання мережі Інтернет, не зацікавленість у відкритості та прозорості своєї роботи для громадян, або навпаки використання мережі неналежним чином (наприклад, під час виборів – застосування чорного піару) тощо. *Професійні* – відсутність зацікавленості використання Інтернет та локальних мереж у своїй роботі, що зумовлена низькою або взагалі відсутньою мотивацією з боку керівництва щодо використання сучасних ІКТ.

Розглянемо найбільш поширені (та актуальні як для України) проблеми впровадження е-уряду та шляхи їх вирішення в США, Європейському Союзі й Великобританії.

США. Перед федеральним урядом у 2001 році було поставлене завдання поліпшити й здешевити свої послуги шляхом створення орієнтованого на людей

електронного уряду, який значно б підвищив ефективність федерального уряду і збільшив його значимість для всіх громадян країни. Однак, хоча застосування інформаційних і комунікаційних технологій дає близько 40% зростання продуктивності праці у приватному секторі економіки США, значні суми коштів, які виділив уряд США на інформаційні і комунікаційні технології, не призвели до відповідного збільшення продуктивності в суспільному секторі американської економіки. Передусім це зумовлено *чотирма основними причинами*:

- 1) Урядові установи за-звичай оцінювали свої інформаційні і комунікаційні технології з позиції використання їх для обслуговування власних потреб і не беруть до уваги потреби громадян. Корисність систем визначалася їхніми функціями, а не перевагами, отриманими в результаті їхньої дії. У цілому урядові установи не співвідносили свої інформаційні системи з тими стандартами, які відповідали їх профілю і функціям.
- 2) Урядові установи у 90-х роках використовували інформаційні і комунікаційні технології для автоматизації своїх робочих процесів, а не для створення нових і більш ефективних рішень. Хоча ІКТ надають можливості для того, щоб зламати застарілі бюрократичні структури, проте більшість урядових установ часто сприймали їх як загрозу і йдуть на марнотратні й зайві інвестиції, для того щоб зберегти своє панівне становище.
- 3) Фінансові системи, як правило, автоматизувалися незалежно від систем постачання, які у свою чергу були відокремлені від систем управління людськими ресурсами. Усе це значно збільшило витрати і скоротило обсяги потенційної економії.

4) У більшості випадків урядові установи не забезпечували можливостей спільної роботи своїх ІКТ-систем.

У цьому контексті заслуговує на особливу увагу модель, запропонована урядом США для фінансування проектів електронного уряду¹. Федеральний уряд наполегливо заохочує *частково заощаджувальні контракти** для федеральних агентств як модель фінансування і забезпечення стабільності проектів в галузі електронного уряду. Сутність цих контрактів полягає в тому, що постачальник послуг державним органам у сфері ІКТ одержує винагороду після реалізації проекту із коштів, зекономлених завдяки проекту, або прибутку, який було отримано в наслідок реалізації цього проекту. Акт про Електронний Уряд 2002 року дозволяє федеральним агентствам самостійно розпоряджатися коштами або прибутком, зекономленими або тими, що з'явилися в результаті реалізації проектів у сфері ІКТ, якщо ці кошти використовуються для подальшого інвестування в подібні проекти. Таким чином, ця модель перекладає всі ризики на постачальника послуг. З іншого боку, його винагорода, як правило, набагато вище, ніж у звичайних контрактах. Однак, згідно до цього закону, протягом року агентства можуть реалізовувати не більш 10 таких контрактів. Хоча керівництво окремих штатів широко використовує цю можливість фінансування проектів електронного уряду, на федеральному рівні вона практично не використовується. Одна з головних причин – це протидія значної частини конгресменів і вищої бюрократії, зумовлена з одного боку - страхом невдач, нецільової витрати коштів, а з іншого - небажанням втрачати контроль над значними ресурсами. Уряд наполегливо рекомендує федеральним відомствам використовувати

¹ див. Електронний уряд (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category>)

* від англ. share-in-savings contracts

можливості цієї моделі при розробці проектів у сфері електронного уряду. Урядом також були розроблені спеціальні правила, які регулюють умови таких контрактів.

Насамкінець розглянемо як США вирішує проблему цифрової нерівності.² Передусім слід відзначити, що на сьогодні ще не всі американці мають можливість повною мірою користуватися перевагами, які надаються інформаційним суспільством. Продовжує зростати розрив між тими, хто має доступ до інформаційних і комунікаційних технологій, і тими, хто його немає. Афро-американські і іспаномовні родини складають лише дві п'ятих від усіх родин, що мають доступ в Інтернет. Серед міських родин з річним прибутком \$ 75 тис. і більше відсоток тих, хто має доступ в Інтернет у 20 разів вище, ніж серед родин з більш низьким рівнем прибутку. А відсоток родин, що мають удома комп'ютер — вище в 9 разів. Конкуренція в приватному секторі і потужний технологічний прогрес є могутніми силами, що сприяють подоланню інформаційної нерівності. Проте, доступ до ІКТ є лише першим кроком. Слід також надати людям навички, необхідні для використання цих технологій. Саме тому, ще у 2000 році уряд США висунув наступні ініціативи, спрямовані на розширення можливості використання ІКТ усіма громадянами країни:

- У бюджеті 2000 року передбачалося виділення \$ 2 млрд., включаючи надання нових податкових пільг для стимулювання передачі комп'ютерів школам, бібліотекам і суспільним технологічним центрам, для спонсорства шкіл, бібліотек і суспільних технологічних центрів, а також для підвищення комп'ютерної грамотності і рівня освіти працівників цих установ.

² див.Електронний уряд (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category>)

- Передбачалося також збільшення і розширення податкових пільг з метою стимулювання передачі приватними компаніями комп'ютерів школам, бібліотекам і суспільним комп'ютерним центрам. При цьому компанії одержать податкові пільги, що перевищують вартість переданих комп'ютерів. За існуючими правилами пільги поширюються тільки на передачу комп'ютерів школам і діють до кінця 2000 р. Новий бюджет продовжив дію пільг до 30 червня 2004 р. і поширив їх на публічні бібліотеки і суспільні технологічні центри в регіонах з низьким рівнем життя.

- Передбачалося зниження податків, щоб стимулювати спонсорство шкіл і суспільних технологічних центрів. Так, загальна сума спонсорської допомоги школам і суспільним технологічним центрам склала до \$ 1 млрд. у рік.

- Передбачалося цільове зниження податків для компаній з метою заохочення підвищення комп'ютерної грамотності і загальноосвітнього рівня державних службовців, які мають недостатні навички для роботи в сучасних умовах.

Європейський Союз. Нові технології вимагають вивчення процесу того, як їх краще використовувати. Зрозуміло, що *це не просто питання вивчення того, як використовувати нові технології, це також і питання адаптації старих вмінь та дій.* Інвестиції у цифрові технології будуть свідчити лише про те, що нові можливості використовуються повною мірою для ефективного зростання, за умови того, що установи, підходи та практичні дії старої економіки мають адаптуватися до цих можливостей. Цей процес адаптації зробить можливим їх використання. Адаптація у публічному секторі відбувається досить таки повільно в Європі. Це значною мірою не пов'язано з технічними питаннями, а переважно – потребою ефективних змін в керівництві цими процесами з боку державних діячів.

Більш того, швидкість розвитку ІКТ породжує зростаючий ризик нерівності між регіонами, це стосується передусім питань доступу до інформації і знання в суспільстві. У той час, коли Європа опинилася перед обличчям глобальних змін в цій сфері органи державної влади на всіх рівнях – спільноти, національному, регіональному і локальному – повинні поставитися дуже уважно до цього ризику. Небезпека зростання цифрової нерівності робить це завдання більш важливим для органів державної влади і пов'язана виключно з розвитком інформаційного суспільства. Ця проблема пояснюється тим, що нова діяльність, генерована завдяки інформаційному суспільству, прагне концентруватися переважно у декількох міських центрах, керуючись при цьому щільністю, великим перехрестям мереж, з якими пов'язані економіки центральних регіонів Європи. Саме тому, Європейська Комісія рекомендує, щоб у кожному регіональному плані розвитку була включена діяльність щодо *сприяння доступу до інформаційного суспільства*. Для цілей лише цієї сфери передбачено 6 млрд. Євро з фондів Спільноти, які мають бути використані протягом 2000-2006 рр.

Великобританія. Відбувається розвиток *корпоративної стратегії інформаційних технологій для уряду*. Дотепер уряд заохочував значно децентралізований підхід до розвитку інформаційної технології. Це дозволило департаментам і агентствам модернізувати свої системи таким чином, щоб задовольняти свої власні потреби. Але не були розроблені способи, які б надавали гарантію того, що уряд максимально використовує вигоди, які надаються інформаційною технологією для уряду в цілому. У результаті були отримані несумісні системи і служби, які не інтегруються. Уряд має докладати подальших

зусиль, якщо хоче одержати реальні вигоди від уряду інформаційного століття, підвищену швидкодію служб, удосконалену участь і більш ефективну роботу.

Отже, якщо раніше існувала тенденція розвивати інформаційно-технологічні системи окремо для різних агентств, які обслуговують населення; то відтепер заохочується їхнє злиття і взаємодія. Ставиться наголос на потребах громадян і бізнес-підприємств і заохочується більш широкий вибір наданих суспільних служб. Максимізуються вигоди як для центрального, так і для місцевого уряду, котрі впливають з більш координованого підходу до використання інформаційної технології. Рухаючись вперед у цьому напрямку, відбувається співпраця як із суспільним, так із приватним сектором.

Завдяки такій стратегії уряд: встановлює ключові цілі для управління даними, підтвердженнями їхньої дійсності, їхньої ідентифікації, використовуючи комерційні стандарти скрізь, де це можливо; встановлює певні межі для специфічних технологій там, де необхідна більш сильна координація; забезпечує свою передову роль в електронній комерції; забезпечує безпечний урядовий інтранет, щоб сприяти міждепартаментній діяльності і зробити роботу суспільного сектора більш зв'язаною; підсилює захист приватного життя і прав людини, і водночас створює чітку основу для розподілу даних між департаментами.

ООН. Міжнародне співтовариство висловлює занепокоєння з приводу декількох проблем, зв'язаних з розвитком ІКТ. Зокрема, вартість використання Інтернету - ключове питання: звичайна вартість доступу усе ще сильно перевищує рівень, що міг би забезпечити широке поширення цієї послуги. Інші проблеми включають: безпеку он-лайнних угод, комп'ютерні злочини, захист прав інтелектуальної власності, дотримання обмежень на поширення через Інтернет

матеріалів, що можуть розглядатися як образливі та загрозливі соціальній стабільності, а також недостатню участь країн, що розвиваються, в управлінні Інтернетом, особливо в сфері призначення доменних імен.

Підсумовуючи, можна виділити такі найбільш притаманні проблеми на шляху впровадження е-уряду:

1. Проблема цифрової нерівності, сутність якої полягає в нерівному доступі до сучасних ІКТ (зокрема до мережі Інтернет).

2. Ризик невдачі проекту е-уряду прямо пропорційний його розміру. Дуже великі проекти е-уряду, тобто коштовні, довгострокові та складні ініціативи, часто зазнають поразки.

3. Бюджети проектів е-уряду схильні до збільшення протягом життя проекту. Більшість проектів е-врядування стартують з нереальним прогнозом їх повної вартості.

4. Одна велика проблема створена політичними змінами може відрізати фінансування та спричинити загальну втрату, яку важко покрити. Але, якщо навіть політична підтримка триває, сама природа ІКТ інвестицій становить проблему бюджетного управління для менеджерів державного сектору. Як результат, ці бюджети тяжіють до свого еволюціонування.

5. Впровадження програми розвитку е-уряду не завжди супроводжується прозорими механізмами моніторингу та оцінки.

6. Сучасним урядам бракує гнучкості та здатності перебудуватися під ринкові умови. Низький рівень користування е-послугами в режимі он-лайн в переважній більшості є свідченням проблем, які існують в самій системі управління. Часто уряди зосереджуються на питаннях, які не відповідають тому, чого насправді бажають

люди. Переважна більшість громадян схильється до того, що безпосередні рішення на основі ІКТ повинні стосуватися охорони здоров'я, громадянських прав, працевлаштування, отримання відповідних послуг.

7. Існує проблема зі залученням більше 20% населення (будь-якої, навіть розвиненої країни) до доступу в мережу Інтернет. Самі користувачі найчастіше аргументують свою відмову користуватися послугами е-уряду такими причинами, як безпека та приватність.

Отже, при впровадженні е-уряду в Україні, слід звернути особливу увагу на те, що дуже великі, дуже дорогі проекти, складні завжди зазнають невдачі частіше, ніж навіть середні. Ризик провалу великого проекту у суспільному секторі збільшується, поскільки постійні зміни притаманні йому більше, ніж приватному [4]. Змінюються закони, змінюються пріоритети, як наслідок неминуче коректується специфікація ІТ-системи, “пливе” бюджет та змінюються постачальники. Навіть незначні політичні зміни можуть стати причиною серйозних змін у структурі всього ІТ - проекту та його провалу. Як радять експерти, якщо великі проекти у суспільному секторі неминучі, то ризик їх провалу можна знизити, розбивши їх на модулі, кожен з яких має коректуватися у залежності від обставин. Це не означає простого подріблення великого проекту. Мова йде про інший підхід до його реалізації, розбиття його на етапи з повними проектними періодами тривалістю не більше ніж півроку, технічно більш простих і реалізуємих тимчасово сформованими “бригадами”. Існують також й інші ризики, які пов'язані з питанням керівництва проектом. Експерти приходять до висновку: уряди не повинні брати на себе усі ризики, пов'язані з впровадженням суспільно значимих ІТ-систем. Вони мають ідентифікувати максимально можливу кількість ризиків, визначити які вони з них беруть на себе і управляти ними.

На думку експертів ООН повинна існувати межа, поза якою розгляд складного, коштовного проекту е-врядування повинен супроводжуватися міцним обґрунтуванням та пройти крізь аргументоване громадське обговорення. Це обґрунтування зможе міцно приєднати проект до процесу, який люди вважають вигідним з точки зору суспільних цінностей. Необхідно включити гарантії значного збільшення спроможності уряду додавати суспільні цінності. Якщо цього немає в обґрунтуванні, то краще проект облишити.

Використані джерела:

1. Отчет Генеральному секретарю ООН группы советников по информационным технологиям <http://www.e-government.ru/pub/pravo/>
2. Світова доповідь ООН з питань державного сектору 2003: Е-уряд на перехресті. Пер.з англ. (неоф.) – Київ: СПД Гошка Ніна Іванівна, 2004. – 258 с.
3. Дрожжинов В., Штрик А. ИТ как приводной ремень повышения эффективности госуправления в США. <http://www.pcweek.ru/year2000>
4. The Hidden Threat to E-Government: Avoiding Large Government IT Failures / <http://www.oecd.org>
5. The President's Management Agenda. — August 2001, Washington
6. Електронний уряд (<http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category>)