

Світлана Чукут,

доктор наук з державного управління,
доцент, професор кафедри інформаційної політики
Української Академії державного управління
при Президентіві України

Проблеми та пріоритети розвитку е-уряду: зарубіжний та вітчизняний досвід

Питання електронного уряду з кожним роком набуває все більшої ваги. Збільшується кількість країн, які починають усвідомлювати переваги електронного уряду. Так, Канада, США, країни Європейського Союзу вже розпочали активно запроваджувати його складові. Не є винятком і наша країна. Однак, на відміну від тих, хто вже пройшов правове і нормативне забезпечення цього процесу, визначився з тим, яке саме суспільство хоче будувати, в Україні всі ці питання є відкритими.

Слід відзначити, що стосовно самого поняття “електронний уряд” (е-уряд) ведуться заповзяті дискусії.¹ Так, одні дослідники вважають, що е-уряд – це уряд який має власний електронний портал; інші – уряд, який активно взаємодіє з громадянами за допомогою мережі Інтернет, третя точка зору стосується того, що під е-урядом – розглядається вся сфера послуг, яка надається державою та відповідними її органами своїм громадянам.

На нашу думку, *електронний уряд* – це не просто система надання державою та її органами послуг (у тому числі й відповідної інформації) громадянам на основі їх активної взаємодії за допомогою нових інформаційних і комунікаційних технологій, а й передусім модернізація самого процесу державного управління згідно нових умов суспільного розвитку.

¹ До речі – це ж стосується і самого поняття електронний уряд: «електронне урядування», «електронне управління», «електронна держава» - це лише не повний перелік термінів, які використовуються дослідниками і державними діячами у даному контексті.

Як зазначається в одноіменному проекті OECD*, поняття “е-уряду” – фокусується на використанні нових інформаційних і комунікативних технологій урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій.² Зокрема, програмний потенціал, який закладено в Інтернет і відповідних технологіях, може стати потенціалом для трансформації структур і операцій уряду. Відправною точкою проекту “е-уряд” є переконаність у тому, що е-уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик.

Метою цього проекту OECD є ідентифікація стратегій і рішень е-уряду для досягнення ефективного управління в інформаційному столітті. Передбачається розглянути весь спектр управлінської діяльності, включаючи такі функції як надання послуг, вироблення політики, регуляція, а також внутрішні фактори, такі як адміністративні структури, управлінські (адміністративні) процеси і управлінські здібності.

Хоча найбільш активний період розробки цього проекту припадає на 2002-2003 рр., проте слід відзначити, що ключовим фактором його на відміну від інших робіт з е-уряду є акцентування уваги на довгостроковій програмі й побудові її на основі обговорень щодо кращого управління і модернізації державного управління у період 2005 – 2010 рр. Це зумовлено неминучим впливом інформаційних і комунікаційних технологій (ІКТ) та їх запровадженням у державне управління протягом наступних 2-4 років. Цей проект ставить за мету відповісти на питання, що трапиться після цього.

Вплив е-уряду повинен мати доступ на обох рівнях – на рівні урядів і на рівні стейкхолдерів (зацікавлених кіл). Наприклад, вплив і на послуги відповідних агенцій, і на користувачів послуг. Однак, проект не має на меті проаналізувати вплив

* OECD - Організація економічного співробітництва і розвитку

інформаційних і комунікаційних технологій на такі сфери суспільного життя як медицина і освіта. Проект концентрує свою увагу на впливі е-уряду на національному рівні, проте увага буде також приділятися і відносинам між національним й іншими рівнями настільки, наскільки вони перехрещуються при виробленні національної політики. Отже, ключовою рисою цього проекту є його довготерміновий ракурс.

Специфічні теми його оцінки мають підпорядковуватися розв'язанню трьох етапів окреслених завдань:

- 1) можливі майбутні моделі/ урегулювання;
- 2) відповідні практики і підходи;
- 3) як досягнути довготермінові ефективні управлінські моделі та якими є їх напрямки.

Критерії побудови електронного уряду мають відповідати управлінським пріоритетам 21 століття, яким притаманна:

⇒ легітимність;

⇒ роль законів;

⇒ прозорість, відповідальність і чесність;

Цей аспект набуває сьогодні все більшої ваги, тому трохи зупинимося на його розкритті. Прозорість сприяє ефективному управлінню завдяки відкритому процесу прийняття рішень на основі публічного спостереження і покращання рівня контролю громадян щодо звітів управлінських (владних) інститутів. Ефективна влада вимагає етичної поведінки і енергійної боротьби з корупцією. Чесність є передумовою для вироблення ефективної влади, яка заслуговує на довіру. Ефективні владні інститути

² E-government: analys framework and methodology. Public Management Service. Public Management Committee. PUMA(2001)16/ANN/REV1

відповідають перед своїми громадянами. Відповідальність передбачає звітність і зворотні механізми.

⇒ *ефективність;*

⇒ *узгодженість;*

⇒ *адаптація;*

⇒ *партнерство і консультації.*

Методологія формування електронного уряду зумовлена його широтою і різноманітністю. Аналіз її можна сфокусувати на чотирьох основних групах:

1. Передбачення, проектування, здатність до реагування:

Як може е-уряд зробити уряд більш чутким?

- 1) Визначення чіткого, потенційного соціального і відповідного технологічного контексту для реалізації е-уряду, включаючи аналіз відповідних питань.
- 2) Визначення принципів, стратегій, механізмів і потенційних взаємних компромісів і ризиків використання е-уряду з метою збільшення участі громадян у політичних процесах.
- 3) Визначення принципів, стратегій, механізмів і потенційних взаємних компромісів і ризиків використання е-уряду щодо максимізації відповідних намірів і надання послуг.
- 4) Визначення потенційних змін щодо ролі і легітимності державного управління, і відносин зі зацікавленими колами в результаті реалізації е-уряду.

2. Реформування державного управління:

Які реформи зроблять е-уряд можливим?

- 5) Визначення потенційних структурних процесів і поведінки, культурних реформ державного управління, які роблять можливим е-уряд, включаючи потенціал ефективної дієвості.
- 6) Визначення необхідних стратегій і механізмів допомоги і підтримки реформування результативного е-уряду, включаючи сфери змін в менеджменті, управлінських та інших вмій та компетентного управління.

3. Стратегічна реалізація е-уряду:

Які вимоги щодо роботи е-уряду?

- 7) Визначення ефективних послідовних підходів до керівництва, координації і політики щодо реалізації е-уряду, включаючи розгляд підходів централізації/децентралізації.
- 8) Визначення ефективного інвестування і фінансових моделей для е-уряду, включаючи розгляд моделей для координації застосування інформаційних і комунікаційних технологій.
- 9) Визначення відповідного приватного/публічного сектору моделей співробітництва щодо реалізації е-уряду.
- 10) Визначення управлінських та інших вмій необхідних для реалізації е-уряду, і політики їх забезпечення.

4. Вимірювання і оцінка:

Як зробити ці міри впливовими?

- 11) Оцінка робочої програми і ключових індикаторів (показників) для е-уряду, під кутом відповідальності уряду, впливу державного управління, і реалізації е-уряду, включаючи контрольні вимірювання прогресу, якості, користі та вартості (витрачених коштів), ефективності.

□ **Принципи організації електронного уряду**

Отже, в зарубіжних країнах використання Інтернету органами управління розглядається в наш час, як одна з можливостей підвищення ефективності державного управління. Можна виділити наступні **принципи організації електронного уряду**³:

- ✓ **Орієнтація на громадян.** Громадяни (платники податків), як власники уряду, а не лише споживачі його послуг, визначають політику і напрямок розвитку проекту.
- ✓ **Зручність і простота використання.** Всі електронні додатки, які застосовуються в е-уряді, мають на меті полегшити користування системою для громадян, збільшивши швидкість обслуговування запитів і скоротивши години чекання.
- ✓ **Бізнес-трансформація.** Все програмне забезпечення, архітектура й інфраструктура, а також політика електронного уряду спрямовані на те, щоб додати урядовій системі ефективність бізнес-моделі, з її відповідною низкою цінностей.
- ✓ **Вартість і складність.** Вони мають бути зведені до мінімуму, щоб робота із системою не викликала ускладнень як у приватних, так і в корпоративних користувачів.
- ✓ **Обслуговування.** Ефективність роботи електронного уряду повинна проявлятися в його здатності швидко і з найменшими витратами обслужити найбільшу кількість громадян, при цьому забезпечуючи найвищу якість послуг.

³ Вершинин М. "Електронное правительство" в XXI веке. <http://www.pr-news.spb.ru/publicat/>

- ✓ **Відповідність.** Електронні додатки мають цілковито відповідати загальній архітектурі систем безпеки, ідентифікації, електронних платежів, а також загальному дизайну користувальницького інтерфейсу системи.
- ✓ **Масштабність рішень.** Додатки повинні забезпечувати взаємодію між різними структурами й органами, які складають систему, і повну взаємну сумісність.
- ✓ **Виконання.** Додатки мають відповідати меті удосконалення транзакцій шляхом скорочення тривалості й складності обслуговування і прикладених зусиль.
- ✓ **Звітність.** Додатки повинні збільшувати точність даних і можливість їх архівування, а також аудита транзакцій.
- ✓ **Швидкість втілення.** Термін доопрацювання й впровадження додатків має складати від трьох до дев'яти місяців.
- ✓ **Готовність до дії.** Урядові органи повинні виявляти готовність приєднатися до системи й адаптувати відповідно до неї свою роботу. Враховуючи те, що при цьому існують певні ризики, ці органи мають керуватися розумними прикладами і здоровим глуздом, а також бути упевненими в успіху й корисності проекту.

Аналіз зарубіжного досвіду формування електронного уряду дозволяє також виділити деякі **принципові положення**⁴:

- зосередженість на дійсних потребах громадян і бізнесу (підхід “від життя”);
- використання передових методів і рішень, співробітництво і партнерство з високотехнологічним бізнесом і промисловістю;

⁴ Кошкин А.Н. Проект "электронного правительства": мировой опыт и российские перспективы. <http://www.e-government.ru/pub/>

- оптимізація процедур взаємин держави, громадян і бізнесу, відпрацювання механізмів цифрової демократії;
- порівняння з приватним сектором якості послуг;
- урахування специфіки потреб різних соціальних верств і груп населення; зосередження уваги на найбільш хворобливих темах суспільства;
- надання державних послуг через різні канали, включаючи цифрове ТБ, мобільні телефони; розвиток мережі центрів виклику і центрів суспільного доступу;
- підтримка проектів відомств і місцевих органів влади, здійснення координації і вироблення стандартів, які дозволяють створювати вертикально і горизонтально інтегровані державні мережні ресурси;
- ефективне вирішення питань захисту мереж і інформації;
- реалізацію механізмів, що забезпечують захист прав особистості;
- оптимізація структури державного апарата і всієї системи державного управління, навчання державних службовців новим формам роботи; удосконалення управлінської культури; створення системи стимулів і мотивації;
- визначення реальних і доступних для громадян інформаційних показників ефективності функціонування державного апарату і державних служб.

Таким чином, ***е-уряд*** – це адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка включає в себе: і безпосередньо послуги, які надає держава; і діяльність уряду, який активно взаємодіє з громадянами на основі підтримки і впровадження системи зворотного зв'язку (громадянин → уряд → громадянин та навпаки) за допомогою нових інформаційних і комунікаційних технологій.

□ **Впровадження ініціатив е-уряду в деяких країнах світу**

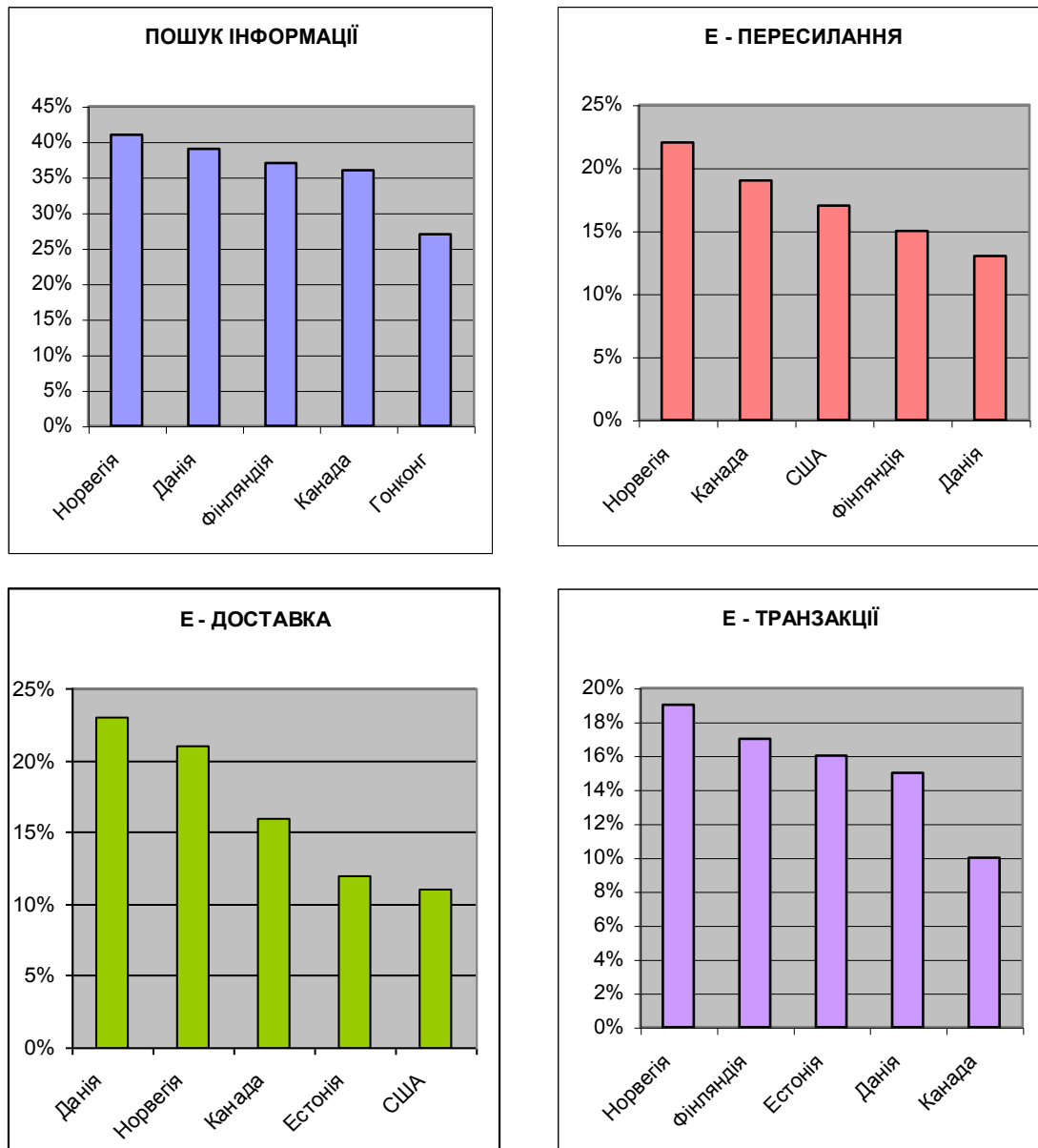
У звіті ООН за 2002 рік зазначається, що в усіх 190 країнах-членах спостерігалася активність щодо впровадження ініціатив е-уряду. У підсумку, 167 країн у 2001 році запровадили певні рівні надання онлайн-інформації і послуг. У більшості країн ці кроки були безпосередньо пов'язані з соціальними, політичним та економічними компонентами. Не є таємницею, що найбільш багаті країни у цьому відношенні випереджають менш розвинені.

В останні роки, значна кількість консультантів приватного сектора також аналізувала впровадження е-уряду у світі. Яскравим прикладом такого аналізу є контрольне дослідження “Урядовий он-лайн: міжнародні перспективи”, опубліковане Тайлором Нельсоном Софріс у листопаді 2001 р. Ключовою метою цього дослідження став аналіз впливу інтернет на уряд як на глобальному, так і на національному рівнях. Завдяки цьому дослідженню, було встановлено, що серед 27 країн, включаючи Північну Америку, Європу та Тихоокеанську Азію, Норвегія має найвищий рівень використання послуг е-уряду (понад 53% населення використовували їх за попередні 12 місяців). Високий рівень використання е-уряду мають країни: Норвегія, Данія, Канада, Фінляндія, США, Гонконг, Австралія та Голандія. Серед досліджуваних країн середній рівень використання е-уряду становив 26% до загальної кількості населення: від 3% у Турції до 53% у Норвегії.

Найбільша кількість користувачів е-урядом спостерігається серед громадян віком від 25 до 34 років, і менша тенденція серед 35-54 річних. Переважають серед послуг е-уряду – пошук інформації (20%). Так, як мінімум 41% норвежців отримували інформацію через урядовий веб-сайт за попередні 12 місяців. За цей же період 9% всього населення використовувало інтернет для роздрукування урядових форм, у той час, як 7% використовувало його для надання власної чи домашньої

інформації урядові. Лише 6% всього населення здійснювали транзакції через урядові сервіси чи продукти он-лайн, включаючи використання кредитних карток чи банківських рахунків. 19% норвежців використовували інтернет для цього типу транзакцій – що становить найвищий рекордний рівень у світі.

Мал.1. Країни, в яких відбувається активна взаємодія з урядовими он-лайн



На малюнку 1. (за даними © Taylor Nelson Sofres, November 2001. Published with permission) показано, в яких країнах відбувається більш активні інтеракції з урядовими он-лайн, тобто громадяни якої країни більш активно використовують урядові портали і веб-сторінки, а також отримують відповідні послуги.

Слід відзначити, що кожна країна проходить свій власний шлях формування електронного уряду, враховуючи свою специфіку, як на ментальному рівні, так і матеріальну, технічнологічну, фінансову спроможність. З кожним роком кількість країн, які мають намір активно впроваджувати е-уряд, зростає. Перерахуємо лише деякі з них та їх основні ініціативи*:

- ✓ **Стратегія е-уряду для Індії** – в цій Білій книзі уряду Індії аналізується е-готовність управління в країні. Розглядається взаємозв'язок і застосування інформації, знання, інформаційних систем, інформаційних і комунікаційних технологій в урядових процесах.
- ✓ **План дій е-уряду республіки Словенії** – в цьому офіційному документі, який прийнятий у жовтні 2002 року, визначаються цілі, е-послуги, і перманентні технологічні завдання щодо впровадження е-уряду до 2004 року, і встановлюються механізми його впровадження і моніторингу. Ці дії зумовлені стратегією адаптації щодо вимог Європейського Союзу до майбутніх країн-членів.
- ✓ **Бунд-онлайн 2005: Ініціатива е-уряду німецького федерального уряду** – ця ініціативна має чіткі цілі: всі послуги федеральних

адміністрацій мають бути доступні он-лайн до 2005 року. У листопаді 2001 року Федеральний Кабінет затвердив конкретний план впровадження, котрий визначає 367 послуг федеральних адміністрацій, які знайдуть своє місце в інтернет у наступні декілька років.

- ✓ ***Е-уряд в Мальті*** – це офіційний портал електронних послуг уряду Мальти. Він включає в собі доступ до послуг основних урядових інститутів (здоров'я, освіта, житлове господарство тощо), прес релізи та урядові тендери. Він також охоплює вичерпну інформацію про місію, принципи, цілі, е-послуги (включаючи мобільний уряд), і очікуваний прогрес від програми е-уряд Мальти. Деякі ключові послуги мають бути доступні до кінця 2002 року.
- ✓ ***Е-уряд в Новій Зеландії*** – цей сайт вміщує вичерну інформацію про процес розвитку стратегії е-уряду та його впровадження у Новій Зеландії. Всі документи, доповіді і презентації стосуються е-уряду цієї країни і розміщені на сайті. На обговорення виставлені питання безпеки е-уряду, ефективності, доступності, е-можливостей тощо. Сайт також має можливість зворотного зв'язку та удосконалені нові секції.
- ✓ ***Е-постачання в Ірландії*** – стратегія надання удосконалених послуг усім зацікавленим колам. Це дослідження того, як ірландський уряд закладає основи для своєї майбутньої стратегії е-постачання в публічному секторі, в якому сподівається будуть потенційно накопичуватися заощадження на суму понад 400 млн. Євро у 2007

* див.інформацію на сайті: <http://www.developmentgateway.org/e-government/dg->

році, з потенційними відповідними щорічними заощадженнями понад 175 млн. Євро. Ця стратегія буде також впроваджувати більш удосконалені послуги для користувачів, покупців та постачальників завдяки новій політиці постачання, практиці, стандартизації процесу і документації.

Підсумовуючи розгляд проблем та пріоритетів е-уряду, слід згадати про наполегливу роботу, яка ведеться зараз щодо його впровадження в Україні. Свідчення цього є відповідні Укази Президента України та Постанови Кабінету Міністрів України, законопроекти розроблені як окремо Державним комітетом інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України й Державним комітетом зв'язку та інформатизації України, так і спільними зусиллями. На окрему увагу заслуговує розгляд Програми “Електронна Україна”, презентація якої відбулася у грудні 2002 року.

Перерахуємо основні кроки у цьому напрямку:

1. Указ Президента України "Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" від 31 липня 2000 р. № 928.
2. Указ Президента України «Про підготовку пропозицій щодо забезпечення гласності та відкритості діяльності органів державної влади» від 17 травня 2001 року № 325/2001.
3. Указ Президента України “Про деякі заходи щодо захисту державних інформаційних ресурсів у мережах передачі даних” (від 24 вересня 2001 року № 891/2001 (891/2001).
4. Указ Президента «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України “Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України”(від 31 жовтня 2001 року).
5. Указ Президента України «Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади» (м. Київ, 01 серпня 2002 року, № 683/2002).
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади».

7. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади” (від 29 серпня 2002 р. № 1302, Київ).
8. Порядок інформаційного наповнення та технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади / Затверджено Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України 25.11.2002 № 327/225.
9. Порядок функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади / Затверджено Наказом Державного комітету інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України, Державного комітету зв’язку та інформатизації України 25.11.2002 № 327/225.
10. Програма “Електронна Україна” (проект) http://www.stc.gov.ua/_info/