

УДК 35.078

О. С. Качний,  
к. держ. упр., докторант Академії муніципального управління, м. Київ

# ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК БАГАТОФУНКЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

A. Kachnyj,  
PhD in Public Administration, the postdoctoral student of the Academy of Municipal Management, Kyiv

## E-GOVERNMENT AS A MULTIFUNCTIONAL INSTRUMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE INFORMATION SOCIETY

*У статті визначається сутність поняття "Електронне урядування" (Е-урядування), розкривається його багатогранність, детально аналізуються аспекти функціонування цієї сфери застосування інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ), зокрема, у державному управлінні (технічний аспект, економічний, прикладний, соціально-психологічний та ін.). Йдеться також про важливу роль Е-урядування у процесах оптимізації й модернізації роботи органів державної влади (ОДВ), його використання як дієвого механізму суспільних перетворень, конструктивної й плідної взаємодії влади і громадян.*

*This article defines the essence of the concept of Electronic government (E-government), which reveals its many facets, are analyzed in detail aspects of the application of information and telecommunication technologies, in particular in public administration (technical, economic, applied, social, psychological, etc.). It is also about the important role of E-government in the processes of optimization and modernization of work of public authorities, its use as an effective mechanism for social change, constructive and fruitful interaction between government and citizens.*

*Ключові слова: електронне урядування, інформаційно-телекомунікаційні технології, інформаційне суспільство, модернізація, оптимізація державного управління, електронні системи управління, електронна демократія, взаємодія влади й громадян, електронний документообіг, ефективність державної влади.*

*Key words: e-government, information and telecommunications technology, information society, modernization, optimization of public administration, e-governance, e-democracy and interaction between government and citizens, electronic document management, efficiency of public administration.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Наприкінці минулого століття науково-технічний прогрес подарував людству Інтернет — всевітню систему взаємополучених комп'ютерних мереж, що базуються на комплекті Інтернет-протоколів. Він складається з мільйонів локальних і глобальних приватних, публічних, академічних, ділових і урядових мереж, пов'язаних між собою за допомогою різноманітних дротових, оптичних і бездротових технологій. Інтернет є фізичною основою для розміщення величезної кількості інформаційних ресурсів і послуг, завдяки чому відкрив для населення земної кулі безліч можливостей отримання інформації.

Маючи доступ до Інтернету, сьогодні можна, приміром, контролювати державні витрати, зареєструвати шлюб, приватне підприємство, причому протягом однієї години, оминаючи так звані "коридори влади", години й дні очікування, простоювання у довгих чергах. Для цього достатньо увійти на інтернет-ресурс Електронного уряду та використати власну ID-картку. Саме на такому рівні відбувається взаємодія громадян з державою, приміром, у сьогоднішній Естонії, яка ділиться з іншими країнами, в тому числі з Україною, своїм досвідом у цій сфері. Тим часом на наших теренах, де уряд обіцяв втілити цю систему до 2015 року, поки що все обмежується переважно оновленням офіційних веб-сайтів найвищих владних органів [1].

То що ж собою представляє Електронний уряд, які його призначення й роль у сучасному суспільстві? Передусім слід розуміти, що це — не окремий ресурс, а єдина глобальна система автоматизованої взаємодії органів державної влади з громадянами. У ній відбувається безперервний рух документу між відомствами та наявна можливість здійснення паралельних операцій з метою економії часу. Саме тому такий спосіб урядування має свої очевидні переваги, щонайменше — прозорість та зручність. Детальніше — у цій роботі.

### АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Впровадження ІКТ у діяльність органів державної влади, перехід людства на нові рівні отримання та зберігання інформації, електронний документообіг — ці та інші споріднені теми є одними з найактуальніших у світі. Вони — предмет величезного числа наукових праць вітчизняних і зарубіжних фахівців, інтерес до них з часом не зменшується, як і не зупиняється подальший розвиток технологій, що надають нові й нові можливості, зокрема, для мінімізації перешкод при взаємодії суспільства з владою.

"Піонерами" у цій сфері вважаються західні демократичні країни. Там ще з феодальних часів суспільні відносини оформлялися у формі контрактів — писаних документів. Європа наслідувала римські традиції писаного права й чіткого визначення процедур: будь-які зміни у правовій системі фіксувалися на папері з усіма реквізитами — печатками й підписами.

Для більшості європейців і нині важливі події, зміни в житті — строго регламентовані й письмово зафіксовані процедури. Тому свого часу логічно виникла ідея автоматизованого керування суспільством за допомогою прописаних і стандартизованих процедур: ідея електронного уряду.

Поняття "Електронного уряду" на Заході виникло на початку 90-х років, а практичне втілення знайшло лише наприкінці минулого століття.

Першим у світі ідею урядового порталу реалізував Сингапур. Ресурс не лише надає інформацію про органи влади, але й уможливив електронний зв'язок з державними установами, звільнивши громадян від зайвого їх відвідування. Сервер підтримує функціонування таких розділів: бізнес, оборона, освіта, зайнятість, охорона здоров'я, житло, правопорядок та ін. У розділі "Сім'я" можна одружитися, у "Правопорядку" — відправити до поліції повідомлення про певну подію. Кожна державна установа підтримує свій сектор.

Законодавча система США випередила всіх у процедурному підході до фіксації змін у житті суспільства, тому природно, що саме ця держава у питаннях розроблення мережі Електронного уряду стала однією з перших у світі. Ще в лютому 1997 р. офіційні органи виступили там з ініціативою "Удосконалення урядової діяльності через нові технології", а 2000-го р. стартував проект FirstGov, що об'єднав близько 20 000 сайтів державних органів різних рівнів. Проект здійснювався кількома етапами: до 2002 р. проводилися нескладні операції (оформлення водійських ліцензій, заповнення окремих електронних документів); 2002—2005 рр. — створювався єдиний сайт Електронного уряду, який дозволив американцям спілкуватися в Інтернеті як із представниками федерального уряду, так і з органами урядування штатів і міст.

В Європі лідером впровадження інформаційно-телекомунікаційних технологій у сферу державного управління є Великобританія — з 2000 р. там реалізується програма "E-citizen, e-business, e-government" ("Електронний громадянин, електронний бізнес, електронний уряд") у рамках проекту "Стратегічної структури для обслуговування сусп-

ільства в інформаційному столітті". Програма передбачає розвиток і використання всіх електронних видів державних послуг — вони можуть надаватися через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, центри обслуговування викликів (кол-центри). Громадяни можуть одержувати в Інтернеті довідки й документи, подавати скарги й заяви, заповнювати податкові декларації, отримувати реакцію на свої запити в режимі онлайн тощо [2].

Механізми взаємодії органів влади з громадськістю за допомогою ІКТ, методи й форми їх удосконалення в своїх роботах розкрили численні зарубіжні науковці, зокрема, М. Кастельс, О. Тоффлер, К. Боулдінг, З. Бжезинський, А. Турен, Й. Масуда, Дж. Нейсбіт, У. Дайзард, Р. Абрис, Б. Гібсон, Дж. Ван Дейк, Р. Катц, Д. Белл, М. Порат, Р. Девіс та ін.

Науково-творчий доробок українських дослідників щодо впровадження новітніх технологій у державне управління є не менш значущим, порівняно зі світовим, глибоко аналітичним. Він, зокрема, представлений працями (від статей до навчальних посібників, підручників) таких авторів, як А. Бондаренко, Г. Бортко, В. Брижко, О. Голобуцький, О. Шевчук, Д. Дубов, В. Фурашев, Д. Дюжев, І. Жильєв, І. Малюкова, М. Демкова, С. Чукут, І. Клименко, К. Линьов, А. Серенко, П. Клімушин та ін.

### ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ

Всебічне дослідження парадигми Електронного урядування, аналіз науково-теоретичних засад і практичного ефекту від його повного або часткового впровадження у систему взаємодії держави й суспільства. У статті визначаються етапи цього масштабного проекту, а також специфічні особливості функціонування Електронного уряду в Україні й зарубіжжі.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Наприкінці ХХ століття стала очевидною криза класичних моделей державного управління, які вже не відповідали інформаційним, екологічним, економічним і соціальним наднаціональним викликам часу. Серед пропонуєваних нових концепцій керування державою найдієвішою та найперспективнішою виявилася парадигма Електронного уряду — інтерактивної системи, що підносить на вищий щабель процеси взаємодії громадянина й держави і є виконавчою складовою діяльності уряду.

У реалізації Президентської програми "Стратегія комп'ютеризації управління", створеної урядом США 2002-го р., зокрема, зазначено: "У сучасному суспільстві відзначається постійне посилення взаємозв'язку між різними сферами життя, а за допомогою Інтернету створені колосальні можливості для поліпшення обслуговування населення. Користуючись телефонним зв'язком та Інтернетом, люди мають доступ до отримання послуг 24 години на добу сім днів на тиждень. Понад 60% користувачів Інтернету відвідують державні веб-сайти. Комп'ютеризація управління дозволить платникам податків зберегти значні кошти, збагатить їх досвід у питаннях управління державою й сприятиме ефективнішому задоволенню потреб. Президент створив цілий блок "Комп'ютеризація управління, яка розширюється" у рамках Програми з менеджменту, що складається з п'яти частин. Це дозволить державним установам більше зосередитися на інтересах громадян і результатах, котрі досягнуто.

Федеральні витрати на інформаційні технології (ІТ) у Сполучених Штатах 2002-го р. перевищать 48 мільярдів доларів, а 2003-го р. становитимуть 52 мільярди доларів. Такий рівень витрат на ІТ забезпечує широкі можливості для перетворення наявної системи на комп'ютеризова-

не управління, спрямоване на задоволення інтересів громадян.

На розвиток Інтернету й справді витрачається переважна більшість поточних федеральних інвестицій в ІТ, результатом чого стало створення понад 35 мільйонів веб-сторінок на понад 22 000 веб-сайтів. Однак підходи до розвитку ІТ, що практикувалися раніше, орієнтовані на інтереси відомств, обмежували продуктивність зусиль держави й послаблювали її здатність служити людям. Отже, федеральному уряду необхідно змінити спосіб взаємодії з громадянами за допомогою використання комп'ютеризованої системи управління. Ця доповідь є планом дій федерального уряду з комп'ютеризації управління. Першорядними цілями ініціативи Президента Америки "Комп'ютеризація управління, яка розширюється" є:

- спростити для громадян доступ до послуг і взаємодію з федеральними державними органами;
- підвищити ефективність і продуктивність роботи державних органів;
- поліпшити зворотний зв'язок з громадянами й реакцію державних органів на їх потреби".

Позиція американського Президента щодо реформи управління базувалася на тому, що державі необхідно реформувати власну роботу — переглянути своє ставлення до бізнесу й до людей, яким вона служить. В основі ідеї — три принципи:

- акцент на потреби громадян, а не бюрократії;
- орієнтування на результати;
- спираючись на ринок з активним заохоченням інновацій.

"Комп'ютеризація управління нині дуже важлива для задоволення потреб громадян і представників ділових кіл у взаємодії з урядом, — йдеться у документі. — Вона дозволить відомствам скоригувати свою діяльність відповідно до потреб — для значного поліпшення обслуговування й скорочення невиправданих витрат. Коли ініціативи щодо комп'ютеризації управління запрацюють ефективно, вирішувати питання з державними органами буде простіше, стане захищеним приватне життя й посилиться безпека. Приватні особи й представники ділових кіл матимуть унікальну можливість зв'язку в режимі онлайн або телефоном з єдиним центром надання послуг, який і буде представляти "Державне управління Сполучених Штатів Америки" [3].

Численні визначення Електронного уряду можна узагальнити так: це модель державного управління, заснована на сучасних ІКТ, створена з метою підвищення ефективності й прозорості влади та встановлення суспільного контролю над її діяльністю і у якій вся сукупність як внутрішніх, так і зовнішніх зв'язків і процесів підтримується й забезпечується відповідними інформаційно-комп'ютерними технологіями. Необхідною умовою переходу до Електронного уряду є широка інформатизація всіх процесів у повсякденній діяльності міністерств, відомств, місцевих органів виконавчої влади, причому як внутрішніх, так і зовнішніх. Це система збору, введення, пошуку, обробки, збереження й надання на вимогу користувачів, фізичних і юридичних осіб, згідно з визначеними критеріями, різноманітних інформаційних ресурсів щодо діяльності органів державної влади.

Виділяють такі рівні реалізації моделі Електронного уряду [2]:

1. "Уряд — громадянам" (Government 2 Citizens, G2C; організація зворотного зв'язку з громадянами). З введенням систем G2C громадяни зможуть набагато менше стояти в чергах за типовою інформацією, довідками й формами. Бюджет заощаджує при цьому значні ресурси на адміністрування типових процедур, а громадяни — час і свої гроші.

2. "Уряд — службовцям" (Government to employees, G2E, відносини уряду з чиновниками або службовцями).

Автоматизація процесів співпраці урядової системи з службовцями, чиновниками, консультантами на місцях. При детальному розгляді та опрацюванні завдань, функцій деяких служб на місці, можна розробити необхідний функціонал на рівнях G2B, G2C та повністю виключити G2E з моделі Електронного уряду.

3. "Уряд — бізнесу" (Government 2 Business, G2B; відносини державних органів і бізнесу). Це автоматизація податкових виплат, проведення електронних тендерів на постачання продукції тощо. Уряд Швеції вже переживав, що при переході на електронну систему закупівель економія коштів становить 50%. Система виявилася настільки ефективною, що державними установами Швеції проводиться близько 95% закупівель через електронні канали.

4. "Уряд — уряду" (Government 2 Government, G2G; автоматизація відносин і документообігу між відомствами). G2G — частина об'єднаної інформаційної системи, що забезпечує виконання таких завдань: керування роботою державного апарату; координація діяльності регіональних управлінь і територіальних підрозділів; ведення внутрішнього діловодства.

Основні завдання Електронного уряду:

- налагодження інформаційних комунікацій між органами влади, створення централізованих баз даних з технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення електронного документообігу в усіх органах влади;

- забезпечення надання органами влади фізичним та юридичним особам послуг електронними засобами у доступній та зручній формі, без часових та просторових обмежень;

- сприяння розвитку електронного ринку товарів і послуг для забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності управління виробництвом та реалізації товарів і послуг з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку;

- впровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри у відносинах між державою й громадянами, бізнесом; відкритості публічної адміністрації для громадського контролю;

- підвищення якості життя громадян через удосконалення надання соціальних послуг, системи охорони здоров'я, забезпечення гарантій правової, екологічної й особистої безпеки, розширення можливостей для освіти;

- впровадження системи електронного судочинства;
- впровадження системи електронного голосування.

Переваги та можливості Електронного уряду:

- актуальність, доступність та упорядкованість даних у єдиній системі;

- прозорість та відкритість публічної адміністрації;
- підвищення ефективності публічної адміністрації;
- підвищення якості надання адміністративних та соціальних послуг;

- економія матеріальних і часових ресурсів;
- оптимізація корпоративного управління;
- зменшення корупції в органах влади;
- забезпечення умов для наукового розвитку;
- забезпечення умов для економічного розвитку;
- забезпечення умов для розвитку електронної демократії.

Основні принципи побудови Електронного уряду: надання послуг у будь-який момент (Електронний уряд працює 24 години на добу); максимальна простота й прозорість (обслуговує звичайних громадян, а не тільки фахівців); єдині технічні стандарти й взаємна сумісність (електронні додатки повинні відповідати принципам єдиної архітектури систем ідентифікації, безпеки, дизайну); забезпечення конфіденційності й виконання правил інформаційної безпеки;

беззастережне орієнтування на думку громадян при реалізації нововведень.

Виділяють 5 основних етапів розвитку системи Електронного уряду:

На першому етапі створюються веб-ресурси різних міністерств і відомств, що містять інформацію про їхню місію й напрямки діяльності. Сайти державних органів, як правило, не підтримуються централізовано й не об'єднуються в єдиний портал.

На другому етапі виникають перші елементи інтерактивності (відправлення запитів і одержання відповідей за допомогою електронної пошти). Публікуються новини про діяльність державних органів влади.

Третій етап характеризує поява повноцінної інтерактивності — можливості здійснювати операції (сервіси) в режимі онлайн (сплатити штраф, замовити паспорт, подовжити дію деяких ліцензій і патентів тощо). Така конкретизація роботи електронного управління, що полягає не стільки в інформуванні, як в обслуговуванні, припускає створення спеціальних сайтів для підтримання цих сервісів не лише для центральних, але й для міських і навіть районних органів влади.

Четвертий етап — створення об'єднаних порталів різних відомств і служб, через які можна здійснювати будь-які види трансакцій. Раніше для цього було потрібно звертатися безпосередньо до державного органу. Через регіональні портали стає можливою реєстрація підприємств, оформлення фінансових документів, легалізація іноземних документів тощо. З'являються регіональні портали, що поєднують у собі як увесь спектр державних послуг, так і послуги недержавного сектору — підключаються системи електронної комерції, інтернет-банкінгу.

На п'ятому етапі відбувається створення електронної системи державного управління на основі єдиних стандартів, а також урядового порталу як єдиної точки доступу до всіх послуг — і для громадян, і для бізнесу. Більшість фахівців вважає, що найвищим щаблем розвитку електронної демократії є запровадження електронної системи волевиявлення (електронного голосування) [2].

На думку відомих вітчизняних науковців П. С. Клімушина та А. О. Серенка, авторів монографії "Електронне урядування в інформаційному суспільстві", нині українське суспільство перебуває у процесі переходу до третього етапу. Серед основних перешкод, що стоять на шляху більш активного руху від одного етапу до іншого вони називають, зокрема:

— невідповідність законодавства й стандартів нашої держави міжнародним нормам у сфері ІКТ та інформаційної безпеки, що є причиною фактичної самоізоляції України від міжнародного інформаційного співтовариства;

— несумісність інформаційних систем різних відомств і організацій, що призводить до дублювання робіт, надмірності у зборі первинної інформації, подорожчання розробок і експлуатації систем;

— фактична відсутність централізованої державної структури, що регламентує інформаційні процеси в суспільстві;

— епізодичний характер державної політики у галузі стандартизації, особливо у сфері відкритих стандартів для вживання в царині державних послуг громадянам і бізнесу, кредитно-фінансовій сфері, економіці, електронній комерції, освіті тощо;

— інвестиції у розвиток ІКТ є вкрай низькими, відповідно цю сферу не можна вважати важливим сектором економіки України [4].

## ВИСНОВКИ

Отже, Електронний уряд — це відсутність бюрократії й корупції у комунікаціях між міністерствами, відомствами,

службами, установами, відділами; відкрита система обороту державних коштів, а це означає, що бюджет держави є прозорим; можливість громадянам вільно працювати й розвивати власну справу через online-базу підприємств, тендери, закупівлі, біржі, банкінг; це відкриті й постійно доступні державні міністерства, відомства, служби, установи, відділи — завдяки доступу через Інтернет з дому, роботи, або з боксів-автоматів на вулиці; це економія грошей і часу платників податків завдяки інтерактивному отриманню та оформленню різних документів; єдиний електронний захищений ID "документ" громадянина — це паспорт + ідентифікаційний код + закордонний паспорт + візи + дипломи, патенти, сертифікати, грамоти, нагороди + воїнські права + медична карта + трудова книжка + доступ до банківського рахунку (декілька ступенів захисту) + посвідчення власника, учасника, пенсіонера, автора, чиновника та ін.; це єдина відкрита й постійно доступна судова система, що надає можливість громадянам за наявними фактами й документами вирішувати між собою, своїм керівництвом і державою спірні питання, клопотання та скарги, відстоювати свої права без бюрократії й корупції; єдина відкрита виборча система голосування, а отже, прозорі вибори; актуальна відкрита сертифікована постійно доступна освіта, орієнтована на потреби сфер виробництва й послуг, а відтак, джерело розвитку, зайнятості, а також забезпеченості держави й населення; сучасні методології управління проектами на державному рівні, що уможливають відстеження результатів, внесення змін і пропозицій.

## Література:

1. "Електронний уряд: держава без чиновника" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25003573.html>
2. "Електронний уряд" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний\\_уряд](http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд)
3. "Стратегия компьютеризации управления. Реализация Президентской программы менеджмента в области компьютеризации управления" [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/egovstrategy.htm>
4. Клімушин П. С., Серенко А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенко. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. — 312 с.
5. Голобуцький О. Концепція електронного урядування і сучасні потреби України // Політичний менеджмент. — 2005. — № 5 (14). — С. 75—86.

## References:

1. The official site of the Radio Liberty (2013), "E-government: the state without functionary", available at: <http://www.radiosvoboda.org/content/article/25003573.html> (Accessed 25 May 2015).
  2. Wikipedia — the free encyclopedia (2015), "E-government", available at: [http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний\\_уряд](http://uk.wikipedia.org/wiki/Електронний_уряд) (Accessed 26 May 2015).
  3. E-Government Strategy, Implementing the President's Management Agenda for E-Government, Simplified Delivery of Services to Citizens (2002), available at: <http://www.4uth.gov.ua/usa/russian/government/egovstrategy.htm> (Accessed 28 May 2015).
  4. Klimushyn, P. S. and Serenok, A. O. (2010), Elektronne uriaduvannia v informatsijnomu suspil'stvi [E-government in the information society], Mahistr, Kharkiv, Ukraine.
  5. Holobuts'kyj, O. (2005), "The concept of e-governance and the modern needs of the Ukraine", Politychnyj menedzhment, vol. 5, pp. 75—86.
- Стаття надійшла до редакції 31.05.2015 р.*