УДК 351.354:303.094.7

М.П. Бутко, д-р екон. наук, професор

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

У статті проведено аналіз процесу формування електронного урядування як вагомої складової розвитку системи державної влади в Україні. Досліджено етапи розвитку електронного урядування, його законодавчі та організаційні передумови. Виявлено, що значною перешкодою впровадження електронного урядування є психологічний бар'єр, неготовність сприймати електронний документ як рівноцінний паперовому. Доведено, що впровадження електронного урядування вимагає перебудови усієї системи управлінських процесів, подолання стереотипів бюрократичної культури. Запропоновані напрями впровадження електронного уряду в Україні, такі як реалізація програми «Електронне міністерство» та проекту зі створення «Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (НБДС).

В статье проведен анализ процесса формирования электронного правительства как весомой составляющей развития системы государственной власти в Украине. Исследованы этапы развития электронного управления, его законодательные и организационные предпосылки. Выявлено, что значительным препятствием внедрения электронного управления является психологический барьер, неготовность воспринимать электронный документ как равноценный бумажном. Доказано, что внедрение электронного управления требует перестройки всей системы управленческих процессов, преодоление стереотипов бюрократической культуры. Предложенны направления внедрения электронного правительства в Украине, такие как реализация программы «Электронное министерство» и проекта по созданию «Национальной базы электронных личных дел государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления» (НБДС).

The analysis of process of setting up an electronic government is conducted in the article, as by the ponderable constituent of development of the system of state power in Ukraine. The stages of development of electronic government, his legislative and organizational pre-conditions, are investigational. It is discovered that the considerable obstacle of introduction of electronic government is a psychological barrier, unreadyness to perceive an electronic document as equivalent to the paper. It is well-proven that for introduction of electronic government requires alteration of all system of administrative processes, overcoming of stereotypes of bureaucratic culture. The introductions of electronic government offered by directions are in Ukraine, such as realization of the program «The Electronic ministry», and project of creation of the «National base of the electronic personal files of civil servants and public servants of local self-government» (NBGS).

Постановка проблеми. У зв'язку з поширенням у світі новітніх інформаційних технологій підвищення ефективності державного управління великою мірою пов'язується з упровадженням електронного урядування. Громадяни розвинених демократичних держав уже давно користуються його перевагами і розглядають електронне урядування не просто як модернізацію управління завдяки дублюванню традиційних управлінських процесів електронними засобами, а як концепцію, спрямовану на підвищення ефективності діяльності держави в цілому [1].

Електронне урядування створює умови для розвитку бізнесу, спрощуючи бюрократичні процедури. Також воно значно розширює можливості для участі громадян у політичних процесах, зокрема у законотворчості. Окрім того, зводиться до мінімуму безпосередній контакт чиновників з громадянами, сприяє зменшенню рівня корупції.

Досвід розвинених країн свідчить, що налагоджена електронна взаємодія громадян з органами влади вимагає значно менших фінансових ресурсів.

Таким чином, електронне урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми й особливості розвитку інформаційного забезпечення в державному управлінні розглядалися в роботах О.О. Бакає-

ва, А.Я. Берсуцького, В.М. Глушкова, Р.А. Калюжного, Г. Кастлера. В.І. Корогодіна, О.І. Крюкова, М.М. Лепи, Р.М. Лепи, А.І. Лисенка, Ю.Г. Машкарова, Дж. Ніколіса, А.М. Панчука, В.М. Порохні, М.А. Сендзюка. Л.А. Тимашової, В.П. Троня, В.О. Шамрая. Різні аспекти формування електронного уряду досліджувалися О.П. Голобуцьким, Н.М. Драгомирецькою, І.В. Клименко, О.Б. Шевчуком, К.О. Линьовим, О.П. Дубасом, О.В. Сосніним, А.О. Сіленко та ін.

Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми. На сьогодні постає цілий комплекс завдань по всебічному вивченню інноваційних підходів щодо впровадження електронного документообігу в органах державної влади, створення Національної бази електронних особових справ державних службовців, реалізації програми «Електронне міністерство». У зв'язку з цим, аналіз стану електронного урядування в Україні та визначення перспектив його розвитку є особливо актуальними.

Цілі статті. Метою цієї роботи є визначення ролі електронного урядування, аналіз стану та визначення шляхів його розвитку в Україні.

Об'єктом дослідження цієї роботи є процеси формування електронного уряду в Україні.

Предметом дослідження є особливості функціонування інформаційної структури електронного урядування та перспективи його розвитку.

Виклад основного матеріалу. Електронне урядування в Україні перебуває на початках свого становлення, однак деякі його елементи функціонують уже сьогодні:

– практично всі органи державної влади (до районного рівня) мають офіційні вебсторінки;

– створено понад 220 електронних інформаційних ресурсів у центральних органах виконавчої влади та 450 – у місцевих органах влади;

– впроваджено близько 50 систем електронного документообігу в органах державної влади (діловодство, контроль виконання доручень тощо);

– Податкова служба, Пенсійний фонд, Держфінмоніторинг приймають звітність у електронній формі;

– зареєстровано близько 14 000 сертифікатів ключів цифрового підпису на органи державної влади та місцевого самоврядування;

– інфраструктура та регламент електронної взаємодії між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, громадянами та бізнесом знаходяться у стані розробки.

Варто розуміти, що впровадження електронного урядування вимагає перебудови усієї системи управлінських процесів, подолання стереотипів бюрократичної культури. Реалізації концепції сприятиме адміністративна реформа, мета якої — модернізація системи державного управління [2].

У розвитку е-урядування в Україні можна виділити два етапи.

Перший етап, який тривав з 1998 до 2004 року, був періодом інтенсивного становлення, розробки та впровадження основних компонентів е-урядування: прийняття нормативно-правової бази, створення урядового веб-порталу, введення в органах державної влади системи автоматизованого діловодства та контролю виконавської дисципліни, розвитку телекомунікаційної інфраструктури.

Зокрема, низка нормативно-правових актів відкрила шлях для створення єдиної загальнонаціональної системи електронного цифрового підпису, тобто унормовано використання юридично рівноцінних зі звичайними електронних документів з електронним цифровим підписом.

Другий етап, з 2004 до 2010 року, став періодом подальшого розвитку створеної інформаційної системи, наближення її до світових стандартів. Так, удосконалюється уря-

довий веб-портал у напрямі забезпечення надання послуг громадянам та бізнесу, уніфікуються системи електронного документообігу органів виконавчої влади, створюється інфраструктура електронного цифрового підпису, продовжується об'єднання центральних органів виконавчої влади в єдину захищену мережу спеціального зв'язку. Для успішного прогресу на шляху запровадження та подальшого розвитку електронного урядування в Україні сформовано необхідні законодавчі та організаційні передумови. Натомість вагомою перешкодою є психологічний бар'єр, неготовність сприймати електронний документ як рівноцінний паперовому [3].

Важливим кроком до впровадження електронного уряду в Україні є реалізація програми «Електронне міністерство». Програма «Електронне міністерство» спрямована на організацію електронного документообігу, забезпечення максимального доступу до інформаційних ресурсів органів влади. Це передбачає не лише надання інформації, а й послуг у режимі он-лайн.

Інша ключова складова програми – електронний облік державних службовців. Ця база даних дасть змогу відстежувати службове просування, підвищення кваліфікації, формування резерву, добору й розстановки кадрів.

Важливим елементом програми є запровадження безпаперового документообігу, насамперед усередині державних органів та між ними, що значно покращить управлінські процеси [4].

Це далеко не вичерпний перелік компонентів «Електронного міністерства», сюди варто віднести також підсистеми «Стратегічне планування та управління», «Бюджетування», «Фінансовий аналіз», «Керування стратегічними проектами міністерства».

Національне агентство України з державної служби та Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу розробляють та впроваджують рішення, які, з одного боку, автоматизують процеси безпосередньо всередині цих установ, а з другого боку, є типовими та рекомендуються для тиражування в інших органах виконавчої влади.

На сьогодні електронне урядування в Національному агентстві України – це комплексна діяльність за такими напрямами:

– удосконалення веб-сайтів (внутрішнього й офіційного — українською, англійською та російською мовами);

– інтеграція веб-сайтів територіальних органів до центрального порталу на єдиній технології з доступом через геоінформаційну систему;

– впровадження інтегрованого електронного документообігу між територіальними органами і Центральним апаратом, а також Секретаріатом Кабінету Міністрів України з використанням спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи (СІТС) та електронного цифрового підпису;

– створення й уведення Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України;

– розроблення й застосування ідеології «електронний державний службовець» з використанням IP-телекомунікаційної інфраструктури.

Наріжним каменем електронного урядування є електронний документообіг, який має значні переваги порівняно зі звичним, паперовим, завдяки економії коштів на пересилання та тиражування великої кількості документів, що вкрай актуально сьогодні. Окрім того, прискорюються терміни опрацювання документів, зменшується частка рутинних операцій, зокрема за рахунок спрощення пошуку документів [5].

Електронний документообіг покращує координацію діяльності співробітників та підрозділів. Серед важливих переваг також оперативне інформування керівництва організації про стан і хід опрацювання документів, можливість оперативного та об'єктивного моніторингу усього робочого процесу.

Заходи щодо створення власної системи електронного документообігу почали здійснюватися у Головдержслужбі України з 2005 року. Протягом цього періоду в системі накопичено понад 150 тис. документів.

Зараз для запровадження електронного документообігу застосовується програмне забезпечення «Мегаполіс. Документообіг» компанії «Софтлайн». У цій системі відбувається реєстрація (з нанесенням штрих-кодів) усіх без винятку доручень, у тому числі Кабінету Міністрів України й керівництва Національного агентства з питань державної служби, до службових записок, рішень апаратних нарад, колегій; накладаються резолюції і здійснюється контроль за вчасним їх виконанням. Щодня в електронному вигляді реєструється понад 200 документів.

База даних системи використовується всіма співробітниками як довідкова система щодо первинних і пов'язаних з ними документів, які скануються та зберігаються в електронному вигляді.

Впродовж 2008 року значно удосконалено систему «Мегаполіс», зокрема, розроблено та налагоджено багагопаспортний режим роботи системи, який дав змогу забезпечити підключення до системи територіальних органів. Також розроблено та встановлено підсистему «Нотифікація повідомлень», яка забезпечила моніторинг стану проходження (обробки) електронного документа та щогодинне доведення інформації до безпосередніх виконавців документів.

Перехід центрального апарату Національного агентства та двох підвідомчих установ (Центру адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу та Школи вищого корпусу державної служби) на повністю безпаперові технології відбувся впродовж І півріччя 2009 року.

У рамках переходу до електронного урядування Національне агентство реалізує унікальний масштабний проект зі створення «Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (НБДС). Ця база прийде на зміну системі «Картка» єдиної державної комп'ютерної системи «Кадри», що сьогодні широко використовується кадровими службами державних органів [6].

Національна база електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування є державною, централізованою, інформаційно-телекомунікаційною системою, яка покликана забезпечити:

– автоматизацію ведення кадрового обліку державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України;

– формування, ведення та використання електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування України;

– ведення єдиної електронної особової справи державного службовця та посадових осіб місцевого самоврядування незалежно від його переміщень, звільнень;

– надання послуг громадянам, державним службовцям, кадровим службам органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань підтримки процедур заміщення вакантних посад та проходження державної служби.

Створення та впровадження НБДС віднесено до основних цільових пріоритетів як проект національного масштабу.

У рамках проекту передбачено створення спеціального веб-порталу, який сприятиме прозорості і відкритості у здійсненні конкурсного відбору державних службовців. На порталі буде відкрито доступ до оголошень щодо вакантних посад в органах державної влади України, вимог до кандидатів на ці посади, інформації щодо термінів оголошення конкурсів, терміну дії оголошення, контактної інформації кадрових служб, які відкрили вакансії. Буде забезпечено можливість надання будь-якою особою засвідченого електронним цифровим підписом резюме з метою прийняття участі в конкурсі.

Ефективність е-урядування визначається трьома складовими: можливістю органів влади надавати послуги в електронній формі, їх доступністю та готовністю громадян отримувати такі послуги.

Для подальшого розвитку електронного урядування в Україні потрібна насамперед трансформація державного управління, усунення зайвої бюрократизації та спрощення управлінських процедур. Важливим є подальший розвиток нормативно-правової бази з урахуванням світових стандартів. А головне — відмова від традиційних технологій, перехід на виключно безпаперові технології, принаймні в межах урядової взаємодії.

Розбудова електронного урядування не є швидким процесом, але його позитивний ефект сприятиме наближенню України до європейських стандартів.

Важливим фактором в успішному запровадженні електронного урядування є урахування передового досвіду розвинених країн, зокрема Данії. Данія, за даними ООН, є одним із світових лідерів у сфері електронного уряду, її випереджає лише Швеція, а третє місце посідає Норвегія. Практично усе листування всередині органів влади та між органами влади у Данії здійснюється винятково через е-технології. Переведення відносин уряду і бізнесу в електронну площину також відбулося досить просто, оскільки бізнес уже активно застосовував сучасні технології і справа залишалася лише за урядом.

Реалізація електронних відносин між урядом та громадянами має певні труднощі. З одного боку, це значно збільшує ефективність діяльності державних та муніципальних служб, економить бюджетні кошти, проте з іншого – перехід виключно на цифрове спілкування ускладнює доступ до публічних послуг особам, що не мають достатніх навиків користування комп'ютером, а це неприпустимо [7].

Тому поряд з електронними зверненнями у Данії приймаються і письмові заяви, але подовжено термін для надання відповіді на них. Додатково для громадян літнього віку і тих, хто не володіє достатньою мірою сучасними технологіями, проводяться безкоштовні курси. Наразі понад 80 % звернень громадян надаються в електронній формі.

Спілкування громадян з владою у Данії відбувається через єдиний Інтернет-портал «borger.dk», який діє за принципом «єдиного вікна». Зазначимо, що згідно з проведеним у 2008 році дослідженням ООН цей портал визнано кращим у світі.

Через цей портал кожен громадянин може отримати доступ до всіх публічних послуг, що надаються органами влади. Портал об'єднаний із усіма ресурсами муніципалітетів, тому достатньо знати лише цю електронну адресу для виходу на будь-який інший ресурс органів влади.

Головними компонентами порталу є: єдиний номер телефонного доступу; доступ через електронну пошту; цифровий підпис громадянина; єдиний «легкий» рахунок, через який громадянин здійснює платіжні розрахунки з органами влади; поштова скринька, через яку здійснюється спілкування громадянина з органами влади; SMS-нагадування про подію, що має настати чи яка вже відбулася тощо.

Кожен громадянин, який досяг 15-ліття, має власний веб-сайт, також інтегрований у єдиний портал. Доступ до свого сайту має виключно ця особа. На ньому розміщується вся офіційна інформація про особу: індивідуальний номер, члени сім'ї, наявне рухоме та нерухоме майно, відомості про банківські рахунки та кредитні платежі, дати і суми нарахованих податків тощо. А значить, не потрібно людині брати довідку в одному органі, аби її передати іншому. Державні органи чи служби спілкуються між собою напряму, без посередництва громадянина.

Для прикладу: сайт містить інформацію про наявну нерухомість – від технічних параметрів, відомостей про капітальні ремонти чи реконструкцію, до розрахункової вартості податку на нерухомість: як уже сплачені суми, так і дані про наступні платежі. При настанні терміну сплати податку на електронну пошту громадянина автоматично надхо-

дить повідомлення про це з необхідними реквізитами. Сплата знову ж таки може бути здійснена через персональну веб-сторінку за допомогою згаданого «легкого» рахунку.

Інший приклад: при народженні дитини пологовий будинок автоматично надсилає інформацію через єдиний портал на персональні сайти батьків та до відповідних соціальних служб, які здійснюють усі необхідні заходи щодо реєстрації народження дитини, присвоєння їй коду, нарахування необхідних соціальних виплат тощо.

На початках становлення електронного урядування у Данії відсутність єдиної системи спричинила існування у кожного муніципалітету власної системи е-урядування. Тому об'єднання розрізнених систем в єдину операційну оболонку потребувало додаткових зусиль та коштів.

Україна може цього уникнути і розпочати робити все за єдиним форматом. Так, доцільним видається створення та функціонування єдиного «веб-порталу державної служби», який у подальшому стане складовою єдиного порталу влади.

Висновки і пропозиції. Аналіз процесів формування електронного урядування в Україні показав, що воно перебуває на початках свого становлення, однак деякі його елементи функціонують уже сьогодні. Впровадження електронного урядування вимагає перебудови усієї системи управлінських процесів, подолання стереотипів бюрократичної культури. Для успішного прогресу на шляху запровадження та розвитку електронного урядування в Україні сформовано необхідні законодавчі та організаційні передумови, натомість вагомою перешкодою є психологічний бар'єр, неготовність сприймати електронний документ як рівноцінний паперовому.

Важливими напрямами впровадження електронного уряду в Україні є реалізація програми «Електронне міністерство», яка спрямована на організацію електронного документообігу, забезпечення максимального доступу до інформаційних ресурсів органів влади та реалізація проекту зі створення «Національної бази електронних особових справ державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (НБДС). Для подальшого розвитку електронного урядування в Україні потрібна трансформація державного управління, усунення зайвої бюрократизації та спрощення управлінських процедур. Важливим є подальший розвиток нормативно-правової бази з урахуванням світових стандартів.

Список використаних джерел

1. Бутко М. П. Формування інформаційного забезпечення в системі державного управління: монографія / М. П. Бутко, М. Ю. Дітковська. – Ніжин: ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2010. – 244 с.

2. Голобуцький О. П. Електронний уряд / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2002. – 173 с.

3. Про телекомунікації: Закон України від 18 листопада 2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – С. 155.

4. Інформаційні технології в регіональному управлінні: [навч. посіб.] / [М. П. Бутко, І. М. Бутко, М. Ю. Дітковська та ін.]. – К.: Знання України, 2006. – 281 с.

5. Линьов К. О. Технології електронного врядування / К. О. Линьов, І. В. Клименко. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – 192 с.

6. Лопушинський І. П. Упровадження електронного урядування в роботу органів виконавчої влади України як вагома складова реформування державної служби [Електронний ресурс] / Лопушинський І. П. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Pubupr/2010/2010-2/doc/4/08.pdf.

7. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-р.