

ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

О. Данильян, професор Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого

Впровадження інноваційних технологій у сфері державного управління: аналіз досвіду провідних країн світу

Відомо, що в умовах становлення глобального інформаційного суспільства підвищення ефективності функціонування органів державної влади неможливе без впровадження інноваційних технологій, які оптимізують інформаційну взаємодію всіх галузей влади як між собою, так і з суспільством у цілому. Для вирішення цього завдання чимало країн світу за останнє десятиліття розробили міжнародні й національні програми адаптації органів державної влади до умов інформаційного суспільства. Наприклад, на Всесвітньому Саміті, присвяченому питанням Інформаційного суспільства (2003 р.), лідери більшості країн світу підписали стратегічні документи («Декларацію принципів» та «План дій»), в яких визначили основні напрями розвитку інформаційного суспільства на всіх рівнях, а також визнали необхідність розвитку та реалізації національних стратегій впровадження інформаційних технологій у сфері державного управління¹.

За даними ООН, з метою реалізації цих стратегічних завдань 190 країн світу вже вжили серйозних заходів для впровадження інноваційних технологій з метою оптимізації функціонування органів державної влади. А найрозвинутіші країни світу планують завершити реалізацію національних програм впровадження інноваційних технологій у сфері державного управління — під умовною назвою «електронний уряд» — до 2010 р.

Починаючи з 1998 р. до процесу створення електронного уряду залучилася й Україна. Важливим кроком у цьому напрямі стала розробка

¹ Всемирный Саммит по информационному обществу / Сост.: Е. И. Кузьмин, В. Р. Фирсов. – СПб., 2004. – С. 4–5.

програми «Електронна Україна», прийнята в 2002 р. Державним комітетом зв'язку та інформатизації. На сьогоднішній день в Україні вже прийнято майже п'ятдесят законодавчо-нормативних актів, починаючи з законів України, указів Президента України, постанов Кабінету Міністрів, правових актів міністерств і відомств, у яких тією чи іншою мірою розглядаються питання, пов'язані зі створенням і функціонуванням «електронного уряду»¹. Основною метою цих законів, наказів та інших правових актів є створення в Україні «електронної держави» як єдиної корпорації, зусилля якої мають бути спрямовані на досягнення балансу інтересів держави, суспільства й бізнесу.

Однак успішна реалізація цього складного завдання припускає використання не лише внутрішніх резервів і зусиль України, але й вивчення досвіду провідних країн світу з впровадження інформаційних технологій у сфері державного управління та використання його кращих елементів з урахуванням специфіки та умов нашої країни.

Ця проблематика вже стала предметом дослідження в ряді праць, авторами яких є: І. Агармизян, С. Дубова, В. Дрожжинов, О. Григир, В. Коляденко, В. Лисицький, Г. Литвинов, В. Масарік, О. Миланко, В. Ніколайчук, В. Сіряченко, О. Семенов, Е. Талапіна, О. Титаренко, С. Чукут та ін. Важливе значення для аналізу політики провідних країн з впровадження інноваційних технологій у сфері державного управління мають документи міжнародних організацій (ООН, ЮНЕСКО та ін.), а також інформаційні матеріали різноманітних Інтернет-сайтів, серед яких необхідно виділити сайт Інституту інформаційного суспільства та сайт «Електронна Україна»².

Вивчення досвіду розвинених країн з впровадження інформаційних технологій у сфері державного управління дає підстави зробити висновок, що створення так званої «електронної держави» неможливе без серйозніших якісних змін у всіх сферах суспільного життя і насамперед у відносинах влади та суспільства. Розвитку «електронної держави» має передувати створення відкритого суспільства, відкритої економіки, що закономірно передбачає серйозні зміни в інформаційному обміні, створення умов доступу громадян і суспільства в цілому до інформації, що раніше для них була повністю або частково закритою. Ці процеси повинні відбитися і в законодавстві певної країни.

¹ Масарік В. Застосування новітніх технологій у місцевих органах влади // Аспекти самоврядування. – 2006. – №5 (37). – С. 54.

² Програма «Електронна Україна» (проект. — http://www.stc.gov.ua/_info).

Прикладом таких законів можуть служити закон США про свободу доступу до інформації (1966 р.), закон Норвегії (1971 р.) про суспільний доступ до державних документів та ін. Із розвитком комп'ютерних технологій у ці закони можуть вноситися зміни. Наприклад, у закон США про свободу доступу до інформації були пізніше внесені поправки, що зобов'язують державні органи надавати інформацію в електронній формі. Можливе також прийняття нових законів другого покоління, які істотно розширюють зміст права на інформацію, надаючи громадянам право на одержання будь-якої інформації з державних органів без зазначення причин, за якими потребується ця інформація.

Прикладом закону другого покоління може служити англійський закон про Свободу інформації від 2000 р. Цей закон установлює відкритий перелік органів державної й суспільної влади, що зобов'язані надавати інформацію. До них належать органи виконавчої й законодавчої влади, поліція, органи місцевого самоврядування, державні й приватні установи: лікарні, школи, університети, пошта, музеї тощо. Закон визначає обов'язок цих органів забезпечувати ефективний пошук суспільно доступної інформації, а також відповідати на індивідуальні запити про наявність інформації. Закон також установлює 23 винятки, що стосуються інформації про кримінальне розслідування, комерційної таємниці, інтересів і безпеки Сполученого Королівства й т. п. У інших випадках, якщо державні структури не надають інформацію протягом установленого строку, вони можуть бути оштрафовані. Контроль над цією сферою покладено на Уповноваженого у справах інформації.

Останніми роками в країнах ЄС розвивається законодавство про захист особистих прав громадян. У нормах цих законів закріплюються вимоги того, що збір особистої інформації має проводитися тільки у встановлених, законних цілях; особи, про яких збирається інформація, повинні бути попереджені та їм також надається право доступу до інформації, яка безпосередньо їх стосується; громадянам надається можливість змінити або виключити неправильну інформацію; передбачене також право на відшкодування збитку громадянам у судовому порядку, якщо мають місце порушення їхніх особистих прав.

Особлива увага в законодавстві розвинених країн приділяється захисту інформації про етнічну й національну належність громадян, їхні політичні погляди, релігійні вірування, членство у профспілках. Наприклад, у Канаді в 2001 р. прийнято закон про захист особистої інформації про здоров'я громадян. У Бразилії прийнято до розгляду законопроект

про приватну інформацію, що регулює збір і поширення інформації про громадян країни в Інтернеті. В Ізраїлі приватна організація або особа, що має банк даних більш як на 10 000 осіб, має зареєструватися в Міністерстві юстиції¹.

Європейське законодавство також передбачає створення особливих органів, які контролюють автоматизовану обробку особистих даних громадян, забезпечують виконання відповідного законодавства, а також розглядають скарги в разі порушення прав на особисту інформацію. Такі органи діють незалежно й мають право припиняти збір даних, якщо виявлені порушення прав і свобод громадян. У більшості країн, що прийняли подібні закони, встановлено посаду Уповноваженого у сфері інформації.

Разом з тим у ряді країн одночасно розробляються закони, які визначають право державних органів, переважно слідчих, контролювати особисту інформацію громадян, що зберігається в електронній формі. В Угорщині, наприклад, доступ поліції до такої інформації можливий на основі судового рішення і лише при розслідуванні злочинів, за які передбачається покарання у вигляді позбавлення волі на строк понад 5 років. Тільки на підставі судового рішення допускається електронний контроль і в США. Можна зробити висновок, що законодавство в умовах активного впровадження інформаційних технологій в усі сфери суспільного життя має чітко визначати межі й міру дозволеного з метою дотримання інформаційної безпеки громадян, держави, суспільства в цілому.

Не менш серйозною проблемою, з якою стикаються країни на шляху впровадження інноваційних технологій у сферу управління, є бюджетна проблема. У багатьох країнах бюджетні можливості виявляються явно недостатніми для виділення необхідних засобів на створення ефективного електронного уряду. Негативну роль у вирішенні цього питання відіграють також традиційні підходи бізнес-еліт цих країн, які поки не сприймають фінансування інформаційно-комунікаційних технологій як інвестиції. Для вирішення цієї проблеми уряди повинні створювати стимули для реалізації інвестиційних проектів у сферу управління та механізми, що дозволили б оцінити передбачуваний прибуток на інвестиції. Цього можна досягти за рахунок повномасштабної державної оцінки переваг електронного уряду й одержуваної в результаті його функціонування економії. Для того щоб полегшити тягар пов-

¹ О свободе информации 2000 г. [http:// europa. eu. int /en/ comm. /dg10/build/build. htm](http://europa.eu.int/en/comm./dg10/build/build.htm)

ного фінансування, урядам необхідно передбачити певну гнучкість фінансування за рахунок інтеграційних програм. Таке поліцентричне фінансування дає можливість інтегрувати різні проекти й програми між урядами різних країн.

Наступною проблемою при створенні ефективного електронного уряду є підготовка кваліфікованих кадрів у галузі інформаційно-комунікаційних технологій. Причому важливо підкреслити, що необхідний професіоналізм має включати як базову технічну компетентність (грамотність в області інформаційних технологій), так і розуміння завдань нового інформаційного суспільства. У зв'язку з цим органи управління повинні вживати заходів, що дозволяють визначити ступінь професіоналізму й гарантувати його наявність у службовців з метою підвищення ефективності електронного уряду.

Гальмом для використання переваг електронного уряду в багатьох країнах є проблема так званої «цифрової нерівності». Відомо, що в сучасному світі до соціального розшарування людей додався новий вимір — нерівність населення у залученні до сучасних інформаційних технологій. «Цифрова нерівність» створює нові шари суспільства, позбавлені доступу до сучасного світу комунікацій, що позбавляє їх можливості отримання необхідних інформаційних послуг.

Перспективи подолання нового виду нерівності вивчають сьогодні фахівці США і Європи, а також їхні колеги в інших країнах світу. На думку соціологів, інформаційна нерівність — це не тільки нерівність у доступі до техніки; сьогодні існують й інші ознаки «цифрової нерівності» — майнова, вікова, освітня, гендерна, територіальна і культурна¹.

Незважаючи на проблеми, з якими стикаються різні країни на шляху створення електронних урядів, їхні кроки в цьому напрямі вже привели до значних змін і незворотно впливають на саме світове співтовариство.

У міжнародній практиці вже накопичений достатній досвід з розробки і реалізації етапів та проектів створення електронних урядів. Сьогодні не існує єдиного шаблону, що міг би відповідати всім умовам і вирішенню завдання формування електронного уряду. Кожна країна має у своєму розпорядженні власне унікальне сполучення обставин, пріоритетів і наявних ресурсів, що можуть використовуватися при реалізації цього завдання. Аналіз досвіду створення електронних урядів у різних регіонах

¹ *Sergeev M.* Как преодолеть цифровое неравенство. <http://www.politcom.ru/article.php?id=740>

та країнах світу дозволяє виділити три основні архітектурні моделі, практично втілені в Америці, Європі та Азії. Умовно їх можна назвати так: американська модель, що відбиває специфіку її становлення в США, Канаді та деяких інших країнах; європейська, у рамках якої здійснюється розвиток електронно-державних структур у більшості країн Західної, Центральної та Східної Європи. І, нарешті, азіатська модель, з найбільшим успіхом реалізована в Японії та Республіці Корея¹.

Першопрохідниками у справі створення електронного уряду стали США й Канада. Тому американська модель електронного уряду є однією з найрозробленіших. Так, відповідно до дослідження ефективності роботи електронних урядів, проведеного компанією Accenture у квітні 2005 р., Канада посідає перше місце серед 22 досліджуваних країн, за нею слідує США, Данія, Сінгапур і Австралія².

Сьогодні система електронного уряду Канади є ключовим каналом надання державних послуг у країні, завдяки чому забезпечується майже третина всіх транзакцій, здійснюваних між федеральним урядом і громадянами. Її головною метою є спрощення й здешевлення взаємодії громадян і представників бізнесу з державними структурами, а також створення умов для прямого спілкування їх з громадянами.

Що ж стосується моделі електронного уряду в США, то необхідно зазначити, що вона залишається незмінною протягом багатьох років і відповідає основним принципам державного управління, які орієнтуються на задоволення потреб громадян і базуються на ринкових механізмах. Як засвідчують дані опитувань громадян США, наприклад фонду Pew Foundation, суспільство охоче сприймає електронні державні послуги. Рівень використання Інтернету в США постійно зростає: достатньо сказати, що понад 40 млн американців воліють одержувати інформацію про політику федерального уряду й урядів штатів, а також місцевих органів влади в інтерактивному режимі; а понад 20 млн чоловік за допомогою Інтернету висловлюють свою точку зору щодо проведеної в цій галузі політики.

Ці та інші дані показують, що якщо американський уряд зможе використати весь потужний потенціал сучасних інформаційних технологій для оптимізації функціонування органів державної влади, то це буде сприйняте

¹ Див.: *Кожченко С.* Електронное правительство: государственные услуги без бюрократических преград. <http://www.inform.kz/showarticle.php&land=rus&id=174976>

² Accenture 2005 e-Government Report Leadership in Customer Service: New Expectations, New Experiences. http://www.accentre.com/x doc/ca/locations/canada/insights/studies/leadership_cust.pdf.

суспільством із великим задоволенням. Важливо також зазначити, що американський уряд поступово стає найбільшим споживачем інформаційних технологій, програмних технологій у країні. Його витрати на високотехнологічні рішення оцінюються приблизно в 40–50 млрд доларів на рік.

У свою чергу європейська модель характеризується наявністю наддержавних інститутів – Європарламенту, Єврокомісії, Європейського суду, рекомендації яких є обов'язковими для виконання всіма країнами ЄС. Тому ця модель орієнтована передусім на вирівнювання умов і координацію діяльності «електронного уряду» для всіх країн Європейського Союзу. Очікується, що до 2010 р. в Євросоюзі почне працювати програма, у рамках якої союзні органи влади повинні будуть впроваджувати відкриті стандартизовані засоби обміну й зберігання інформації.

Для України та інших країн пострадянського простору особливий інтерес має британський досвід упровадження інформаційних технологій з метою підвищення ефективності державного управління.

Відомо, що попри досягнуті успіхи в різних царинах суспільного життя й достатньо високу ефективність державного управління, система державної влади Великої Британії останнім часом почала давати перебої. Активна частка країни в європейській інтеграції, зростання непродуктивної сфери в економіці призвели до змін у соціальній структурі суспільства і певного розбалансування в галузі управління. Для усунення цих проблем наприкінці 90-х років ХХ ст. уряд здійснив низку кроків для модернізації державного управління, які ґрунтувалися на переконаності, що стійкість і перспективи політичної системи багато в чому залежать від модернізації державного управління та впровадження інноваційних технологій у сфері управління.

Серед головних напрямків реформування державного управління керівництвом країни обране забезпечення комплексного підходу до розробки державної політики, орієнтованої на загальнонаціональні інтереси і стратегічні завдання. Для досягнення цієї мети в 1999 р. прем'єр-міністр Великої Британії Т. Блер представив довготривалу програму реформування державного управління, опубліковану в Білій книзі під назвою «Модернізація уряду»¹.

Біла книга вирізняє 5 пріоритетних напрямків реформування органів державного управління Великої Британії, реалізація яких покликана підви-

¹ Cabinet Office (1999), *Modernising Government*. London: The Stationery Office, available at: <http://www.citu.gov.uk/moderngov/whitepaper/4310.htm>.

щити її ефективність та якість. Серед них: а) удосконалення методів розробки державної політики з урахуванням загальнонаціональних інтересів і стратегічних цілей; б) посилення цілеспрямованості й відповідальності за розподіл послуг за рахунок більшої уваги до інтересів різних соціальних груп; в) поліпшення якості й підвищення ефективності державних послуг, втілення в життя інноваційних підходів і прогресивного практичного досвіду; г) використання в державному управлінні інформаційних технологій для повнішого задоволення потреб громадян і розповсюдження послуг через електронні мережі; д) модернізація державних служб шляхом зміни системи стимулювання службовців, покращання системи оцінки показників роботи, а також за рахунок ширшого доступу до подібної діяльності для жінок, національних меншин, інвалідів. Зараз уряд Великої Британії здійснює модернізацію органів державної влади та впровадження інформаційних технологій відповідно до прийнятої програми.

Азіатська модель спирається на специфічний шлях управління, азіатський тип корпоративної культури та багатошарову систему державного управління, організованого за принципом ієрархічної піраміди.

Особливих успіхів у впровадженні інноваційних технологій у сферу державного управління досягли Японія і Республіка Корея. Так, ще у березні 2001 р. у Японії було схвалено комплексну програму розвитку та впровадження перспективних інформаційних і комунікаційних технологій «Електронна Японія» (e-Japan), розраховану на період 2001–2006 р. Головною метою цієї програми стало створення на території країни умов для впровадження інформаційних технологій, організація інфраструктурних мереж передачі даних, розвиток електронної торгівлі. Все це мало дати імпульс економіці країни, що останнім часом перебуває у стані застою¹.

З технічної точки зору реалізація програми «Електронна Японія» дозволила протягом декількох років організувати високошвидкісну мережу Інтернет на всій території країни, за вартістю послуг доступну будь-якому жителю країни; крім того, це дало можливість суттєво знизити тарифи на всі види зв'язку.

Уряд Південної Кореї при формуванні свого варіанту моделі «електронної демократії» основний акцент зробив на задоволенні інформаційних потреб населення та впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій у систему культури і освіти. Успішний розвиток електронної

¹ Див. доклад.: *Титаренко О.* Аналіз реалізації концепції електронного уряду в Японії // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. пр. / Редкол.: С. М. Сergyin та ін. – 2006. – Вип. 4 (26). – С. 99–104.

демократії дозволив громадянам Південної Кореї засвоїти думку про власну значущість і можливість реального впливу на державні і суспільні справи. Особливо важливою і корисною у корейському досвіді є осмислена й далекоглядна політика держави в справі розвитку електронних комунікацій¹.

Яка з названих моделей є більш досконалою й більше відповідає можливостям країн, що розвиваються, у тому числі й України? Однозначно відповісти на це запитання не можна. Очевидно, що кожна з названих моделей створення електронного уряду має свої позитивні риси, які необхідно застосовувати, виходячи з власних фінансових можливостей, рівня розвитку інформаційних технологій, технічної підготовленості управлінських кадрів тощо.

Однак необхідно зазначити, що в середині 2005 р. Всесвітній банк провів відеосемінар, на якому в концентрованому вигляді був представлений досвід будівництва електронних урядів у США й Канаді, а також проаналізоване його значення для країн, що розвиваються (Бразилія, Гватемала, Македонія, Мексика, Шрі-Ланка, Уганда й ін.)².

Більшість країн-клієнтів Всесвітнього банку тепер розглядають американський і канадський досвід як джерело передових методів і навчальних матеріалів для проектування та здійснення власних національних стратегій побудови електронного уряду, розробки рамкових регламентів керування системою, створення єдиної архітектури.

Вивчення досвіду реалізації проектів по створенню електронних урядів і впровадженню інформаційних технологій у різних країнах світу необхідне для того, аби уникнути деяких помилок і максимізувати показники повернення інвестицій. Водночас існує множина факторів, що мають бути розглянуті й враховані при реалізації планів по створенню електронного уряду: кількість населення країни; культурні, соціально-економічні й політичні особливості; поширеність доступу в Інтернет у суспільстві, джерела та готовність фінансування проектів.

Таким чином, програма створення електронного уряду в багатьох країнах світу доводить, що необхідно розвивати інформаційні технології і розглядати їх як фактор забезпечення ефективного управління державою й надання населенню нових якісних соціальних послуг.

¹ *Кожженев С.* Електронное правительство: государственные услуги без бюрократических преград. <http://www.inform.kz/showarticle.php&land=rus&id=174976>

² *Дрожжинов В., Штрик А.* Электронное правительство США и Канады: новые рубежи. <http://pcweek.ru/?ID=606339>