

Л. І. ЛОЙКО,
доктор політичних наук
І. Х. ХОЧЬ,
здобувач Інституту держави
і права ім. В. М. Корецького НАН України

ІНСТРУМЕНТИ, МЕХАНІЗМИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

Стаття присвячена експлікації деяких характеристик інструментів, механізмів і еволюції електронного держуправління на основі порівняння українського та світового досвіду.

Ключові слова: електронний уряд, електронне управління, інформаційно-телекомунікаційні технології, електронний документообмін, громадянська участь в прийнятті політичних рішень.

Статья посвящена экспликации некоторых характеристик инструментов, механизмов и эволюции электронного госуправления на основе сравнения украинского и мирового опыта.

Ключевые слова: электронное правительство, электронное управление, информационно-телекоммуникационные технологии, электронный документообмен, гражданское участие в принятии политических решений.

The article is devoted to explanation of separate features of instruments, mechanisms and evolution of electronic state management on the basis of comparison of Ukrainian and world experience.

Key words: electronic government, electronic management, informative-telecommunication technologies, electronic documents circulation, civil participating in political decision-making.

Одним із конкретних напрямів трансформації політичної влади в умовах становлення інформаційного суспільства є впровадження електронного уряду

(е-уряд, e-government). Використання технологій «електронної демократії» щороку стає все більш звичним явищем у передових західних (і східних) країнах. Щодо України, то у нас ця практика має поки що дуже обмежені форми, хоча відповідні завдання вже сформульовано. Нагадаємо у зв'язку з цим, що згідно з рейтингом «інформаційної готовності» (e-readiness) – комплексного показника розвитку інформаційного суспільства, який розраховується аналітичною інституцією Economist Intelligence Unit, – Україна у 2008 р. посіла 61 місце, маючи 4,31 бали за 10-бальною шкалою¹. Щоправда, згідно з рейтингом ООН, який визначає готовність саме до електронного урядування (e-Government Readiness), позиції України дещо кращі – 41 місце², але й тут вона поки що не серед лідерів у поширенні інформаційно-комунікаційних технологій. Проте декларування демократичності державної влади в сучасних умовах має підкріплюватися вже сучасним її інструментарієм.

Проблеми впровадження електронного урядування в Україні вже є предметом досліджень таких авторів, як В. Баєв, А. Вишневський та В. Дунаєв, О. Голубуцький, М. Демкова, О. Ємельяненко, О. Юлдашев та інші³. Разом з тим можна відзначити, що низка конкретних питань, пов'язаних із визначенням самого поняття, а також аналізом інструментів і механізмів електронного урядування, знаходиться ще на початковій стадії розробки. У цьому нам, безперечно, може допомогти світовий досвід, адже в багатьох країнах практичні та теоретичні питання електронного урядування почали розроблятися раніше. Для прикладу відзначимо, що у 2007 р. у Фінляндії за редакцією А.-V. Anttiroiko та V. Malkia, видана тритомна «Енциклопедія Цифрового Уряду» («Encyclopedia of Digital Government») – всебічний і докладний компендіум, який містить 250 статей, визначення 1900 понять, докладні посилання на 5500 джерел з тематики електронного урядування.

Термін «електронний уряд» може означати в різних країнах та у різних проектах різні речі. Дж.-А. Еноксен наводить два поширені визначення, які були запропоновані Світовим Банком і Європейським Союзом⁴.

Визначення Світового Банку: «Електронний уряд стосується використання урядовими агенціями інформаційних технологій, які мають можливість трансформувати відносини з громадянами, бізнесменами та іншими гілками уряду». Визначення, запропоноване Європейським Союзом: «Електронний уряд – це використання інформаційних та комунікаційних технологій у державному управлінні, поєднане з організаційною зміною і новими навичками, для впровадження державних послуг та демократичних процесів, а також для зміцнення підтримки публічних політик». Можна також відзначити визначення Європейської організації вищих органів контролю державних фінансів (EUROSAI): «Використання урядом інформаційних та комунікаційних технологій має на меті: а) впровадження більшої кількості і/або кращої якості інформації та інших послуг назовні для громадян та бізнесменів, а також внутрішньо для інших урядових організацій; б) вдосконалення урядових операцій для досягнення більшої ефективності і/або продуктивності; в) підвищення політичної участі».

Таким чином, в узагальненому вигляді е-урядування – це використання інформаційно-телекомунікаційних технологій державними органами з метою:

обміну інформацією з громадянами та підприємствами; прискорення та ефективнішого надання державних послуг; забезпечення внутрішньої ефективності; зменшення витрат; реструктуризації адміністративних процесів⁵. При цьому ефективність е-урядування визначається трьома рівнозначними складовими: по-перше, можливістю з боку державних органів надавати послуги в електронній формі, по-друге, доступністю до отримання цих послуг, по-третє, готовністю з боку громадян отримувати послуги в електронній формі.

Електронний уряд обіцяє зробити державне управління ефективнішим, більш від повідним все вищим вимогам часу, прозорішим та легітимнішим, а також впровадити якісніші публічні послуги, забезпечені різноманітними новими можливостями. Головним завданням уряду є, втім, урядування, робота з регулювання всього суспільства. У сучасних демократіях відповідальність і владне регулювання розмежована та розподілені між різними структурами уряду, тоді як електронний уряд покликаний інтегрувати роботу всіх цих урядових структур⁶. Сфера електронного управління включає в себе нові методи управління, нові шляхи обговорення і прийняття рішень з питань стратегій та інвестування, нові способи здобуття освіти та ознайомлення з громадською думою, а також нові схеми організації і надання інформації та послуг, зазначають співробітники Інституту досліджень місцевого урядування при Бірмінгемському університеті Мартін Фергюсон та Джон Рейн⁷.

Слід звернути увагу на розрізнення в англійській літературі понять електронного урядування (e-governance) та електронного уряду (e-government) (в нашій літературі ці терміни до цього часу використовуються, переважно, як тотожні). Наприклад, Томас Рілі зазначає, що електронне урядування стосується концепцій, поглядів та питань навколо функції уряду, тоді як електронний уряд має зв'язок із специфічними практичними структурами уряду, які впроваджують такі концепції на практиці. Електронний уряд може бути продуктивнішим варіантом звичайного уряду, якщо він добре впроваджений і керований. Електронне урядування може розвинути у спільне управління, якщо воно добре побудоване і належним чином взаємопов'язане⁸. Відзначимо у зв'язку з цим підзаголовок згаданої вище доповіді ООН стосовно готовності до електронного урядування: «United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance». Тобто поняття «електронний уряд» продовжує нести в собі смисл певного відчуження політичної влади від суспільства, або, принаймні, стосується трансформаційних процесів, які відбуваються в самій цій владі, безвідносно до її стосунків із суспільством. Натомість поняття «урядування» асоціюється з поєднанням, зв'язком політичної влади і суспільства, участю громадян у владі. Отже, йдеться про те, що використання інформаційно-комунікаційних технологій у державному управлінні все більше стає механізмом не тільки підвищення ефективності цього управління як такого, а ще й його демократичного перетворення.

Відзначимо, що у вітчизняній літературі також обґрунтовується розрізнення понять «електронна демократія» і «електронний уряд», при цьому електронний уряд розуміється як інструмент електронної демократії⁹. Основним механізмом електронної демократії при цьому виступає електронне голосуван-

ня, тобто голосування виборців за допомогою електронних засобів: комп'ютера, спеціально голосуючої машини, Інтернету, стаціонарного або мобільного телефону, цифрового телебачення.

У свій час американськими аналітиками у практиці електронного урядування було виділено три основні сектори. Це відношення «державна – державна» («government to government», G2G), «державна – бізнес» («government to business», G2B) і «державна – громадяни» («government to citizen», G2C)¹⁰. Кожен із цих секторів становить різну комбінацію мотиваційних сил та ініціатив, при цьому вони мають такі спільні цілі, як підвищення ефективності, надійності й якості послуг для відповідних груп населення.

Зокрема, сектор G2G розглядається як основа електронного урядування, адже органи управління мають відладати свої власні системи та механізми, перш ніж стануть можливими успішні електронні операції з громадянами і підприємствами. Електронне державне управління у секторі G2G передбачає обмін даними і проведення електронних обмінів між суб'єктами державного управління. У сучасних українських реаліях можна констатувати ще недостатню готовність цього сектору, зокрема, тому, що прийняті у 2003 р. закони «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис» ще не запрацювали на повну силу. У Доповіді Кабінету Міністрів «Про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік», зокрема, зазначається, що практично всі системи електронного документообігу функціонують без використання електронного цифрового підпису, тому документи, що циркулюють в системі електронного документообігу, не відповідають нормам законодавства стосовно електронних документів. Проблемою є відсутність єдиного регламенту електронного документообігу між органами виконавчої влади та формату електронного документа та електронного повідомлення для електронного документообігу між органами влади, а також відсутність єдиних форматів системи електронного цифрового підпису¹¹.

Щодо розвитку інституцій та механізмів електронного урядування, то їх еволюція поділяється американськими аналітиками на чотири стадії: присутність, взаємодія, транзакція і трансформація¹². Кожна наступна стадія має більший потенціал забезпечення інформації та послуг у межах інтерактивних транзакцій у режимі реального часу. Першим етапом є «присутність», що означає фактично накопичення інформації для її майбутнього використання. Це найпростіший, але й найменш ефективний механізм е-урядування. Типовим прикладом є базовий веб-сайт, на якому знаходиться ознайомча інформація про державну інституцію. Другий етап – «взаємодія». Це інтерактивні процедури, спрямовані на отримання споживачем необхідної інформації (інструкції з отримання послуг; відомості або анкети, які можна заповнити і відіслати до установи, тощо). Третій етап – «транзакція» (здійснення операції). Ці процедури мають вже складніший характер і дозволяють створювати своєрідні операції «самообслуговування» (продовження ліцензій, сплата податків, надання пропозицій по закупівельних контрактах тощо). Нарешті, «трансформація» передбачає використання усього потенціалу технології для трансформації того, як функції державного управління сприймаються громадянами, організуються і виконуються.

У дослідженнях українських авторів ми зустрічаємо схожу схему щодо етапів еволюції електронного уряду. Йдеться про: 1) організацію електронного документообігу в органах державної влади і місцевого самоврядування; 2) інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування через інформаційні технології; 3) забезпечення можливості звернення громадян до органів державної влади через ІТ; 4) надання адміністративних послуг через ІТ¹³ [с. 125–128]. Можна тільки відзначити, що у схемі, яку пропонують М. Демкова і М. Фігель, дещо змішано сфери і етапи еволюції (перший етап відповідає сектору G2G), що пов'язано, очевидно, з недостатнім розвитком початкових етапів еволюції е-уряду в Україні. Відповідно про етап «трансформації» в цій схемі практично не йдеться.

Слід зазначити, що питання електронного урядування є сьогодні сферою пріоритетної уваги у багатьох країнах – США, Європейському Союзі, в азійських лідерів інформаційних технологій (Японія, Південна Корея, Китай, Індія). Так, починаючи з 1998 р., Європейським Союзом було засновано понад 80 дослідницьких проєктів щодо електронного урядування, в межах відповідних рамкових програм (7-ма рамкова програма діє на період 2007–2013 років)¹⁴. У листопаді 2009 р. визначено переможців уже четвертої премії за кращі розробки у сфері електронного урядування – конкурсу, який проводиться кожні два роки під егідою Європейської Комісії. Щороку у провідних наукових закладах Європи проводяться представницькі міжнародні наукові конференції – European Conference on e-Government (ECEG), – вже 10-та відбудеться в червні 2010 р. в Ірландії¹⁵.

Велику увагу приділяють зазначеним проблемам в Індії. Зокрема, на базі Індійського технологічного інституту (Indian Institute of Technology) при підтримці індійського уряду існує як постійно діюча інституція – Міжнародний конгрес електронного уряду – International Congress of E-government (ICEG)¹⁶. Це об'єднання, метою якого є поширення знань з електронного урядування і сприяння розповсюдженню цих ідей на різних урядових рівнях різних країн світу. ICEG претендує на роль основної світової організації, учасники якої (науковці, державні службовці, промисловці, неурядові організації, громадяни, уряди і міжнародні агенції) можуть висувати ідеї та використовувати ресурси для створення нових знань і навичок, поширюючи електронне урядування на різних рівнях. ICEG проводить щорічні міжнародні конференції з електронного урядування, починаючи з 2003 р., чергова з яких, вже сьома, має відбутись у квітні 2010 р. у Бангалорі. ICEG видає щоквартальний академічний «Міжнародний журнал електронного правительства і політики» («International Journal of E-government & Policy»), а також он-лайн журнал більш практичного спрямування «Communications of ICEG».

Втім, міжнародні аналітики відзначають, що впровадження електронного урядування зустрічає ті чи ті перешкоди практично у всіх країнах. Адже справа тут не тільки в суто технічному забезпеченні. Віце-президент The Brookings Institution Даррелл М. Вест виокремлює такі чинники, як інституційний консерватизм, бюджетний дефіцит, групові конфлікти, культурні традиції та зразки поведінки, що час від часу суперечать трансформаційним зусиллям¹⁷. Зре-

штою, існує протиріччя між політичною волею і бюрократичною зашкарублістю. А дослідник з Лондонської школи економіки Антоніо Корделла прямо пише про тенденції перетворення у форми електронної бюрократії.

Таким чином, у сучасному світі помітна тенденція еволюції від електронного уряду до електронного урядування, що означає застосування не тільки складніших технологічних інструментів, а й впровадження демократичних механізмів, механізмів громадянської участі у прийнятті політичних рішень. Щоправда, цьому протистоять і деякі протилежні тенденції, зокрема й певна небезпека бюрократизації електронного урядування (або процесів його впровадження). Україна поки що знаходиться на початкових етапах цих насправді революційних процесів.

1. E-readiness rankings 2008. Maintaining momentum. A white paper from the Economist Intelligence Unit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://en.wikipedia.org/wiki/E-readiness> 2. United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf> 3. *Голобуцький О.* Концепція електронного урядування і сучасні потреби України // Політичний менеджмент. – 2005. – № 5 (14). – С. 75–86; *Демкова М.* Електронне урядування – запорука прозорості та ефективності влади // Юридический журнал. – 2007. – № 3; *Юлдашев О.* Електронне урядування: проблеми і перспективи // Персонал. – 2007. – № 10. 4. *Еноксен Дж.-А.* Що таке електронний уряд // Інститут е-урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-gov.in.ua/2007/10/blog-post.html> 5. *Вишневецький А.* Електронне урядування: досвід упровадження в Головдержслужбі України / А. Вишневецький, В. Дунаєв // Вісник Державної служби України. – 2008. – № 4. 6. *Еноксен Дж.-А.* Що таке електронний уряд // Інститут е-урядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.e-gov.in.ua/2007/10/blog-post.html> 7. *Фергюсон М.* Досягнення у сфері електронного урядування / М. Фергюсон, Дж. Рейн. – Британська Рада, 2003. 8. *Басв В.* Концептуальний аналіз електронного уряду та електронного урядування в контексті сучасних наукових розвідок // Вісник Державної служби України. – 2004. – № 3. 9. *Смельяненко О. М.* Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві. Автореферат дис. ... канд. пол. н. – Одеса, 2008. 10. *Зейферт Дж. В.* Руководство по компьютеризации функций государственного управления: секторы, этапы, возможности и вызовы управления в режиме реального времени. Доклад Исследовательской службы Конгресса [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.infousa.ru/information/r131057.htm> 11. Доповідь про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009 рік / Кабінет Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: // <http://portal.rada.gov.ua/> 12. *Зейферт Дж. В.* Вказ. праця. – Режим доступу: <http://www.infousa.ru/information/r131057.htm> 13. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 336 с. 14. Europe's Information Society Thematic Portal. Веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/information_society/index_en.htm 15. Academic Conferences International. Веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academic-conferences.org/> 16. International Congress of E-government Веб-сайт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iceg.net/> 17. *West Darrell M.* Improving Technology Utilization in Electronic Government around the World, 2008 / Darrell M. West [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.brookings.edu/reports/2008/0817_egovernment_west.aspx