

УДК 328.1:004.7(477)

Чальцева О. М.,

Лаврищева А. О., *Донецький національний університет імені Василя Стуса*

## Е-УРЯДУВАННЯ: ПЕРСПЕКТИВИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНСЬКОМУ ПРОСТОРИ

*Розглянуті тенденції швидкого зростання інтернет користувачів, що обумовили інтеграцію інтерактивних технологій в усі сфери суспільного життя. Описані переваги переходу від традиційної системи управління державою до електронної форми. Проаналізовані головні проблеми, з якими стикається українська держава при впровадженні принципів електронного урядування, які гальмують процес її розвитку: проблема надання електронних послуг громадянам, низький розвиток ІТ-сфери, недостача спеціалістів, проблема прозорості в ухваленні рішень, а також недостатнє фінансування сфери. Розкриті перспективи розвитку електронного урядування в Україні.*

**Ключові слова:** електронне урядування; електронний уряд; електронна демократія; індекс розвитку електронного уряду; індекс розвитку електронної участі громадян; інформаційно-комунікаційний технології.

XXI століття характеризується використанням високих технологій, які застосовуються в усіх сферах соціального життя, в тому числі і в політиці. «Нове» суспільство, потребує нового інноваційного управління, однією з форм якого ми можемо вважати «електронне урядування». Необхідно відмітити, що висока роль інформаційно-комунікаційних технологій в реалізації принципів побудови «електронної держави», не тільки може підвищити ефективність соціального, економічного, політичного менеджменту, а й переосмислити характер взаємодії політичних акторів в сучасних політичних умовах.

Широку теоретичну базу для вивчення даної теми дослідження, становлять роботи таких науковців як: Т. Блер, С. Кліфт, Й. Масуда. А., Чугунов, Г. Почепцов, Н. Храмцовська, А. Голобуцький, О. Шевчук, І. Биков, Ю. Ірхін, О. Чальцева та ін., які визначили головні тенденції впровадження електронних технологій в політичний процес.

В статті головною метою є аналіз розвитку електронного управління, та визначення його проблем та перспектив функціонування в межах українського простору.

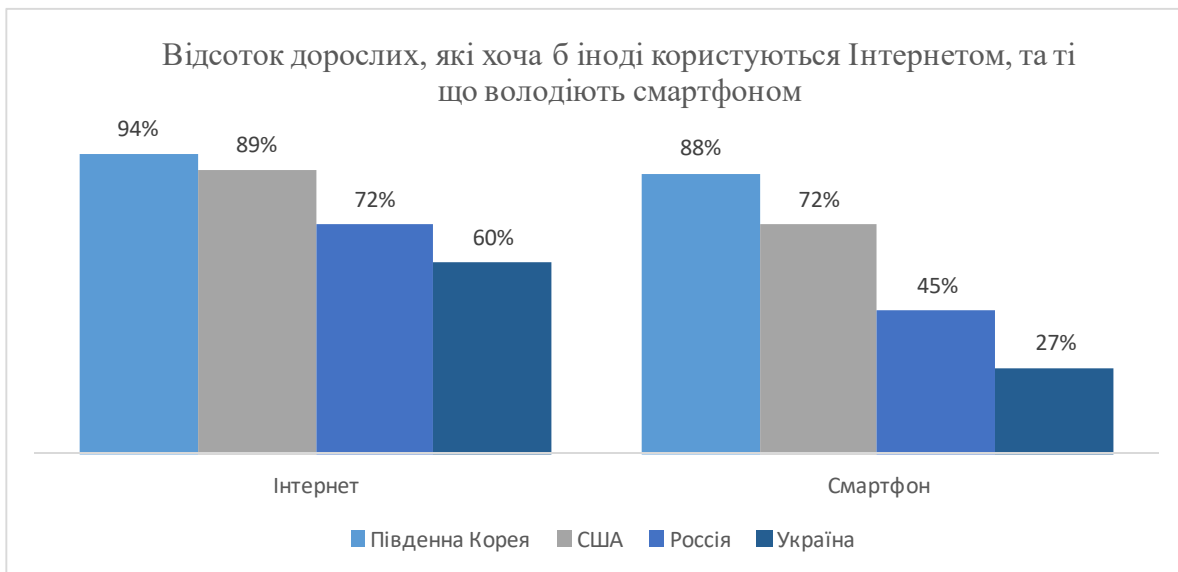
З початку 90-х рр. XX ст. онлайн технології стрімко влились у всі сфери суспільного і політичного життя. Одним із підтверджень швидких темпів росту споживачів інтернету є дані дослідницького центру Pew, який стверджує що за 2015 рік 67% населення заявили, що вони або використовують інтернет час від часу, або користуються смартфоном, ці респонденти автоматично зараховуються до категорії інтернет-користувачів (табл. 1). Найвищі показники доступу мають - Південна Корея (94%), Австралія (93%) і Канада (90%), але також присутні рівні вище 80% в країнах: США, Великобританії, Іспанії, Ізраїлі та Німеччині. Що цікаво, на 2002 рік лідерами були Ісландія (69,8%), Швеція (64,68%) та Данія (60, 38%) [1].

Важливо зауважити, що під час цих досліджень з'ясувалося, що «цифровий розрив» між розвиненими країнами і країнами що розвиваються - продовжує збільшуватися [2]. Проте, в країнах, які активно застосовують онлайн технології, основним інструментом політики є інтерактивні механізми, що дозволяють розширити політичний простір, залучити до нього більшу кількість учасників і оновити систему управління [3, с. 141].

Як наслідок стрімкого розвитку інтернету, з'явився новий вид управління державою – електронний, і відповідно з'явилась нова категорія - «електронна держава», сутність якої передбачає управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, діяльності як виконавчої влади, так і парламентських і судових органів. Структурно вона представлена: «електронним урядом», «електронним парламентом», «електронним правосуддям».

У всіх, перерахованих вище органах влади спосіб надання інформації функціонує при мінімізації взаємодії між державою та заявником, але максимізується використання онлайн технологій у їх роботі. Такі взаємовідносини корелюються на трьох рівнях реалізації, які охоплюють майже всі сфери суспільно-політичного життя:

Таблиця 1



G2B - уряд-бізнес. Побудовано на взаємовідносини влади і бізнесу, тобто спрощується процедура реєстрації бізнесу та взаємодія з податковою. Введення такого сервісу, дасть можливість відстежувати «тіньові процеси», з якими часто стикаються підприємці.

G2C - уряд-громадянин. Допомогає спрощувати не тільки виконання політичних обов'язків (голосування на виборах), але і розвантажує процедуру побутового використання послуг громадян.

G2G - уряд-уряд. Допомогає поліпшити ефективність роботи державного апарату, спрощує кооперацію регіональних управлінь тощо [4].

Поява «е-держави», ознаменувала не усунення старої, традиційної держави, а дозволила спростити її роботу: автоматизувати процеси та дати відкритий доступ до бази даних. Тобто зміни торкнулись як виборчу систему, так і законодавчу діяльність, з'явилися нові стратегії контролю та підвищилась відповідальність всіх гілок влади перед громадянами. Яскравим прикладом успішного впровадження цих технологій є Естонія, яка спростила комунікацію між державою та громадянами, дозволяючи здійснювати основні завдання не виходячи з дому чи офісу. В країні немає єдиного сховища даних, вся інформація розподілена між різними інституціями. Державні організації можуть обмінюватися даними за допомогою системи X-road, але всі переміщення відстежуються. Кожна дія людини або посадової особи, яка запитує інформацію, залишає слід. При цьому держслужбовці повинні вказувати причину запиту. Якщо вони роблять щось необгрунтоване, громадяни можуть звернутися до Інспекції із захисту даних, яка є підрозділом Міністерства юстиції. Щоб забезпечити інформацію при масових атаках, країна планує створити «цифрове посольство» в дружніх державах. Зараз важлива інформація зберігається на серверах деяких естонських посольств, але уряд країни збирається піти далі і орендувати добре захищені закордонні сервера, щоб зберігати на них копії всіх важливих баз даних та сервісів. Як наслідок, країна являється першою державою в світі яка ввела електронне громадянство [5].

Тож перехід до електронного урядування, не тільки модернізує процес управління, але й скорочує витрати, які державний бюджет весь час несе. Наприклад, в США при проведенні виборів діють електронні машини для голосування, які спрощують цей процес як для самої держави, так і для громадян. Завдяки такій інноваційності в системі проведення виборів збільшується явка виборців, яка носить віртуальний характер. Також, це безперечно робить процес вибору доступним і спрощеним, що впливає на впровадження на практичному рівні «електронної демократії».

Варто відзначити, що існування «електронної демократії» (е-демократії) безпосередньо залежить від успішної реалізації принципів електронного урядування. Тобто якщо перше поняття

це форма державного устрою, де громадяни мають можливість прямої участі в прийнятті державних рішень, то електронне урядування - механізм, який допоможе це реалізувати. В Україні поняття е-демократії було визначено на державному рівні тільки від 15 травня 2013 розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [6]. Згідно з цим розпорядженням, стратегія повинна бути реалізована до 2020 року. А у вересні 2017 року КМУ заявив, що запустить в онлайн-режимі близько ста найбільш популярних послуг для громадян і бізнесу.

Процес впровадження е-демократії тривалий і непростий. Українське суспільство, все ще не має належного рівня «інформаційної обізнаності». Але як показує досвід впровадження е-демократії в Західних та Східних країнах, такі технології допомагають державі знизити залежність особистісних якостей чиновника при прийнятті рішень, а це вже понесе за собою наслідки скорочення їх кількості, що в більш довгостроковій перспективі - повністю оновить бюрократичний апарат та замінить їх механізми державного управління.

Багато політтехнологів та журналістів, ще на початку 2000-х вважали, що жорстка орієнтація українського уряду на Government to Government (G2G) сприятиме розвитку електронної демократії. Проте невелика частка фінансування цієї програми з боку держави, борги, кредити та ін. ще не дозволили повноцінно зробити поворот державної політики до потреб громадян (G2C) і бізнесу (G2B). Нова організація роботи влади має нести з собою активне впровадження нових технологічних інновацій в життя українського суспільства. Досвід країн, які вже реалізували G2C та G2B вражає. Так, наприклад, в США згідно з проведеним дослідженням, на початок 21 століття, продовження ліцензії обходиться в 2 долари. А якщо оформляти через касу - 7 доларів. З огляду на те, що в штаті щорічно надається близько 800 тисяч ліцензій, економія тільки на цій послугі - перевищує 4 мільйони доларів [7, с.2].

Електронізація системи управління в Україні протягом свого існування піддавалась змінам, які ми можемо побачити завдяки дослідженню «The UN E-Government Development Index» (Індекс розвитку електронного урядування Організації Об'єднаних Націй, далі EGDI), через показники функціонування електронного уряду (оцінка готовності і можливості національних державних структур у використанні інформаційно-комунікаційних технологій для надання громадянам державних послуг, ступінь охоплення та якість інтернет-послуг, рівень розвитку ІКТ-інфраструктури) і громадського капіталу (Індекс електронної участі громадян, далі EPDI) [8] (табл. 2).

Так, протягом періоду з 2001(2004) по 2016 рр. Україна зміцнювала свої позиції, хоча мала в рейтингу коливання в показниках. Так, у 2014 році позиції України в індексі EGDI впали, але разом з цим показники в індексі EPDI показали тенденцію зростання, що свідчить про активізацію електронної участі у віртуальному просторі серед громадян і їх готовність в цьому сегменті бути відповідально представленими.

Таблиця 2

|             | <i>E-participation</i> |        | <i>E-government</i> |        |
|-------------|------------------------|--------|---------------------|--------|
|             | Рейтинг                | Індекс | Рейтинг             | Індекс |
| <b>2001</b> | –                      | –      | 46                  | 1,8    |
| <b>2004</b> | 18                     | 0,3443 | 45                  | 0,5326 |
| <b>2005</b> | 28                     | 0,3651 | 48                  | 0,5456 |
| <b>2008</b> | 14                     | 0,5682 | 41                  | 0,5728 |
| <b>2010</b> | 48                     | 0,2571 | 54                  | 0,5181 |
| <b>2012</b> | 26                     | 0,1579 | 68                  | 0,5663 |
| <b>2014</b> | 77                     | 0,4314 | 87                  | 0,5032 |
| <b>2016</b> | 32                     | 0,7458 | 62                  | 0,6076 |

Слід звернути увагу також на те, що показники електронного урядування за два роки після Революції гідності в цілому значно покращились, проте Україна ще має суттєві проблеми та перешкоди на шляху до е-урядування, які слід подолати. Голова Центру політико-правових реформ І. Б. Коліушко і керівник проектів ЦППР М. С. Демкова, аналізуючи електронне управління як шлях до ефективності та прозорості державного управління, вважають, що Україні для цього нововведення слід вирішити наступні завдання:

Перше, це впровадження електронного документообігу в органах державної влади і місцевого самоврядування.

Другим завданням є інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади та місцевого самоврядування за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій.

Третім кроком є забезпечення можливості для громадян звертатися до органів державної влади на основі ІКТ, та надання їм адміністративних послуг, на тій же основі [9, с.32].

Погоджуючись з вищепредставленими авторами спробуємо деталізувати ці проблеми в Україні і розібратись в можливості їх вирішення.

Згідно з прийнятими законами «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис» від 2003 р., в українській державі були встановлені основні організаційно-правові засади електронного документообігу [10,11]. Тобто мета законів полягала в тому, щоб надати електронним документам юридичну силу, що дорівнює паперовим. Передбачалось, що електронний цифровий підпис був би інструментом, який дозволяв би створювати правові основи для електронного документообігу, укладати угоди, регулювати відносини між державними суб'єктами та ін. Але повноцінно впровадити в систему управління електронну систему документообігу поки що неможливо.

Наступною проблемою повноцінного впровадження е-урядування в Україні є проблема фінансування цього процесу. За даними Forbes фінансування програм е-урядування та інформатизації на 2015 рік в Україні становила 2 мільйони гривень, коли, наприклад, в тому ж році в Естонії було виділено 20 мільйонів доларів [12]. Що стосується ІТ-сфери, то за офіційними даними, Україні по праву належить перше місце в Європі за кількістю ІТ-фахівців - понад 100 тисяч фахівців-програмістів. Їх послугами користуються компанії та організації більшості провідних країн світу, і цей попит стабільно зростає, але не в українських кордонах [13]. Також величезним сегментом роботи в області розвитку е-урядування займаються експерти та волонтери, що може бути цілком прийнятним явищем. Однак, цього недостатньо для того, щоб адміністративний апарат відповідав європейським вимогам. Тобто спеціалісти у своїх сферах не відповідають вимогам сучасного електронного управління. Раніше, державні підприємства не були зобов'язані публікувати фінансову звітність, але з моменту вступу в силу закону «Про відкритість використання публічних коштів» від 15 вересня 2015 року – це стало вимушеним заходом [14]. Співробітники повинні викладати свої квартальні звіти на електронний портал, однак багато хто все ще не знають як це робити.

Тому, парламенту слід прийняти ряд законопроектів щодо вирішення цих проблем, а також відкрити постійний орган з моделювання майбутнього держави, тоді просування теми цифрової спільноти зросло б в рази.

На думку О. Голобуцького і О. Шевчука проблема також в тому, що в країні процент присутності іноземних компаній ІТ-сектору дуже незначний. Практично не має масштабного просування ІТ інновацій за рахунок їх капіталовкладень. Недосконалість законодавства зумовлює також недостатню капіталізацію вітчизняних підприємств ІТ-сектора, в тому числі і шляхом штучного уповільнення процесів приватизації галузі. Тобто як вважають автори, це єдина галузь, яка не має потужного лобі на рівні держави [15].

Важливим питанням для України є також проблема прозорості прийняття державних рішень і надання електронних послуг населенню. На нашу думку, застосування електронного управління допоможе реалізувати права громадян на доступ до відкритої державної інформації, підвищивши їх довіру до влади. Так само варто відзначити, що разом з цим буде забезпечений зворотний зв'язок між владою та суспільством, тобто формування діалогу між акторами публічного процесу, за допомогою подання запиту знизу і відповідної реакції з боку держави. У свою чергу державні інститути при прийнятті законопроектів, мають надавати громадянам ознайомитися з документом, висловлювати власну думку, і тільки потім затверджувати, роблячи

процедуру прийняття рішень більш прозорою, практикуючи принципи демократичності та субсидіарності. Яскравим прикладом такого процесу є Ісландія. На тлі різкого сплеску політичної активності громадян у 2009-2010 рр. на перше місце в цій країні вийшли інформаційно-комунікаційні технології. Острівна держава стала прикладом унікального досвіду електронної участі громадян в обговоренні і розробці проекту «Конституція країни», що представляє собою суспільний краудсорсінг. Щотижня члени Конституційної асамблеї розміщували на спеціальному інтернет-порталі нові положення Конституції, збирали і обробляли пропозиції громадян. При цьому активно використовувалися найбільш популярні соціальні мережі: Facebook, Twitter, YouTube та ін. Всі засідання асамблеї також транслювалися в Інтернеті і були відкриті для онлайн участі. Використання технології «краудсорсінгу» в розробці ісландської Конституції стало можливим виключно через наявність 95% активних інтернет-користувачів. А решта – це 5% громадян старшого віку, які просто не можуть використовувати ці технології, тож держава дала можливість подати свої пропозиції за допомогою пошти або факсу кожному представнику конституційної ради. Цей проект був вивішений протягом року на онлайн-ресурсі, для громадського обговорення [16, с.81].

В Україні впливати на процес управління за допомогою онлайн ресурсів поки що можливо лише в обмеженому обсязі. Однією з доступних послуг у сфері електронного управління в українському просторі є електронні петиції. Наприклад, на офіційному сайті інтернет-представництва президента України, громадяни, зібравши 26 тисяч голосів, можуть пролобіювати свою петицію на розгляд урядом. Такі ініціативи можна реалізувати як на місцевому рівні, так і на загальнодержавному. Проте, проте в своїй більшості вони мають формальний статус і не завжди виконуються.

В Україні процес надання електронних послуг населенню ще тільки на початковій стадії у порівнянні з розвинутими в цьому плані державами. Так, на сайті надання електронних послуг громадянам, українці отримують послуги не в повному обсязі. З широкого списку понад тисячі послуг – працює менше половини. Більшість з них не діє для багатьох областей України. Також в країні все ще залишається проблема номінального функціонування електронного документообігу. Громадяни продовжують ходити від однієї інстанції до іншої, коли в перспективі це могло б займати не менше 10-20 секунд в інтернеті.

Отже, розвиток сфери ІКТ та подальше поширення онлайн технологій в Україні дозволить втілити концепцію сервісної держави в національних ініціативах E-government – держави, що використовує ІКТ для зв'язку та інтеракцією з громадянами та бізнесом, як споживачами його послуг. Розширення доступу громадян і бізнесу до урядової інформації – перш за все в сфері освіти, медичного обслуговування та соціального забезпечення, зайнятості, оподаткування, ліцензування та ведення бізнесу, державних закупівель та державного замовлення, міжнародних торгових операцій, дозволить в подальшому розвивати е-демократію в українському політичному просторі [3, с.244].

Таким чином, необхідність впровадження електронного управління в Україні є запитом часу, який об'єктивно неможливо ігнорувати і саме тому виявилась потреба в повномасштабному впровадженні інформаційно-комунікаційних технологій в державну політику, яке б відповідало вимогам суспільства в інформаційний період. Кожна розвинена країна прагне створити всі необхідні умови для перенесення діяльності уряду в онлайн-простір. Але слід пам'ятати, що інтернет не зробив політичний процес і державне управління більш відкритими, а політиків – відповідальними, тому функціонування електронних принципів все ще залежить від відповідальності людей.

#### **Бібліографічний список:**

1. Poushter J., Smartphone Ownership and Internet Usage Continues to Climb in Emerging Economies [Електронний ресурс] // Pew research center – Режим доступу: <http://www.pewglobal.org/2016/02/22/smartphone-ownership-and-internet-usage-continues-to-climb-in-emerging-economies/>

2. Меркулова Т, Кононова Є. Розвиток електронного уряду в Україні на тлі світових тенденцій / Т. Меркулова, Є. Кононова // Наукові праці Донецького національного технічного університету. – 2010. – №38-2. – 166 с.

3. Чальцева О. Публічна політика: теоретичний вимір і сучасна практика / О. Чальцева / Вінниця. – 2017. – 336 с.
4. Лоскутов А. Первые шаги E-Government в Украине [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kolokol.od.ua/2015/12/13/e-government-ukraine/>
5. Савина А. Электронная Эстония: Как построить самое современное цифровое государства мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://apparat.cc/network/e-estonia-rule/>
6. Закон України «Про схвалення стратегії розвитку інформаційного суспільства» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
7. Электронное правительство: украинские перспективы / Computer World Киев. – 2003. – №41. – 298 с.
8. UN E-Government Knowledge Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>
9. Калиушко И., Демкова М. Электронное управление – путь к эффективности и прозрачности управления / И. Калиушко, М. Демкова // «Информационное общество». – 2004. – №2. – 68 с.
10. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
11. Закон України «Про електронний цифровий підпис» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/851-15>
12. Як розвивати електронний уряд за відсутності держфінансування» [Електронний ресурс] / Forbes – Режим доступу: <http://forbes.net.ua/ua/business/1386531-yak-rozvivati-elektronnij-uryad-za-vidsutnosti-derzhfinansuvannya>
13. Украина стала первой страной в Европе по количеству IT-специалистов [Електронний ресурс] / Зеркало Недели. – Режим доступу: [https://zn.ua/TECHNOLOGIES/ukraina-stala-pervoy-stranoy-v-evrope-po-kolichestvu-it-specialistov-207911\\_.html](https://zn.ua/TECHNOLOGIES/ukraina-stala-pervoy-stranoy-v-evrope-po-kolichestvu-it-specialistov-207911_.html)
14. Закон України «Про відкритість використання публічних коштів» [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/183-19>
15. Голубуцкий А., Шевчук О. Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glob.narod.ru/egovperru.html>
16. Курочкин В. Краудсорсинг как новый метод политического управления в условиях сетевого общества / В. Курочкин // «Грамота». – 2013. – №9. – 292 с.
17. Богдановская И. Концепция «Электронного государства» // Общественные науки и современность. – 2004. – №6. – 215 с.
18. Храмцовская Н. Возникновение и эволюция понятия «электронное правительство» // Интернет и современное общество. – 2008. – №11. – 210 с.

**Chaltseva E. M., Lavrishcheva A. O. E-governance: the prospect of introduction in the Ukrainian range.**

*In this article the trends of rapid growth of Internet users, which contributed to the integration of the Internet in all spheres of public life are considered. The definition of e-democracy and its three main components was given also. The advantages of the transition from a conservative country to the electronic one are described. The main Ukrainian problems of implementing the principles of e-governance that impede the process of its development are analyzed: the problems of providing electronic services to citizens, the low development of the IT sphere, the lack of specialists, the problem of transparency in decision-making, and insufficient financing of the sphere. Prospects for the development of e-government in Ukraine was given.*

**Key words:** e-governance; e-government, e-country; e-government development index; e-participation index; information and communication technologies.