

*А. О. СЕРЕНЮК*

## **ВІД ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ ДО ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ТРАНСФОРМАЦІЯ ІКТ ЯК ІНСТРУМЕНТ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОЇ ДЕМОКРАТІЇ**

*Зроблено аналіз генези поняття електронного уряду в сучасних умовах переходу до інформаційного суспільства. Розглянуто особливості електронного урядування та трансформації ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії.*

**Ключові слова:** електронний уряд, електронне урядування, ІКТ; інформаційне суспільство, електронна демократія.

*There was an analysis of the genesis of the concept of e-government in the transition to modern information society. Were identified features of e-government and transformation of ICT as a tool for the development of e-democracy.*

**Key words:** e-government, e-governance, ICT; information society, e-democracy.

Загальновідомо, що ключовою рушійною силою сучасних глобалізаційних трансформацій є повсюдне розгортання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). Технічний прогрес значно скоротив вартість накопичення, обробки та передачі інформації в планетарних масштабах, що позначилося на показниках економічного зростання [12]. Інформацію справедливо називають стратегічною сировиною на межі тисячоліть. Інформаційні технології стрімко увірвалися в усі сфери нашого життя, починаючи від інформаційних процесів і технологій, інформаційно-виробничої діяльності всіх галузей науки, вищої школи і закінчуючи роллю масової комунікації в сучасному суспільстві.

В умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання державноуправлінських послуг громадянам супроводжується розширенням використання ІКТ. Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства в мережі інтернет сьогодні є система електронного уряду, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг.

Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, запровадження електронного уряду та електронної демократії аналізуються в роботах зарубіжних учених: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, В. Грідньова, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д. Зейферта, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Е. Тофлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне

управління обґрунтовуються окремими українськими дослідниками (О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Крюков, Ю. Машкаров, Г. Почепцов, С. Чукут та ін.).

Метою статті є аналіз генези поняття електронного уряду в сучасних умовах розвитку економіки знань і переходу до інформаційного суспільства та специфіка електронного урядування і трансформація ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії.

З кожним роком питання впровадження електронного уряду набуває все більшої значущості. Збільшується кількість країн, які починають усвідомлювати переваги електронного уряду. Так, Канада, США, Великобританія, Південна Корея, Данія, Норвегія, Естонія вже запровадили його основні складові. Не є винятком і наша країна. Однак, на відміну від тих країн, які вже пройшли правове і нормативне забезпечення процесу впровадження електронного уряду та визначилися з тим, яке саме суспільство хочуть будувати, в Україні всі ці питання залишаються відкритими.

На сьогодні поняття “електронний уряд” вже не є цілком невідомим і новим, як це було кілька років тому в нашій країні. Пов’язуючи його з доступом до публічної інформації, можна сказати, що електронний уряд є ефективним засобом забезпечення такого доступу, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності органів влади.

З метою визначення змісту і ролі електронного уряду в даному контексті перш за все необхідно з’ясувати, що слід розуміти під самим поняттям “електронний уряд”. У науковому середовищі ще більше визначень дається поняттю “електронне урядування”. Це пов’язано із відсутністю узгодженості у трактуванні понять “електронний уряд” та “електронне урядування” в різних офіційних документах у різних країнах світу.

Визначення понять “електронний уряд” та “електронне урядування” формуються фахівцями, виходячи з різних принципів. Одні автори віддають перевагу визначенням описового характеру – які саме зміни відбуваються в суспільстві та окремих його структурах завдяки впровадженню електронного уряду [1, с. 39]. Інші вибирають прикладний аспект електронного уряду і просто наводять різні застосування окремих його інструментів. Є також короткі технічні визначення, що акцентують увагу винятково на застосованих технологічних рішеннях і специфічних програмних продуктах; і економічні, що орієнтовані на максимальну ефективність управління державою. Як зазначає О. Голобуцький, кожний принцип правильний, оскільки у свій спосіб відображає конкретний аспект функціонування електронного уряду [4].

Саме поняття “електронний уряд” (з англ. e-government) почали активно вживати в 90-х рр. XX ст. Саме в цей час з’явилася нова парадигма використання ІКТ для підвищення ефективності державного управління.

Електронний уряд у цілому може бути визначено як застосування ІКТ для підвищення ефективності виконання традиційних державних функцій і надання державноуправлінських послуг. Зокрема, М. Форман під електронним урядом

розуміє використання цифрових технологій для перетворення державного управління з метою підвищення ефективності, результативності та обслуговування [18].

При визначенні поняття “електронний уряд” М. Бонем і Д. Зейферт, акцентують увагу на конкретних діях, таких як використання державного пункту зв’язку для перегляду вакансій при пошуку роботи, надання заяв про пільги через веб-сайт або створення загальних баз даних для декількох відомств [2]. Інші дають загальне визначення, відповідно до якого електронний уряд – це автоматизація процесу надання державних послуг [7, с. 70–71].

Як зазначає Ю. Машкаров, “... в Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) поняття “електронний уряд” фокусується на використанні нових ІКТ урядом, які застосовуються до повного спектру управлінських функцій. Зокрема, програмний потенціал, який закладено в інтернеті і відповідних технологіях, може стати потенціалом для трансформації структур і операцій уряду. Відправною точкою електронного уряду є переконаність у тому, що електронний уряд потенційно виступає основним джерелом адаптації кращих управлінських практик” [14, с. 9].

Фахівцями з Європейської комісії електронний уряд визначається як застосування ІКТ у державному управлінні в поєднанні з організаційними змінами і новими навиками державних службовців з метою підвищення якості державних послуг і демократичних процесів, зміцнення підтримки політики держави [5].

Якщо говорити про сприйняття електронного уряду в США, то слід зазначити, що реформування державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства в цій країні ґрунтуються на трьох принципах:

- держава має бути орієнтована на інтереси громадян;
- держава має бути націлена на кінцевий результат у проведенні реформ;
- держава має спиратися на ринкові основи у своїх реформах.

У США, за часів президентства Джорджа Буша (молодшого), на базі цих принципів сформульовано п’ять завдань загальнодержавної реформи, які включені в плани президентської адміністрації [19]:

- застосовувати стратегічне управління людськими ресурсами;
- забезпечити інтеграцію процесів складання і виконання бюджету;
- забезпечити вибір постачальників на конкурсній основі;
- забезпечити розширення використання інтернету і комп’ютерних ресурсів для надання державних послуг (електронний уряд);
- забезпечити вдосконалення фінансового управління.

Як зазначає В. Гриднєв, “... ефективна реалізація електронного уряду у США необхідна для підвищення оперативності і ефективності роботи державних служб” [5].

Дослідження американського і європейського підходів до створення електронного уряду дозволяє зробити висновок про їхні особливості: перший засновано на економічних, другий – на соціальних критеріях.

Європейський підхід надає великого значення комунікаційній складовій електронного уряду.

Що ж до подальшого трактування поняття “електронний уряд” то, наприклад, консалтингова компанія Gartner Group на своєму сайті [www.gartner.com](http://www.gartner.com) дає своє визначення електронного уряду. Під електронним урядом розуміють безперервну оптимізацію процесу надання послуг, політичної участі громадян в управлінні за допомогою ІКТ, інтернету та сучасних засобів масової інформації.

Тобто, звичайний електронний уряд асоціюється в уявленнях людей з такими технологіями, як інтернет і комп’ютерні мережі. Дійсно, інформаційні технології відіграють велику роль, проте не менше значення мають зміни в підходах до роботи з ефективною організацією надання послуг для громадян, підвищенню якості їх обслуговування. І тому, як зазначає М. Павлютенкова, “електронний уряд є використанням ІКТ для перетворення уряду з метою зробити його більш доступним для громадян, більш ефективним і більш їм підзвітним” [15, с. 174].

Поява ефективних можливостей ІКТ і стрімкий розвиток інтернету дали підстави вважати, що інформаційні технології не тільки можуть забезпечити перехід до нових форм взаємодії, але і те, що електронний уряд забезпечить можливість реалізації “нової моделі державного управління”, що з’явилася в результаті перетворення традиційних відносин громадян і влади.

Першовідкривачами в поширенні таких думок прийнято вважати західні демократії. Ця обставина має глибокі історичні корені. Європа чітко наслідувала римські традиції писаного права і чіткого визначення процедур – будь-які зміни в правовій системі фіксувалися на папері з усіма реквізитами: печатками і підписами. Тому і сьогодні для більшості європейців зміни в житті – це строго регламентовані і письмово зафіксовані зміни-процедури. З такого підходу логічно виникає ідея автоматизованого управління суспільством за допомогою чітко прописаних і стандартизованих процедур [6, с. 136].

В європейській практиці впровадження системи електронного уряду вимагає переосмислення багатьох процесів. Необхідно оцінити існуючі засоби застосування ІКТ у державне управління і знайти дієвіші і ефективніші. Вплив електронного уряду поширюється на всі аспекти діяльності органів влади, включаючи прийом телефонних дзвінків, обробку звичайних інформаційних запитів, надання послуг, співпрацю із неурядовими організаціями, взаємодію з громадянами.

Так, федеральне управління з координації і консультативної допомоги в галузі використання ІТ у федеральних установах Німеччини визначає електронний уряд як реалізацію бізнес-процесів державного управління в електронному середовищі [5]. На думку німецьких фахівців, електронний уряд повинен бути “обернений обличчям” до громадян, підприємств і органів управління. Особливо це стосується в частині послуг, що надаються громадянам і організаціям в електронному вигляді.

Отже, в сучасному розумінні англомовний термін “e-government” тлумачиться не лише як електронний уряд, а як електронне управління державою, тобто використання в органах державного управління сучасних технологій, у тому числі інтернет-технологій. А якщо говорити вже про електронне управління як про певну технологію, то виникає нове поняття “електронне урядування”.

І. Коліушко та М. Демкова в своїх роботах визначають, що серед інститутів та елементів функціонування і розвитку інформаційного суспільства важливе місце відводиться саме електронному урядуванню [9; 10], яке можна визначити як ефективну технологію, яка спрощує та полегшує спілкування громадян, бізнес-структур і органів влади на будь-яких рівнях і в усіх сферах.

Різні дослідники неодноразово підкреслювали, що в рамках концепції електронного урядування інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг (у тому числі, тих, що мають вартісне вираження). Владна інформаційна мережева інфраструктура повинна бути націлена на вирішення актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати:

- реалізацію права громадян на доступ до відкритої державної інформації;
- доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики;
- взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інституціями, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю державних органів і організацій;
- об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів державної влади, і місцевого самоврядування з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору;
- удосконалення системи державного управління, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат;
- поетапне переведення частини державних послуг, що мають вартісне вираження, у систему державних мережевих послуг, що відповідає реальним потребам громадян і організацій;
- ефективну підтримку економічної діяльності державних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір;
- взаємодію і співробітництво з державними органами зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій [8, с. 401].

Застосування технологій електронного урядування принципово змінює атмосферу взаємодії держави і громадян. Кожен отримує можливість відстежувати події в діяльності органів влади, знати про їх плани роботи, безпосередньо вступати у взаємодію з ними без черг і зайвої бюрократії. Так, І. Клименко та К. Линьов визначають, що електронне урядування – "...це автоматизація роботи з документами, із заявами громадян, довідками, ліцензіями, іншими актами, які легалізують певну діяльність особи" [7, с. 181]. Як зазначають Г. Почепцов та С. Чукут, "...сама концепція електронного урядування складається з двох взаємозалежних (і водночас самостійних) проектів. Це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями" [16, с. 480]. Але вперше таке трактування електронного урядування визначив російський дослідник А. Кошкін [11, с. 25].

О. Голобуцький визначає поняття “електронне урядування” як технологію організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж і сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів у режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з органами влади [3, с. 6].

Отже, треба визнати, що широке розповсюдження ІКТ надало органам влади всіх рівнів широкі можливості для переходу до нових форм управління та нових принципів взаємодії зі своїми громадянами. Такою формою і є електронне урядування. Однією з основних ідей упровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії, розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів у суспільстві, що знайшло своє відображення в появі поняття “електронна демократія” [8, с. 402].

Зокрема Й. Масуда сформулював ідею про формування демократії участі на основі інформаційних технологій та етики спільного використання інформації. Це одна з найцікавіших із розроблених філософських концепцій інформаційного суспільства [20].

Так, основні принципи композиції майбутнього суспільства, за Й. Масудою, такі:

- основою нового суспільства буде комп’ютерна технологія з її фундаментальною функцією заміщати або посилювати розумову працю людини;
- інформаційна революція швидко перетворюватиметься на нову продуктивну силу і зробить можливим масове виробництво когнітивної, систематизованої інформації, технології і знання;
- потенційним ринком стане “межа пізнаного”, зросте можливість вирішення проблем і розвиток співпраці;
- провідною галуззю економіки стане інтелектуальне виробництво, продукція якого акумулюватиметься, а закумульована інформація почне поширюватися через синергетичне виробництво і пайове використання;
- у новому інформаційному суспільстві основним суб’єктом соціальної активності стане “вільне співтовариство”, а політичною системою буде “демократія участі”;
- основною метою в новому суспільстві буде реалізація “цінності часу” [1, с. 46].

Усі сучасні концепції розвитку електронної демократії можна розбити на два напрямки: пряма та комунітарна демократія.

Представники першого напрямку крокують курсом Й. Масуди, розвиваючи ідеї прямої демократії, і вважають, що сучасна демократія змінилась або може змінитись шляхом мережевої взаємодії громадян, організації та інститутів через електронну комунікаційну систему. У результаті ці зміни забезпечать прийняття більш ефективних рішень, підвищать легітимність демократії та підтримку громадянами демократичного режиму [13, с. 435].

Згідно з представниками комунітарного підходу, інтернет став зручним місцем зустрічі для різних груп за інтересами і дуже часто – професійних. Їм притаманні такі характеристики: незалежність членів мережі, наявність великої кількості лідерів, ієрархія, ролєві ігри, добровільність зв’язків тощо. Тобто в

цьому випадку інтернет може стати “великим вирівнювачем”, який може “вирівняти баланс влади між громадянами та політичними баронами” [17, с. 52].

Отже, на основі аналізу генези поняття електронного уряду визначено, що в різних офіційних документах і в різних країнах трактування понять “електронний уряд” та “електронне урядування” відрізняється. Поняття “електронний уряд” трактується здебільшого як інформаційна система взаємодії органів державної влади з громадянами у процесі управління суспільством на основі взаємозалежних внутрішніх владних і зовнішніх інфраструктур, направлених на підвищення доступності і якості державних послуг, скорочення термінів їх надання громадянам.

Поняття “електронне урядування” трактується як процес електронного управління державою, тобто використання в органах влади сучасних ІКТ, для забезпечення ефективної взаємодії влади із громадянами, і направлений на оптимізацію надання державноуправлінських послуг через інтернет.

Узагальнюючи усе зазначене вище, можна зробити висновок, що суть електронного уряду зводиться до забезпечення для громадян, у першу чергу, прозорості та якості функціонування чи діяльності органів влади без зайвої бюрократії. Наслідками запровадження електронного урядування буде відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування; економія часу та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання державноуправлінських послуг (зокрема адміністративних послуг) за допомогою ІКТ.

Сформульована ідея Й. Масуди про формування демократії участі на основі ІКТ та етики спільного використання інформації є однією з основних ідей розвитку сучасної електронної демократії. Таким чином, ІКТ (та електронне урядування зокрема) виступають як інструмент розвитку електронної демократії і розглядаються як реальний шлях розвитку сучасних демократичних процесів у суспільстві. Це може бути підставою та предметом подальших наукових досліджень.

#### Література:

1. *Абдуллаев И. З.* Информационное общество и глобализация: Критика неолиберальной концепции / И. З. Абдуллаев. – Ташкент : Фанва технология, 2006. – 191с.
2. *Бонэм М.* Потенциал “электронного правительства” / М. Бонэм, Д. Сейферт // Государственное управление. Электронный вестник. – 2003. – № 2. – Режим доступа : <http://www.e-journal.spa.msu.ru/images/File/2003/bonham.pdf>.
3. *Голобуцький О. П.* E-Ukraine. Інформаційне суспільство: бути чи не бути / О. П. Голобуцький, О. Б. Шевчук. – К. : ЗАТ “Атлант UMS”, 2001. – 180 с.
4. *Голобуцький О. П.* Політика в Інформаційному суспільстві. Електронна Україна / О. П. Голобуцький. – Режим доступа : <http://glob.narod.ru/politicis.html>.
5. *Гриднев В. В.* Архивное: про термин “электронное правительство” – подборка определенных / В. В. Гриднев. – Режим доступа : <http://www.gridnev.info/?p=64#more-64>.
6. *Желюк Т.* Організаційно-правові основи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади з використанням інформаційної системи “Електронний уряд” / Т. Желюк // Наука молода. – 2006. – № 6. – С. 135–139.

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

8. *Клімушин П. С.* Інформаційні системи та інформаційні технології в економіці : навч. посіб. / П. С. Клімушин, О. В. Орлов, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 448 с.

9. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К. : Бібліотека інформаційного суспільства, 2004. – С. 138–143.

10. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування: світовий досвід та українські реалії / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // Електронне урядування: окремі аспекти становлення. Вісник Програми сприяння Парламенту України. – К., 2002. – С. 33–57.

11. *Кошкин А. Н.* Проект “електронного правительства”: мировой опыт и российские перспективы. Государство и “информационная революция” / А. Н. Кошкин. – М. : Орфей, 2000. – 156 с.

12. *Крюков О. І.* Інформаційна безпека держави в умовах глобалізації / О. І. Крюков // Державне будівництво [Електр. фак. наук. вид.]. – 2007. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

13. *Куспляк І. С.* Електронне урядування як інструмент розвитку демократії / І. С. Куспляк // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали підсумк. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (Одеса, 31 жовт. 2008 р.). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 434–436.

14. *Машкаров Ю. Г.* Електронне урядування. Опорний конспект лекцій і методичні вказівки до проведення практичних та самостійних занять слухачів МПА / Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов. – Х. : Вид-во “Магістр” ХарPI НАДУ, 2009. – 131 с.

15. *Павлютенкова М. Ю.* Електронне правительство: западный опыт в российской проекции / М. Ю. Павлютенкова // Интернет и современное общество : материалы XI Всеросс. объедин. конф. – Режим доступу : [www.infosoc.ru/2006/thes/Pavlyutenkova.pdf](http://www.infosoc.ru/2006/thes/Pavlyutenkova.pdf).

16. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

17. *Турунок С. Г.* Інтернет і політичний процес / С. Г. Турунок // Суспільні науки і сучасність. – 2001. – № 2. – С. 51–63.

18. *Forman M.* E-Government: Using IT to transform the effectiveness and efficiency of government. – WorldBank, 2006.

19. *Implementing the President's Agenda for E-Government. E-Government Strategy. Simplified Delivery of Services to Citizens.* – Washington : Office of Management and Budget. February 27, 2002. – P. 22.

20. *Masuda I.* The Information Society as Post-Industrial Society. – Washington : World Future Society, 1997.

*Надійшла до редколегії 18.02.2013 р.*