

Жиляєв Ігор Борисович,
д.е.н., старший науковий співробітник,
Інститут вищої освіти Національної академії педагогічних наук України,
м. Київ
ORCID 0000-0001-7118-0254;

Семенченко Андрій Іванович,
д.держ.упр., проф., директор Інституту вищих керівних кадрів,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ
ORCID 0000-0001-6482-3872

УДК 35.077.2

doi: 10.34213/tp.19.01.02

ЕТАПИ РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: СУТНІСТЬ ТА ТЕРМІНОЛОГІЯ

Проаналізовано основні підходи до визначення етапів розвитку електронного урядування, їхніх формулювань, сутності, критеріїв ідентифікації та можливостей вимірювання, обґрунтовано доцільність застосування їх. Доведено що ці підходи базуються на вербальних уявленнях щодо генези розвитку електронного урядування, сформованих в умовах відсутності уніфікованого загальноприйнятого підходу до визначення етапів трансформаційної моделі розвитку електронного урядування, чітких критеріїв їхньої ідентифікації та показників (індикаторів) вимірювання і в яких замість концепції “електронного урядування” пропонується застосовувати такі концепції як “цифровий уряд”, “цифрове урядування”, “цифрове врядування”, тощо.

Ключові слова: електронне урядування, цифрове урядування, цифровий уряд, цифрова економіка.

Постановка проблеми. Динамічне масштабне упровадження та застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усіх сферах життєдіяльності громадянина, суспільства та держави відкривають нові можливості у розв’язанні суспільно-економічних проблем та одночасно є джерелом нових ризиків та загроз, особливо якщо ці процеси відбуваються несистемно, хаотично, безконтрольно. Міжнародний та національний досвід упровадження ІКТ в публічне управління (ПУ) продемонстрував як позитивні, так й негативні результати реалізованих проєктів, а також підтвердив доцільність розроблення спеціальної науково обґрунтованої державної політики, зокрема формування адекватного технологічному розвитку науково-методологічного апарату електронного урядування (ЕУ) та його терміносистеми.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми генези розвитку електронного урядування, формування науково-методологічних підходів щодо обґрунтування виокремлення в ньому окремих етапів та відповідних терміносистем іноземними [2; 7; 9; 11; 13] та українськими [5; 6; 8; 10] вченими та спеціалістами приділяється значної уваги, але аргументація відбувається на вербально-якісному рівні. При цьому залишаються невирішеними питання обґрунтованості цих підходів в умовах відсутності чітких критеріїв ідентифікації та показників (індикаторів) етапів, їхніх фундаментальних відмінностей від електронного урядування.

Метою статті є аналіз підходів до етапізації розвитку електронного урядування, визначення сутності, критеріїв ідентифікації, оцінювання рівня “зрілості” (вимірювання), введення нових термінів та розроблення пропозицій стосовно застосування.

Виклад основного матеріалу. Завдання щодо модернізації держави та суспільства за рахунок більш ефективного, результативного та безпечного повсюдного запровадження ІКТ у сферу публічного управління сформулювало попит на побудову цілісної концепції електронного урядування, забезпечення теоретичного та практичного наповнення зазначеної концепції.

Ця політика з урахуванням загальносвітових трендів розвитку ЕУ формалізується в міжнародних документах, насамперед таких організацій, як ООН, МСЄ, Всесвітній банк та ін. Особливості культурного, соціально-економічного, політичного, історичного розвитку кожної країни локалізуються в національному законодавстві у сфері електронного урядування, його категорійно-понятійному апараті електронного урядування.

Тому сьогодні відсутній єдиний уніфікований підхід до розуміння сутності ЕУ, його співвідношення з електронним урядом та електронною демократією, переліку базових принципів, цілей та стратегічних завдань, пріоритетних напрямів, моделей та еволюції розвитку.

Наприклад, в Оглядовій доповіді ООН за 2014 р. електронне урядування визначається як “використання та застосування державними органами інформаційних технологій в публічному управлінні для оптимізації та інтеграції процесів з метою ефективного управління даними та інформацією, покращення якості надання державних послуг та розширення каналів комунікацій для залучення людей у процес прийняття політичних рішень” [1].

Європейська Комісія, яка ототожнює поняття “електронний уряд” та “електронне урядування”, визначила електронний уряд як “використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних адміністраціях у сукупності з проведенням організаційних змін і набуттям нових навичок, спрямованих на поліпшення суспільних служб і демократичних процесів, а також посилення підтримки державної політики” [2].

В українському законодавстві сьогодні існує два неузгоджених між собою визначення ЕУ, а саме:

- “форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян” (Концепція розвитку електронного урядування в Україні [3]), яке можна вважати “широким” підходом до розуміння ЕУ. При цьому під “новим типом держави” в першу чергу розуміється сервісно орієнтована, демократична, сильна держава;

- “використання ІКТ для покращання ефективності системи державного управління, її прозорості та зручності, зокрема операційного компонента, що забезпечує діяльність державних органів” (Стратегія реформування державного управління України – 2020 [4]), – більш “вузьке” тлумачення ЕУ (порівняно з попереднім), що більше відповідає визначенню електронного уряду як складника ЕУ.

Існують також інші підходи до визначення ПУ, побудованого на широкому застосуванні ІКТ в управлінській діяльності, наприклад “електронна держава” [5], “електронне врядування” [6], але які офіційно не так широко застосовуються в міжнародному та національному законодавстві. Основна відмінність концепції “електронна держава” – в акценті на розширенні кола суб’єктів владних повноважень, які беруть участь у державному управлінні з

використанням ІКТ, включаючи до нього виконавчу (електронний уряд), законодавчу (електронний парламент) та судову (електронне правосуддя) влади та органи місцевого самоврядування. Друга концепція “електронне врядування” передбачає участь в ПУ на партнерських засадах як органів влади різних рівнів, так і громадян та бізнесу, додаючи до “електронного уряду” “електронну демократію”.

Історично поняття “електронне урядування” вперше було введено в офіційне застосування віце-президентом США Альбертом Гором з метою узагальнення змісту реформ, що проводилися наприкінці ХХ ст. в ПУ, були спрямовані на вдосконалення комунікацій уряду з громадянами та бізнесом, підвищення ефективності діяльності органів влади, ширше залучення населення до участі у формуванні та реалізації політичних рішень на основі застосування ІКТ [7], і знайшло своє відображення у двох стратегічних документах США: законі “Про електронний уряд” (2002 р.) та Стратегії цифрового уряду (2012 р.) (Стратегія) [6]. Серед основних пріоритетних напрямів подальшого розвитку ЕУ в Стратегії, зокрема, визначено: удосконалення “Відкритого уряду”, ініціатором створення якого в свій час виступили саме США; забезпечення доступу до публічної інформації та послуг з будь-якого місця, в будь-якій час, з будь-якого пристрою; сприяння упровадженню державними органами сучасних ІКТ розумним, надійним та доступним способом; стимулювання використання офіційної інформації з метою підтримки інноваційної діяльності та підвищення якості державних послуг. Ці пріоритетні напрями розвитку ЕУ залишаються актуальними й сьогодні не тільки для США, але й для інших країн, що застосовують ЕУ в публічному управлінні, за так званою англосаксонською моделлю.

У процесі упровадження ІКТ в ПУ фахівці виокремлюють зазвичай три етапи: комп’ютеризацію, інформатизацію та ЕУ, два перших з яких пов’язано насамперед із відкриттям та упровадженням ЕОМ, ПЕОМ й Інтернету, відповідно, але без зміни структури, завдань та функцій органів ПУ; їхня спрямованість – автоматизація традиційних бізнес-процесів в органах влади.

Упровадження ЕУ передбачає кардинальну зміну комунікацій між владою, громадянами та бізнесом, спрямовану на їхню демократизацію (забезпечення прозорості, відкритості діяльності влади, участі громадян у формуванні та реалізації публічної політики, зручного доступу до публічної інформації), підвищення якості та оперативності надання публічних послуг, а також підвищення ефективності діяльності самих органів влади на основі упровадження сучасних ІКТ. Наслідком цих змін стають зміни в структурі, завданнях та функціях органів державної влади. Тому особливістю ЕУ, його принциповою відмінністю від етапів – комп’ютеризації та інформатизації ПУ та необхідною умовою успішного упровадження є синхронізація процесів адміністративної реформи (децентралізації, деконцентрації, дерегуляції, демократизації діяльності органів влади) з упровадженням ІКТ, максимальним використанням інноваційних технологічних та організаційних рішень у цій сфері в інтересах громадян та бізнесу, упровадження ефективних механізмів державно-приватного та державно-суспільного партнерства.

Концепція електронного урядування ґрунтувалась на теорії нового державного менеджменту (New Public Management), політичних мереж, сервісної та сильної держави, “належного урядування” (Good governance), “м’якого” та “мережевого” управління тощо, які спрямовано на вдосконалення тради-

ційного (веберівського, централізованого, ієрархічного) ПУ і в рамках яких “народилися” базові принципи, науково-методологічні підходи, цілі, моделі, стратегічні завдання ЕУ та електронної демократії, підтримані можливостями ІКТ.

Але концепція ЕУ сама динамічно розвивається, що зумовлюється постійним зростанням потреб і вимог громадян і бізнесу як у цілому до влади, так і до якості надання публічних послуг зокрема, активності щодо їхньої участі у формуванні та реалізації публічної політики, науково-технічним прогресом, результатом якого є розроблення та впровадження новітніх ІКТ з розширеними можливостями щодо забезпечення підвищуваних потреб ПУ, глобалізацією, децентралізацією тощо.

Ці зміни можуть відбуватись як еволюційним, так і революційним (трансформаційним) шляхом. Прикладом останнього є, зокрема, і підхід, визначений у Концепції розвитку електронного урядування в Україні [3] (Концепція). Згідно з Концепцією, трансформаційний шлях “робить акцент на посиленні функціональних можливостей ЕУ та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень шляхом застосування сучасних інноваційних підходів, методологій та технологій (у т. ч. Інтернету речей, хмарової інфраструктури, Blockchain, Mobile ID, shareding economy, просування методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data), нормативно-правового врегулювання принципів “цифровий за замовчуванням”, “одноразове введення інформації” та “сумісність за замовчуванням”, а також застосування перспективних форм організації виконання завдань і проєктів розвитку ЕУ, зокрема публічно-приватного партнерства” [4]. Сформульоване таким чином визначення трансформаційного (революційного) підходу до розвитку ЕУ акцентує увагу на його таких відмінностях від консервативного (еволюційного) підходу, як впровадження нових цілей (посилення функціональних можливостей ЕУ та зниженні витрат органів влади на реалізацію владних повноважень) та базових принципів (“цифровий за замовчуванням”, “одноразове введення інформації” та “сумісність за замовчуванням”, “доступність та залучення громадян”, “відкритість та прозорість”, “довіра та безпека”), а також комплексному застосуванню сучасних ІКТ та правових, організаційних, мотиваційних механізмів публічного управління.

Сьогодні пропонується додати до ланцюжка етапів “комп’ютеризація-інформатизація-електронне урядування” такий: “цифрове урядування” [8], “цифрове врядування” [6], “цифровий уряд” [9; 13] тощо, замінюючи загальноприйняте “електронне” на “цифрове”, не завжди з чіткою та обґрунтованою позицією.

Як зазначає Світовий банк, із політичних причин такий перехід від “електронного” до “цифрового” уряду спочатку визначався як революційний, фундаментально відмінний від попереднього “електронного уряду”, був зумовлений насамперед невдачами з реалізацій багатьох програм із розвитку ЕУ, збільшенням рівня очікувань громадян та суспільства від ЕУ, зростанням можливостей ІКТ та нездатністю органів влади щодо їхнього оперативного, ефективного впровадження й використання. Зокрема, серед невирішених проблем впровадження ЕУ Світовий банк визначав: нездатність забезпечити перехід достатньої чисельності громадян і організацій на цифрові канали; невдалий досвід користувачів при використанні “складних” електронних послуг, зумовлений організацією їхнього проєктування сервіс-менеджерами

без урахування вимог користувачів; нездатність повної цифровізації внутрішньовідомчих адміністративних процесів на основі нових принципів та технологій; нездатність вирішити проблеми цифрової нерівності тощо [9].

Водночас дискусійним залишається питання неможливості розв'язання вищевказаних проблем у рамках “традиційного електронного урядування”.

Згідно з іншим підходом, взаємозв'язок між “електронним” та “цифровим” урядуванням пропонується розглядати крізь співвідношення загального та часткового [10]. Наприклад, запропоновано розглядати електронні технології як більш загальне поняття, ніж ІКТ. Електронні технології включатимуть як електронні аналогові технології, так і електронні цифрові технології, наприклад: електронний цифровий підпис, електронна обчислювальна машина, електронні довірчі послуги, електронні комунікації тощо. При цьому електронні цифрові технології визначаються як “система взаємозв'язаних засобів та прийомів, за допомогою яких здійснюється збір, обробка, фіксація, зберігання вхідної, а також формування та поширення вихідної інформації особливим – цифровим способом, організованим на всіх рівнях та усіх сферах публічного управління, якій дозволяє підвищити ефективність публічного управління, автоматизувати деякі його процеси” [Там само].

Ще одна пропозиція щодо запровадження окремого етапу з назвою “цифрове урядування” ґрунтується на посиланнях щодо перманентного та динамічного зростання складності та непередбачуваності процесів суспільно-політичного розвитку на міжнародному, національному, регіональному та місцевому рівнях, збільшення вимог до рівня якості та оперативності прийняття управлінських рішень органів влади в інтересах громадян, суспільства та бізнесу, які неможливо задовольнити, користуючися традиційними підходами. Саме тому пропонують застосування в ПУ сукупності інноваційних організаційних, правових, інформаційно-аналітичних механізмів на базі сучасних ІКТ з назвою “цифровий уряд”. Згідно з визначенням компанії Gartner [9], під “цифровим урядом” розуміється “уряд, що створюється і діє так, щоб у процесі оптимізації, трансформації та розроблення державних послуг використовувались переваги цифрових даних. Акцент у ньому робиться на інформації та даних, а не процесах та послугах, як це відбувається в концепції “електронного уряду”. Експерт цієї компанії Андреа Ди Майо уточнює, що “сутність цифрового уряду та цифрової економіки – не гаджети, не інтерфейси, не канали зв'язку, а дані, їхня інтеграція, перехресна обробка та отримання корисної інформації... Дані, їхнє аналітичне оброблення, прогнозування (передбачувана аналітика) та на цій основі прийняття обґрунтованих рішень у поганому прогнозованому світі” [11]. Тобто, згідно з цією концепцією, під “цифровим урядом”, у першу чергу, слід розуміти уряд, що здатний ефективно та результативно діяти в умовах невизначеності, непередбачуваності, багатовимірності, багатofакторності, багатовекторності, нелінійності на основі застосування сучасних організаційних та комунікаційних процесів, ІКТ, оптимального застосування даних та інформації. Як зазначають автори цієї концепції, “відмінність понять “електронного” та “цифрового” урядів полягає не стільки в їх формулюванні, скільки в підходах та способах реалізації”. При цьому під ЕУ насамперед розуміється зручна система державних та муніципальних послуг для громадян та бізнесу, висока автоматизація їхньої взаємодії з державою, єдині портали доступу до необхідної інформації, висока швидкість трансакцій.

Складно не погодитися з авторами щодо актуалізації питань якісного інформаційного та аналітичного забезпечення управлінської діяльності в умовах зростання складності та непередбачуваності розвитку соціально-економічних і політичних процесів, збільшення рівня втрат від результатів “поганих рішень”. Однак дискусійною залишається необхідність виділення окремого етапу виключно на “технократичній основі”, оскільки головним є не тільки і не стільки упровадження сучасних “цифрових технологій”, а насамперед їхнє комплексне застосування та конвергенція, системне та логічне поєднання з сучасними принципами, методами, підходами та цілями ПУ, змінами організаційної структури, функцій та завдань органів влади, взагалі зі зміною його філософії та теорії. Зокрема, у фундаментальній концепції ЕУ Good governance базовими визначено такі принципи: орієнтації на консенсус (consensus oriented), а не на примус та директивне управління; відповідальності (відповідальність усіх учасників процесу) та прозорості (transparency); чутливості до потреб громадян та бізнесу; урахування особливостей розвитку країни; оперативності реагування (responsiveness); зворотного зв'язку та стратегічного бачення; ефективності та результативності (effectiveness and efficiency); верховенства права; чесності й неупередженості правових структур; підзвітності громадянам (accountability) та партнерства; участі громадян та бізнесу у формуванні й реалізації державних рішень. Ці принципи, а також цілі ПУ залишаються незмінними як для електронного урядування, так і для “цифрового уряду”, “цифрового урядування” та “цифрового врядування”.

У [9] зроблено спробу узагальнення основних характеристик “цифрового уряду”, у т. ч.: визначення базових принципів (“цифровий за замовченням”, “платформонезалежність та орієнтація на мобільні пристрої”, “проектування послуг, орієнтованих на користувачів”, “цифрові від початку та до кінця”, “уряд як платформа”); основних його елементів: єдиний портал, єдині дані для спільного використання в державному секторі, міжвідомчі сервіси та державна інфраструктура для спільного використання, удосконалені сенсорні мережі та аналітика, кібербезпека та конфіденційність; а також управлінські фактори: лідерство та управління, інновації в уряді, культура та навички; вимірювання цифрового уряду. Необхідно підкреслити, що більшість цих ознак не є унікальними лише для “цифрового уряду”, а значною мірою є притаманними саме “традиційному” ЕУ, що формалізовано у відповідних концептуальних та програмних документах.

Ураховуючи актуальність проблеми для України, традицією для українських політиків стало включення в свої передвиборчі програми певних заходів, присвяченого розвитку ЕУ в нашій країні. Не є винятком і наступна президентська кампанія.

Наприклад, у програмі “Новий економічний курс” Ю. В. Тимошенко, яка є єдиною з усіх програм претендентів в Президенти України, що найбільш змістовно та системно, посиляючись на міжнародний та національний досвід, міжнародні рейтинги України в цій сфері, аналітику та прогнози авторитетної компанії Gartner, на прикладі розвинених країн визначає тренд розвитку ЕУ в Україні від “електронного” до “цифрового” уряду і в подальшому “стрибок до уряду “розумного”, виокремлюючи п'ять основних етапів такого розвитку [8].

Електронний уряд – початковий етап трансформації уряду, на якому створюються інформаційні ресурси органів влади, через які надаються деякі послуги.

Уряд відкритих даних – перетворення урядових даних і служб на платформу, з якою можна взаємодіяти через стандартизовані програмні інтерфейси.

Уряд, пов'язаний із даними, – поєднання урядових та неурядових даних і служб для надання сервісів та здійснення урядування.

Цифровий уряд – зрілий етап розвитку урядів розвинених країн, коли всі об'єкти і процеси, якими оперує уряд, відображено в цифровій формі, інтегровано між собою та з процесами усіх пов'язаних неурядових структур.

Інтелектуальний уряд – вдосконалений цифровий уряд, коли всі процеси повністю автоматизуються за допомогою інтелектуальних систем.

Концептуально погоджуючися з цим розділом програми, відзначимо, що в ньому нечітко визначено основні критерії, за якими здійснюється етапізація розвитку електронного уряду, його основні завдання та функції для кожного з етапів, часові рамки реалізації цих етапів та кількісно-якісні показники, на які бажано вийти наприкінці кожного із зазначених етапів, але наголошується на можливості та доцільності для України не проходити послідовно всі етапи цього процесу, а “революційно стрибнути” одразу до етапу “цифрового уряду”. У програмі головними ознаками саме “цифрового уряду” автори визначають повну цифровізацію та інтеграцію об'єктів і процесів урядових та неурядових структур, а “цифрове урядування”, згідно з цим підходом, має включати “цифровий уряд” та “електронну демократію”, хоча за логікою застосування терміна “цифрове урядування” необхідно було б уніфікувати й назву “електронна демократія”, замінивши її на “цифрову демократію” і надати тлумачення й цьому терміну. Крім того, у цій етапізації відсутній такий світовий тренд розвитку уряду, як “Відкритий уряд”, що не є тотожним “Уряду відкритих даних” хоча між цими поняттями і є зв'язок. Тому, на наш погляд, запропонований підхід до етапізації розвитку електронного урядування має дискусійний характер та потребує свого уточнення.

Унаслідок особливостей соціально-економічного, політичного та культурного розвитку кожна країна, що обрала трансформаційний шлях на створення “цифрового уряду”, вкладає свій зміст у кожний з вищевказаних етапів. Наприклад, етап “Уряд, пов'язаний із даними” часто зв'язують з так званими технологіями “держава як платформа”, під якими розуміють [12] управління даними, управління інформаційною політикою, політику якості даних та їхньої стандартизації, впровадження платформених рішень як основного фактору зниження транзакційних витрат та підвищення ефективності. У рамках цього етапу передбачається що значна частина ролі держави як посередника руху “ключової інформації (податкової, кадрової, статистичної)” буде виконуватись автоматично, без участі людини і спричинить зміну сутності та логіки надання державних сервісів та процесів.

При цьому початковий етап розвитку (“етап простого розвитку”) ЕУ деякі вчені [6] ідентифікують з інформатизацією, у процесі якої, згідно з їхньою думкою, не враховуються можливості проривних цифрових технологій. Це достатньо дискусійна думка, оскільки головною відмінністю інформатизації від електронного урядування вважається не рівень розвитку та можливостей ІТ щодо забезпечення потреб публічного управління, а докорінні зміни

(трансформація) у принципах, цілях, структурі, функціях, завданнях діяльності органів влади під час формування та реалізації ними публічної політики, насамперед на засадах концепції “належного урядування”, в їхніх комунікаціях із громадянами та бізнесом, де цифрові технології лише надають нових можливостей у забезпеченні проведення цих трансформацій.

Окрім того, якщо дотримуватись логіки введення нового терміна “цифрове урядування” (“цифрового врядування”) замість “електронного урядування”, логічно було б одночасно сформулювати терміносистему у складі взаємозв’язаних термінів, таких як, наприклад, **“цифрове суспільство”**, **“цифрова демократія”**, **“цифрові довірчі послуги”**, **“публічні цифрові реєстри”**, **“цифрові комунікації”** тощо, не залишаючи їх у “старих конструкціях”, чітко визначивши їхні ключові відмінності від використовуваних сучасних термінів¹. Зазначимо, що в законодавстві більшості країн така уніфікація та систематизація термінів відсутня, а саме: одночасно застосовуються комбінації термінів “електронне урядування” та “цифровий уряд” [7], “цифровий уряд” та “електронна демократія” [1], “цифрове суспільство”, “електронна демократія” і “електронне урядування”, “цифрове врядування” та “електронна демократія” [6], а національна Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства [14] як складники цифрової економіки включає: електронне урядування, електронну демократію, електронну комерцію, електронну освіту, електронну культуру тощо.

Огляд групи Всесвітнього банку та Євразійської економічної комісії “Цифровий порядок денний Євразійського економічного союзу до 2025 року: перспективи та рекомендації” зазначає, що цифрова економіка включає як “цифрові фактори”, так і не менш важливі “аналогові основи”, які є взаємодатними і в яких аналогові основи включають систему нормативно-правових актів, професійні навички, інститути та управління. При цьому звернуто увагу на такі фактори успішного розвитку “аналогових основ” цифрової економіки: досягнення політичного консенсусу і забезпечення керівництва перетвореннями на вищому рівні; зміцнення відповідних інститутів управління; створення гармонізованого законодавства та нормативно-правової бази; широке залучення у процес різних організацій, у т. ч. органів державної влади та органів місцевого самоврядування, приватного сектора, дослідних та освітніх установ, засобів масової інформації, а також широких верств населення; наявність досвідченого управлінського і технічного персоналу та окремої політики постійного їх удосконалення як публічними службовцями, так і громадянами [15].

Такий підхід щодо структури цифрової економіки доцільно застосовувати і для всіх вищевказаних його складників, зокрема і для електронного

¹ Зазначене відповідатиме вимогам принципу правової визначеності, за яким право має бути належним чином доступним та передбачуваним за своєю дією та сформульованим з належною чіткістю, що дає можливість особам (у разі потреби – з належною правовою допомогою) регулювати свою поведінку (див.: Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 51 народного депутата України щодо відповідності Конституції України (конституційності) положень статті 92, пункту 6 розділу X “Перехідні положення” Земельного кодексу України (справа про постійне користування земельними ділянками) від 22 вересня 2005 р. № 5-рп/2005) <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v005p710-05>.

(цифрового) урядування, виокремлюючи в них “цифрові фактори” та “аналогові основи”. При цьому “цифрові фактори” змінюються більш динамічно порівняно з “аналоговими” і зазвичай є однією з причин для зміни останніх.

Тому, на думку авторів, вирізнення окремих етапів розвитку ЕУ повинно здійснюватися комплексно з урахуванням сутності та масштабів змін одночасно обох взаємопов'язаних складників, а не одного з них. На жаль, в основу вищерозглянутої концепції “цифрового уряду” (“цифрового урядування”) як одного з етапів ЕУ покладено насамперед технократичні зміни “цифрових факторів”, залишаючи без належної уваги політико-правові, інституціональні та кадрові фактори змін так званих “аналогових основ”.

Безумовно, етапізація вкрай важлива для планування розвитку системи ПУ, однак, окрім вербальних описів їх, має бути чітко визначено систему кількісно-якісних індикаторів (показників) результатів, яких необхідно досягти по завершенні кожного з етапів, що на сьогодні не є сформованою для “цифрового уряду” (“цифрового урядування”); також не сформульовано та на законодавчому рівні не закріплено назву кожного з етапів, у т. ч. й наступних за “цифровим”. Щодо проблеми вимірювання стану розвитку “цифрового уряду” в [9], зокрема, справедливо говориться: “На даний час не існує загальновизнаної системи вимірювання цифрового уряду або визнаної моделі оцінки його зрілості. Системи, що використовуються для виміру попередніх поколінь електронного уряду, не підходять для оцінювання основних змін, які спробують реалізувати країни-лідери”.

Таким чином, відсутність чітких кількісно-якісних показників оцінювання концепції “цифрового уряду” (а ще більше “цифрового урядування”) та інших як одного з етапів розвитку електронного урядування, системи критеріїв її науково обґрунтованої ідентифікації, фрагментарність пропозицій до гармонізації її терміносистеми із терміносистемами інформаційного суспільства, цифрової економіки, електронного урядування та електронної демократії зумовлює необхідність подальших досліджень генези розвитку ЕУ, його етапізації, а також, на думку авторів, актуалізує доцільність використання визначення електронного урядування, запропонованого ООН.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.

1. Динамічний розвиток ІКТ та прискорення упровадження їх у всі сфери життєдіяльності зумовлює, зокрема, необхідність аналізу генези розвитку ПУ шляхом виділення його конкретних етапів на основі чітких критеріїв та формалізованої системи індикаторів.

2. Проведений у статті аналіз показав відсутність як загальноприйнятого підходу до визначення трансформаційного етапу розвитку ЕУ, що концептуалізується під назвами “цифровий уряд”, “цифрове урядування”, “цифрове урядування” тощо, так і чітких критеріїв щодо визначення його відмінностей від попередніх та наступних етапів розвитку, а також відповідних систем показників (індикаторів), за якими його можна було б ідентифікувати.

3. На всіх етапах розвитку ЕУ залишаються незмінними його основні принципи, цілі та стратегічні завдання, а також його теоретичної основи, що ґрунтуються насамперед на одній із сучасних теорій публічного управління Good governance. Досягти цих цілей можливо або еволюційним, або трансформаційним шляхом розвитку ЕУ, де останній передбачає комплексне застосування та конвергенцію ІКТ, їхнє системне та логічне поєднання з сучас-

ними принципами, методами, підходами та цілями публічного управління, змінами організаційної структури, функцій та завдань органів влади, форм, методів та інструментів взаємодії з громадянами та бізнесом.

4. Визначення окремих етапів розвитку електронного урядування повинно здійснюватися системно, з урахуванням фундаментальних та взаємозалежних змін як “цифрового” (цифрові технології), так і “аналогового” (політика, законодавство, організаційна система, готовність населення та публічних службовців) складників електронного урядування.

5. На нашу думку, найбільш досконалим на сьогодні є загальне визначення електронного урядування, що запропоноване ООН [1] та що за своїм змістом повністю відповідає будь-якому з етапів його розвитку, у т. ч. й “цифровому”. Застосування концепції “цифрове урядування” як одного з етапів розвитку електронного урядування має передбачати формування відповідної науково обґрунтованої правової терміносистеми, що включатиме “цифрову демократію”, “цифрове суспільство”, “цифрові довірчі послуги”, “публічні цифрові реєстри”, “цифрові комунікації” тощо.

Список використаних джерел

1. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. P. 2. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf 2 United Nations E-Government Sur (дата звернення : 23.02.2019).
2. Дрожинов В. И., Штрик А. А. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран '— членов ЕС. *Технологии информационного общества. Интернет и современное общество* : тр. VIII Всерос. объедин. конф. (Санкт-Петербург, 8–11 нояб. 2005 г.). СПб., 2005. С. 143.
3. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження КМУ від 20 верес. 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> (дата звернення : 23.02.2019).
4. Про схвалення Стратегії реформування державного управління України – 2020 : розпорядження КМУ від 24 черв. 2016 р. № 474-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p> (дата звернення : 23.02.2019).
5. Єсімов С. С. Електронна держава як форма реалізації інформаційної функції держави. *Порівняльно-аналітичне право*. 2015. № 4. С. 225–228. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/70.pdf (дата звернення : 23.02.2019).
6. Куйбіда В. С., Карпенко О. В., Наместник В. В. Цифрове урядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального. *Вісник НАДУ. Серія “Державне управління”*. 2018. № 1. С. 5–11. URL: <http://academy.gov.ua/infopol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116eff458.pdf> (дата звернення : 23.02.2019).
7. Ваславский Я. Варианты развития электронного правительства опыт России, США, КНР. *Международные процессы*. Т. 15, № 1, С. 108–125. URL: <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/1869/PNj5MnExEH.pdf> (дата звернення : 23.02.2019).
8. Тимошенко Ю. В. Цифрове урядування та системи блокчейн – майбутнє розвитку України. URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/timoshenko-tsifrove-uryaduvannya-ta-sistemi-blokcheyn-tse-majbutne-rozvitku-ukraini.htm>; <https://nek.nku.com.ua/doc-3> (дата звернення : 23.02.2019).
9. Petrov Oleg V., Bunchuk Mikhail, Stott Andrew Charles, Hohlov Yuri. 2016. Digital government 2020: prospects for Russia = Цифровое правительство 2020: перспективы для России (Russian). Washington, D.C. : World Bank Group. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690171468181130951/pdf/105318-RUSSIAN-WP-PUBLIC-Digital-Government-2020.pdf> (дата звернення : 23.02.2019).
10. Берназюк О. Цифрові технології у сфері публічного управління: визначення основних понять. *Науковий вісн. Ужгород. Нац. ун-ту. Серія : Право*. 2017. Вип. 46, т. 1 С. 109–113. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/26.pdf (дата звернення : 23.02.2019).

11. Ди Майо Андреа. Цифровое правительство как локомотив цифровой экономики. *It Week*. URL: <https://www.itweek.ru/gover/article/detail.php?ID=193538> (дата звернення : 23.02.2019)
12. Государство как платформа: люди и технологии. *РАНХ иГС*. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/gosudarstvo-kak-platforma-lyudi-i-tehnologii> (дата звернення : 23.02.2019).
13. Архипова З. В. Трансформация “электронного правительства” в “цифровое правительство”. *Известия Байкал. гос. ун-та*. 2016. Т. 26, № 5. С. 818–824. URL: <http://izvestia.bgu.ru/reader/article.aspx?id=21184> (дата звернення : 23.02.2019).
14. Про схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018–2020 роки та затвердження плану заходів щодо її реалізації: розпорядження КМУ від 17 січ. 2018 р. № 67-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> (дата звернення : 23.02.2019).
15. Цифровая повестка Евразийского экономического союза до 2025 года: перспективы и рекомендации. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/Pages/digital_agenda.aspx/ (дата звернення : 23.02.2019).

References

1. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want. P. 2. (2014). *United Nations*. URL: https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
2. Drogginov, V.I., Shtrik, A.A. (2005). Elektronnie pravitelstva i povishenie konkurentosposobnosti stran-chlenov ES. [Electronic Governments and Increasing the Competitiveness of EU Member States]. *Tehnologii informatsionnogo obshchestva*. Interneti sovremennoe obshchestvo: trudi VIII Vseross. obedinen. konf. (Saint Petersburg, 8-11 noybyr), Saint Petersburg.
3. Pro shvalenia Konepsii rozvitku elektronnoho uriaduvania v Ukraini: rozporidzenia Kabinetu Ministriv Ukraini vid 20.09.2017 r. No. 649-p (2017). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80> [in Ukrainian].
4. Pro shvalenia Strategii reformuvania dergavnogo upravlinia Ukraini-2020: rozporidzenia Kabinetu Ministriv Ukraini vid 24 chervnia 2016 r. No 474-p. (2016). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p> [in Ukrainian].
5. Esimov, S.S. (2015). “Electronic state as a form of implementation of the state information function”, *Comparative and analytical right*, No. 4. URL: http://www.pap.in.ua/4_2015/70.pdf [in Ukrainian].
6. Kuibida, V.S. Karpenko, O.V. and Namestnik, V.V. (2018). Digitally in Ukraine: basic definitions of understanding-categorical, *Visiting NAPA*, No. 1. URL: <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/974f8478-cfe8-4d31-971b-d5116eff458.pdf> [in Ukrainian].
7. Vaslavsky, Y., Gabuev, S. Options for the development of e-government experience of Russia, USA, China, *International processe*, No. 1. URL: <http://intertrends.ru/system/Doc/ArticlePdf/1869/PNj5MnExEH.pdf> [in Ukrainian].
8. Timoshenko, Y.V. (2018). Digital governance and blockade systems are the future of Ukraine's development URL: <https://www.obozrevatel.com/ukr/politics/timoshenko-tsifrovyriyaduvannya-ta-sistemi-blokchejn-tse-majbutne-rozvitku-ukraini.htm> [in Ukrainian].
9. Petrov, O.V., Bunchuk, M., Stott, A.C. and Hohlov, Y. (2016). Digital government 2020: prospects for Russia, *Washington, D.C. : World Bank Group*. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/690171468181130951/pdf/105318-RUSSIAN-WP-PUBLIC-Digital-Government-2020.pdf>.
10. Bernazuk, O.O. (2017). Digital technologies in the field of public administration: definition of basic concepts. *Scientific journal of Uzhgorod National University*. URL: http://www.visnyk-juris.uzhnu.uz.ua/file/No.46/part_1/26.pdf [in Ukrainian].
11. De Miyo, Andrea. Digital government as a locomotive of the digital economy. URL: <https://www.itweek.ru/gover/article/detail.php?ID=193538> [in Russian].
12. State as a platform: people and technology (2019). The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administratio. URL: <https://www.ranepa.ru/sobytiya/novosti/gosudarstvo-kak-platforma-lyudi-i-tehnologii> [in Russian].
13. Arhipova, Z.V. (2016). Transformation of “electronic government” into “digital government”, *News of the Baikal State University*. Vol. 5. URL: <http://izvestia.bgu.ru/reader/article.aspx?id=21184> [in Russian].

14. Pro shvalenia Konsepsii rozvitku sitrovoi ekonomiki i suspilstva v Ukraini na 2018-2020 roki na zatverdzenia planu zahodiv shodo ii realizasii: rozporidgenia Kabinetu Ministriv Ukraini vid 17 sichnia 2018 r. No. 67-r (2018). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-%D1%80> [in Ukrainian].

15. UN E-Government Survey (2014). Digital agenda of the Eurasian Economic Union 27 until 2025: perspectives and recommendations. URL: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/dmi/Pages/digital_agenda.aspx/ [in Russian].

Zhyliayev I. B., *Doctor of Economics, Leading Researcher of Institute of Higher Education, National Academy of Educational Sciences of Ukraine, Kyiv*

ORCID 0000-0001-7118-0254;

Semenchenko A. I., *Doctor of Public Administration, Professor, Director of the Institute of Senior Managers, NAPA, Kyiv*

ORCID 0000-0001-6482-3872

STAGES OF ELECTRONIC GOVERNANCE DEVELOPMENT: ESSENCE AND TERMINOLOGY

The article analyzes the main approaches to the definition of the stages of development of e-governance, their formulations, essence, identification criteria and measurement possibilities, as well as the rationale for their application. It is proved that these approaches are based on verbal ideas about the genesis of e-governance development, which are formed in the absence of a unified commonly accepted approach to the identification of stages of the transformational model of e-governance development, clear criteria for their identification and indicators (indicators) of measurement, and which instead of the concept of “e-government”. It is proposed to apply such concepts as “digital government”, “digital governance”, “digital governance”, etc. The lack of clear quantitative and qualitative indicators for assessing individual stages of the development of e-governance, the system of criteria for their identification, the fragmentation of proposals for changes in the terminology of electronic governance, necessitates further research in this area, as well as actualizes the expediency of using the definition of the existing concept of e-governance proposed by the United Nations. It is proposed to define the separate stages of the development of e-governance systemically, taking into account fundamental and interdependent changes of both digital (digital technologies) and “analogue” (politics, legislation, organizational system, readiness of the population and public servants) components of e-government. At all stages of the development of the European Union, its main principles, goals and strategic objectives, as well as its theoretical basis, based, first of all, on one of the modern theories of public administration “Good Governance” remain unchanged. Achievement of these goals is possible either through the evolutionary or transformational development of the EU, where the latter implies the integrated application and convergence of ICTs, their systematic and logical combination with modern principles, methods, approaches and objectives of public administration, changes in the organizational structure, functions and tasks of government, forms, methods and tools for engaging with citizens and business.

Key words: e-government, digital governance, digital government, digital economy.

Надійшла до редколегії 15.02.2019 р.