

**І. В. Клименко,**  
кандидат фізико-математичних наук, доцент, докторант  
кафедри державної політики та управління політичними  
процесами, Національна академія державного управління при  
Президентіві України

## ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТЬ "ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД" ТА "ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ"

*Розглянуто основні підходи до визначення понять "електронний уряд" та "електронне урядування". Нагальним завданням є проведення академічних досліджень електронного урядування з використанням інтегрованої методології філософського, політологічного, історичного, соціологічного, правового, інформаційного та економічного аналізів.*

*Considered the basic approaches to assess of the concepts "e-government" and "e-governance". An urgent task is pursuance of academic studies of e-governance by integrated methodology of philosophical, political science, historical, sociological, legal, informational and economic analyses.*

*Ключові слова: електронний уряд, електронне урядування, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ), віртуальна держава, державні послуги.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Для реалізації накопиченого обсягу знань у тій чи іншій галузі необхідна їх якісна трансформація (систематизація, деталізація, визначення внутрішньої ієрархії). Зробити це можливо тільки за наявності системи методів досліджень, які б дозволили отримати практично значимі результати. Створити ж зазначену систему і забезпечити її ефективне функціонування без чіткого та визнаного відповідними фахівцями понятійно-категорійного апарату неможливо. Зрозуміло, що кожний термін та поняття, що стосується електронного урядування, є синтезом теорії і практики досліджень науковцями з різних галузей науки та відображають складний шлях становлення конструктивного державного управління в епоху зародження і розвитку інформаційного су-

спільства. Розбудова інформаційного суспільства передбачає об'єктивну трансформацію політичних інституцій та системи державного управління і, перш за все, їх функціональних і структурних змін. В сучасних умовах державотворення питання створення понятійно-категорійного апарату щодо електронного урядування є надзвичайно актуальними. Дослідження генезису електронного урядування також потребує широкомасштабних і поглиблених розробок.

### СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ

Існує широкий спектр загальних і інструментальних визначень електронного урядування та електронного уряду, які часто є неоднозначними або доповнюють один одного. Це є природним явищем для досліджен-

ня етапів становлення і розвитку інноваційного механізму державного управління в період розбудови інформаційного суспільства. Існування різних інтерпретацій термінів "електронне урядування" та "електронний уряд" доводить недостатній рівень аналітичної роботи науковців, а отже, — нагальну необхідність подальших наукових розвідок для їх уточнення.

### МЕТА ДОСЛІДЖЕННЯ

Аналіз концептуальних підходів до визначення понять "електронний уряд" та "електронне урядування".

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

На рубежі ХХ і ХХІ століть уряди країн світу почали успішно впроваджувати інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) з метою підвищення ефективності та якості функціонування державно-управлінського апарату з орієнтацією на потреби суспільства. В будь-якій національній стратегії інформаційного суспільства зазначені такі завдання, як: створення глобальної ІКТ-інфраструктури, збільшення частки ІКТ-сектора в ВВП держави, використання ІКТ та Інтернет як нового каналу для взаємодії держави і суспільства. ІКТ та глобальне віртуальне інформаційне середовище виступають одним із засобів реалізації нової концепції держави в житті суспільства. Наприклад, ключову роль в реформуванні державного управління для країн англо-саксонського типу зіграли принципи "нового державного менеджменту" (New Public Management), для північних країн — принципи "гарного управління" (Good Governance), для країн Азії і деяких країн Африки, що розвиваються, — прискорення економічного зростання, для країн Західної Європи — ідеї міждержавної інтеграції, для країн південно-східної Європи — інтеграція до Європейського Союзу, впровадження західноєвропейських стандартів, для більшості африканських країн — модернізація державного управління та поліпшення соціально-економічного стану.

Незалежно від принципів і завдань реформування/трансформації національних урядів, кожна країна почала впроваджувати ІКТ в сферу державного управління з метою покращення внутрішньої і зовнішньої соціально-економічної та політичної взаємодії, підвищення ефективності та якості державних послуг. Ці ініціативи та програми отримали на-

зву "електронний уряд" (e-Government) [1].

Термін "електронний уряд" є дослівним перекладом поширеного в науковій літературі англомовного терміна "e-Government" і не відображає в повній мірі сутність процесів і проблем, які постають перед країнами при впровадженні зазначеної інновації. Слід зауважити, що однозначного розуміння терміна "електронний уряд" не існує, так в науковій літературі є визначення, що базуються на описі суспільних перетворень, ефективного надання державних послуг, інформатизації державного управління, трансформації системи державного управління тощо. Визначення терміна "електронний уряд" та з'ясування його сутності науковцями відбувається за різними принципами, уточнюється та конкретизується в процесі дослідження практики його впровадження і функціонування в країнах світу.

Концептуальне розуміння терміна "електронний уряд" можна відзначити в роботах зарубіжних вчених [2, 3, 9, 10]. Так, автори роботи [3] першими дослідили роль і діяльність держави в інформаційну еру, запропонували три рівні концептуалізації впровадження ІКТ в державному управлінні (тобто три підходи щодо трактування терміна "електронний уряд"):

— оцінка і вимірювання рівня проникнення технологій в державний сектор (цей підхід ототожнюється з автоматизацією державного сектора і не враховує необхідності якісних змін в державному управлінні);

— аналіз і перегляд цілей функціонування і виконання основних процедур і функцій державними організаціями (суть підходу полягає в реалізації ідей нового державного менеджменту за допомогою ІКТ як засобу збільшення економічних благ, відмові від традиційних бюрократичних способів організації державної служби, розвитку нової організаційної культури для сприяння інформаційному обміну між державними організаціями та запровадження нової інформаційно-технологічної парадигми взаємодії держави з громадянами, комерційними компаніями, державними службовцями, іншими державами);

— інформаційна держава — соціальний інститут інформаційної ери.

Автори роботи [10] зазначають, що перехід до інформаційної держави полягає в зміні суті діяльності держави на основі поступових еволюційних інституційних змін. Найбільш важливим об'єктом розгляду в теорії

інформаційної держави є структура інформаційних потоків в системі державного управління та їх обслуговування інформаційними системами.

Наприклад, деякі дослідники пропонують використовувати термін "електронна держава" або "віртуальна держава" (virtual state) для акценту на технологічних перетвореннях всієї інфраструктури органів влади (виконавчої, законодавчої, судової). Ці перетворення відбуваються внаслідок запровадження економіки знань, концепції, що передбачають наскрізне використання ІКТ в системі державного управління, нові розробки в юриспруденції, регулюванню взаємодію суб'єктів в віртуальному просторі, Інтернет як новий канал для соціальної та політичної взаємодії держави і громадянського суспільства [2]. Конкретним інструментом функціонування "віртуальної держави" є віртуальне агентство, що функціонує на основі веб-технологій і представлене у вигляді веб-сайту або веб-порталу. Автор пропонує чотири типи віртуальних агентств:

— веб-сайт державної організації як вітрину для публікації інформації про її структуру, функції, особливості роботи; рішення щодо способу розробки сайту і змісту розміщеної на ньому інформації приймається в межах організації;

— веб-портал, що об'єднує інформаційні ресурси відразу декількох державних установ і розрахований на цільовий сегмент суспільства; рішення про розробку веб-порталу узгоджується між організаціями-учасниками проекту, але рішення щодо публікації своєї інформації кожна організація приймає самостійно;

— внутрішня відомча мережа — сукупність об'єднаних інформаційних ресурсів підрозділів/філій державних установ; в даному випадку потрібно розробити уніфікований стандарт і систему оцінки продуктивності роботи;

— міжвідомча інтеграційна система — об'єднує інформаційні ресурси декількох державних установ.

На думку дослідника, для успішного впровадження такого проекту потрібно подолати існуючі інституційні бар'єри — політичну автономність кожної державної установи. Повнота віртуалізації держави визначається сукупністю політичних, інституційних, культурних чинників індивідуально для кожної країни.

У роботі [11] автори зазначають доцільність використання поняття державної мережевої інформаційної

інфраструктури замість терміна "електронний уряд". Деякі вчені використовують технологічний підхід і термін "електронний уряд" визначають як інформаційну систему і розглядають його з точки зору можливостей, які виникають внаслідок комп'ютеризації та інформатизації державного управління. Найбільш поширеними є такі визначення електронного уряду, як:

— системи збору, введення, пошуку, обробки, збереження та видачі користувачеві на вимогу згідно з визначеними критеріями інформаційних ресурсів для забезпечення надання численних послуг державних органів усіх гілок влади всім категоріям громадян інформаційно-телекомунікаційними засобами та інформування громадян про роботу державних органів [4, стор. 170];

— організації державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі та розповсюдження інформації, надання послуг державних органів усіх гілок влади всім категоріям громадян (пенсіонерам, робітникам, бізнесменам, державним службовцям тощо) електронними засобами, інформування тими ж засобами громадян про роботу державних органів [6, стор. 9, 8];

— автоматизованих державних служб, основними функціями яких є: забезпечення вільного доступу громадян до всієї необхідної державної інформації, збір податків, реєстрації транспортних засобів і патентів, видача необхідної інформації, укладання угод та оформлення поставок необхідних державному апаратові матеріалів та обладнання. Це має призвести до зниження витрат та економії коштів платників податків на утримання та фінансування діяльності державного апарату, збільшення відкритості та прозорості діяльності органів управління [7];

— електронної інформаційної системи, віртуального інформаційного простору взаємодії уряду та громадян, що ґрунтується на синтезі інформаційно-комунікаційних технологій, нормативно-правовій та інформаційно-ресурсній базі, створеній з метою інформаційного забезпечення органів виконавчої влади, інформування громадськості про свою діяльність та досягнення прозорості в роботі [5, стор. 58];

— адаптації державного управління до нових вимог суспільного розвитку за допомогою новітніх інформаційних і комунікаційних технологій [5, стор. 58].

Також існує підхід до терміна "електронний уряд" з точки зору підвищення ефективності діяльності

державного апарату. Наприклад, під електронним урядом розуміють використання ІКТ для підвищення ефективності, економічності та прозорості уряду і можливості громадянського контролю над ним [12].

Необхідно також зазначити підхід до електронного уряду з точки зору ефективного механізму надання державних послуг за допомогою ІКТ [13, 14, 15]. В рамках такого підходу держава перетворюється на постачальника державних послуг громадянам та бізнесовим структурам і має всі ознаки приватної корпорації, яка обслуговує своїх акціонерів і клієнтів (в їх якості виступають громадяни та бізнесові структури). Зокрема, в роботі [15] автор визначає електронний уряд як використання ІКТ державою з метою розширити доступ і поліпшити якість послуг, що надаються партнерам по взаємодії: громадянам, представникам бізнесу, державним службовцям. Цей підхід передбачає також "зворотній зв'язок" громадян з державою, за допомогою якого громадяни висловлюють свою думку про якість державних послуг і впливають на їх кількість та зміст. В роботі [17, стор. 405] зазначається, що "електронний уряд — це не просто система надання державою та її органами послуг (у тому числі й відповідної інформації) громадянам на основі їх активної взаємодії за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, а й передусім модернізація самого процесу державного управління відповідно до нових умов суспільного розвитку".

В роботі [9] автор звертається до концепції "демократичного електронного врядування" (democratic e-governance) як до можливості закріпити інституційні зміни у взаємодії суспільства і держави за допомогою ІКТ. Врядування (governance) автор розуміє як координацію і використання різних форм формальної і неформальної взаємодії і інституційних перетворень у формуванні державної політики, стратегії розвитку держави і розвитку процесів, які покращують сервісні функції держави, з метою реалізації потреб колективного інтересу сторін, що взаємодіють з державою. Такий підхід передбачає використання ІКТ для організації ефективної взаємодії держави і громадян через: організацію процесу обробки інформації (розповсюдження інформації на веб-порталах, системи електронних оголошень, системи електронного документообігу, геоінформаційні системи); підтримку комунікацій і дискусій (електронна пошта, форуми, чати, відео

конференції); отримання рекомендацій від громадян (електронні збори і референдуми, електронне опитування і голосування); залучення громадян до процесів державного планування і прогнозування (системи підтримки прийняття управлінських рішень); створення віртуальних співтовариств для обговорення проблем у суспільстві і заходів щодо їх усунення; здійснення політичних транзакцій і ухвалення рішень (електронні вибори). Наявність політичної і соціальної складових у взаємодії держави і громадян визначає концепцію "нового державного менеджменту" або "уряду, який перебудовується" (reinventing government) [10]. Останнім часом дослідники все чіткіше окреслюють різницю між електронним урядом і електронним урядуванням. Так, в роботі [16] автор зазначає, що електронне урядування має відношення до концепцій, поглядів та питань навколо функцій уряду, тоді як електронний уряд має зв'язок із специфічними практичними структурами уряду, які впроваджують такі концепції на практиці. В роботах фахівців в сфері державного управління електронне урядування визначається як:

— "модернізація всієї системи державного управління, яка охоплює як надання якісних послуг для громадян і бізнесу, так і налагодження новітніх комунікативних каналів між владою і громадянським суспільством, реінжиніринг всієї державної служби" [18, стор. 4];

— "спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментація глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами" [11, стор. 94];

— електронне урядування /e-governance/ — це спосіб організації виконавчої влади і місцевого самоврядування, за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами. Електронне урядування передбачає здійснення державного керування, яке базується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій й цінностях відкритого цивільного суспільства. Характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною

ефективністю, відкритістю для суспільного контролю й ініціатив [19].

Таким чином, можна стверджувати, що в процесі впровадження ІКТ в систему державного управління прискорюється процес прийняття рішень та їх втілення, вивільняється частина робочого часу; з'являється механізм ефективного консультування громадськості щодо проведення державної політики, окреслюються нові канали надання громадянам інформації та послуг, цей процес виявляється у зміні підходів до механізмів управління, його переорієнтації та поступовій трансформації базових принципів з акцентом на забезпечення широкої участі громадян в обговоренні та прийнятті державних рішень [20]. Розвиток інформаційного суспільства стимулює країни та органи державного управління до прийняття концепції електронного урядування для досягнення таких цілей:

— надавати послуги для населення в інтегрованому виді у мережі Інтернет;

— перебудова взаємин з населенням. Замість того, щоб надавати однакові послуги всім громадянам, державні установи можуть використовувати нові інформаційні технології для надання персоналізованих послуг фізичним та юридичним особам. Громадяни стають більш відповідальними за свої взаємини з державними органами на основі відновлення довіри до державного сектора;

— побороти інформаційну нерівність. Держава може зробити нові технології більш доступними для менш забезпечених прошарків суспільства, а також організувати навчання комп'ютерної грамотності, особливо для молоді і людей похилого віку;

— дати громадянам можливість навчатися протягом усього життя. Ідея безупинного навчання яке не припиняється по закінченню школи, може бути втілена в життя шляхом широкого поширення електронного (дистанційного) навчання "працівників економіки знань" (knowledge workers);

— сприяти розвитку економіки. Приватні компанії, займаючись електронною комерцією, можуть орієнтуватися не тільки на місцевих споживачів, але і розширюватися і виходити на нові світові ринки; що сприяє підвищенню рівня професійної підготовки і зайнятості населення на місцях;

— розробляти ефективні закони і раціональну політику. Інформаційне суспільство ставить перед органа-

ми законодавчої влади безліч нових проблем, серед них — ідентифікація громадян і посвідчення їхньої особистості, конфіденційність, захист даних, питання юрисдикції в кіберпросторі, оподаткування електронної комерції, кібер-злочинність і кібертероризм. Держава повинна створювати гнучке законодавство, породжуючи довіру до усіх видів електронних операцій і зберігаючи рівновагу між необхідністю економічного розвитку і забезпечення конфіденційності інформації;

— створити форми управління з великою участю громадян. Широка інформатизація відносин державних органів влади із суспільством, у кінцевому рахунку, може привести до виникнення "прямої демократії" без проміжних ланок, де втрачається і спотворюється інформація. На місцевому рівні муніципальні органи вже зараз підтримують дебати, дискусійні форуми і голосування в Інтернеті, і це допомагає місцевим органам у прийнятті рішень.

Органи державної влади та місцевого самоврядування, що успішно впроваджують електронного урядування, мають такі переваги, як:

- відкритість і широке охоплення;

- орієнтація на потреби громадян як споживачів державних послуг. Використовуючи системи керування взаєминами з громадянами (Citizen Relationship Management systems), можна простежити проходження інформації, спрямованої від громадян, аналізувати її для надання якісних, оперативних і персоналізованих послуг;

- партнерство між державою і приватним сектором.

## ВИСНОВКИ ТА НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Враховуючи все вищесказане, відзначимо, що важливим напрямом наукового забезпечення реформування та трансформації державного управління має бути методологічна робота з подальшого уточнення поняття "електронне урядування", окреслення меж його застосування. Для розуміння природи і сутності електронного урядування необхідним є його дослідження в соціально-культурному, аксіологічному, правовому і політичному контекстах. Так, соціально-культурний аспект розгляду дозволить встановити відповідність моделей і стратегій електронного урядування історичним, національним, культурним, світоглядним, економічним, географічним, моральним та правовим де-

термінантам життєдіяльності суспільства і окремої особистості. Дослідження політичного аспекту дасть відповідь на питання відповідності діяльності, структури і функцій органів державного управління інтересам всього суспільства та його окремих складових, інтересам людської цивілізації; і яким чином реформувати їх структуру і діяльність для найкращого задоволення конституційних прав громадян та їх організацій. Оскільки основою перетворень в державних і урядових структурах є готовність/зрілість громадян, то важливою задачею є з'ясування, наскільки морально та етично, соціально та економічно доцільним буде процес розробки, впровадження та функціонування електронного урядування. Таким чином, нагальним завданням є проведення академічних досліджень електронного урядування з використанням інтегрованої методології філософського, політологічного, історичного, соціологічного, правового, інформаційного та економічного аналізів. Ця проблема має не тільки наукове, але й практичне значення у контексті побудови інформаційного суспільства та створення відповідної ефективної системи державного управління в нашій державі.

## Література:

1. Дрожжинов В.И. Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. — М.: Эко-Трендз, 2002. — С. 11—88.
2. Fountain J. E. Building the virtual state: information technology and institutional change. — Brookings Institution Press: Washington, 2001.
3. Bellamy C., Taylor J. Governing in the Information Age. — Milton Keynes, Open University Press, 1998.
4. Клименко І.В. Інформаційні засади електронного урядування // А.М. Панчук, Є.О. Ралдугін, І.В. Клименко. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: навчальний посібник / За заг. ред. Г.С. Литвинова. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 263 с.
5. Малиновський В.Я. Словник термінів і понять з державного управління. — Вид. 2-ге, доп. і виправл. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2005. — 254 с. — (Серія "Бібліотека молодого державного службовця").
6. Голубуцький О.П., Шевчук О.Б. Електронний уряд. — К.: ЗАТ "Атлант UMS", 2002. — 173 с.
7. E-government, или государство в Сети. Стаття підготовлена

спеціалістами компанії Actis Systems.- <http://www.actis.ru>

8. Основные понятия и определения прикладной интернетики. <http://www.nbu.gov.ua/libdoc/01nsaopi.htm>

9. Antioikko A-V. Introduction to democratic E-governance // E-transformation in Governance: new directions in government and politics.- Idea Group Publishing. — 2004. — P. 22—51.

10. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government. How entrepreneurial spirit is transforming the public sector. — Addison-Wesley, 1992.

11. Доступ до інформації та електронне урядування / Автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. — К.: Факт, 2004. — 336 с.

12. Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / под. ред. Дрожжинова В.И., Зиндера Е.З. — М.: Эко-Трендз, 2004.

13. Данилин А.В. Электронные государственные услуги и административные регламенты: от политической задачи к архитектуре "электронного правительства". — М.: ИНФРА-М, 2004.

14. Pardo T. Realizing the Promise of Digital Government: It's more than Building a Web Site // Information Impacts Magazine. — 2000. — October.

15. Yong J.Sl. E-government in Asia: enabling public service innovation in the 21st century. — Singapore: Times Editions. — 2003.

16. Баєв В. Концептуальний аналіз електронного уряду та електронного урядування в контексті сучасних наукових розвідок // Вісник державної служби України. — 2004. — № 3.

17. Почепцов Г.Г., Чукут С.А. Інформаційна політика: Навчальний посібник. — К.: Знання, 2006. — 663 с. — (Вища освіта XXI століття).

18. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / Авт.кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С.А. Чукут. — К.: Вид-во НАДУ, 2008. — 200 с.

19. Колодюк А. Застосування новітніх технологій в муніципальному управлінні. Електронне урядування міста. Електронний ресурс. — [www.municipal.gov.ua/data/loads/kolodyuk\\_2007.doc](http://www.municipal.gov.ua/data/loads/kolodyuk_2007.doc)

20. Клименко І.В., Линьов К.О. Технології електронного урядування. — К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. — 192 с. — (Серія "Бібліотека молодого державного службовця").

Стаття надійшла до редакції 28.05.2009 р.