

В. І. Пащенко*Дніпропетровський національний університет імені Олеся Гончара***ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ФОРМАЛЬНІСТЬ ЧИ ДІЄВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ**

Стаття присвячена визначенню ролі електронного урядування в управлінській та політичній практиці України. Досліджуються чотири його виміри: використання органами влади комунікаційних можливостей мережі Інтернет; впровадження системи електронного документообігу; наданням органами влади інтерактивних адміністративних послуг; модернізація традиційних інститутів представницької демократії.

Робиться висновок, що електронне урядування в Україні виконує передусім інформаційну функцію, проте не змінює умови комунікації між громадянами та органами влади.

Ключові слова: державне управління, електронне урядування, сайти органів влади, Інтернет, інтерактивні адміністративні послуги.

Актуальність. Електронне урядування в Україні стало невід'ємною частиною політико-адміністративного дискурсу. За його допомогою органи влади демонструють свою відповідність вимогам часу, відкритість та поступ на шляху демократизації. Створюються підрозділи в органах державної влади, що несуть відповідальність за даний напрямок діяльності, приймаються відповідні програми та законодавчі акти. Ефекту від впровадження електронного урядування, принаймні на рівні декларацій та заяв, очікують в різних сферах – від зростання ефективності документообігу до поліпшення роботи зі зверненнями громадян. Подібна увага та подібні сподівання не є випадковими. Інформатизація та впровадження мережевих технологій є одними з головних трендів сучасності. Фактично вони символізують собою відповідність вимогам сучасності, наприклад відсутність власного сайту у будь-якого органу державної влади сприймається як анахронізм. Проте й в дійсності вони виступили фактором розвитку практично усіх сторін людського життя, тому увага до їх впровадження, в тому числі в сфері публічного управління, є виправданою.

Подібна увага зі сторони політиків та державних діячів зумовила широке звернення вчених до проблематики електронного урядування. Зважаючи на те, що «електронне урядування» і як концепт, і як практика публічного управління, були явищем цілком новим для України то частина праць була присвячена поняттю «електронне управління» як способу організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі і визначенню його складових. Ця робота продовжується і понині, оскільки кількість таких складових, зокрема державних послуг, що надаються за допомогою «електронного урядування», постійно збільшується. Висвітлюються також етапи становлення, проблеми та перспективи впровадження системи «електронного урядування» в Україні та діяльність держави в даному напрямку. Проте недостатньо висвітленим є питання ефективності впровадження системи «електронного урядування». Наприклад в статті В. В. Єганова «Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні» [1], мова йдеться про саме поняття «електронне урядування», критерії визначення його наявності, переваги та недоліки, проте дуже мало йдеться безпосередньо про перспективи та проблеми електронного урядування. В рамках даної статті, ставиться мета визначення ролі електронного урядування в управлінській та політичній практиці України. Заявлену мету буде досягнуто, якщо ми визначимо чим є електронне урядування в Україні – теоретичною конструкцією, концепцією, за допомогою якої органи державної влади виправдовують свою відповідність часу, чи реальним механізмом, зумовлюючим подальшу демократизацію України.

Основна частина. В Україні електронне урядування офіційно займає важливе місце в рамках державного управління. Його впровадження офіційно закріплене нормативними документами. Зокрема, згідно «Концепції розвитку електронного

урядування в Україні», затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.12.2010 р. № 2250-р, електронний уряд визначений як єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [2]. Початок цьому процесу було покладено прийняттям законів України «Про Національну програму інформатизації» та «Про Основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки», в яких визначалися заходи, спрямовані на впровадження електронного урядування, але без чіткої деталізації, зокрема без визначення етапності робіт, ресурсного забезпечення та очікуваних результатів.

В нормативних документах, що визначають державну політику впровадження електронного урядування, під останнім розуміються технологічні зміни в структурі державного управління, наприклад електронний сервіс «Електронний кабінет платника податків» із забезпеченням доступу платників податків до інформації про заборгованість зі сплати податків, електронне декларування в режимі реального часу, а в підсумку має дозволити створити Національну систему обміну електронними документами. Загалом технологічні зміни полягають у наданні громадянам послуг в новому форматі – електронному та дистанційному. В цьому сенсі «електронний уряд» це впровадження сучасних засобів комунікації в процес державного управління, що дозволяє здійснити автоматизацію процесів документального забезпечення управлінської діяльності, підготовку електронних документів до їх передачі на архівне зберігання до державних архівів та довгострокового зберігання електронних документів тощо. На реалізацію цих змін було спрямовані прийняті в 2003 році закони України «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис», в 2004 році – постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» та «Про затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади». Внаслідок реалізації цих законів та постанов «електронне урядування» має зробити надання державних послуг більш оперативним, дешевшим, доступнішим ширшому колу споживачів, взагалі – знизити управлінські витрати.

Електронне урядування в цьому розумінні об'єднує у собі як мінімум дві складові: внутрішню «урядову» інформаційну інфраструктуру, що дозволяє оптимізувати документообіг та взагалі зв'язки в рамках та між державними структурами – аналог корпоративної мережі та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що забезпечує взаємодію державних структур з фізичними та юридичними особами. У межах другої складової інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг [3].

Таким чином, перший вимір «електронного урядування» полягає у використанні органами влади комунікаційних можливостей мережі Інтернет, що повинно спростити інформування громадян про діяльність органів виконавчої влади і місцевого самоврядування. Правовою основою цієї діяльності є Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 року «Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади», яка зобов'язала органами виконавчої влади оприлюднювати через Інтернет дані про зміст та обсяг своєї діяльності.

Результати впровадження цього виміру легко піддаються аналізу та навіть обчисленню, оскільки полягають у створенні та постійному оновленні веб-сторінок органів державної влади та місцевого самоврядування. Проте ці дані слід коригувати з огляду на готовність користувачів до їх використання, оскільки низка кількість Інтернет-користувачів, обмеженість доступу до мережі може поставити під сумнів ефективність функціонування навіть найкращої та найоперативнішої веб-сторінки. Прагнення врахувати цей момент помітне в дослідженні «United Nations e-government Survey 2008 From e-government to Connected Governance»

[4], що проводилося фахівцями ООН. Визначаючи рівень розвитку «електронного урядування» в різних країнах вони використовували комплексний індекс, що базувався на трьох компонентах: індекс web-послуг, який визначав міру розвиненості web-послуг з боку уряду; індекс телекомунікаційної інфраструктури, що оцінює міру оснащення громадян відповідним сучасними засобами; індекс людського «капіталу», що показує наскільки високий рівень освіти у громадян і чи готові вони користуватися інформаційним послугами. За їх оцінками, саме перший компонент в Україні розвинений найкраще – 20 місце у світі по присутності уряду в веб-просторі, проте загальна оцінка розвитку «електронного урядування» гірша – 41 місце. Тому результати успішності впровадження цього виміру повинні вимірюватися не тільки кількістю сайтів, але й додатковими показниками, наприклад кількістю їх відвідувачів та відвідувань.

Другий вимір полягає у можливості частково автоматизувати адміністративну діяльність, спростити документообіг, звільнити службовців від рутинної роботи. Головною функцією, яку тут виконує «електронне урядування» є організація електронного документообігу.

Упродовж 2012 р. Центральним державним електронним архівом України (далі – ЦДІА України) проводилося вивчення стану впровадження систем електронного документообігу у державних органах. В рамках цього дослідження до 47 державних органів направлено запити щодо видів впровадження та основних характеристик систем [5].

Хоча в результатах дослідження не вказано – чим було зумовлено відбір саме цих 47 органів і до того ж відповіді надійшли лише від 42 державних органів, проте вони є цікавими та дозволяють показати стан справ у цій сфері. З'ясувалося, що 90 % державних органів автоматизували процедуру реєстрації вхідної вихідної кореспонденції та впровадили спрощені системи контролю за виконанням доручень, проте тільки 19 % з них вже впровадили системи електронного документообігу, на стадії їх впровадження чи дослідної експлуатації перебував 21 % державних органів. За результатами аналізу базової функціональності впроваджених в державних органах систем електронного документообігу виявилось, що ці системи використовуються користувачами тільки на 20–25 % своїх можливостей.

До суттєвого обмеження можливостей систем електронного документообігу веде відмова від використання електронного цифрового підпису. Через його відсутність документи в електронній формі не мають юридичної сили електронного документа, оскільки не відповідають нормам законодавства про електронні документи. Таким чином, можна говорити про технологічні передумови для електронного документообігу в Україні, але не про його реальне поширення.

Цей висновок підтверджується і результатами моніторингу ефективності впровадження системи електронного урядування в містах України проведеного коаліцією неурядових організацій, до якої увійшли Асоціація міст України, Асоціація «Міста електронного урядування України» та Національний центр електронного урядування. Згідно з ними лише 10 із 100 міст отримали більше половини балів за результатами дослідження якості впровадження та розвитку офіційних веб-сторінок та систем електронного документообігу органів місцевого самоврядування 100 найбільших міст України [6].

Оцінка веб-сайтів здійснювалася за 83-ма показниками, що відображали рівень інформаційної наповненості сайтів, наявність інструментів для зворотного зв'язку та надання послуг, зручність веб-сайтів у користуванні, оперативність оновлення інформації, що дозволяє користуватися результатами моніторингу для оцінки міри впровадження першого виміру «електронного урядування». «Якщо інформаційна наповненість загалом на достатньому рівні, то використання інструментів зворотного зв'язку та надання послуг на більшості проаналізованих сайтів перебуває на надзвичайно низькому рівні – лише 10 із 100 міст отримали більше половини балів від максимально можливого, ... на більшості сайтів реалізовано лише 2-3 інструменти із 23 зазначених в методології моніторингу» [6]. Дослідження показало, що лише третина міст використовує систему електронного документообігу, проте

навіть в цих містах система не використовується в повній мірі і застосовується переважно з метою реєстрації звернень громадян, внутрішньої, вхідної та вихідної документації. Лише в 4-х містах 100% працівників задіяні у системі внутрішнього е-документообігу.

Наступний вимір пов'язаний з іншою складовою, що забезпечує взаємодію державних структур з фізичними та юридичними особами. Реалізацією цього виміру в Україні стало затвердження у 2003 році Наказом Державного комітету інформатизації і зв'язку України Порядку надання інформаційних та інших послуг з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». В рамках даного нормативного акту важливим є те, що проведене чітке визначення видів електронного подання інформаційних послуг:

- 1) інформування (надання безпосередньо інформації про державні (адміністративні) послуги);
- 2) одностороння взаємодія (забезпечена можливість користувачу отримати електронну форму документа);
- 3) двостороння взаємодія (забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію);
- 4) проведення трансакцій (електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх доставка).

Таким чином, третій вимір пов'язаний з наданням органами влади інтерактивних адміністративних послуг, які дозволяють громадянам, що використовують відповідні офіційні веб-сайт, отримувати ліцензії, подавати податкові декларації, сплачувати штрафи, заповнювати різноманітні форми, бланки тощо. Функціями «електронного урядування» в цьому випадку є забезпечення можливості он-лайн звернення громадян до органів державної влади за допомогою електронних інформаційних систем та он-лайн надання адміністративних послуг, «але на сьогодні в Україні веб-сайти органів влади мають в своїй більшості лише інформаційний характер, відсутня можливість здійснення трансакцій, а також можливість отримання зразків документів є дуже обмеженою. Все це не може забезпечити процеси надання адміністративних послуг в режимі он-лайн» [7].

Аналіз офіційних сайтів органів влади, що був здійснений Cyberspace Policy Research Group, показує, що найбільш успішно вони можуть впоратися з реалізацією першого виміру «електронного урядування», а саме з функцією інформування громадськості про діяльність влади шляхом поширення через власні веб-сторінки офіційних звітів, доповідей, прес-релізів тощо, а от третій вимір релізується найгірше і громадянська діяльність, підконтрольність органів влади за посередництва онлайн-ових та Інтернет-сервісів не отримала особливого розвитку [8, гл. 6].

За результатами досліджень Cyberspace Policy Research Group найсильніше розрив між інформаційною функцією і функцією громадянського впливу виражений на сайтах органів влади країн Східної Європи, включаючи Україну.

Проте зазначеними вище трьома вимірами «електронне управління» не обмежується і породжує нові сподівання, зокрема на поглиблення чи надання нових якостей існуючій представницькій демократії. Нові технічні можливості, що їх надає Інтернет, робить державне управління більш прозорим і підзвітним громадянам, що дозволяє говорити про те, що «електронний уряд» є «більш досконалим правлінням» [9]. В цьому сенсі концепція «електронного уряду» отримує ідеологічний вимір і є пов'язаною зі сподіваннями на трансформацію традиційних інститутів представницької демократії. Зокрема Т. Каррізалес [9] наголошує на тому, що громадяни «втомилися» від традиційних виборів, але впровадження онлайн-голосування привело до позитивних зрушень серед раніше політично неактивних громадян. Таким чином нові можливості Інтернету надали імпульс, дали змогу «оживити» традиційний інститут виборів. В розумінні Каррізалеса «електронна демократія» є більш вузьким поняттям відносно «електронного урядування», лише однією з її чотирьох функцій.

Можливі також й інші інтерпретації співвідношення цих понять, що пов'язано з

належністю їх авторів до різних шкіл в розумінні самої демократії. Наприклад для прихильників концепції «прямої демократії» «електронне урядування» уявляється унікальною можливістю для втілення в життя деліберативної демократії чи ідеалу безпосереднього залучення громадян до прийняття рішень, що стосуються всього суспільства через он-лайн референдуми, плебісцити, «електронні форуми» і т.п. [10, р. 7–8], а кінцевим підсумком впровадження «електронного урядування» вони вважають еволюцію сучасної представницької демократії в систему «електронної демократії». Яскравим представником цього підходу є Л. Гроссмана, на думку якого, впровадження нових інформаційних технологій здатне привести до формування третьої, після античної та представницької, великої епохи демократії. Відбувається це, знову ж таки, шляхом трансформації традиційних інститутів представницької демократії – «найбільші втрати в сьогоденнішому процесі реструктуризації і відродження громадського впливу несуть традиційні інститути, що служили основними посередниками між державою та її громадянами, – політичні партії, профспілки, громадські асоціації та навіть традиційні ЗМІ» [11, р. 16]. Завдяки поширенню Інтернету стане ймовірним давній ідеал античної демократії, коли всі громадяни поліса брали постійну участь в політиці. Ще один з представників цього підходу – Б. Барбер, вважає, що демократія участі, яка прийде за допомогою нових інформаційних технологій на зміну представницькій, скасує як представництво політичних професіоналів, так і правління експертів і бюрократів [12].

Згідно з поглядами представників альтернативного – комунітаристського підходу до концепції «електронної демократії» Інтернет є зручним місцем зустрічей для різних груп за інтересами, професійних співтовариств, споживчих асоціацій і т.п., що веде до виникнення Інтернет-спільнот на базі певних електронних ресурсів, які базуються на природному прагненні людей до спілкування з однодумцями, і будуть справляти визначальний вплив на політику. У найбільш радикальних прогнозах прихильники цього підходу змальовують майбутню політику як самоврядування громадян за допомогою електронних опитувань громадської думки, без будь-якої участі професійних політичних комунікаторів, представників, посередників і т.п. [13, с. 77].

Висновки.

Проводячи дослідження ролі електронного урядування в управлінській та політичній практиці України ми визначили чотири його виміри, де перший з них – використання органами влади комунікаційних можливостей мережі Інтернет, є найбільш поширеним, оскільки його впровадження диктується вимогами часу і демонстраційним ефектом, тобто запозиченням чи механічним копіюванням позитивних, таких що довели свою ефективність, практик в рамках інших структур – комерційних чи державних. Кожна з державних установ має свій власний сайт, проте це не стало чинником оптимізації її діяльності, оскільки його ефективність обмежена мірою готовності користувачів до використання цих можливостей.

Другий вимір – впровадження системи електронного документообігу, характеризується створенням певних технологічних передумов, які є обмеженими, наприклад відсутністю можливості легально використовувати електронний цифровий підпис, і дозволяють системі функціонувати в урізаному вигляді, що включає в себе реєстрацію звернень громадян, внутрішньої, вхідної та вихідної документації. Реального поширення поки що не відбулося.

Обмежене поширення третього виміру, пов'язаного з наданням органами влади інтерактивних адміністративних послуг, також зумовлене недостатністю технологічних передумов, обмеженою можливістю отримання он-лайн зразків документів. Фактично, інтерактивні адміністративні послуги виконують роль допоміжного, а не паралельного способу комунікації громадян з адміністративними структурами, тобто звернення до цих послуг не замінює собою необхідності звернення в режимі офф-лайн, а передуює йому.

Електронне урядування в Україні дозволило урізноманітнити канали поширення інформації про діяльність адміністративних структур та умови надання ними послуг громадянам, проте не стало причиною змін в умовах комунікації між

ними. Громадянська діяльність спрямована на підконтрольність органів влади за посередництва онлайнових та Інтернет-сервісів не отримала особливого розвитку. В зв'язку з цим доводиться говорити про практичну відсутність в Україні четвертого виміру електронного урядування, пов'язаного з поглибленням представницької демократії і трансформації її традиційних інститутів.

Бібліографічні посилання:

1. Єганов В. В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Єганов // Державне будівництво. – 2012. – № 2 / Режим доступу: <http://www.kbuaipa.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/index.html>
2. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] / За ред. А. І. Семенченко. – Режим доступу : http://www.irf.ua/files/ukr/conception_final.pdf. – Назва з титул. Екрану
3. Е-урядування: поняття, сутність, актуальність і мотивація впровадження [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.znannya.org/?view=e-government-idea>. – Назва з титул. екрану.
4. United Nations e-government Survey 2008 From e-government to Connected Governance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN028607.pdf>.
5. Звод до запитальника щодо особливостей систем електронного документообігу, які функціонують в органах державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.tsdea.archives.gov.ua/pdf/zvid_zapitalnik.pdf.
6. Електронне урядування не дійшло до 90% українських міст [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tyzhden.ua/News/78208>
7. Баранов О.А. Адміністративні послуги як базовий елемент впровадження електронного урядування [Електронний ресурс] / О.А. Баранов, І.М. Попова. – Режим доступу: <http://www.its.kpi.ua/itm/irina/Lists/publications/DispForm.aspx?ID=16>
8. Norris P. A. Virtuous Circle. Political Communications in Postindustrial Societies / P. A. Norris – Cambridge: Cambridge Univ. Press, 2000. – 398 p.
9. Pardo T.A. Realizing the Promise of Digital Government : It's more than Building a Web Site [Електронний ресурс] / Pardo T.A. // Information Impacts Magazine. – October 2000. – P. 11-13. – Режим доступу: http://www.cisporg.imp.October_2000/10_00pardo.htm.
10. Norris P. Deepening Democracy via E-Governance. Draft Chapter for the UN World Public Sector Report. [Електронний ресурс] / P. Norris. – Режим доступу: <http://www.publics.net/e-government>.
11. Grossman L. The Electronic Republic: Reshaping Democracy in the Information Age / Lawrence K. Grossman. – N. Y.: The Viking Press, 1995. – 290 p.
12. Barber B. Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age. San Francisco: University of California Press, 1984. – 320 p.
13. Быков И.А. «Электронная демократия» vs «электронное правительство»: концептуальное противостояние? / И.А. Быков // Политэкс: Политическая экспертиза: Альманах. Вып. 3. – СПб.: Изд-во С. – Петерб. ун-та, 2005. – С. 69-79.

Пашченко В. Електронное управление в Украине : формальность или действенный механизм демократизации

Статья посвящена определению роли электронного управления в управленческой и политической практике Украины. Исследуются четыре его измерения: использование органами власти коммуникационных возможностей сети Интернет; внедрение системы электронного документооборота; предоставлением органами власти интерактивных административных услуг; модернизация традиционных институтов представительной демократии.

Делается вывод, что электронное управление в Украине выполняет информационную функцию, однако не меняет условия коммуникации между гражданами и органами власти.

Ключевые слова: государственное управление, электронное правительство, сайты органов власти, Интернет, интерактивные административные услуги

Pashchenko V. E-government in Ukraine: a formality or an effective mechanism for democratization

The article is devoted to defining the role of e-government in administrative and political practice in Ukraine. We study the four dimensions : the use government communication capabilities of the Internet; introduction of electronic documents; providing administrative authorities of interactive services; modernization of the traditional institutions of representative democracy.

It is concluded that e-government in Ukraine takes the first information function, but does not change the condition of communication between citizens and government.

Keywords: governance, e-government, government sites, the Internet, interactive administrative services.

Надійшла до редколегії: 14.12.2013 р