

УДК 101

**Володимир Бех**, д-р філософських наук, професор, перший проректор, Національний педагогічний університет ім. М.П. Драгоманова, Україна, м. Київ

**Євген Цокур**, д-р політичних наук, професор, Україна, м. Київ

## Електронне врядування у контексті світових тенденцій соціального розвитку

Розглядається проблематика «електронного врядування» на тлі культурологічної основи, що несе в собі важливу суспільно-політичну, обществено-управлінську складову, хоча й на фоні технологічно-інформаційного специфіки проблеми.

Ключові слова: «електронне врядування», соціальний розвиток, культурологічна основа.

### *Владимир Бех, Евгений Цокур. Электронное правительство в контексте мировых тенденций социального развития*

*Рассматривается проблематика «электронного правительства» на фоне культурологической основы, которая несет в себе важную общественно-политическую, государственно-управленческую составляющую, хотя и на фоне технологически-информационного специфика проблемы.*

**Ключевые слова:** «электронное правительство», социальное развитие, культурологическая основа.

### *Vladimir Bech, Evgen Tsokur. Electronic government in the context of world social progress trends*

*The range of problems of «electronic government» is examined on a background culturological basis, that carries in itself important social and political, state-administrative to composition, though on a background technologically-informative specifics of problem.*

**Keywords:** «electronic government», social development, culturological basis.

Сучасний соціальний світ сьогодні надзвичайно рухливий і суперечливий. У ньому немає однозначності, оскільки йде запекла боротьба між новими і старими тенденціями розвитку світової спільноти. У той же час наукова спільнота вирізняє декілька сюжетних ліній соціального розвитку, що мають прогресивний характер і, врешті-решт, мають визначити обличчя XXI століття, а може навіть, і третього тисячоліття. Мова йде про такі тенденції як:

глобалізація і глокалізація, для яких характерні інтеграційні і дезінтеграційні процеси, що, з одного боку ведуть до становлення онтологічної єдності світової спільноти, а з іншого – розривають тіло планетарного соціального організму на регіональні і міжконтинентальні структури;

інформатизація соціального життя, що веде до становлення інформаційної єдності світової спільноти і формує низку мегаявищ: а) ускладнює міжнародну комунікацію; б) створює мережеве суспільство; в) уніфікує мовне середовище та ін;

становлення організаційної єдності світової спільноти, що потребує значного збільшення чисельності міжнародних громадських організацій, становлення Світового уряду і електронного врядування як засобу управління мегапроцесами;

індивідуалізація соціального життя, що потребує принципово іншого ступеня свободи особистості і суб'єкта господарської діяльності.

Усе це викликає надзвичайну напругу у діяльності сучасного дипломатичного корпусу, систем міжнародного, регіонального і національного нормативно-правового забезпечення, міжнародної і інформаційної безпеки.

Сучасна система суспільно-політичних відносин будується, принаймні, мала б бути побудованою, на засадах рівності у доступі до політичної та управлінської інформації і розподілі ресурсів між інституціями держави та суспільства. Така система взаємин суспільства та державно-політичних інституцій існувала не завжди. В недавньому минулому держава виступала одноосібним володарем та розподільником ресурсів. Проте зміна системи політичних відносин, устрою, управління, яка відбулася в середині XX-го століття унеможливила збереження панівного, виключного положення державно управлінських інституцій. Суспільство відчувало можливість поновлення втраченої моделі соціальної справедливості, сутність якої полягала у тому, що єдиним реаль-

ним творцем ресурсу для потреб держави та власних потреб є лише суспільство.

Завдання державних інституцій – створення умов для реалізації потенціалу суспільства щодо вироблення ресурсу та ефективний менеджмент ресурсів, які воно отримує від суспільства. За умови ефективності діяльності державно-політичних органів у розпорядженні ресурсами, їх вистачає і для задоволення потреб суспільства, і для забезпечення діяльності державно-адміністративних інституцій, і для поступального суспільного розвитку.

Наслідком вдалого та обопільно вигідного використання ресурсів державно-політичними інституціями стає реалізація «стратегії розгортання державності». Невдале розпорядження ресурсами призводить до зворотнього процесу – «стратегії згортання державності», сутністю і змістом якого є втрата зацікавленості з боку суспільства та особистості до ефективної діяльності щодо продукування ресурсу, оскільки, внаслідок неефективних політико-управлінських дій державні інституції не в змозі задовольнити навіть базові потреби суспільства – потребу у забезпеченні належного рівня життя, що таїть у собі загрозу деградації суспільства та руйнації державності. Насправді, неефективна держава суспільству не потрібна.

Ідея державності, лояльності до політико-державних інституцій, визнання політичного режиму, легітимності політичної влади ґрунтується на ефективності владно-управлінських дій та їх наслідків. Тож суспільство, не менш ніж політико-управлінська еліта, а реально і більше, зацікавлене у виключній ефективності політичного врядування, державно-управлінської діяльності та адміністративного управління. І відповідно має обґрунтовану, законну, легітимну потребу у доступі до розробки, реалізації та контролю політичних та адміністративно-управлінських рішень та дій різного рівня та значимості.

Як демонструє історичний досвід, усі спроби усунути суспільство від участі у процесі врядування, монополізувавши доступ до влади та управління під різними приводами: від примарної елітарної професіоналізації сфери політики до відверто тоталітарних методів політичного управління, зазнали краху, наслідком якого стала руйнація самої держави, усунення від влади правлячої еліти та дискредитація ідеології та методів політичного управління, які були реалізовані в зазначених ситуаціях. Тож стало зрозуміло, що без реальної участі суспільства сучасна система політичного та державно-адміністративного управління ефективно та тривалий час існувати не може.

Тому протягом XX-го століття, головним чином другої його половини, суспільство стало ініціатором радикальних змін у системі політичних та державно-управлінських відносин. Воно перебрало лідерство та ініціативність у визначенні методів та шляхів здійснення політичного управління та врядування, таким чином, наповнивши реальним змістом до цього здебільшого віртуальне поняття «громадянське суспільство».

Проблематика «електронного врядування знайшла своє відображення в низці досліджень вітчизняних та зарубіжних дослідників, таких як: Дж.-А. Еноксен, О.П. Голобуцький, О.Б. Шевчук, М.С. Демкова, М.В. Фігель, І.В. Клименко, К.О. Линьов, О. Ємельяненко та ряду інших.

Зазначені дослідники розглядали проблему в кількох площинах: від визначення сутності та змісту «електронного врядування» до розробки технологій та практичних рекомендацій в зазначеній сфері.

Форми та методи суспільної участі у процесі політико-адміністративного управління можуть різнитися. В сучасному світі немає жодної країни де б повторювалися моделі компромісності взаємин між державою та суспільством.

Для кожної країни це індивідуалізована складова, яка вбирає в себе: історичні традиції управління та суспільно-владних взаємин, специфіку національної ментальності, конкретні умови здійснення врядування, ініціативність та політична свідомість суспільства, рівень освіти та соціальної активності, наявність-відсутність патерналістських настроїв у суспільстві і т.д.

Докладно розглянути усі форми суспільної участі у процесі політико-адміністративного управління неможливо, тож зупинимося на одній з них – «електронному врядуванні».

Від початку слід зазначити, що єдності у визначенні термінів «електронний уряд», «електронне врядування» і т.д., в роботах різних дослідників годі й шукати. Досі не існує навіть парадигмальної спільності думок, що є «електронне врядування», і до якої галузі наукового знання слід його віднести.

Безперечним, на думку автора є те, що проблематика «електронного врядування» на тлі культурологічної основи несе в собі важливу суспільно-політичну, державно-управлінську складову, хоча й на фоні технологічно-інформаційного специфіки проблеми.

Термін «електронний уряд» може означати у різних країнах та у різних проектах різні речі, і можна припускати, що віртуально він матиме стільки ж визначень, скільки є авторів. Зазвичай, визначення групують у категорії від більш загальних до більш конкретних. Різні визначення загалом сходяться на потреби у використанні технологій, не дивлячись на їхні принципові відмінності: головною відмінністю є погляд на те, що їхня ціль полягає у термінах «вводу», в той час, як інші вважають за головне розширення багачення соціальних «виходів».

Два зазвичай відносних визначення були запропоновані Світовим Банком та Європейським Союзом:

Визначення, запропоноване Світовим Банком:

«Електронний уряд стосується використання урядовими агентствами інформаційних технологій (таких як Wide Area Network, the Internet and mobile computing), які мають можливість трансформувати відносини з громадянами, бізнесменами та іншими гільками уряду».

Визначення, запропоноване Європейським Союзом:

«Електронний уряд – це використання інформаційних та комунікаційних технологій у державному управлінні, поєднане з організаційною зміною та новими навичками, для впровадження державних послуг та демократичних процесів, а також для зміцнення підтримки публічних політик».

Визначення, запропоноване EUROSAI:

«Використання урядом інформаційних та комунікаційних технологій має на меті:

а) впровадження більшої кількості та/або кращої якості інформації та інших послуг назовні для громадян та бізнесменів, а також внутрішньо для інших урядових організацій.

б) вдосконалення урядових операцій для досягнення більшої ефективності та/або продуктивності.

в) підвищення політичної участі».

Визначення, запропоноване INTOSAI:

«Електронний уряд – це обмін он-лайн інформацією та надання послуг громадянам, бізнесменам та іншим урядовим агентствам» [1].

Електронний уряд – концепція здійснення державного управління, характерна для інформаційного суспільства. Базується на можливостях інформаційно-телекомунікаційних технологій і цінностях відкритого громадянського суспільства. Характеризується спрямованістю на потреби громадян, економічною ефективністю, відкритістю для суспільного контролю і ініціативи [2].

United Nations Division for Public Economics & Public Administration разом з American Society for Public Administration визначили наступні стадії розвитку електронного уряду:

- формування присутності держави в Мережі (emerging web presence): у країні один або декілька офіційних урядових сайтів, що пропонують користувачам статичну інформацію, і є інструментом для зв'язку уряду з громадськістю;

- підсилювана присутність держави в Мережі (enhanced web presence): кількість урядових сайтів збільшується, інформація, що надається, стає динамічнішою, при цьому користувачі дістають більше можливостей для доступу до державної інформації;

- інтерактивна присутність держави в Мережі (interactive web presence): здійснюється формальний обмін інформацією між користувачами і урядовими органами (заповнення форм, відправка заяв он-лайн);

- присутність держави в Мережі на рівні трансакцій (transactional web presence): користувачі мають легкий доступ до даних, пріоритетність яких визначається на основі їх потреб; існують трансакції, здійснювані он-лайн (сплата податків, сплата реєстраційного збору і митних зборів);

- повністю інтегрована присутність держави в Мережі (fully integrated web presence): завершена повна інтеграція всіх державних Інтернет-ресурсів в рамках єдиного порталу [2].

Ця форма суспільної участі у процесі політико-адміністративного управління є порівняно новою за часом появи та інноваційною за специфікою її реалізації. Проте вона є універсальною та найбільш адаптованою до вимог сучасності, оскільки в основі

має збереження традицій врядування та подання нових складових щодо підвищення його ефективності. Використання моделі «електронного врядування» дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності в кількох напрямках, і має наступні позитивні риси:

По-перше – це збереження темпу прийняття та реалізації політичних та управлінських рішень. В сучасних умовах швидкість, оперативність прийняття та реалізації політичних та управлінських рішень є ключовою умовою їх ефективності. Модель «електронного врядування» дозволяє вирішувати завдання, реагувати на проблеми, узгоджувати та контролювати процес прийняття, проходження та реалізації політичних та управлінських рішень в реальному часі без втрати темпу та актуальності, а відповідно – ефективності, рішення. При цьому до управлінського процесу можуть бути залучені, як державно-управлінські інституції так і суспільство;

По-друге – формується система відкритості у здійсненні політико-управлінської діяльності, що додає прийнятим рішенням як легальності, так і легітимності. До того ж суспільство теж відчуває свою причетність до процесу забезпечення ефективності суспільно-політичної діяльності і, відповідно, намагається діяти якомога краще в межах власної діяльності та компетенції;

По-третє – уникнення повторення помилок та більш ефективна система контролю. В наслідок відкритості доступу до інформації та рішень, функцію контролю можуть виконувати не лише відповідні органи та інституції, але й відбувається залучення суспільства та інших суб'єктів політико-управлінської дії до процесу оцінки, контролю та корегування політичних та адміністративно-управлінських рішень;

По-четверте – подолання бюрократизації та обмеження корупції, головних проблем сучасної, та й не лише сучасної, системи політичного врядування та адміністративного управління.

Бюрократизм та корупція – невід'ємні риси систем управління. Вони є природним відображенням специфіки людської свідомості, за якої особистісні інтереси завжди домінують над суспільними, державними, загально гуманістичними. Тож подолання бюрократизму та корупції – це зміна свідомості особистості. Як довели суспільно-політичні експерименти різних часів, від полісної моделі врядування давньої Греції до умовно соціалістичної системи СРСР, зреалізувати це на практиці поки неможливо.

Але якщо цілком подолати зазначені проблеми неможливо, то хоча б обмежити їх негативний вплив на суспільно-політичну діяльність та державно-управлінську сферу, як свідчить досвід певних країн Західної Європи, державним органам та суспільству до снаги.

Дуже важко, зачасти і неможливо, нехтувати суспільними інтересами заради власних за наявності системи відкритості суспільного доступу до інформації та рішень, перехресного контролю, єдності та зрозумілості стандартів оцінювання ефективності дій владних інституцій.

Однак проблема корупції та бюрократизму – це і проблема ментальності: особистість бачить себе понад іншими, а владні інституції, за ініціативності такої моделі поведінки, розробляють та реалізують правила суспільно-політичної поведінки та дії, які від початку унеможливають суспільний контроль та участь у прийнятті політичних та управлінських рішень. За такої ситуації система «електронного уряду» навряд чи виявиться ефективною та доречною, бо запорука її ефективності криється у рівності можливостей та прав усіх суб'єктів політико-управлінського процесу.

Електронний уряд, будучи в певному сенсі новою філософією державного управління, став результатом загалом для розвинених демократичних країн у 70-90 рр. XX століття тенденції перетворення держави із зверхньої керівної системи, що використовує переважно примусові регуляторні методи, на своєрідну не бізнесову клієнтоорієнтовану організацію. В цьому контексті електронний уряд є вищою формою прояву цієї новітньої парадигми, і, звичайно, ефективним може бути лише за умови наявності розвиненої, орієнтованої на інтереси громади, держави. В умовах же країн з історично недавньою демократичною традицією, і відповідно, із значним рівнем корупції, що пронизує практично всі форми відносин в системі «держава-громада», концепція електронного уряду, будучи реалізованою, може слугувати зовсім протилежним цілям. Основні загрози, на нашу думку, можуть виявитися у наступних аспектах.

По-перше, вирішення питань, з якими до державних органів звертаються громадяни, як фізичні, так і юридичні особи, через систему мереж електронного уряду, відбувається нібито прозоро, проте необов'язково стає позитивним, оскільки чиновник зберігає можливість оперувати формальними бюрократичними підставами відмов.

По-друге, доступ до технічних засобів, що забезпечують зв'язок із відповідними державними сайтами, для багатьох про-

мадян є обмеженням, що створює певну нерівність у доступі до державних органів.

По-третє, рівень обізнаності у інформаційних технологіях не є рівним, що знов таки ставить питання про рівність громадян у реалізації їхнього права на звернення до державних установ. По-четверте, за відсутності соціальної орієнтованості як провідного принципу функціонування держави, електронний уряд фактично формує образ її, як деякої абстрактної сили, рішення якої є анонімними, і в силу цього не можуть бути розглянуті, як результат діяльності певної особи – чиновника. Отже, негативна реакція громадян вже не може каналізуватися в бік останнього, і поширюється на державу в цілому, формуючи феномен відчуженості суспільства від держави, яка стає ніби віртуальним об'єктом, що може стати одним з перших кроків, або до масового невдоволення, або до формування авторитарного політичного режиму.

По-п'яте – подолання неузгодженості та розриву у роботі органів управління різних рівнів та різної компетенції, а також налагодження ефективної взаємодії державних, самоврядних та суспільних інституцій.

Використання принципу «електронного врядування» дозволяє автоматизувати, пришвидшити, позбавитися ефекту повторюваності, паралелізму чи «білих плям» у діяльності адміністративно-управлінських інституцій, реалізуючи, апіорі більш ефективну модель міжрівневої та міжструктурної координації роботи органів державного управління, самоврядування, адміністративно-управлінських, галузевих інституцій. Що додає роботі зазначених інституцій не лише ефективності та прозорості, але сприяє значній економії ресурсів.

Визначивши сутність, особливості, переваги та недоліки системи «електронного врядування», його потенційні та реальні загрози, слід визначити умови ефективної реалізації ідеї в реальних суспільно-політичних та управлінських умовах.

Треба визначити кілька складових, яка дають можливість, або ж унеможливають практичну реалізацію ідеї «електронного врядування» в площині політичного, соціального, державного, адміністративного управління конкретної країни. Саме конкретної, бо універсальної моделі «електронного уряду», яка б ефективно діяла в різних умовах існувати просто не може, про це було автором сказано вище.

Однією з головних умов, на думку автора, є наявність технічної можливості реалізації ідеї «електронного уряд» (сучасні телекомунікаційні засоби, наявність Інтернет – мережі, володіння навичками в галузі комп'ютерних технологій і т.д.), а ментальна, свідомісна підготовленість до реалізації зазначеної можливості бути залученим до врядування. Далеко не кожна особистість готова взяти на себе обов'язки участі у врядуванні та відповідальність за ефективність цієї участі. Зачасти, особистість свідомо бажає передати право на врядування певній верстві, групі з метою отримання необхідних благ та рівня забезпечення життя. За таких умов модель «електронного врядування» не буде ефективною, оскільки не є соціально витребуваною та потрібною особистості. І це головна перепона та проблема на шляху поширення зазначеної ідеї «електронного уряду».

Щодо перспектив впровадження системи «електронного врядування» в Україні, то тут треба зазначити, що 13 грудня 2010 року уряд схвалив «Концепцію розвитку електронного урядування в Україні», зазначивши, що електронне урядування є одним з інструментів розвитку інформаційного суспільства, впровадження якого сприятиме створенню умов для відкритого і прозорого державного управління. Електронне урядування – 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.

Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання [3].

В попередньому варіанті концепції в її назві було навіть встановлено граничний термін впровадження системи «електронного врядування» в Україні – 2015 рік, але в кінцевій редакції від нього відмовилися, мабуть зважаючи на складність процесу формування та реалізації системи «електронного врядування».

Концепція реалізуватиметься у три етапи. До 2012 року будуть розроблені нормативно-правова та нормативно-технічна бази, необхідні для надання адміністративних послуг в електронному вигляді. Також будуть створені єдині, гармонізовані з міжнародними, стандарти взаємодії суб'єктів електронного урядування та єдина загальнодержавна система електронного документообігу.

На цьому ж етапі органи державної влади та місцевого самоврядування почнуть надавати послуги громадянам у електронному вигляді. Зокрема, через Інтернет буде можливо зареєструвати суб'єкт господарювання, подати звітність, тощо. До 2014 року в електронній формі надаватимуться послуги в усіх сферах суспільного життя. На третьому етапі, який триватиме до 2015 року, передбачається створити єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та місцевого самоврядування [4].

Як висновок, слід зазначити, що проблематика «електронного врядування» торкається цілої низки проблем політичної та управлінської сфери. Від визначення нових об'єктів та можливостей розбудови політичної та адміністративно-управлінської систем до наповнення реальним змістом ідеї громадянського суспільства. До того ж, реалізація ідеї «електронного уряду» і сумісних з нею теорій, дозволить позбавитися низки проблем в політичній, управлінській та соціальній сферах, значно підвищивши ефективність дій владно-політичних інституцій, упередити кризові явища та підвищити рівень легітимності владно-політичних інституцій, шляхом залучення до політико-управлінських дій широких верств суспільства.

#### Список використаних джерел

1. Еноксен Дж.-А. Що таке електронний уряд? / Дж.-А. Еноксен // Матеріали проекту «Розбудова демократії та можливостей державної служби в Україні», тренінг: «Демократія та модернізація державного сектора через створення електронного уряду», 29 січня – 2 лютого 2007.
2. Голобуцький О.П. Електронний уряд / О.П. Голобуцький, О.Б. Шевчук. – К.: ЗАТ «Атлант UMS», 2002. – 173 с.
3. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. N 2250-р Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>.
4. Уряд схвалив концепцію розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dknti.gov.ua/uk/2010-09-27-06-54-32/35-2010-07-14-10-28-01/246-2010-12-13-18-45-25.html>.
5. Доступ до інформації та електронне урядування / Авторі-упорядники М. С. Демкова, М. В. Фігель. – К.: Факт, 2004. – 343 с.
6. Клименко І. В. Технології електронного урядування / І. В. Клименко, К. О. Ліньов. – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2006. – С.14–15.
7. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності / О. Ємельяненко // Віче. – 2008. – № 2. – С. 20–22.

\* \* \*