

УДК 32-027.21:32.019.51

Інформаційні технології як засіб впровадження європейських стандартів політики в Україні на місцевому рівні

Микола Примуш,

доктор політичних наук, професор,
завідувач кафедри політології
Донецького національного університету

Юрій Коваль,

кандидат політичних наук,
асистент кафедри політології
Донецького національного університету

Визначено рівень впливу інформаційних технологій на впровадження державної політики за європейськими стандартами на місцевому рівні. З'ясовано вектори трансформації громадянського суспільства у перехідних суспільствах під впливом процесів інформатизації державної влади.

Микола Примуш, Юрій Коваль

Ключові слова: інформаційні технології, демократія, місцеве самоврядування, громадянське суспільство, державна влада.

Level of IT-influence on implementation of state policy in accordance with EU standards on local level has been determined. The vectors of transformation of civil society in transitional societies under the influence of the process of state authority's informatization are identified.

Keywords: information technologies (IT), democracy, local government, civil society, state authority.

Определен уровень влияния информационных технологий на внедрение государственной политики по европейским стандартам на местном уровне. Выявлены вектора трансформации гражданского общества на переходном этапе его развития и нахождения под влиянием процессов информатизации государственной власти.

Ключевые слова: информационные технологии, демократия, местное самоуправление, гражданское общество, государственная власть.

Актуальність запропонованого нами дослідження полягає в тому, що в Україні спостерігається вкрай низький рівень ефективності впровадження політичних реформ, про що свідчать заяви Президента України В. Януковича та Прем'єр-міністра України М. Азарова. В цих заявах керівниками держави встановлено причину низької ефективності політичних реформ сучасної України – супротив місцевого самоврядування та незрілість громадянського соціуму в Україні [1].

Головна задача нашого дослідження: визначити шляхи адаптації та впровадження політичних реформ в Україні та відійти від суто описового аналізу тих тенденцій та векторів трансформації політичних реформ які ми спостерігаємо в нашій державі.

Новизною дослідження є оригінальний авторський підхід, сутність якого полягає в тому, що, на нашу думку, єдиним вектором впровадження політичних реформ європейської політики та європейського стилю життя в Україні має стати місцевий рівень влади (оскільки, за Г. О'Донеллом ми є країною з делегованою демократією [2, р. 16], тобто трансформуємося знизу до гори), а єдиним каналом впровадження та закріплення реформ є громадянське суспільство у нинішньому його стані, але методами адаптації та реакцією на перетворення мають слугувати тільки інформаційні технології та інформаційний простір.

На користь нашої логіки слугують три аргументи. По-перше, політичний курс адміністрації Президента України В. Януковича на відповідність української політики європейським стандартам вже більш,

ніж два роки активно критикується як в самій Україні, так і в країнах ЄС [3]. Сутність цієї критики полягає не тільки в справах „Тимошенко”, „Луценко”, „Рівень демократії”, а в тому, що впровадження таких європейських новинок, як „електронна демократія”, активне впровадження концепції „електронного уряду”, нові закони у сферах протидії корупції, захисту інформації та персональних даних; абсолютно нова концепція закону про звернення громадян й створення громадської Конституційної асамблеї, мета якої закріпити демократичні положення Європейської Хартії місцевого самоврядування у Конституції України (до речі, сама концепція не закріплює принцип обов'язкового виконання її положень) [4] – мали наблизити Україну до списку країн, які активно проходять процес демократизації. Але, цього не відбувається, про що свідчать численні рейтинги впливових міжнародних організацій, за якими Україна „прямує у авторитаризм” та посідає останні місця в рейтингах свободи слова, інвестиційного клімату тощо [5].

Логіка критиків української демократії полягає в тому, що не дивлячись на активне впровадження електронної демократії, політичних перетворень – українська влада як на центральному, так і місцевому рівнях не то, що не використовує свій потенціал, а навпаки – знижує позитивний ефект новацій. Названу ситуацію ми пропонуємо окреслити як „український парадокс” впровадження реформ за європейськими стандартами.

Вперше межі сутності названого нами парадоксу окреслив видатний американський політолог Хуан Лінц у своїй роботі „Небезпека президенства”, де дослідник попереджав, що „якщо у державі центральне місце в політичній системі займає інститут президенства, то вибори в цій державі проходять за системою „переможець отримує все” [6, р.51]. Для України, яка має статус перехідної демократії, застереження Х. Лінца доповнюється тим, що в нашій країні легалізується таким способом не нейтральний політичний порядок, а „правила гри” переможця виборів. Це призводить до того, що єдиним активним центром прийняття політичних рішень є інститут глави держави; в свою чергу інші органи влади, з певними зауваженнями, виступають або засобом впровадження цих рішень (уряд, місцеві органи влади), або засобом їх легалізації (парламент).

Доказом нашої логіки слугують чисельні рейтинги впливових політиків України, в яких перші місця вже більш, ніж 2 роки посідають особи, які максимально наближені до оточення, підданих та родини Президента України [7]. Зауважимо, що така ситуація не є занадто поганою, та взагалі тут треба відійти від суджень „добре” та „погано”, оскільки названа ситуація є етапом трансформації, а по-друге „правила гри” за якими „переможець отримує все”, на наш погляд, мають тимчасовий характер та будуть продовжуватися до тих пір, доки в нашій державі не буде створено політичний інститут регіональних еліт, який, на наш погляд мав би зіграти роль системи стримувань та противаг в українській політиці, але для цього потрібен час та відповідні лідери.

Третім аргументом нашої логіки є два рівні демократії в перехідних суспільствах. Вперше на цьому акцентував вже згадуваний нами Г. О'Донелл, який у роботі „Делегована демократія” ввів категорію „декларованої демократії” у перехідних суспільствах [2, р. 16]. Таких рівнів на думку дослідника два, так на першому рівні, єдиним ініціатором перетворень в державі є інститут глави держави, або інший центральний інститут, який виконує функції очільника держави [2, р. 18], що означає наступне: вектор перетворень та трансформацій буде жорстко йти зверху до низу, а на другому рівні демократії, який ми пропонуємо назвати „фасадним”, правляча еліта демонструє досягнення власної політики в інформаційному просторі шляхом висвітлення позитивної ситуації окремих регіонів, але не всієї країни. За такої ситуації жодної гарантії того, що все суспільство відчуває позитивні зміни - немає.

Саме цей рівень ми спостерігаємо в сучасній Україні, яскравим прикладом названої ситуації слугує місцевий Референдум – 2012 року в м. Ірпінь Київської області стосовно входження частини міста до адміністративно-територіальної та інфраструктурної одиниці м. Київ. Не зважаючи на задекларовані юридичні положення стосовно прав місцевої громади на прийняття цього рішення на референдумі за вимогою ст. 7 Закону України „Про місцеве самоврядування” [8], вона може реалізувати своє право виключно або за ініціативи Президента України або шляхом звернення громади до Верховної Ради України, але при цьому влада активно демонструє, що місцева влада має ті ж самі права у сфері місцевого самоврядування, які має місцева громада в країнах ЄС.

Іншим прикладом слугує скандально звісний Закон України „Про засади державної мовної політики” [9], який навіть ратифікував положення „Європейської хартії регіональних мов або мов меншин”, про що говорить ст. 7 п. 2 закону „у контексті Європейської хартії регіональних мов або мов меншин до регіональних мов або мов меншин України, до яких застосовуються заходи, спрямовані на використання регіональних мов або мов меншин, що передбачені у цьому Законі” [9] за вимогами ст. 7 п. 3-4 не носії „регіональної мови, що проживають на території, на якій поширена ця мова, становить 10 відсотків і більше чисельності її населення ... місцева рада зобов'язана прийняти відповідне рішення протягом 30 днів з моменту надходження підписних листів” [9]. Тобто, влада слідуючи європейським стандартам політики віддає місцевій громаді право на власну, автономну політику (у нашому випадку гуманітарній сфері), проте, прийнявши та ратифікувавши Закон України „Про засади державної мовної політики”, автори закону В. Колисниченко, С. Ківалов та державна влада розробляють та приймають рішення, щоб місцеві ради не мали право приймати рішення щодо регіональної мови й вже готуються відповідні зміни до закону, де місцева громада ініціює лише збір підписів стосовно регіональної мови, потім звертається з цим проханням до відповідних органів місцевої влади,

а ті в свою чергу до Верховної Ради України, щоб та прийняла відповідне рішення [10].

Іншими словами, влада такою поведінкою, на нашу думку, зробила крок назад у впровадженні європейських стандартів політиків і сфері місцевого самоврядування, оскільки це нонсенс, коли центральний орган влади вирішує мовне, чи інше гуманітарне питання конкретної адміністративної одиниці. В такому випадку виникає цілком логічне запитання – навіщо тоді місцеві органи влади, якщо місцева громада може звернутися до центральної влади без посередника, яким виступає місцеве самоврядування?

Корінь такої ситуації криється, за В. Меркелем та А. Крауссаном в праці „Формальні та неформальні інститути у дефективних демократіях”, в тому, що у країнах з дефективною демократією (в т.ч. Україна) перетворення, які ініціюються владою, проходять задля народних симпатій [11, с. 20], як це наприклад, ми спостерігаємо в м. Ірпінь, де головна мета ініційованих перетворень – отримати рівень життя „як в Києві”, або в аналізованому нами Закону України „Про засади державної мовної політики”, де влада й не заперечує факт того, що закон розроблено для російськомовних жителів України, тобто знов визвати симпатії конкретної частини суспільства.

Але, як визначає Р. Інглхарт, сучасні трансформації суспільств виділяють провідну тенденцію – недовіру населення до власних урядів та політичної влади незалежно від економічного та культурологічного положення країни [12, с. 21]. Тобто, не зважаючи на орієнтацію політичних реформ в напрямку народних симпатій, влада не отримує той ефект, на який вона претендує – тобто, не отримує той рівень довіри, на який вона розраховує, про що й свідчать рейтинги Київського міжнародного інституту соціології, за даними якого інститути влади мають рекордно високий рівень недовіри населення, що складає приблизно 60% [13].

Отже, ми отримуємо надзвичайно складну ситуацію, де, центральні державні інституції маючи монополію на впровадження європейських стандартів реформ в Україні не мають жодних механізмів їх впровадження, й по-друге, місцева влада маючи для реалізації реформ необхідний потенціал (постійна робота з населенням) залишається лише структурним елементом центральної влади.

Як ми бачимо, єдиним можливим виходом з ситуації недовіри до влади, а також поліпшення темпів реформ має слугувати тільки місцевий рівень влади. На нашу думку, він не можливий без активної участі в політиці громадян, оскільки, як ми бачимо це в Україні, вакуум між населенням та владою заповнюють або популісти, або ситуативні політичні рішення, як рухи для громадян з практикою свободи слова тощо. Цей вакуум, на нашу думку, мають заповнити інформаційні технології. Зауважимо, що під інформаційними технологіями ми розуміємо не тільки підключення до мережі Інтернет та комп'ютеризацію місцевих органів влади, а активне впровадження через них комунікації населення з владою. При цьому

вважаємо за потрібне діючи в Україні схему комунікації „населення – місцева влада (створення встановлених законом звернень) – центральна влада (відповідь на звернення місцевої влади)”, трансформувати у сучасну „населення (шляхом створення спеціальних громадських комісій виконує функції контролю та ревізії витрат бюджетних коштів місцевим самоврядування) – інвестор – місцева влада (розробка та прийняття дозволів, податкових формул, орендних документів тощо) – державна влада (контроль за відповідністю рішень місцевого самоврядування щодо діючого законодавства). Запропонована нами схема буде детально доповнюватися та розроблятися у наступних наших дослідженнях з урахуванням європейської практики її впровадження. Оскільки за мету в окресленому дослідженні ми маємо встановити актуальність логіки використання інформаційних технологій як засобу впровадження політичних реформ в Україні за європейськими стандартами, тому у нашому дослідженні ми окреслимо лише ті проблеми, які актуалізують нашу логіку.

Практичне втілення названої тенденції можна спостерігати в країнах ЄС, США, Грузії, останнім часом і в Росії, де цілком нормальним є робота місцевої влади з громадянами у мережі Інтернет й не викликає жодних заперечень, що постійне спілкування місцевої влади з громадянами – це позитивне політичне явище, оскільки відбувається двостороння комунікація населення з владою, але ми вважаємо за потрібне акцентувати увагу на дещо іншому аспекті впровадження сучасних технологій в українську політику.

Сьогодні інформаційні технології в українському інформаційному середовищі, на наш погляд, відіграють більш негативні для влади функції. Так, існують сайти як „Громадський контроль” (<http://4road.net/>), „Автополігон” (<http://avtopolygon.info>), „Цензор.нет” (<http://sensor.net.ua/>) та багато інших, які покликані в свій діяльності відслідковувати та аналізувати з активним використанням фото-відео матеріалів такі події, як резонансне ДТП за участю чиновника, коштовний відпочинок конкретного політика тощо, але останнім часом вони виконують функцію звернення громадян з питань, які повністю у компетенції місцевої влади, проте вона їх ігнорує. Як наслідок, в інформаційній сфері влада дійсно програє, оскільки названа група сайтів демонструє активність в режимі „нон-стоп”, в той самий час, як офіційні сайти владних інституцій оновлюють свої ресурси один-два рази на місяць, або у випадку відповіді на резонансну подію.

Вихід який ми пропонуємо не новий, проте він враховує українську специфіку, яка полягає в тому, за словами Х. Лінца [6], В. Меркеля [11], Г. О’Донелла [2], щоб вирішити головну проблему, якою страждають перехідні суспільства – несприйняттям населенням демократії, яку впроваджують державні інституції через два спектри діяльності місцевої влади та громадянського суспільства. Сутність першого спектру полягає

в тому, щоб логіка впровадження реформ повністю йшла під контролем громадського суспільства, яке, як показує українська практика, вже створила для цього необхідну інфраструктуру (маються на увазі вже згадувані нами інтернет-ресурси). Сутністю другого спектру полягає в тому, що державна влада має в цьому випадку відігравати роль модератора, тобто тільки у разі необхідності втручатися в процес реалізації та впровадження реформ, які мають реалізувати місцеві органи влади.

Відповідно, наша логіка має певні недоліки, особливо у тому, що інтернет-технології активно використовуються у великих містах, а наприклад сільська місцевість буде з цього процесу виключатися із-за відсутності відповідної інфраструктури. Можна з цього приводу додати, що влада могла запровадити певну програму з побудування відповідної інфраструктури, але на наше переконання, їй це не слід цього робити, оскільки, як ми вже на цьому акцентували, значний вплив держави на інвестиційну діяльність не поліпшує інвестиційний клімат, а отже, головне завдання держави в такому випадку створення відповідного клімату як шляхом делегування до місцевих та сільських рад податкової політики, так і створення „податкових канікул” для тих інвесторів, як будуть інвестувати у сферу ІТ-технологій.

Єдине, що зараз держава не повинна робити, це критикувати себе із-за низьких темпів впровадження реформ в Україні. На нашу думку, темпи реформ за такої ситуації не будуть задовольняти ані владу, ані пересічних громадян, оскільки між ними буде й подалі спостерігатися той розрив у очікуваннях який ми спостерігаємо сьогодні. В навіть більше того, активна критика влади самої себе призведе до зниження її авторитету, і як наслідок, навіть за створенням ІТ-інфраструктури населення не буде користуватися їх перевагами.

Таким чином, на запропонованій нами логіці, й має йти процес впровадження політичних, економічних та інших реформ, які наблизять стандарти української політики до європейської. Центральне поняття при цьому має займати не терміни реалізації реформ, а саме інфраструктура для їх оптимізації та сприйняття населенням, а також активна участь самих громадян в їх розробці та ревізії/оцінці результаті. Держава в такому випадку має відігравати функції модератора та координатора такого процесу, де у разі необхідності може втручатися в прийняття тих, чи інших рішень місцевими радами, але це має робитися виключно для того, щоб в Україні не поширювалися ситуації, яку зараз спостерігаємо на ринку землі, де за словами Голови Держземагенства С. Тимченка панує „дискусія гри на почуттях електорату й страху заляканих селян безпідставними страшилками про земельну реформу” [14]. Сергій Тимченко пропонує три тези реформи, які, на нашу думку, напряду можна делегувати місцевим радам у певному контексті. Наприклад, теза проте, що „державна не дозволить іноземцям ні в якому разі купувати сільськогосподарські землі” могла б найти своє закріплення на законодавчому рівні у вигляді

прямої заборони, а місцева громада могла б встановлювати певні формули оренди власної землі, але цього не відбувається. Теза „спекулювати землею - буде вкрай не вигідно”, де держава закріплює законом певні тарифи та обмеження, але при цьому місцевий рівень зовсім виключено з процесу встановлення податків для власного земельного ресурсу. Третя, і остання теза „реформа спрямована на відродження села і переорієнтацію земельних відносин від великого агробізнесу до домінування і розвитку фермерства, малого та середнього бізнесу в селі”, але жодних механізмів для реалізації цієї тези у малого та середнього бізнесу немає, оскільки його не тільки виключили від процесів розрахунків податків, а взагалі, не існує жодної тези, логіки, норми закону, як б мала включити малий та середній бізнес у названі процеси.

Отже, як бачимо з наведеного, в Україні склалася вкрай гостра проблема впровадження каналів пояснення, адоптації, розробки реформ, які здійснює влада, і як бачимо з наведеного нами, місцевий рівень влади витрачає дуже багато часу на те, щоб пояснити громадянам власні дії, та дати їм найбільш точне тлумачення. Як наслідок темп реформ падає, як результат – невдоволення народу зростає, й той час, який мав би слугувати втіленню реформ витрачається на їх обговорення.

Таким чином, запропонований нами підхід впровадження інформаційних технологій як засобу впровадження стандартів європейських стандартів політики в Україні на місцевому рівні має актуальність й потребує аналіз механізмів й форми участі громадян у впровадження європейських стандартів політики шляхом поліпшення ІТ-інфраструктури та аналізу відповідних змін у діючому в Україні законодавстві будуть спрямовані наші наступні наукові розробки з обраної теми.

Література:

1. Янукович назвал коррумпированных бюрократов главной преградой на пути реализации реформ. [Електронний ресурс] / Матеріали ZN.UA // http://news.zn.ua/POLITICS/yanukovich_nazval_korrumpirovannyh_byurokratov_glavnoy_pregradoy_na_puti_realizatsii_reform-104730.html
2. O'Donnell G. Delegative democracy? / G. O'Donnell // East-South System Transformation. – Working Papers. №174. – 193. – 16-18 p.
3. По данным Democracy Index Украина упала в рейтинге демократии. [Електронний ресурс] / Інформаційна агенція „МинПром” // Режим доступу до статті : <http://minprom.ua/digest/58850.html>
4. Європейська хартія місцевого самоврядування (Страсбург, 15 жовтня 1985 року). Документ 994_036, чинний, поточна редакція - Редакція від 16.11.2009, підстава 994_946. [Електронний ресурс] / електронна база нормативно-правових актів Верховної Ради України [Законодавство України] // Режим доступу до документа : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036

5. Freedom House указывает на нарушение демократических прав и свобод в Украине за последний год и предостерегает от установления авторитаризма в стране. [Електронний ресурс] / Коментарі // Режим доступу до статті : <http://politics.comments.ua/2011/04/28/250610/freedom-house-predrekaet.html>

6. **Linz J.** The Perils of Presidentialism. / J. Linz // Journal of Democracy. – 1990. – Vol. 1. – №1. – P. 51-52.

7. Сотня избранных. // Корреспондент. Специальный выпуск. – 2012. – №34 (522). – С. 4-5.

8. Закон України „Про місцеве самоврядування в Україні”. Документ 280/97-вр, чинний, поточна редакція - Редакція від 12.09.2012, підстава 4710-17. [Електронний ресурс] / електронна база нормативно-правових актів Верховної Ради України [Законодавство України] // Режим доступу до документа : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/280/97-вр>

9. Закон України „Про засади державної мовної політики”. Документ 5029-17, чинний, поточна редакція - Прийняття від 03.07.2012. [Електронний ресурс] / електронна база нормативно-правових актів Верховної Ради України [Законодавство України] // <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5029-17>.

10. Колесниченко собирается „перекроить” закон о языках. [Електронний ресурс] / Подробиці // Режим доступу до статті : <http://podrobnosti.ua/power/2012/09/07/856843.html>

11. **Меркель В.** Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях / В. Меркель, А. Крауссан; [пер. с нем. Н. Б. Яргомской, науч. ред. П. Штыкова и В. Я Гельмана] // Полис, 2002. – №1, 2. – С. 6-17.

12. **Инглхарт Р.** Постмодерн : меняющиеся ценности и изменяющиеся общества. / Р. Инглхарт [Пер. с англ.] // Полис. – 1997. - №4. – С. 6-33.

13. Довіра населення України до держструктур : результати соціологічного дослідження від 31 серпня 2012. [Електронний ресурс] / Київський міжнародний інститут соціології (КМІС) // Режим доступу до статті : <http://www.kiis.com.ua/ua/news/view-184.html>

14. Голова Держземагентства - про ринок землі, кадастр і корупцію. Держземагентство. [Електронний ресурс] / Моя Земля // Режим доступу до статті : <http://myland.org.ua/index.php?id=2961&lang=uk>