

УДК 328.132

## Дві іпостасі електронного уряду

**В'ячеслав Соколов,**

доктор історичних наук, професор,  
завідувач кафедри політології

Одеського національного економічного університету

**Іван Шевчук,**

аспірант кафедри політології

Одеського національного економічного університету

*У статті розкривається зміст поняття «електронний уряд» крізь призму процесів залучення інформаційних технологій до системи державного управління. Зроблено висновок, що поступове залучення елементів прямої електронної демократії може наблизити Україну до реального народовладдя.*

**Ключові слова:** електронний уряд, електронна держава, інформаційні технології, інтернет-аудиторія.

*The content of the notion “electronic government” is revealed in the article in the light of the processes of information technologies applying in the system of government. The conclusion is made that applying of the elements of direct E-democracy may bring Ukraine nearer to real sovereignty of the people.*

**Keywords:** *electronic government, electronic state, information technologies, Internet auditory.*

Останнім часом як у наукових статтях, так і в публіцистиці дедалі рідше вживається словосполучення «електронний уряд». Це поняття, що було популярним на початку 2000 рр., вже після 2005 зустрічається хіба у поодиноких публікаціях. Причому така втрата популярності є світовою тенденцією. Це, однак, не означає, що процеси залучення інформаційних технологій до системи державного управління уповільнилися чи втратили актуальність. Навпаки, саме зараз, у тім числі – і в Україні втілюється кілька проєктів, що мають розширити сферу електронного урядування з отриманням притаманних йому переваг. Зокрема, завершуються

пілотні проекти, що передують впровадженню державної програми «Електронна митниця» [1]. Поточні зміни до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» передбачають запровадження електронної реєстрації, котра, як зауважує перший віце-прем'єр-міністр – міністр економічного розвитку і торгівлі Андрій Клюєв, «виключає необхідність заявникам напряму контактувати з державним реєстратором, що зводить до мінімуму корупційні дії на цьому етапі» [2]. На цей час вже фактично завершився етап екстенсивного розвитку інформаційних порталів – офіційні сайти мають практично всі органи державної влади та місцевого самоврядування, принаймні – до районного рівня.

При фіксації цих змін здебільшого не вживається термін «Електронний уряд», що був «узаконений» Постановою Кабінету Міністрів України №208 ще від 24 лютого 2003 р. «Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”».

Цій обставині є кілька пояснень. По-перше, більшість дослідників схиляються до того, що й нині, й за часів більшої популярності цього терміну, ні в країні, ні в світі не існувало єдиної концепції «електронного уряду». Нерідко дослідники вважали його не більше, ніж метафорою, що означає взаємодію органів державної влади і суспільства з використанням інформаційно-комунікативних технологій [3]. Інакше кажучи, йдеться лише про застосування інформаційних технологій при здійсненні традиційного державного управління, котре не має жодних принципових відмінностей від урядування докомп'ютерної доби. Навіть у цьому варіанті, зокрема – через автоматизацію документообігу дослідники фіксують суттєвий економічний ефект: «Досвід розвинутих країн показує, що електронна взаємодія громадян з органами влади може коштувати удвічі дешевше, ніж те, що здійснюється за допомогою реального офісу» [4].

Вже 2002 року навіть на наших теренах чітко вирізнялися два підходи до концепції електронного уряду. Як дві крайні точки зору подаються погляд на електронний уряд як альтернативу традиційному державному управлінню, що базується на «ухваленні управлінських рішень найширшими верствами населення, усіма без винятку громадянами» та підхід, що говорить про інформаційні технології як про засіб вдосконалення існуючої системи влади [5].

Природно, що запроваджувана урядовими постановами система електронного уряду навряд чи може передбачати частковий демонтаж державного апарату. Отже, можемо зробити висновок, що електронний уряд в українському варіанті – це звичайний, традиційний уряд, що може краще здійснювати свої традиційні функції з допомогою тих можливостей, що їх надають інформаційні технології. Власне, навіть цей варіант містить у собі чималий потенціал вдосконалення державної системи і поліпшення її взаємодії із громадянами та бізнесом. Відтак заслуговує на те, аби втілюватися у практику державного управління. Причому не лише у

сфері діяльності виключно виконавчої влади – власне уряду. Інформаційні технології дедалі активніше застосовуються практично у всіх сферах державного буття – зокрема в роботі органів місцевого самоврядування та парламенту – зокрема – при організації виборчого процесу. З огляду на цю обставину дедалі частіше замість поняття «електронний уряд» застосовують вираз «електронна держава». Загалом ці визначення можна вважати практично тотожними, оскільки коли йдеться про «електронний уряд», здебільшого йдеться про використання інформаційних технологій у здійсненні державної влади загалом, а не лише в діяльності виконавчої гілки.

При цьому, як вже зазначалося, внутрішній зміст терміну й досі не є визначеним. В основі розбіжностей – два доволі відмінних підходи до проблеми.

В одному випадку ми можемо говорити про «інструментальний електронний уряд», котрий не має принципових відмінностей від традиційного, але завдяки використанню інформаційних технологій є більш рентабельним та ефективним.

В іншому разі може йтися про «базисний електронний уряд», або ж «базисну електронну державу», де новітні інформаційні технології дозволяють будувати стосунки у державі на принципово нових засадах, передусім – через значно більше залучення широких верств населення до управління державою.

Сьогодні в світовій політичній практиці переважає реалізація того варіанту електронного уряду, який ми назвали інструментальним. Показовим тут є приклад Естонії, чю е-державу (електронну державу) Європейська комісія позаторік визнала «найкращим проектом електронного управління країною у Європі» [6]. У цьому разі високу оцінку отримав передусім наданий держканцелярією Естонії проект з обміну електронною документацією. Ще з 2000 року уряд Естонії перейшов до безпаперових засідань кабінету міністрів, віддавши перевагу електронній документації в Інтернеті. Ще 2005 року громадяни Естонії змогли взяти участь в місцевих виборах за посередництва Інтернету, а 2007-го ця ж практика була застосована й на парламентських виборах. Активному залученню інформаційних технологій в систему державного управління сприяє високий рівень технічної готовності країни. Вже позаторік за даними «Statistics Estonia, 2009» 71% населення країни віком від 16 до 74 років були активними користувачами Інтернету. Поза тим по всій Естонії діє більш як 1100 громадських інтернет-пунктів. Інтернет тут вже давно став звичним інструментом при декларуванні доходів та здійсненні різноманітних платежів. 90% естонців є власниками ID-карт, котрі можна вважати цифровим посвідченням особи, що дозволяє чітко ідентифікувати громадянина, що, серед іншого, й дозволяє йому брати участь у виборах, не відриваючись від екрану домашнього комп'ютера.

Однак все це жодним чином не виводить життя країни за межі класичної

парадигми ліберально-демократичної представницької демократії. Завдяки електронним помічникам їй вдається просто реалізувати більш ефективно і з меншими витратами. Про більше залучення широких верств до управління державою, крім як участь у всіляких виборах, загалом не йдеться. Тож ситуація, котру ми спостерігаємо в Естонії, є загалом якісною та ефективною реалізацією «інструментального електронного уряду».

При цьому слід зазначити, що певні передумови для розвитку елементів прямої електронної демократії створюються вже й в рамках такої е-держави. По-перше, створюється необхідна технічна інфраструктура. По-друге, громадяни привчаються використовувати інтернет-технології як засіб виявлення своєї політичної активності та впливати через них на державний апарат. По-третє, прозорість і технологічна доступність суспільно-економічної інформації, притаманна вже й «інструментальному електронному уряду», теж є своєрідною підготовкою населення до безпосередньої участі у політичному житті і готує його, таким чином, до реальної участі у справах держави. Приміром, у тій же Естонії існує можливість спостерігати в реальному часі щоденні зміни у стані держбюджету.

При цьому не варто стверджувати, що запровадження елементів «інструментального електронного уряду» є однозначним свідченням розвитку демократії у суспільстві. Так, з достатніми на те підставами прототипом «електронного уряду» зазвичай називають Загальнодержавну автоматизовану систему обліку та обробки інформації (російською – Общегосударственная автоматизированная системы учёта и обработки информации – ОГАС). Ця система була розроблена видатним радянським кібернетиком, засновником інституту кібернетики НАН України академіком Віктором Глушковым. Сьогодні дослідники називають ОГАС «невитребуваною альтернативою ринкової економіці», маючи на увазі, що заснована на новітніх інформаційних технологіях командно-адміністративна система могла б виявитися значно ефективнішою від ринкової з її неминучими стихійними елементами [7]. Йдеться навіть про те, що крах радянської системи був до певної міри зумовлений тим, що керівництво СРСР не взяло належним чином на озброєння методи, запропоновані академіком Глушковым.

Отже, коли ми говоримо про «інструментальний електронний уряд» – то маємо на увазі лише певний технологічний інструмент, котрий – з тими чи іншими варіаціями – може бути з успіхом застосований при реалізації будь-якої моделі суспільного розвитку. Поза радянською ретроспективою, вже стосовно сучасних реалій, дослідники розглядають можливість кардинально протилежних шляхів розвитку політичних відносин у суспільстві, що однаково ґрунтуються на якнайширшому використанні інформаційних технологій. Один варіант – це створення «демократії участі», що надаватиме громадянам максимальні можливості для участі у справах держави. Інший визначається такими промовистими виразами як

«інформаційний тоталітаризм» чи «інформаційний фашизм». Переважає думка, що у світі втілюється все ж більш оптимістичний сценарій, хоча є чимало публікацій, що зауважують постійне зростання тотального високотехнологічного контролю, пояснюваного, зокрема, необхідністю боротьби із тероризмом [8].

За цих обставин розглядати «електронізацію» як процес, котрий неодмінно призведе до односпрямованих демократичних змін, вочевидь не варто. Якісно визначальною тут буде все ж система ціннісних орієнтирів у суспільстві, котра й визначить, в якому режимі і з яким результатом працюватиме потужний і ефективний інструмент, яким є новітні інформаційні технології, залучені у сферу державного управління. Як зауважив американський дослідник Джон Нерон, «технологія завжди інструментальна і не має незалежного існування поза зв'язком з соціальними інститутами, котрі її оновлюють і використовують» [9].

У рамках демократичного сценарію цілком може відбуватися й реалізація суто «інструментального електронного уряду», котрий не передбачає очевидних засадничих змін. У цьому разі державний апарат діє в рамках все тієї ж парадигми представницької демократії, просто виконує свої функції швидше, ефективніше, і, можливо, в умовах більшої поінформованості електорату. Власне, за рамки цієї парадигми не виходять навіть всі три етапи розвитку «електронного уряду», визначені багатьма фахівцями: 1 – державні сайти-вітрини (як ми вже зауважили, цей етап вже, вочевидь пройдено і на теренах нашої країни, 2 – перехід до порталів, що дозволяють організовувати більш активну взаємодію і централізацію інформаційних ресурсів, 3 – перехід до «Government Gateways – того, що можна називати «шлюзами одного вікна» [10].

Паралельно може розвиватися й інша іпостась електронного уряду, яку ми назвали «базисною». Вона передбачає не лише прискорення і здешевлення управлінських процедур, а й принципову зміну їхнього змісту через залучення до державних справ широких верств населення.

Такий підхід, щоправда, знаходить відображення переважно в Західній політичній теорії та практиці, що визнає і більшість вітчизняних дослідників. Зокрема розглядається модель, що передбачає участь населення в обговоренні законопроектів та урядових рішень. Якщо діятиме саме такий варіант електронного уряду – зауважує професор Алла Сіленко – «свої інтереси зможуть захищати не тільки ті діячі, що мають лобістів, але й решта громадян» [4]. Мається на увазі, фактично постійне он-лайн голосування з приводу того чи іншого нововведення, котре може бути заблоковане за певної кількості негативних відгуків громадян. Електронна комунікація робить таку процедуру технологічно можливою. Але в Україні таких програм немає – констатує дослідник і зауважує принципову відмінність західних і вітчизняних підходів до питання електронного уряду: «До поняття «Електронна Україна» в першу чергу входять органи влади. Тоді як у західних країнах на першому плані

– посилення контролю громадян над урядом, для чого вводяться публічні оціночні показники його діяльності».

Навіть побіжне знайомство з більшістю офіційних сайтів України змушує констатувати порівняно невеликий рівень інтерактивності – в кращому разі вони просто функціонують як довідникова система. На жодній із офіційних сторінок не можна знайти більш-менш активного форуму чи інструменту для інтернет-голосування, що могло б мати бодай індикативне чи рекомендаційне значення. Неготовність українського істеблїшменту до інтерактивного спілкування з широкою інтернет-аудиторією фіксувалася дослідниками ще під час останньої президентської кампанії, коли, здавалося б, політики найбільшої мірою були зацікавлені в організації приязного діалогу з громадянами. Втім, можливості Інтернету для цієї справи були задіяні вкрай кволо. Керівник відділу новин медіа-ресурсу Internews Ukraine Віталій Морозов зауважив тоді, що українські політики були не готові виконувати базовий принцип комунікації в Інтернеті – двосторонній зв'язок: «Їхня головна мета – донести своє повідомлення своєму електорату і у чомусь його переконати. Однак українські політики ще не готові дискутувати з інтернет-аудиторіями стосовно цих повідомлень» [11]. Очевидно, що політична сила, котра й під час виборів була не готова до реального діалогу з інтернет-аудиторією, здобувши перемогу втрачає й мотивацію для такого спілкування.

Відтак в Україні власне демократичні процедури, базовані на Інтернеті, відпрацьовуються переважно без участі держави, здебільшого зусиллями громадських фондаций. Так напередодні президентських виборів стартував сервіс політичної соціальної мережі Politiko.com.ua – «Онлайн вибори Президента України 2010». Прообраз можливих електронних виборів в Україні можна знайти і в інтернет-голосуванні за молодіжного мера Одеси. Згодом, навіть запровадження у країні електронних виборів на кшталт естонських не слід вважати принциповою демократичною реформою – вони лише автоматизують звичайні паперові вибори, а ступінь їхньої захищеності від фальсифікацій, напевне, є питанням дискусійним.

Важливішим є механізм, що дозволив би широким верствам реально здійснювати контроль над діяльністю влади і реально впливати на зміст її рішень. Іноді дослідники ставлять під сумнів саму доцільність такого механізму. Головний аргумент – обтяжливість участі в управлінських процедурах для пересічного громадянина [5]. Зауважується і небезпека некомпетентних рішень, що базуватимуться на колективній думці великої кількості громадян, котрі не мають належної фахової підготовки. Власне кажучи, наголос робиться на тому, що не кожна кухарка може керувати державою. Втім, процедури прямої демократії, на кшталт референдумів та плебісцитів, застосовувалися ще задовго до стрімкого розвитку інформаційних технологій. Для цих випадків вже давно створені юридичні механізми, які компенсують небезпеку некомпетентного втручання. Зокрема, є певний перелік питань, котрі закон не дозволяє виносити на

референдум. Поза тим, вочевидь, треба визнати, що в демократичному суспільстві навіть виважене і продуктивне рішення не має втілюватися без схвалення з боку суспільства. Альтернативою тут може бути лише патерналістська авторитарна держава – варіант, від якого українське суспільство вже давно відмовилося.

Поступове залучення елементів прямої електронної демократії може наблизити країну до реального народовладдя, формуючи, серед іншого і фах громадянина, як суб'єкта, що володіє знаннями, морально-психологічними якостями і технологічними можливостями для постійної участі у політичному житті країни.

До створення такої ситуації є два шляхи. Перший – це втілення політичної волі керівництва до реальної демократизації суспільного життя, де найпершим інструментом за сучасних реалій явно мають стати комунікаційні технології. Це варіант еволюціонування традиційної ліберально-демократичної системи в бік більшого народовладдя.

Другий шлях – формування альтернативної політичної культури, базованої на інтернет-технологіях, котра й стане рушійною силою для демократичних змін у суспільстві. Цей варіант можна буде назвати «кібер-революція» – навіть у тому разі, коли перехід до принципово реформованого демократичного режиму відбудеться цілком легальним парламентським шляхом. Власне, елементи такого сценарію у нас вже були реалізовані під час Помаранчевих подій.

Слід зауважити, що для реалізації як першого, так і другого варіанту однаково сприятливим є і нині наявний розвиток елементів суто «інструментального електронного уряду». Створюється технічна і технологічна інфраструктура для нових механізмів державного управління. Широкі верстви населення та політичні лідери оволодівають елементами комп'ютерної грамотності вже в контексті політичної дії. Автоматизація управлінських процесів зменшує вплив корупції, яка є гальмом на шляху будь-якого варіанту суспільного розвитку. Суспільство отримує додаткові економічні ресурси, однаково потрібні як для екстенсивного розвитку, так і для революційних змін.

### *Література:*

1. В уряді розраховують на відчутний економічний ефект від електронної реєстрації підприємств // Урядовий кур'єр. – 19 серпня 2011.
2. **Шевчук І.** Митниця дає добро он-лайн // Урядовий кур'єр. – 5 серпня 2011.
3. **Дрожжинов В. И.** Электронное правительство // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт. – М.: Эко-Трендз, 2002. – С.147.

4. **Сіленко А.** Електронна Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politik.org.ua/vid/magcontent.php3?m=1&n=17&c=151>.
5. **Баранов О.** Електронний уряд в Україні? Буде! Коли? // Дзеркало тижня. – №1. – 05 січня 2002.
6. Європа сильно хвалит наше е-государство [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dv.ee/?PublicationId=bf73c3e7-07df-47a5-b2bd-9128fda5ebc9>.
7. **Пихорович В.Д.** Невостробованная альтернатива рыночной реформе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.situation.ru/app/j\\_art\\_781.htm](http://www.situation.ru/app/j_art_781.htm).
8. Нурминен П. Девятый год на пути к глобальному информационному фашизму [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://globalist.org.ua/novosti/society-news/informacionnyjj-fashizm-no52481.html>.
9. **Nerone J.** Last Rights. Revision of Four Theories of the Press: University of Illinois Press, 1995. P. 151.
10. **Агамірзян І.** Світовий досвід реалізації концепції електронного уряду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Analytics/WorldExperience/Default.mspx>.
11. Политики еще не умеют пользоваться Интернетом 30.01.10 // 01:25 (материалы пресс-конференции «Анализ и перспективы использования Интернет-технологий в украинской политике»). [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://glavred.info/archive/2010/01/30/012514-1.html>.