

УДК 351:004(474.2+477)

Ольга Віннічук

## ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ЕСТОНСЬКИЙ ДОСВІД ТА УКРАЇНСЬКІ РЕАЛІЇ

*Охарактеризовано особливості електронної демократії та електронного урядування. Проаналізовано естонський досвід щодо реалізації перспективного проекту країни “електронного громадянства”. Окреслено якісні характеристики стратегії електронного урядування. Розкрито переваги та недоліки розвитку електронної демократії в Україні.*

**Ключові слова:** е-урядування, е-демократія, ІКТ, е-громадянство, он-лайн демократія.

Переступивши поріг третього тисячоліття, сучасне суспільство зіткнулося з ефектом мегашвидкого технологічного прогресу людства, розвитку новітніх інформаційних технологій, який докорінно змінює наші уявлення про світ політичного, культурні цінності та стереотипи, зокрема. Тобто, відбувається поступовий перехід до інформаційного суспільства, де пріоритетну роль відіграють знання та інформація як джерела сучасної політичної влади. Як результат, незворотній процес глобалізації світу ставить перед нами життєво необхідні вимоги, однією з яких є доступ до інформаційних джерел, оскільки інформація значною мірою формує наш життєвий простір.

Не варто нехтувати тим фактом, що умовою успішного демократичного розвитку є забезпечення прав людини та громадянина, запорука довіри громадян до провладних структур. Тобто прозора політична діяльність, відкритість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, формування ефективного механізму громадського контролю, своєрідного “третього сектору”, є тими ключовими факторами, які допоможуть сформувати міцні “діалогові мости” між органами державної влади, громадянами та бізнесом. Успішно забезпечувати роботу такого дієвого та перспективного механізму покликане електронне урядування, що сприяє участі громадян у прийнятті важливих політичних рішень, тобто виробленні державної політики, безперешкодному доступу до публічної інформації та, як результат, отриманні якісних послуг.

Теоретичні аспекти електронної демократії свого часу аналізувалися у роботах таких вчених, як Х. Гібер, Р. Гібсон, Р. Катц, М. Кастельс, Й. Масуда, Г. Ортофер, М. Порат, Р. Гранумюллер, Ю. Хабермас, Г. Рейнгольд, Р. Нилвак тощо.

Деякі аспекти формування та розвитку електронного урядування в Україні знайшли відображення у наукових працях українських дослідників О. Баранова, В. Горбатенка, В. Недбая, О. Шевчука, К. Матвієнко, Н. В. Грицяка, С. Г. Соловійова та ін.

**Метою роботи** є аналіз сутності електронного урядування та можливості його впровадження в Україні.

В Українській державі тлумачення електронного урядування було запропоноване в Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2010 р.). Таким чином, е-урядування визначається як 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 [9, с.43].

Виокремлюють такі рівні реалізації електронного уряду:

1. “Уряд – громадянам”, що передбачає організацію зворотного зв’язку з громадянами. За умови реалізації даного проекту громадяни зможуть в електронній формі отримувати інформацію, довідки тощо, економлячи при цьому фінансові ресурси, а державні витрати на адміністрування таких процедур значно зменшуються.

2. “Уряд – службовцям” допомагає відрегулювати відносини уряду з чиновниками або службовцями. Автоматизація процесів співпраці урядової системи з службовцями, чиновниками, консультантами на місцях.

3. “Уряд – бізнесу” налагоджує відносини органів державної влади та бізнесових кіл шляхом автоматизації податкових виплат. До прикладу, при переході на електронну систему закупівель Швеції економія коштів в цій країні склали близько 50%.

4. Рівень взаємовідносин “уряд – уряд” забезпечує автоматизацію документообігу між відомствами [5, с. 137].

Електронне урядування та електронна демократія є наслідком розвитку демократії як інституту народовладдя.

Теоретичні основи формування та розвитку стратегічно важливого для світової спільноти поняття електронної демократії та електронного урядування були закладені у другій половині ХХ ст. Зокрема, на межі 60–70-х рр. виникло поняття “теледемократія”. Причиною цього стало упровадження кабельного телебачення. Адже, відслідковуючи дискусійні телепередачі, глядачі отримали змогу висловлювати свою позицію. Проте, наслідком теледемократії стало виникнення наприкінці 80-х рр. такого явища, як “електронна республіка” [4, с. 37].

Деяко пізніше набула популярності теорія кіберпростору Ю. Хабермаса. Вчений трактував кіберпростір як нову громадську сферу, що являла собою простір вільних обговорень актуальних суспільних проблем, сферу, у якій кожен громадянин може не лише висловитися, а й бути почутим” [11].

У 90-х рр. ХХ ст. набула актуальності концепція Г. Рейнгольда про “віртуальне співтовариство”. Вона засновується на тому, що мережі “можуть стати інструментом, який сприяє утворенню необхідного соціального капіталу для зміцнення демократичних цінностей” [3, с. 27].

Концепцію “електронної демократії” варто віднести до тих теорій, які вважають комп’ютерні мережі важливим інструментом функціонування демократичної політичної системи. Звичайно прерогативою е-демократії є можливість громадян впливати на специфіку прийняття політичних рішень [8, с. 35].

У загальному вжитку термін “електронна демократія” з’явився в США та трактувався як процес застосування комп’ютерних технологій для організації політичного процесу.

Серед видів демократії виокремлюють он-лайнкову демократію, яка пропонує громадянам можливості для розширення участі в політичних процесах. Прикладами механізмів цього типу е-демократії є доступ до процесів прийняття рішень, он-лайнкові консультації, он-лайнний виклад думок, поглядів, суперечностей тощо.

Сучасний етап розвитку інформаційних технологій засвідчує готовність громадян до електронної участі у прийнятті суспільно-політичних рішень та контролю за їх виконанням, чим підтверджує дієвість е-демократії.

Варто зважити, що е-демократія – це не лише електронний супровід прав громадян, а й бажання членів суспільства, усвідомлених у своїй громадянській позиції приймати участь в обговоренні актуальних проблем, що стосуються різних сфер життя суспільства [3, с. 5]. Усвідомлення своєї життєвої позиції громадянами спонукає

провладні верхівки активізувати свої зусилля щодо реалізації державної стратегії виховання молодого активного покоління прогресивних громадян та усвідомленої провладної еліти.

Яскравим прикладом нам сьогодні слугує досвід тих країн, які зуміли свого часу вхопитися за “креативну ідею”, реалізувавши стратегію е-демократії та е-урядування.

Одним із таких прикладів ефективності застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у практиці державного будівництва є приклад Ісландії, яка внаслідок кризи 2008 р. постала перед необхідністю модернізації.

Український дослідник К. Матвієнко зазначає, – “для Ісландії віртуальне спілкування виявилось ефективним інструментом створення нового державного устрою... Новий основний закон писався в Мережі. Ісландці відмовилися від традиційної моделі проведення формального конституційного референдуму, коли громадянам пропонують схвалити текст, підготовлений вузькою групою політиків” [7]. Громадяни обрали представників до ради, яка у мережі Facebook готувала проект конституції. Їм були надіслані пропозиції та коментарі. Залишилося лише проголосувати за новий Основний закон.

Варто зазначити, що до цього процесу активно долучилася сама громадськість, яка за мінімальної підтримки держави навчила всіх бажаючих користуватися новими технологіями. Крім того, доступ до будь-якої інформації, яка не становить державної таємниці, є вільною.

Іншим доцільним прикладом слугує Естонія. Отримавши незалежність в 1991 році, естонці негайно відреагувала на складність ситуації та усвідомили, що варто було б підтвердити свій статус аби виділитися з-поміж інших країн пострадянського простору. Тому, аби заявити про себе на весь світ, уряд Естонії приступив до реалізації стратегії розвитку масових технологічних інновацій.

Державні програми Естонії були спрямовані на розвиток онлайн-інфраструктури ще з початку 1990-х років. Тому уряд прийняв законодавчу нормативу про те, що незалежно від політичної ситуації в країні, щороку витрачатиметься 1% від бюджету на формування інформаційного суспільства [6].

І, таким чином, вже до 1997 року 97 % шкіл Естонії були забезпечені інформаційним обладнанням та підключені до мережі Інтернет. З 2000 року робота кабінету міністрів Естонії стала повністю технологізованою. Окрім того, це перша в світі країна, яка узаконила електронне голосування. До 2007 року було побудовано безкоштовну мережу WI-FI та введено електронне голосування, а до 2012 року податкові декларації підприємців подавалися лише в електронній формі в режимі он-лайн.

Парламент Естонії також успішно запроєктований працювати в електронній формі і закони підписуються до набуття сили цифровим підписом на планшеті президента. Тому проекти законів на кожному етапі законодавчого процесу доступні в Інтернеті для ознайомлення громадськості; повністю розписаний зміст і авторство кожної зміни забезпечує значну прозорість проти лобіювання та потенційної корупції.

Естонський фахівець Р. Нилвак трактує електронну демократію через мережеву демократію. Він запропонував власний механізм діяльності е-демократії, створивши в Естонії “Банк думок”, який складався з 544 “майстерень ідей”. Учасників даного проекту Р. Нилвак називав “мудреці з народу” [8, с. 36]. Вони активно організували обговорення актуальних проблем, що особливо турбували громадян країни та знайшли шляхи їх вирішення. На противагу попередньому проекту було успішно реалізовано проект “демократія обговорення”, механізмами формування якого стали мережа Інтернет, мобільний зв'язок та фахівці у галузі політичних технологій.

Сьогодні в країні успішно триває процес е-демократизації, беззаперечною умовою якого є система електронної ідентифікації, тобто ID-карти з електронним цифровим підписом громадянина. Цей державний документ відкриває електронним громадянам доступ до онлайн-держпослуг, медичного страхування, банківських рахунків та інших сервісів.

Таким чином, громадянин будь-якої країни, маючи карту е-громадянина, може відкрити компанію з європейською юрисдикцією і керувати нею з будь-якої точки світу, зареєструвавши компанію он-лайн за один день та скориставшись електронно-цифровим підписом. Тобто, зведену до мінімуму бюрократичну тяганину, відсутність корупції та можливість ведення бізнесу в європейській юрисдикції – ось що пропонує програма е-резидентства Естонії.

Треба відзначити, що електронне резидентство не є офіційним громадянством і не дає права на в'їзд до Естонії або ЄС. Це лише інструмент для ідентифікації особистості в мережі і доступу до електронних послуг держави [2].

Отримання статусу е-резидента є інструментом цифрового підпису в першу чергу, який дозволяє ідентифікувати особу в режимі он-лайн з метою налагодження взаємовідносин, що виникають при використанні мережі Інтернету. Карта е-резидента надає доступ до всіх електронних послуг Естонії.

Таким чином, перевагами е-урядування сьогодні є покращення механізмів системи управління, налагодження активної взаємодії між органами влади, владою і бізнесом, владою і громадянами за допомогою нових інформаційних технологій. Особливо важливим досягненням е-урядування є е-громадянство.

Таким чином, розбудова незалежної Естонії та запровадження електронного урядування відбувалися одночасно, що сприяло активізації участі громадян у житті країни. Водночас, результат дії е-демократії та і е-урядування реалізував налагоджені взаємовідносин між суспільством та владними структурами.

Наслідками реалізації стратегії електронного урядування стали:

- відкритість та прозорість діяльності органів влади;
- підвищення якості надання адміністративних послуг;
- забезпечення доступу громадян до інформації органів державної влади та місцевого самоврядування влади за допомогою новітніх інформаційних технологій;
- економія часових та матеріальних ресурсів урядів, громадян, бізнесу;
- звільнення службовців від щоденного документообігу;
- можливість цілодобового отримання адміністративних послуг;
- підвищення рівня демократизації суспільства [12, с. 19].

На теренах України з початку ХХІ ст. також активно триває процес демократизації суспільства, який набуває нових рис. Важливими атрибутами формування якісного інформаційного суспільства є його поінформованість, відкритість влади та налагодження діалогу між громадянами, органами влади й місцевого самоврядування. Саме електронна демократія забезпечує інформаційну відкритість влади та сприяє реалізації інтересів громадян.

У праці “Електронна демократія” українські дослідники Н. В. Грицяк, С. Г. Соловійов виокремлюють наступні етапи розвитку е-демократії в Україні:

I етап (2000-2001 рр.) мав підготовчий характер: визначалися найбільш загальні моменти використання сучасних інформтехнологій, формувалося необхідне підґрунтя для подальших дій держави в цьому напрямі.

II етап (2002-2003 рр.) – формуванням механізмів електронного уряду в Україні, що мало на меті підвищення ефективності та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, поліпшення поінформованості громадян

щодо діяльності цих органів та активізації зворотного зв'язку між владою та суспільством за допомогою мережі Інтернет.

III етап розпочався у 2003 р. прийняттям постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “е-уряд”.

Початком IV етапу можна вважати 25 грудня 2013 р., коли розпорядженням Кабінету Міністрів України затверджено зміни до плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні [3, с. 11-12].

Варто відзначити, що в нашій країні з 2010 р. по 2015 р. одним з найважливіших нормативно-правових документів з розбудови електронного урядування була Концепція розвитку електронного урядування в Україні [11]. Метою цієї Концепції було визначення засад та створення умов для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а також виконання основних положень Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада”. У Концепції було зазначено, що впровадження електронного урядування передбачає створення нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету [12, с. 25].

Отже, основний етап розвитку електронного урядування в Україні розпочався з 2015 року після прийняття Коаліційної угоди парламентських фракцій Верховної Ради України (2014 рік) та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”, схваленої Указом Президента України від 12.01.2015 року.

Сьогодні залишається відкритим питання щодо реалізації нової Концепції розвитку е-урядування до 2020 року.

Згідно із Стратегією, основними завданнями розвитку інформаційного суспільства в Україні до 2020 року є:

- сприяння кожному громадянину на засадах широкого використання сучасних ІКТ у створенні інформації і знань, їх використанні та обміні ними, виробництві товарів та наданні послуг;
- забезпечення гарантій волевиявлення і самореалізації громадянина в інформаційному суспільстві, а також вільного доступу до інформації та знань, крім установлених законом обмежень;
- повномасштабне входження України до глобального інформаційного простору;
- прискорений розвиток інформаційного сектору економіки;
- впровадження новітніх технологій в усі сфери життя суспільства, діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування тощо;
- гармонізація національного законодавства з європейським, дотримання цілей і принципів, проголошених ООН, Декларацією принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства. Реалізація Стратегії передбачається у 2013–2020 роках [12, с. 38].

За умови реалізації в країні проекту е-урядування громадянин має можливість звертатися до одного державного базового органу влади з метою отримання послуги від усіх інших пов'язаних з базовим органом влади. Це стає можливим лише за умови об'єднання в одну сітку за допомогою інтернет-технологій усіх міністерств і відомств (документообіг – вікно взаємодії – користувач).

Таким чином, для реалізації ідеї е-урядування необхідні як активні “електронні громадяни”, так і зацікавлені у розвитку країни “електронні чиновники”.

Звичайно, поступове запровадження державних програм сприяє розвитку сучасних інформаційних технологій в усіх сферах життя суспільства. Проте, існує чимало протиріч, які не дозволяють достатньою мірою реалізувати механізми е-урядування, а відповідно й е-громадянства в нашій країні, зокрема.

Отже, електронна демократія, а відповідно е-урядування докорінно змінює свідомість громадян, організацію роботи провладних структур, дозволяє забезпечити реалізацію принципу прозорості та відкритості для широкого кола громадськості, а також створює умови для успішного розвитку економіки та сприяє активній участі громадян у політичних процесах.

Наступні дослідження в межах зазначеної проблематики доцільно спрямовувати в напрямку з’ясування шляхів еволюційного переходу від традиційного управління до електронного урядування українського суспільства, аналізу ефективних державних програм щодо поспішного розвитку сучасних інформаційних технологій, з метою впровадження інноваційних засобів комунікації між органами державної влади та громадянами (“електронне громадянство” – “електронне чиновництво”).

1. Бачило И. Л. Организационно-правовые институты гражданского общества в информационной среде. Информационное право: актуал. пробл. теории и практики. М. : ИГП ; Юрайт, 2009. С. 222–229.

2. Галицьких В. Статус е-резидента Естонії для українців. НВ Бізнес. 2017. 30 листопада. URL : <https://biz.nv.ua/ukr/experts/status-e-rezidenta-estoniji-dlja-ukrajintsiv-2293331.html>

3. Грицяк Н. В. Електронна демократія : навч. посіб. К. : НАДУ, 2015. 66 с.

4. Кедді Д., К. Вергес, Е. Макінтош Електронна демократія: сподівання та проблеми : наук.-практ. вид. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD). Paris, 2004; Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу. 2009. 164 с.

5. Клімушин П.С., Серенок А. О. Електронне урядування в інформаційному суспільстві: монографія. Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. 312 с.

6. Лісіна А. Тепер Ви можете стати електронним громадянином Естонії URL : <https://www.ar25.org/article/teper-vy-mozhete-staty-elektronnym-gromadyanynom-estoniyi-shcho-ce-oznachaye.html>

7. Матвиєнко К. Оцифрованная государственность. URL: <http://www.expert.ua/articles/8/0/10130/>.

8. Митко А. М. Інформаційна демократія: реалії та виклики часу : монографія. Луцьк : Вежа-друк, 2014. 400 с.

9. Новітня політична лексика (неологізми, оказіоналізми та інші новотвори). Львів: “Новий Світ”. 2000. 2015. 492 с.

10. Павлютенкова М. Ю. Электронная демократия и электронное правительство – предпосылка эффективного государства XXI века. URL : <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>.

11. Про затвердження Порядку подання документів в електронному вигляді до органу ліцензування та видачі ним документів в електронному вигляді за допомогою телекомунікаційних засобів зв’язку: Постанова Кабінету Міністрів України від 23.08.2016 р. №561. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249265385>.

12. Семенченко А.І., Серенок А.О. Електронне урядування: основи та стратегії реалізації. К.: ФОП Москаленко О.М., 2017. Ч.2. 72 с.

### References

1. Bachilo I. L. (2009) Organizacionno-pravovye instituty grazhdanskogo obshestva v informacionnoj srede (Organizational and law institutes of civil society in informational surroundings). Informacionnoe pravo: aktual. probl. teorii i praktiki. M. : IGP ; Yurajt, S. 222–229. [in Russian]
2. Galickih V. (2017) Status e-rezidenta Estoniyi dlya ukrayinciv (Digital residence of Estonia for Ukrainians). NV Biznes. 2017. 30 listopada. URL : <https://biz.nv.ua/ukr/experts/status-e-rezidenta-estoniji-dlja-ukrajintsiv-2293331.html> [in Ukrainian]
3. Gricyak N. V. (2015) Elektronna demokratiya : navch. posib (Digital democracy: ed. Manual) K. : NADU. 66 s. [in Ukrainian]
4. Keddi D., K. Verges, E. Makintosh (2009). Elektronna demokratiya: spodivannya ta problemi : nauk.-prakt. vid. (Macintosh Digital Democracy: hopes and problems: scientific-practical publication.) Organisation for Economic Cooperation and Development (OESD). Paris, 2004; Centr adaptaciyi derzhavnoyi sluzhbi do standartiv Yevropejskogo Soyuzu. 164 s. [in Ukrainian]
5. Klimushin P.S., Serenok A. O. (2010) Elektronne uryaduvannya v informacijnomu suspilstvi: monografiya (Digital government in informational society: treatise). H.: Vid-vo HarRI NADU “Magistr”. 312 s. [in Ukrainian]
6. Lisina A. Teper Vi mozhetе stati elektronnim gromadyaninom Estoniyi (Now you can become a Estonia digital citizen). URL : <https://www.ar25.org/article/teper-vy-mozhete-staty-elektronnym-gromadyanynom-estoniyi-shcho-ce-oznachaye.html> [in Ukrainian]
7. Matviyenko K. Ocifrovannaya gosudarstvennost (Digitalized statehood). URL : <http://www.expert.ua/articles/8/0/10130/>. [in Ukrainian]
8. Mitko A. M. (2014) Informacijna demokratiya: realiyi ta vikliki chasu : monografiya (Informational democracy: realities and time challenges: treatise). Luck : Vezha-druk. 400 s. [in Ukrainian]
9. Novitnya politichna leksika (neologizmi, okazionalizmi ta inshi novotvori) (Modern political vocabulary(neologisms, occasionalisms and other neoplasms)). Lviv: “Novij Svit”. 2000. 2015. 492 s. [in Ukrainian]
10. Pavlyutenkova M. Y. Elektronnaya demokratiya i elektronnoe pravitelstvo – predposylka effektivnogo gosudarstva XXI veka (Digital democracy and e-government- prerequisite of effective 21-th century state). URL : <http://www.um.dp.ua/pdf/egovernment.pdf>. [in Ukrainian]
11. Pro zatverdzhennya Poryadku podannya dokumentiv v elektronnomu viglyadi do organu licenzuvannya ta vidachi nim dokumentiv v elektronnomu viglyadi za dopomogoyu telekomunikacijnih zasobiv zv'yazku (About order of document confirmation in digital appearance for licensing authority and digital appearance documents give away by it, with a help of telecommunication remedies of connection) : Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayini vid 23.08.2016 r. №561. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=249265385>. [in Ukrainian]
12. Semenchenko A.I., Serenok A.O. (2017) Elektronne uryaduvannya: osnovi ta strategiyi realizaciyi (Digital government: basics and strategies of realization). K.: FOP Moskalenko O.M. Ch.2. 72 s. [in Ukrainian]

*Justified the theoretical basics of digital democracy and e-government development as important elements of modern Ukrainian society incipience. Disclosed an essence of digital government as a state management form. Described the on-line democracy special traits, which suggest citizens a possibility to extend the participation in political processes.*

*Analyzed a foreign states experience which successfully using informational-communicative technologies in state building practice Iceland, Estonia experience in particular. Disclosed the possibilities spectrum, which allows the citizens to participate in processes of law-creation, development and incipience of successful state.*

*It was described special theories of “networking democracy” by N. Nylvak in this work, internet mobile communication and political technologies specialists become a forming*

*mechanisms of it. Noted that in circumstances of successful e-democratization process in state promote e-identifying (ID card with digital sign of citizen) system development.*

*Analyzed Estonian state of “digital citizenship” promising project. After all, having a e-citizen card allows to establish the company with European jurisdiction and manage it from any place of the world by registering it online with the help of e-d sign. Disclosed preferences and imperfections of Estonian e-residence.*

*Also noted that e-government in European practice helps to improve mechanisms of cooperation between authorities, power and business, power and citizens with a help of new informational technologies.*

*Disclosed special traits of creation qualitative informational society in Ukraine, that improve knowledge, openness of authority, and set-up dialog between citizens, power institutes and municipality. Just digital democracy gives an informational openness of authority and helps to realize the interests of citizens. Outlined qualitative characteristics of e-government strategy in Ukraine and main stages of its development*

*Noted advantages and disadvantages of e-democracy development in Ukraine.*

**Key words:** *e-government, e-democracy, information and computer technologies, digital citizenship, on-line democracy*