

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.591; 35.077.2; 351.95

**А. В. Акімов**

здобувач кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту  
зовнішньоекономічної діяльності  
Запорізького національного університету

### ІНСТИТУЦІЙНІ ПЕРЕШКОДИ ВПРОВАДЖЕННЮ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

*У статті висвітлюються основні проблеми впровадження електронного врядування в Україні. Особлива увага приділяється інституційним перешкодам: громіздкості бюрократичного апарату, недосконалості нормативного забезпечення й організаційного процесу, відсутності зворотної реакції та перешкодам контролю. Серед інших перешкод впровадженню безконтактних форм управління варто назвати відсутність необхідної фонові культури та загальну неготовність (непідготовленість) суспільства.*

**Ключові слова:** електронна демократія, електронний уряд, громадянське суспільство, інституції, інформаційні технології.

**Постановка проблеми.** Не секрет, що в Україні нині все ще панує так звана змагальна олігархія, а демократичний устрій лише починає розбудовуватись – Україна бере курс на інтеграцію з Європейським Союзом. Однак спроби такої розбудови натрапляють на численні перешкоди, пов'язані з наслідками економічної кризи (як зовнішньої, тобто світової, так і внутрішньої), внутрішньополітичною нестабільністю (через події на Сході), підвищенням рівня інфляції й безробіття, зниженням довіри громадян до влади тощо. Усе це свідчить про суттєве зниження ефективності діяльності органів державного управління та органів місцевого самоврядування, а отже, виправдовує вимоги реформ, які Європейський Союз висуває Україні. Громадянське суспільство передбачає втілення принципів прозорості та можливості для громадян контролювати діяльність владних очільників. Одним з інструментів, що дасть змогу реалізувати ці принципи, є запровадження механізму електронного врядування як виразника сучасних інформаційних технологій – візитної картки глобалізаційних процесів.

Однією з найважливіших і найболючіших для українських соціокультурних та політичних реалій є інституційна проблема впровадження

електронного врядування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Методологія наукових розвідок щодо впровадження електронних технологій у майже всі сфери суспільного життя була застосована такими авторами, як Деніел Белл, Мануель Кастельс, Елвін Тоффлер, Збігнев Бжезинський та інші. Розглядати питання електронного врядування неможливо без звернення до теорії інформаційного суспільства, яка розробляється в працях Йонедзі Масуди, Томаса Стоуньєра та інших науковців. Відомі також численні дослідження російських та українських учених із цього приводу, насамперед роботи Рифгата Абдєєва, Анатолія Гальчинського, Ярослава Жаліло, Ольги Зернецької, Владислава Іноземцева та інших авторів. Безпосередньо електронне врядування знаходилося у центрі уваги розвідок Олександра Грема Белла та Стівена Кліфта. Серед українських дослідників проблем електронного врядування можна назвати Д. Дубова та С. Дубову, І. Клименко, С. Кузнєцову, К. Линьову, О. Мітченко, З. Пісковця, О. Ріскову та інших авторів.

Електронний уряд – це не лише інструмент демократії (електронної), а й сильний важіль для адміністративних змін. Він сприяє оптимізації та прискоренню процесів, покращує доступ

до інформації та її поширення, забезпечує прозорість і надає майже безмежні можливості для участі всім зацікавленим особам [4, с. 7]. Можна констатувати, що електронний уряд є одним із найважливіших чинників, який дає змогу адміністративним послугам стати більш людиноорієнтованими. Однак соціологічні та філософські дослідження дають зрозуміти, що без відповідної «фонові культури» впровадити ліберальні цінності, виразником яких і є електронний уряд, буде дуже складно. У «Теорії справедливості» Джон Ролз прагнув показати теоретичну модель «правильно влаштованого» суспільства, важливою умовою якого була справедливість. Для дотримання цієї умови була необхідна згода всіх членів суспільства розділяти спільні принципи та наявність інститутів, що забезпечили б виконання цих принципів. До 1980-х рр. Дж. Ролз доходить висновку, що ідеї «справедливості як чесності» недостатньо для забезпечення стабільності суспільства. Ключова для його теорії проблема консенсусу зіткнулась із питанням політичного плюралізму, адже в плюралістичному світі загальної згоди досягти важко. Дж. Ролзу довелося ввести поняття розумного плюралізму. Критеріями «розумності» для нього є прагнення до чесною співпраці та готовність нести відповідальність за наслідки прийнятого рішення.

Другий пункт має слугувати обмежувачем у вчинках щодо інших. На думку Дж. Ролза, за наявності цих умов розумні люди будуть вибирати розумні переконання, і це забезпечить певний рівень свободи думки. У результаті Дж. Ролз змушений був визнати нездійсненність ідеї загального консенсусу. Виходом із ситуації стає заміна консенсусу членів суспільства консенсусом ідеологій: у всіх «розумних» систем поглядів має бути щось спільне, і саме це загальне, яке залежить від релігійного, філософського чи морального складника цього вчення, є політичним. Нове визначення справедливості як політичної ідеї характеризується такими рисами:

1) суб'єктом політичної справедливості є демократичне суспільство, втілене в певних інститутах;

2) політична справедливість не залежить від філософських і моральних настанов;

3) політична справедливість виражається через фундаментальні ідеї, що мають на увазі в публічній культурі демократичного суспільства.

Розумним людям немає необхідності розділяти одну й ту ж систему поглядів, вони здатні

обґрунтувати політичну справедливість кожен по-своєму. Що ж робить політичне політичним? Дж. Ролз вводить поняття «базова структура» суспільства, протиставляючи його «фоновій культурі» (до якої належать системи переконань). Базова структура – це політичні інститути, які забезпечують громадянам права й свободи, встановлюючи політичну справедливість, та встановлюють «фонові» інститути соціальної й економічної справедливості [1].

**Мета та завдання статті.** Головною метою дослідження є розкриття основних інституційних труднощів впровадження електронного врядування в Україні.

Для її досягнення необхідне виконання таких завдань:

1) визначення поняття «електронне врядування»;

2) розкриття ролі безконтактних форм врядування в українському процесі демократизації;

3) надання характеристики існуючих інституційних перешкод на шляху до впровадження електронного врядування в Україні.

**Виклад основного матеріалу.** Євроінтеграційні процеси передбачають адаптацію вітчизняної системи до європейських стандартів. Це стосується також сфери електронного врядування. Необхідно прояснити питання термінологічного апарату. Сам термін «e-government» становить певні труднощі для перекладу його українською мовою. Це пов'язано з його полісемантичністю, адже в різних країнах він має різне змістове наповнення. Слово «e-government» можна перекласти як «електронний уряд», «врядування», «електронна держава», «електронний державний апарат», «електронна інфраструктура держави», «держава інформаційного суспільства» тощо. Однак можна помітити наявність у більшості визначень трьох основних компонентів:

1) «підвищення ефективності діяльності уряду»;

2) «надання послуг громадянам»;

3) «удосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій» [7, с. 3].

Сьогодні цей термін став пов'язуватись із формальними та неформальними інститутами й процесами, які покликані визначати межі та контролювати різні форми колективної діяльності. Відповідно, урядування розуміють як процес самоорганізації суспільства для прийняття колективних рішень, а також як прозорі

механізми контролю за реалізацією цих рішень [7, с. 3]. Сам уряд постає як постачальник певних послуг, а також один з інститутів регулювання.

У Європейському Союзі послугуються таким визначенням поняття «електронний уряд»: «Електронний уряд – це використання інформаційних і комунікаційних технологій у державному управлінні, поєднане з організаційною зміною та новими навичками для впровадження державних послуг і демократичних процесів, а також для зміцнення підтримки публічних політик» [7, с. 4]. EUROSAI, крім цього, зазначає: «Використання урядом інформаційних і комунікаційних технологій має на меті впровадження більшої кількості та/або кращої якості інформації та інших послуг назовні для громадян і бізнесменів, а також внутрішньо для інших урядових організацій; удосконалення урядових операцій для досягнення більшої ефективності

та/або продуктивності; підвищення політичної участі» [7, с. 4].

Насправді механізми електронного врядування в Україні почали впроваджуватися ще з 2000-х рр. Однак цей процес, крім наслідків і становища фінансово-економічної кризи, зіткнувся з низкою труднощів:

- багато керівників «старої закалки» (або ж прихильників ціннісного ряду «політика – влада – нажива») не розуміли важливості реформ і впровадження електронного врядування;
- сприйняття інформаційного розвитку як банальної комп'ютеризації органу;
- механізм цільового фінансування інформаційно-технологічних проектів також сприймався дуже звужено – як Національна програма інформатизації;
- відсутня реальна база спостереження й контролю за реалізацією механізмів електронного врядування;

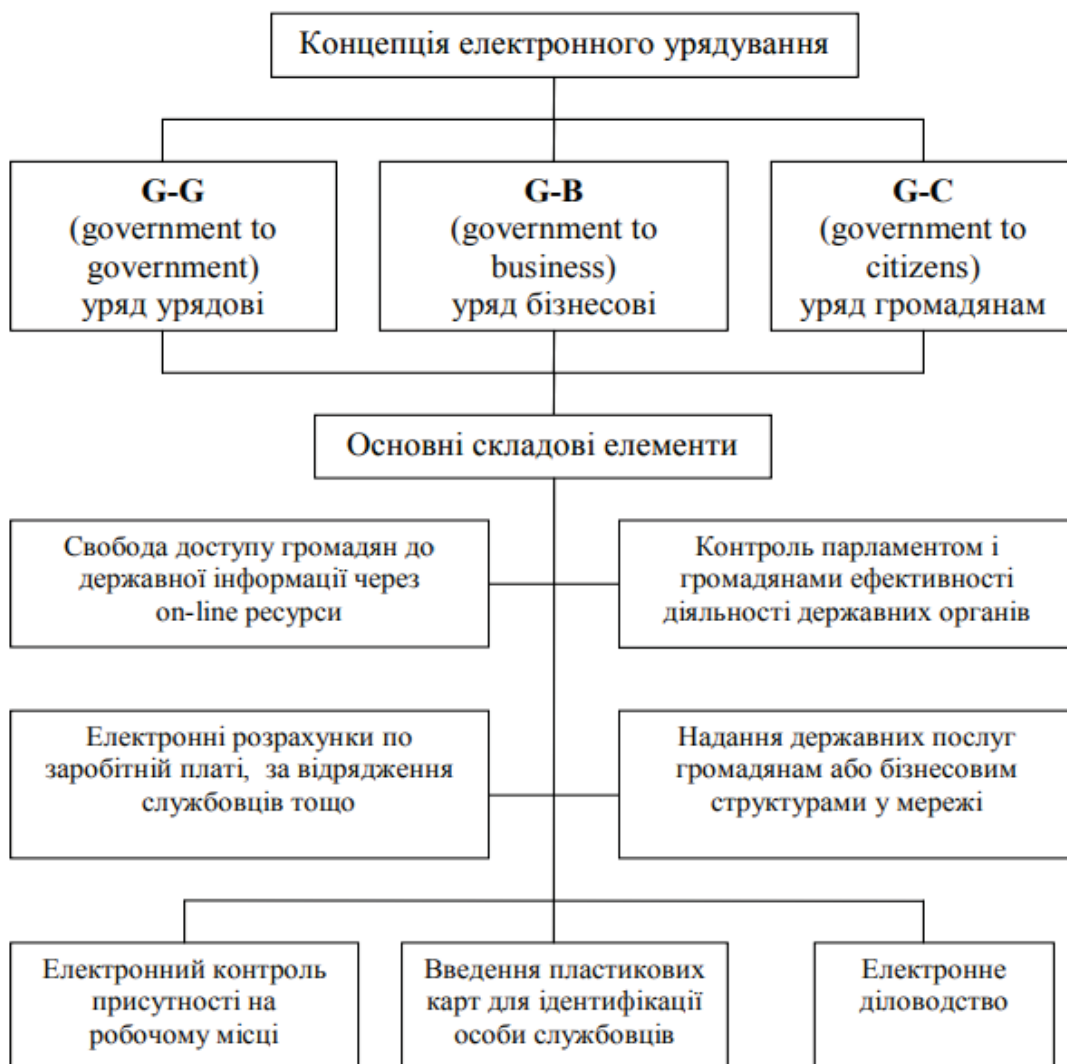


Рис. 1. Складники Концепції електронного врядування

– структура ІТ-підрозділів в органах влади зостається недостатньо розвиненою [9, с. 1–2].

Ці проблеми передбачають такі кроки їх вирішення:

а) формування та виконання таких стратегічних документів, як Концепція е-урядування, Стратегія е-урядування та Програма е-урядування;

б) їх включення до складу Програми соціального та економічного розвитку України та Програми діяльності Кабінету Міністрів [9, с. 2].

В. Єганов пропонує схему складників Концепції електронного урядування [3, с. 6] (див. рис. 1).

Необхідно також приділити окрему увагу нормативно-правовій стороні питання. Законодавство України з приводу впровадження механізмів і технологій електронного урядування сьогодні складається з декількох десятків нормативно-правових актів. Деякі старі проблеми залишились, позаяк електронне урядування розглядається як складова частина сфери інформатизації та процесу комп'ютеризації. Головна мета, основні принципи й завдання, методи вирішення поточних проблем, а також функції владних органів і механізми взаємодії їх між собою та суспільством, громадянами (G to C) та бізнесом (G to B) визначаються такими найбільш основними нормативно-правовими актами:

– Законом України «Про основні засади розбудови інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» (2007 р.);

– Законом України «Про інформацію» (2011 р.);

– Законом України «Про Національну програму інформатизації» (1998 р.);

– Законом України «Про доступ до публічної інформації» (2011 р.);

– Законом України «Про захист персональних даних» (2011 р.);

– Законом України «Про адміністративні послуги» (2012 р.);

– Законом України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» (1994 р.);

– Законом України «Про електронний документ та електронний документообіг» (2004 р.);

– Законом України «Про електронний цифровий підпис» (2004 р.);

– Законом України «Про захист персональних даних» (2011 р.) [10, с. 1, 3];

– Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства» від 15 травня 2013 р. № 386-р (має зреалізуватись до 2020 р.); цей документ визначає також основні теоретичні положення підходу до електронної демократії в Україні: «Електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення й державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій» [6, с. 7].

Нормативна база виглядає масштабно, проте насправді вона має швидше декларативний характер, а тому на практиці виникають труднощі з дотриманням усіх вимог: бюрократичний апарат буквально «поїдає» час і зусилля, однак масштабність прописаних норм не виправдується їх непристосованістю до реального впровадження. Тобто можна констатувати відсутність чіткого диспозиційного та санкційного механізму.

У 2013 р. було проведено дослідження в межах громадської ініціативи «Ми розвиваємо е-урядування». У результаті оброблення анкет представників державних органів влади було визначено умовний рівень готовності організаційно-технічної бази до впровадження механізмів електронного урядування – 54%. Критерій оцінки – «100-відсотковий рівень доступу органів влади до мережі Інтернет». Відтак рівень готовності в загальних масштабах оцінюється в 5–10% [6, с. 20].

В. Карачай пропонує здійснити SWOT-аналіз електронного урядування в Україні, тобто визначити його «strengths» (переваги), «weakness» (недоліки), «opportunities» (можливості) та «threats» (загрози). Якщо про переваги й можливості вже було зазначено, то варто чітко прояснити джерело недоліків і загроз. Недоліками є такі явища:

– дефіцит фінансових, кадрових і матеріально-технічних ресурсів;

– відсутність «політичної волі»;

– відсутність розуміння як із боку громадян, так і з боку представників влади в нагальності використання системи електронного урядування;

– цифрова нерівність;

– відсутність нормативно-правової бази;

– низька комп'ютерна грамотність населення;

– відсутність мотивації в громадян брати активну участь в управлінні та пропонувати власні проекти;

– повільні темпи реорганізації адміністративного апарату;

– нерозвиненість ринкових відносин у багатьох секторах економіки;

– низька купівельна спроможність населення;

– консерватизм і бюрократизм чиновників;

– некоординованість проектів [5, с. 3].

Загрозами вчений вважає такі явища:

– недотримання правил інформаційної безпеки;

– загрозу виникнення кіберзлочинності та «електронної корупції»;

– зовнішні та внутрішні загрози інформаційно-технологічному простору електронного врядування (апаратно-програмні (загрози цілісності інформації й апаратно-програмних засобів, використання несертифікованих вітчизняних і зарубіжних технологій під час створення та розвитку інформаційної інфраструктури) і суспільно-інформаційні);

– незабезпечення конфіденційності;

– загрозу контролю громадян із боку держави за допомогою ІКТ [5, с. 3].

Інституційні перешкоди впровадженню електронного врядування в Україні яскраво можна побачити на прикладі Єдиної державної електронної бази з питань освіти (ЄДЕБО) [2]. Вступна кампанія 2017 р. показала, що існують перешкоди у вигляді громіздкості бюрократичного апарату, численного акцентування на формальних моментах, які унеможливають подальший розвиток новітніх технологій у сфері управління. Серед основних проблем цієї системи варто назвати такі:

– нестабільність роботи ЄДЕБО (оператори та адміністратори вищих навчальних закладів не можуть нормально працювати ні в робочий, ні в позаробочий час чи навіть вихідні дні), а також проблеми зі створення Електронних кабінетів абітурієнтів;

– збої в роботі електронної системи «Конкурс»;

– необхідність забезпечення «глобального» пошуку за всіма заявами бази, а не лише для конкретного вищого навчального закладу;

– труднощі із завантаженням електронних версій/копій документів тощо [8, с. 1–3].

О. Співаковський стверджує: «Очевидною причиною проблеми є надто малі терміни для виконання поставлених завдань. Окрім того, доступна в публічному просторі інформація ставить під сумнів наявність необхідного досвіду та кваліфікацій в компанії, яка виграла тен-

дер на розробку програмного забезпечення» [11]. Це яскравий приклад відсутності координації дій різних, проте пов'язаних між собою органів державного управління, а також відсутність адекватної оцінки ситуації й своїх дій.

**Висновки і пропозиції.** Відтак для того щоб система інституційного забезпечення процесу впровадження електронного врядування в Україні працювала ефективно, важливо витримувати декілька умов. Потрібне врахування кращих прикладів зарубіжного досвіду (наприклад, Естонії, Ірландії, Бельгії, Польщі, Австрії), модернізація та реформування системи й структури органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері подібної інформаційної відкритості. Необхідно також створити динамічну інституційну структуру з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, яка б здійснювала функції регулювання. У цьому процесі допоможе дотримання таких критеріїв, як формування стратегії та державної політики у сфері електронного урядування, управління й координація, упровадження технологій електронного урядування (наприклад, єдиних офісів). Важливим є також завдання створення на ґрунті вже існуючих структурних підрозділів з інформаційних технологій, інформаційних ресурсів, комп'ютеризації або інформатизації підрозділів із питань розвитку електронного врядування, що, звісно, передбачає також корекцію їх діяльності та виконуваних функцій.

Насамкінець не можна сподіватись на те, що в найближчому майбутньому в державних органах нашої країни відбудуться радикальні зміни та буде подолана вертикальна структура державного управління [5, с. 6], що є неодмінною умовою усунення інституційних перешкод на шляху до впровадження електронного врядування в Україні.

#### Список використаної літератури:

1. Елиферова М. Радикализация реализма в политической теории. URL: <http://gefter.ru/archive/23454>.
2. Єдина державна електронна база з питань освіти. URL: <https://www.inforesurs.gov.ua/dataedbo.html>.
3. Єганов В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>.
4. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі

- зарубіжні практики / авт. кол.: П. Радченко, Т. Соболева, О. Берникова, Д. Курилюк, В. Стаднік, С. Сметанін, О. Жмеренецький. – К., 2011. – 172 с.
5. Карачай В. Електронне врядування в Україні: свот-аналіз. – Панорама політологічних студій: науковий вісник Рівненського державного гуманітарного університету. – 2012. – Вип. 8. – С. 187–193.
  6. Когут А., Панцир С. Е-демократія в Україні: рекомендації щодо впровадження політики та забезпечення її результативності. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28784.pdf>.
  7. Матієва Я. Електронний уряд в умовах інформаційного суспільства як чинник стратегії реформування державного управління. – Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія «Управління». – 2011. – Вип. 4. – С. 291–298.
  8. Основні проблеми вступної кампанії 2017 р. URL: [https://www.inforesurs.gov.ua/uploads/files/osnovni\\_problemu\\_vstupu.pdf](https://www.inforesurs.gov.ua/uploads/files/osnovni_problemu_vstupu.pdf).
  9. Семенченко А. Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні. URL: <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>.
  10. Серенок А. Нормативно-правове забезпечення впровадження електронного урядування в Україні: ініціативи президента України. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/1/05.pdf>.
  11. Співаковський О. Нове програмне забезпечення ЄДЕБО не було готове до експлуатації. URL: <http://vnz.org.ua/novyny/vstup/10224-nove-programne-zabezpechennja-edebo-ne-bulo-gotove-do-ekspluatatsiyi-oleksandr-spivakovskiyj>.

#### **Акимов А. В. Институциональные препятствия внедрению электронного управления в Украине**

*В статье освещаются основные проблемы внедрения электронного управления в Украине. Особое внимание уделяется институциональным препятствиям: громоздкости бюрократического аппарата, несовершенству нормативного обеспечения и организационного процесса, отсутствию обратной реакции и препятствиям контроля. Среди других препятствий внедрению бесконтактных форм управления следует назвать отсутствие необходимой фоновой культуры и общую неготовность (неподготовленность) общества.*

**Ключевые слова:** электронная демократия, электронное правительство, гражданское общество, институции, информационные технологии.

#### **Akimov A. V. Institutional obstacles of the introduction of e-government in Ukraine**

*The article covers the main problems of introduction of e-government in Ukraine. Particular attention is paid to institutional obstacles: the bureaucracy of the bureaucracy, the imperfection of normative support and the organizational process, the absence of reciprocal reaction and the obstacles to control. Among other obstacles to the introduction of contactless forms of management is the absence of the necessary background culture and the general unpreparedness (unpreparedness) of society.*

**Key words:** e-democracy, e-government, civil society, institutions, information technology.