

5. Курас І., Солдатенко В., Бевз Т. Історичні підстави української ідеї (еволюція феномена в контексті пошуків етнополітичних моделей) // Етнополітологія в Україні. Становлення. Що далі? – Збірник. – К.: ІПіЕНД, 2002. – 295 с. – С. 112-151.
6. Пірен М., Смагін І. Національна ідея – стрижнева основа інтегративної суспільної ідеології в Українській державі // Вісник УАДУ. – 1999. – № 2. – С. 117-124.

Кусляк І. С., ПНПУ ім. К. Д. Ушинського

ОСНОВНІ ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ПОНЯТТЯ "ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ": ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Основной акцент сделан на обобщение и систематизацию основных зарубежных и отечественных теоретических подходов к формированию электронного правительства. Уточнен понятийно-категориальный аппарат, который раскрывает процесс формирования и функционирования электронного правительства.

The main focus in the article is made in the generalization and systematization of main foreign and native theoretical approaches to formation of e-government. The notions and categories which are defined more precisely, reveal the process of formation and functioning of e-government.

Процеси, які отримали назву "електронне урядування", мають місце в більшості країн. При цьому навколо поняття "електронне урядування" ведуться постійні дискусії і воно залишається неоднозначним та незрозумілим. Багатозначність визначень зумовлена тим, що науковці та консалтингові фірми акцентують увагу на різних аспектах і принципах впровадження і функціонування електронного урядування.

Окремим питанням залишається проблема розуміння електронного урядування в окремо взятій державі. І Україна не є винятком, для якої з точки зору інформатизації держави необхідно враховувати багато особливостей: розвиток інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ), ступінь соціального розшарування, традиції державного управління, рівень громадсько-політичної свідомості населення.

Що стосується наукових досліджень з електронного урядування, то необхідно говорити в першу чергу про праці зарубіжних вчених, таких як К. Андерсен, Т. Беккер, К. Белламі, Б. Лоадер, М. Малкіа, К. Ханер, К. Шедлер, Дж. Янг та ін.

Питаннями впровадження та розвитку електронного урядування займаються такі українські науковці, як О. Баранов, А. Голобуцький, О. Ємельяненко, І. Клименко, І. Коліушко, А. Серенка, О. Шевчук, С. Чукут та інші, в роботах яких розглянуто питання інформаційного суспільства, нове місце і роль держави в такому суспільстві, сутність електронного урядування, методи та принципи його організації. Серед російських авторів викликають інтерес праці В. Дрожжинова, А. Даниліна, Л. Сморгунова, В. Солодова, Є. Стиріна, Є. Яковлевої та ін.

Основні теоретичні розробки по електронному урядуванню належать зарубіжним авторам, однак їх застосування в сучасних умовах України залишається практично невивченим.

Головною метою цієї статті є аналіз та систематизація існуючих підходів до дослідження електронного урядування.

Відповідно до визначеної мети в ході дослідження вирішуються такі завдання:

- узагальнення та систематизація зарубіжних та вітчизняних теоретичних підходів до формування електронного урядування;
- уточнення понятійно-категорійного апарату, який розкриває процес формування та функціонування електронного урядування.

На сьогодні залишаються проблеми в розумінні терміну "електронний уряд" та "електронне урядування". Отже, англomовний термін e-government має багате значення. В міжнародно-правових документах термін government застосовується не тільки для визначення центрального органу виконавчої влади (уряд), а в значенні держави як політичного інституту в цілому. Дослівний переклад "e-government" як "електронний уряд" не зовсім чітко відображає суть даного поняття.

Європейська Комісія визначила електронний уряд як "використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних адміністраціях у сукупності з проведенням організаційних змін і набуттям нових навичок, спрямованих на поліпшення суспільних служб і демократичних процесів, а також посилення підтримки державної політики. Електронний уряд є засобом для підвищення ефективності державного обслуговування. Він спрощує провадження державної політики й допомагає держсектору, з одного боку, розширювати обсяг послуг і підвищувати їхню якість, а з другого – збільшувати економію ресурсів" [4, с. 143].

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.

На думку російського дослідника В. Дрожжинова, "електронний уряд – це використання віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг та підвищення ефективності функціонування органів влади та державних установ" [12, с. 12]. Дане визначення є близьким і до специфіки українського державного управління, так як актуальними на сьогодні залишаються питання розвитку внутрішньо-організаційної та зовнішньо-організаційної взаємодії в державному секторі. В Україні основною рушійною силою для його впровадження, на думку автора статті, повинні стати державні службовці та представники влади.

Російський дослідник В. В. Солодов вважає, що доцільно розглянути електронний уряд в якості інструмента трансформації державного управління та політико-адміністративних процесів, які стають можливі завдяки використанню ІКТ. Науковець вважає, що "одним з основних факторів успіху впровадження електронного уряду та здійснення реформ державного управління є їх одночасне поєднання, але це не призводить до трансформації системи влади, а лише підсилює її риси" [14, с. 19].

Дану дефініцію підтримує і Є. А. Яковлева, яка вважає, що "електронний уряд – це новий спосіб організації та розвитку системи державного управління, спосіб його трансформації та удосконалення за для орієнтації на принципово більш тісний взаємозв'язок з громадянами, більш ефективної діяльності та відповідальності державних органів" [18, с. 18].

З іншого боку, як вважає Л. В. Сморгунов "зв'язок електронного уряду з адміністративними реформами виражається в тому, що воно, по-перше, служить інструментом реформи, по-друге, оновлює інтерес до адміністративної реформи, по-третє, висвічує внутрішні неузгодженості в публічному управлінні, по-четверте, примушує уряди слідувати зобов'язанням кращого управління, по-п'яте, підвищує легітиміацію урядової активності, по-шосте, говорить про готовність уряду мінятися відповідно до потреб сьогоднішнього дня" [10, с. 133-135].

Тобто, електронний уряд розглядається як інструмент реалізації адміністративної реформи, так як в даний час створення вичерпної адміністративної моделі держави неможливе без принципів, які лежать в основі діяльності електронного уряду такі як, зручність і оперативність отримання послуг, транспарентність, конфіденційність та безпека, зорієнтованість на інтереси і потреби споживачів тощо [5, с. 19].

На думку С. Чукут, електронний уряд – це передусім модернізація самого процесу державного управління згідно з новими умовами

суспільного розвитку [17, с. 429-423]. Очевидно, що в основу модернізаційних процесів покладено принципи прозорості та відкритості влади та орієнтація на обслуговування суспільства.

На заході електронний уряд визначається як використання Інтернет – технологій, спосіб подання інформації та послуг і забезпечення доступу до інформації та послуг. Оперуючи цим поняттям в іноземній літературі мають на увазі "електронне правління" або "електронно-державне управління". А в українській мові "уряд" – це виключно вищий орган виконавчої влади або сукупність органів виконавчої влади в країні. Більш того, у невідомим людям при використанні терміну "електронний уряд" виникають асоціації, які далекі від того, що мають на увазі. Коли говорять про "електронний уряд", фактично мова йде про "електронну державу", "електронний державний апарат" або ж "електронне урядування" [3, с. 138].

"Поняття "електронна держава", як і її нетехнологічний антипод – "паперова" держава, є мегафорами, а тому цей термін і не може бути строго і однозначно визначений. Більш того, значущі проблеми в державі навряд чи пов'язані з тим, чим держава користується при здійсненні своєї діяльності – папером або комп'ютерами [2, с. 182-185].

Як вважає О. М. Ємельяненко, поняття "електронна держава", що включає всі три галузі державної влади – законодавчу (електронний парламент, виконавчу (електронний уряд) та судову (електронне правосуддя), являє собою систему державного управління на основі електронних засобів обробки, передачі і поширення інформації, застосовувану з метою зміни взаємин між державними органами і суспільством, тобто поняття "електронна держава" є ширшим поняттям і робить висновки про те, що найбільш динамічно здійснюється концепція "електронного уряду" [7, с. 6].

Більшість запропонованих визначень включає три основні компоненти: ефективніша діяльність уряду, надання послуг громадянам і вдосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій [13, с. 162].

Останнім часом в даній сфері спостерігаються значні зміни та з'явилися акценти у термінах, що стосуються використання ІКТ у сфері державного управління і це виявилось в тому, що в якості основного і більш загального було запропоновано поняття "електронне урядування".

Російський дослідник Л. В. Сморгунів одним з перших зупинився на питанні переходу від концепції електронного уряду до концепції електронного урядування. Автор проводить диференціацію між

термінами "електронний уряд", "електронна адміністрація" і "електронне урядування" і наголошує, що "електронний уряд стосується міжорганізаційних відносин, що включають політичну координацію, впровадження політичних рішень і надання публічних послуг, електронна адміністрація має відношення до внутрішньоорганізаційних відносин і включає розвиток політики, організаційну діяльність і менеджмент знання. А електронне урядування характеризує відносини між громадянами, урядовими структурами, громадською думкою і вибраними офіційними особами". Тобто, як вважає автор, якщо в центрі концепції електронного уряду лежали поняття відкритість інформації і надання публічних послуг он-лайн, то нове розуміння включає такі концепти, як співпраця, участь, координація [11, с. 161]

Узагальнивши усі визначення поняття "електронний уряд", погоджуємося з думкою авторів [3; 5; 17; 8; 11], що доцільніше використовувати термін "електронне урядування", під яким слід розуміти "спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних служб в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами".

Більш чітку відмінність між електронним урядуванням і електронним урядом окреслюють дослідники заходу. Так, Т. Рілі вважає, що електронне урядування – це концептуальний підхід до питань навколо функцій уряду, а електронний уряд має зв'язок із специфічними практичними структурами уряду, які впроваджують ці концепції на практиці [19]

Існує і більш технократичний підхід до визначення електронного урядування. Представники даного підходу вважають, що вся сукупність як внутрішніх так і зовнішніх зв'язків та процесів підтримується і забезпечується відповідними інформаційно-комунікаційними технологіями [1]. Тобто, на перший план виходить рівень інформатизації державних органів та суспільства і під електронним урядуванням, представники даного підходу розуміють "спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадян з органами влади" [5, с. 12].

Соціологи розглядають електронне урядування як соціальний феномен, в основі якого використання ІКТ для переносу внутрішніх

державних інформаційних потоків, інформаційних потоків між державою та громадянином та інформаційних потоків між державною та іншими недержавними організаціями та інститутами в віртуальне інформаційне середовище. Це середовище розглядається в тісному зв'язку з системою соціальної комунікації і зміна якої призводить до змін в соціальній організації та управлінні. Електронному урядуванню, на думку В. В. Туровця, відводиться роль не інструмента для модернізації та трансформації державного управління, а "принципово нового способу організації державного управління в нових суспільних умовах". Соціології, як науці, в даному випадку, належить провідне місце, так як вона "здатна створити об'єктивну картину соціальних змін, комплексно дослідити взаємозв'язки соціальних суб'єктів та проаналізувати і оцінити наслідки реалізації тієї або іншої альтернативи" [16, с. 14].

Також з основних ідей впровадження електронного урядування є те, що воно виступає як інструмент розвитку демократії [7, с. 9], розглядається як реальний шлях до розвитку демократичних процесів в суспільстві, що знайшло своє відображення в появі терміну "електронна демократія". І можливості Інтернету та його інформаційної структури в даній галузі практично невичерпні: починаючи від інформування населення про різні події, претендентів на посади, розповсюдження інформації про партії, закінчуючи участю громадян в електронних політичних форумах, в електронних виборах тощо.

Заслуговує на увагу підхід, який розглядає електронне урядування як засіб для підвищення ефективності державного управління. Подібної точки зору щодо визначення електронного урядування дотримуються в країнах Заходу, в яких використання ІКТ в державному секторі направлене, в першу чергу, на підвищення ефективності державного управління та обмеження корупційних процесів.

В основному перевага надається не економічній ефективності, а соціальній. Економічна ефективність – це співвідношення між затратами та досягнутими результатами, яке може вимірюватись як у натуральних показниках (продуктивність праці), так і у вартісних – коли можна дати грошову оцінку всім затратам і результатам [6, с. 49]. Те, що в результаті впровадження ІКТ в діяльність державного сектору зменшується кількість операцій на прийняття того чи іншого рішення або отримання послуги не викликає сумніву, але ефективність функціонування політичної системи виміряти з економічної точки зору досить складно. Головною метою для держави не є отримання фінансового прибутку як в бізнесі. І тому на перше місце виходить

соціальна ефективність, яка відбивається у прогресивних змінах в житті суспільства, підвищення розвитку сфери послуг, покращення умов праці тощо.

На думку автора, підхід до поняття електронного урядування з точки зору ефективності є менш поверховим, але теж не може претендувати на універсальність.

Також в рамках цього підходу потрібно відзначити вплив електронного урядування на антикорупційну політику держави. Використання ІКТ в державному управлінні дозволяє мінімізувати умови виникнення корупції. Перенесення надання державних послуг в режим он-лайн передбачає зменшення часу та кількості контакту між державним службовцем та громадянином (наприклад, принцип "єдиного вікна"), а також змінюється і характер цих контактів, так як зустріч переноситься на сторінки сайту або веб-порталу, що, в свою чергу, зменшує стимули для застосування корупційних механізмів. Тут основним інструментом повинно стати розробка та впровадження електронних адміністративних регламентів, основна ідея яких – це аналіз та контроль управлінських дій та процедур, які забезпечують прийняття виконавчим органом державної влади управлінського рішення та надання державних послуг в електронному вигляді. В результаті кожен громадянин точно знає до кого йому потрібно звернутись для вирішення того чи іншого питання, хто відповідає за його виконання та на якій стадії воно знаходиться.

Отже, існує багато визначень таких понять, як "електронний уряд" та "електронне урядування". Автор погоджується з А. Семенченко, який зазначає, що недосконалість категорійно-понятійного апарату стоїть на заваді ефективному впровадженню технологій електронного урядування і пропонує взяти за основу визначення, що "електронне урядування – це система взаємодії органів державної влади з населенням, що базується на широкому застосуванні інформаційних технологій, у тому числі на мережі Інтернет, з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення термінів їх надання, а також зниження адміністративного навантаження на громадян та організації, обумовленого їх отриманням" [9, с. 8]

Отже, можна зробити такі висновки:

1. Аналізуючи понятійно-категорійний апарат можна констатувати, що існує відмінність в поняттях "електронний уряд" та "електронне урядування".

2. Електронний уряд розглядається як спосіб організації та розвитку політичної системи держави та її відкритості, новий підхід щодо

взаємодії державних інститутів з суспільством з метою ефективнішої діяльності уряду, надання кращих публічних послуг.

3. Електронне урядування – це концептуальний підхід навколо функцій уряду, процес співпраці влади з громадянами за допомогою ІКТ за для збільшення можливостей для громадян.

4. До поняття електронного урядування можна підходити з багатьох аспектів, але кожне з визначень потрібно розглядати як прикладне рішення, спосіб модернізації вже існуючих структур і відносин, а не як самостійну ідею комплексної трансформації політичної системи.

Література:

1. Баранов А. Электронное правительство в Украине? Будет! Когда? / А. Баранов // Зеркало недели. – 2002. – № 1.
2. Брауде-Золотарев М. Ю. Электронное государство и качество государственного управления / М. Ю. Брауде-Золотарев, В. В. Новиков // Интернет и современное общество: Труды X Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 23-25 октября 2007 г.). СПб.: Факультет филологии и искусств СПбГУ, 2007. – С. 182-185.
3. Демкова М. С. Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / М. С. Демкова, І. Б. Коліушко // Інформаційне суспільство. Шлях України. – К.: Бібліотека інформаційного суспільства. – 2004. – С. 138-143.
4. Дрожжинов В. И., Штрик А. А. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г.). – СПб., 2005. – С. 143.
5. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова та ін.; за ред. І. Г. Малюкової. – К.: ООО "Поліграф-Плюс", 2007. – 254 с.
6. Ефективність державного управління / Ю. Бажал, О. Кілієвич, О. Мертенс та ін.; за заг. ред. І. Розпутенка. – К.: Вид-во "К. І. С", 2002. – 420 с.
7. Ємельяненко О. М. Електронний уряд: інноваційні підходи до політики і управління в інформаційному суспільстві: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. політ. наук: спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / О. М. Ємельяненко. – Одеса, 2008. – 20 с.
8. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін.; за ред. А. І. Семенченко. – К., 2009.

9. Семенченко А. І. Електронне урядування в Україні: проблеми та шляхи вирішення / А. І. Семенченко // Міжнародний фаховий журнал "Електронне урядування". – 2010. – № 1. – С. 8
10. Сморгунов Л. В. Электронное правительство в контексте современных административных реформ на Западе / Л. В. Сморгунов // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: труды VI Всероссийской объединенной конференции. Санкт-Петербург, 3-6 ноября 2003. – С. 133-135.
11. Сморгунов Л. В. Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции "e-government" к "e-governance" / Л. В. Сморгунов // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г.). – СПб.: Филологический факультет СПбГУ, 2005. – С. 161.
12. Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации Мировой опыт / Под ред. В. И. Рожжина. – М.: Эко-Трендз, 2002. – С. 12.
13. Соколова М. А. Электронное правительство и электронное правление: к вопросу об иерархии понятий / М. А. Соколова // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: Труды УШ Всероссийской объединенной конференции. – Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г. – СПб., 2005. – С. 162-163.
14. Солодов В. В. Электронное правительство как инструмент трансформации государственного управления: автореф. дис. на соискание науч. степени канд. полит. наук: спец. 23.00.02 "Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные политические процессы и технологии" / В. В. Солодов. – М., 2007. – 20 с.
15. Стырин Е. М. Электронное правительство: стратеги формирования и развития: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.08 / Стырин Евгений Михайлович. – М., 2006. – 166 с.
16. Туровець В. В. Преобразование электронной системы государственного управления на основе концепции "Электронного правительства" (социологический анализ): дис. ... канд. социол. наук: 22.00.04 / Туровець Василий Васильевич. – М., 2005. – 174 с.
17. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації / С. Чукут // Вісник УАДУ. – 2003. – № 2. – С. 429-433.
18. Яковлева Е. А. Электронное правительство: теоретические модели и политическая стратегия российского государства: дис. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Яковлева Евгения Александровна. – М., 2006. – 215 с.
19. Riley T. Electronic Governance: Living and Working in the Wired World. / T. Riley // Volume 2. – 2001.