

*Разметаєва Ю. С.*

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК СКЛАДНИК ДЕМОКРАТІЇ В ІНФОРМАЦІЙНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

*У статті досліджено природу та специфіку електронного урядування як важливого складника демократії в інформаційному суспільстві. Розглядається визначення електронного урядування й електронного уряду, їх співвідношення та спільні риси, такі як автоматизація процесів, застосування цифрових інструментів і створення нових форм управління, прийняття рішень, донесення й урахування громадської думки. Установлюється, що електронне урядування є багатоаспектним феноменом, включає різні трактування, проте всі вони містять такі характеристики, як безперервність і спрощений характер взаємодії з публічною владою, доступність та ефективність. В інформаційному суспільстві таке урядування спирається на стійку суспільно-політичну активність громадян, що здійснюється за допомогою технологічних інструментів, передбачає побудову чіткої інфраструктури та єдиного інформаційного поля державних органів, а також органів місцевого самоврядування, вимагає трансформації традиційних владних форм функціонування. Запровадження цього типу урядування стикається з низкою об'єктивних і суб'єктивних проблем, насамперед пов'язаних із нерівномірністю розвитку держав у цифрову еру та особистісним цифровим розривом. Електронне урядування має беззаперечні переваги, які покращують стан демократичних процесів і рівень захисту прав людини, сприяють прозорості й відкритості управління, породжують нові форми взаємодії між публічною владою, громадянами, організаціями та бізнесом. Таке урядування може сприяти зміцненню демократичних інститутів у державах, які ступили на шлях реформування, у складних суспільно-політичних умовах, а також містить потенціал для запровадження транснаціональних моделей і глобального демократичного режиму.*

**Ключові слова:** е-урядування, електронний уряд, демократія, інформаційне суспільство, інформаційні технології, правове регулювання.

**Постановка проблеми.** В інформаційному суспільстві технології можуть слугувати різним цілям: кращому наданню державних послуг громадянам, поліпшенню взаємодії публічної влади з бізнесом, розширенню можливостей усіх суб'єктів соціальних відносин через доступ до інформації або більш ефективному управлінню державою. Позитивними результатами їх застосування можуть бути зниження рівня корупції, зростання доходів або зменшення витрат із державного бюджету, підвищення прозорості управління, у кінцевому підсумку, зміцнення демократії та зміна форм соціальної взаємодії. Такі зміни можна прослідкувати на прикладі електронного урядування (е-урядування), що засноване на активній взаємодії органів державної влади й органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами, суспільними групами, організаціями та бізнесом за допомогою використання інформаційних технологій. Останнім часом е-урядування набуває рис нової філософії державного управління, яка ґрунтується на прями-

мому здійсненні народом влади, попиті на ефективне надання послуг держави, багатосторонніх комунікаціях, швидких і безпечних інформаційних обмінах, забезпеченні участі громадянського суспільства в прийнятті значущих рішень, внутрішньодержавній і міжурядовій співпраці.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Проблеми визначення й елементного складу, особливостей забезпечення та запровадження різних моделей е-урядування розглядали такі вітчизняні й зарубіжні дослідники, як В. Бабаєв, О. Баранов, О. Берназюк, Н. Грицяк, Т. Камінська, П. Клімушин, Ю. Машкаров, С. Павлія, І. Погребняк, А. Ряд, Ю. Соломко, Чж. Фанг, В. Фурашев, С. Штерн та ін. Однак більшість досліджень сфокусовані на окремих концепціях або елементах е-урядування, тоді як воно може бути частиною всіх демократичних процесів і глобальних суспільних змін у цифрову епоху.

**Постановка завдання.** Статтю присвячено аналізу е-урядування як складника демократії в інформаційному суспільстві. Насамперед такий

аналіз зосереджено на концепції електронного урядування та його співвідношенні з електронним урядом, перевагах і викликах, якими супроводжується їх запровадження й правове регулювання, а також потенціалі окремих моделей урядування, зокрема транснаціональної.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Питання використання термінології й базового визначення е-урядування залишається відкритим, оскільки сам термін використовується в різних значеннях, у тому числі як синонім «електронного уряду» (е-уряду).

Так, е-уряд іноді зараховують до структурних частин е-урядування, а також складників електронної демократії. Спектр визначень електронного уряду коливається від «інформаційного забезпечення», коли організації та державні агенції публікують відомості онлайн, до «веб-інтерактивного спілкування й електронних транзакцій та інтегрованих віртуальних урядових служб» [2, с. 2]. Визначною рисою е-уряду є поєднання «організаційних інновацій з інформаційно-комунікаційними технологіями для виконання основних урядових функцій в умовах постійно мінливого середовища» [8, с. 7]. Багато визначень електронного уряду зосереджуються на наданні державних послуг, значна частина сфокусована на доступі до інформації, а також на пріоритетному застосуванні технологічних інструментів для розв'язання проблем здійснення публічної влади. Як пише І. Погребняк, визначення е-уряду можна умовно розділити на чотири групи: 1) зосереджені на теоретичному підході та можливих змінах у суспільстві; 2) «прикладні», зосереджені на структурних елементах концепції; 3) ті, які розглядають тільки технічні моменти; 4) орієнтовані на комплексне вивчення проблематики й забезпечення максимальної ефективності державного управління [9, с. 28]. О. Берназюк пропонує розглядати електронний уряд як «державний орган, діяльність якого інтегрована в Інтернет-простір та який за допомогою цифрових технологій функціонує у режимі постійної взаємодії як усередині системи, так і ззовні» [7, с. 33]. В. Фурашев визначає його як систему державного управління «яка, з метою підвищення ефективності своєї діяльності, зорієнтована на максимальне реальне впровадження та використання новітніх досягнень науки і техніки, зокрема у сфері інформаційно-комунікаційних технологій» [11, с. 47], що насправді ближче до розуміння концепцій е-урядування, а не електронного уряду.

Електронне урядування має більш широкий зміст і виходить за рамки е-уряду. Воно не лише передбачає інформатизацію, застосування цифрових засобів і надання послуг, а й забезпечує «безпосередню участь громадян у політичній діяльності, що виходить за рамки уряду та включає електронну демократію, електронне голосування, участь і політичну активність онлайн» [2, с. 5]. Відповідно, до е-урядування активно залучені не лише органи державної влади й місцевого самоврядування, а й самі громадяни, інституції громадянського суспільства, політичні партії тощо.

Оскільки е-урядування є складним феноменом, воно розглядається водночас у декількох аспектах. Як справедливо зазначається, вони можуть включати розуміння електронного урядування як: 1) форми організації публічного управління за допомогою інтеграції держави та її органів у цифровий простір; 2) способу надання державою публічних послуг; 3) форми організації публічної комунікації органів державного управління з фізичними та юридичними особами; 4) діяльності уряду й інших органів публічного управління, інтегрованої в мережу Інтернет [7, с. 33]. При цьому стратегічною метою такого типу управління буде «підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх сторін: уряду, громадян і бізнесу за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій» [9, с. 30]. Застосування цифрових інструментів не є самоціллю, останні лише надають підтримку для здійснення належного управління. В інформаційному суспільстві належним управлінням є таке, що базується на демократичних засадах, максимальному забезпеченні та захисті прав людини, спирається на концепцію *good governance* й використання різноманітних типів даних.

Тоді як визначення електронного урядування в різних джерелах можуть відрізнятися, є риси, що повторюються. Ними можна визначити безперервність і спрощений характер взаємодії з публічною владою, доступність та ефективність. Так, е-урядування включає в себе використання інформаційних технологій, особливо Інтернету, для покращення надання й отримання послуг від публічної влади та взаємодію, здійснювані в режимі «двадцять чотири години на добу, сім днів на тиждень» [5, с. 33]. Як зазначається, такий спосіб організації влади «забезпечує функціонування певних служб у режимі реального часу й робить максимально простим і доступним щоденне спілкування громадянина з офіційними установами» [9, с. 29]. Ю. Соломко додає, що при цьому будь-яка особа може «не відходячи від

власного комп'ютера, звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для адміністративних послуг та будь-якої іншої інформації» [10, с. 136]. Крім того, рисою, характерною й для е-уряду, і для е-урядування є те, що через автоматизацію процедур і застосування цифрових інструментів вони приходять до нових форм управління, зокрема, як справедливо визначається, породжують «нові стилі керівництва, способи обговорення та прийняття стратегічних рішень, ведення справ, донесення думок громадян і громад» [9, с. 28]. Важливим їх елементом є цифровий доступ до урядової інформації (урядової в широкому сенсі всієї публічної влади).

В інформаційному суспільстві е-урядування виступає як така концепція, що, за висловом П. Клімушина, «інтегрує й розвиває механізми е-уряду, е-демократії та відкритого уряду», а також забезпечує «розвиток публічного управління знизу вгору» [8, с. 9]. Публічне управління при цьому не застигає в одній моделі, а знаходиться в постійному пошуку ефективних способів взаємодії та поєднання різних інструментів і підходів. Усе це забезпечує розвиток соціуму, побудований на врахуванні думок багатьох учасників відносин.

Реалізація механізмів е-урядування спирається на стійку суспільно-політичну активність громадян, обговорення соціально значущих питань і прийняття загальних розумних та обґрунтованих рішень. Для цього використовуються технологічні інструменти, що дають змогу громадянам і громадам узяти участь у формуванні політики держави. Простого впровадження онлайн-послуг і налагодженого спілкування, так само як і дублювання інформації й контактів органів публічної влади в Інтернеті на офіційних веб-сайтах, недостатньо для того, щоб уважати це успішним забезпеченням розвитку електронного урядування. Е-урядування, як зазначається, покликане змінити ставлення громадян один до одного, створити нове поняття громадянства в сенсі потреб і відповідальності, а також «дасть громадянам змогу комунікувати з урядом, брати участь у формуванні політики та демократичному процесі» [2, с. 5].

Варто зазначити, що е-урядування передбачає побудову чіткої інфраструктури та єдиного інформаційного поля державних органів. Це дає змогу налагодити максимально ефективну роботу таких органів на засадах співпраці, прозорості й відкритості. Це зміцнює суспільну довіру до публічної влади і сприяє формуванню позитивної громадської думки. Переведення внутрішніх і зовнішніх

операцій у цифрову форму також значно спрощує роботу державного апарату, особливо в частині часових і фінансових витрат. При цьому передбачається, що «для реалізації справжнього потенціалу електронного управління, уряди повинні провести реструктуризацію і трансформувати свої давно вкорінені бізнес-процеси» [4]. Незважаючи на те що в багатьох сучасних державах напрацьована правова база для забезпечення е-урядування, його повсюдне впровадження стикається з низкою проблем. Серед них можна назвати й об'єктивні (специфіка конкретних суспільств і спільнот, рівень економічного розвитку, цифровий розрив, нерівномірність і непередбачуваність інновацій у цифрову епоху), і суб'єктивні (спротив з боку представників публічної влади та корпорацій, втручання з боку держав, які не хочуть втрачати політичного, економічного або інформаційного впливу, нерозуміння громадянами переваг такого типу урядування тощо).

Електронне урядування, за справедливим твердженням, вимагає «глибокої перебудови традиційних форм функціонування, характеризується прозорістю управління, моніторингом, контролем над виконавчою дисципліною, прийнятими рішеннями», що неможливе без структурної реформи системи влади [9, с. 29]. Спектр режимів, які в теорії зараховують до демократичних, надзвичайно широкий у сучасному світі. Але, зважаючи на інформатизацію й цифровізацію суспільств, жодна демократія нині не може обійтися без елементів е-урядування. При цьому дійсне запровадження електронного урядування поступово змінює концептуальні підходи до відправлення владних повноважень. Воно також може сприяти зміцненню демократичних інститутів у державах, які ступили на шлях реформування, у складних суспільно-політичних умовах.

Е-урядування, як сказано вище, передбачає взаємодію всіх сторін. Саме тому під час його запровадження перехід до застосування відповідних технологій «повинен відбуватися в усіх напрямках взаємодії публічної адміністрації, бізнесу і громадського сектору, оскільки відставання якого-небудь із цих секторів порушить динаміку інформаційного розвитку країни» [10, с. 138]. Запровадження е-урядування має до того ж базуватися на розумінні його сутності й конкретних моделей. Зазначається, що «багато цифрових зусиль виявляються марними через погане планування на ранніх етапах» [3]. Завдання публічної влади, передусім уряду держави, – прийняти уніфіковану стратегію та забезпечити її виконання.

Разом із тим для багатьох проектів, що включають декілька урядових структур, державних органів та агенцій, характерна непослідовність і фрагментарність у впровадженні електронного урядування. Так, у відповідь на завдання «перейти в цифровий формат», «діджиталізуватися», як справедливо зазначається, «окремі групи водночас запускають окремі проекти, рідко спілкуються та обмінюються ідеями» [3]. Такі проблеми характерні для України. Велика кількість проектів е-урядування, які конкурують між собою, запущена одночасно, створено багато державних інститутів та органів із дубльованими повноваженнями, а також платформ, які частково перекриваються, змінюються напрями руху, стратегії та концепції, приймаються не узгоджені між собою нормативні акти.

Потрібно сказати, що додаткові складнощі в питанні електронного управління виникають просто через загальні тенденції розвитку світу. Нові виклики для демократії в інформаційному суспільстві загалом та елементів управління зокрема породжуються й унаслідок необхідності зв'язати в транскордонному співробітництві різноманітні діючі моделі е-урядування, і завдяки бурхливому розвитку інформаційних технологій як таких.

Говорячи про майбутнє е-урядування в інформаційному суспільстві, варто звернути увагу на його транснаціональну модель. Електронне урядування як глобальне урядування потенційно здійснюване на міждержавному рівні. Зокрема, це можливе завдяки глобальним мережам представників національних урядів. Як зазначається, ці мережі здатні існувати «в межах міжнародних інституцій, у рамках міжурядових угод різного роду, і самостійно як спонтанні відповіді на необхідність взаємодії для координації політики

та вирішення загальних проблем» [6]. Цікаво, що термін «мережі» набуває в інформаційну еру подвійного змісту – управлінського та цифрового. Крім того, як визначається, «багато форм транснаціонального управління породжують нормативне очікування дотримання основних демократичних стандартів», тому основні цінності або складові демократії «можуть бути перенесені в транснаціональну сферу, навіть якщо домінуюча сучасна концепція демократії залишається нерозривно пов'язаною з національною державою» [1, с. 158]. Подібні властивості транснаціонального демократичного урядування, в тому числі електронного, надзвичайно актуальні на сучасному етапі суспільного розвитку.

**Висновки.** Е-урядування виступає як важливий складник демократії в інформаційному суспільстві. Воно здатне забезпечити не лише інноваційний розвиток держави та поліпшення суспільних відносин, а й позитивно вплинути на ефективність, прозорість і підзвітність демократичних інститутів. Розповсюдження інформації та обмін відкритими даними набули незворотного характеру в сучасному світі, що впливає на зміни в питаннях конфіденційності й ідентифікації, доступу й участі. Незважаючи на великі ризики від упровадження інформаційних технологій, зокрема е-урядування, у всі сфери життя, вони надають значні переваги, посилюють демократію, активність осіб у суспільно-політичному житті, контроль і вплив на публічну владу, оптимізують публічні процеси. Останнім часом вимальовується тенденція до розвитку транскордонних цифрових послуг і глобального урядування, тому майбутнє е-урядування у світі пов'язане з розробленням динамічної, всеохопної стратегії та партнерських відносин як між державними, так і недержавними організаціями.

#### Список літератури:

1. Búrca G. Developing Democracy Beyond the State *Columbia Journal of Transnational Law*. 2008. № 46. P. 101–158.
2. Fang Zh. E-government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of the Computer, the Internet and Management*. 2002. Vol. 10. № 2. P. 1–22.
3. Kirchherr J., Klier J., Stern S. (2016). Europe's e-government opportunity. URL: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/europes-e-government-opportunity>.
4. Palvia S.C.J., Sharma S.S. E-Government and E-Governance: Definitions / Domain Framework and Status around the World Shailendra. Foundations of E-government. 5th International Conference on E-governance. 28-30 Dec. 2007, Hyderabad, India. URL: [http://www.iceg.net/2007/books/1/1\\_369.pdf](http://www.iceg.net/2007/books/1/1_369.pdf).
5. Riad A.M. A Novel DSS Framework for E-government / A.M. Riad, Hazem M. El-Bakry, Gamal H. El-Adl. *International Journal of Computer Science Issues*. 2010. Vol. 7. Issue 6. P. 33–37.
6. Slaughter A.-M. Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy. Harvard Law School, Public Law Working Paper No. 18, Princeton University, Woodrow Wilson School of Public and International Affairs. 2001. URL: <http://papers.ssrn.com/abstract=283976>.

7. Берназюк О.О. Електронне урядування як особлива форма публічного управління: поняття та проблеми запровадження. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2019. Вип. 55. Том 2. С. 32–35.
8. Клімушин П.С. Стратегії та механізми електронного урядування в інформаційному суспільстві : монографія. Харків : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. 524 с.
9. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26–35.
10. Соломко Ю.О. Електронне урядування: поняття, сутність, принципи та напрями розвитку. *Ефективність державного управління*. 2018. Вип. 2 (55). Ч. 1. С. 135–143.
11. Фурашев В.М. Складові електронного урядування. *Правова інформатика*. 2012. № 4 (36). С. 43–49.

#### **Razmetaeva Yu.S. E-GOVERNANCE AS A COMPONENT OF DEMOCRACY IN THE INFORMATION SOCIETY**

*The article explores the nature and specificity of e-governance as an important component of democracy in the information society. The definitions of e-governance and e-government, their relationships and common features, such as process automation, using of digital tools and creation of new forms of governance, decision-making, reporting and taking into account public opinion, are discussed. Electronic governance is found to be a multi-faceted phenomenon, incorporating different interpretations, however all of them contain characteristics such as continuity and simplified nature of interaction with public authorities, accessibility and efficiency. In the information society, such governance is based on sustainable socio-political activity of citizens, carried out with the help of technological tools, provides for the construction of a clear infrastructure and a common unified information field of government agencies, as well as local self-government system, and requires the transformation of traditional power forms of functioning. The implementation of this type of governance faces a number of objective and subjective problems, primarily related to the uneven development of states in the digital era and the personal digital divide. E-governance has undeniable benefits that improve the status of democratic processes and the level of human rights protection, promote transparency and openness of government, create new forms of interaction between public authorities, citizens, organizations and businesses. Such governance can help to strengthen democratic institutions in reforming states in complex socio-political contexts, and has the potential to introduce transnational models and a global democratic regime.*

**Key words:** e-governance, e-government, democracy, information society, information technologies, legal regulation.