

УДК 351:316, 3:321

DOI: 10.31673/2786-7412.2023.011898

Ліна СТОРОЖЕНКО,

кандидат філологічних наук, доцент,
доцент кафедри публічного управління та адміністрування
Державного університету телекомунікацій, м. Київ

Scopus-Author ID 57211299014

ResearcherID Web of Science: AHI-4585-2022

ORCID ID: 0000-0003-2766-3712

e-mail: st-leena@i.ua

Lina STOROZHENKO,

Ph.D. in Philology, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of management and administration
State University of Telecommunications, Kyiv

Scopus-Author ID 57211299014

ResearcherID Web of Science: AHI-4585-2022

ORCID ID: 0000-0003-2766-3712

e-mail: st-leena@i.ua

«ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД»

**ЯК ІНТЕГРОВАНА ПЛАТФОРМА ФОРМУВАННЯ
НЕТОКРАТИЧНОГО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ:
ДОСВІД ЕСТОНІЇ**

«ELECTRONIC GOVERNMENT»

**AS AN INTEGRATED PLATFORM FOR THE FORMATION
OF NON-TOCRATIC PUBLIC ADMINISTRATION:
THE EXPERIENCE OF ESTONIA**

У статті розглянуто основні підходи до визначення поняття «електронний уряд»; з'ясовано, що інтеграція публічного управління у віртуально-інформаційний простір створює сприятливі передумови

для формування ефективної електронної демократії, як логічного продовження трансформації суспільно-політичних процесів в умовах інформаційного суспільства, що свідчить про нетократичний вектор розвитку публічного управління.

Встановлено, що елементи електронного урядування, які вдало проходять апробацію, впроваджуються у широке використання, що зумовлює поступове формування нетократичного управління, яке здобуває дедалі більше механізмів, інструментів, способів та форм комунікації між владою і суспільством. Доведено, що уряди повинні використовувати механізми і можливості інформаційного суспільства для того, щоб робота органів державного управління максимально відповідала потребам громадян.

Досліджено досвід Естонії щодо вдалої апробації та втілення в життя ефективної системи електронного урядування. Розглянуто фактори, які вплинули на формування високого рівня електронних урядових послуг Естонії. Зокрема, увагу акцентовано на усвідомленні урядовцями країни пріоритетності розвитку галузі інформаційно-комунікаційних технологій та можливості стабільного державного фінансування; державній програмі загальної комп'ютеризації «Стрибок Тигра»; глобальній інформатизації країни; введенню в дію низки електронних систем та послуг, завдяки яким зменшився рівень бюрократії, відбулося посилення участі громадян у публічному житті, поліпшилася реакція суб'єктів владних повноважень на звернення громадян, процес прийняття рішень органами влади набув прозорості та підзвітності громадськості тощо.

Рекомендовано орієнтуватися на естонський досвід практичного застосування електронного урядування з метою розвитку інформаційно-цифрових інфраструктур в управлінській

сфері та ефективного вітчизняного електронного уряду як інтегрованої платформи для формування нетократичного публічного управління.

Ключові слова: електронний уряд, електронне урядування, електронна демократія, нетократія, нетократичне управління, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології.

The article considers the main approaches to the definition of the concept of «electronic government»; it was found that the integration of public administration into the virtual information space creates favorable prerequisites for the formation of an effective e-democracy as a logical continuation of the transformation of socio-political processes in the information society, which indicates a netocratic vector of development of public administration.

It has been established that the successfully tested elements of e-government are being introduced into wide use, which leads to the gradual formation of netocratic management, which is acquiring more and more mechanisms, tools, methods and forms of communication between government and society. It has been proven that governments should use the mechanisms and capabilities of the information society in order to ensure that the work of government bodies meets the needs of citizens as much as possible.

The experience of Estonia regarding the successful testing and implementation of an effective e-government system is studied. The factors that influenced the formation of a high level of electronic government services in Estonia are considered. In particular, attention is focused on the awareness by the country's officials of the priority development of the information and communication technology industry and the possibility of

stable state funding; the state program of general computerization «Tiger Leap»; global informatization of the country; the introduction of a number of electronic systems and services, thanks to which the level of bureaucracy has decreased, there has been an increase in the participation of citizens in public life, the reaction of subjects of power to the appeal of citizens has improved, the decision-making process by authorities has become transparent and accountable to the public, etc.

It is recommended to focus on the Estonian experience in the practical application of e-governance in order to develop information and digital infrastructures in the management sphere and an effective domestic e-government as an integrated platform for the formation of netocratic public administration.

Key words: *e-government, e-governance, e-democracy, netocracy, netocratic governance, information society, information and communication technologies.*

Постановка проблеми. Активне впровадження досягнень інформаційно-комунікаційних технологій у сфері публічного адміністрування розглядається сьогодні як необхідний компонент розвитку електронного урядування, а наукові, законодавчі, прикладні новації свідчать про підвищення уваги держави до розширення сфери застосування інформаційно-комунікаційних технологій у публічному секторі та формування мережевого суспільства загалом.

В умовах глобальної цифровізації сучасного соціуму, інтенсифікації політичних, економічних, культурних, соціальних та ін. процесів питання формування досконалого електронного урядування, запровадження якого суголосне сподіванням громадян щодо ефективного публічного управління, набуває особливого значення.

Сьогодні важко уявити державну установу, яка б не мала власного сайту, електронної адреси, реєстрації у соціальних мережах тощо; у низці країн світу застосовують різні способи електронного волевиявлення; саме завдяки електронному урядуванню відбувається поступовий перехід суспільства і держави на новий «комунікативний» рівень: звичні бюрократичні процедури (відвідування державних установ, документація на паперових носіях, довготривалість формальних процедур, довгостроковий розгляд звернень громадян та прийняття рішень тощо) змінюються ефективним процесом прийняття управлінських рішень та відповідальністю конкретних осіб. Відтак політика держави поступово набуває публічності та соціальної доступності, стає можливою активна участь суспільства у глобалізаційній політиці та державотворчих процесах, що свідчить про наявність нетократичних процесів у публічному управлінні.

Тож, досліджуване питання є актуальним з декількох причин: по-перше, з огляду на об'єктивну необхідність – отримання громадянами якісних державних послуг з мінімальною затратою часових, моральних, фінансових та ін. ресурсів; по-друге, нагальні проблеми теоретичного, нормативно-правового, організаційного, матеріально-технічного характерів щодо функціонування електронного урядування вимагають їх якнайшвидшого вирішення, у тому числі, шляхом запозичення закордонного досвіду, оскільки це відповідає сутності сучасних вимог інформаційного суспільства та забезпечує можливість для України долучитись до глобалізаційних процесів в якості повноцінного учасника.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Проблематику питання висвітлено у низці наукових студій вітчизняних та закордонних дослідників, серед яких: В. Бакуменко, А. Бард, Д. Белл,

Ю. Габермас, А. Гайдабрус, Н. Грицяк, Я. Зодерквіст, М. Кастельс, Т. Кожухова, М. Мак-Люен, Я. Михайлюк, Е. Тоффлер та ін. У світовій науковій практиці генеза механізмів електронної участі громадян у житті держави (E-Participation) також не є новою темою для досліджень, зокрема, друга половина ХХ ст. ознаменувалася виходом у світ праць Ч. Кулі, Г. Лассуелла, Р. Парка та ін.

Незважаючи на важливість і суттєвий науковий внесок зазначених вище науковців у розвиток теорії та практики інформаційного суспільства, публічного управління, оцінки та аналізу сучасних цифрових трансформацій у різних країнах світу, дослідження стану та особливостей діджиталізації й електронного урядування потребують подальшого студіювання.

Метою статті є аналіз досвіду Естонії щодо створення ефективного електронного уряду, який становить основу формування нетократичного публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Діяльність сучасних державних інституцій не можлива без використання інформаційно-комунікаційних технологій, яким сьогодні відводиться одне з чільних місць у публічному управлінні. Сьогодні неможливо уявити роботу державних органів без використання автоматизованих інформаційних систем, спеціального програмного забезпечення чи комплексних засобів автоматизації.

Ідея активного застосування інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективної діяльності уряду виникла на основі ідеології «нового державного менеджменту», покликаною сприяти реалізації адміністративних реформ, започаткованих у країнах західного світу у 90-х роках ХХ століття.

Сам термін «електронний уряд» (E-Government) виник згодом (1997 р.) з ініціативи Національного наукового фонду США [7]. Під ним розумілося зниження бюрократизму, уникнення традиційного паперового документообігу та його заміна на електронний, переведення державних і муніципальних послуг у мережу Інтернет. Згодом поняття «електронного уряду» набуло додаткового змісту, сутність якого полягає у формуванні нової системи взаємодії держави з суспільством.

Наразі однозначного тлумачення поняття «електронний уряд» немає, однак усі характеристики умовно можна розділити на декілька груп: визначення, які зосереджені виключно на теоретичному підході та можливих змінах у суспільстві внаслідок упровадження електронного уряду; визначення, акцентовані на прикладному характері електронного уряду і зосереджені на структурних елементах концепції; характеристики, які описують технічні моменти (створення мережі, програмне забезпечення тощо); визначення, орієнтовані на комплексне вивчення проблематики та забезпечення максимальної ефективності державного управління [1, с. 28]. Тож, вітчизняне розуміння електронного уряду як організації державного управління на основі електронних засобів оброблення, передачі та розповсюдження інформації, як такого, що надає послуги державних органів всіх гілок влади різним категоріям громадян (пенсіонерам, робітникам, бізнесменам, державним службовцям тощо) електронними засобами та інформує їх тими ж засобами про роботу державних органів [2] є цілком обґрунтованим та змістовним.

У зарубіжній науковій літературі також немає однозначного тлумачення поняття «електронного уряду» – усе різноманіття визначень зводиться до двох підходів. У межах першого, «вузького»,

електронний уряд розглядають як діяльність органів державної влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій (надання послуг населенню та бізнесу, організація державних закупівель, здійснення фінансових операцій, одержання та надання інформації тощо) [4, с. 6]; другий, «широкий», підхід передбачає розуміння електронного уряду як процесу трансформації внутрішньої і зовнішньої взаємодії в системі державного управління через посередництво застосування інформаційно-комунікаційних технологій з метою оптимізації управління, покращення якості обслуговування населення та забезпечення конституційних прав громадян [7].

Вище зазначені підходи до визначення поняття «електронного уряду» свідчать про інтеграцію управління у віртуально-інформаційний простір, що створює сприятливі передумови для формування ефективної електронної демократії, як логічного продовження трансформації суспільно-політичних процесів в умовах інформаційного суспільства, що відповідає нетократичному вектору розвитку публічного управління. Елементи електронного урядування, які вдало проходять апробацію, поступово впроваджуються у широке використання. Відтак можемо говорити про поступове формування нетократичного управління, яке здобуває дедалі більше механізмів, інструментів, способів та форм комунікації між владою і суспільством.

Під нетократичним публічним управлінням розуміємо модель управління, засновану на прозорості, відкритості, співпраці та залученні громадськості до процесу прийняття рішень через посередництво інформаційно-комунікаційних технологій. Такий підхід дозволяє забезпечити більш демократичний і відкритий характер прийняття управлінських рішень, що є обов'язковим атрибутом інформаційного суспільства [8, с. 99].

Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) – (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) характеризує електронний уряд з використанням інформаційних та комунікаційних технологій, зокрема Інтернету, як інструмент для досягнення кращого уряду. При цьому питання управління визначається як домінантне, і меншою мірою як питання технологій: «E-government is more about government than about «e»» (електронний уряд – це більше про уряд, ніж про технології) – такий постулат діяльності ОЕСР в області електронного урядування [9].

Це означає, що уряди повинні використовувати механізми і можливості інформаційного суспільства для того, щоб робота органів державного управління максимально відповідала потребам громадян. Деякі дослідники визначають електронне урядування як постійний процес оптимізації надання послуг; участь громадян в управлінні; державне управління при постійній трансформації внутрішніх і зовнішніх процесів із використанням інформаційно-комунікаційних технологій тощо.

Сучасні інформаційно-комунікаційні технології, завдяки яким можливе впровадження е-демократичних процесів, як форми суспільних відносин, за якої громадяни та інститути громадянського суспільства залучаються до державотворення, державного управління, місцевого самоврядування тощо, дозволяють посилити участь громадян у публічному житті; поліпшити реакцію суб'єктів владних повноважень на звернення громадян; зробити процес прийняття рішень органів влади прозорим та підзвітним громадськості; сприяти публічним дискусіям та привертати увагу суспільства до процесу прийняття рішень. Відтак ефективна електронна демократія передбачає можливість кожного громадянина брати участь у формуванні та

реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для двостороннього інтерактивного зв'язку між державою і суспільством, що свідчить про демократизацію публічного управління та нетократичний вектор його розвитку.

Електронна платформа урядування є сьогодні важливим інструментом у поліпшенні ефективності та прозорості управлінських процесів, забезпеченні більш високої якості державних послуг, захисті прав та свобод громадян, зменшенні витрат державного бюджету тощо. Крім того, електронне урядування сприяє розвитку цифрової інфраструктури та інноваційного потенціалу країни на міжнародній арені.

Показовою у цьому плані є державна політика європейських країн, лідером серед яких не безпідставно вважають Естонію, чому сприяли низка політичних, економічних, законодавчих та соціальних факторів [6, с. 144–145].

Формування ефективної системи електронного урядування в Естонії було зумовлено застосуванням прогресивних ініціатив, що дозволило країні зайняти лідируючу позицію щодо впровадження електронного урядування та значно підвищити рівень інформаційно-комунікаційної інфраструктури країни. Окреслимо деякі фактори, які посприяли високому індексу розвитку електронного урядування в Естонії.

Насамперед, це усвідомлення урядовцями країни пріоритетності розвитку галузі інформаційно-комунікаційних технологій та можливість стабільного державного фінансування. Так, ратифікація стратегічного плану розвитку «Принципи естонської інформаційної політики» дала змогу виділяти на розвиток інформаційно-

комунікаційних технологій 1% ВВП країни, що призвело до активного розвитку сфери ІТ та інтенсивного формування електронної демократії.

Наступна ініціатива загальнодержавного проєкту – державна програма загальної комп'ютеризації «Стрибок Тигра» (1996 р.), акцентована на освітніх заходах (формування комп'ютерної грамотності молоді, розвиток комп'ютерної та мережевої інфраструктури тощо), зумовила набуття високого рівня цифрових компетентностей понад 90% населення Естонії.

Глобальна інформатизація країни слугувала фундаментом для розвитку електронного урядування. Ще однією складовою цього процесу стало створення бази даних і планувальника для впорядкування процесів прийняття рішень урядом та впровадження електронного кабінету для проведення урядових засідань.

Крім цього, на законодавчому рівні було створено та введено в дію електронний банкінг; Раду електронного податку; розроблено електронну податкову декларацію; впроваджено систему електронного голосування, а також платформи «М-стоянка», «Х-дорога», «Цифровий підпис», «Е-діджиталізація», «Е-доров'я», «Е-рецепт», «Е-портал», «Е-резиденція»; для підтримки кібербезпеки заупущено ініціативу «Захист тигра»; розроблено масштабну технологію blockchain KSI; впроваджено систему «Зелена книга громадських послуг» з метою систематизації викликів та рішень для розвитку державних електронних послуг; створено перше у світі Посольство даних за межами країни «Зелені вогні Естонії»; сформовано «ХІ-дорожній консорціум NIIS» (Північний інститут рішень для інтероперабельності (NIIS) забезпечив розробку та стратегічне управління «X-Road» за іншими електронними рішеннями); запроваджено сервіс «Безшовна дорожня карта послуг», який сприяє

зменшенню бюрократії та людських ресурсів для управління державними службами та налагодженню комунікації громадян з державою [3].

Серед останніх прогресивних електронних нововведень – «Стратегія штучного інтелекту для уряду», застосування якої сприяє створенню стратегічних та законодавчих норм для прискорення розвитку штучного інтелекту і застосування його в державному та приватному секторах [3].

Як бачимо з наведеного, в Естонії було створено якісну ефективну електронну систему управління, реалізація якої, на наше переконання, відповідає рекомендаціям європейської програми «European Interoperability Framework» (EIF), розробленої для забезпечення взаємодії урядів держав-членів Європейського Союзу [5].

Про відповідність свідчать такі позиції: орієнтування на користувача електронних послуг та інформаційно-комунікаційна взаємодія між комунікантами; модель побудови електронних сервісів Естонії щодо безпекового рівня суголосна принципам концептуальної моделі, визначеної в EIF; доступ громадян до системи електронного урядування забезпечується за рахунок використання електронних ідентифікаційних карт, які дозволяють користуватися всіма державними інтернет-сервісами [5]. Крім того, система електронного урядування Естонії відповідає розвитку організаційного (правила взаємодії між установами та організаціями щодо надання електронних послуг), змістового (інтерпретація даних зацікавленими сторонами) та технічного (забезпечення доступності та зрозумілості роботи інформаційно-комунікаційних сервісів) рівнів, задекларованих EIF.

Висновки та пропозиції. Тож, досвід Естонії є красномовним свідченням можливості практичного застосування інформаційно-

комунікаційних технологій у публічному управлінні та надання якісних управлінських послуг за допомогою системи електронного урядування. Прикметно, що починаючи з 2019 року в Україні відбувся «зсув» у бік пришвидшення розвитку е-демократії та діджиталізації, що свідчить про усвідомлення урядовцями країни пріоритетності розвитку галузі інформаційно-комунікаційних технологій, а, як зазначено у дослідженні, – це один з ключових факторів ефективного розвитку електронного урядування.

Крім цього, для подальшої успішної трансформації та дієвого практичного застосування е-урядування необхідно: забезпечити стабільне державне фінансування та залучення інвестицій (фінансовий аспект); вдосконалити нормативно-правову базу щодо регулювання діджитал-діяльності вітчизняних інституцій (законодавчий аспект); надати відповідним органам ширші повноваження щодо масштабного впровадження ініціатив електронного урядування, використовуючи кращий світовий досвід (адміністративний аспект); на державному рівні посилити підтримку освітніх проектів з цифрової грамотності населення (освітній аспект); удосконалити системи інформаційно-комунікаційних технологій, пов'язаних з функціонуванням електронного урядування (соціальний аспект); уніфікувати ІТ-структуру відповідно до європейських вимог (інфраструктурний аспект).

Виконання вище зазначених позицій дозволить не тільки розвинути інформаційно-цифрові інфраструктури, поглибити цифрові компетенції суспільства, а й сформувати ефективний електронний уряд як інтегровану платформу для формування нетократичного публічного управління.

ДЖЕРЕЛА ТА ЛІТЕРАТУРА

1. Погребняк І.Є. Електронний уряд (e-government) і електронне урядування (e-governance): поняття та принципи функціонування. *Право та інновації*. 2014. № 3. С. 26–35.
2. Федулова Л.І. Електронний уряд. Енциклопедія Сучасної України / Редкол. : І.М. Дзюба, А.І. Жуковський, М.Г. Железняк [та ін.]; НАН України, НТШ. К. : Інститут енциклопедичних досліджень НАН України, 2009. URL: <https://esu.com.ua/article-17764> (дата звернення: 09.03.2023).
3. E-Government Solutions. URL: <https://e-estonia.com/solutions/> (дата звернення: 09.03.2023).
4. Fang Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development. *International Journal of the Computer, the Internet and Management*. 2002. Vol. 1. N 2. P. 1–22.
5. JOINUP. URL: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nif-nationalinteroperability-framework-observatory/eif-european-interoperabilityframework-0> (дата звернення: 09.03.2023).
6. Kalvet T. Innovation: a factor explaining e-government success in Estonia. *Electronic Government, an International Journal*. 2012. Vol. 9 (2). P. 142–157.
7. McDonagh J.A. Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management». Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre, 2005. P. 3.
8. Storozhenko L.H. Netocratic vector of formation of public administration in the information society. Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia. Riga, Latvia : Baltija Publishing, 2023. P. 99–114.

9. The European eGovernment Action Plan 2011–2015. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF> (дата звернення: 09.03.2023).

REFERENCE

1. Pogrebnyak, I.E. (2014), “Electronic government (e-government) and electronic governance (e-governance): concepts and principles of operation”, *Pravo ta innovatsiyi*, № 3, pp. 26–35.
2. Fedulova, L.I. (2009), Elektronnyy uryad. Entsyklopediya Suchasnoyi Ukrayiny [Electronic government. Encyclopedia of Modern Ukraine], in Dzyuba, I.M., Zhukovsky, A.I., Zheleznyak, M.H. (ed.), Institute of Encyclopedic Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, Kiev, Ukraine.
3. E-Government Solutions, [Online], available at: <https://e-estonia.com/solutions/> (Accessed 09 March 2023).
4. Fang, Z. (2002), E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development, *International Journal of the Computer, the Internet and Management*, Vol. 1, № 2, pp. 1–22.
5. JOINUP, [Online], available at: <https://joinup.ec.europa.eu/collection/nifo-nationalinteroperability-framework-observatory/eif-european-interoperabilityframework-0> (Accessed 09 March 2023).
6. Kalvet, T. (2012), Innovation: a factor explaining e-government success in Estonia, *Electronic Government, an International Journal*, 2012, Vol. 9(2), pp. 142–157.
7. McDonagh, J.A. (2005), Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management», UNDP Bratislava Regional Centre, Bratislava, Slovakian.

8. Storozhenko, L.H. (2023), Netocratic vector of formation of public administration in the information society, Modernization of the system of public management and administration in Ukraine: the experience of the Republic of Latvia, pp. 99–114, Baltija Publishing, Riga, Latvia.
9. The European eGovernment Action Plan 2011–2015, [Online], available at: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0743:FIN:EN:PDF> (Accessed 09 March 2023).