

■ УДК 35.07:077](477)(045)

<https://doi.org/10.31516/2410-5325.060.22>

**К. В. Кислюк**, доктор культурології, професор, Харківська державна академія культури, м. Харків

k\_k\_v@ukr.net

<https://orcid.org/0000-0001-9092-6808>

## **РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ ЯК ФАКТОР СОЦІОКУЛЬТУРНОЇ ДИНАМІКИ**

Розглянуто основні напрями та проміжні результати впровадження електронного урядування в Україні у 2014–2017 рр. Показано, що реформованя електронного урядування має ознаки комплексності, хоча інтегрованої системи такого урядування не створено. Його розвиток можна розглядати в ширшому контексті — як один із драйверів модернізації України, фактор соціокультурної динаміки, що розширює постмодерністський сегмент української культури. Проте поступ електронного урядування базується на вузькій соціально-економічній основі, не може замінити реальних політичних реформ. Отже, e-gov є новітнім, але не самодостатнім фактором модернізації.

**Ключові слова:** *електронне урядування, модернізація, соціокультурна динаміка, українська культура.*

**К. В. Кислюк**, доктор культурологии, профессор, Харьковская государственная академия культуры, г. Харьков

## **РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ КАК ФАКТОР СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ ДИНАМИКИ**

Рассмотрены основные направления и промежуточные результаты внедрения электронного управления в Украине в 2014–2017 гг. Показано, что реформирование электронного управления имеет признаки комплексности, хотя интегрированной системы такого управления не создано. Его развитие можно рассматривать в более широком контексте — как один из драйверов модернизации Украины, фактор социокультурной динамики, расширяющий постмодернистский сегмент украинской культуры. Однако прогрессу электронного управления способствует узкий социально-экономический базис, он не может заменить реальных политических реформ. Поэтому e-gov является новейшим, но не самодостаточным фактором модернизации.

**Ключевые слова:** *электронное управление, модернизация, социокультурная динамика, украинская культура.*

**K. V. Kysliuk**, Doctor of Culturology, Professor, Kharkiv State Academy of Culture, Kharkiv

## **THE DEVELOPMENT OF THE ELECTRONIC GOVERNANCE IN UKRAINE AS A FACTOR OF SOCIO-CULTURAL DYNAMICS**

**The aim of the paper** is to determine the value of the development of e-governance in Ukraine in 2014–2017 as a factor in socio-cultural dynamics.

**Research methodology.** The study investigates this issue by examining various practices of e-governance in Ukraine and its influences on the public sectors.

**Results.** The principal directions and intermediate results of the implementation of e-governance in Ukraine in 2014–2017 are considered. It has been shown that the reform of e-governance bears the marks of complexity, although an integrated system of such governance has not been created. The greatest success in the Ukrainian e-governance has been achieved in the area of e-participation. The major challenge is a low interactivity of Ukrainian e-services.

The development of the Ukrainian e-governance can be considered in the broader context — as one of the drivers of modernization of Ukraine, a factor of socio-cultural dynamics, which extends the postmodernist segment of Ukrainian culture. However, the progress of e-governance takes place on a narrow socio-economic basis; it cannot substitute the real political reforms. The development of the e-governance is not a self-sufficient factor of the modernization.

**Novelty.** The author substantiates the hypothesis on the media as one of the most important nonclassic «drivers» of the secondary modernization not only in the political-economic, but also in the cultural sector.

**The practical significance.** The information contained in this article may be useful for teaching the various media courses, the media studies and the theory of modernization.

**Key words:** *e-governance, modernization, socio-cultural dynamics, Ukrainian culture.*

**Постановка проблеми.** Електронне урядування — форма організації державного управління з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій. Воно має кілька напрямів: електронна взаємодія органів влади, онлайн-доступ до даних, електронні послуги, електронна участь громадян в управлінні тощо. У затвердженій КМУ восени 2017 р. «Концепції розвитку електронного урядування в Україні» його суспільні функції розуміються як достатньо обмежені — підвищення ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Насправді, у «цифрову епоху» різноманітні медіа й ІКТ можна розглядати в значно ширшому контексті — провідних факторів соціокультурної динаміки. В Україні такий підхід є особливо актуальним, оскільки визначає нові драйвери для модернізації, незавершені цикли якої тривають уже не одне століття.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** У публікаціях 1980–1990 рр. наголошувалося переважно на значенні критичних повідомлень ЗМІ для «кризи легітимності» (різкого зменшення довіри громадян до занадто забюрократизованих, корумпованих, а тому неефективних державних структур). У західній літературі 2000 рр. e-gov сприйняли як революційний інструмент «перезавантаження (re-booting) держави» (*E-governement in Europe*, 2007). Прикінцевим результатом

такого процесу може стати запровадження режиму електронної демократії (e-democracy), головною перевагою якої стане безпосередня участь громадян у керуванні державними та місцевими справами завдяки ІКТ, наприклад, у форматі постійних електронних референдумів.

Вітчизняні публікації початку 2000 рр. здебільшого присвячені з'ясуванню змісту електронного урядування та похідних понять як принципового нового для української культури, але необхідного для запозичення явища на сучасному етапі її розвитку. Своєрідним підсумком стала монографія П. С. Клімушкіна, А. О. Серенюк (2010). Створено тематичний інформаційний портал (egov.at.ua) з не надто ємним контентом. У 2015–2016 рр. не тільки збільшилася кількість публікацій за темою, але помітно змінилося їх спрямування. У статтях Н. О. Алюшиної, І. В. Грабовець, О. А. Тарасова, А. М. Колоска, В. В. Марченко, О. В. Орлова, О. В. Риженка, В. О. Коновал, І. В. Матвєєнко, О. С. Качного, С. А. Чукут, В. В. Сухонос та ін. розглядалися конкретні механізми імплементації в Україні електронного урядування з урахуванням зарубіжного досвіду. Натомість у статті М. С. Міхровської, А. Г. Чорноус міститься доволі критичний аналіз стану справ у цій сфері. Зокрема зазначалося, що за міжнародними стандартами впровадження e-gov в Україні перебуває лише на другому з п'яти етапів його розбудови — часткової інтерактивності (Міхровська, Чорноус, 2016). Насправді можна помітити елементи й інших трьох, хоча, дійсно, у досить розрізненому вигляді. Серед зарубіжних публікацій слід відзначити щорічний звіт ООН щодо стану електронного управління у світі (*UN e-Government Knowledge Databas. Department of Economic and Social Affairs*, 2016). На нашу думку, недостатньо висвітлено культурологічні аспекти розвитку електронного урядування в Україні, зокрема його вплив на процеси соціокультурної трансформації, які помітно прискорилися у 2014–2017 рр. під впливом зовнішніх мілітарних загроз і внутрішньої системної кризи.

**Мета статті** — осмислити розвиток електронного урядування в Україні в останні три-чотири роки як фактор суспільної динаміки.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Е-управління в Україні започатковано у 2000 рр. Створено функціонуючий урядовий веб-портал (gov.org.ua), який надалі десятиріччями перебував на первинному, інформативному, рівні інтерактивності. Замість демократизації політичного середовища, е-управління на початковому етапі виявилось в Україні вразливим до політичних корупційних ризиків, адже однією з причин Помаранчевої революції, як відомо, стало втручання в Єдину інформаційно-аналітичну систему «Вибори» (ЄІАС «Вибори») через т. зв. «транзитний сервер».

У подальшому розвиток електронного урядування й електронної демократії обмежився прийняттям так і нереалізованих законодавчих актів. Згідно з результатами міжнародного оцінювання стану електронного урядування та електронної участі громадян в урядуванні «United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the Future We Want», Україна посіла 87 та 77 місця серед 193 країн-членів ООН.

Утім, створена інфраструктурна основа виявилася достатньою для помітного прискорення розбудови електронного урядування у 2014–2017 рр. Цей процес відбувається практично за всіма напрямками, на які поділяють електронне урядування на Заході, але рівень його скоординованості є незадовільним. Недоліки бюрократичного керування (*Державне агентство з питань електронного урядування України — dknii.gov.ua*) почасти вдалося компенсувати діяльністю волонтерських команд.

Основні зусилля в розбудові електронного урядування в Україні нині спрямовано на сектор G–C.

У царині «Держава–громадяни» (G–C) мало місце таке:

Початок упровадження електронної ідентифікації особи. Згідно з новим законодавством, від 1 жовтня 2016 р. кожен громадянин України, котрий досяг 14-річного віку, зобов'язаний отримати паспорт громадянина України у формі картки, що містить безконтактний електронний носій. Серед величезних можливостей ID-карти планується обмежитися двома: зазначенням податкового ідентифікаційного коду (ІНН) та наявністю електронного підпису, який можна буде використовувати в разі віддаленого підписання документів. За рік кількість виданих ID-карт перевищила 1 млн, це — лише кілька відсотків від їх необхідної кількості. Решта громадян надає перевагу продовженню дії паперового паспорта зразка 1994 р., оскільки поки відсутні технічні можливості (достатня кількість сканерів) ідентифікації за ID-картою.

Запровадження електронних послуг. Передбачається реалізація принципу «єдиного вікна» — Єдиного державного порталу адміністративних послуг ([poslugu.gov.ua](http://poslugu.gov.ua)) як точки доступу фізичних та юридичних осіб до електронних послуг. Допоки функціонально ефективнішими є сервіси, які надають або окремі органи державної влади, наприклад, Міністерство юстиції України ([kap.minjust.gov.ua/services](http://kap.minjust.gov.ua/services)), або портал [igov.org.ua](http://igov.org.ua), що розроблюється та підтримується громадськими активістами.

Підвищення прозорості й оперативності інформування громадян з усіх аспектів життя. Відбувається в результаті поліпшення контенту сайтів держструктур на офіційному веб-порталі й реєстрації їх акаунтів у соціальних мережах «Фейсбук» і «Твіттер». На черзі — створення

державними органами власних каналів на Youtube, зокрема з онлайн-трансляціями їх діяльності. Перспективним також є стимулювання розвитку на базі відкритих даних загальнодоступних проєктів і сервісів (соціальних, громадських, медійних і комерційних).

Започаткування системи електронного декларування статків публічних осіб, яким опікується новостворене Національне агентство з питань запобігання корупції ([nazk.gov.ua](http://nazk.gov.ua)).

Здійснення пілотних проєктів в окремих сферах державного управління. Зокрема з 2015 р. діє система Електронного вступу до ВНЗ, якою 2017 р. невдало намагалися остаточно витіснити звичайну систему особистого подання паперових документів абітурієнтами.

Зміни у сфері «електронної культури». До 2014 р. головним здобутком стала майже суцільна інформатизація бібліотек ВНЗ через застосування автоматизованих бібліотечно-інформаційних систем. Найбільше інформатизованим є проєкт Національної електронної бібліотеки, який реалізується на базі Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського з 1999 р. ([nbuv.gov.ua](http://nbuv.gov.ua)). Найважливіші інформаційні ресурси цього найбільшого книжкового зібрання в Україні (зокрема каталоги й картотеки, автореферати дисертацій і статті з наукової періодики) представлені в Інтернеті. З 2014 р. значно прискорилося оцифрування фондів музеїв, архівів, зібрань образотворчого мистецтва (живопис, графіка, скульптура), нерухомого культурного надбання (архітектура, ландшафт) тощо.

Розпочато роботу у сфері «електронної медицини» ([ehealth-ukraine.org](http://ehealth-ukraine.org)). Система eHealth має вивести її на новий рівень, маючи на меті переведення всіх медичних документів і процесів взаємодії хворих та медиків з паперового формату в електронний, створення єдиних реєстрів закладів, лікарів, пацієнтів тощо.

Упровадження «електронного судочинства». Прийнятими восени 2017 р. законами передбачається створення єдиної судової інформаційно-телекомунікаційної системи. Позовні заяви, скарги й інші процесуальні документи підлягатимуть у ній обов'язковій реєстрації. Ця система також визначатиме суддю або колегію суддів для розгляду конкретної справи.

У царині відносин «громадяни–державна» (С–Г) відбулося:

1. Запровадження системи електронних звернень з використанням Інтернету та засобів електронного зв'язку на основі змін до Закону України «Про звернення громадян» (2015). Найзатребуванішими стали «особливі форми колективного звернення громадян» (ст. 5) – петиції, передусім до Верховної Ради ([itd.rada.gov.ua/services/petitions/](http://itd.rada.gov.ua/services/petitions/)) та Президента України ([petition.president.gov.ua](http://petition.president.gov.ua)), деяких місцевих

органів влади (Києва, Вінниці, Тернополя та ін.). У розвинутих країнах цей механізм функціонує достатньо давно і є невід'ємною складовою «електронної демократії». В Україні вплив системи електронних петицій виявився мінімальним, тому після кількох місяців посиленої уваги тема петицій повністю зникла із повідомлень ЗМІ. Очевидно, сталося це тому, що було обрано консультативну модель електронних петицій, яка потребує відносно невеликої (до загальної чисельності населення) кількості голосів на підтримку, але натомість вимагає лише простої відповіді. Для порівняння, у деяких країнах (Фінляндія чи Латвія), де технічно можливі чітка ідентифікація підписантів петиції, а їх кількість сягає 0,5–1% населення, петиція є імперативною (наприклад, стає законопроектом). Подібний механізм — «Усеукраїнський референдум за народною ініціативою» — передбачено ст. 15 відповідного Закону, проте практики його проведення дотепер немає.

Суттєві претензії можна висунути й до громадян, котрі буквально закидали Президента України десятками тисяч настільки неякісних петицій, що потрібну кількість голосів для розгляду за два роки функціонування отримали лише зо три десятки (зокрема «Дарта Вейдера — у прем'єр-міністра України»).

2. Розвиток відкритих даних. Усеосяжний онлайн-доступ до різноманітних державних реєстрів, баз даних, публічної інформації сконцентровано на офіційному сайті data.org.ua. 2017 р. введено в експлуатацію Єдиний веб-портал використання публічних коштів (e-data.gov.ua). Згідно з даними громадського моніторингу, оприлюдненому у вересні 2017 р., менше половини комунальних підприємств із тих, що потрапили до моніторингу, створили кабінети на цьому сайті й наповнюють їх інформацією, здебільшого на рівні від 21 до 40% від необхідного (*«Більшість комунальних підприємств не виконують вимог закону про відкритість публічних коштів — результати моніторингу»*, 2017). Лідерами забезпечення доступу до публічної інформації (з рівнем понад 80%) серед органів державної та місцевої влади названо Донецьку, Харківську, Вінницьку та Херсонську обласні державні адміністрації, а також Херсонську міську раду (*«Донецька, Харківська, Вінницька, Херсонська ОДА та Херсонська міськради мають високий рівень інформаційної відкритості — результати моніторингу»*, 2017).

У царині відносин «бізнес–держава», «держава–бізнес» (G–B, B–G) відбулися такі реформи:

Поліпшено можливості та розширено сферу застосування електронної звітності. Через особистий електронний кабінет із застосуванням електронного підпису можна звітувати передусім до органів ДФС, органів державної статистики та Пенсійного фонду України.

Відкрито доступ до електронного реєстру відшкодування ПДВ. Віднині кожен підприємець зможе в онлайн-режимі перевірити, на якому етапі перебуває його платіж.

Реформовано систему державних і публічних закупівель. Останні, згідно з відповідним Законом, від 1 жовтня 2016 р. проводяться виключно в електронній формі в системі «ProZorro» (prozorro.gov.ua). Реальна практика реалізації проекту почасти підтверджує сподівання на системне запобігання корупції в цій сфері, збільшення прозорості, об'єктивності та недискримінаційності торгів. Згідно з деякими підрахунками, завдяки системі ProZorro бізнес уже заробив майже 60 млрд гривень, а бюджет зекономив понад 8 млрд.

Зі своєї сторони, «ПриватБанк» і «Ощадбанк» запропонували BankID систему, яка дозволяє підтвердити особистість користувача на офіційних сайтах через його акаунт в інтернет-банкінгу. Розробка виявилася корисною для запобігання кібератакам і маніпуляціям у процесі подання електронних петицій.

Натомість практично нереформованими є відносини типу «держава для держави» (G–G). Документообіг між різними установами дотепер здійснюється переважно в паперовій формі. Для прикладу, конче необхідний в умовах неоголошеної війни Єдиний державний реєстр військовозобов'язаних, унормований спеціально прийнятим Законом тільки 2017 р. після майже трирічних обговорень, планують створити ще через три роки — до 2020 р.

Як лідер місцевого e-gov позиціює себе Львів. 2016 р. у місті запустили електронний кабінет мешканця, але поки в ньому доступно тільки 27 послуг. Нині у Львівській міській раді працюють над створенням картки мешканця міста, яка б поєднувала всі електронні послуги, також розробляють електронну картку пацієнта. Триває робота над електронним квитком для громадського транспорту. Планується оновити сайт Міської ради та запровадити можливість подання електронних петицій.

Слід відзначити, що сфера державного управління є найбільше українізованим сегментом Уанету (понад 80%), де загалом переважає російська мова (Свідлов, 2015).

**Висновки.** Отже, можна підсумувати, що реформування електронного урядування має ознаки комплексності, хоча інтегрованої системи такого урядування не створено. Переважають відносини типу G–C (держава для громадян), C–G (громадяни для держави), є спроби двосторонніх інтеракцій типу G–B, B–G (держава для бізнесу, бізнес для держави). Найменше розвинутим є сегмент G–G (між органами державної влади та управління). Проблемно низьким для всіх секторів є



рівень інтерактивності. Проміжний результат — суттєве поліпшення якісних показників e-gov. Недарма у відповідних рейтингах ООН 2016 р. Україна продемонструвала швидке зростання (у рейтингу E-Government — до 62 місця зі 193, у рейтингу E-Participation — до 32 місця зі 193), яке набагато перевищило зміцнення її позицій у будь-яких інших світових індексах. Вище місце в рейтингу «електронної участі» громадян у публічних справах, очевидно, свідчить про успіхи демократизації українського суспільства після Революції Гідності.

Просування електронного урядування, на нашу думку, унаочнює складові успішності реформ в Україні: 1) консенсус правлячих еліт, який найчастіше складається щодо не надважливих і не найактуальніших суспільних питань; 2) наявність задовільної технологічної інфраструктури та кадрового забезпечення (Україна входить у світові топи за кількістю ІТ-спеціалістів); 3) мінімальна потреба в інвестиціях (близько сотні мільйонів доларів). По-друге, деякі реформи виявили ефективність для загального поступу країни (система «ProZorro»). По-третє, розвиток електронного урядування стимулював «постмодернізацію» управлінської культури та зумовив попит на відкритий тип державного та суспільного діяча, хоча реальна ефективність його роботи часто нижча за віртуальну активність у медійному просторі.

У культурологічному ракурсі зазначимо таке: визначені нами тенденції у сфері електронного урядування повністю корелюють з прискоренням розвитку електронної комерції та осучасненням медійного простору країни за останні три-чотири роки. Таким чином, медіа (у найширшому сенсі цього слова) є одним із дієвих драйверів модернізаційного оновлення України. Позитивні зміни під впливом цього чинника часто випереджають зміни в інших сферах, хоча порівняно з успіхами інших держав виглядають недостатніми.

Однак розвиток електронного урядування не може компенсувати чи замінити продовження політичних реформ, зокрема таких нагальних, як переобрання Конституційного Суду чи зміна складу ЦВК. Крім того, його поступ об'єктивно обмежено вузьким економічним базисом (адже ІТ-індустрії загалом виробляють не більше 2–3% вітчизняного ВВП проти 30%, заявлених Китаєм наприкінці 2017 р.). Тому передчасно говорити про перехід українського суспільства до якісно нового, надсучасного, стану. Електронне урядування по-українськи лише розширює постіндустріальний прошарок вітчизняної культури. Країна прямує вперед за моделлю модернізаційного розвитку, але не демонструє ознак виходу з тривалого регресивного тренду останнього півстоліття.



**Список посилань**

- Більшість комунальних підприємств не виконують вимог закону про відкритість публічних коштів — результати моніторингу. (2017). *Детектор медіа*. Узято з <http://detector.media/infospace/article/130425/2017-09-29-bilshistkomu-nalnikh-pidpriemstvenne-vikonuyut-vimog-zakonu-providkritist-publich-nikh-koshtiv-rezultati-monitoringu>.
- Донецька, Харківська, Вінницька, Херсонська ОДА та Херсонська міськрада мають високий рівень інформаційної відкритості — результати моніторингу. (2017). *Детектор медіа*. Узято з <http://detector.media/infospace/article/130421/2017-09-29-donetska-kharkivska-vinnitska-khersonska-oda-ta-khersonska-miskrada-mayut-visokii-riven-informatsiinoi-vidkritosti-rezultati-monitoringu>.
- Міхровська, М. С. і Черноус, А. Г. (2016). Деякі аспекти впровадження електронного урядування в Україні на прикладі досвіду зарубіжних країн. *Право і суспільство*, 2 (2), 122–127.
- Серенок, А. О. та Клімушин, П. С. (2010). *Електронне урядування в інформаційному суспільстві*. Харків: Виддавництво ХарПІ НАДУ «Магістр».
- Свідлов, С. (2015). *Становище української мови в «українському» Інтернеті*. Узято з <http://language-policy.info/2015/11/stanovysche-ukrajinskoji-movy-v-ukrajinskomu-interneti>.
- Nixton, P. G., and Koutrakou, V. N. (Eds). (2007). *E-governement in Europe. Rebooting the state*. London–New York.
- UN e-Government Knowledge Databas. Department of Economic and Social Affairs. (2016). *Ukraine*. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine>.

**References**

- Most communal enterprises do not comply with the requirements of the law on openness of public funds — the results of monitoring. (2017). *Media Detector*. Retrieved from <http://detector.media/infospace/article/130425/2017-09-29-bilshistkomu-nalnikh-pidpriemstvenne-vikonuyut-vimog-zakonu-providkritist-publich-nikh-koshtiv-rezultati-monitoringu>. [In Ukrainian].
- Donetsk, Kharkiv, Vinnitsa, Kherson Regional Administration and the City Council have a high level of information transparency—monitoring results. (2017). *Media Detector*. Retrieved from <http://detector.media/infospace/article/130421/2017-09-29-donetska-kharkivska-vinnitska-khersonska-oda-ta-khersonska-miskrada-mayut-visokii-riven-informatsiinoi-vidkritosti-rezultati-monitoringu> [In Ukrainian].
- Mikhrovska, M. S., and Chornous, A. G. (2016). Some aspects of implementing e-governance in Ukraine as exemplified in the experience of foreign countries. *Law and Society*, 2 (2), 122–127. [In Ukrainian].

- 
- Serenok, A. O., and Klimushyn, P. S. (2010). *E-governement in the information society*. Kharkiv: View of HarRINadu «Magistr». [In Ukrainian].
- Svidlov, S. (2015). *The state of the Ukrainian language on the Ukrainian Internet*. Retrieved from <http://language-policy.info/2015/11/stanovysche-ukrajinskoji-movy-v-ukrajinskomu-interneti> [In Ukrainian].
- Nixton, P. G., and Koutrakou, V. N. (Eds). (2007). *E-governement in Europe. Re-booting the state*. London – New York. [In English].
- UN e-Governance Knowledge Databas. Department of Economic and Social Affairs. (2016). *Ukraine*. Retrieved from <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine> [In English].

*Надійшла до редколегії 21.03.2018 р.*