

LEGAL AND POLITICAL SCIENCE

«GOOD GOVERNANCE» И ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В УКРАИНЕ

Алали А., аспирант

Украина, г. Днепро, кафедра политологии
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

DOI: https://doi.org/10.31435/rsglobal_ws/31102018/6189

ARTICLE INFO

Received: 20 August 2018
Accepted: 26 October 2018
Published: 31 October 2018

KEYWORDS

good governance,
e-government,
civil society,
transparency,
open data.

ABSTRACT

The article is devoted to the analysis of the influence of e-government institutions in Ukraine on the implementation of the principles of good governance. The article focuses on such electronic services as the ProZorro, e-government procurement service, e-petition systems, e-voting for the participatory budget, iGov Public Services Portal, E-data Portal, Open Data Portal. Their influence on such principles of good governance as openness, participation, responsibility, efficiency is described. This shows that the institutions of "electronic government" ensure greater participation of citizens in discussions, online voting, also provide freer access to public information, accountability of representatives of public authorities to citizens, generate new channels of communication with the authorities - electronic petitions, etc. The problems of further implementation of the principles of good governance in Ukraine are pointed.

Citation: Алали А. (2018) «Good Governance» i Elektronnoe Pravitelstvo v Ukraine. *World Science*. 10(38), Vol.2. doi: 10.31435/rsglobal_ws/31102018/6189

Copyright: © 2018 Алали А. This is an open-access article distributed under the terms of the **Creative Commons Attribution License (CC BY)**. The use, distribution or reproduction in other forums is permitted, provided the original author(s) or licensor are credited and that the original publication in this journal is cited, in accordance with accepted academic practice. No use, distribution or reproduction is permitted which does not comply with these terms.

Введение. В трансформирующихся обществах постоянно возникает вопрос об эффективности политического управления. В момент перехода традиционные методы управления разрушаются, формируется новая структура процесса принятия решений в государстве. Часто этот процесс затягивается и тогда наблюдается постоянная институциональная «текучесть», государственные институты постоянно реформируются и трансформируются, находясь под влиянием изменчивости политической ситуации и борьбы политических элит за власть. В таких условиях государство в целом не демонстрирует должной эффективности.

В Украине за последние пятнадцать лет сменились три президента, неоднократно обновлялось правительство и парламент, изменялись отношения между ними, термины их полномочий и способы избрания на должности. Два раза ротация в высших эшелонах власти была результатом массовых протестов. При этом по-прежнему острым остается вопрос эффективности государственных учреждений, общественность в Украине традиционно недовольна качеством государственной политики.

Постоянные изменения персонального состава органов власти не делают их обязательно эффективными, поэтому необходимо искать пути усовершенствования самой логики, условий функционирования институтов, а не только их кадрового наполнения. В этой ситуации в Украине наблюдается оживление внимания к доктрине good governance («хорошее управление» – англ.), которая впервые была сформулирована на концептуальном уровне в 1992 г. в докладе

Всемирного банка и стала, с тех пор, ключевым инструментом в попытках понять проблемы развития трансформирующихся государств и определить возможные пути их решения.

Украина, после событий 2013-2014 годов, которые получили название «Евромайдана», некоторое время пыталась улучшить работу государственных институтов исключительно через кадровые изменения, проведение перевыборов парламента, новую избирательную формулу (предусматривающую два тура) при выборах мэров крупных городов, новую избирательную систему для проведения выборов депутатов местных советов, «люстрацию» чиновников и так далее. Но уже первые результаты работы «обновленных», таким образом, институтов снова заставили заговорить об их низкой эффективности и заставили вспомнить о good governance.

Сегодня можно говорить о успешных начинаниях Украины в деле повышения прозрачности управления ресурсами государства, более прозрачном процессе принятия решений, повышения эффективности борьбы с коррупцией. Этим важным шагом по направлению к good governance удалось достичь благодаря имплементации или разработке различных элементов «электронного правительства». Описание этих элементов и определение их вклада в развитие good governance в Украине представляет собой актуальную и важную исследовательскую задачу.

Анализ последних исследований и публикаций. Проблематика good governance только недавно начала привлекать внимание украинских ученых, поэтому существует не так много количество публикаций на эту тему. Некоторые из них посвящены анализу самой концепции и определению принципов good governance. Например, О. Воробьева в статье «Современные управленческие модели New Public Management и Good Governance и их внедрение в Украине» [2, с. 230], анализирует указанные модели модернизации государственного управления, определяет их принципы и возможности симбиоза в ходе внедрения в Украине, Т. Семова – анализирует возможность применения концепции к украинской практике и нарабатанную в ее рамках терминологию [8].

Концепцию «good governance» как ориентир для модернизации Украины изучал К. Козлов [5]. Часть исследователей сосредоточила свое внимание на отдельных инструментах внедрения good governance в Украине. Например, Т. Забейворота таким инструментом видит децентрализацию [4], И. Шавкун – коммуникацию [9]

Ю. Стрелец [7], В. Соловых [6], О. Демьянчук [3] рассматривали управленческие практики «good governance» в контексте исследовательских приоритетов публичного администрирования. В. Соловых в своей работе ставил задачу – «предложить возможные направления внедрения модели «good governance» в Украине [6, с. 113], но в выводах, говоря об обязательном участии организаций гражданского общества в осуществлении политики, прозрачности и подотчетности обществу органов власти, не упомянул о том, что такие возможности предоставляют, в том числе, инструменты «электронного правительства».

О. Демьянчук, описывая политические перспективы установления good governance в Украине, указал, что «усиление информационных связей между системой управления и обществом является необходимым условием гармонизации деятельности этой системы и может достигаться повышением действенности ряда уже имеющихся или вновь формальных и неформальных институтов», но в качестве таких институтов привел - общественные советы при органах исполнительной власти [3, с. 10].

Принципы good governance, которые описывают в своих работах украинские ученые, такие как прозрачность и подотчетность власти, прозрачность в принятии решений, контроль деятельности власти, противодействие коррупции, могут быть имплементированы в политическую практику с помощью инструментов «электронного правительства». При этом, отсутствуют исследования, которые связывали бы становление в Украине «электронного правительства» и good governance. Переход в коммуникации между государственными институтами и по линии государство – общество к электронным каналам и сервисам, в любом случае делает их взаимодействие более открытым. Но такого, интуитивного понимания, что эта связь есть, недостаточно. Необходимо определить – какие именно составляющие «электронного правительства» являются наиболее эффективными в этом качестве, а какие – практически не оказывают позитивного влияния.

Поэтому данная статья будет посвящена изучению того, как становление «электронного правительства», его инструментов в Украине, влияет на имплементацию принципов good governance.

Цели статьи. Развитие «электронного правительства» является одной из стратегических целей практически любого государства, так как это требование времени. Поэтому его внедрение происходит практически повсеместно, в различных сферах и различных

институтах и формирует «электронное правительство» это достаточно разнообразный набор новых каналов коммуникации и сервисов и не все из них играют важную роль в процессе имплементации good governance. Поэтому целью данной статьи будет исследование особенностей внедрения «электронного правительства» в Украине и их влияние на имплементацию принципов good governance.

Результаты исследования. Говоря о принципах good governance, в контексте которых мы должны оценивать значимость и эффективность институтов и процедур «электронного правительства» мы сталкиваемся с необходимостью эти принципы описать или принять. Самостоятельное описание этих принципов, особенно с учетом их сохраняющейся дискуссионности, заслуживает отдельного исследования, поэтому мы обратимся к европейскому опыту их определения. В рамках документа под названием «Белая книга: европейское управление», которая создавалась под эгидой Европейской комиссии, ее авторами были сформулированы пять принципов good governance:

- открытость
- партисипация
- ответственность
- эффективность
- когерентность [10].

«Электронное правительство» влияет на имплементацию каждого из указанных принципов, в целом оно «включает использование ИТ, и особенно Интернета, для улучшения предоставления государственных услуг ... взаимодействие и получение услуг от государственных или местных органов власти двадцать 4:00 в сутки, семь дней в неделю» [11, с. 33]. В Украине шла постепенное внедрение «электронного правительства», создавались официальные сайты органов государственной власти и местного самоуправления, внедрялись системы электронного документооборота, регистрировались сертификаты ключей цифровой подписи, готовились основания для внедрения корпоративной информационной системы национального масштаба. Созданной инфраструктурной основы «электронного правительства» было достаточно для настоящего прорыва в его внедрении, начиная с 2014 года.

Этот прорыв произошел благодаря деятельности не государства, хотя оно и создавало основу, а инициативам общественности, активности гражданского общества, которые стали инициаторами, заказчиками, а иногда, и разработчиками электронных сервисов, которые являются развитием «электронного правительства» в Украине уже на другом уровне. До 2014 года его становление происходило в виде перевода в цифровую форму одностороннего взаимодействия государства с гражданами, благодаря предоставлению информации на создаваемых официальных сайтах. Благодаря новым сервисам, создаваемым с участием общественности, теперь власть предоставляет на порядок больше информации и предоставляет услуги онлайн, развивается двухсторонняя онлайн-связь между властью и гражданами, властью и бизнесом.

К числу наиболее значимых электронных сервисов, разработанных активистами при помощи международного сообщества, можно отнести сервис электронных государственных закупок ProZorro (<http://prozorro.gov.ua>). Идея реформы государственных закупок и внедрения в них электронной системы торгов, которая позволит сделать их более транспарентными, обсуждалась в рамках Открытого Университета Майдана, который возник как образовательная инициатива ряда украинских бизнес-школ в 2013 году. Его функцией было проведение открытых, публичных лекций для протестующих на центральной площади Киева – Майдане Независимости. Осенью 2014 года инициатива превратилась в одноименную общественную организацию.

Лекторы и участники Открытого Университета Майдана с весны 2014 года кооптировались во власть и стали, в ее рамках, лоббистами и инициаторами реформы процедуры государственных закупок, создавали новые общественные организации, такие, как, например, Гражданская платформа «Нова Країна», которая целенаправленно развивала направление «Прозрачные закупки». Главной причиной успеха такого сложного и масштабного проекта стало сотрудничество украинской власти, гражданского общества, украинского бизнеса, такого как компания «Группа квинта», которая занималась разработкой Prozorro, международных неправительственных организаций, таких как Transparency International Ukraine, которая формально являлась заказчиком и владельцем системы в первый период ее существования.

Пилотная версия ProZorro начала работать в феврале 2015 года. Изначально ее использовали для допороговых закупок товаров - до 100 тысяч гр-н и услуг - до 1 млн. гр-н. Проведение таких закупок регулируется по упрощенной схеме, и не требовало сложных

изменений в законодательство, то есть можно было использовать электронную систему закупок без внесения соответствующих изменений в законодательство.

В декабре 2015 года система «ProZorro» была передана на баланс госпредприятия «Зовнішторгвидав», которое позже переименовали в ГП «Прозорро». С апреля 2016 года все надпороговые тендеры (от 200 тыс. для товаров и услуг и от 1,5 млн. грн. - для работ) которые проводят центральные органы власти, крупные государственные предприятия - перевели на ProZorro. В августе 2016 года она стала обязательной к использованию по всей Украине – для органов местного самоуправления, коммунальных предприятий и всех организаций, использующие бюджетные средства.

Внедрение ProZorro стало причиной имплементации двух принципов good governance. Так как система позволяет широкой общественности видеть и анализировать после проведения тендера всю информацию относительно решений тендерной комиссии, предложений участников тендера, она повышает уровень открытости государственных органов и органов местного самоуправления и делает их более эффективными.

Другой принцип good governance – партисипацию, в украинскую политическую практику удастся постепенно имплементировать благодаря другим инструментам, принадлежащим «электронному правительству», например, системе электронных петиций. Создание петиций с использованием Интернета стало возможным благодаря внесенным в 2015 году изменениям в Закон Украины «Об обращениях граждан».

Сейчас граждане могут подавать электронной петиции на официальных сайтах: Президента Украины (<https://petition.president.gov.ua>); Верховной Рады Украины (<https://itd.rada.gov.ua/services/Petitions>); Кабинета Министров Украины (<https://petition.kmu.gov.ua>) и органов местного самоуправления. Также к услугам активных граждан такие онлайн-платформы как: «Единая система местных петиций» (<http://e-dem.in.ua>); «Умный город» (<https://rozumnemisto.org/project>); «Мой Голос» (<https://miygosol.org.ua>).

Еще одной процедурой, стимулирующей партисипацию является партиципаторный бюджет или «бюджет участия», который в некоторых городах Украины предусматривает возможность онлайн-голосования.

В 2015-м году партиципаторные бюджеты впервые были реализованы в трех украинских областных центрах: Черкассы, Полтава и Чернигов. В Чернигове голосование проводилось исключительно в письменной форме, в Черкассах у горожан была возможность голосовать как в электронном виде, так и в бумажном. Среди 54 проектов были выбраны шесть.

На данный момент механизм партиципаторного бюджета продолжает внедряться на различных уровнях местного самоуправления. В 19 областных центрах горожане имеют возможность голосовать за предложенные проекты как онлайн, так и оффлайн – заполнив соответствующий бланк в пунктах голосования. В Одессе, Ужгороде и Луцке голосование проводится исключительно в электронной форме, у харьковчан есть возможность проголосовать с использованием персонального компьютера (смартфона) или терминала в Центре предоставления административных услуг.

Имплементации таких принципов good governance как эффективность и открытость способствуют такие электронные сервисы как Портал государственных услуг – iGov – (<http://igov.org.ua>), который разработан активистами гражданского общества для перевода государственных услуг в режим онлайн; Портал E-data (e-data.gov.ua), который предоставляет возможность отслеживать расходование бюджетных средств государственного и местных бюджетов; Портал открытых данных (data.gov.ua), на котором размещена публичная информация в форме открытых данных.

Существование подобных электронных сервисов позволяет упростить гражданам общение с органами государственной власти и местного самоуправления, сделать их услуги более доступными и оперативными, повышая таким образом их эффективность. Свободный доступ граждан к систематизированной информации органов власти повышает их открытость.

Выводы. Внедрение инструментов «электронного правительства» в Украине оказывает позитивное влияние на становление good governance, таких его принципов как открытость, партисипация, ответственность и эффективность. Они обеспечивают более широкое участие граждан в обсуждениях, голосовании онлайн, предоставляют более свободный доступ к публичной информации, подотчетность представителей публичной власти гражданам, благодаря обнародованию из деклараций, порождают новые каналы коммуникации с властью - электронные петиции и др. Развивается, в первую очередь открытость государства держава для граждан, ограничено развиваются двусторонняя коммуникация граждан с органами власти

(благодаря системам электронных петиций, электронному голосованию за проекты в рамках партиципаторных бюджетов), двусторонняя коммуникация бизнеса и власти – именно в этой сфере мы видим наиболее успешный проект – ProZorro.

Для проектов ориентированы на имплементацию открытости и эффективности как составляющих good governance главными проблемами является дублирование функций, несвоевременное обновление информации, недостаточная популяризация их среди потенциальных пользователей. Даже наиболее актуальные электронные сервисы ничего не значат без пользователей. Украинское гражданское общество, выступившее инициатором создания многих успешно работающих сервисов, может сделать их функциональными - только благодаря популяризации среди широкой общественности.

Для проектов, ориентированных на партиципацию и ответственность главными проблемами являются: отсутствие надлежащих инструментов идентификации личности, применяемые средства идентификации с помощью банковских карт (BankID) и SIM-карт (MobileID), пока не дают должного охвата потенциальных пользователей; консультативный характер электронных петиций, которая лишает петиций императивного характера и требует необязательной, часто формальной реакции органов власти.

ЛИТЕРАТУРА

1. Авер'янов В. Б. Концептуальні засади реформування органів виконавчої влади України з урахуванням європейських принципів та стандартів належного урядування («good governance») / В. Б. Авер'янов, В. А. Дерезь, А. А. Пухтецька // Форум права. – 2006. – № 2. – С. 4–12.
2. Воробйова О. П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О. П. Воробйова // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – С. 230-234.
3. Дем'янчук О. Політичні перспективи досягнення Good Governance в Україні / О. Дем'янчук // Віче. – 2015. – № 22. – С. 10-15.
4. Забейворота Т. В. Децентралізація влади як спосіб імплементації принципів належного врядування (Good Governance) / Т. В. Забейворота // Державне будівництво. – 2016. – № 1.
5. Козлов К. І. Політична модернізація: імплементація принципів Good governance / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління. – 2010. – Вип. 4. – С. 135-140.
6. Солових В. П. «GOOD GOVERNANCE» як одна із сучасних моделей державного управління / В. П. Солових // Науковий вісник Академії муніципального управління. Серія: Управління. – 2010. – Вип. 1. – С. 112-120.
7. Стрілець Ю. П. Принцип підконтрольності в контексті концепції «good governance» / Ю. П. Стрілець // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2. – С. 319-325.
8. Сьомова Т. Концепція «Good governance»: її застосування та визначення змісту термінології / Т. Сьомова // Актуальні проблеми державного управління. – 2016. – Вип. 2. – С. 31-34.
9. Шавкун І. Г. Комунікація як ефективний інструмент забезпечення «доброго врядування» («GOOD GOVERNANCE») / І. Г. Шавкун, Я. С. Дибчинська // Менеджмент та підприємництво: тренди розвитку. – 2017. – Вип. 1. – С. 35-44.
10. Commission Européenne Gouvernance européenne, un livre blanc, COM(2001) 428 final, 25/07/2001, Bruxelles. - Режим доступа: http://ec.europa.eu/governance/white_paper/index_fr.htm
11. Fang Z. E-government in Digital Era: Concept, Practice, and Development / Z. Fang // International Journal of the Computer, the Internet and Management, Vol.10, №. 2. – 2002. – P. 1–22.