

УДК 342.9
DOI

П. П. Латковський
кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного, адміністративного та фінансового права
Чернівецького юридичного інституту
Національного університету «Одеська юридична академія»
orcid.org/0000-0002-2406-766X

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ СТРАТЕГІЧНОГО РЕАГУВАННЯ НА ПАНДЕМІЧНУ КРИЗУ

Світовий досвід боротьби з COVID-19 протягом короткого терміну спричинив значний тиск на уряди багатьох країн для негайного вирішення широкого кола складних політичних, економічних та управлінських питань, що стосуються як державного, так і приватного сектору. Прагнучи бути гнучкими та адекватно реагувати на ситуацію, уряди сприяли оперативному стратегічному осмисленню ситуації та пошуку ефективних рішень у країнах, де вони працюють. Щоб швидко створити потенціал для вирішення нових викликів та запобігти виникненню таких ситуацій у майбутньому, вони розглядають шляхи підвищення ефективності та результативності державного сектору.

Основні питання полягають у тому, щоб уникнути необдуманого витрачання грошей платників податків, забезпечити найбільш ефективне використання ресурсів та відновити довіру громадян шляхом підвищення прозорості прийняття та реалізації рішень. Як наслідок, уряди також стикаються з проблемою знаходження нових шляхів для збільшення відкритої участі та залучення громадян до державного управління.

З цієї точки зору різні підходи урядів до реагування на пандемічну кризу демонструють деякі загальні тенденції. Багато країн уже досить тривалий час як включили електронний уряд у свої пакети реагування на кризу. Загалом, ці країни сьогодні займаються: підвищенням ефективності та скороченням витрат у державному секторі; здійсненням стратегічних інвестицій у нові та інноваційні ключові сфери електронного уряду; збільшенням державних витрат на електронне урядування; відновленням довіри до громадян; підвищенням якості державних послуг; перетворенням державного сектору за допомогою електронного уряду як ключового важеля; стимулюванням розвитку ІТ-сфери в країні.

Перед країною постають питання: яку роль відіграло електронне урядування у відповіді уряду на кризу?; як уряди використовують електронне урядування для досягнення прямих або опосередкованих впливів на економічне відновлення?; як електронний уряд розглядається як інструмент стратегічного реагування у відновлення економіки? Всі ці питання потребують критичного осмислення.

Незважаючи на те, що не всі країни офіційно включили електронне урядування у відповідь на пандемію, більшість із них повідомили про незначні зміни, якщо такі є, в темпі впровадження електронного уряду з певним коригуванням пріоритетів. Це є важливою ознакою політичної прихильності в кризовий час та свідченням усвідомленої важливості інструментальної цінності електронних урядів як ключового інструменту політики для підвищення ефективності державного сектору.

Ключові слова: електронне урядування, пандемічна криза, інформаційно-комунікаційні технології, стратегічне реагування.

Latkovskiy P. P. E-GOVERNANCE AS A TOOL OF A STRATEGIC RESPONSE TO THE PANDEMIC CRISIS

The global experience of fighting against covid-19 in the short term has put considerable pressure on the governments of many countries to immediately address a wide range of complex political, economic and managerial issues affecting both the public and private sectors. In an effort to be flexible and responsive, governments have facilitated operational strategic thinking and effective solutions in the countries where they operate. To quickly build capacity to address new challenges and prevent such situations from occurring in the future, they are looking at ways to increase the efficiency and effectiveness of the public sector.

The main issues are to avoid reckless spending of taxpayers' money, to ensure the most efficient use of resources and to restore public confidence by increasing the transparency of decision-making and implementation. As a result, governments also face the challenge of finding new ways to increase open participation and involve citizens in public administration.

From this point of view, the different approaches of governments to responding to the pandemic crisis show some general trends. Many countries have long included e-government in their crisis response packages. In general, these countries today are engaged in: increasing efficiency and reducing costs in the public sector; making strategic investments in new and innovative key areas of e-government; increasing government spending on e-government; restoring trust in citizens; improving the quality of public services; transforming the public sector through e-government as a key lever; stimulating the development of the IT sector in the country.

The country is faced with the question: what role did e-government play in the government's response to the crisis?; how do governments use e-government to achieve direct or indirect effects on economic recovery?; How is e-government seen as a strategic response tool in economic recovery? All these issues need critical consideration.

Although, not all countries have officially incorporated e-government in response to the pandemic, most have reported minor changes, if any, in the pace of e-government implementation with some adjustment of priorities. This is an important sign of political commitment in times of crisis and a testament to the perceived importance of the instrumental value of e-governments as a key policy tool for improving the efficiency of the public sector.

Key words: e-government, pandemic crisis, information and communication technologies, strategic response.

Світ стикається з наслідками найтяжчої пандемії та фінансово-економічної кризи за останні десятиліття. Світова ситуація у зв'язку з поширенням COVID-19 спричинила значний і політичний, і економічний тиск на уряди, що змусило їх негайно реагувати на широкий спектр питань політичного, економічного та державного управління. Прагнучи швидко та адекватно реагувати на ситуацію, уряди змушені переорієнтувати свою увагу на потенційний удар пандемічних хвиль на малий та середній бізнес, недотримуючи значних доходів від платників податків. Водночас уряди усвідомили політичну необхідність підтримати сектор сфери надання послуг, який найбільше постраждав від пандемії, а також відновити довіру в громадян. На піку першої хвилі COVID-19 в Україні довіра населення до дій влади значно зменшилася, оскільки реакція прийняття владою стратегічно та економічно важливих рішень була дещо повільною в порівнянні з іншими країнами Європейського Союзу, а пакети економічного реагування влади були недостатніми, щоб покрити частину завданих бізнесу збитків. Таким чином, найближчим пріоритетом влади має стати підвищення прозорості та інклюзивності в реалізації кризових пакетів. Питання, яке логічно виникає: як уряди можуть запровадити необхідні заходи, які дозволять їм діяти швидко, коли в майбутньому вони зіткнуться з подібною ситуацією, не погіршуючи політичної потреби в підтримці суспільної злагодженості та державної підтримки майбутніх рішень?

Згідно з опитуванням, проведеним ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку [1]), майже всі країни повідомляють, що електронне урядування розглядається як внесок у відновлення економіки незалежно від того, чи вирішили вони включити його як офіційну частину своєї відповіді на пандемічну ситуацію та пакети відновлення, чи ні.

Хоча деякі уряди вирішили скоротити витрати на електронне урядування та зменшити темпи його впровадження, багато інших країн вирішили використати цю нагоду, щоб пришвидшити швидкість його впровадження. Більшість країн-членів ОЕСР використали кризу для переорієнтації своїх програм електронного уряду, а деякі країни офіційно вирішили включити електронне урядування як частину своїх пакетів стимулів та відновлення. Важливість діяльності електронного уряду щодо програм, які мають прямий вплив на ефективність, вищу якість та актуальність державних послуг і покращення результатів, орієнтованих на користувачів, було пріоритетом у більшості країн-членів ОЕСР. Зміцнення довіри стало однією з важливих політичних цілей урядів як передумова довгострокового економічного зростання.

Зосередженість на ефективності та результативності, з одного боку, та прозорість, підзвітність, інтеграція та реагування – з іншого, змусили уряди переглянути стратегічну роль використання Інформаційно-Комунікаційних Технологій (ІКТ) у державному секторі та їхні наслідки для управління в цілому, також відомі як електронне урядування [2]. Країни-члени ОЕСР розглядають впровадження електронного уряду як ключову передумову для досягнення цих цілей та підтримки державного сектору в його зусиллях щодо впровадження пакетів реагування на кризові ситуації в майбутньому. Таким чином, електронне урядування розглядається як наскрізний інструмент стратегічного реагування, який дозволяє урядам підтримувати та вдосконалювати більш широкі економічні та соціальні цілі щодо майбутнього зростання.

ОЕСР бачить таку структуру як основу для зміцнення довіри та підвищення ефективності роботи в державному секторі, яка складається з п'яти компонентів:

- цілісність: імплементація принципів доброчесності ОЕСР, щоб запобігати шахрайській та корумпованій поведінці уряду;
- прозорість: стати прозорим для громадян та бізнесу, дозволяючи їм приймати вигідні для ведення бізнесу рішення та надавати їм можливість для розвитку, що є важливою передумовою відкритого уряду;
- підзвітність: відповідальність за свої рішення та дії є важливим для забезпечення того, щоб рішення та їх виконання керувалися суспільними інтересами;
- чуйність: реагування на запити та потреби громадян і підприємств, наприклад, такі як надання державних послуг, що мають найбільшу цінність в їхньому повсякденному житті, виконання важливої демократичної ролі уряду;
- інклюзивність: це можливість уряду залучати громадян до політичних рішень та реалізації. Це забезпечує обізнаність громадян та участь у процесах прийняття рішень і збільшує громадську підтримку.

Зазначена вище Структура відповідає Основі G20 для сильного, стійкого та збалансованого зростання, прийнятій на Саміті лідерів G20 у Сеулі (Корея). Вона встановлює необхідні основні принципи державного управління, які пандемічна криза виявила в недостатньо вбудованій і сформованій національній політиці деяких країн.

Нагальні фінансово-економічні питання від експансійного відновлення до суворих жорстких заходів у процесі виникнення та розповсюдження пандемії вимагали:

- 1) негайного втручання у фінансовий сектор;
- 2) значних бюджетних зобов'язань урядів щодо надзвичайно великих і негайних державних

витрат – від підтримання економічної стабільності до процесу закупівлі вакцин;

3) швидкого розширення спроможності державного сектору для подолання наслідків пандемії (наприклад, зростання безробіття, спроможність управління та реалізації політичних рішень щодо реагування на пандемію та спричинену нею фінансову кризу, збільшення вимог до моніторингу державних витрат);

4) негайного переоцінювання існуючих програм витрат, щоб забезпечити більш значний економічний ефект від державного втручання.

Структура державного управління в цілому не була спрямованою на раптові зміни попиту, продиктовані темпами поширення вірусу. Політична необхідність урядів негайно реагувати на ситуацію, що склалася, з обмеженим або відсутнім попереднім міжнародним досвідом боротьби з хворобами такого типу призвела до низки різних підходів до трансформації державного сектору на основі різних політичних міркувань.

Переглядаючи досвід країн щодо фінансово-економічної кризи 2008–2010 років та щодо її впливу на створення електронного урядування, ми виявили низку наскрізних ключових питань: чому в Україні питання електронного урядування досягли сфери державного управління лише у 2014 році утворенням Державного агентства з питань електронного урядування України (сьогодні – Міністерство цифрової трансформації України), а не у 2008–2010 роках, як передбачалося світовою практикою? Чому Національна програма інформатизації почала втілюватись у життя з підвищеними темпами лише у 2016 році?

З одного боку, це виправдовує необхідність уряду забезпечувати економію витрат за допомогою заходів ефективності та результативності в державному секторі, а з іншого боку, маючи такий ефективний механізм державного управління, як електронне урядування, можна було би значно зменшити вплив на економіку України під час першої хвилі пандемії та всіх наступних, як це і відбувалося в країнах, де електронне урядування було втілено вчасно ще до 2010 року.

Дійсно, з огляду на досвід країн ОЕСР стосовно впливу пандемії на фінансово-економічну ситуацію та позитивний досвід використання електронного урядування виникає низка ключових питань, які варто було б розглядати за подальшого розвитку Е-уряду в Україні:

– покращення ефективності та зменшення видатків у державному секторі розглядаються як нагальна необхідність. Це, з одного боку, виправдовує необхідність урядів забезпечувати економію витрат за рахунок заходів ефективності та результативності в державному секторі, а з іншого – управляти та витрачати значні пакети стимулів і забезпечувати максимальний вплив на економіку;

– встановлення пріоритетів у стратегічних інвестиціях у нові та інноваційні ключові сфери електронного урядування (наприклад, безпека Інформаційно-Комунікаційних Технологій з метою виключення впливу сторонніх факторів на роботу системи; відкритий код програмного забезпечення задля підключення більшої кількості спеціалістів у розробку та стандартизацію програмного забезпечення (ПЗ), пільгове оподаткування ІТ-сфери задля підвищення її продуктивності та залучення фахівців з інших країн) розглядається деякими країнами як спосіб ініціювати або пришвидшити необхідні та орієнтовані зміни на майбутні програми розвитку електронного уряду. Ці інвестиції також розглядаються як спосіб досягнення стійкого економічного зростання, який може створити конкурентні переваги для приватного сектору цих країн.

Наприклад, останні події, які мають місце в Республіці Білорусь, сприяли відтоку цілих ІТ-компаній та окремих їхніх спеціалістів до інших країн. Але попри це, незважаючи навіть на те, що мітинги в Білорусі почалися ще наприкінці 2020 року, сьогодні урядом не створено жодних податкових пільг та умов для продуктивного функціонування цих компаній на території України, як це було в тій самій Білорусі, де ще у 2005 році було створено Білоруський парк високих технологій – державну установу для фахівців ІТ-галузі, яка розміщувала понад 24 000 співробітників, яких держава звільнила від сплати всіх корпоративних податків, включаючи податок на додану вартість, податок на прибуток, а також митні збори. В Україні, незважаючи на стабільне зростання доходу ВВП від ІТ-галузі (починаючи з 1 кварталу 2016 року – 20,716 млн грн до 4 кварталу 2020 року – 31,640 млн грн.), сьогодні не створено жодних пільгових податкових умов функціонування ані для ІТ-компаній резидентів, ані для білоруських фахових компаній, яких сьогодні в Україні вже десятки;

– прискорення державних витрат на електронне урядування шляхом перенесення державних витрат (тобто перерозподілу запланованих видатків), включаючи оновлення обладнання та програмного забезпечення ІКТ, розглядається деякими країнами як ефективний коротко- та середньостроковий стимул для своїх ІКТ-секторів, що водночас може сприяти модернізації засобів ІКТ у державному секторі;

– відновлення довіри громадян за допомогою існуючих або нових рішень електронного уряду для підвищення прозорості та підзвітності за головними напрямками діяльності. Інвестування у створення прозорості щодо того, як використовуються фінансові стимулювання та які результати можна отримати, наприклад, щодо інфраструктурних проектів або кількості постраждалих робочих місць унаслідок пандемії;

– підвищення якості державних послуг розглядається як важлива частина зменшення додаткового навантаження на надання державних послуг у певних сферах (наприклад, служби з безробіття та соціального забезпечення) через наслідки пандемії. Крім того, ряд країн повідомили про розроблення нових послуг, що підтримують управління пакетами відшкодування;

– оптимізація значення електронного уряду як ключового важеля для трансформації державного сектору, щоб зробити його більш рухливим та динамічним, а отже, більш стійким до раптових змін, а також сприяння ефективних результатів діяльності державного сектору в довгостроковій перспективі.

Після економічної та фінансової кризи країни-члени ОЕСР скористались можливістю пришвидшити трансформацію свого державного сектору за допомогою пріоритетних заходів електронного уряду з метою отримання доходів на ефективності та підвищенні результативності й наданні інтегрованих послуг, отриманих через використання ІКТ у державних секторах.

Стратегічно сьогодні уряди використовують електронне урядування для досягнення значно більших цілей, ніж планувалося спочатку, причому цілі досить часто не є специфічними для кризи, але були закладені в стратегіях трансформації державного сектору та зусиллях з модернізації протягом останніх 10–15 років. До них належать: підвищена ефективність та результативність; структурні та організаційні зміни; регуляторна реформа/ адміністративне спрощення; фокус на громадськості та її інформуванні; якість послуг; відкритість та прозорість; оперативність у розробленні політики та наданні послуг.

Досягнення цих цілей електронного уряду також сприяє створенню основи для подальшої економії державних витрат. Зосередженість на ефективності та діяльності, орієнтованій на ефективність, разом із діяльністю, яка робить надання державних послуг більш послідовною, свідчить про те, що програми електронного уряду лежать в основі зусиль, щоб зробити державний сектор більш привабливим, простим та гнучким до внутрішніх та зовнішніх вимог.

Тенденція, яку можна виділити в країнах-членах ОЕСР, полягає в тому, що більшість із них використовують упровадження електронного уряду для досягнення: середньо- та довгострокових результатів ефективності та результативності адміністративних функцій; покращення узгодженості та якості надання державних послуг; зменшення адміністративного навантаження.

Підвищення прозорості, підзвітності та участі громадян у державному управлінні також є цільовими завданнями Е-урядування [3]. Неефективність та непрозорість політичного втручання на

початку 2020 року щодо своєчасного контролю ситуації з поширенням COVID-19 на території України обмежила можливість належних консультацій з громадськістю. Ефективні економічні рішення мали ухвалювали політики, які мали довгостроковий вплив на економічний розвиток України: пряме та непряме втручання в державну політику посилює тиск на державні витрати. Це сталося безпосередньо у формі втручання у приватний сектор через грошові виплати та різні національні заходи для підтримки та стимулювання боротьби з коронавірусом; розтрачання ковідного фонду, збільшення видатків на соціальне страхування та допомогу по безробіттю через пандемічну ситуацію. Натомість дискредитаційні дії спотворювали загальну довіру населення до владних органів, сприяючи збільшенню випадків захворюваності та ескалюючи ситуації навколо пандемії. Не маючи єдиної, чітко сформованої загальнодержавної політики щодо інформування населення з приводу дотримання санітарно-гігієнічних заходів, дотримання карантинних обмежень у певних сферах громадського обслуговування, фінансової та пільгової підтримки малого та середнього бізнесу, які найбільше постраждали внаслідок пандемії, довіра громадян до влади була значно погіршена, і, на жаль, така ситуація спостерігалася не лише на території України.

Уряди відчували необхідність відновити довіру до громадян, надаючи пріоритет розвитку підвищеної прозорості, підзвітності та участі громадян, особливо в реагуванні на кризові ситуації. Основною задачею ініціативних груп було покращення прозорості впровадження кризових пакетів і підвищення підзвітності урядів щодо використання кризових фондів та характеру результатів витрат. В Україні, на жаль, стимуляція розвитку цього напрямку не відбулася й дотепер.

Пандемія стимулювала уряди зосередитись на економії витрат у державному секторі, а інвестиції в ІКТ-інфраструктуру стали пріоритетними для багатьох країн-членів ОЕСР (Австралія, Канада, Фінляндія, Німеччина, Японія та США). Однак лише декілька країн (наприклад, Німеччина, Корея та США) побачили можливість стратегічно інвестувати в інновації державного сектору, щоб отримати довгострокові стратегічні переваги (наприклад, розвиток нових технологій) з ефектом розповсюдження на приватний сектор та ефективною боротьбою з COVID-19 (Китай). Для таких країн, як Німеччина і Корея, національне стратегічне значення технологічних інновацій та розвитку є високим, а довгостроковий вплив на поліпшення конкурентоспроможності окремих сегментів приватного сектору (в даному випадку галузі ІКТ) є політичними пріоритетами.

Такі сфери можна було б і надалі зміцнювати, щоб збільшити увагу на витрати ІКТ у держав-

ному секторі як спосіб стимулювання певного сегменту приватного сектору (наприклад, галузь ІКТ, як це спостерігається в Німеччині та Кореї). У цій перспективі досягнення екологічно безпечного використання ІКТ у державному секторі та в суспільстві загалом є стратегічними пріоритетами, які також підтримують цілі стійкого довгострокового зростання за допомогою інновацій, які можуть створити конкурентну перевагу в майбутньому (наприклад, як у Німеччині та Люксембурзі).

Пандемія COVID-19, яка раптово обрушилася на світ у 2019 році, показала, що робота над електронним урядом, яка вже проводилася у державному секторі, була неоціненною. Пандемія була сприйнята багатьма урядами як можливість пришвидшити реалізацію своїх програм електронного уряду, зосереджуючи увагу на реалізації вигод, таких як підвищення ефективності та результативності, збільшення економії на операціях державного управління та посилення довіри до громадян, проте в Україні цю ситуацію не було професійно оцінено та проаналізовано, відповідно, вона залишилася без ефективного механізму впровадження.

Наявність базових інфраструктур електронного уряду, рамок та організаційних структур, що формуються або вже сформовані в Україні та давно утворені й перевірені в більшості країн-членів ОЕСР, дозволило урядам визначити пріоритетні стратегічні інвестиції в інновації державного сектору, щоб закласти основу для майбутнього економічного зростання, крім прискорення збирання

заощаджень за допомогою заходів, спрямованих на підвищення ефективності.

Незважаючи на те, що уряди застосували різні підходи у своїй відповіді на кризу, все ж важливо зазначити, що всі вони розглядали впровадження електронного уряду як ключовий стратегічний інструмент для досягнення більш широкого державного управління та політичних цілей і, таким чином, підтримували негайні та цілеспрямовані пакети економічного відновлення.

Тож, виходячи з досвіду боротьби з пандемією та її наслідками, необхідно значно покращити якість державних послуг, впровадити активні інвестиції в електронне урядування як спосіб формування майбутніх компетенцій та потенціалу в державному секторі.

Література

1. Організація економічного співробітництва та розвитку. URL: <https://mfa.gov.ua/mizhnarodni-vidnosini/organizaciya-ekonomichnogo-spivrobitnictva-ta-rozvitku> (дата звернення: 10.06.2021).
2. Hnatovska A., Marushak A. Conceptual principles of e-democracy and e-governance in Ukraine. *European political and law discourse*. 2021. Volume 8. Issue 2. P. 63–68.
3. Латковський П.П. Цифровізація та електронне урядування – ключ до реформ в Україні. *Наука та суспільне життя України в епоху глобальних викликів людства у цифрову еру (з нагоди 30-ти річчя проголошення незалежності України та 25-ти річчя прийняття Конституції України)* : у 2 т. : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Одеса, 21 трав. 2021 р.) / за загальною редакцією С.В. Ківалова. Одеса : Видавничий дім «Гельветика», 2021. Т. 2. С. 39–42.