

6. Курас І. Ф. Етнополітологія. Перші кроки становлення. Київ: Генеза, 2004. 736 с.
7. Куць О. М., Куць Ю. О. Етнополітичні аспекти розбудови Української держави. Харків: Березиль, 1999. 274 с.
8. Куць О. М. Етнополітологія: навч. посіб. для студ.-політологів. Харків, 2005. 280 с.
9. Матушкіна С. В. Концептуальний вимір етнополітики в Україні. *Вісник Нац. ун-ту "Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого"*. 2014. № 3. С. 152–158.
10. Семко В. Л. Українсько-російські етнополітичні відносини у пострадянську добу: автореф. ... канд. політ. наук: 23.00.05 – етнополітологія та етнодержавознавство. Київ: ВЦ Ін-ту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2010. 23 с.
11. Телешун С. Що таке публічна політика? *Відкриті очі*. URL: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2012/12/blogpost_26.html.
12. Устименко В. Етнополітичні процеси: стан та особливості їх прояву в регіональному розрізі. *Наукові записки*. Серія "Політологія і етнологія". Київ: ІПіЕНД, 2002. Вип. 19. С. 73–117.

Надійшла до редколегії 25.04.2018 р.

УДК 35.077.6

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ В КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ КОНЦЕПЦІЙ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

Спасібов Д. В.,

к.т.н.,

*аспірант кафедри інформаційних технологій і систем управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Обґрунтовано теоретико-методологічний підхід до впровадження технологій е-урядування в контексті сучасних концепцій публічного управління. Доведено, що основними елементами технологій е-урядування є методи та інструменти е-урядування та що, у свою чергу, останні включають механізми й сервіси е-урядування або алгоритми реалізації адміністративно-управлінських процедур, надано їхнє поняття. Визначено ключові принципи модернізації системи публічного управління з урахуванням впровадження технологій е-урядування.

Ключові слова: публічне управління, новий публічний менеджмент, якісне управління, модель програмованої держави, е-урядування, інструмент е-урядування, механізм е-урядування, сервіс е-урядування, система надання послуг.

Spasibov D. V.,

PhD of Technical Sciences,

*Postgraduate Student of Information Technologies and Management Systems Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ELECTRONIC GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF MODERN PUBLIC ADMINISTRATION CONCEPTS

The theoretical and methodological approach to introduction of e-governance technologies in the context of modern public administration concepts is substantiated. It has been proved that the main elements of e-government technologies are e-governance methods and tools, e-government mechanisms and services, or algorithms for implementation of administrative and managerial procedures, and their concept is provided. The key principles of the modernization of the public administration system are considered with account of e-governance technologies implementation.

Key words: public administration, new public management, quality management, model of a programmed state, e-governance, e-governance tool, e-governance mechanism, e-governance service, service delivery system.

© Спасібов Д. В., 2018

Постановка проблеми. Еволюція сучасного суспільства зумовлена комплексним впливом сукупності найважливіших тенденцій та факторів, що визначають прогресивний розвиток його економічної, політичної, соціальної та духовної сфер. Цей вплив проектується адекватно в стратегічних пріоритетах реформування системи публічного управління. Парадигми розвитку сучасного суспільства мають концептуально відбивати теоретичні засади про якісні загальносуспільні зміни з урахуванням сучасних завдань реалізації нової політики публічного управління.

Розвиток сучасного суспільства формується під впливом сукупності найвагоміших підходів (парадигм), з-поміж яких нині найважливішими є: глобалізаційний, інформаційний, інноваційний, соціальний, сталого розвитку [1].

Нині в Україні актуалізувався підхід сталого розвитку з урахуванням закономірностей та механізмів системного підходу [6]. Низка теоретиків і прихильників сталого розвитку вважають його найперспективнішою ідеологією ХХІ ст. і навіть усього третього тисячоліття, яка з поглибленням наукової обґрунтованості витіснить усі наявні світоглядні ідеології, як такі, що є фрагментарними, неспроможними забезпечити збалансований розвиток цивілізації. Найважливішою складовою сталого розвитку держави стає інформаційний підхід у процесі ефективного публічного управління. Застосування в управлінських процесах інформаційного підходу виступає стратегічним пріоритетом управління. Ефективність управлінських рішень залежить від того, наскільки логічно й доцільно здійснюється інформаційне забезпечення управління.

Відповідно до Указу Президента України “Про Стратегію сталого розвитку “Україна 2020” [7], розвиток е-урядування визначено одним із першочергових пріоритетів реформування системи публічного управління.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню розвитку публічного управління присвячено роботи вітчизняних науковців, зокрема: В. Бакуменка, В. Дзюндзюка, В. Дрешпака, О. Дегтяря, Д. Карамішева, В. Корженка, В. Козакова, О. Крюкова, Ю. Куца, В. Мартиненка, М. Міненка, Л. Новак-Каляєвої, Н. Нижник, О. Орлова, С. Попова та ін.

Проблемами розвитку інформаційного суспільства, системи е-урядування і формування глобального інформаційного простору займалися такі вчені, як Д. Белл, Ф. Вебстер, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Д. Іванов, М. Кастельс, Дж. Нейсбіт, М. Маклюен, Й. Масуди, Т. Постмес, М. Постер, А. Семенченко, А. Смірнов, Р. Спірс, Т. Стоуньєр, Е. Тоффлер, А. Туронок, Ф. Фукуяма та ін.

Водночас, незважаючи на численні наукові розробки щодо е-урядування, питання упровадження технологій е-урядування в систему публічного управління, забезпечення входження України до європейського єдиного ринку цифрових послуг, зокрема в умовах реформування місцевого самоврядування та реалізації політики децентралізації в Україні, наразі є недостатньо вивченими. Усе це зумовлює необхідність та актуальність продовження наукових досліджень із цього питання, зокрема з позицій науки публічного управління.

Мета статті. Метою цього дослідження є наукове обґрунтування теоретико-методологічного підходу до упровадження технологій е-урядування в контексті сучасних концепцій публічного управління.

Виклад основного матеріалу. *Е-урядування* – це форма організації публічного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ)

для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян.

Технологія е-урядування це сукупність методів та інструментів е-урядування для досягнення результату управління. *Інструмент е-урядування* це механізм е-урядування, е-сервіс або алгоритм виконання управлінських процедур для цільового впливу на об'єкт управління з метою його зміни або вимірювання для досягнення корисного ефекту.

Механізм е-управління – складна система, що призначена для досягнення накреслених цілей, має певну структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об'єкти управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням.

Сервіс е-урядування – це якісне обслуговування користувачів у сфері надання е-послуг на базі багаторазової реалізації деякого управлінського завдання протягом тривалого часу.

Е-сервіс включає в себе як постачальника, так і клієнта, які працюють разом, щоб створити цінність. Сервіс залежить від високого рівня е-взаємодії постачальника з клієнтом. У всіх випадках сервіс включає в себе розвиток знань, стандарти обслуговування, навички та компетенції, які одна особа чи організація має на користь іншої, часто виконуються як одна індивідуальна робота.

З огляду на міжнародний досвід розвиток е-урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформу будь-якої галузі в сучасних умовах спрямовано на широке використання сучасних ІКТ для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращання якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Крім того, запровадження е-урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС [4].

Функціональна специфіка е-управління визначається [2]: особливостями, пов'язаними з впливом ІКТ на управлінській процес (цифрова стандартизація інформаційних процесів; швидкість і інтенсивність обміну інформацією, необмеженість її тиражування; адресність, дистанційність, інтерактивність і мережевий характер інформаційної взаємодії; гіпертекстовий і багатоцільовий характер інформаційних потоків, можливість їхньої миттєвої переконфігурації за запитами користувачів); новими характеристиками організації адміністративних управлінських процесів (е-документообіг, інформаційна система управління, е-підпис, е-послуга, багатокористувацька система, інтегроване інформаційне середовище, багатofункціональні інформаційні центри); пов'язаними з загальносистемними принципами ефективного управління (цільова функціональність, відкритість і прозорість комунікації, взаємоспрямованості інформаційного обміну, зниження трансакційних витрат).

Реалізація концепції е-урядування знаходиться в тісному взаємозв'язку з реформою публічного управління. Необхідність переходу до "е-уряду" вимагає: перебудови адміністративної системи в напрямі підвищення оперативності та ефективності прийнятих управлінських рішень; зниження витрат на утримання державного апарату, підвищення продуктивності праці публічних службовців; боротьби з корупцією в урядових структурах та ін.

Застосування ІКТ розглядається як основа для сталого розвитку практично всіх елементів соціальної інфраструктури, а саме: е-урядування, е-комерційна діяльність, е-навчання, е-охорона здоров'я, е-зайнятість, е-охорона навколишнього середовища, е-сільське господарство, е-наукова діяльність та низка інших.

Висока ефективність реалізації проектів е-уряду зумовлена рівномірним розвитком проектів за всіма функціями е-уряду (е-демократія, е-послуги, е-адміністрація, е-управління).

Незважаючи на очевидний компонент, пов'язаний із розширенням можливостей громадської участі у прийнятті рішень, панівною парадигмою побудови систем українського е-уряду стала проста інформатизація та автоматизація наявних бюрократичних процедур без перегляду основоположних принципів організації державного апарату.

Проблема полягає саме у відсутності загальної теоретичної парадигми, здатної забезпечити системність і послідовність адміністративних перетворень і ефективного включення технологій е-уряду у процеси реформаційної трансформації структури публічного управління.

Виходом з цієї ситуації може бути прийняття нової теоретичної парадигми адміністративного реформування, у межах якої е-уряд перестане бути додатком бюрократичних структур, а системне управління всіма адміністративними процесами з точки зору досягнення кінцевих результатів стане центральною складовою публічного управління. Такою парадигмою може бути теорія нового публічного менеджменту (new public management), менеджменту якості (якісне управління – good governance) та модель програмованої держави.

Концепція нового публічного менеджменту припускає конкретний набір компонентів і з різною повнотою реалізується в окремих країнах у ході реформування публічного управління. Можна сформулювати такі базові принципи концепції нового публічного менеджменту:

- використання в публічних установах типу менеджменту, притаманного приватним фірмам, переходу від бюрократичного стилю керівництва до більшої гнучкості та застосування нових технологій, зокрема електронних;
- введення в публічний сектор конкуренції, розуміння змагальності як ключового фактора зниження витрат із надання послуг, підвищення їхньої якості; активне використання тендерних процедур та підвищення ефективності за рахунок використання контрактних відносин як усередині публічного сектора, так і з приватними організаціями;
- деагрегація публічних адміністрацій, створення на їхній базі підрозділів, у яких розділено інтереси виробництва послуг та їхнього надання громадянам і організаціям;
- практичний і професійний менеджмент, що включає підзвітність і виборчий контроль з боку вищестоящих публічних адміністрацій;
- чіткі стандарти та вимірники цілей, результатів і ефективності функціонування підрозділів, чітке визначення індикаторів успішності виконання цілей і завдань, бажано в кількісній формі;
- контроль вихідних функцій: оцінювання результатів, а не процесу отримання їх; ув'язування просування по службі, розподілу ресурсів і винагород з рівнем демонстрованих результатів із досягнення цілей і підвищення ефективності;
- перехід до забезпечення індивідуалізованих послуг громадянам та бізнесу;
- підвищення дисципліни, поліпшення управління людськими ресурсами та скорочення витрат.

До нового підходу належить і *концепція якісного управління*, що, за методологією Організації Об'єднаних Націй (ООН), включає такі ключові характеристики: співпраця і спільна робота громадян і влади (participatory); визнання верховенства права (rule of law); прозорість влади та її рішень (transparency); чутливість у реагуванні, оперативність (responsiveness); орієнтація на консенсус (consensus oriented); рівність і відсутність дискримінації (equity and inclusiveness); результативність, ефективність і економічність (effectiveness and efficiency); підзвітність влади громадянам (accountability) [8].

Формування нової моделі *програмованого уряду* зумовлює зміну принципів використання ІКТ в публічному адмініструванні: рух у напрямі більш широкого розуміння можливостей ІКТ виражається в переході від концепції е-уряду до концепції е-управління. Якщо в центрі першої концепції лежать відкритість урядової інформації та надання публічних онлайн-послуг, то нове розуміння включає в себе такі концепти, як співпраця, участь, консенсус. Фактично йдеться про е-демократію, що дозволяє розширювати форми і сфери впливу громадян на процес прийняття та реалізації політичних рішень.

Слід зрозуміти, що проблема полягає не в е-уряді як такому, а в специфічності системи публічного управління загалом, не зовсім раціональний характер якої був терпимий в доцифрову епоху, але з переходом до використання передових ІКТ продукує все більшу кількість необов'язкових витрат. Виходячи з цих міркувань і спираючись на методологію менеджменту якості, необхідно уявити всю державу як одну організацію, що виробляє певний продукт – публічні послуги.

Введення технологій е-урядування в подібну модель публічного управління вже не буде породжувати координаційних проблем. Більш того, саме е-уряд у мнжах даної моделі здатен перетворитися на інструмент, що трансформує бюрократичні процеси оптимальним чином і стає одним із центральних елементів системи публічного управління.

Наступним кроком із побудови програмованого уряду має бути тотальна регламентація всіх управлінських процедур. Тобто, крім наділення державних органів чітким набором функцій, необхідно ще й суворо регламентувати порядок здійснення даних функцій.

У межах моделі програмованої держави чітко позначено урядові функції і тотально регламентовано порядок виконання їх, гранично суворо визначено кожен адміністративний процес, наказано цілі й завдання всім суб'єктам управління – від міністерства до конкретного чиновника, і зорієнтовано на процесуальний підхід систему оцінювання, що забезпечує моніторинг усіх адміністративних процесів з точки зору відповідності їх до вимог.

Таким чином, сучасні моделі модернізації публічного управління орієнтовано на результат управління всіма адміністративними процесами, тотальну регламентацію всіх управлінських процедур та розвиток нової доктрини адмінпослуг.

Система надання адміністративних послуг України є достатньо складною ієрархічною структурою, основними компонентами стратегії розвитку якої є адміністративне спрощення; упорядкування адмінпослуг; децентралізація, тобто передання/делегування повноважень із надання адмінпослуг до органів місцевого самоврядування (ОМС) та створення інтегрованих офісів – центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) [5].

Сформована в попередні роки система видачі документів дозвільного характеру, відтак розвинена до системи надання адмінпослуг, включає сукупність порталів та сайтів за рівнями ієрархії забезпечення її функціонування. Ця сукупність характеризується низьким рівнем інтеграції виконавчих функцій та в більшому ступені орієнтована на забезпечення інформаційного консультування громадян щодо надання адміністративних послуг. Надання якісних е-послуг тільки-но починає розвиватися самостійно, отримавши деякі інформаційні ресурси та реєстри. Надання таких послуг ставиться в обов'язок ЦНАП, що актуалізує завдання розвитку ЦНАП як віртуальних офісів надання послуг.

Модель модернізації відносин між органами публічної влади та громадянами із застосуванням технологій е-урядування побудовано на низці ключових принципів, серед яких: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності адмінпослуг, принцип мережевої побудови системи управління, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання адмінпослуг, принцип незалежного оцінювання якості адмінпослуг [3].

Однак, ще не досягнувши зазначених цілей, практика публічного управління зіткнулася з класичними проблемами, такими як бюрократизм, виражений у корупційності, незацікавленості чиновників в якісних результатах їхньої роботи, інертності державного апарату, формалізмі, надмірній зарегульованості й документованості процесів надання адмінпослуг. Подолати ці проблеми вдається за рахунок особливої моделі суспільств, для яких характерні недовіра до бюрократії, низька політична терпимість до факту неефективного публічного управління, традиційно сильна система розвинених інститутів громадянського суспільства. У той же час значно вплинули на модернізацію системи публічного управління практики, показавши високі результати в управлінні приватними корпораціями, що перенесені до сфери публічного менеджменту. Усе це створило особливий базис інноваційної системи публічного управління, яку було посилено упровадженням управлінських е-комунікацій.

Висновки з цього дослідження й перспективи подальшого розвитку в цьому напрямі. Таким чином, обґрунтовано теоретико-методологічний підхід до упровадження технологій е-урядування в контексті сучасних концепцій публічного управління (нового публічного менеджменту, менеджменту якості та моделі програмованої держави). Основними елементами технологій е-урядування є методи та інструменти е-урядування. У свою чергу, інструменти е-урядування складаються з механізмів та сервісів е-урядування або з алгоритмів реалізації адміністративно-управлінських процедур. Модернізація системи публічного управління з урахування упровадження технологій е-урядування повинна здійснюватися за ключовими принципами, а саме: принцип клієнтських відносин між громадянами і органами влади, принцип конкурентності адмінпослуг, принцип мережевої побудови системи управління, принцип оптимізації технологічного ланцюжка надання адмінпослуг, принцип незалежного оцінювання якості адмінпослуг. Основні компоненти стратегії розвитку системи надання адмінпослуг – це адміністративне спрощення; упорядкування адмінпослуг; децентралізація, тобто передання/делегування повноважень із надання адмінпослуг до ОМС та розвиток інтегрованих офісів – ЦНАП; створення інтегрованих віртуальних офісів.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у поглибленні теоретичного аналізу, упровадженні інструментів е-урядування у практику якісного надання адмінпослуг.

Список використаних джерел

1. Бакуменко В. Д., Попов С. А. Парадигма інноваційного розвитку суспільства: сучасні концепції реформування публічного управління. *Ефективність державного управління*. Львів: Вид-во ЛРІДУ НАДУ, 2015. № 43. С. 21–28.
2. Васильєва Е. Г., Кононенко Д. В. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства). *Вестник Волгогр. гос. ун-та*. Сер. 5: Юриспруд. 2016. № 1 (30). С. 9–16.
3. Клімушин П. С., Спасібов Д. В. Концепція сервісно орієнтованої держави в контексті модернізації публічного управління. *Теорія та практика державного управління*: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2017. № 2 (57). С. 21–28.
4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження КМУ від 20 верес. 2017 р. № 649-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-p>.
5. Концепція розвитку системи електронних послуг в Україні: Розпорядження КМУ від 16 листоп. 2016 р. № 918-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249570503>.
6. Про затвердження плану заходів Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку “Україна – 2020”: Розпорядження КМУ № 213-р від 4 берез. 2015 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/213-2015-%D1%80>.
7. Про Стратегію сталого розвитку “Україна – 2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5. 2015 // Офіц. вісн. України. 2015. № 4. Ст. 67.
8. What is Good Governance? UNESCAP. URL: <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>.

Надійшла до редколегії 15.05.2018 р.

УДК 351 : 353

КОНЦЕПТУАЛЬНА ОСНОВА ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ІНКЛЮЗИВНИМ РОЗВИТКОМ КРАЇНИ

Ібрахім Ганнам,

*аспірант кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ*

Розглянуто теоретичні положення щодо розуміння розвитку країни, на основі чого визначено категорію “інклюзивний розвиток країни”. Урахування глобальних мегатрендів та документів Всесвітнього економічного форуму стало основою для теоретичного визначення напрямів публічного управління інклюзивним розвитком країни.

Ключові слова: сталий розвиток, збалансований розвиток, інклюзивний розвиток, публічне управління розвитком країни.

Ibrahim Ghannam,

*Postgraduate Student of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management,
Kyiv*

CONCEPTUAL BASIS OF PUBLIC MANAGEMENT OF INCLUSIVE DEVELOPMENT OF THE COUNTRY

The types of country’s development are considered. The definition of inclusive development of the country is given. Taking into account global megatrends and documents of the World Economic Forum has become the basis for the theoretical definition of the directions of public administration of inclusive development of the country.

Key words: sustainable development, inclusive development, public management of the country’s development.

© Ібрахім Ганнам, 2018