

7. Нім Е. Медиапространство: основные направления исследований. *ВШЕ: Бизнес. Общество. Власть*. 2013. № 14. URL: <https://www.hse.ru/mag/27364712/2013--14/83292427.html>.
8. Павлюк О. Екологія інформаційного простору України: проблеми дослідження. *Сучасна українська держава: Вектори розвитку та шляхи мобілізації ресурсів*: Всеукр. наук.-практ. конф., 13 лютого 2016 р. Одеса, 2016. 226 с.
9. Петрунько О. В. Діти і медіа: соціалізація в агресивному медіасередовищі: монографія. Полтава: ТОВ НВП "Укрпромторгсервіс", 2010. 480 с.
10. Почепцов Г. Сучасні інформаційні війни. Київ: ВД "Києво-Могилянська академія", 2015. 497 с.
11. Розпорядження "Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні" від 15.05.2013 р. № 386-р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>.
12. Романенко В., Нікітенко Г. Научные и педагогические вызовы начала XXI века. Предварительный анализ / LAP Lambert Academic Publishing. Київ, 2012. 152 с.
13. Тоффлер А. Футурошок / пер. з англ. Санкт-Петербург, 1997. С. 60–72, 139–165.
14. Удовик С. Л. Глобализация. Семиотические подходы. Киев: Ваклер, 2002. 480 с.
15. Хашишва Л. В., Єгіозар'ян А. Г. Еволюція методів урядування та розвиток проблемних політичних мереж на рівні Європейського Союзу. *Теорія та практика державного управління*. 2015. Вип. 3 (50). С. 187–192.
16. Global Information Technology Report 2016. 2016. URL: <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/>.
17. Schwab K. The Global Competitiveness Report. *World Economic Forum 2016–2017*. Published 28 September 2016. 400 p. URL: http://www3.weforum.org/docs/GCR2016-2017/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2016-2017_FINAL.pdf.
18. Ukraine 23 % higher than world average in UN e-Government development index. 04.08.2016. URL: <http://dhrp.org.ua/en/news/1381-20160804-en>.

Надійшла до редколегії 22.03.2017 р.

УДК 35.071.2

СУЧАСНА КОНЦЕПЦІЯ е-ВРЯДУВАННЯ ЯК ОСНОВА МОДЕРНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Забейворота Т. В.,

здобувач кафедри політології та філософії,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Здійснено концептуальний аналіз модернізації системи державного управління з метою підвищення його ефективності. Досліджено сучасні концепції електронного врядування у порівнянні з іншими провідними моделями державного управління.

Ключові слова: модернізація, ефективність, New Public Management, Good Governance, e-Government, e-Governance.

Zabeivorota T. V.,

Seeker of PhD Degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

MODERN CONCEPT OF e-GOVERNANCE AS TOOL FOR PUBLIC ADMINISTRATION MODERNIZATION

The conceptual analysis of the modernization of public administration is considered in order to increase its effectiveness. We study the modern concept of governance, which can serve as a benchmark of state-legal reforms and determine the nature of the modernization of public administration.

Key words: modernization, effectiveness, New Public Management, Good Governance, e-Government, e-Governance.

© Забейворота Т. В., 2017

Постановка проблеми. В Україні відбуваються кардинальні зміни у ключових сферах суспільного життя, обумовлені, зокрема, процесами глобальних соціально-економічних та цивілізаційних трансформацій. Реалізація стратегічного руху держави до демократії та впровадження світових стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду, заснованого на передових теоретичних розробках та практичних досягненнях у сфері державного управління¹. Саме ці обставини актуалізують необхідність вивчення новітніх концепцій публічного врядування, які вже довели свою ефективність.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженню модернізації системи державного управління та пошуку його оптимальної моделі присвячені наукові праці як західних, так і вітчизняних дослідників, зокрема, Д. Грейама, К. Козлова, А. Колодій, В. Корженка, В. Нікітіна, В. Солових, А. Серенка, Ю. Хабермаса, Р. Хікса та ін.

Метою статті є дослідження сучасної концепції електронного врядування з метою використання її евристичного потенціалу в процесі модернізації системи державного управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. Остання чверть ХХ – початок ХХІ ст. є важливою віхою на шляху інтенсивного пошуку оптимальних моделей державного управління, здійснення адміністративних реформ в багатьох країнах світу. Всебічне дослідження ролі державних інституцій в різних соціально-економічних і політичних контекстах продемонструвало величезне значення якості державного управління для забезпечення суспільного добробуту. На сьогоднішній день запорукою успішного розвитку є не “сильна” або “мінімалістська” держава – обидва крайнощі довели на практиці свою неспроможність, – а держава “ефективна”. Остання знаходиться в центрі економічного та соціального розвитку, проте відіграє роль не ментора чи поведиря для суспільства, а партнера, помічника, катализатора змін, які спрямовані на стимулювання та розвиток приватного бізнесу і громадських інституцій.

Серед безлічі концепцій і моделей становлення ефективної системи державного управління, що були апробовані на практиці у західних країнах протягом останнього півстоліття та таких, що претендують на універсальність і загальність застосування, найпоширенішими залишаються дві – New Public Management та Good Governance, – які лежать в основі сучасних адміністративних реформ й у конкретних справах довели свою ефективність.

Суть New Public Management (NPM) полягає у впровадженні у державне управління методів діяльності, застосованих у бізнесі. Не існує певної стандартної моделі NPM, яка б працювала в усіх країнах. Кожна країна шукає свої способи реалізації загальних управлінських стандартів і правил відповідно до власних умов. Саме в рамках NPM сформувалося уявлення про послуги, які держава, за аналогією з приватними компаніями, покликана надавати громадянам. З метою підвищення якості цих послуг, а рівно й ефективності управління, пропонувалося перебудувати традиційну бюрократичну систему шляхом її децентралізації і підвищення автономії окремих ланок (аж до передачі окремих державних функцій на аутсорсинг приватним компаніям), різко посиливши орієнтацію на конкретного громадянина/споживача. З цією ж метою рекомендувалося створювати в державному управлінні конкурентне середовище і активно матеріально стимулювати чиновників за високий кінцевий результат замість використання системи заохочень, заснованої на

¹Ми розуміємо поняття «державне управління» в широкому сенсі як вітчизняний аналог сучасного поняття «публічне адміністрування» (public administration).

умовній етиці “служіння суспільству”. Тобто йшлося про перенесення технологій, вироблених в рамках корпоративного управління, у середовище державних інституцій.

NPM ставить під сумнів ефективність традиційної моделі державного управління з властивою їй ієрархічною підпорядкованістю і централізацією управлінських рішень, більш того, ця концепція проголошує перехід до постбюрократичного, менеджеріального світу. Модель “клієнт-орієнтованої” держави закладає новий зміст у поняття “ефективність” як економічної категорії.

У цілому спроба ототожнення уряду з правлінням великої компанії, а громадян – зі споживачами її послуг або товарів виявилася не дуже вдалою: громадяни стали скаржитися на те, що оновлені органи влади працюють ще гірше, ніж раніше [8, с. 1–2], а система матеріальних стимулів і створення конкурентного середовища, зруйнувавши традиційну етику служіння, не принесла натомість нічого більш ефективного. В даний час фахівці з публічного врядування дискутують з приводу того чи реформи NPM завершилися провалом або все ж таки деяких успіхів домогтися вдалося [3, с. 11–12].

Недоліки менеджеріального підходу до державного управління, а також зміни у відносинах влади і суспільства, обумовлені науковим прогресом і глобалізацією, призвели до появи нової державно-управлінської моделі, яка отримала назву Good Governance або належного врядування. Вона базується на розширенні кола учасників прийняття рішень за допомогою глобального громадянського суспільства, об’єднаного в органічну мережу за допомогою сучасних засобів комунікації. Своєрідним гаслом цієї парадигми став англійський вираз “from Government to Governance” (від урядового управління до управління публічного), який ознаменував перехід до переважно децентралізованих інститутів (мереж), в яких держава, бізнес і громадянське суспільство співпрацюють в процесі здійснення владних повноважень [3, с. 9–11]. І якщо Government (уряд як сукупність адміністративних органів та їх функцій) передбачав диференціацію, з одного боку, виконавців – державних службовців, – а з іншого боку політичного керівництва, то Governance як практика управлінської діяльності у цифрову епоху (digital-era governance, DEG) базується на інформаційних технологіях, що забезпечують діалог між урядом, політичними, економічними і соціальними інституціями та представниками організованої громадськості, тобто інститутами громадянського суспільства [4, с. 468].

Інформаційна революція, поряд з об’єктивними змінами у всіх сферах суспільства, породила цілий комплекс очікувань і прогнозів. Не стали винятком і органи влади. Разом з впровадженням інформаційних технологій в державне управління постає питання про те, як змінюються і як повинні змінюватися під впливом таких технологій традиційні ієрархічні управлінські структури, успадковані від індустріального суспільства, і як нові можливості “миттєвого зворотного зв’язку” впливають на відносини “влада – громадяни”.

Ще в 1999 р. директор Центру інформаційного забезпечення розвитку (Centre for Development Informatics) Манчестерського університету професор Річард Хікс висловив думку, що сучасне переформування уряду (англ. Reinventing Government) можливо лише на засадах широкого використання інформаційних систем як соціальних систем, що самі по собі є частиною соціальних структур [8, с. 49, 55]. Проведення реформ, що базувалися на використанні інформаційних технологій, спричинило появу нових концепцій електронного врядування – e-Government і e-Governance.

Взагалі поява ефективних можливостей інформаційних та комунікаційних технологій (КТ) і стрімкий розвиток мережі Інтернет дали підстави вважати, що інформаційні технології не тільки можуть забезпечити перехід до нових

форм взаємодії, але і те, що електронний уряд забезпечить можливість реалізації нової моделі державного управління, що з'явилася в результаті перетворення традиційних форм взаємодії громадян і влади [1]. Як показує світовий досвід, практична реалізація концепції електронного уряду йде в напрямку від широкого використання ІКТ для надання державних послуг та розвитку онлайн-сервісів до суцільної трансформації державного управління на основі зміни системотворчих принципів. Процес йде від побудови системи "e-Government" (електронного уряду) в її найпростішому розумінні як системи електронних сервісів, до усвідомлення і реалізації концепції "e-Governance" (електронного врядування), що передбачає розширення форм і сфери впливу громадян на процес прийняття та реалізації управлінських рішень.

У 2002 р. Департаментом з економічних і соціальних питань ООН було опубліковано перший огляд, присвячений порівняльному аналізу національних моделей електронного уряду (англ. Benchmarking e-Government) в глобальній перспективі. Електронний уряд визначався як "використання мережі Інтернет і системи World-Wide Web для надання громадянам офіційної інформації та послуг" [2, с. 1]. Слід зауважити, що спочатку e-Government не передбачав інтерактивної взаємодії з громадянами, він був адміністративною відповіддю на масову комп'ютеризацію та стрімке поширення Інтернет. Саме цей досить "несподіваний" для органів влади процес змусив їх перейти від програм інформатизації, розрахованих на використання неапетитного формату внутрішнього документообігу, до проектів надання громадянам послуг в електронному вигляді. Проте у 2002 р. серед усіх електронних послуг найважливішими вважалися інформаційні, оскільки саме інформація знаходиться в основі прийняття політичних рішень, виконавчої діяльності, нових адміністративних ініціатив, а також при взаємодії влади з громадянами. Про електронні послуги повного циклу тоді не йшлося. Максимум можливого полягав у завантаженні офіційних документів, зверненні до чиновників по електронній пошті та оплаті державних послуг в електронній формі. Проте навіть ці нововведення дали можливість посилити прозорість системи, суттєво посилити її підзвітність громадянам, різко скоротивши фінансові та часові витрати.

На сьогоднішній день акцент перенесено з інформаційної площини в площину організаційну. Парадигма електронного уряду включає дві основні мети: підвищення ефективності державного управління шляхом інтеграції основних його ланок і процесів в єдину систему і підвищення якості державних послуг. Поставлено завдання перетворити ієрархічні та бюрократичні структури в горизонтально інтегровані системи з метою полегшити споживачеві пошук потрібних послуг, підвищити рівень прозорості та підзвітності і головне – знизити інституційні бар'єри, які перешкоджають участі громадян у процесі прийняття рішень. Якщо в 2002 р. електронний уряд розглядався як постачальник інформації, то на сьогоднішній день він перетворився на посередника, який не просто надає інформацію, але і робить це у формі, адаптованій до запитів і потреб громадян, у т.ч. соціально незахищених верств населення.

В основі e-Government лежить "клієнт-орієнтованість" публічних інститутів, сприйняття громадян як споживачів адміністративних та публічних послуг. Стратегічною метою e-Governance є підтримка і спрощення управлінського процесу для всіх акторів: уряду, громадян та бізнес-структур за допомогою інформаційних та комунікаційних технологій. E-Governance відкриває для громадськості широкі перспективи щодо участі у політичному житті суспільства, створює нові можливості для багатосторонньої взаємодії уряду, громадян та неурядових громадських інститутів на підставі широко використання ІКТ.

Річард Хікс виокремлює три основні сфери (англ. domains) застосування e-Governance:

- вдосконалення внутрішньої урядової діяльності (e-administration);
- покращення взаємозв'язків між урядом і громадянами у процесі надання соціальних послуг (e-citizens and e-services);
- відбудова інституціональних інтеракцій всередині та навколо громадянського суспільства (e-society) [7, с. 4, 8, 11].

Складові концепції e-Governance в системі їх внутрішніх та зовнішніх зв'язків наочно зображено на рисунку.

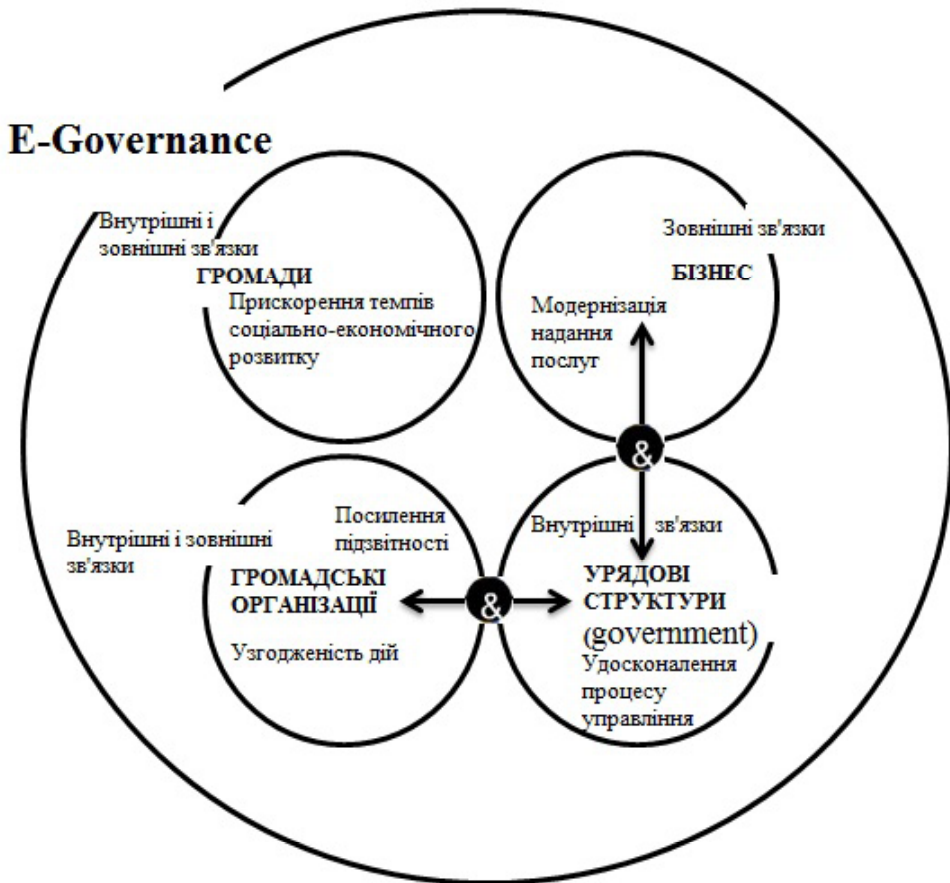


Рисунок. Складові концепції e-Governance

Модернізація кожної з вищенаведених складових пов'язана з появою нових каналів суспільного зв'язку, що стають доступними завдяки ІКТ, і створюють платформу для залучення нових акторів у процес управління. У табл. 1 наведено основні характеристики процесу державного управління із використанням ресурсів e-Governance.

Сьогодні можливості e-Government і e-Governance широко використовуються урядами розвинених країн для покращення публічних послуг і зростання ефективності публічного сектора взагалі [5, с. 1].

Основні характеристики процесу державного управління
із використанням ресурсів e-Governance

Складові електронного врядування (e-Governance)	Основні характеристики
Електронне адміністрування (e-administration)	<p>Підвищення ефективності процесу управління за рахунок зменшення фінансових витрат та витрат часу</p> <p>Підвищення прозорості у процесі здійснення владних повноважень</p> <p>Полегшення здійснення моніторингу та контролю виконання управлінських рішень для самих виконавців та для установ, у підпорядкуванні яких вони знаходяться</p> <p>Сприяння децентралізації влади. При передачі повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії важливо створити умови для їхнього ефективного здійснення. Використання ІКТ дає можливість органам влади бути у безпосередній близькості до споживачів послуг і одночасно користуватися тими ж ресурсами, що і центральні органи влади</p>
Електронна взаємодія з громадянами (e-citizens and e-services)	<p>Доступ громадян до інформації про діяльність органів влади, що сприяє підвищенню відповідальності службовців щодо виконання своїх обов'язків</p> <p>Оперативне реагування на потреби громади та врахування думки громадян при прийнятті управлінських рішень за рахунок створення нових потоків інформації від громадян до органів влади</p> <p>Поліпшення процесу надання публічних послуг за такими параметрами, як якість, зручність і вартість. При цьому використовується весь потенціал ІКТ для доставки інформаційних компонентів державних послуг громадянам в цифровій формі</p>
Інформаційне суспільство (e-society)	<p>Поліпшення співпраці з бізнес-структурами, які не лише отримують якісніші послуги, а й мають нові можливості за рахунок різних видів державно-приватного партнерства (наприклад, на основі аутсорсингу)</p> <p>Розвиток громад: підвищення соціально-економічного потенціалу і капіталу місцевих спільнот</p>
	<p>При цьому використовується весь потенціал ІКТ для зміцнення поточних інформаційних зв'язків і створення нових інформаційних зв'язків всередині спільнот і між спільнотами та іншими установами. Сенс полягає в підвищенні потенціалу багатства створення і якості життя членів спільноти</p> <p>Посилення партнерства між урядом, неурядовими організаціями та інститутами громадянського суспільства. При цьому використовується весь потенціал ІКТ для зміцнення поточних інформаційних зв'язків і створення нових інформаційних зв'язків між установами, що сприяє створенню сильного економічного, соціального та політичного "каркасу" в суспільстві</p>

Як показано на рисунку, e-Governance є більш загальним поняттям, ніж e-Government. Разом з тим, на нашу думку, є доцільним вказати й на інші відмінності двох концепцій (табл. 2).

Порівняльна характеристика концепцій e-Government та e-Governance

Характеристика	e-Government	e-Governance
Тип організації	Ієрархічна	Мережева
Ключові актори	Призначені посадовці	“Policy entrepreneurs” (громадські активісти, які представляють власні ідеї, відстоюють їх та втілюють в життя)
Позиція особистості	Громадянин і споживач	Споживач

Джерело: [3, с. 17].

Особливу увагу сучасні дослідники звертають на роль особистості у процесі реалізації вищевказаних концепцій: e-Government трактує особистість як відносно пасивного громадянина, який раціонально виконує свої обов'язки (найбільш показовий приклад – електронне голосування). Навпаки, e-Governance розглядає особистість як активного актора місцевої демократії, який є джерелом нових ідей та ініціатив [3, с. 17].

Дані табл. 2 вказують не лише на існуючі відмінності між e-Government та e-Governance, а й надають змогу провести певні паралелі з New Public Management. Всі три концепції сприймають громадян як споживачів послуг, а наявність мережевої організації та ключової участі бізнес-структур у процесі управління дає підставу вважати, що e-Governance є не просто сучасною “оцифрованою” концепцією NPM, а її динамічним відтворенням у модерну епоху.

Висновки. Як свідчить світовий досвід, на сьогоднішній день трендами модернізації системи державного управління є: орієнтованість на задоволення потреб споживача публічних послуг, відкритість, партнерство, передача повноважень на нижні рівні управлінської ієрархії (різновид децентралізації влади). Державно-управлінська концепція e-Governance не просто заступила у XXI столітті місце своїх шановних попередників, але, спираючись на їх досвід, запропонувала нові відповіді на виклики сучасності. Децентралізація влади, перший логічний крок до якої було зроблено за допомогою NPM, що раціоналізувала відносини центру та регіонів, визначила економічне підґрунтя їх відносної самостійності, набула реального змісту через застосування принципів Good Governance й відтепер, враховуючи можливості електронного врядування та широкого зворотного зв'язку між органами публічної влади та організованою громадськістю, перетворюється, нарешті, в практичну програму модернізації всієї системи державного управління в Україні.

Список використаних джерел

1. Серенко А. О. Від електронного уряду до електронного урядування: трансформація ІКТ як інструмент розвитку електронної демократії. *Теорія та практика державного управління*. 2013. Вип. 1 (40). С. 99–106.
2. Benchmarking E-government: A Global Perspective. Assessing the Progress of the UN Member States; United Nations Department of Economic and Social Affairs. 2002. vi, 74 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf>.
3. Bernhard I. E-government and E-governance – Swedish Case Studies with Focus on the Local Level. *Licentiate thesis*; Royal Institute of Technology. Stockholm, 2013. 32 p. URL: <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:663249/FULLTEXT01.pdf>.
4. Dunleavy P., Margetts H., Bastow S., Tinkler J. New Public Management Is Dead-Long Live Digital-Era Governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2006. Vol. 16. No 3. P. 467–494. URL: https://www.researchgate.net/profile/Patrick_Dunleavy/

publication/228301216_New_Public_Management_Is_Dead_Long_Live_DigitalEra_Governance/links/0fcfd512e289348dcf000000.pdf.

5. EU eGovernment Action Plan 2016-2020 Accelerating the digital transformation of government; European Commission. Brussels, 19.04.2016. 11 p. URL: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/communication-eu-egovernment-action-plan-2016-2020-accelerating-digital-transformation>.

6. Graham J., Amos B., Plumptre T. Principles for Good Governance in the 21st Century. *Policy Brief*, Institute On Governance, Ottawa, Canada. August 2003. No 15.ii, 6 p. URL: <http://iog.ca/publications/iog-policy-brief-no-15-principles-for-good-governance-in-the-21st-century>.

7. Heeks R. Understanding e-Governance for Development. *i-Government Paper. Working Paper Series* (Institute for Development Policy and Management, University of Manchester). 2001. No. 11. 25 p. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/NISPAcee/UNPAN015484.pdf>.

8. Heeks R., Bhatnagar S. Understanding success and failure in Information age reform. *Reinventing Government in the Information Age: International practice in IT-enabled public sector reform*. Ed. by R. Heeks. London and New York: Routledge, 1999. P. 49–74. URL: <http://www.iimahd.ernet.in/~subhash/pdfs/ReinventingGovIn InfoAge.pdf>.

9. Noordhoek P., Saner R. Beyond New Public Management: Answering the Claims of Both Politics and Society. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, 2-5. November 2004. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/Other/UNPAN021304.pdf>.

10. Jouke de Vries. Is New Public Management Really Dead? *OECD Journal on Budgeting*. 2010. Vol. 1. URL: <https://www.oecd.org/gov/budgeting/48168865.pdf>.

11. Dunleavy Patrick and Margetts Helen. The second wave of digital era governance. *American Political Science Association Conference*, 4 September 2010, Washington DC, USA. (Unpublished). URL: [http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_\(LSERO\).pdf](http://eprints.lse.ac.uk/27684/1/The_second_wave_of_digital_era_governance_(LSERO).pdf).

Надійшла до редакції 30.03.2017 р.