

Олексій ОНУФРІЄНКО

Запорізький національний технічний університет

ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ: ЛОГІКА ЕВОЛЮЦІЇ КОНЦЕПЦІЇ В КОНТЕКСТІ УНІВЕРСАЛЬНОГО ТРЕНДУ НА КОНВЕРГЕНЦІЮ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА ТА ДЕРЖАВИ (ДОСВІД США)

Характеризується сучасний стан та основні тенденції модернізації публічного управління і публічної служби США за допомогою впровадження е-урядування. Узагальнюються наявні тематичні дослідження, присвячені різним аспектам реалізації е-урядування у США на її ранніх етапах. На основі здобутих результатів описується залежність специфіки е-урядування у США від національних традицій державотворення та сучасних універсальних соціокультурних трендів на зближення держави і громадянського суспільства, її зумовленість концептуальним фундаментом, інституціональним онтогенезом та політико-правовою філософією США. Доводиться, що в США зберігатиметься тенденція до конвергенції публічної служби із громадянським суспільством як один з основних трендів еволюції публічного управління. Подальше зближення із громадянським суспільством відбуватиметься передусім за рахунок реалізації концепції е-урядування.

Ключові слова: реформування публічної служби, громадянське суспільство, конвергенція громадянського суспільства і держави, е-уряд, е-урядування.

Дослідження іманентної логіки виникнення та еволюції концепції електронного врядування (е-урядування) та її інструментарію в «родових» суспільствах, у державах, які починали цей досвід у цій сфері (і передусім у США), зі з'ясуванням цілепокладальних, інституційних, інструментальних, правових та політичних аспектів цих процесів є цілком на часі, оскільки дозволить у перспективі з'ясувати та описати додаткові фактори, що знижують ефективність модернізаційних спроб у сфері впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічне управління за вітчизняних умов трансформованого суспільства, та усунути чи принаймні знизити їх негативний вплив.

Усвідомлення цього зумовлює формулювання комплексної мети пропонованої статті, а саме: проаналізувати початковий етап становлення концепції електронного врядування у контексті специфічного державно-правового розвитку США та простежити в такий спосіб залежність специфіки застосування сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для виконання функцій публічного управління від національних традицій державотворення та сучасних універсальних соціокультурних трендів на зближення держави та громадянського суспільства, передусім від ідейно-концептуального фундаменту, інституціонального онтогенезу та політико-правової філософії США.

Необхідні поняттєво-методологічні засади тематичного напрямку наукових досліджень у суспільствознавстві закладено фундаторами концепцій постіндустріального та власне інформаційного суспільства (Д. Белл, Ф. Махлуп, Т. Умесао, Й. Масуда та ін.). Системне бачення проблематики реформування публічного управління та публічної служби, у тому числі державної служби України, зокрема в аспекті реалізації концепції електронного врядування, подається в комплексних працях як вітчизняних науковців (Ю. Ковбасюк, С. Серьогін та ін.), так і зарубіжних фахівців (О. Барабашев, Д. Боссарт, О. Ноздрачев, О. Оболонський та ін.).

Спеціальні дослідження проблематики упровадження інформаційно-комунікаційних технологій на рівні публічного управління, у тому числі узагальнення зарубіжного досвіду упровадження електронного врядування,

здійснено під керівництвом відомого вітчизняного науковця С. А. Чукут [4; 5]. Системне дослідження інформаційних технологій як інновацій у державному управлінні запропоновано колективом науковців Інституту держави і права РАН. На рівні вітчизняних джерел науково-дидактичного рівня слід зазначити насамперед опорний конспект лекцій «Електронне врядування» [1]. Серед усього строкатого багатоманіття сучасної англійськомовної наукової літератури маємо згадати наукові праці Дж. Сейферта та Дж. Фаунтін, яка є автором цілої низки фундаментальних досліджень становлення е-врядування у США та інших державах, у тому числі й інституціональних аспектів е-врядування [14; 15]. Досвід реалізації е-уряду та е-врядування в різних державах ЄС, звичайно у компаративному сенсі, вивчають, зокрема швейцарські спеціалісти П. Россель та М. Фінгер [17], фахівці Об'єднаного дослідницького центру Єврокомісії Ж.-К. Бургельман, Р. ван Бавель та ін. [13].

Проблематика упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні утворює один із магістральних напрямів сучасної науки публічного адміністрування. Українська наука публічного управління (як і вітчизняне суспільствознавство в цілому) не стоїть осторонь окреслених процесів. Останніми роками спостерігається формування нової масивної хвилі наукового інтересу до тематичної проблематики, причому на рівні як вітчизняної наукової періодики, так і монографічних праць, дисертаційних робіт, науково-дидактичних видань. Предметом наукового пошуку стає весь комплекс проблематики, пов'язаний із концептуальною розробкою та практичною реалізацією інструментарію електронного врядування. У фокусі тематичних досліджень незмінно перебуває історія розвитку електронного врядування в розвинених зарубіжних країнах загалом та в США зокрема; відчувається тягіння до компаративних досліджень, особливо з урахуванням східноєвропейського регіонального наукового доробку. Водночас в Україні проблема реалізації концепції електронного врядування нерідко сприймається політичними елітами і значною частиною суспільства в цілому як другорядна чи периферійна, значно поступаючись (як на рівні громадських обговорень, так і на рівні публічної риторики можновладців та тематичних наукових досліджень) проблематиці корупційних явищ у сфері державного управління, питанням формування особистісних якостей державних службовців, структурним та інституційним реформам, проблематиці децентралізації та бюджетної політики тощо. Наведене особливим чином актуалізує дослідження моделей електронного врядування та специфіки їх реалізації в різних країнах світу, узятій у порівняльному аспекті.

Категорія «взаємодія», що застосовується на позначення зв'язку між державою (публічним управлінням), приватним сектором (бізнесом) та громадянським суспільством, є одним із ключових загальнонаукових понять, що вживається як компонент дефініцій електронного врядування та в похідних чи споріднених термінологічних номінаціях, які формують категоріальний апарат електронного врядування: е-взаємодія, е-врядування, електронний уряд, електронні послуги, електронна демократія та електронна держава тощо. Поняття «електронна взаємодія» може вживатися і як стрижнева категорія, за допомогою якої розгортається весь спектр понять сучасного електронного врядування, що, зокрема, підтверджується змістом наукових, політичних та правових джерел, які оформлювали становлення електронного врядування в США. Ця тенденція спостерігається на всіх рівнях презентації наукових досліджень та законодавчих джерел незалежно від домінування того чи іншого аспекту в авторському розумінні відповідного соціального феномену: технократичного, юридичного, управлінського тощо. Так, на рівні вітчизняної наукової періодики проблематика розвитку електронного врядування в Україні пов'язується з необхідністю реалізації

інноваційного механізму взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства, розуміється як важіль масштабних перетворень у суспільстві, особливо у сфері децентралізації влади та її взаємодії з бізнесом [7, с. 26]. На рівні монографічних досліджень сутність електронного врядування в цілому розкривається за допомогою зведення його до технологій, що забезпечують інформаційну взаємодію органів влади, бізнесу й інститутів громадянського суспільства [8], або інтерпретується як система взаємодії органів державної влади з населенням, що побудована на широкому застосуванні інформаційних технологій з метою підвищення доступності та якості державних послуг, зменшення строків їх надання, зниження адміністративного навантаження на громадян [2] чи означає системне використання інформаційних і комунікаційних технологій для підвищення ефективності, економічності і прозорості уряду та можливості громадського контролю за ним [3]. На рівні системних науково-дидактичних джерел сутність електронного врядування зводиться до взаємодії різних суб'єктів (громадян, бізнесових структур та урядових установ) на місцевому, регіональному та глобальному рівнях, результатом якої має бути вдосконалення взаємодії всього суспільства в процесах ухвалення державних рішень, державного регулювання і надання загальнозначущих урядових послуг [1, с. 22; 12, с. 28].

Власне, питання про сутність концепції електронного врядування як моделі публічного управління нової якості, що забезпечує плідну взаємодію держави, громадянського суспільства та бізнесових структур, не тільки ставиться як таке в сучасній науковій літературі, але є тим універсальним концептуальним фундаментом, який визначає магістральні вектори найактуальніших досліджень та впливає на позицію законодавця у правотворчій діяльності. Утім, упевнені, що таке розуміння, яке більшості дослідників здається чи не очевидним, насправді пов'язане з необхідністю виявлення складного соціокультурного, техніко-інформаційного, адміністративного та юридичного контексту електронного врядування як істотного модифікатора традиційного публічного адміністрування в зарубіжних країнах, його витоків та передумов, які далеко не завжди потрапляють до поля зору вітчизняних і зарубіжних дослідників, особливо у всій власній широті спектра та багатоаспектності. Відповідь на запитання: «Чому е-врядування – саме засіб забезпечення та поглиблення взаємодії держави, приватного сектору та інститутів громадянського суспільства?» не є настільки очевидною, наскільки може видаватися в результаті узагальнення змісту тематичних наукових досліджень та законодавчих джерел та наскільки це впливає із самої сутності інформаційно-комунікаційних інструментів, інтернет-технологій та конкретних програмних засобів, скажімо, системи е-голосування. Таке інструментальне розуміння інформаційно-комунікаційної розбудови традиційного публічного управління не є лише логічним наслідком формування інформаційного суспільства чи прогнозованим результатом чергової науково-технічної революції. Додаткові фундаментальні причини необхідно шукати в досвіді успішного впровадження е-врядування в зарубіжних країнах, у глибинних факторах виникнення і реалізації е-врядування та його окремих рішень і механізмів. І в цьому контексті підвищена увага до тематичного законодавства (статутного права), прецедентних джерел, підзаконних актів, правозастосовчої та правоінтерпретаційної практики США не буде невинною або упередженою. Дійсно, саме в цьому випадку мова йде про вивчення історично першого та першопрохідницького досвіду успішної послідовної реалізації моделі застосування інформаційно-комунікаційних технологій у публічному управлінні у країні територіально розлогії, з великою кількістю населення та суттєвими місцевими соціокультурними і навіть правовими особливостями на рівні штатів (доречно згадати штат Луїзіана з його анклавною правовою системою). До того ж досвід є оригінальним, а не рецепційним, поетапним, а тому зручнішим для

власної реалізації та більш відкритим для зовнішнього дослідження, визначеним та своєрідно «проілюстрованим» логічно організованою системою нормативно-правових актів, що співвідносяться як із суспільними запитами, так і з діяльною реакцією на них з боку держави.

Історія становлення електронного врядування у США продовжує привертати увагу як українських, так і інших пострадянських дослідників. Зазначаються, зокрема, модельні відмінності між європейським та північноамериканським підходами до реалізації е-врядування та похідних концептів [7, с. 29] (більш того, специфіка національних підходів до е-врядування дозволяє групувати їх до, як мінімум, трьох основних напрямів – континентально-європейського, англо-американського, азіатського із відповідними підгрупами тощо). Проте завдання здійснення комплексного багатоаспектного дослідження ще не є розв'язаним.

Досвід США у сфері впровадження електронного врядування розглянуто на рівні розділу колективної монографії «Зарубіжний досвід упровадження електронного врядування». Зокрема, викладено основні аспекти нормативно-правового регулювання електронного врядування в цій країні [4, с. 133 – 134], розглянуто еволюцію американської моделі електронного врядування впродовж 2000-х рр. [4, с. 135 – 136] тощо. Один із найбільш обґрунтованих підходів, який пропонує системний аналіз досвіду впровадження е-врядування у США, подано у збірці наукових праць «Інформаційні технології: інновації в державному управлінні». Власне проблема розвитку електронного врядування як така ставиться авторами монографії вельми симптоматично, цілком співвідносячись із парадигмами переважної більшості тематичних досліджень та законодавчих ініціатив у країнах постсоціалістичного простору зокрема та в трансформованих суспільствах у цілому, а саме – «модернізація державного управління на основі активного використання потенціалу інформаційних технологій» [6, с. 6] (тут і далі переклад автора. – *О. О.*).

Основний масив нормативно-правових актів, що регулюють упровадження концепції електронного врядування у США, які аналізуються чи принаймні згадуються в пострадянських та вітчизняних джерелах (останніх років), звичайно зводиться до такого переліку: закон «Про безпаперовий документообіг та свободу інформації» 1995 р., закон Клінджера-Коена «Про реформу використання інформаційних технологій» 1996 р., закон «Про електронно-цифровий підпис» 2000 р., стратегія розвитку електронного уряду 2002 р., меморандум президента США 2009 р. [9; 11].

Водночас предметом аналізу стають як суто правові, так і політичні джерела програмного характеру, зокрема перший документ, що оперував поняттям «електронного уряду», – доповідь віце-президента США А. Гора «Від бюрократизму до результатів: створюючи уряд, що працює краще, а коштує менше» [20], підготовлена за результатами вивчення ефективності публічного управління. Н. Храмцовська справедливо підкреслює, що «основний вектор програми А. Гора був спрямований на упровадження технологій електронної торгівлі (електронних платежів) та на заохочення бізнесу за рахунок надання можливості використання державної інформації» [6, с. 143].

На нашу думку, такому стислому аналізу і саме його предмету – доповіді А. Гора бракує врахування повного контексту, що безпосередньо вплинув як на його створення, так і на здійснення відповідних адміністративних реформ на його основі, причому як концептуально-доктринальних парадигм науки публічного адміністрування, актуальних на той час, так і власне мотивації адміністрації президента Б. Клінтона. Остання очікувано розкривається в преамбулі документа: проголошується не що інше, як «новий контракт із службою підтримки клієнтів» в особі народу Америки, «нові гарантії ефективного, чуйного

(відзивного) уряду» [20, с. 7], що має бути забезпеченою подвійною місією адміністрації: «працювати краще та коштувати менше» [20, с. 7], посиляючись при цьому на проблему бюджетного дефіциту та втрату довіри до уряду через сумніви у раціональному використанні податкових коштів. І якщо останнє слід розуміти в тому числі і як відому риторичку демократів, що (особливо в другій половині ХХ ст.) традиційно зміщують фокус державної політики на внутрішні проблеми і перш за все економічні (республіканці, навпаки, традиційно тяжіють до активної і навіть агресивної зовнішньої політики, у тому числі безпосереднього військового втручання, що результує у відповідні дисбаланси в бюджеті), то «новий контракт» між державою та суспільством – це категорія в поняттєво-термінологічному сенсі на той момент вельми новаційна, принаймні заявлена на найвищому державному рівні в програмному політичному документі.

По-перше, це проголошення оновлення суспільного договору, що і для влади, і для суспільства існує, виконує свої основні функції і сягає змісту чинної конституції США як нормативно-правового акта фундаментального державотворчого значення. Це визнання формування нової ітерації моделі відносин між державою та громадянами, яка досягається інструментарієм надання електронних послуг та опосередковано пов'язана із загальною інформатизацією суспільства і бізнесових структур й усвідомленням політичними елітами необхідності модернізації.

По-друге, власне термін «контракт», хоч і повністю відповідає термінологічним рядам, вживаним у класичних роботах стосовно суспільного договору авторства Ж.-Ж. Руссо («*Du contrat social; ou, Principes du droit politique*» (1762 р.)), Дж. Локка чи Т. Гоббса, добре вписується в термінологічні ряди концепції «нове публічне управління» та у зміст реформ адміністративного сектору Сполученого Королівства у 80-ті та 90-ті рр. ХХ ст. Останні відбувалися під гаслами приватизації державного сектору, запозичення управлінського інструментарію та копіювання методів оцінювання ефективності діяльності інститутів публічної влади з підприємницької практики, та, нарешті, маркетинга самих відносин органів публічного управління і громадянського суспільства. Термінологія доповіді А. Гора, вживана в назвах окремих глав документа: «Глава 2. Стаavimo клієнтів на перше місце» [20, с.43 – 68]. Важливі окремі кроки програми в цих межах – «створення конкуренції сервісних організацій», «утворення ринкової динаміки» та «використання ринкових механізмів для розв'язання проблем» [20, с. 60, 62] тощо.

Дійсно, концептуальна основа цього програмного документа, з точки зору публічного адміністрування, являє собою системний досвід реалізації північноамериканського варіанта британського «нового публічного управління» із гаслом «формування уряду нового типу» (*reinventing government*), яке, до речі, узятє із тексту саме цієї доповіді. Інші ініціативи уряду Б. Клінтона також узгоджувалися з обраним напрямом змін, зокрема утворення так званих команд з реформування (*reinvention teams*), що мали очолити трансформації у власних департаментах та «лабораторіях реформування» задля здійснення експериментів з новими способами ведення справ [20, с. 7]. Вельми індикативним є контекст посилань на аналізовану доповідь А. Гора в сучасних англійських наукових джерелах, де вона розглядається як один із фундаментальних стратегічних документів «нового публічного управління» як загального тренду на дебюрократизацію та приватизацію публічного управління в англосаксонських країнах наприкінці ХХ ст.

Відмінності концепції «Створення уряду нового типу», у тому числі і в аспекті інформатизації, як оригінального північноамериканського варіанта нового публічного управління – це питання для окремих досліджень. Проте водночас важко не помітити, що на фоні суто економіко-торговельної термінології (до речі,

вона цілком співвідноситься із традиційною американською меркантилізацією суспільних відносин), що вживається на позначення головних напрямів оновлення публічного управління в США незважаючи на величезну увагу до проблематики зниження витрат на державний апарат, незмінно присутня як абстрактна модель чинного суспільного договору у сенсі взаємодії держави та громадянського суспільства задля загального благоденства, так і конкретна модель відкритої публічної служби. І мова йде не тільки і не стільки про консультації із представниками широких верств громадськості та публічними службовцями, проведені авторами програми реформ (до речі, така риторика та відповідні їй заходи стали звичайною практикою не тільки у розвинених країнах, але й у суспільствах, що перебувають у трансформаційній фазі; це є дійсним і для сучасної України). А. Гор наголошував, що «від самого початку я хотів почути якомога більше американців. Я говорив із федеральними службовцями в кожній великій агенції та у федеральних центрах в усій країні, шукаючи їх ідеї, їх внесок та їх натхнення» [20, с. 7], «ми намагалися дізнатись про погляди сотень різноманітних організацій... Ми прислухалися до бізнес-лідерів, що використовували практики інноваційного управління для того, щоб поліпшити справи їх компаній» [20, с. 8].

Окрім широких громадських обговорень на порядку денному того часу – удосконалення методів роботи уряду як перманентне завдання, що не залежить від волі конкретної політичної партії при владі [20, с. 10]. Головна проблема, що має бути розв'язана реформами цього етапу, – факт анахронізму «бюрократії індустріальної ери в інформаційну епоху» [20, с. 13], усунення суперечностей у взаємодії суспільства інформаційної епохи та уряду епохи індустріальної. Серед основних завдань – підтримання швидкого розроблення національної системи електронного надання державної допомоги [20, с. 121], розширення використання інструментарію електронного уряду федеральними агенціями [20, с. 121 – 122] тощо. Запорука успіху відповідних ініціатив бачилася в тісній співпраці уряду та «активних громадян, що бажають працювати довго та тяжко для вдосконалення влади» [21, с. 131] із визнанням факту, що інформатизація публічного урядування як активний процес, який розгортається в часі і просторі, ініціюється та підживлюється «не політичною ідеологією, а абсолютною необхідністю» [21, с. 16].

Вищенаведене дозволяє обґрунтовано стверджувати, що «відривання» таких комплексних програмних документів з глибокого соціокультурного, адміністративного та політичного контекстів від їх широкої доктринально-концептуальної та емпіричної основи, нарешті, від їх іманентної еволюційної вмотивованості суспільними процесами не дозволяє ані зрозуміти логіку їх появи та подальшого розвитку як інструменту державотворення та оновлення публічного управління, ані з'ясувати справжнє значення започаткованих ними е-інновацій. Серед причин такого підходу, продемонстрованого в досліджуваних нами джерелах, – і відома галузева обмеженість засобів, що не відповідає складності проблематики, яка розгортається перед сучасним суспільствознавством, і дещо схоластичний юридичний формалізм як породження позитивізму, властивий пострадянській науці, і певною мірою – континентально-європейській юриспруденції.

Реалізуються програмні документи згідно з двома нормативно-правовими актами (статутним правом права) найважливішого значення – закону Клінджера-Коена 1996 р. і закону «Про припинення використання паперових носіїв у роботі уряду» 1998 р. Власне закон Клінджера-Коена – це усталена збірна назва для двох федеральних законів США: закону «Про реформування управління інформаційними технологіями» 1996 р. (Information Technology Management Reform Act of 1996 (ITMRA)) та закону «Про реформування федеральних

закупівель» (The Federal Acquisition Reform Act of 1996), які були підписані та введені в дію законом «Про асигнування на національну оборону на фінансовий рік 1996 р.» (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996) [16]. Закон Клінджера-Коена разом із подальшими підзаконними актами виконував функцію стандартизації управління інформаційними ресурсами на рівні виконавчих агенцій, зобов'язавши останні: сфокусувати власне стратегічне планування у сфері інформаційних ресурсів, упровадити процес контролю інформаційно-технологічних інвестицій, вписавши їх у процеси утворення та виконання бюджету, та переосмислити власні традиційні бюрократичні механізми ще до початку інвестування в інформаційні проекти.

Цей закон мав велике значення для подальшого розвитку моделі електронного врядування (уряду), надавши низку тематичних дефініцій (у секції 5002 Розділу Е). Зокрема, інформаційні технології в діяльності виконавчих агенцій держави визначаються як будь-яке обладнання, взаємопов'язані системи, підсистеми обладнання, які використовуються для автоматичного придбання, зберігання, маніпуляції, управління, переміщення, контролю, демонстрації, перемикання, обміну, трансляції або отримання даних чи інформації виконавчою агенцією [16, с. 496]. Стосовно визначень термінів «інформаційні ресурси», «управління інформаційними ресурсами» та «інформаційна система» в законі використано відсылку на норму до відповідних понять, поданих у розділі 44 «Друк, поліграфія та документообіг» кодексу США (зведеної кодифікації федерального законодавства США).

Навіть такий вкрай стислий аналіз та вибіркоче цитування найважливіших положень свідчать про дієві ініціативи законодавця щодо стандартизації практики використання інформаційних технологій державними агенціями. Але лише з урахуванням додаткового меморандуму АБУ (ОМВ) М-97-02 1996 р. до закону Клінджера-Коена, який зазвичай не потрапляє до поля зору вітчизняних авторів (й авторів цитованої монографії Російської академії наук), як і інші важливі підзаконні акти (меморандуми, циркуляри тощо), проблематику стандартизації цього напрямку діяльності урядових агенцій розв'язано системно, принаймні в аспекті фінансування. Вірогідно, саме фактом відсутності аналізу цього правового джерела пояснюється виокремлення Н. Храмцовською такої ознаки правового регулювання інформаційної сфери у США, як слабкість стандартизації (і цей висновок викликає ще більше сумнівів, якщо враховувати зміст інших підзаконних актів меморандуму АБУ у сфері регулювання інформаційних технологій у діяльності агенцій).

Меморандум АБУ М-97-02 «Фінансування інвестицій в інформаційні технології» (відомий також як «правила Рейнса») був прийнятий відповідно до нових завдань АБУ, сформульованих законом «Про реформування управління інформаційними технологіями» 1996 р., а саме: встановити чіткі та стислі інструкції стосовно інвестицій в основні інформаційні системи та забезпечити належне виконання цих інструкцій бюджетними процедурами. При цьому основні інформаційні системи (major information systems) розуміють у тексті меморандуму як «системи, що вимагають особливої управлінської уваги внаслідок їх важливості для місії агенції; чи то високої вартості її розроблення, функціонування або технічного обслуговування; чи то її значної ролі в управлінні програмами, фінансами, власністю або іншими ресурсами агенцій» [19, с. 2].

Уводячи цей підзаконний акт у науковий обіг, підкреслимо декілька моментів, що заслуговують на особливу увагу з огляду на роль цього додаткового меморандуму в розбудові електронного врядування у США. Доречно зазначити, що проблематику е-уряду (е-врядування) цим підзаконним актом одразу ж винесено безпосередньо на рівень практики публічного адміністрування

державних агенцій, одночасно продовжуючи традиції відкритої публічної служби та розвиваючи їх у сучасну цифрову епоху.

Незважаючи на те що основна мета «правил Рейнса» як підзаконного акта, виданого адміністративно-бюджетним управлінням, – це інструкції стосовно узгодження інвестиційної політики агенцій у сфері інформаційних технологій із бюджетною політикою держави (значною мірою саме стандартизація практики інвестування в інформаційні технології), зміст меморандуму охоплює й більш глобальні питання. Так, уже перше розпорядження АБУ державним агенціям містить посилання на концептуальну телеологічну характеристику, якій мають відповідати реформи з розгортання інструментарію електронного врядування, а саме основним функціям федерального уряду, а опосередковано, враховуючи відому термінологічну специфіку мови оригіналу документа, – і функціям держави загалом. Тим самим інформатизація публічного управління вже на цьому, початковому етапі, розуміється не як косметичний фасадний проект, що має продемонструвати здатність органів держави до модернізації відповідно до реалій становлення інформаційного суспільства, але як дієвий важіль підвищення ефективності виконання основних функцій держави.

У контексті запропонованої нами концепції універсального зближення громадянського суспільства, бізнесу та держави як нового етапу державотворення у більшості сучасних розвинених країн, що перш за все виявляється в організації публічної служби та подальшого переосмислення публічного управління [10], Меморандум АБУ М-97-02 «Фінансування інвестицій в інформаційні технології» – це підзаконний акт, спрямований на нормативно-правове забезпечення подальшого інструментального та інституціонального зближення органів публічного управління та суспільства. Інструментальне зближення досягається послідовним запозиченням найактуальніших бізнес-технологій та менеджерських прийомів для дебюрократизації та підвищення ефективності адміністративних процедур. Інституціональне зближення забезпечується загальним зменшенням протяжності адміністративних логістичних шляхів між державними агенціями, бізнесовими структурами та членами соціуму як клієнтами – споживачами державних послуг (які не є тотожними громадянам, що підкреслено в тексті цитованої програми А. Гора) внаслідок маркетингації відносин у цій системі.

Таким чином, концептуальні ідеї впровадження е-врядування у США, сформульовані в політичних програмах та закріплені на рівні статутного права (закон Клінджера-Коена тощо), набули подальшого розвитку на рівні підзаконних актів, зберігаючи власну сутність навіть у таких, здавалося б, меркантильних за характером документах, як додаткові меморандуми адміністративно-бюджетного управління, що свідчить про системне розуміння цього напрямку реформування на всіх рівнях публічного управління та про послідовну невідворотність реалізації стратегічних програм.

В аналізованих наукових джерелах аналіз внеску адміністрації президента США Б. Клінтона завершується зверненням до двох президентських меморандумів від 17 грудня 1999 р., адресованих головам виконавчих департаментів та агенцій США: «Про електронний уряд» (Memorandum on Electronic Government) [21] та «Про використання інформаційної технології для вдосконалення нашого суспільства» (Memorandum on the Use of Information Technology To Improve Our Society) [22].

Увагу дослідників звичайно привертає [6, с. 145 – 146] факт вживання ключового терміна «електронний уряд» на рівні нормативно-правового джерела, хоча його розуміння президентською адміністрацією надавалося в тексті меморандуму «Про електронний уряд» опосередковано, за допомогою апелювання до вимог громадськості, адресованих федеральним департаментам

та агенціям, а саме наявності онлайн-взаємодії з урядом звичайними інтернет-засобами та спрощених, стандартизованих шляхів доступу до урядової інформації та сервісів з одночасним підтриманням упевненості громадськості в тому, що онлайн-комунікації з урядовими структурами є безпечними та не загрожують таємниці особистого життя громадян [21, с. 1]. Отже, електронний уряд у цьому сенсі – це уряд, який засобами інформаційно-комунікаційних технологій ефективно забезпечує перелічені вимоги; текст меморандуму для керівників агенцій зводиться до інструкцій із переліком заходів, необхідних для зрушень у цьому напрямку.

Нарешті, президентський меморандум «Про використання інформаційної технології для вдосконалення нашого суспільства» містив також і концептуальне осмислення результатів становлення інформаційного суспільства, причому по суті адміністрацією президента відповідні суспільні зміни оцінювались як нова науково-технічна революція; у тексті меморандуму зокрема зазначається, що нові технології «формують наше суспільство так само, як паровий двигун та електрика визначили індустріальну епоху». Президент у тексті меморандуму стверджує, що підпорядкована йому адміністрація у власному підході до глобальної електронної торгівлі спирається там, де це можливо, на лідерство приватного сектору та прагне усунути законодавчі й адміністративні бар'єри, які сповільнюють розвиток торговельних відносин, одночасно захищаючи публічні інтереси [22, с. 2639]. І далі, там же, буквально: «Інтернет має потенціал стосовно вдосконалення громадянського суспільства так само, як і до стимулювання торгівлі». На нашу думку, це не що інше як принципово нова концептуальна формула, яка закріплює режим взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства на новому якісному рівні, що відповідає кращим досягненням інформаційного суспільства. Відповідно до цього бачення розгортається й подальший перелік приписів керівникам виконавчих департаментів (міністерств) та агенцій відповідно до напрямку їх діяльності.

А на рівні таких нормативно-правових джерел, як цитовані вище два взаємопов'язані президентські меморандуми 1999 р. проблематика поглиблення та подальшого розвитку взаємодії держави та громадянського суспільства за допомогою інформаційних технологій у широкому сенсі та засобами моделі електронного уряду зокрема уже повністю поглинає всі «приземлені» аспекти «нового публічного управління» на кшталт дебюрократизації, приватизації, маркетизації та жорсткої бюджетної політики. При цьому президент скеровує конкретні накази державним департаментом та агенціям, вказуючи на необхідність їх реалізації у взаємодії з інститутами громадянського суспільства чи/та бізнесовими структурами.

Якщо ж обмежуватися періодом президентства Б. Клінтона, слід зазначити, що система досліджуваних джерел буде неповною без федеральної рамкової загальноорганізаційної архітектури (*federal enterprise architecture framework*) [18] – базової модельної організаційної архітектури федерального уряду, яка пропонує узагальнений підхід до інтеграції стратегічного, технологічного та бізнес-планування і менеджменту як важливий аспект уявлення влади про подальший розвиток державної організаційної структури та підвищення ефективності органів публічного управління.

Узагальнення змісту еволюції правового регулювання електронного врядування у США та додаткова доктринальна інтерпретація нормативно-правових, політичних та концептуальних джерел у контексті особливостей правової системи США, північноамериканської адміністративної традиції та специфіки державотворення в цій країні, дозволяє обґрунтовано стверджувати, що початковий імпульс до активного впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у

практику публічного управління сформувався в лоні відкритої моделі публічного управління та публічної служби і не в останню чергу за допомогою реалізації концепції суспільного договору на рівні конституції США. Безумовно, цілісна система факторів реалізації та подальшої еволюції моделі е-врядування у США включає і власне становлення інформаційного суспільства як такого, і відповідний розвиток інформаційно-комунікаційних технологій, і концептуально-ідеологічний вплив нового публічного управління на фоні традиційної для США маркетизації суспільних відносин, і, нарешті, ефективна діяльність кількох послідовних президентських адміністрацій, починаючи з адміністрації президента Б. Клінтона (1993 – 2001 рр.). Але ефективно та послідовно сприйняття інновацій полегшено і значною мірою обумовлено саме традиціями відкритої публічної служби, що виходить із принципу плідної взаємодії держави, бізнесових структур та громадянського суспільства. Реалізація е-уряду як етапу становлення е-врядування у США може обґрунтовано вважатися способом осучаснення існуючого суспільного договору, документально закріпленого конституцією США, його новою ітерацією в умовах становлення інформаційного суспільства, причому саме на рівні щоденної практики публічного управління і переважно у формі плідної та зручної е-взаємодії громадян і державних агентств.

І якщо суспільний договір забезпечує переважно цільовий та ціннісний аспекти взаємодії держави та громадянського суспільства, то е-врядування як системне застосування інформаційних технологій у практиці публічного управління концентрується на інших аспектах взаємодії, а саме – інструментальному та інституційному, запозичуючи методи діяльності з приватного сектору, скорочуючи адміністративні логістичні шляхи між державою і громадянським суспільством та забезпечуючи їх дійсну двонаправленість за рахунок зворотного зв'язку.

Ефективно сприйняття, а тим більше послідовна рецепція результатів успішного реформування публічного управління з практики державотворення сучасних розвинених країн навряд чи можливі без урахування складної специфіки сучасного універсального соціокультурного тренду на зближення держави та громадянського суспільства. Необхідно усвідомлювати й ідейно-концептуальний фундамент, специфіку інституціонального онтогенезу та політико-правову філософію, які інспірують та оформлюють відповідні реформи. Інтерпретація е-врядування як своєрідної надбудови над уже існуючим суспільним договором, а не тільки як додаткового інформаційно-технологічного інструментарію, дозволить розставити точніші акценти під час реформування публічного управління в трансформовуваних суспільствах, у тому числі і в сучасній Україні, забезпечуючи логічний рух від простих до складніших форм налагодженої взаємодії держави, бізнесу та громадянського суспільства.

Список використаних джерел

1. Електронне урядування : опорний конспект лекцій / Дзюба С. В., Жиляєв І. Б., Полумієнко С. К. [та ін.] ; за ред. А. І. Семенченка. – Київ : [б. в.], 2012. – 266 с. – Режим доступу : <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/25b2e244-abac-4811-a0e5-4e420559b51d.pdf>.
2. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації: результати дослідження / за заг. ред. І. Г. Малюкової. – Київ : Поліграф-Плюс, 2007. – 254 с.
3. Жиляєв І. Б. Інформаційне право України: теорія і практика : монографія / І. Б. Жиляєв. – Київ : Парламент. вид-во, 2009. – 104 с.
4. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол. : Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник [та ін.] ; за заг. ред. С. А. Чукут. – Київ : [б. в.], 2008. – 200 с. – Режим доступу : <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Zarubizhnij-dosvid-uprovadzhennya-elektronного-uryaduvannya.pdf>.
5. Інституційні та організаційні засади впровадження електронного урядування: кращі

Theory and history of Public Administration

зарубіжні практики / авт. кол. : П. Радченко [та ін.] ; за заг. ред. С. А. Чукут, О. В. Загвойської. – Київ : [б. в.], 2011. – 172 с. – Режим доступу : http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Institutsijni-ta-organizatsijni-zasadi-vprovadzhennya-e_uryaduvannya.pdf.

6. Информационные технологии: инновации в государственном управлении : сб. науч. тр. / РАН ; ИПИ. Сектор информ. права; ИНИОН. Центр социал. науч.-информ. исслед. Отдел правоведения ; отв. ред. Е. В. Алферова, И. Л. Бачило. – М. : [б. и.], 2010. – 238 с.

7. Квітка С. А. Електронне врядування як інноваційний механізм взаємодії влади, бізнесу та громадянського суспільства: зарубіжний досвід та передумови розвитку в Україні / Квітка С. А., Соколовська О. О. // *Аспекти публ. упр.* – 2015. – Вип. № 9(23). – С. 26–34.

8. Клименко І. В. Технології електронного врядування : навч. посіб. / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – Київ : Вид-во ДУС, 2006. – 225 с.

9. Кононенко Д. В. Модернизация концепций электронного правительства: сравнительно-правовой анализ (РФ и США) / Кононенко Д. В. // *Вестн. ВолГУ. Сер. 5 «Юриспруденция»*. – 2013. – № 2(19). – С. 34–38. – Режим доступа : <https://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-kontseptsiy-elektronnogo-pravitelstva-sravnitelno-pravovoy-analiz-rf-i-ssha>.

10. Онуфрієнко О. В. Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування / О. В. Онуфрієнко // *Публічне адміністрування: теорія і практика*. – 2015. – Вип. 1(13). – Режим доступу : [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).

11. Стырин Е. М. Опыт США в создании систем «электронного правительства» / Е. М. Стырин. – Режим доступа : https://www.eos.ru/eos_delopr/eos_delopr_intesting/112/16157.

12. Чукут С. А. Опорний конспект лекцій з курсу «Інформаційна політика та електронне урядування» / Чукут С. А., Кукарін О. Б. – Київ : Вид-во НАДУ, 2008. – 98 с.

13. Centeno, C., & Van Bavel, R., & Burgelman, J. (2005). A prospective view of e-government in the European Union. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(2), 59-66. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228587398_A_prospective_view_of_e-government_in_the_European_Union.

14. Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 256 pp.

15. Fountain, J.E. (2003). Electronic Government and Electronic Democracy In K. Christenson and D. Levinson (Eds.), *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World* (pp. 436-441). Thousand Oaks, CA: Sage.

16. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996*, Public law 104–106 (Feb. 10, 1996). Retrieved from: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ106/PLAW-104publ106.pdf>.

17. Rossel, P., & Finger, M. (2007). Conceptualizing e-Governance. In *ICEGOV '07 Proceedings of the 1st international conference on Theory and practice of electronic governance*, (399-407). Retrieved from: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1328141>.

18. U.S. Office of Management and Budget (OMB). *Federal Enterprise Architecture (FEA)*. Washington, DC. Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/e-gov/FEA>.

19. U.S. Office of Management and Budget (OMB). (1996, October 25). *Funding Information Systems Investments (OMB Memorandum M-97-02)*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/1997-M-97-02-Funding-Information-Systems-Investments.pdf>.

20. U.S. Office of the Vice President. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*. Washington, DC. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED384294.pdf>.

21. The White House. (1999, December 17). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, electronic government*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf>.

22. The White House. (1999, December 17). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, the Use of Information Technology to Improve our Society*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf>.

List of references

1. Dziuba S. V., Zhyliayev I. B., Polumiienko S. K. [ta in.] Elektronne uriaduvannia : opornyi konspekt lektsii. Kyiv : [b. v.], 2012, 266 p. Retrieved from <http://academy.gov.ua/infpol/pages/dop/2/files/25b2e244-abac-4811-a0e5-4e420559b51d.pdf> [in Ukrainian].
2. Maliukovoi I. H. Elektronne uriaduvannia v Ukraini: analiz ta rekomendatsii: rezultaty doslidzhennia. Kyiv : Polihraf-Plius, 2007, 254 p. [in Ukrainian].
3. Zhyliayev I. B. Informatsiine pravo Ukrainy: teoriia i praktyka : monohrafiia. Kyiv : Parlament. vyd-vo, 2009, 104 p. [in Ukrainian].
4. Kaminska T., Kaminskyi A., Pasichnyk M. [ta in.] Zarubizhnyi dosvid uprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia. Kyiv : [b. v.], 2008, 200 p. Retrieved from <http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Zarubizhnyj-dosvid-uprovadzhennya-elektronnoho-uryaduvannya.pdf> [in Ukrainian].
5. Radchenko P. [ta in.] Instytutsiini ta orhanizatsiini zasady vprovadzhennia elektronnoho uriaduvannia: krashchi zarubizhni praktyky. Kyiv : [b. v.], 2011, 172 p. Retrieved from http://ktpu.kpi.ua/wp-content/uploads/2016/02/Instytutsijni-ta-organizatsijni-zasadi-vprovadzhennya-e_uryaduvannya.pdf [in Ukrainian].
6. Alferova E. V., Bachilo I. L. Informatsionnye tehnologii: innovatsii v gosudarstvennom upravlenii : sb. nauch. tr. M. : [b. i.], 2010, 238 p. [in Russian].
7. Kvitka S. A. Elektronne vriaduvannia yak innovatsiyni mekhanizm vzaiemodii vlady, biznesu ta hromadianskoho suspilstva: zarubizhnyi dosvid ta peredumovy rozvytku v Ukraini. *Aspekty publ. upr.* 2015, vyp. № 9(23), p. 26 – 34 [in Ukrainian].
8. Klymenko I. V., Lynov K. O. Tekhnolohii elektronnoho vriaduvannia : navch. posib. Kyiv : Vyd-vo DUS, 2006, 225 p. [in Ukrainian].
9. Kononenko D. V. Modernizatsiya kontseptsiy elektronnoho pravitelstva: sravnitelno-pravovoy analiz (RF i SShA). *Vestn. VolGU. Ser. 5 «Yurisprudentsiya»*. 2013, № 2(19), p. 34 – 38. Retrieved from <https://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-kontseptsiy-elektronnoho-pravitelstva-sravnitelno-pravovoy-analiz-rf-i-ssha> [in Ukrainian].
10. Onufriienko O. V. Dialektyka vzaiemodii derzhavy ta instytutiv hromadianskoho suspilstva v konteksti teorii publicznego administruvannia. *Publichne administruvannia: teoriia i praktyka*. 2015, vyp. 1(13). Retrieved from [http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuapa.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html) [in Ukrainian].
11. Styrin E. M., Kukarin O. B. Opyit SShA v sozdanii sistem «elektronnoho pravitelstva». Retrieved from https://www.eos.ru/eos_delopr/eos_delopr_intesting/112/16 [in Russian].
12. Chukut S. A. Opornyi konspekt lektsii z kursu «Informatsiina polityka ta elektronne uriaduvannia». – Kyiv : Vyd-vo NADU, 2008, 98 p. [in Russian].
13. Centeno, C., & Van Bavel, R., & Burgelman, J. (2005). A prospective view of e-government in the European Union. *The Electronic Journal of e-Government*, 3(2), 59-66. Retrieved from https://www.researchgate.net/publication/228587398_A_prospective_view_of_e-government_in_the_European_Union [in English].
14. Fountain, J.E. (2001). *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press. 256 pp. [in English].
15. Fountain, J.E. (2003). Electronic Government and Electronic Democracy In K. Christenson and D. Levinson (Eds.), *Encyclopedia of Community: From the Village to the Virtual World* (pp. 436-441). Thousand Oaks, CA: Sage [in English].
16. *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1996*, Public law 104–106 (Feb. 10, 1996). Retrieved from: <https://www.congress.gov/104/plaws/publ106/PLAW-104publ106.pdf> [in English].
17. Rossel, P., & Finger, M. (2007). Conceptualizing e-Governance. *ICEGOV '07 Proceedings of the 1st international conference on Theory and practice of electronic governance*, 399-407. Retrieved from: <https://dl.acm.org/citation.cfm?id=1328141> [in English].

Theory and history of Public Administration

18. U.S. Office of Management and Budget (OMB). *Federal Enterprise Architecture (FEA)*. Washington, DC. Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/e-gov/FEA> [in English].

19. U.S. Office of Management and Budget (OMB). (1996, October 25). *Funding Information Systems Investments (OMB Memorandum M-97-02)*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/11/1997-M-97-02-Funding-Information-Systems-Investments.pdf> [in English].

20. U.S. Office of the Vice President. (1993). *From Red Tape to Results: Creating a Government That Works Better & Costs Less. Report of the National Performance Review*. Washington, DC. Retrieved from <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED384294.pdf> [in English].

21. The White House. (1999, December 17). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, electronic government*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2641.pdf> [in English].

22. The White House. (1999, December 17). *Memorandum for the heads of executive departments and agencies, the Use of Information Technology to Improve our Society*. Washington, DC. Retrieved from <https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-1999-12-27/pdf/WCPD-1999-12-27-Pg2639.pdf> [in English].

Oleksii Onufrienko. E-governance: evolutionary logic of the concept in the context of universal trend on convergence of civil society and the state (USA experience)

Ukrainian science of public administration is developing as a whole in the context of dominant reception modernization paradigm favored by the political elite's course to the European integration (regardless of the course results by the time) and by relevant general social demands for quality of public administration in whole and efficiency of the Ukrainian civil service activities in particular. These factors logically lead to the researches of e-governance implementation in modern developed countries, including the U.S. Complex objective of the paper under consideration: to generalise the current thematic research dealing with various aspects of early stages of e-governance implementation in the USA; to describe on the basis of the received results the specifics of e-governance modernization in the USA in its correlation and conditionality with national state-building traditions, modern social and cultural trends towards rapprochement of state and civil society, conceptual basis, institutional ontogenesis and political-judicial philosophy in the USA etc.

In proposed paper the modern state and main trends of public management and public service modernization in the USA by introducing e-governance have been described. The current thematic research dealing with various aspects of early stages of e-governance implementation in the USA has been generalised. On the basis of the received results the specifics of e-governance modernization in the USA in its correlation and conditionality with national state-building traditions, modern social and cultural trends towards rapprochement of state and civil society, conceptual basis, institutional ontogenesis and political-judicial philosophy in the USA has been described. In particular, it's scientifically proven that in the USA the current trend to the convergence with civil society as one of the main trends of the public management evolution and public service development is likely to persist. Further convergence with civil society will come up in form of e-governance model implementation.

Key words: public service reformation, civil society, convergence of civil society and the State, e-government, e-governance.

Надійшла до редакції 04.03.19