

Олександр Карпенко

ПОРТАЛЬНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК БАЗОВИЙ ІНСТРУМЕНТАРІЙ РЕІНЖИНІРИНГУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проаналізовано різні наукові підходи щодо можливості використання технологій перебудови бізнес-процесів у сфері державного управління. Доведено доцільність застосування реінжинірингу не до адміністративних, а до державно-управлінських процесів. Обґрунтовано необхідність запровадження портальних технологій у процесі реорганізації надання послуг органами державної влади.

Ключові слова: реінжиніринг, державно-управлінські процеси, портальні технології, управлінські послуги.

та принципи здійснення механізмів реалізації. Тому в роботі органів виконавчої влади, діяльність яких ґрунтується на принципах соціальної відповідальності та захисті як суспільства, так і особистих інтересів кожного громадянина, необхідно запозичувати й позитивні здобутки ведення приватного бізнесу, якому притаманні: ефективність перерозподілу фінансових і людських ресурсів, адаптивність наявних процесів до зовнішніх змін та насущних потреб.

Застосування реінжинірингу системи державного управління обумовлено такими проблемами у роботі органів виконавчої влади України: недосконалість нормативно-правової бази, дублювання функцій структурних підрозділів, низький рівень ефективності виконання державно-управлінських рішень, недостатність використання наявних ресурсів, тотальна корупція тощо. Безумовно, без радикальних змін та перетворень неможливо підвищити якісні показники діяльності відповідних державних структур.

М. Хамер та Д. Чампі, застосовуючи у своїх наукових дослідженнях поняття «реінжиніринг» (business process reengineering – BPR), розуміють під ним «фундаментальне переосмислення і радикальне перепроєктування бізнес-процесів для досягнення істотного поліпшення у таких ключових показниках результативності, як витрати, якість, рівень обслуговування й оперативність» [11, с. 52]. Натомість, вітчизняні науковці В. Логвінов та Н. Костенюк, розглядаючи можливість застосування технології реінжинірингу до реалії сучасної практики реформування державного управління, певною мірою викривляють значення англійського терміну «Government process reengineering – GRP», помилково звужуючи дію реінжинірингу лише до адміністративних процесів [6, с. 543]. Словосполучення «реінжиніринг адміністративних процесів» зустрічається у тексті й інших наукових джерел, наприклад: «справжня адміністративна реформа – це насамперед системна перебудова, реінжиніринг адміністративних процесів в системі влади» [5], «зробити процес спілкування громадян і бізнес-структур з урядовими органами простіше та ефективніше є ціллю реінжинірингу адміністративних процесів» [9], а також у вітчизняній нормативно-правовій базі, де в одному з підзаконних актів зазначається, що для реалізації Концепції розвитку електронного урядування необхідно провести повномасштабний реінжиніринг адміністративних процесів в органах державної влади та місцевого самоврядування [8].

Зауважимо, що термін «адміністративні процеси» використовується переважно у науці адміністративного права та означає (за визначенням Ю. Битяка) «... встановлений законом порядок розгляду й вирішення індивідуально-конкретних справ, що виникають у сфері державного управління, судами (загальної юрисдикції чи спеціально створеними) або спеціально уповноваженими на те органами (посадовими особами)», а також «... провадження в справах про адміністративні правопорушення й застосування до правопорушників адміністративних стягнень» [1, с. 203]. Натомість, запропоноване В. Логвіновим і Н. Костенюком визначення адміністративного процесу (регламентований законом порядок діяльності органів виконавчої влади з реалізації покладених на них функцій) [6, с. 544] є лише частиною класичного визначення поняття «державно-управлінський процес» (за В. Бакуменком), під яким розуміється «свідома і цілеспрямована послідовна діяльність, пов'язана з реалізацією державно-владних повноважень суб'єктами державного управління, унаслідок чого відбувається зміна суспільних станів, подій і явищ» [2,

Постановка проблеми

↗ Інноваційні зміни, що відбуваються упродовж останнього десятиріччя у галузі державного управління, потребують наукового переосмислення існуючих методів роботи органів виконавчої влади шляхом використання процес-орієнтованого підходу разом з реалізацією можливостей інформаційних технологій. Для цього необхідно застосовувати новітній інструментарій не тільки державно-управлінської науки, але й позитивний досвід практичних здобутків з реорганізації бізнес-процесів, зокрема технологій реінжинірингу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

↗ Засновниками теорії реінжинірингу є Т. Давенпорт, автор таких новаторських робіт, як «Інформаційні технології та редизайн бізнес-процесів» (1990 р.) та «Інновація процесів» (1992 р.), а також М. Хамер та Д. Чампі – творці фундаментальної наукової праці «Реінжиніринг корпорації. Маніфест революції у бізнесі» (1993 р.). Проблематику теоретичного осмислення реінжинірингу в економічній науці досліджує значна кількість вчених, зокрема С. Бай, К. Есселінг, О. Виноградова, В. Сфремов, В. Іванов, В. Івлєв, С. Ільдеменов, Х. Німвеген, Е. Ойхман, Е. Попов, В. Рєпін, С. Рубцов, В. Сімаков, С. Сухов, Ю. Тельнов, Л. Федулова, М. Фірсов, Д. Харрінгтон, С. Яковенко. Натомість, серед небагатьох вітчизняних науковців, які розглядають окремі аспекти застосування методів реінжинірингу для покращення роботи органів державного управління, слід згадати праці В. Бакуменка, В. Бодрова, В. Дершпака, С. Дяченко, О. Кілієвича, М. Корецького, В. Логвінова, І. Розпугтенка, В. Тертичка, С. Телешуна. Неверішеною частиною загальної проблеми є запровадження інноваційних механізмів сучасного реінжинірингу у сферу державного управління України.

Мета

↗ Завданням статі є науково-теоретичне обґрунтування необхідності практичного застосування портальних технологій як базового інструментарію реінжинірингу державного управління.

Виклад основного матеріалу

↗ Низький рівень довіри громадян до влади спричинено наявним конфліктом інтересів між олігархічними групами, що зосереджують свою увагу, політичні зусилля та фінансові ресурси на виключно власних потребах, та органами державного управління, які першочергово повинні опікуватись проблемами забезпечення потреб громадян – головних споживачів послуг виконавчої влади. Незалежно від форм існування або типу власності установи чи організації, їхньому управлінню притаманні спільні характеристики

с. 164; 3, с. 334]. Зважаючи на помилковість використання такої термінології, пропонуємо у подальших наукових дослідженнях застосовувати технології реінжинірингу саме до державно-управлінських процесів, що адекватніше відповідає вимогам зазначеної галузі. Разом з тим, В. Логвінов та Н. Костенюк в енциклопедичному описі вірно акцентуючи відношення реінжинірингу до сфери взаємодії між органами влади та громадянами (в контексті надання державних/муніципальних послуг), чомусь не вказують серед ІКТ-засобів її забезпечення он-лайн послуги [6, с. 545]. Реалізація електронних послуг органів державної влади передбачає проведення реінжинірингу всіх державно-управлінських процесів, пов'язаних з обслуговуванням фізичних та юридичних осіб упродовж всієї процедури їхнього формування та реалізації – від створення відповідних регламентів до безпосереднього отримання необхідних результатів (забезпечення потреб кожного громадянина).

Враховуючи вищевикладене, пропонуємо власне формулювання дефініції «реінжиніринг» стосовно використання у галузі державного управління, розглядаючи її значення як у широкому, так й у вузькому розумінні. Отже, у широкому розумінні: реінжиніринг державного управління – це інноваційна перебудова державно-управлінських процесів (радикальне перепланування, кардинальна реорганізація, переосмислена мотивація та переорієнтація контролю) із застосуванням комплексу новітніх механізмів їхньої реалізації (методів роботи) та інформаційно-технологічних засобів комунікації для підвищення ефективності й якості прийняття необхідних рішень. У вузькому розумінні, відповідно до авторської парадигми визначення функціонування державного управління як процесу надання управлінських послуг (в контексті послугування суб'єктів державного управління як у цілому суспільстві, так і окремому громадянину на засадах формування сучасної сервісної держави), під реінжинірингом державного управління слід розуміти радикальну перебудову державно-управлінських процесів з метою підвищення ефективності формування та якості надання (реалізації) послуг органами державної (виконавчої) влади.

На сучасному етапі реформування системи державного управління України, застосовуючи технології реінжинірингу необхідно стратегічно змінювати напрямки руху взаємопов'язаних дій (перехід від циклічності до спіральності) всередині державно-управлінських процесів (не порушуючи логічної послідовності) за допомогою оптимальних моделей та ІТ-засобів. Для радикальної перебудови галузі державного управління через переорієнтацію усього державного апарату доцільно впроваджувати ефективні прийоми реінжинірингу управлінських процесів, процесного удосконалення, мотивованого узгодження, спрямування на досягнення результатів – надання послуг. Необхідно застосовувати системний підхід до реінжинірингу всіх процесів у сфері державного управління, оскільки недостатньо здійснювати тільки організаційно-структурну перебудову. Більш значущим є запровадження внутрішніх механізмів реалізації управлінських процесів, які враховують саме суть процесу, який переорієнтовано на забезпечення потреб споживачів послуг, внаслідок еволюційного переходу від управління діяльністю до управління обслуговуванням. Натомість, застосовуючи технології реінжинірингу, головне не зруйнувати радикальними діями наявні позитивні здобутки, а навчитись ефективно управляти відповідною установою, організацією чи підрозділом, використовуючи процесно-управлінський метод (або так

званий процесний підхід). Недостатньо виділити або організувати, хоча і найважливіший, але один процес, необхідно доводити до його рівня й інші. Отже, лише після цього необхідно налаштувати всю систему управління (в не тільки організаційну структуру) на нові принципи роботи відповідно до проведених змін.

«Процесний підхід» дозволить швидко позбавитись багатьох недоліків та вирішити насувні проблеми. Намагаючись досягнути концепцію процесів, не потрібно протиставляти радикальність реінжинірингу, поетапному або безперервному удосконаленню процесів. Головним у використанні технологій реінжинірингу є управління процесами незалежно від того, відбувається перебудування радикально чи покращується поступово [11, с. 7–8, 11].

Методологічною основою проведення реінжинірингу державного управління на етапі визначення основних цілей реорганізації є розробка так званих «процесних моделей» (які формалізовано описують систему всіх державно-управлінських процесів): моделі «поточного стану» та моделі «майбутнього», а також програм (процедур) переходу [4, с. 57–58]. Але на практиці часто ця методологія не працює, оскільки правильно побудувати модель «поточного стану» неможливо через відсутність системності, послідовності та стандартизованості наявних процесів. У цьому випадку слід зосередитись на побудові моделі «майбутнього», приводячи до її завдань, параметрів та вимог існуючу нормативно-правову базу, наявні ресурси, інформаційне забезпечення тощо. Наявним прикладом є ситуація, що відбувається у сфері надання послуг населенню органами державного управління, коли на виконання взятих на себе обов'язків як перед міжнародною спільнотою (в рамках міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий уряд»»), так і перед українським суспільством влада повинна реалізувати у майбутньому справжню ефективну державну сервісну систему, замість розрізної структури дозвільних центрів (або центрів надання так званих «адміністративних» послуг). При цьому наголосимо, що довгостроковий успіх здобувається не тільки завдяки отриманню кінцевого результату (продукту, послуги), але й завдяки процесу його створення.

Зазначимо, що сьогодні теорія «процесного підходу», за якою А. Файоль розглядав управління як безперервну серію взаємопов'язаних дій та функцій [7, с. 692], завдяки своєчасному та достатньому обґрунтуванню М. Хммера та Д. Чампі, набула сучасного застосування та використовується й у інших наукових підходах щодо здійснення управління процесами, а саме:

- у Концепції тотального управління якістю (Total Quality Management), суть якої полягає у поліпшенні не тільки якості продукції, але й якості роботи кожного співробітника на кожному рівні управління з метою забезпечення потреб кожного споживача [14];
- при формуванні безперервного вдосконалення процесів (Continuous Process Improvement), що базується на постійному удосконаленні процесів реорганізації бізнесу [12];
- набула подальшого розвитку в Концепції орієнтації управління на результати (Management by Objectives), основою якої є здійснення управління на задалегідь відомий результат із встановленим терміном виконання та з використанням наявних ресурсів [13].

Повертаючись до класичної теорії реінжинірингу, зазначимо, що її основною метою є виявлення неефективних старих правил організації та ведення бізнесу для

їх подальшої заміни на нові, які б відповідали сучасним вимогам [10, с. 183].

Як вже зазначалось раніше, проведення реінжинірингу є безперервним процесом, оскільки після завершення певного етапу, необхідно постійно управляти перебудовами таким чином, щоб рівень ефективності від їх реалізації не зменшувався. Отже, управління процесами з одного боку є своєрідним продовженням реінжинірингу, а з іншого – його основною частиною. Основою мотивації реінжинірингу залишаються клієнти, конкуренція та кардинальні зміни. Методи розробки процесів і визначення ролі керівників та співробітників (як учасників процесу) повинні бути ефективними. Відновлення здатності організації до більш ефективної роботи можливе лише у тому випадку, коли замість примусу працювати більше, співробітників навчають це робити по-іншому. Необхідно окреслити сферу відповідальності, налагодити підзвітність та модернізувати програми дій персоналу (державних службовців) відповідно до чіткого дотримання певних правил. Така організація повинна відповідати основним засадам як системного, так і ситуативного управління. Окрім того, слід запровадити інші формалізовані процедури та необхідні для їхнього виконання організаційні структури, а також механізми управління та технологічні засоби їхньої реалізації [11, с. 11–31].

Для підвищення ефективності надання державно-управлінських послуг необхідно сконцентруватися не стільки на потребах всього суспільства в цілому, а скільки на конкретних клієнтах – окремих громадянах (конкретних отримувачів послуг), які знають, що вони бажають та скільки готові витратити відповідних ресурсів за певних умов.

Останнім часом популярною технологією реінжинірингу стала інтегрована корпоративна інформаційна система планування ресурсів організації (Enterprise Resource Planning – ERP), що підтримує не окремі сфери діяльності (облік, планування та управління тощо), а бізнес-процеси (або державно-управлінські процеси) у цілому. Корпоративний рівень є основною категорією процесного підходу управління. Тому використання саме процесного підходу у сфері надання державних та муніципальних послуг пов'язано із запровадженням технологій корпоративних інформаційних систем, зокрема Веб-порталів, які є невід'ємним комунікаційним інструментарієм його реалізації.

Проте, накладання нових технологій на старі методи (прийоми) роботи не дадуть очікуваних результатів. Реінжиніринг вперше у світовій практиці показав, яким чином слід перетворювати прийоми роботи для того, щоб отримати користь від застосування інформаційних технологій.

Реінжиніринг не є результатом запровадження інформаційних технологій, а лише взаємодіє з ними, які у свою чергу спричиняють можливість перетворення процесів, що складають суть самого реінжинірингу. Така взаємодія являє собою певний симбіоз: без застосування реінжинірингу впровадження інформаційних технологій майже не дає позитивних результатів, а без інформаційних технологій реінжиніринг практично неможливо реалізувати. Якщо організація не виконала переосмислення своєї діяльності, застосування новіт-

ніх інформаційних технологій ні до чого не призведе, оскільки «автоматизація безладу призводить лише до автоматизованого безладу», звідси й актуальний вигляд має теза: «якщо бізнес-процеси погано проводяться, то її Веб-портал це тільки підкреслює» [11, с. 18–21]. Тому й розбудова порталів надання державних та муніципальних послуг у режимі он-лайн, робота яких буде побудована на ефективних технологіях реінжинірингу, є першочерговим завданням галузі державного управління. Зазначимо, що за даними звіту ООН, який містить результати проведених досліджень щодо світових тенденцій запровадження технологій «E-Government» у 2012 р., Україна за рівнем E-взаємодії громадян з владою через он-лайн надання державно-управлінських послуг посідає 94 місце (істотно відстаючи від Естонії, Казахстану, Російської Федерації та Грузії). Лідерами рейтингу є Південна Корея, Сінгапур та США, які мають найбільше значення Індексу он-лайн послуг (Online service index, далі – Індексу), що відображає кількісну оцінку реалізації державного управління у так званому «режимі реального часу».

Таблиця 1

Надання он-лайн послуг державними інституціями країн світу

Місце	Назва країни	Індекс он-лайн послуг	Рівень охоплення, %
1	Республіка Корея	1,0000	87
2	Сінгапур	1,0000	87
3	Сполучені Штати	1,0000	87
4	Сполучене Королівство	0,9739	85
5	Нідерланди	0,9608	84
6	Канада	0,8889	78
7	Фінляндія	0,8824	77
8	Франція	0,8758	77
9	Австралія	0,8627	75
10	Бахрейн	0,8627	75
11	Японія	0,8627	75
12	Об'єднані Арабські Емірати	0,8627	75
13	Данія	0,8562	75
14	Норвегія	0,8562	75
15	Ізраїль	0,8497	74
16	Колумбія	0,8431	74
17	Швеція	0,8431	74
18	Естонія	0,8235	72
19	Саудівська Аравія	0,7974	70
20	Малайзія	0,7908	69
21	Казахстан	0,7843	69
37	Російська Федерація	0,6601	58
43	Грузія	0,6013	53
94	Україна	0,4248	37
96	Білорусь	0,4118	36

Для розрахунку Індексів дослідники оцінювали рівень електронної участі національних Веб-порталів та Веб-сайтів у наданні державних/муніципальних послуг (особливо у правовій, соціальній, освітній, екологічній, медичній та економічній сферах). Окрім цього, перевірялась відповідність Веб-порталів стандарту Web Content Accessibility Guidelines (WCAG) 2.0. Оцінювання складалось з чотирьох розділів, які відповідають етапам розвитку впровадження технологій «E-Government», але не враховувались наявні IT-інфраструктури та рівень використання людських ресурсів у цих країнах.

Аналізуючи різні наукові підходи щодо реінжинірингу процесів управління, а також враховуючи міжнародний досвід підвищення ефективності роботи органів влади через застосування засобів «E-government»,

необхідно здійснити першочергових заходів щодо реорганізації державно-управлінських процесів надання послуг органами державної влади, а саме :

- призначати конкретного відповідального співробітника або підрозділ за певний процес та його результати в цілому (у багатьох організаціях будь-яке завдання розбивається на безліч частин, які виконують різні співробітники функціональних відділів, що спричиняє неухважність до потреб споживачів послуг. Такі виконавці зосереджені лише на своїй безпосередній роботі, а не на її результатах, що спричинює бюрократичний параліч, відсутність новаторства та підвищення витрат державного бюджету);
- перебудувати весь процес надання послуг, оскільки покращення лише окремих його складових (етапів) не вирішує існуючих проблем, а навпаки гарантує погану ефективність у подальшому. Організація вузької спеціалізації кожної виконаної роботи та фрагментація процесів неминуче нівелює новаторство та творчість виконавців;
- запровадити використання портальних технологій як інноваційного інструментарію реінжинірингу державного управління, використовуючи технологічні напрацювання зі створення відповідних електронних ресурсів (зокрема, Веб-порталів), надання державних послуг населенню різних за економічними показниками розвитку країн світу, позитивний досвід яких у подальшому буде корисним для України.

Дослідженню механізмів створення порталів надання державних та муніципальних послуг Австрії, Австралії, Білорусії, Великобританії, Грузії, Естонії, Ізраїлю, Індії, Казахстану, Литви, Латвії, Мальти, Молдови, Норвегії, Російської Федерації, Сербії, Словенії, США, Узбекистану, Фінляндії, Франція та Естонії, а також питанням, пов'язаним з їх класифікацією, методологією розбудови, функціональним призначенням та особливостями користування автор приділить увагу в подальших наукових розробках.

Література.

1. Адміністративне право України : підручник / Ю. П. Битяк, В. М. Гаращук, О. В. Дьяченко [та ін.] ; за ред. Ю. П. Битяка. – К. : Юрінком Інтер, 2007. – 544 с.
2. Бакуменко В. Д. Державно-управлінський процес / В. Д. Бакуменко // Енциклопедичний словник з державного управління / [уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін. ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Троциньського, Ю. П. Сурміна]. – К. : НАДУ, 2010. – С. 164.
3. Бакуменко В. Д. Державно-управлінські рішення : навч. посіб. / В. Д. Бакуменко – К. : ВПЦ АМУ, 2012. – 344 с.
4. Иванов В. С. Организационное управление и реинжиниринг бизнес-процессов : монография. Ч. 1 / В. С. Иванов, С. В. Сухов ; М-во образования РФ, МУБиНТ. – Ярославль : МУБиНТ, 2002. – 95 с.
5. Кужель О. Діалог влади і бізнесу в Україні [Електронний ресурс] / Олександра Кужель // Академія: аналітичний центр. – К., 2012 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.academia.org/?p=1054>. – Назва з екрану.
6. Логвинов В. Г. Реінжиніринг / Логвинов В. Г., Костенюк Н. І. // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [наук. редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.] ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2011. – Т. 1 : Теорія державного управління / наук. редкол. 1-го т.: В. М. Князєв [та ін.]. – С. 543–545.

7. Мескон М. Основы менеджмента : пер.с англ. / Майкл. Мескон [и др.] ; общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Евенко. – М. : Дело, 1997. – 704 с.

8. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р // Законодавство України. – К., 2010 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80>. – Назва з екрану.

9. Святкина Т. А. Реинжиниринг административных процессов в рамках электронного правительства [Електронний ресурс] / Т. А. Святкина, Ю. А. Сагиндыкова // Вестник КАСУ / Казахстанско-Американский свободный университет. – 2008. – № 4. – Режим доступу: <http://www.vestnik-kafu.info/journal/16/597/>. – Назва з екрану.

10. Сучасні концепції менеджменту : навч. посіб. / за ред. Л. І. Федулової. – К. : Центр учбової л-ри, 2007. – 536 с.

11. Хаммер М. Реинжиниринг корпорации : манифест революции в бизнесе / Майкл Хаммер, Джеймс Чампи ; [пер. с англ. Ю. Е. Корнилович]. – М. : Манн, Иванов и Фербер, 2005. – 287 с.

12. Continuous Process Improvement [Електронний ресурс]. – 2010. – Режим доступу: <http://www.nwlink.com/~donclark/perform/process.html>. – Назва з екрану.

13. Thomson T. M. Management by objectives [Електронний ресурс] / Thomas M. Thomson. – Режим доступу: <http://home.snu.edu/~jsmith/library/body/v20.pdf>. – Назва з екрана.

14. Total Quality Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.wiley.com/college/sc/reid/chap5.pdf>. – Назва з екрану.

15. United Nations E-Government Survey 2012 : E-Government for the People [Електронний ресурс] / United Nations Department of Economic and Social Affairs. – New York, 2012. – Режим доступу: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>. – Назва з екрану.

УДК 351.746:007

Зіновій Коваль

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФОРМУВАННЯМ СТІЙКОГО ІМУНІТЕТУ НАСЕЛЕННЯ УКРАЇНИ ДО ДЕСТРУКТИВНОГО ЗОВНІШНЬОГО ТА ВНУТРІШНЬОГО ІНФОРМАЦІЙНО- ПСИХОЛОГІЧНОГО ВПЛИВУ

Публікація присвячена актуальній темі забезпечення державного управління формуванням стійкого імунітету населення України до деструктивного зовнішнього та внутрішнього інформаційно-психологічного впливу в умовах ведення проти України інформаційної війни. Автор робить спробу в загальних рисах охарактеризувати основні підходи до процесу формування імунітету населення України до деструктивного ін-

© Коваль З.В., 2012.