

Людмила Галаган,

канд. політ. наук, старш. наук. співроб., в. о. директора Фонду Президентів України Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського

ФОРМУВАННЯ ОПТИМАЛЬНИХ МОДЕЛЕЙ Е-УРЯДУВАННЯ ТА ЇХ РЕАЛІЗАЦІЯ НА ОСНОВІ МЕТОДИК БЕНЧМАРКІНГУ

У статті проаналізовано основні моделі електронного урядування, що отримали практичне втілення в країнах світу, визначено теоретико-прикладні ознаки та специфіку застосування бенчмаркінгу як методу пошуку та впровадження найкращих практик функціонування е-урядування. Доведено залежність побудови оптимальних моделей е-урядування від основних показників е-готовності країни.

Ключові слова: електронне урядування, моделювання, моделі електронного урядування, бенчмаркінг, е-готовність.

На сьогодні в умовах бурхливого розвитку й застосування інформаційно-комунікативних технологій тема електронного урядування з дискусійної перетворилася на практичну. Уряди багатьох країн світу енергійно діють у напрямі електронної демократії, ефективності влади, боротьби з бюрократією і корупцією. Наприклад, у Південній Кореї та Естонії однією з головних мотивацій впровадження електронного урядування було саме подолання корупції в державі, адже останнє можливо зробити тільки на електронному рівні, коли кожна людина має свій підпис, ідентифікацію і розмовляє з владою на рівних через електронну інфраструктуру. При цьому однією з головних постала проблема пошуку найбільш оптимальної моделі такої електронної взаємодії, яка б максимально відповідала як запитам громадськості на інформаційні послуги, так і можливостям самого владного ресурсу в їх забезпеченні. Для вирішення цих та інших питань у сфері моделювання е-урядування останнім часом вагома роль належить популярним маркетинговим методам, серед яких найбільшого поширення набув метод бенчмаркінгу.

Теоретичну основу дослідження становлять праці таких зарубіжних та вітчизняних дослідників, як: Р. Кемп, Р. Рейдер, К. Тінтельнот, А. Олстїт, М. Брайтман, І. Данілов, Д. Дубов, С. Дубова, І. Клименко, С. Кузнецова, О. Мітченко, З. Пісковець, О. Рискова, В. Шеверда, О. Юлдашев та ін. При цьому варто зауважити, що попри поширеність електронного

урядування як об'єкта наукових досліджень питанням застосування бенчмаркінгу у сфері е-урядування приділяється дуже мало уваги, що, власне, і обумовлює актуальність тематики цього дослідження.

Метою статті є визначення специфіки застосування методик бенчмаркінгу у формуванні та реалізації оптимальних моделей електронного урядування в країнах світу.

Під поняттям «електронний уряд», яке походить від англійського e-government, спочатку розуміли футуристичний уряд «електронних громадян», що регулює життя й безпеку комп'ютерної мережі в цілому й електронний бізнес зокрема. У сучасному розумінні термін e-government тлумачиться не лише як «електронний уряд», а й «електронне керування державою», тобто використання в органах державного урядування сучасних технологій, у тому числі й інтернет-технологій [3, с. 138]. Загалом система е-урядування складається з двох взаємозалежних і одночасно самостійних підсистем – внутрішньої інформаційної інфраструктури (аналога корпоративної мережі) та зовнішньої інформаційної інфраструктури (порталу), що взаємодіє з громадянами й організаціями. У рамках цієї моделі інтегруються інформаційні ресурси органів державної влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система онлайн-послуг (зокрема тих, що мають вартісне вираження).

Попри те, що ця модель потребує запровадження цілісних уніфікованих систем у державних органах, для кожної країни вона має свої специфічні риси. Тому в процесі впровадження різних моделей електронного урядування особливого значення набуває пошук та застосування найбільш ефективних практик. На сьогодні вагому роль у вирішенні цих питань відіграють маркетингові методики бенчмаркінгу. Цей метод відрізняється своєю універсальністю і дозволяє не лише оцінити ефективність стратегії об'єкта, а й порівняти її зі стратегіями інших об'єктів у рамках однієї галузі або за її межами.

Основний зміст та мета бенчмаркінгу полягає в ідентифікації відмінностей з порівнюваним аналогом (еталоном), визначення причин цих відмінностей та виявлення можливостей щодо вдосконалення об'єктів бенчмаркінгу. Об'єктами бенчмаркінгу можуть бути: методи, процеси, технології, якісні параметри продукції, показники фінансово-господарської діяльності. Поняття «бенчмаркінг» уперше з'явилося в 1972 р. в Інституті стратегічного планування Кембриджа під час дослідницької діяльності консалтингової групи PIMS. Тоді був сформульований основний принцип бенчмаркінгу: «для того щоб знайти ефективне

рішення у сфері конкуренції, необхідно знати кращий досвід інших підприємств, які досягли успіху в подібних умовах».

Термін «бенчмаркінг» (banchmarking) англійського походження і не має однозначного перекладу (benchmarking – вихідний пункт, початок відліку, еталон, база). Словник Вебстера визначає benchmark як «стандарт, за допомогою якого що-небудь може бути омріяне або оцінене» [8]. На сьогодні існують різні твердження поняття бенчмаркінгу:

- процес пошуку стандартного чи еталонного економічно ефективнішого підприємства-конкурента з метою порівняння з власним та переймання його найкращих методів роботи;

- безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть організацію до досконалішої форми. Дієвий інструмент для визначення становища компанії порівняно з іншими, подібними за розмірами та/або сферою діяльності, організаціями;

- перманентний, безперервний процес порівняння товарів (робіт, послуг), виробничих процесів, методів та інших параметрів досліджуваного підприємства (структурного підрозділу) з аналогічними об'єктами інших підприємств чи структурних підрозділів [6].

Як зазначає Н. Кирич, «планування бенчмаркінгу передбачає визначення об'єкту дослідження, його опис в системі важливих характеристик, обмеження за масштабами дослідження (внутрішнє, у масштабах країни або міжнародне порівняння), вибір партнерів і бази для порівняння, планування проекту в часі, в просторі і за витратами» [2, с. 288]. Це досить дієвий у європейських країнах інструмент для визначення становища компанії порівняно з іншими, подібними за розмірами або сферою діяльності, організаціями.

Наприклад, з початку 1990-х років у Німеччині основною тенденцією розвитку органів місцевого самоврядування було запровадження різних методик вимірювання ефективності. Перш за все це було обумовлено дією «Нової моделі управління», основою якої стало припущення, що аналіз соціальних ефектів від проведеної політики дасть можливість прогнозувати з високою часткою ймовірності наслідки дій муніципальних органів влади при прийнятті політичних рішень і розподілі ресурсів. На сьогодні аналіз, заснований на критеріях ефективності (бенчмаркінг), застосовується здебільшого на місцевому рівні. Проте варто зауважити, ініціатива місцевої влади щодо застосування системи оцінки ефективності впливає і на владні органи на регіональному, і навіть федеральному рівнях. Так, наприклад, влада Баден-Вюртембергу та Берліна використовує індикатори ефективності програм і політики для обґрунтування

необхідності фінансової підтримки з коштів федерального бюджету. Звідси мережі бенчмаркінгу та способи вимірювання ефективності виступають як нові методи управління в рамках інституціональних обмежень, оскільки спрощують горизонтальну взаємодію та координацію між органами місцевого самоврядування.

Саме по собі застосування бенчмаркінгу сприяє підвищенню ефективності системи державного управління, а саме публічності й відкритості роботи органів державної влади, без чого неможливий обмін досвідом. Більш того, важливою особливістю бенчмаркінгу є підвищена увага до організаційних процесів. В умовах обміну досвідом та відкритого поширення інформації про організаційні процеси органу влади буде складніше прикрашати результати своєї діяльності, а також видавати будь-які позитивні зміни в зовнішньому середовищі за власні досягнення, оскільки в цьому випадку не буде підтверджено зв'язок фактично досягнутих результатів діяльності з протіканням організаційних процесів. Деякі російські дослідники виокремлюють ще одну важливу обставину – представлення й аналіз у процесі бенчмаркінгу інформації про діяльність та результативність органу влади не просто зацікавленим представникам громадськості, а й експертам у кожній конкретній сфері діяльності з інших органів влади та організацій [1, с. 95–96]. Інші організації отримують можливість перевірити ефективність тих чи інших заходів. Таким чином, застосування бенчмаркінгу дає змогу підвищити об'єктивність, ретельність і якість аналізу інформації про ефективність діяльності органів влади.

На основі цього застосування подібної методики вбачається актуальним і до систем е-урядування з метою побудови найбільш досконалої моделі електронної комунікації. Так на основі бенчмаркінгу аналіз міжнародного досвіду засвідчив, що базовими способами побудови е-урядування на сьогодні стало вирішення трьох взаємопов'язаних ключових питань шляхом: забезпечення громадян та бізнесу різноманітними електронними послугами, забезпечення державного апарату ефективними засобами прийняття управлінських рішень та організація електронної взаємодії влади, громадян і бізнесу. Визначення найбільш вдалих моделей електронного урядування пов'язане саме з цими основними чинниками, що, у свою чергу, вимагає визначення електронної готовності тієї чи іншої країни до реалізації подібних практик.

Електронна готовність є мірою готовності країни, нації чи економіки для отримання вигод від використання ІКТ. Електронну готовність розуміють як готовність до впровадження ІКТ центральними та регіо-

нальними органами державного урядування; це багатовимірне соціальне явище, що складається з таких чотирьох основних сфер: (1) надійна й доступна інфраструктура; (2) ефективне управління; (3) демократичне управління та (4) корисні і якісні державні послуги [7, с. 5].

У світі існують різні підходи до оцінювання е-готовності від оцінки електронної готовності інформаційного суспільства в широкому розумінні до окремих аспектів е-готовності, таких як цифрова економіка (е-економіка), електронні фінанси (е-фінанси), електронний уряд (е-уряд) тощо. До останньої категорії можна віднести, наприклад, методику infoDev «Електронна готовність до чого? Електронна готовність у країнах, що розвиваються: Сучасний стан і перспективи відносно глобальних цілей розвитку».

На сьогодні Європейська комісія здійснює регулярний моніторинг бізнес-процесів за всіма напрямками розвитку е-урядування, включаючи бенчмаркінг основних показників і оцінку виконання європейського Плану дій у галузі е-урядування на 2011–2015 рр. З огляду на європейську інтеграцію України, досвід Європейського Союзу щодо електронної готовності (е-готовності) має не тільки загальний інтерес, але й вимагає практичного застосування подібних методик оцінки реального стану для визначення стратегічних напрямів електронного розвитку в контексті кращих європейських практик. Одним із завдань оцінювання е-готовності є формування висхідної бази на основі застосування підходів Євросоюзу. Відповідно, методика оцінки е-готовності містить основні пункти, які застосовуються Європейською комісією.

Звідси, як цілі дослідження електронної готовності відповідно до методик бенчмаркінгу вибираються, як правило, ті з них, які мають стратегічний характер і за якими можна в майбутньому відстежувати поступ. Поряд із вже зазначеними як об'єкти е-готовності рекомендовують використовувати «не тільки інфраструктуру інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ), але передусім сфери її суспільно-значущого прояву» [5]. Наприклад як критерії оцінки слід використовувати не стільки наявність технологій у державному секторі, скільки зрілість та корисність публічних послуг для різних категорій населення, які надаються за допомогою ІКТ. Це насамперед вказуватиме на організаційно-управлінську, аніж технологічну, готовність державного сектору до надання якісних та дійсно першочергових послуг населенню й бізнесу.

Як правило використовується комбінація тих методик електронної готовності, що вже не тільки добре відпрацьовані й широко визнані у світі та з використанням яких проводяться міжнародні рейтингові

співставлення. Не менш важливо, щоб результати оцінок були порівнюваними в міжнародному плані з найавторитетнішими дослідженнями, з одного боку, та й закладали основу для подальшого регулярного моніторингу, сумісного з підходами, вживаними в Європейському Союзі, з іншого. До таких методик належать підходи Департаменту ООН із соціальних та економічних питань у галузі складання індексу готовності до електронного уряду (UNDESA's e-Government Survey), Європейської комісії з моніторингу надання електронних послуг (e-government benchmarking), університету м. Васеда, Японія (e-government ranking). В основі комбінації цих підходів лежить стан електронних послуг, ефективність електронного урядування, наявність відповідної інфраструктури ІКТ та розвиток ініціатив електронної демократії.

На сьогодні шляхом оцінки ефективності функціонування систем електронного урядування дослідники виокремлюють чотири основні моделі, що отримали практичне втілення в США, Європі, Азійсько-Тихоокеанському регіоні та Росії:

– Континентально-європейська модель (країни, які вже увійшли або ще увійдуть до Європейського Союзу): наявність наддержавних інститутів (Європарламент, Єврокомісія, Європейський суд), рекомендації яких обов'язкові для виконання всіма країнами ЄС; високий ступінь інтеграції європейських народів та країн, що виражається в єдиній валюті, єдиному інформаційному просторі, у підготовці нової єдиної Конституції, вільному пересуванні капіталу та інформації; жорстке законодавство, що регулює інформаційні відносини й інформаційні потоки, що циркулюють у європейському інформаційному просторі.

– Англо-американська модель (США, Канада, Велика Британія): яскраво виражена тенденція переходу від монологічної політико-адміністративної влади до діалогу між чиновниками та громадянами у формі «сервісної влади».

– Азійська модель (Сингапур, Республіка Корея та ін.): задоволення інформаційних потреб населення та впровадження інформаційно-комунікативних технологій у систему культури й освіти; державна політика в справі розвитку електронних комунікацій. Створення єдиного інформаційного простору в межах країни не лише посилює позиції держави, а й переводить у практичну площину основний принцип демократії: народ – джерело та носій влади.

– Російська модель: забезпечення відкритості в діяльності органів державної влади та загальнодоступність загальнодержавних інформаційних ресурсів; удосконалення діяльності органів державної влади

та місцевого самоврядування на основі використання інформаційно-комунікативних технологій.

Слід зазначити, що попри численні позитивні результати впровадження окремих практик е-урядування найбільш ефективно на шляху реалізації такої ідеї просунулися саме США, де на сьогодні багато в чому формуються рішення й технології для електронної демократії та електронного урядування, що переймаються потім й іншими країнами, у т. ч. й Україною. Американський уряд є прикладом відвертості, оскільки майже всі урядові агентства представлені в Інтернеті, а також усі законодавчі акти чинного конгресу США безоплатно доступні через мережу. У контексті цього І. Лопушинський[4] виокремлює декілька систем у межах е-урядування США, які можна вважати досить ефективними показниками в процесі бенчмаркінгу аналогічних утворень. Так доступність федерального керівництва і президента США для населення країни забезпечується системою Comlink. Ця система має досконалі служби й засоби публікації урядових документів і відкрита для доступу користувачам Інтернету. Матеріали брифінгів, промови, відповіді, проекти законів, що надаються канцелярією Білого дому, розміщуються на сервері поширення електронної інформації системи Comlink і, на думку фахівців, понад мільйон користувачів щодня отримують документи, що їх цікавлять. Іншу систему – Open Meeting – було реалізовано в рамках національної ініціативи з посилення контролю над діяльністю уряду з боку громадян. Вона дає можливість населенню подавати пропозиції та отримувати відгуки на них електронною поштою в інтерактивному режимі. Однією з головних цілей створення такої системи було спрощення проведення експериментів і отримання коментарів з різних джерел.

Слід відзначити і такий сайт, як FirstGov, який дає змогу громадянам отримати доступ до 27 млн сторінок даних, розміщених на 20 тис. веб-сайтах урядових установ США. Це дає можливість користувачам проглядати значний обсяг інформації, що охоплює всі теми й аспекти, починаючи від пошуку публікацій у бібліотеці конгресу США і закінчуючи спостереженнями за черговою космічною експедицією. Він також дає можливість користувачам вирішувати в Інтернеті важливі питання, наприклад, подавати заявки на отримання студентських позик, дізнатися про пільги із соціального забезпечення, порівнювати різні варіанти участі в програмі медичного обслуговування і навіть отримувати інформацію про урядові гранти й контракти. Подібний досвід у створенні центру державних послуг дає змогу жителям країни і всього світу знаходити потрібну їм інформацію в максимально короткий проміжок часу.

Таким чином, на сьогодні не існує єдино вірної моделі електронного урядування. Є лише набір загальних вимог до побудови найбільш оптимальних моделей, виконання яких громадяни й бізнес, що надають послуги і використовують їх, вправі очікувати від уряду інформаційної доби. У межах оптимальної моделі різні категорії споживачів об'єднує єдине прагнення одержати більш ефективні засоби доступу до інформації для того, щоб зменшити вартість трансакцій (операцій) як для себе, так і для своїх партнерів, зробити взаємодію з державними органами більш простою, швидкою й комфортною. У контексті цього бенчмаркінг дає змогу порівняти якість надання адміністративних послуг різними органами влади та виявити точки потенційного зростання.

Список використаних джерел

1. *Гусева Н. М.* Перспективы внедрения бенчмаркинга в государственном управлении / Н. М. Гусева, Г. Б. Медведев // *Финансы и бизнес.* – 2011. – № 2. – С. 92–102.
2. *Кирич Н.* Дослідження моделей бенчмаркінгу [Електронний ресурс] / Н. Кирич, Н. Шведа // *Соціально-економічні проблеми і держава.* – 2013. – Вип. 1(8). – С. 286–296. – Режим доступу: http://sepd.tntu.edu.ua/images/stories/pdf/2013/13_knbdbm.pdf. – Назва з екрана.
3. *Коліушко І. Б.* Електронне урядування – шлях до ефективності та прозорості державного управління / І. Б. Коліушко, М. С. Демкова // *Інформаційне суспільство. Шлях України.* – К. : Бібліотека інформ. суспільства, 2004. – С. 138–143.
4. *Лопушинський І.* Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський // *Публічне управління: теорія та практика.* – 2011. – № 2(6). – С. 60–68. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/ebook/putp/20112/doc/2/03.pdf>. – Назва з екрана.
5. *Методологія оцінки готовності України до електронного урядування* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://egov.inf.ua/eready/CD/method.pdf/>. – Назва з екрана.
6. *Ніконенко А. В.* Проблеми впровадження бенчмаркінгу в діяльність малих підприємств [Електронний ресурс] / А. В. Ніконенко. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/35_OINBG_2010/Economics/75970doc.htm. – Назва з екрана.
7. *Оцінка електронної готовності України: за станом на 1 жовтня*

2013 р. / Держінформнауки України, Нац. центр електронного урядування, ДП «Держінформресурс». – К., 2013. – 37 с.

8. Webster's Third new international dictionary, Unabridged / ed. P. B. Gove. – Springfield : Merriam-Webster. – 2002. – 2816 p.

Стаття надійшла до редакції 11.09.2014.

Ludmila Galagan,

V. I. Vernadsky National Library of Ukraine

THE FORMATION OF THE OPTIMAL E-GOVERNMENT MODEL AND ITS IMPLEMENTATION THROUGH THE METHODOLOGY OF BENCHMARKING

The paper deals with the basic model of e-government, received by countries practical implementation, it defines the theoretical-applied features and specific of usage of benchmarking as a method of finding and implementing the best practices of e-government. The dependence of constructing optimal models of e-governance on key indicators of e-readiness countries is proved.

Keywords: e-government, modeling, models of e-governance, benchmarking, e-readiness.

Людмила Галаган,

канд. полит. наук, ст. науч. сотр., и. о. директора Фонда Президентів України Національної бібліотеки України імені В. І. Вернадського

ФОРМИРОВАНИЕ ОПТИМАЛЬНЫХ МОДЕЛЕЙ Э-ПРАВИТЕЛЬСТВА И ИХ РЕАЛИЗАЦИЯ НА ОСНОВЕ МЕТОДИК БЕНЧМАРКИНГА

В статье проанализированы основные модели электронного правительства, получившие практическое воплощение в странах мира, определены теоретико-прикладные признаки и специфика применения бенчмаркинга как метода поиска и внедрения лучших практик функционирования э-правительства. Доказана зависимость построения оптимальных моделей э-правительства от основных показателей э-готовности страны.

Ключевые слова: электронное правительство, моделирование, модели электронного правительства, бенчмаркинг, э-готовность.