
ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ ЯК УПРАВЛІНСЬКА ІННОВАЦІЯ

К.В.Ковтуненко, к.е.н.,доцент

Консультаційно- навчальний центр «Політех-Консалт»

Одеський національний політехнічний університет

м. Одеса, Україна

XXI століття – це століття становлення інформаційного суспільства, інформаційної цивілізації, в якій інформація стає таким же традиційним ресурсом розвитку, як енергія або сировина. Використання інформаційних технологій сьогодні є однією з домінант сучасного етапу розвитку держави. Мережа Інтернет відкриває нові ефективні інструменти управління і взаємодії органів влади, комерційних структур і громадян. Прикладом таких інструментів є «електронний урядування», яке ми пропонуємо розглядати як одну з управлінських інновацій кінця XX, – початку XXI століття, що інтенсивно впроваджується по всьому світі.

Перш ніж розглянути інноваційну складову електронного урядування (е-урядування) спробуємо визначити місце, яке займає е-урядування в теорії управління. Безперечним є твердження стосовно того, що застосування електронних технологій змінює характер управління. Так, у інформаційному суспільстві, в порівнянні з традиційним здійсненням владних повноважень, відбувається становлення нової структури і принципів управління, яке в концептуальному ключі все більш і більш зосереджується в понятті урядування, яке, на нашу думку, відповідає терміну "governance" .

Узагальнюючи різні точки зору, можна сказати, що термін "governance" відображає зміни в стосунках громадянського суспільства і органів публічної влади, а також відношення усередині організаційної структури держави. Досвід низки країн показав, що застосування ідеології адміністративних перетворень в процесі реалізації програми електронного уряду на основі нового публічного менеджменту (new public management) виявилось недостатнім, оскільки не враховує особливості державного управління. Слід зазначити, що серед дослідників немає єдності відносно того, яким чином новий публічний менеджмент пов'язаний з е-урядуванням, формуванням електронного уряду. Деякі дослідники вважають, що сьогодні спостерігається серйозний відхід від колишніх установок і формування абсолютно відмінної моделі публічного управління, яка змінює усі його параметри. Інші аналітики розглядають електронний уряд швидше як новий засіб для вирішення тих же самих завдань моделі нового публічного менеджменту (скорочення витрат, ефективність, конкурентність та ін.) [1].

З точки зору теорії інновацій перехід до електронного урядування розглядається як типова «інновація згори», при якій рішення приймається на

вищому рівні, а нижчому рівні відповідні структури вимушені пристосовуватися до цього рішення. У літературі детально описані проблеми, пов'язані з поширенням інновацій подібного типу [2].

Поширення інновацій в організації у рамках лінійної моделі залежить від рівня прийняття рішення щодо запровадження інновацій. Так, чим вище рівень централізації і формалізації діяльності організації, тим легше прийняти рішення про впровадження інновації і тим складніше її реально впровадити [3].

Основні труднощі виникають на етапі так званого «перевизначення інновації» («redefinition»), коли, з одного боку, інновація приводиться у відповідність з потребами і структурою організації, а з іншого – сама організація перебудовується відповідно до нових вимог (створюються нові підрозділи, виникають нові канали комунікації і тому подібне). З етапом перевизначення тісно пов'язаний етап «прояснення інновації» («clarifying»), коли учасники процесу впровадження в ході взаємодії між собою приходять до загального розуміння того, на що спрямована інновація, як вона повинна реалізуватися і як вона вплине на їх роботу, тобто знижують невизначеності і пов'язані з впровадженням ризики, знижуючи їх до прийнятних для себе рівня [4]. Іншими словами, інновації згори повинні супроводжуватися інноваціями на середньому організаційному рівні, спрямованими на рішення конкретних проблем, що виникають в процесах впровадження.

У рамках нелінійної моделі інноваційного процесу він носить динамічний і невизначений характер, включаючи численні тупикові відгалуження і повернення на пройдені етапи. Учасники в ході активних переговорів не просто прояснюють для себе сенс інновації і шукають нові практичні застосування, але і поступово досягають консенусу з питання про те, що вважати її успішним впровадженням. При цьому уявлення про те, як саме повинен виглядати успіх, в ході впровадження може неодноразово змінюватися (тобто відбувається перевизначення не окремих аспектів інновації, а усієї її концепції в цілому) [5].

Як лінійна модель поширення інновацій, так і нелінійна модель, виходять з того, що без перевизначення і прояснення інновацій неможливе їхнє перетворення на невід'ємний елемент нормального функціонування організації (що і означає успішне впровадження).

Чим радикальніший характер носить інновація, тим більшу невизначеність вона створює, що може продукувати (і продукує) опір співробітників організації впровадженню нової технології. Тому загальним місцем в теорії управління інноваціями стала теза про те, що потрібні спеціальні заходи для зниження рівня опору (чи, що те ж саме, залучення рядових співробітників до процесу інноваційної творчості). Як приклад пошлемося на останній Огляд розвитку електронного уряду, підготовлений Департаментом з економічних і соціальних питань ООН, в якому міститься вказівка на те, що політичним лідерам слід активно роз'яснювати співробітникам органів влади, що таке електронний уряд (у новітньому формулюванні «one – stop government»), постійно роблячи упор «на

співпраці, партнерстві, об'єднанні зусиль, взаємодії між відомствами і підрозділами по усьому управлінському спектру». Також рекомендується запрошувати співробітників до висловлювання критичних міркувань, забезпечувати усіма необхідними ресурсами для успішної роботи і на безперервній основі перенавчати їх відповідно до нових умов [6].

Незважаючи на ці поради, реальний процес впровадження електронного уряду постійно натикається на організаційний супротив. Зокрема, керівники вищого рівня регулярно скаржаться на те, що реформи не зустрічають належного відгуку на низах.

Прагнення узагальнити причини невдач інноваційних рішень у сфері е-урядування і знайти рецепти від їх повторення характерно не лише для управлінців, але і для теоретиків електронного уряду, які головну проблему вбачають в тому, що при створенні архітектури електронного уряду розробники виходять з вимог технічної раціональності і зручності, тоді як користувачі цих систем орієнтовані на доступність, зручність в користуванні, зменшення бюрократії [7].

Для зменшення опору інноваціям і успішного переходу до електронного уряду на стадії впровадження окремі автори розробили систему критеріїв, які окрім політичної волі керівництва і виділення необхідних бюджетних коштів, мають відображати послідовну лінію на адаптацію інновацій з урахуванням специфіки організації, зміни в управлінських структурах, включаючи формування спеціального підрозділу, відповідального за електронні послуги і електронний документообіг, організація системи роз'яснення співробітникам переваг і наслідків впровадження електронного уряду, а також постійна робота над інтероперабельністю інформаційних систем. Відповідно, відсутність цих характеристик свідчить про те, що організація чинить опір переходу до електронного уряду, і такий перехід навряд чи буде успішним [8].

Якщо розглянути з цих позицій процес переходу до електронного уряду у вітчизняних умовах, то ми побачимо типові при впровадженні інновацій згори проблеми, пов'язані з організаційним опором, а точніше – з різко звуженими можливостями рядових учасників по перевизначенню і проясненню інновацій і інноваційній творчості.

Перша пов'язана з тим, що концепція «електронного уряду» виникла порівняно недавно і, як зазначає автор роботи [9], ще не отримала цілісного теоретичного осмислення в контексті управлінської науки.

Друга визначається значним потенціалом змін, який привносять сучасні ІКТ в управління і можуть виступати відмінною підмогою його оптимізації. Так, ІКТ, виступаючи в ролі каталізатора, а часом і головного інструменту перетворень, трансформують управлінські процеси, кидають виклик традиційним інститутам і механізмам управління. Але, незважаючи на це, на практиці спостерігається суперечливий характер цього впливу. Зокрема, у ряді

випадків нові технології сприяють підвищенню функціональних можливостей управління, а в інших, навпаки, лише надають йому видимість «осучаснення», на ділі автоматизуючи непотрібні процедури, імітуючи взаємодію влади і суспільства. Тому наукове осмислення причин виникнення подібної ситуації представляється особливо актуальним для практики управління.

Ще одна проблема викликана стрімким розвитком і трансформацією суспільно-політичних процесів і інститутів в умовах переходу до інформаційного суспільства, які вимагають глибокого дослідження процесу формування «електронного уряду» в контексті цивілізаційних перетворень на сучасному етапі. Незважаючи на досягнуті результати в області інформатизації і внутрішньої автоматизації державного сектора, наша країна все ще знаходиться на самому ранньому етапі розвитку «електронного уряду» [10]. Відсутність прогресу в цьому напрямі наочно показують результати міжнародних порівняльних досліджень і низькі рейтинги України в основних аналізах створення «електронного уряду» в різних країнах.

Зокрема, за інтегральним індексом готовності країн до е-уряду (E-Government Readiness Index) Україна у 2012 році опустилась на 68-е місце (у 2010 році було 54-е місце, у 2008 році 41-е місце) серед 192 держав [11]. Складовими інтегрального індексу є Індекс розвитку державних веб-сайтів (Web Measure Index), а з 2010 індекс електронних послуг (Online services component) за яким Україна посіла у 2012 – 90-94 місце, 2010 – 60 місце, у 2008 – 37 місце. Значне місце у визначенні інтегрального індексу має індекс розвитку національної телекомунікаційної інфраструктури (Telecommunication Infrastructure Index), який також із року в рік погіршувався і за яким Україна посіла у 2012р. -77 місце, 2010р. -70 місце, 2008р. – 64 місце.

На подібний стан речей суттєво вплинула ситуація яка спостерігається в Україні із запровадженням інновацій в управління, зокрема із використанням інфраструктури е-уряду. Слід зазначити, що інновації на основі інфраструктури е-уряду реалізуються у всіх сферах життя суспільства, центром організаційної діяльності і гарантією якого є держава в особі органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування.

Надалі виділимо деякі питання інноваційного характеру в самій системі діяльності органів влади. Тут головними ділянками інновацій на базі ІТ є: 1) переведення функціональної діяльності органів влади на електронну основу; 2) максимальне використання ІТ в сфері адміністративних послуг для фізичних осіб і організацій; 3) розширення використання систем масових комунікацій в усіх їх формах.

Виокремлення цих ділянок необхідно для усієї системи управління, але в першу чергу для тих галузей, відомств, від яких залежать рішення проблем формування і розвитку соціально-економічних аспектів діяльності держави, життєзабезпечення її громадян[12]. Задоволена життям людина здатна розкривати свої можливості, розширювати сферу свого спілкування, відчувати

свою необхідність в колективі і суспільстві в цілому, домагатися успіхів для себе і інших (Прим. автора: за деякими даними за рівнем задоволення життям українці знаходяться на 140-150 позиціях серед жителів 190 країн, в той же час за середнім показником (106) коефіцієнту інтелекту IQ (intelligence quotient) посідають перше місце у Європі і друге у світі після Гонконгу – середній показник IQ жителів якого 107).

Рішення проблем інновації в області забезпечення розвитку соціальної держави зобов'язує формувати інформаційні системи, що дозволяють забезпечити переведення функцій з надання послуг в електронну форму, і на цій основі надавати якомога більшої кількості послуг в електронному вигляді.

Із викладеного можна зробити наступні висновки: а) з метою застосування е-урядування як інноваційної технології в першу чергу слід забезпечити інформатизацію функціональної діяльності органів влади, основним обов'язком яких є створення інфраструктури е-урядування; б) практика застосування ресурсних можливостей е-урядування в сферу життя і діяльності публічних органів влади йде шляхом «від низу до верху: від послуги до функції»; в) інноваційна діяльність органів виконавчої влади в цілому ще не отримала нормативно – правового забезпечення; г) переведення адміністративних послуг в електронну форму є одним з перших кроків в напрямі запровадження управлінських інновацій.

Література

1. Сморгунов Л.В. Электронное правительство, менеджмент знания и административная реформа. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.politex.info/content/view/140/30/>
2. Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству как инновация сверху // Информационные системы для научных исследований: Сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 10 – 12 октября 2012 г. С. 304 – 310.
3. Rogers E. Diffusion of Innovations. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.allbookez.com/diffusion-of-innovations-5th-edition/>
4. Fulgsang L. Bricolage and Invisible Innovation in Public Service Innovation // Journal of Innovation Economics. 2010. V. 1. № 5. P. 67 – 87. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.cairn.info/zen.php?ID_ARTICLE=JIE_005_0067
5. Van de Ven A.H., Polley D., Garud R., Venketemaran S. The Innovation Journey. 2008. L., N.Y., Oxford Univ. Press. 440 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://books.google.com.ua/books/about/The_Innovation_Journey.html?id=B4OJHnZMnfcC&redir_esc=y
6. E – Government Survey 2012: E – Government for the People / United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations [Електронний ресурс] – Режим доступу: – <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>
7. Heeks R. Most e –Government – for – Development Projects Fail : How Can

- Risks be Reduced? // IDPM i – Government Working Paper № 14. 2003
[Електронний ресурс] – Режим доступу:
<http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm>
8. Fountain J.E. Building the Virtual State : Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. – 251 p. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.brookings.edu/research/books/2001/virtual-state>
 9. Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству как инновация сверху // Информационные системы для научных исследований: Сборник научных статей. Труды XV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 10 – 12 октября 2012 г. / НИУ ИТМО. — СПб., 2012. С. 304 – 310. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://d-russia.ru/perexod-k-elektronnomu-pravitelstvu-kak-innovaciya-sverxu.html>
 10. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2013 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nc.gov.ua/menu/publications/doc/dopovidi.../Dopovid%202013.doc
 11. United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx>
 12. Бачило И. Электронное правительство и инновации в области государственных функций и государственных услуг. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.aselibrary.ru/digital_resources/journal/irr/2010/number_1/number_1_3/4