

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.7.50](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.7.50)

УДК 351:005

О. О. Скорик,
к. е. н., доцент кафедри економіки та управління,
Черкаський державний технологічний університет
ORCID ID: 0000-0002-9755-3300
Н. П. Рябоконт,
к. е. н., доцент кафедри економіки та управління,
Черкаський державний технологічний університет
ORCID ID: 0000-0002-9627-9063

ЦИФРОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ МОДЕЛІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ТА ВІТЧИЗНЯНІ РЕАЛІЇ

О. Skoryk
PhD in Economics, Associate Professor of economics and administration
Cherkasy State Technological University
N. Riabokon
PhD in Economics, Associate Professor of economics and administration
Cherkasy State Technological University

DIGITAL TRANSFORMATION OF THE PUBLIC GOVERNANCE MODEL: FOREIGN EXPERIENCE AND DOMESTIC REALITIES

У статті виявлені об'єктивні передумови та необхідність цифрової трансформації моделі публічного управління, виявлена варіативність в концептуальних підходах, пріоритетах, механізмах та методах реалізації такої трансформації у зарубіжних країнах. Встановлені основні внутрішні проблеми щодо впровадження цифрової моделі публічного управління в Україні, зокрема: відсутність офіційно визначеного категорійно-понятійного апарату; недосконалість нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, фінансового, організаційно-технічного та кадрового забезпечення.

Обґрунтована необхідність інтегрованої системи показників для оцінки можливості впровадження моделі публічного управління та виявлення тенденцій розвитку цифрової трансформації українського суспільства. Доведено, що найбільш раціональним є підхід, заснований на застосуванні порівняльного аналізу сукупності існуючих моделей індикаторів, визначенні кращої та її уточненні з метою максимального врахування особливостей розвитку цифрової економіки в Україні.

Проведено порівняльний аналіз моделей публічного управління в різних країнах, на основі якого визначені фактори, що впливають на процес цифровізації публічного управління. Уточнено категоріальний апарат щодо трактування сутності понять «система цифрового управління» та «електронне урядування». Побудовано модель взаємозв'язку інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування в механізмі публічного управління.

Розроблено послідовність етапів організаційного проектування моделі цифрового публічного управління, визначені структурні елементи такої моделі.

За підсумками змістовного обґрунтування зарубіжного позитивного досвіду зроблено висновок про доцільність в Україні впровадження нової моделі публічного цифрового управління, яка враховувала б усі виклики цифрової економіки.

The article reveals the objective prerequisites and the necessity for digital transformation of the public governance model, and the variability in the conceptual approaches, priorities, mechanisms and methods of implementation of such transformation in foreign countries. The main internal problems with the introduction of the digital model of public governance in Ukraine have been identified, in particular: the lack of an officially defined categorical apparatus; imperfection of regulatory, informational-analytical, scientific-methodical, financial, organizational-technical and personnel support.

The necessity of an integrated system of indicators to evaluate the possibility of introducing a model of public management and identifying trends in the development of digital transformation of Ukrainian society is substantiated. It is proved that the most rational approach is based on applying a comparative analysis of a set of existing indicator models, identifying the best one and refining it in order to maximally take into account the peculiarities of the development of the digital economy in Ukraine. Composite e-indexes that used in international practice as an integrated characteristic of the level of development of a digital society or its structural elements are investigated.

A comparative analysis of public governance models in different countries is conducted, on the basis of which the factors influencing the process of digitalization of public administration are determined. The categorical apparatus for the interpretation of the concepts of “digital control system” and “e-government” has been clarified. It is proved that the updated structure should not be considered as automation of existing processes, but should reflect the essence of revolutionary reengineering in the management system.

The model of interconnection of information and communication technologies and e-government in the mechanism of public governance is constructed. It is established that information and communication technologies have a dualistic character - on the one hand, they serve as tools for the implementation of management tasks in electronic format, on the other hand, with their development their importance as the main objective function increases.

The sequence of stages of organizational designing of the model of digital public management is developed, the structural elements of such model are determined. Considering the model of digital public administration as a modern form of public administration, it is important to see its priority task - ensuring access to all public information.

Based on the substantiation of foreign positive experience, it is concluded that it is advisable in Ukraine to introduce a new model of public digital governance that would take into account all the challenges of the digital economy.

Ключові слова: *публічне управління; інформаційно-комунікаційні технології; модель цифрового публічного управління; електронне урядування; цифрова платформа.*

Keywords: *public governance; information and communication technologies; model of digital public management; e-governance; digital platform.*

Постановка проблеми. Існуючі на сьогодні види господарської діяльності перебувають на різних етапах перетворень, обумовлених розвитком цифрових технологій, ступінь опановання яких суспільством свідчить про фундаментальне зрушення та поглиблення процесів цифрової трансформації. Цей процес проявляється у все більшій орієнтації цифрових технологій на виробничі види діяльності, що вказує на перехід від розвитку власне сфери послуг до сервісізації традиційних видів господарської діяльності; у переході від використання цифрових технологій, призначених для накопичення ретроспективних даних, в онлайн технології; у русі від оцифровки окремих сфер діяльності до всеохоплюючого цифрового суспільства.

Серед безлічі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що визначають цей процес, особливе місце займає модель цифрового публічного управління, ефективність впровадження якої залежить від багатьох чинників політичного, соціального, економічного, інформаційного, науково-методичного, організаційного та нормативно-правового характеру. Без урахування цих факторів, визначення їх пріоритетності та встановлення взаємозв'язків неможливе формування науково обґрунтованої державної політики щодо здійснення публічного управління у сфері реалізації цифрової трансформації та розвитку цифрової економіки у країні в цілому.

Вищезазначене обумовлює актуальність завдання створення поліфункціональної моделі публічного управління, яка могла б повноцінно відповідати цифровізації та рівню цифрової трансформації всіх суспільних процесів на шляху формування цифрової економіки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми цифрової трансформації системи державного управління, концепції розвитку електронного урядування широко висвітлюються в науковій літературі такими зарубіжними та вітчизняними вченими, як О.Г. Васильєва, Д.В. Кононенко [1], А.В. Кешелава, В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев [2], Т. С. Мельникова [3], К.В. Якушенко, А.В. Шиманська [4] та багатьма іншими. Проте досліджень щодо цифрових трансформацій в публічному управлінні в науковій літературі бракує.

Формування цілей статті (постановка завдання). Метою статті є дослідження зарубіжного досвіду цифрової трансформації моделей публічного управління для обґрунтування доцільності впровадження нової моделі публічного цифрового управління в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. В більшості країн сучасного світу одним з пріоритетних стратегічних завдань та загальнонаціональних пріоритетів розглядається впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) та розвиток елементів цифрового суспільства. Цифрові технології, а також пов'язана з ними громадська та людська діяльність утворюють цифрову сферу сучасного соціуму, яка в нинішніх умовах визначає економічний та інноваційний потенціал держави, рівень освіти та людського розвитку, обумовлює соціальний прогрес, ефективність державного управління та здійснення демократичних процедур.

Розвиток принципів цифрового суспільства стимулює вдосконалення способів і методів взаємодії в рамках соціально-економічних відносин. Застосування інформаційних технологій дозволяє розширювати комунікаційні процеси, змінює склад і статус їх учасників, принципи просторової взаємодії шляхом мережевого спілкування, підвищує децентралізацію прийняття управлінських рішень в державному і приватному секторі.

Отже, в світі склалася нова реальність, яка спонукає уряди всіх країн до проведення політики системної цифрової економіки за допомогою цифрової трансформації шляхом вдосконалення відповідних галузей національного законодавства, розробки та реалізації масштабних державних стратегій, проектів та програм, зокрема – повне переведення сфери публічного управління на цифрові технології.

Порівняння різних моделей розвитку цифрового суспільства, що склалася в даний час в світі, дозволяє констатувати значну варіативність в концептуальних підходах, пріоритетах, механізмах і шляхах їх реалізації. При цьому ефективність їх застосування залежить головним чином від культурно-цивілізаційного середовища країни, в якій реалізується та чи інша модель, відповідно, не існує універсальних моделей публічного управління за допомогою механізмів цифрової трансформації, багато аспектів залежать від рівня розвитку інституційного середовища країни.

На даному етапі рівня цифровізації в Україні такої всеохоплюючої консолідованої моделі публічного управління не існує, що вкрай негативно впливає на ефективність державної політики, зокрема зв'язки з громадськістю у всіх сферах практично реалізуються в умовах відсутності зворотного зв'язку та базуються в основному на неточних, неповних та суперечливих статистичних даних останніх років, інтуїтивних уявленнях та попередньому досвіді осіб, які приймають стратегічні рішення. Серед основних внутрішніх проблем щодо впровадження подібної цифрової моделі публічного управління в Україні слід відзначити: відсутність офіційно визначеного категорійно-понятійного апарату; недосконалість нормативно-правового, інформаційно-аналітичного, науково-методичного, фінансового, організаційно-технічного, кадрового забезпечення тощо.

Для оцінки можливості впровадження подібної моделі публічного управління та виявлення тенденцій розвитку цифрової трансформації українського суспільства в цілому, зокрема її технічної та технологічної складових, необхідна інтегрована система показників та індикаторів, заснована на даних державного статистичного обліку; результатах спеціальних емпіричних досліджень ринку інформаційно-комунікаційних та цифрових технологій, проведених українськими та закордонними компаніями; рейтингових оцінках таких міжнародних організацій, як ООН, ЄС, Світовий Банк, ІТУ, ОЕСР та ін.

Крім системи показників та індикаторів, повинні бути розроблені та офіційно схвалені методики моніторингу, аналізу та прогнозування ситуації в цій сфері в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі, а також виділені відповідні ресурси на здійснення інформаційно-аналітичного забезпечення, встановлені регламенти взаємодії користувачів інформації та вимоги до самої інформації, тобто повинна бути створена система інформаційно-аналітичного забезпечення процесу цифрової трансформації систем публічного управління всіх рівнів.

Найбільш раціональним представляється підхід, заснований на застосуванні порівняльного аналізу сукупності існуючих моделей індикаторів, визначенні кращої (відповідно до обраних критеріїв) та її уточненні з метою максимального врахування особливостей розвитку цифрової економіки в Україні. В якості інтегрованої характеристики рівня розвитку цифрового суспільства або його структурних елементів в міжнародній практиці використовуються композитні ІКТ-індекси (е-індекси), побудовані на базі наборів ІКТ-індикаторів, при цьому

конкретний набір індикаторів та методика побудови індексу в значній мірі залежать від обраних пріоритетів. На сьогодні світова практика налічує більше двадцяти міжнародних е-індексів, але найбільш вживаними серед них вважаються наступні (табл. 1).

Таблиця 1.
Найбільш поширені міжнародні композитні ІКТ-індекси

Назва індексу	Рік розробки та офіційного впровадження	Розробник
Індекси Гарвардської методики оцінки мережевого світу (Networked Readiness Index)	1990	Гарвардська школа
Індекс інформаційного суспільства (Information Society Index, ISI)	2005	Компанія IDC
Індекс цифрової спроможності, або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI)	2015	ITU у межах WPIS
Індекс цифрового доступу (Digital Access Index, DAI)	2015	ITU

Джерело: складено автором на основі [2]

Для підвищення достовірності, точності та надійності даних доцільно об'єднати різні інформаційні джерела та забезпечити надання користувачам відповідно до їх вимог до якості відповідної інформації, що потребує координації зусиль різних суб'єктів, компетентних у вирішенні даної проблеми.

Одним з найважливіших напрямків в цифровому публічному управлінні є створення єдиного інформаційного простору для державних органів влади, населення, приватного бізнесу та громадських організацій як рівноправних суб'єктів управління. Вважається, що даний підхід дозволить підвищити ефективність державного управління на всіх рівнях. Потреба в подоланні низки негативних тенденцій та необхідність вирішення проблем, що перешкоджають становленню України як цифрової держави, вимагають проведення реформ в першу чергу в сфері публічного управління.

У цьому контексті безумовну актуальність набувають питання дослідження моделей публічного управління, реалізованих в різних країнах, що дасть можливість порівняти основні цифрові параметри вітчизняних і зарубіжних органів державної влади, та дозволить ставити питання про наближення публічного управління в Україні до кращих світових зразків. В цілому під моделлю управління розуміється теоретично вибудована цілісна сукупність уявлень про те, як виглядає (або як повинна виглядати) система публічного управління, її структура та принципи функціонування, як вона взаємодіє з різними суб'єктами, як адаптується до змін у зовнішньому середовищі.

Порівняльний аналіз моделей публічного управління в різних країнах свідчить про те, що інститути та механізми державної влади США, країн Європи, Японії, Росії та інших країн обумовлені різним історичним, політичним, економічним досвідом та культурними традиціями [3]. У кожній з існуючих моделей функціональність органів публічного управління повинна підтримувати необхідний рівень регулювання соціально-економічних процесів для забезпечення стабільного суспільного розвитку держави. Серед основних факторів, що впливають на процес цифровізації публічного управління в зарубіжних країнах, можна виділити:

- активне впровадження нових знань та глобальних інформаційних технологій у всі сфери суспільного життя;
- розвиток громадського суспільства та соціального партнерства в цифровому середовищі;
- особливості створеної у країні моделі ринкової економіки, які виражаються у стимулюванні свободи підприємництва, вільного руху робочої сили, конкурентності ринків;
- ступінь децентралізації влади та ефективність проведення структурної та регіональної політики для поліпшення соціально-економічних умов життя громадян;
- ступінь розвитку економіки країни, який визначає матеріальні можливості людей щодо використання сучасних інформаційних технічних засобів;
- реалізація соціально значущих проектів, що сприяють дотриманню принципів соціальної рівності та справедливості в цифровій економіці.

Особливості цифрових моделей публічного управління в значній мірі пов'язані з характером економічних відносин. Сьогодні існують кілька економічних моделей з різними варіантами співвідношення держави та ринкових відносин в сфері цифрової економіки (табл. 2).

Таблиця 2.
Моделі цифрової економіки зарубіжних країн

Модель	Характеристика моделі
Модель США	В моделі превалюють конкуренція та ринкові методи, державне втручання здійснюється в рамках ліберальної ідеології
Соціально-ринкова модель (країни ЄС)	В моделі держава відіграє активну роль в забезпеченні добробуту громадян, пом'якшення наслідків економічних ризиків, але вартість соціальних програм досить висока, що призводить до зростання податків, появи проблем на ринку праці
Модель державного капіталізму (Росія, Китай)	В моделі держава займає активну економічну позицію, бере участь в управлінні багатьох приватних компаній, в контролі над основними галузями економіки, банківській сфері, ЗМІ. Це дає можливість контролювати темпи розвитку економіки і суттєво впливати на перерозподіл суспільних благ

Джерело: складено автором на основі [4]

Корисним для України є досвід Великобританії та Канади – ці країни здійснили повну модернізацію системи державного управління з метою приведення її у відповідність до вимог цифрової економіки. Так, у Великобританії була розроблена стратегія модернізації уряду, особливе значення в якій відігравала програма заходів зі створення системи електронних державних послуг «Електронні громадяни, електронний бізнес, електронний уряд». У контексті публічного управління та структурування даної системи була розроблена концепція надання публічних послуг в інформаційному середовищі, що передбачає розвиток всіх електронних видів сервісу за допомогою мережі Інтернет, мобільного зв'язку, цифрового телебачення або центрів обслуговування. Створення у Великобританії системи «Електронний уряд» (E-government) дозволило їй стати одним з лідерів серед інших європейських країн в цьому напрямку. Мета масштабної програми модернізації та реконструкції публічного управління з використанням інформаційних технологій полягає в тому, щоб проекти «електронного уряду» не тільки включали надання інформації громадянам, а й сприяли підвищенню ефективності та оперативності роботи державного апарату в цілому.

Результатом ефективного впровадження електронного урядування в Канаді стало надання послуг, здійснення розрахункових операцій та взаємодія з громадянами та представниками бізнесу в електронному форматі через так звані «електронні кіоски» або через інтернет. Такий спосіб надання послуг користується попитом у 95% канадців. При цьому позиція уряду Канади полягає в тому, що надання послуг через електронні засоби зв'язку має доповнювати, а не замінювати традиційні засоби комунікації. Впровадження електронного уряду в Канаді забезпечило більш щільне співробітництво між федеральним рівнем влади та місцевими органами влади провінцій у сфері публічного управління, збільшила ступінь відкритості та прозорості для громадян за рахунок можливості ознайомлення зі звітами та планами будь-якого канадського державного органу на його офіційному сайті. Електронне урядування дозволило громадянам Канади брати активнішу участь у державних справах та контролювати дії уряду, що позитивно вплинуло на розвиток громадянського суспільства [3].

Стосовно вітчизняного досвіду щодо розробок систем цифрового управління в публічному управлінні, варто відзначити, що ключова проблематика питання, на думку автора, полягає в некоректному трактуванні самої «системи цифрового управління» - оновлена структура повинна розглядатися не як автоматизація існуючих процесів, а відображати суть революційного реінжинірингу в системі менеджменту. Подібна модернізація передбачає повноцінне формування нової моделі, основою якої виступає цифрова платформа. Безумовно, методології взаємодії учасників в рамках платформи істотно відрізняються від тих, що притаманні традиційним бізнес-моделям. Крім цього, підвищується рівень значущості аутсорсингу з метою поповнення непрофільних або непродуктивних процесів.

Електронне урядування науковці визначають як «управління державою на основі електронних форм управління, спираючись на інтегровані багаторівневі інформаційні системи, що забезпечують міжвідомчу взаємодію та інформаційну комунікацію громадян (організацій) та держави» [1]. При цьому сервісна функція держави витікає з напряму державного управління на основі публічних цінностей з використанням ІКТ та електронних засобів інформації з надання послуг. Взаємозв'язок інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування в механізмі публічного управління можна представити наступним чином (рис. 1).

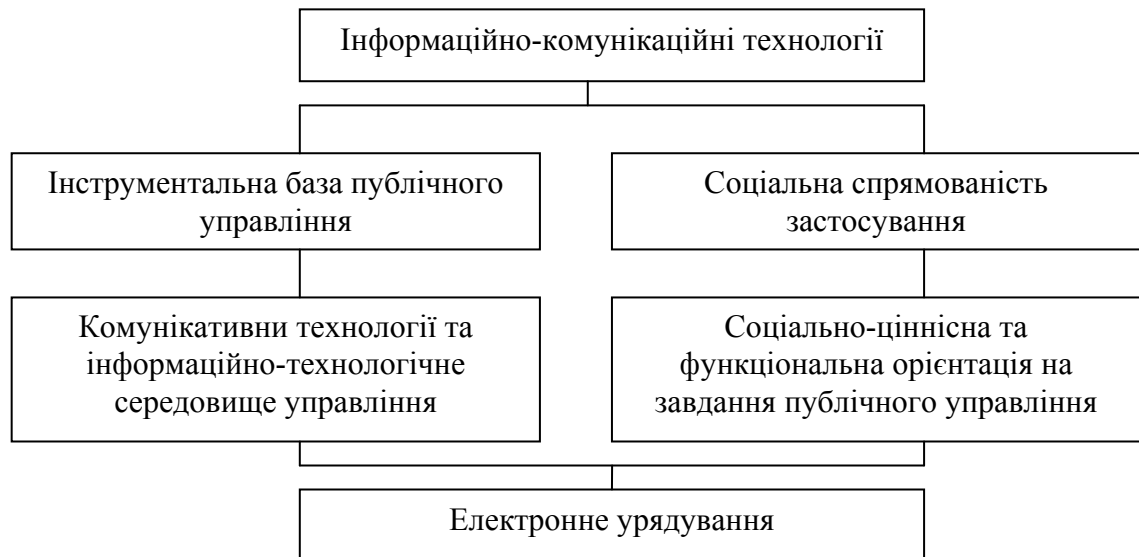


Рис. 1. Взаємозв'язок інформаційно-комунікаційних технологій та електронного урядування в механізмі публічного управління

Джерело: складено автором на основі [1]

Як показано на рис 1, інформаційно-комунікаційні технології мають дуалістичний характер – з одного боку, вони виступають інструментами реалізації завдань управління в електронному форматі, з іншого боку, з їх розвитком їх значимість як основної цільової функції підвищується. Такий дуалізм обумовлює особливості самого електронного урядування, яке безпосередньо виступає головною метою перетворень, виходячи з масштабів встановлених перед ним завдань.

На підставі аналізу публікацій з даної проблематики очевидним є висновок про те, що під цілісною цифровою платформою слід розуміти не систему бізнес-аналізу, а інтелектуальну структурну одиницю, функція якої полягає в управлінні кожним учасником або елементом механізму більш глобальної системи за допомогою закладених принципів. Так, модель мережевого менеджменту має ряд переваг з огляду на скорочення рівнів ієрархії системи управління, а також збільшення швидкості протікання всіх процесів.

Модель цифрового публічного управління повинна відповідати вимогам конкретних періодів розбудови інформаційного суспільства. Організаційне проектування такої моделі доцільно здійснювати у наступній послідовності (рис. 2).

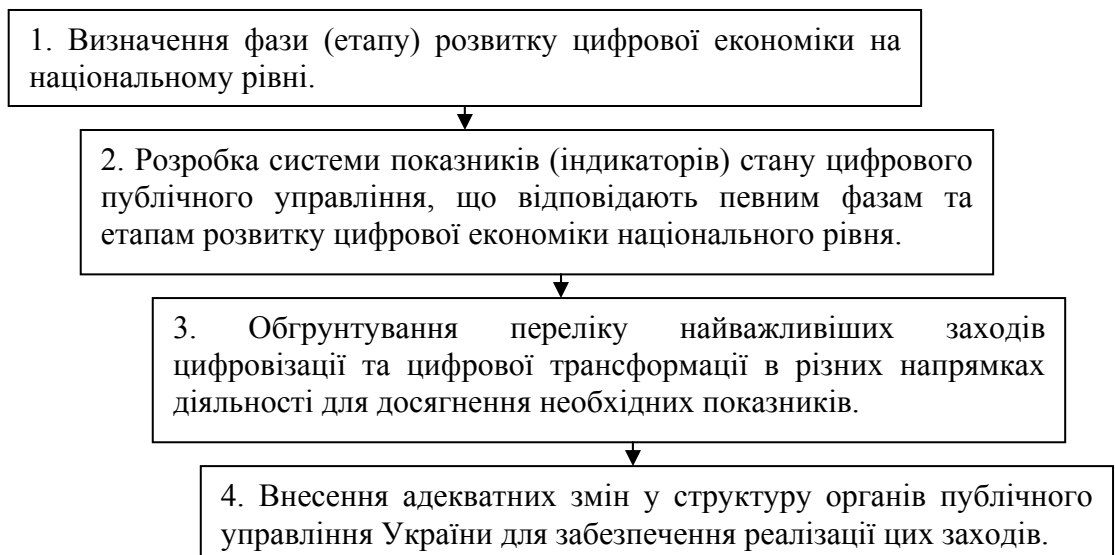


Рис. 2. Послідовність етапів організаційного проектування моделі цифрового публічного управління

Джерело: розроблено автором

У структурному аспекті цифрова модель публічного управління включає в себе дві взаємопов'язані та одночасно самостійні підсистеми: внутрішня урядова інформаційна інфраструктура та зовнішня інформаційна

інфраструктура, яка взаємодіє з громадянами та організаціями. До складу структури моделі цифрового публічного управління доцільно віднести:

- складові системи державного управління цифровою економікою (органи влади, структурні підрозділи та ін.);
- принципи, функції та завдання органів влади у реалізації механізму публічного управління;
- складові цифрової інфраструктури держави;
- показники (індикатори) розвитку цифрової економіки.

Розглядаючи модель цифрового публічного управління як сучасну форму державного управління, важливо бачити його пріоритетне завдання – забезпечення доступу до всього обсягу державної інформації. Це, в свою чергу, стимулює розвиток сектора послуг, заснованих на введенні в цивільний обіг нових джерел суспільно значущих відомостей.

Висновки і перспективи подальших розвідок. На сучасному етапі Україна тільки починає шлях цифрової трансформації відповідно до вимог цифрової економіки, при цьому більшість сфер вже наближаються до світових стандартів цифрового управління. Отже, необхідність розробки комплексної моделі публічного управління в рамках цифровізації та цифрової трансформації не викликає сумнівів. За підсумками змістовного обґрунтування зарубіжного позитивного досвіду можна констатувати доцільність в Україні впровадження нової моделі публічного цифрового управління, яка враховувала б усі виклики цифрової економіки, актуальним також видається завдання розробки цифрової комунікаційно-управлінської платформи, яка буде ефективною в умовах національної економіки. Базову проблематику подальших досліджень може становити той факт, що центральний орган нової моделі не зможе впоратися з усіма питаннями, що будуть виникати стосовно прийняття рішень в результаті впровадження такої моделі. У той же час, існує висока ймовірність виникнення дефіциту спеціалізованих менеджерів з професійними функціями управлінців нового часу.

Література.

1. Васильева Е.Г., Кононенко Д.В. Современные интерпретации концепции электронного государства (электронного правительства) / Е.Г. Васильева, Д.В. Кононенко // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5: Юриспруденция. 2016. № 1 (30). С. 9–16.
2. Кешелава А.В. Введение в «Цифровую» экономику» / А.В. Кешелава, В.Г. Буданов, В.Ю. Румянцев [и др.]; под общ. ред. А.В. Кешелава. – ВНИИ Геосистем, 2017. – 28с.
3. Мельникова Т.С. Зарубежный опыт развития и популяризации электронного правительства / Т. С. Мельникова. – Саратов, 2016. – 25 с.
4. Якушенко К.В., Шиманская А.В. Цифровая трансформация информационного обеспечения управления экономикой государств – членов ЕАЭС / К.В. Якушенко, А.В. Шиманская // Новости науки и технологий, 2017. – № 2 (41). – С. 11–20.

References.

1. Vasilieva, E.G., Kononenko, D.V. (2016), *Sovremennyye interpretatsii kontseptsii elektronnoho gosudarstva (elektronnoho pravitel'stva)* [Modern interpretations of the concept of e-government (e-government)], Bulletin of Volgograd State University, vol. 1(30), pp. 9–16.
2. Keshelava, A.V. (2017), *Vvedeniye v «Tsifrovuyu» ekonomiku* [Introduction to the Digital Economy], Moscow, Russia.
3. Melnikova, T.S. (2016), *Zarubezhnyy opyt razvitiya i populyarizatsii elektronnoho pravitel'stva* [Foreign experience in the development and popularization of e-government], Saratov, Russia.
4. Yakushenko, K.V., Shimanskaya, A.V. (2017), *Tsifrovaya transformatsiya informatsionnoho obespecheniya upravleniya ekonomikoy gosudarstv – chlenov YEAES* [Digital Transformation of Information Management for the Economy of the EAEU Member States], Science and Technology News, vol. 2 (41), pp. 11–20.

Стаття надійшла до редакції 29.06.2020 р.