

РЕІНЖИНІРИНГ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕСІВ ТА ЙОГО ВПЛИВ НА ТРАНСФОРМАЦІЮ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

GOVERNMENT PROCESSES REENGINEERING AND THEIR IMPACT ON DIGITAL TRANSFORMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

У цій статті на підставі проведеного аналізу літератури щодо трансформаційних процесів, які відбуваються в державному секторі під впливом змін, викликаних широкомасштабним впровадженням цифрових технологій в усі сфери життєдіяльності людей та галузі економіки, у тому числі і в діяльність органів публічної влади, розглянуто основні кроки застосування одного з інструментів, без якого неможливо провести трансформаційні зміни, а саме реінжинірингу. Вказується на можливість застосування основних методичних підходів реінжинірингу до урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR), для реінжинірингу адміністративних процесів (RAP) у вітчизняному державному секторі України, економіка якої перебуває на стадії розвитку і змін. Особливий акцент зроблено на розгляді послідовних кроків реінжинірингу урядових процесів, серед яких виділено такі як: ідентифікація та визначення проблеми; формування бачення та завдань реінжинірингу; дослідження процесу та документування; аналіз процесу; реінжиніринг та розробка майбутніх процесів; впровадження, підтримка та легалізація процесів. Зроблено їх деталізований опис та наведена загальна структура реінжинірингу адміністративних процесів, до якої входять такі елементи, як: поштовх до змін; картографування (документування) АП; редизайн (перепроєктування) АП; реінструментування; реорганізація. управління змінами виокремлено як найскладніший елемент реінжинірингу, який потребує від керівництва роз'яснювальної роботи з персоналом стосовно позитивних впливів цифрової трансформації на подальшу роботу; визначено ключові точки впливу реінжинірингу на цифрову трансформацію публічного управління. Зроблено висновок стосовно того, що застосування реінжинірингу як урядових, так і адміністративних процесів призводить до радикальних перетворень у діяльності органів публічної влади завдяки ліквідації зайвих і неефективних процесів та проведення організаційних змін.

Ключові слова: адміністративний процес, бізнес-процес, реінжиніринг, урядовий процес, цифровізація, цифрова трансформація.

In this paper, based on the analysis of the literature on the transformation processes occurring in the public sector under the influence of changes caused by large-scale introduction of digital technologies in all spheres of human activity and the economy, including the activities of public authorities, the basic steps of application from tools without which it is impossible to make transformational changes, namely, reengineering. It points to the possibility of applying the main methodological approaches of government process reengineering (GPR), for the reengineering of administrative processes (RAP) in the domestic public sector of Ukraine, whose economy is under development and change. Particular emphasis is placed on considering the sequential steps of reengineering government processes, among which are the following: identification of the problem; forming of vision and tasks of reengineering; process research and documentation; process analysis; reengineering and development of future processes; implementation, support and legalization of processes; their detailed description is given and a general structure of administrative process reengineering is presented, which includes such elements as: impulse for change; AP mapping (documentation); redesign (redesign) of the AP; re-instrumentation; reorganization. Change management is highlighted as the most complex element of reengineering that requires management to educate staff on the positive effects of digital transformation on their future work; identified key points of the impact of reengineering on the digital transformation of public administration. It is concluded that the use of reengineering as governmental and administrative processes leads to radical changes in the activities of public authorities due to the elimination of unnecessary and inefficient processes and organizational change.

Key words: administrative process, business process, reengineering, digital transformation, government process, digitalization.

УДК 351

DOI <https://doi.org/10.32843/2663-5240-2020-16-12>

Логвінов В.Г.

к. екон. наук,
доцент кафедри інформаційної політики та цифрових технологій

Національна академія державного управління при Президентіві України

Медведь А.В.

аспірант кафедри інформаційної політики та цифрових технологій
Національна академія державного управління при Президентіві України

Постановка проблеми. Трансформація державного управління в систему органів публічної влади, побудованої на використанні інформації, цифрових даних націлена на те, щоб забезпечити кращі соціальні та економічні результати для громадян, підвищити конкурентоспроможність країни шляхом створення керованого даними державного сектору, який використовує потенціал цифрових даних під час прийняття рішень, надання послуг та розробки політики.

Мета такої трансформації – створити середу, де завдяки зростанню доступності даних створюються нові можливості для дослі-

джень, інновацій, прозорості та більшої ефективності послуг, які надаються та реалізуються урядом бізнесу та громадянам

Проблеми, що перешкоджають такій трансформації, лежать у двох площинах – технологічній і управлінській. Перша зумовлена відсутністю інформаційних ресурсів в електронній (цифровій) формі та цифрової інфраструктури, друга – недосконаліми та застарілими адміністративно-управлінськими процесами, побудованими на використанні аналогових (паперових) даних та методах прийняття рішень.

Якщо перша, технологічна, проблема залежить від наявності технічних можливо-

стей та фінансових ресурсів, то друга, управлінська, – від прагнення керівництва вищої ланки щодо кардинального переосмислення та перебудови (реінжинірингу) адміністративно-управлінських процесів, які лежать в основі діяльності органів публічної влади і забезпечують їх ефективність.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Таким чином, усунення зазначених проблем можливе лише шляхом внесення суттєвих змін як у процеси роботи з даними та інформацією, так і в процеси адміністративно-управлінської діяльності, забезпечивши цим самим використання та обмін даними таким чином, щоб підтримувати найвищий рівень довіри населення та спрямувати діяльність органів публічної влади в русло раціональності та ефективності.

Найвні знання реінжинірингу в основному впливають з досвіду його застосування в організаціях приватного сектору, бізнес-процеси яких принципово відрізняються від адміністративно-управлінських процесів державних установ. Саме тому на етапі цифрової трансформації України використання досвіду щодо реінжинірингу урядових процесів (GPR) під час проведення реінжинірингу адміністративних процесів (ПАП) у державному секторі, адміністративні процеси якого за своїм змістом та суттю є тотожними урядовим процесам, має як наукове, так і практичне значення.

Підтвердженням схожості понять «урядовий процес» і «адміністративний процес» є декілька визначень, отриманих із зарубіжних джерел. Так, зокрема, в словнику Law Insider урядовий процес (Process of Government or Government Process) означає механізми та процедури, за допомогою яких законодавча та виконавча гілки влади приймають рішення та здійснюють діяльність, що призводить до прийняття рішень [13]. У довіднику Government Process Re-engineering урядовий процес (Government Process) визначається як будь-який набір здійснюваної урядом діяльності, яка: а) ініційована подією (наприклад, запитом щодо надання послуги); б) перетворює інформацію; в) має виходи (наприклад, надання послуги) [15].

Більш конкретне визначення терміна «Government process» дається в пошуковому словнику IGI Global, в якому під ним розуміється послідовність здійснюваних у межах своїх повноважень кроків, націлених на досягнення певної мети. Задіяні в цьому процесі суб'єкти можуть належати або до адміністративного персоналу, або до юридичних осіб, або до громадян [14].

Виходячи з того, що як реінжиніринг урядових процесів, так і реінжиніринг адміністративних процесів як методи являють собою комплекс заходів з фундаментального переосмислення і перепроєктування процесів, здійснюваних з метою поліпшення загальних показників ефективності організації, застосування такого методу в процесах реінжинірингу АП та подальшої цифрової трансформації дасть змогу повністю перебудувати наявні процеси та націлити їх на максимальне задоволення потреб суспільства.

Оскільки GPR орієнтований на громадян, він перетворює традиційні відносини між суспільством та владою на партнерські взаємини, в яких обидві сторони зацікавлені в трансформації державного сектору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Поруч з цілою низкою досліджень як зарубіжних [10; 12; 16; 18], так і вітчизняних авторів з реінжинірингу бізнес-процесів приватного сектору [1; 2; 5; 8; 9] та в державних органах [6; 7] значно збільшилась кількість літератури стосовно реінжинірингу урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR).

Розглядаючи реінжиніринг бізнес-процесів приватного сектору, автори більшості цих публікацій схиляються до думки, що основні його підходи можуть бути застосовані для проведення реінжинірингу урядових процесів (GPR), який певною мірою може бути співвіднесений із застосовуваним у вітчизняній практиці реінжинірингом адміністративних процесів (ПАП).

Мета статті – досягнення спільного розуміння того, що реінжиніринг адміністративних процесів є невід'ємним складником цифрової трансформації та окреслення основних кроків його застосування, виокремивши найбільш чутливі точки впливу на цифрову трансформацію публічного управління.

Виклад основного матеріалу. Не вдаючись у детальний розгляд визначень різними авторами таких понять, як «оцифровування», «цифровізація» та «цифрова трансформація», зупинимось лише на загальному розумінні їх змісту.

Процес використання оцифрованої (переведеної з аналогової, документованої в цифрову форму) інформації для спрощення та ефективнішої роботи називається цифровізацією і не є зміною способів управління або створення нових моделей управління, а являє собою «процес впровадження цифрових технологій для вдосконалення життєдіяльності людини, суспільства і держави» [4].

У міру розвитку цифрових технологій та цифрової культури люди почали генерувати

ідеї щодо використання цифрових технологій по-новому, а не просто робити старі речі швидше, що і стало поштовхом до формування ідеї цифрової трансформації, під якою будемо розуміти процес використання цифрових технологій для створення нових або модифікації наявних адміністративних та управлінських процесів, а також культури та досвіду як користувачів, так і фахівців, орієнтованих на зміни у публічному управлінні.

Інакше кажучи, це перепроектування діяльності, організаційної структури та культури на основі переосмислення цільових настанов (стратегій) функціонування органів публічної влади в епоху цифрових процесів (оцифрування, цифровізації) [21].

З огляду на те, що цифрова трансформація змінює спосіб управління, а здебільшого створює абсолютно новий адміністративний процес очевидно є необхідність перегляду органами публічної влади всього того, що вона робить, переосмислити та переглянути наявні як внутрішні, так і зовнішні процеси, починаючи від взаємодії між підрозділами та працівниками всередині організації до зовнішніх взаємодій з користувачами та організаціями.

Викладене дає підставу для твердження, що цифрова трансформація, з одного боку, дає поштовх для перепроектування (реінжинірингу) наявних процесів, а з іншого – вказує на те, що найбільша її ефективність може бути досягнута лише за умови реінжинірингу процесів, а не тільки їх простої цифровізації, яка лише може завдати шкоди.

З цього приводу у своїй роботі “Reengineering Work: Don’t Automate, Obliterate” (Реінжиніринг: не автоматизуйте, знищуйте) Майкл Хаммер зазначив, що: «Замість обрамлення наявних процесів кремнієм і програмним забезпеченням необхідно знищити їх і почати заново» [17].

Як показав час, лише ІТ-спроможність не може призвести до кардинального покращення функціонування органів публічної влади. Це впливає з того, що значна частина адміністративних та управлінських процесів за своєї незмінності була неефективною та застарілою, позаяк більшість з них потребувала значних витрат часу та людських ресурсів. Здебільшого процеси визначалися з урахуванням відповідності прийнятим положенням, нормам, а не покращеного обслуговування громадян. Застосування реінжинірингу урядових процесів (Government Process Reengineering – GPR) та перепроектування процесів дає змогу використовувати переваги ІТ, а не просто тиражувати наявні процеси.

Органи публічної влади в країнах з розвинутою економікою та країн, що розвиваються, відчуючи виклики стосовно зростаючих вимог до якості послуг, прозорості та підзвітності системи управління та покращення взаємодії з владою, поруч із впровадженням ІКТ здійснили більш радикальні кроки щодо підвищення ефективності своєї роботи та вирішення всіх вищезазначених вимог шляхом проведення радикальної трансформації організаційної моделі та урядових (адміністративних) процесів [10]. Вони сприйняли і застосували практику РБП для проведення GPR як інструмента перетворення державного сектору, базованого на традиційній ієрархічно-бюрократичній моделі, на орієнтовану на споживача горизонтальну/процесну модель публічного управління [10; 20].

На рис. 1 відображена послідовність кроків проведення реінжинірингу урядових процесів – GPR, що за своєю суттю можна визначити як реінжиніринг адміністративних процесів (РАП).

Першим кроком у цьому процесі є ідентифікація та постановка проблеми в поточному



Рис. 1. Послідовність кроків проведення реінжинірингу GP (АП)

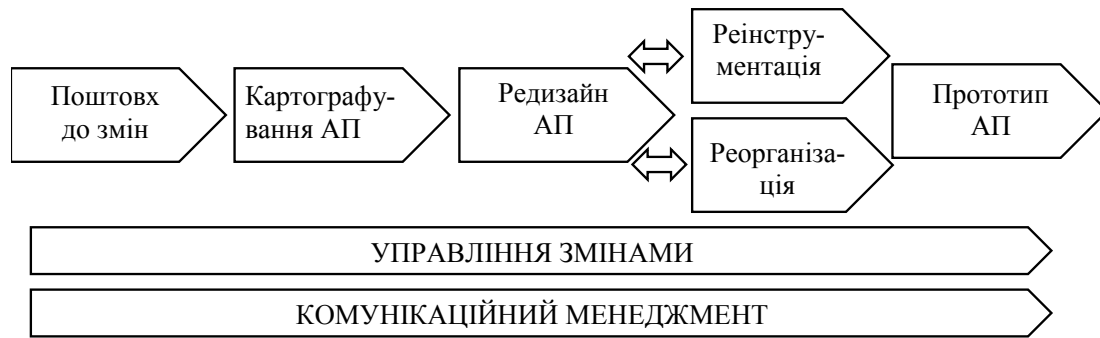


Рис. 2. Загальний вигляд структури реінжинірингу АП, складений на підставі [11]

сценарії процесу. Далі йде визначення бачення та завдань. Перш ніж розпочати реінжиніринг процесів, наявні процеси слід вивчити та задокументувати. Під час цієї фази також збираються дані з різних процесів, щоб краще зрозуміти процеси та отримати базові показники.

Документовані таким чином процеси аналізуються за допомогою різних інструментів та методологій для виявлення можливостей удосконалення. Визначені таким чином нові процеси реалізуються здебільшого за підтримки ІТ.

Деталізований опис таких кроків та загальна структура реінжинірингу наводиться на схемі, зображеній на рис. 2.

Поштовх до змін. Оскільки реінжиніринг GP (АП) передбачає радикальні зміни, вкрай важливо визначити переконливу причину для здійснення такої ініціативи. Причина дає основу для діяльності з управління змінами, коли персонал має бути налаштований на застосування в своїй діяльності нових технологій і всі зацікавлені сторони мусять мати необхідні аргументи щодо цих змін.

Картографування АП – це процес документування різних аспектів GP (АП) з наміром виробити правильне розуміння того, як усе відбувається «насправді» в цей момент.

Картографування поточних АП дає розуміння та відображення поточної ситуації, допомагає визначити неефективні процеси та вузькі місця, встановити причини, що стоять за цими проблемами. Основними результатами цієї фази є: карта поточних процесів; показники витрат, часу та якості; і правила, що регулюють обробку події, яка ініціює процес.

Редизайн (перепроєктування) АП. Важливо розуміти, що ця фаза рухає технологічне рішення, яке задовольнить потреби перероблених процесів. Крім того, перероблені процеси формують структуру організації та визначають законодавчі зміни, необхідні для підтримки нових процесів.

Редизайн можна здійснити, переглянувши такі елементи, визначені під час аналізу поточних процесів, як: надмірність; дублювання; неефективність; вузькі місця; непотрібні дії, процедури; діяльність без доданої вартості.

Загальною метою реінструментації є виявлення технологічних рішень, які задовольняють вимоги перероблених процесів. Слід підкреслити, що вимоги керують технологічними рішеннями, а не навпаки. Технологія є головним фактором, що сприяє реалізації ініціатив РАП, оскільки впроваджує нові способи організації діяльності та порушує поточний спосіб обробки тригерів.

Реорганізація. Основними завданнями на цій фазі є узгодження структури організації, нових посадових інструкцій, систем управління ефективністю та законодавства з переробленими процесами.

Результати реорганізації включають нову організаційну структуру, законодавчі зміни, план та стратегію навчання, нові посадові інструкції, нові структури винагород та вимоги до факторів виробництва.

Рейнструментація та реорганізація дають змогу створити дорожню карту для досягнення певного бачення нового процесу. Цей прототип нових процесів включає конкретні, вимірювані, досяжні, відповідні та обмежені часом проекти та інструменти моніторингу та оцінки цих СМАРТ-проектів.

Управління змінами, мабуть, – найскладніший аспект GPR, який потребує не тільки інформування людей щодо необхідності змін та отриманих переваг, а і їх переконання стосовно позитивних впливів цих змін на їхню подальшу роботу.

На практиці застосовуються різні моделі реінжинірингу, який має свої впливи і приводить до змін в організаціях, проте ключовими точками впливу реінжинірингу на цифрову трансформацію публічного управління слід вважати:

– бачення кінцевого результату чітко визначено дорожньою картою, яка відображає курс, який потрібно пройти;

– в ініціативах реінжинірингу АУП є вагомий привід, спрямований на усунення згубних наслідків бездіяльності;

– наявність прихильності керівництва на верхніх рівнях та міцної коаліції з впливовими лідерами, які могли би слугувати прикладом та сприяти змінам усередині організації;

– виокремлення вузьких місць, усунення яких принесе швидкі позитивні результати і стане основою створення імпульсу прогресивних змін;

– підтримка постійної комунікації з персоналом та ключовими зацікавленими сторонами (наприклад, профспілками), що націлена на вирішення проблем;

– інституціоналізація підтримки змін включена у всі організаційні процеси.

Незважаючи на те, що експерти мають уявлення щодо потенційного кінцевого результату цифрової трансформації, лише в окремих випадках вони можуть окреслити вигляд цифрово трансформованого органу публічної влади. Це свідчить про те, що цифрова трансформація, на відміну від попередньо розроблених проєктів електронного урядування з їх початком і кінцевою датою, вимірюваним та визначеним кінцевим результатом, а також з фіксованим бюджетом, є безперервним процесом, який потребує постійного реагування на всі фактори впливу.

Висновки. Зарубіжна практика та численні як зарубіжні, так і вітчизняні дослідження вказують на те, що цифрова трансформація публічного управління зумовлена тим, що вся діяльність у державному секторі сильно забюрократизована, здійснюється із застосуванням застарілих технологій, через що Україна продовжує відставати від інновацій, які стрімко розвивалися в часі. Усунення цих перешкод потребує поєднання значних зусиль керівників державних органів, науковців, практиків, експертного середовища і, що головне, бажання влади до здійснення реформ та використання на цьому шляху реінжинірингу та цифрових технологій.

Позаяк цифрова трансформація органів публічної влади передбачає використання ІТ і робить можливим реалізацію досі складних організаційних цілей або стратегій, вона сприятиме усуненню цих перешкод, впливаючи на інституціональні структури – політику, закони, правила; структури управління – процеси прийняття рішень та взаємодію із зацікавленими сторонами, особливо з громадянами та бізнесом.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Виноградова О.В. Реінжиніринг бізнес-процесів у сучасному менеджменті : монографія. Донецьк : ДонГУЕТ ім. М. Туган-Барановського, 2015. 195 с.

2. Гвоздь М.Я. Ключова роль інформаційних технологій під час реінжинірингу бізнес-процесів. URL: http://ena.lp.edu.ua/bitstream/ntb/29907/1/26_202-206.pdf.

3. Гончарова М.Л. Теоретичні засади реінжинірингу бізнес-процесів / М.Л. Гончарова, О.А. Розкошна. *Економічні науки*. № 5. 2009. С. 45–47.

4. Куйбіда В.С. Цифрове врядування в Україні: базові дефініції понятійно-категоріального апарату / Куйбіда В.С., Карпенко О.В., Наместник В.В. *Вісн. НАДУ. Серія «Державне управління»*. 2018. № 1. С. 5–11.

5. Мехович С.А. Формирование региональных межотраслевых связей на основе концепции технологического реинжиниринга : монография. Харків : «Щедра садиба плюс». 2013. С. 352.

6. Можливі принципи й орієнтовні правила проведення адміністративного реінжинірингу. URL: <http://library.if.ua/book/44/3048.html>.

7. Пархоменко-Кучевіл О.І. Сучасні тенденції розвитку реінжинірингу в системі державного управління. *Ефективність державного управління*. 2013. Вип. 36. С. 20–26.

8. Польшаков В.І. Реінжиніринг бізнес-процесів : монографія / Польшаков В.І., Данченко О.Б., Польшаков І.В. Київ : Університет економіки та права «КРОК», 2011. 240 с.

9. Розкошна О.А., Гончарова М.Л. Еволюція реінжинірингу бізнес-процесів. URL: https://essuir.sumdu.edu.ua/bitstream/123456789/50427/1/Rozkoshna_Evoliutsiia_reinzhyrinhu.pdf.

10. Andersen K.V. Reengineering public sector organisations using information technology. 2006. URL: [https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S0732-1317\(06\)15027-7/full/html](https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1016/S0732-1317(06)15027-7/full/html).

11. Anthony Ming, Omer Awan and Naveed Somani. e-Governance in Small States. URL: <https://sscoe.thecommonwealth.org/wpcontent/uploads/2018/11/eGovernanceinSmallStates.pdf>.

12. Debela T. & Hagos A. Towards a results-based performance management: practices and challenges in the Ethiopian public sector. 2012. URL: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/8833>.

13. Definition of Process of government. Law Insider. Dictionary. URL: <https://www.lawinsider.com/dictionary/process-of-government>.

14. Dictionary Search. IGI Global. Disseminator of Knowledge. URL: <https://www.igi-global.com/dictionary/enhancing-accessibility-government-processes/8728>.

15. Government Process Re-engineering. Handbook. URL: <https://meity.gov.in/writereaddata/files/GPRH170512.pdf>.

16. Gullede T, & Sommer R. Business process management: public sector implications. *Business Process Management Journal*, 2002. Vol. 8. Pp. 364–376. URL: <https://pdfs.semanticscholar.org/3c8c/ab4a842eeb6b98955fb72ed5f450f51afd94.pdf>.

17. Hammer M. Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. URL: <https://hbr.org/1990/07/reengineering-work-dont-automate-obliterate>.

18. Hesson M. Business process reengineering in UAE public sector: a naturalization and residency case study. 2007. URL: https://www.researchgate.net/publication/231676398_Business_process_reengineering_in_UAE_public_sector_A_naturalization_and_residency_case_study.

19. Reorganization of government back-offices for better electronic public services – European good practices (back-office reorganization). URL: https://www.researchgate.net/publication/308874245_

[Reorganisation_of_Government_Back_Offices_for_Better_Electronic_Public_Services_European_Good_Practices_Back-office_reorganisation_Final_Report_to_the_European_Commission_](#).

20. Thong J., Yap C., & Seah K. Business process reengineering in the public sector: the case of the housing development board in Singapore. 2000, *Journal of Management Information Systems*. Vol. 17, pp. 245–270. URL: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/07421222.2000.11045634>.

21. What is digital transformation? URL: <https://enterpriseproject.com/what-is-digital-transformation>.