

УДК УДК 351

А. С. Близнюк,
д. держ. упр., професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом
ORCID ID: 0000-0001-8768-5177

DOI: 10.32702/2306-6814.2021.11.55

ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У СИСТЕМНІЙ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА СУСПІЛЬСТВА

A. Bliznyuk,
Doctor of Sciences in Public Administration, Professor of the Department
of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management

FORMATION OF INFORMATION AND COMMUNICATION SUPPORT IN THE SYSTEMIC
INTERACTION OF THE STATE AND SOCIETY

Проведено аналіз зарубіжного досвіду переходу до нової системи організації та управління не тільки в економіці, але і в державній службі. Визначено, що найбільш значущим чинником формування системи інформаційно-комунікаційного забезпечення державного управління є якісно нове "інформаційне" суспільство, яке функціонує на базі впровадження в усі сфери суспільного життя інформаційно-комунікаційних технологій, що містять потужний управлінський потенціал і кардинально змінюють організаційно-управлінські системи всіх рівнів; державне управління стає більш компактным, мобільним, економічним, а отже, ефективним. Інформаційно-комунікаційна база державного управління детермінує підвищення його ефективності. Державне управління, здійснюване на базі використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, дозволяє забезпечити відкритість держави і його підзвітність суспільству; розширити обсяг і підвищити якість надаваних громадянам і підприємствам державних послуг; значно скоротити управлінські витрати і істотно знизити трансакційні витрати; ефективно боротися з корупцією і забезпечити соціально-економічне зростання.

В умовах конкурентного політичного та економічного середовища держава змушена шукати нові стратегії прийняття рішень на основі ефективної взаємодії з суспільством. Комунікації в такому разі не тільки виступають як умова професійної PR-діяльності, але набувають значно більшого соціально-політичного змісту, стаючи інтегральним інструментом державного управління. Водночас виникає необхідність кардинальної зміни системи і принципів діяльності державних органів. Все частіше для визначення сучасних завдань державного управління використовують термін "державний менеджмент", тим самим акцентуючи потребу сучасних технологій і зростаючу роль ринкових відносин в державному секторі. Перехід до державного інформаційного менеджменту означає перехід від традиційного інституційного підходу в бік вивчення реально діючих процедур управління.

An analysis of foreign experience in the transition to a new system of organization and management not only in the economy but also in the civil service. It is determined that the most significant factor in the formation of information and communication support of public administration is a qualitatively new "information" society, which operates on the basis of introduction into all spheres of public life of information and communication technologies containing powerful management potential. levels; public administration is becoming more compact, mobile, economical, and therefore more efficient. The information and communication base of public administration determines the increase of its efficiency. Public administration, carried out on the basis of the use of modern information and communication technologies, allows to ensure the openness of the state and its accountability to society; to expand the volume and improve the quality of public services provided to citizens and

enterprises; significantly reduce management costs and significantly reduce transaction costs; effectively fight corruption and ensure socio-economic growth. In a competitive political and economic environment, the state is forced to seek new decision-making strategies based on effective interaction with society. Communications in this case not only act as a condition of professional PR-activity, but acquire a much greater socio-political content, becoming an integral tool of public administration. At the same time there is a need for a radical change in the system and principles of government. Increasingly, the term "public management" is used to define modern tasks of public administration, thus emphasizing the need for modern technologies and the growing role of market relations in the public sector. The transition to public information management means the transition from the traditional institutional approach to the study of real management procedures.

The effectiveness of the public administration system in general and the activities of public authorities in particular depends on the quality of information, the completeness of information flows, the ability to manage them. In the context of socio-political changes in modern society, knowledge and information as substrates of the information society are playing an increasingly important role. In this regard, the solution of the problems of information space development, information sphere management, formation of public consciousness in the direction of the vector of reforms is inextricably linked with the increase in demand by the authorities for developments in the field of information policy.

Ключові слова: взаємодія держави та суспільства, державний інформаційний менеджмент, інформаційно-комунікаційне забезпечення.

Key words: interaction of the state and society, state information management, information and communication support.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Впровадження в роботу державного апарату сучасних інформаційно-комунікаційних технологій дозволяє підвищити якість і ефективність послуг держави суспільству; скоротити бюрократію і знизити витрати на утримання держави; значно полегшити доступ громадян до інститутів влади. В Україні ж для громадян і ринкової економіки дуже високі транзакційні витрати, а це — прямий показник і результат неефективної роботи державного апарату.

У вищих ешелонах української влади вже усвідомлена необхідність побудови національної системи інформаційно-комунікаційного забезпечення роботи державного апарату. Завдання формування в Україні інформаційно-комунікаційної бази державного управління складна, оскільки вимагає мобілізації не тільки матеріально-технічних і фінансово-економічних ресурсів, а й таких нематеріальних ресурсів, як політична воля керівництва країни до здійснення інформаційно-комунікаційного забезпечення державного управління і готовність суспільства цю стратегію сприйняти і підтримати. Ресурс широкої соціальної підтримки перетворень у цій сфері особливо важливий, оскільки перехід державного управління на інфраструктуру цифрових інформаційно-комунікаційних технологій не є внутрішньою справою колективів держслужбовців, він передбачає, що все суспільство також буде активно використовувати електронне середовище, перейде до використання сучасних технологій.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Значення і роль держави в соціальних комунікаціях змінювалися на різних етапах. Сьогодні активний вплив

інститутів управління обумовлений широким розповсюдженням цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, які формують сучасну інфраструктуру глобалізованого світу. Величезне значення для нових реалій мають філософсько-соціологічні і футурологічні концепції, наприклад, теорії "постіндустріального суспільства" Д. Белла, Дж. Гелбрейта, А. Турен, "посткапіталістического суспільства" Р. Дарендорфа, "суспільства третьої хвилі" О. Тоффлера, "інформаційно-комп'ютерного суспільства" Й. Масуди.

Великий внесок у розробку цієї теми зробили і українські вчені. Крім загальних проблем ними детально проаналізовані тенденції розвитку системи управлінських відносин державної служби, механізмів реалізації державної кадрової політики в умовах кардинальних соціальних змін, переходу до інформаційного суспільства. У зв'язку з цим необхідно відзначити праці вчених Т.І. Алачева, Л.В. Балабанової, А. Блінова, І.В. Клименко, Л.В. Набока, О.Є. Нікітенко, В.І. Кравця, Р.А. Ковалю та інших. Завдяки цим та іншим дослідникам було визначено і такі напрями державної інформаційної політики, як захист конституційних прав громадян і організацій на доступ до інформації, передусім інформації про діяльність системи державної влади, а також будь-якої іншої інформації, що не становить державної таємниці; забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства і громадянина.

Новітній дослідний імпульс щодо державної інформаційної політики виник у зв'язку із завданням становлення системи управління всіма видами інформаційних ресурсів, регулювання діяльності не тільки друкованих, але й електронних ЗМІ, Інтернету. Саме в цьому аспекті вивчаються сьогодні перш за все проблеми інформаційного забезпечення державного управління. Водно-

час аналіз літератури з цієї проблематики показує, що окремі істотні аспекти формування нової системи державного управління, як-от: соціальні передумови і наслідки інформатизації державної служби, вивчені погано. Це відбивається і на здійсненні практичних заходів. Здійснення політики інформатизації органів влади передбачає наявність чітких пріоритетів і координації дій за окремими напрямками. Не маючи стійкої системи критеріїв, вкрай важко забезпечити і ефективне витрачання коштів.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є розробка теоретичних основ і практичних напрямів інформаційно-комунікаційного забезпечення державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Управління — найважливіша функція держави. Значення управлінської (апаратної) підсистеми в організаціях різного рівня (від суспільства до окремого колективу) зростає в періоди соціальної реформації, коли змінюється тип соціальної організації, організаційна культура і коли, отже, виникає потреба в якісно новому управлінні. За кордоном у 1980—90-х рр. перейшли до нової системи організації та управління не тільки в економіці, але і в державній службі.

Були проведені адміністративні реформи, тобто реформи державного управління, які знаменували собою загальносвітові тенденції розвитку організаційно-управлінської культури ринкового — нелінійного, "хаотичного", "невизначеного", ймовірного, "людиноцентристського", синергетичного — типу. Цю тенденцію описав, проаналізував видатний французький філософ П. Рікер. Він зазначав: "Слід перестати уявляти світ як систему універсального детермінізму і піддати аналізу окремі типи раціональності, що структурують різні фізичні системи, в розривах між якими починають діяти людські сили" [1].

Балабанова Л.В., Алачева Т.І. узагальнили цілі та методи здійснення адміністративних реформ 1980—90-х рр. в країнах з розвиненою економікою, побачивши "процес переходу від державного адміністрування до державного менеджменту, що характеризується двома основними моментами: підвищенням самостійності нижніх поверхів ієрархічних державних організацій, переміщенням акцентів з власне побудови організації на її взаємини з середовищем" [2]. Зазначене зміщення акценту в функціонуванні сучасної організації на її "взаємини з середовищем" дуже важливе, оскільки дає зрозуміти, що їх змістом є перехід на принципи публічних організацій та управління. Це передбачає формування відкритої діалогу (зворотного зв'язку) з громадськістю.

Нова організаційно-управлінська стратегія інформаційної відкритості забезпечується технологіями PR (зв'язки з громадськістю). Суть адміністративної реформи як "переходу від державного адміністрування до державного менеджменту" — в перекладі державної служби (апарату державного управління) на принципи PR-забезпечення прийняття рішень в системі державної влади, тобто публічності державного управління. Вимоги збереження режиму інформаційної відкритості дер-

жави містяться в низці нормативних правових документів, прийнятих в Україні сьогодні.

Українські дослідники розглядають "електронний уряд" як "державну інформаційно комунікаційну та програмно-технологічну ("електронну") інфраструктуру, яка забезпечує оптимальне з точки зору суспільства функціонування системи державної влади і підтримуюче забезпечення державними органами та органами місцевого самоврядування встановлених законодавством функцій щодо реалізації прав, обов'язків і законних інтересів громадян" [3]. Зокрема, розгорнута характеристику "електронного уряду" дає Р.А. Коваль, який розуміє під цим феноменом "здійснення адміністративної діяльності за допомогою електронних засобів масової інформації та комунікації" і підкреслює: "Створення" електронного уряду "нерозривно пов'язане з реформою державного управління, що ще не до кінця усвідомлюють деякі відповідальні політики" [4].

Згідно з цим, не просте технічне переозброєння існуючої системи адміністрування, але саме реформування цієї системи на базі впровадження в неї передових інформаційно-комунікаційних технологій необхідне тому, що "електронний уряд": різко підвищує ефективність і економічність послуг, які надаються державним управлінням, не просто прискорюючи і здешевлюючи самі операції, але значно посилюючи їх позитивний соціальний ефект через підтримку з суспільством постійного зворотного зв'язку (PR-роботу) — через співучасть громадян, полегшення для них доступу до системи адміністрування, коли система внутрішньо орієнтована на позитивний для громадян результат; є не тільки результатом, але і постійним чинником модернізації, вдосконалення держапарату, який, таким чином, перетворюється з головного (бюрократичного) гальма для соціальних інновацій (суспільного розвитку, прогресу) в головне їх джерело; значно розширює і інтенсифікує ринок вільного інформаційного обміну, що тягне за собою зростання професіоналізму в системі державної влади і суспільстві загалом; у суспільстві зростає розуміння важливості управління, управлінської науки, відповідних знань і умінь, а в результаті підвищуються культура управління і керованість суспільства; загалом являє собою перехід від традиційного бюрократичного до інтелектуального, гнучкого, диференційованого і індивідуалізованого управління.

"Електронний уряд" налічує три етапи свого становлення. Перший етап — освоєння Інтернету державною службою, коли поширення паперових документів поступово замінювалося їх публікацією на інформаційних веб-вузлах. Це — етап демонстрації держапаратом своєї прозорості, інформаційної відкритості, чого не було раніше: держапарат традиційно ніколи не публікував спеціальну інформацію про себе — громадяни дізнавалися про його роботу лише через несистематичний інформацію в ЗМІ з приводу тих чи інших урядових заходів. Тепер же будь-який громадянин може за бажанням отримати повний обсяг відомостей про режим роботи держапарату, його відповідальних осіб, ознайомитися з нормативними документами і коментарями до них.

У науковій літературі у якості інтегральної функції "електронного уряду", що працює на базі інформацій-

но-комунікаційних технологій, розглядається функція встановлення ефективної комунікації, зворотного зв'язку, функція ефективного інтерактивної взаємодії з іншою стороною в рамках функціональних моделей GC, GB і GG "електронного" державного управління [5]. Спеціальна PR-служба в складі управління — прикмета різкого підвищення рівня публічності урядових, комерційних і некомерційних організацій. PR-структури, будь вони в системі влади, бізнесу, будь-яких організацій комерційного або некомерційного характеру, об'єктивно представляють тенденцію формування інформаційного суспільства, впровадження в усі сектори суспільного життя цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, що перетворюють саму публічність у фактор ефективного поведінки особистості, організації, влади.

Структури PR в Україні діють у системі державної влади, бізнесі, державних і недержавних організаціях у вигляді прес-служб, прес-центрів, прес-агентств, прес-секретарів та інших форм, що виконують функції PR-підрозділу. PR-забезпечення управління — це використання управлінням конкретної інформаційно-комунікаційної технології. Тому стан PR-забезпечення державного управління відображає стан "електронного уряду" у цій країні. Сьогодні PR-служба, здійснюючи профільну для себе інформаційно-комунікаційну (інтерактивну, зворотного зв'язку) функцію, просто не може не використовувати цифрові інформаційно-комунікаційні технології, якщо вони є. І, таким чином, нарощування в системі державної влади PR-активності є прямим фактором переходу державного управління на базу цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, "електронного уряду".

Показово, що в Україні розвиток PR-забезпечення державного управління супроводжується формуванням елементів "електронного уряду" на рівні розробки самої ідеї у відповідних нормативних правових документах. Це природно: впровадження в роботу держапарату PR-технологій тягне за собою використання цифрових інформаційно-комунікаційних технологій, їх управлінського потенціалу. Політика держави повинна бути спрямована на створення умов для ефективного і якісного інформаційного забезпечення вирішення стратегічних і оперативних завдань соціального та економічного розвитку України, а її основними напрямками є: забезпечення умов для розвитку і захисту всіх форм власності на інформаційні ресурси; створення і розвиток регіональних інформаційних систем і мереж, забезпечення їх сумісності і взаємодії в єдиному інформаційному просторі України; створення умов для якісного та ефективного інформаційного забезпечення громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій та громадських об'єднань на основі державних інформаційних ресурсів; забезпечення національної безпеки в сфері інформатизації, а також забезпечення реалізації прав громадян і організацій в умовах інформатизації; сприяння формуванню ринку інформаційних ресурсів, послуг, інформаційних систем, технологій, засобів їх забезпечення.

В умовах побудови інформаційного суспільства, де інформація, знання і комунікація виступають головними засобами, субстанцією економічного прогресу, формування інтелектуального капіталу, розвитку соціаль-

ної творчості, з'являється потреба в якісному інформаційно-аналітичному забезпеченні управлінських рішень. Підвищення ефективності управління нерозривно пов'язане зі створенням системи заходів, методів, технологій адекватних і ідентичних вимогам об'єктивних законів розвитку соціальних відносин. Водночас слід розрізняти: управління економічними, політичними та іншими відносинами за допомогою інформації та комунікації; управління інформаційно-комунікативними відносинами і процесами за допомогою інформації.

Особливу роль у становленні механізму політичного управління грають інститути громадянського суспільства. Громадяни повною мірою є не тільки об'єктом, але і повноправним суб'єктом управління. Відчуження громадян від влади робить проблематичним їх ефективну участь у процесах управління. В умовах нерозвиненості структур громадянського суспільства і нездатності більшості груп самоорганізуватися при владі (особливо виконавчої) з'являється можливість надконцентрації повноважень у сфері управління, що детермінує згорання діалогового взаємодії і знижує ступінь впливу інститутів громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень.

У державному управлінні основну роль грають позитивні знання, спрямовані на аналіз наслідків державної діяльності. У політичному управлінні найбільш важливі нормативні знання, спрямовані на з'ясування доцільності державних дій і їх оціночні характеристики. Позитивні знання включають не тільки аналіз наслідків конкретної державної політики, а й опис діяльності державних органів та їх апарату, який практично здійснює ці програми. Нормативні знання пов'язані з оцінкою методів управління, державних інститутів, способів вирішення конфліктів. Водночас державне управління має багато спільного з політикою і політичним управлінням. Це загальне впливає не тільки з особливостей держави як політичного інституту, але і з владного характеру його організаційної діяльності. Переосмислення парадигми державного управління викликано глобальними соціальними реформами, що відбулися повсюдно в самих різних державах світу.

Процеси модернізації призвели до переходу суспільного розвитку в постіндустріальну фазу, до становлення інформаційно відкритого суспільства, в якому роль державного управління, що зачіпає всі сфери суспільного життя, набуває принципово оновлене розуміння — його соціальної обумовленості, масштабності та ефективності. Система державного управління виступає у динамічному єдності ієрархічної керуючої і керованої підсистем. Особливого значення набувають питання, пов'язані з формуванням сучасної раціональної системи державного управління.

Зміни в сучасному суспільстві зумовлюються характер позиціонування влади і її органів, вимагається система державного управління, що спрямована на створення умов для самоорганізації суспільства, і як наслідок цього — нового типу комунікацій.

Багато з проведених у цей час модернізаційних і реформаційних програм діяльності органів влади носять переважно демонстраційний характер і не зачіпають фундаментальних проблем ефективності управління, вони безсистемні, спрямовані на вирішення вузькокор-

поративних особистісних питань і призводять швидше до негативного результату, створюючи обстановку нестабільності. Розвиток державної служби в умовах політичних та соціально-економічних реформ відбувається під стримуючим впливом соціокультурно відтворених і зміцнилися елементів адміністративно-бюрократичних державно-службових відносин. Реальний стан державної служби свідчить про наявність цілого ряду дисфункцій, які характеризуються нестабільністю, постійними реорганізаціями, функціональним дублюванням, різними напругами психічного і ментального характеру, посиленням відчуття невлаштованості самих службовців і зниженням ролі служби в суспільстві загалом.

Удосконалення державного управління, проведення адміністративної реформи невіддільне від підвищення транспарентності органів влади, яка повинна розглядатися як важливий фактор підвищення їх соціальної ефективності та здатності до необхідних змін. Закритість і корпоративна відособленість органів влади, штучна дистанція між органами влади і населенням призводять до негативного сприйняття системи управління громадянами країни. У контексті формування сервісної держави в сучасній Україні безумовним пріоритетом має стати створення механізмів, які дозволять суспільству брати участь у плануванні і ефективному контролі діяльності органів влади. Модернізація системи державного управління відбувається одночасно зі зміною всієї соціальної системи, систем освіти, соціального забезпечення, регіональних, бюджетних, кадрових. В умовах соціальної нерівноваги проблеми інституційної адаптивності діяльності органів влади набуває особливого значення. Нині багато владних процедур і механізмів спроектовані таким чином, щоб догодити вищим або контролюючим інстанціям. Вони зручні для чиновників, але не для клієнтів-споживачів. Як правило, такі процедури і механізми неефективні і непрозорі. Відсутність легітимних механізмів, ефективних комунікативних моделей в системі "суспільство — влада" продукує розвиток тіньових практик, різних організаційних патологій.

На наш погляд, неефективність існуючої системи державного управління пов'язана з соціально-політичними та економічними реаліями, з гіпертрофованістю державного апарату. Це породжує дублювання функцій державного управління, перевантаженість і надмірну міжвідомчу взаємодію. Відкритість у діяльності органів державної влади повинна розглядатися саме в контексті їх соціальної ефективності та здатності інституту державного управління до змін. Модернізація діяльності владних структур, зміна менталітету апаратника є провідними факторами підвищення ефективності державної системи. На сучасному етапі перед державою стоїть серйозне завдання створення такої системи державного управління, яка буде невід'ємним елементом механізму соціально-політичного захисту суспільства від тих чи інших соціальних патологій.

ВИСНОВКИ

Ефективність системи державного управління в цілому і діяльності органів влади зокрема, залежить від якості інформації, повноти інформаційних потоків, можливостей управляти ними. В умовах соціально-політич-

них змін в сучасному суспільстві все більшу, практично визначальну, роль відіграють знання і інформація як субстрати інформаційного суспільства. У зв'язку з цим рішення проблем розвитку інформаційного простору, управління інформаційною сферою, формування суспільної свідомості в напрямку вектора реформ нерозривно пов'язане зі збільшенням затребуваності органами влади розробок у сфері інформаційної політики.

Література:

1. Блинова А. (2018). Понятие и содержание информационного обеспечения органов публичной администрации. *Международный научно-практический правовой журнал. LEGEA SI VIATA*. 12/2 (324). URL: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/17-21_6.pdf (дата звернення 07.04.2021).

2. Балабанова Л.В., Алачева Т.И. Информационное обеспечение обоснование управленческих решений в условиях маркетинговой ориентации предприятия: монография. Донецк: ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского. 2003. 143 с.

3. Набока Л.В., Нікітенко О.Є. Сутність інформаційного забезпечення діяльності органів публічної влади в умовах розвитку інформаційного суспільства. *Регіональне управління та місцеве самоврядування*. Актуальні проблеми державного управління. 2019. 1 (55). С. 118—125.

4. Коваль Р.А. Інформаційне забезпечення діяльності органів державної влади в умовах глобалізації на регіональному рівні. *Вісник Національного університету цивільного захисту України*. Серія: Державне управління. 2016. 1. С. 103—111.

5. Клименко І.В. Технології електронного урядування: навчальний посібник. Київ: Вид-во ДУС. 2006. 225 с.

References:

1. Blinova, A. (2018), "The concept and content of information support of public administration", *Mizhnarodnyi naukovo-praktychnyi pravovyi zhurnal, LEGEA AND VIATA*, [Online], vol. 12/2 (324), available at: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/17-21_6.pdf (Accessed 07 April 2021).

2. Balabanova, L.V. and Alacheva, T.I. (2003), *Informatsiine zabezpechennia obhruntuvannia upravlinskykh rishen v umovakh marketynhovoї orientatsii pidpriemstva* [Information support for the justification of management decisions in terms of marketing orientation of the enterprise], *DonDUET them. M. Tugan-Baranovsky, Donetsk, Ukraine*.

3. Naboka, L.V. and Nikitenko, O.E. (2019), "The essence of information support of public authorities in the development of the information society", *Rehionalne upravlinnia ta mistseve samovriaduvannia. Aktualni problemy derzhavnoho upravlinnia*, vol. 1 (55), pp. 118—125.

4. Koval, R.A. (2016), "Information support of public authorities in the context of globalization at the regional level", *Visnyk Natsionalnoho universytetu tsyvilnoho zakhystu Ukrainy*. Seria: Derzhavne upravlinnia, vol. 1, pp. 103—111.

5. Klivenko, I.V. and Linyov, K.O. (2006), *Tekhnolohii elektronnoho uriaduvannia* [Technologies of electronic government], *DUS Publishing House, Kyiv, Ukraine*.

Стаття надійшла до редакції 22.05.2021 р.