

О. В. Александров,  
старший викладач кафедри публічного адміністрування,  
Міжрегіональна Академія Управління персоналом, м. Київ  
ORCID ID: 0000-0002-5093-9644

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.21.127

# ВЗАЄМОЗВ'ЯЗОК ЕФЕКТИВНОСТІ ФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ЗАСАД ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЗРОСТАННЯ ЯКОСТІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: СВІТОВИЙ ДОСВІД

A. Aleksandrov,  
Senior Lecturer of the Department of Public Administration, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv

THE RELATIONSHIP BETWEEN THE EFFECTIVENESS OF ORGANIZATIONAL FOUNDATIONS  
OF INFORMATION AND ANALYTICAL ACTIVITIES AND GROWTH OF QUALITY OF PUBLIC  
ADMINISTRATION

*У статті розглянуто принципи питання щодо особливостей взаємозв'язку ефективності формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності та зростання якості публічного управління у країнах світу. Розгляд наявних науково-теоретичних засад засвідчив, що за сучасних умов аби подолати ефект суб'єктивного фактору в інформаційно-аналітичній діяльності необхідно обрати декілька способів. Наприклад, щоб розширити спектр інформації працюють з інформаційно-аналітичними підрозділами із вузькою спеціалізацією для вирішення важливих завдань, водночас різноманітний рівень узагальнення дає змогу охарактеризувати загальні закономірності та тенденції розвитку. Зрештою, необхідно долучати всі можливості до аналізу інформації, щоб все максимально відповідало стандартним процесам у певній галузі.*

*Таким чином, лише управління та підрозділи, які мають відповідні повноваження та засоби роботи з інформаційно-аналітичного забезпечення працюють в органах державної влади. Але на різних рівнях управління не вдається контролювати дотримання цілей та приймати рішення про забезпечення їх досягнення, бо немає узгодженої системи показників та задекларованих методик їх розрахунку, навіть за наявності об'ємної законодавчо-правової бази.*

*У рамках зазначеної тематики автором статті було здійснено комплексний аналіз етапів прийняття управлінських рішень в інформаційно-аналітичній діяльності в органах влади Німеччини. Визначено, що влада Німеччини у прийнятті управлінських рішень має певні обмеження та критерії оцінювання їх ефективності. Критеріями прийняття управлінських рішень є: корисність; фінансовий аспект виконання рішень (економія витрат); кількість та якість рішень; час, необхідний для реалізації рішення та ін. Система прийняття управлінських рішень урядом Німеччини та створення організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності дає можливість приймати обгрунтовані та продумані кроки для забезпечення державно-управлінських відносин, що відповідають потребам громадян та інтересам держави.*

*Обгрунтовано, що значна кількість зовнішніх факторів впливає на державно-управлінську систему кожної держави в умовах глобалізаційних процесів сьогодення. Саме тому розробля-*

ються альтернативні засоби розвитку інформаційно-аналітичної діяльності як специфічної сфери дії для ідентифікації, обробки, захисту та поширення інформації, особливо, у сфері адміністративної, політичної та економічної діяльності.

*The article deals with the fundamental questions about the peculiarities of the relationship between the effectiveness of organizational foundations of information and analytical activity and the quality of public administration in the countries of the world. Consideration of the available scientific and theoretical principles has shown that in modern conditions in order to overcome the effect of the subjective factor in the information and analytical activity, there are several ways to choose. For example, to widen the range of information, they work with information-analytical units with a narrow specialization to solve important tasks, while a diverse level of generalization allows to characterize the general patterns and trends of development. Ultimately, it is necessary to include all the possibilities in the analysis of information in order to fully comply with the standard processes in a particular industry.*

*Thus, only the departments and units that have the relevant powers and means of work on information and analytical support work in public authorities. However, at different levels of government, it is not possible to monitor compliance with the objectives and make decisions to ensure that they are achieved, because there is no harmonized system of indicators and declared methods of their calculation, even in the presence of a large legislative framework.*

*Within the framework of the mentioned topic, the author of the article made a comprehensive analysis of the stages of managerial decision-making in information and analytical activity in the German authorities. It is determined that the German authorities, when making managerial decisions, have certain limitations and criteria for evaluating their effectiveness. The criteria for managerial decision making are: utility; financial aspect of decision making (cost savings); quantity and quality of decisions; the time it takes to implement the solution, etc. The system of administrative decision-making by the German Government and the creation of organizational foundations for information and analytical activity make it possible to take well-reasoned and thought-out steps to ensure government-management relations that meet the needs of citizens and the interests of the state.*

*It is substantiated that a considerable number of external factors influence the state-administrative system of each state in the conditions of globalization processes of today. That is why alternative means of development of information and analytical activity as a specific sphere of action are being developed for the identification, processing, protection and dissemination of information, especially in the field of administrative, political and economic activities.*

*Ключові слова: організаційні засади інформаційно-аналітичної діяльності, публічне управління, демократичне врядування становлення громадянського суспільства, світовий інформаційний простір.*

*Keywords: organizational foundations of information-analytical activity, public administration, democratic governance of the emergence of civil society, world information space.*

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ У ЗАГАЛЬНОМУ ВИГЛЯДІ ТА ЇЇ ЗВ'ЯЗОК ІЗ ВАЖЛИВИМИ НАУКОВИМИ ЧИ ПРАКТИЧНИМИ ЗАВДАННЯМИ

Проведення політичних реформ на сучасному етапі розвитку державотворення України досягається лише ефективними механізмами інформаційно-аналітичного забезпечення цих реформ, що в умовах становлення громадянського суспільства та подолання наслідків світової економічної кризи може базуватися на інформаційно-комунікаційних технологіях сьогодення.

Влада готова демонструвати свою відкритість, але це можливо тільки завдяки сприянню вільному доступу громадськості до її дій та рішень. Адже завдяки створенню в українській спільноті таких умов, які сприяють відповідному інформаційно-аналітичному забезпеченню державного управління, суспільство наближається до сучасних політичних, соціальних та економічних перетворень. Як відомо, інформація є предметом управ-

лінської праці та має інформаційний характер, що діє на об'єкт завдяки застосуванню важелів впливу суб'єктом управління. За відсутності, чи недостатності доступу до світового інформаційного простору, місцеве самоврядування та органи державної влади дуже гостро відчувають нестачу інформаційно-аналітичного забезпечення своєї діяльності.

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Наукові дослідження у сфері державного регулювання інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади досліджували: О. Воробйова [4], І. Жукова, Д. Котенок [6], Н. Євдокимова [6], Є. Романенко, О. Сопільник [5], Д. Терещенко [1] та інші вчені. Питаннями інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, ролі інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень активно займалися такі науковці: А. Дегтяр, Р. Коваль, С. Телешун та ін.

Однак, незважаючи на значну кількість приділеної дослідниками уваги питанню ефективності та якості інформаційно-аналітичного забезпечення державних структур, залишається необхідність у ескаляції підходів та методів адаптації світового досвіду проведення аналітичної роботи щодо формування нової парадигми публічного управління.

## МЕТА СТАТТІ

Мета статті є аналіз деяких аспектів взаємозв'язку ефективності формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності та зростання якості публічного управління у країнах світу.

## ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ З ПОВНИМ ОБГРУНТУВАННЯМ ОТРИМАНИХ НАУКОВИХ РЕЗУЛЬТАТІВ

Ефективні управлінські рішення в системі державного управління в країнах Європейського Союзу викликають зацікавлення в українських дослідників для можливості втілення та упорядкування механізмів реалізації управлінських рішень та одночасно для розробки системи інформаційно-аналітичного забезпечення їх підготовки, а також з'ясування об'єктивних передумов прийняття дійсних рішень. Інколи країни повторюють та втілюють традиції інших держав у своїх управлінських школах, що не дає можливості вивчення організації цього процесу [1, с. 153].

Із них організаційним універсалізмом відрізняється система Великої Британії з її найдавнішими традиціями державного управління. Це наводить на роздуми про формування та втілення організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади, які організовані із врахуванням багатого власного досвіду та глибоких морально-етичних та ідеологічних настанов. Відрізняється від такої системи, що вказує на прагматичність англо-саксонського світу, французька адміністративна школа, що заснована на суперечливому поєднанні поваги до прав людини з преклонінням перед державницькою ідеологією.

Відміна між сумлінням та потужністю бюрократичного апарату у французьких чиновників є дуже специфічним явищем для формування та втілення організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади Франції. Хоча така система французької організації прийняття рішень є настільки успішною, що стала справжнім архетипом, яку активно запозичують інші країни [1, с. 153]. Серед таких держав зустрічаються достатньо успішні країни, а не тільки країни-"позичальники", що належать до французьких колоній, це так звана адміністративна система Італії. Вона містить багато запозичень, скопійованих із Французької Республіки, а саме від організації територіального устрою до здійснення окремих процедур та формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності. Тому немає сенсу окремо по Італії розглядати організацію процесу прийняття управлінських рішень в органах влади. Одночасно така країна, як Німеччина, значно відрізняється від Франції та Італії, хоч і знаходиться з ними в одному континентально-європейському ментальному просторі, що обумовлено подіями останньої Світо-

вої війни та наступної за нею окупацією, після яких зазнала значної корекції в організації адміністративної системи. Таким чином, співіснування англо-саксонського прагматизму та континентально-європейського раціоналізму є цікавим фактом в управлінських структурах різних країн.

Розглядаючи досвід Великої Британії, варто зазначити, що Концепція "організаційної кібернетики" є однією із ключових для функціонування влади у даній країні. Відповідно до такої Концепції, складність та різноманітність управлінських ситуацій настільки великі, що органи влади не можуть заздалегідь підготуватися до вирішення всіх реальних проблем. У цьому контексті, повноваження органів влади повинні бути "врівноваженою системою", яка сприятиме вирішенню різноманітних проблем, перебуваючи при цьому у стані "різновидності". Це дає можливість бути наготові до різних державно-управлінських ситуацій у їх досить широкому діапазоні складності [2, с. 72].

Варто зазначити, що, нещодавно, для формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності та прийняття управлінських рішень в органах влади Великої Британії почали використовуватись положення Концепції New public management та Good governance [3].

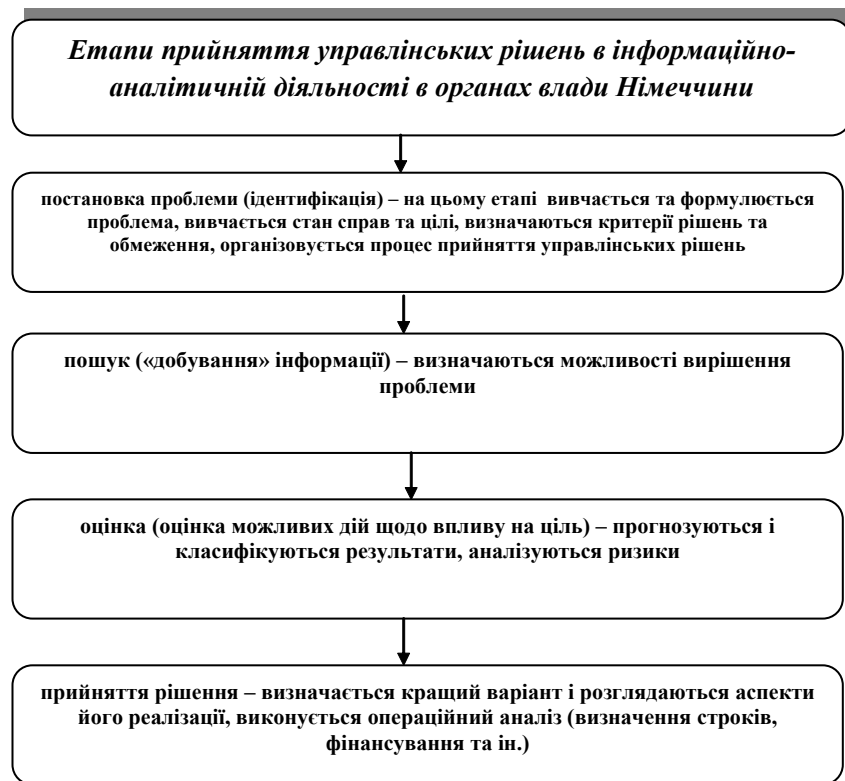
Відомо, що у різних країнах світу провідними моделями модернізації державного управління є New Public Management (NPM — нове державне управління) та Good Governance (GG — "ефективне" управління). Понад 70 країн світу впроваджують державні реформи на основі принципів New Public Management, а найбільш економічно розвинені країни світу використовують цю модель для управління як на державному, так і на муніципальному рівнях.

Основний зміст New Public Management обумовлюється започаткуванням у роботі представників державного управління найкращих теорій та методів управління, що застосовуються у діловому світі. Слід зазначити, що це нестандартна модель, яка працює у всіх країнах. Часто це загальні підходи та правила і кожна країна шукає власні шляхи їх реалізації, відповідно до існуючих потреб та переконань. Метою New Public Management є зменшення державного втручання в економіку, але, водночас здійснення контролю у інших сферах промисловості [4, с. 232].

Розглянемо концепцію "Good governance", яка є досить подібною за змістом до New Public Management. "Good governance" передбачає, що управління базується на принципах раціонального поділу влади, демократії, вибору та зміни вищих посадових осіб, підзвітності органів виконавчої влади, верховенства права, політичного плюралізму та прозорості, незалежності засобів масової інформації та ін. [4, с. 232].

Проаналізуємо більш детально утворення організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності в органах влади у країнах Європейського Союзу.

Переважаюча більшість усіх управлінських процесів в органах влади Франції є високо формалізованими та мають чіткі процедури реалізації. Тривале існування французької системи адміністративного контролю центральної влади дозволило встановити чіткий і всебічний перелік повноважень для кожної посадової особи, а це,



**Рис. 1. Етапи прийняття управлінських рішень в інформаційно-аналітичній діяльності в органах влади Німеччини**

в свою чергу, призвело до можливості встановити чіткі технічні стандарти щодо впровадження всіх процесів управління. Тому для кожної окремої процедури існують свої часові критерії. Для прикладу, у дозвільній системі Франції є процедури, відповідно до яких несвоєчасне повідомлення про заборону певної дії — означає автоматичний дозвіл на її виконання (схожа норма існує і в Україні, так зване "правило мовчазної згоди"). Взагалі, формалізація такого високого рівня може значно зменшити вплив людського фактора на прийняття управлінських рішень.

В органах влади Німеччини процес прийняття управлінських рішень вважається невід'ємною частиною планування і контролю та включає певні етапи, представлені на рисунку 1.

Як видно із рисунка 1, влада Німеччини у прийнятті управлінських рішень має певні обмеження та критерії оцінювання їх ефективності. Критеріями прийняття управлінських рішень є: корисність; фінансовий аспект виконання рішень (економія витрат); кількість та якість рішень; час, необхідний для реалізації рішення та ін. [5, с. 74]. Система прийняття управлінських рішень урядом Німеччини та створення організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності дає можливість приймати обґрунтовані та продумані кроки для забезпечення державно-управлінських відносин, що відповідають потребам громадян та інтересам держави.

Водночас німецька адміністративна система не має гарантій щодо суб'єктивності та волюнтаризму осіб, які приймають рішення. Однак ця проблема вирішується в умовах широкої демократії та шляхом об'єднання зусиль урядів і громадянського суспільства у прийнятті державно-управлінських рішень. У цілому, прийняття

управлінських рішень в органах влади Німеччини представляє собою "взірець" раціонально організованої процедури, яка дозволяє успішно виконувати завдання державного управління для формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності [1, с. 149].

Не можна не відмітити, що всі розвинені країни світу мають свої особливості організації процесу прийняття управлінських рішень певним органом державної влади. Ці особливості є не тільки результатом ідеологічних відмінностей, чи історичних традицій змісту діяльності державних органів влади, а й результатом успішної адаптації універсальних технологій до конкретних національних умов. Тому метод адаптації добре описує успіх системи державного управління у кожній країні. Саме через це потрібно детально аналізувати не лише загальні риси функціонування адміністративних систем країн, а і їх відмінності.

Як вже було обґрунтовано, характерною особливістю організації процесу прийняття державно-управлінських рішень органами влади Великої Британії є спроби урізноманітнити діяльність уряду шляхом активного залучення до процесу прийняття державно-управлінських рішень якомога більшої кількості працівників. Для органів влади Німеччини також характерний високий рівень формалізації процедур.

Відразу необхідно зазначити, що існують певні відмінності між "західним" та "східним" способами організації процесу прийняття управлінських рішень, способами формування організаційних засад інформаційно-аналітичної діяльності у державному управлінні. Тому наступні особливості є природними для західних шкіл управління [1, с. 150]:



— керівник повинен координувати цілі працівників, які беруть участь у прийнятті колективного управлінського рішення;

- роз'яснення щодо вирішення проблем;
- організація колективу для вирішення проблем;
- керівник повинен володіти сучасними технологіями управління.

Вступ України у світову систему економічних відносин створює нові вимоги до якості управління соціально-економічним розвитком країни. Вивчаючи сучасні етапи розвитку України, які впливають на процес євроінтеграції, слід зазначити, що економічний, соціальний, екологічний, інформаційний, політичний та правовий простори формуються під впливом результатів роботи Європейського Союзу.

## ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

На сьогодні в Україні створюється нова модель формування відносин між усіма зацікавленими сторонами процесів державного управління на основі інтеграції та узгодження їх інтересів для отримання відповідної інформації з урахуванням значного розширення як просторових кордонів, так і управлінських рівнів взаємовпливу. Вирішення такого типу проблем та масштабу вимагає активного перегляду результатів роботи багатьох організацій державного управління та критеріїв ефективності традиційних інформаційно-технологічних підходів [6].

На цьому етапі, Європейський Союз має суттєвий досвід реформування та вдосконалення державного управління та державної служби. На відміну від бізнес-сектору, державне управління не ставить суворих вимог щодо інформаційної та аналітичної підтримки щодо прийняття рішень. У сфері організації державного управління та державної служби переважають "м'які" стандарти Білі книги та комунікації Європейської Комісії (White Paper on a European Communication Policy), рекомендації засідань рад міністрів, відповідальних за питання державного управління [7].

Інформаційно-комунікаційна діяльність Європейського Союзу здійснюється через основні органи та спеціальні структури державних організацій. Радою Європи та Європейського Союзу визначено основні положення і принципи для створення інформаційного суспільства в Європі, які пропонується систематизувати так:

- створення єдиної системи комп'ютерних мереж для вільного руху інформації;
- сприяння соціальному та суспільному розвиткам європейських країн;
- започаткування концепції інформаційної економіки, розвитку глобального ринку інформаційних послуг та електронної торгівлі;
- захист основних прав і свобод особистості та засобів масової інформації;
- вивчення проблем щодо негативного впливу нових інформаційно-комунікативних технологій на соціальний захист і трудові права населення Європи;
- повага до культурної та національної ідентичностей;
- захист прав інформаційної інтелектуальної власності.

## Література:

1. Терещенко Д.А. Прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади: аналіз світового досвіду / Д.А. Терещенко // Актуальні проблеми державного управління. — 2018. — № 1. — С. 143—152. — С. 153.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия: учеб. пособие. — Москва: Логос, 2001. — 200 с. — С. 72.
3. Klijn Erik Hans "New Public Management and Governance: A Comparison 2012/01/01 // The Oxford Handbook of Governance". — С. 72.
4. Воробйова О.П. Сучасні управлінські моделі New Public Management і Good Governance та їх запровадження в Україні / О.П. Воробйова // Ефективність державного управління. — 2015. — Вип. 42. — С. 230—234. — С. 231.
5. Сопільник О.В. Технологія прийняття управлінських рішень: навч. посіб. / Дніпропетр. нац. ун-т. Ін-т. довуз. підгот. та післядип. освіти. — Дніпропетровськ: РВВДНУ, 2002. — 108 с. — С. 74.
6. Котенок Д.М., Євдокимова Н.М. Розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських рішень // Науковий огляд, Том 5, № 48, 2018, <http://oaji.net/articles/2017/797-1532518740.pdf>
7. White Paper on a European Communication Policy [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf)

## References:

1. Tereschenko, D.A. (2018), "Management decision-making in the activities of public authorities: an analysis of world experience", Aktual'ni problemy derzhavnoho upravlinnia, vol. 1, pp. 143-152.
  2. Vasilenko, I.A. (2001), Administrativno-gosudarstvennoe upravlenie v stranah Zapada: SShA, Velikobritaniya, Franciya, Germaniya [Administrative and public administration in Western countries: USA, UK, France, Germany], Logos, Moscow, Russia.
  3. Klijn, E.H. (2012), New Public Management and Governance: A Comparison, The Oxford Handbook of Governance, Oxford, UK.
  4. Vorobjova, O.P. (2015), "Modern management models of New Public Management and Good Governance and their implementation in Ukraine", Efektyvnist' derzhavnoho upravlinnia, vol. 42, pp. 230—234.
  5. Sopil'nyk, O.V. (2002), Tekhnolohiia pryjnyattia upravlins'kykh rishen' [Management decision-making technology], RVVDNU, Dnipropetrovsk, Ukraine.
  6. Kotenok, D.M. and Yevdokymova, N.M. (2018), "Development of information and analytical support of management decisions", Naukovyj ohliad, vol. 5, no. 48, available at: <http://oaji.net/articles/2017/797-1532518740.pdf> (Accessed 15 Oct 2019).
  7. European Commission (2006), "White Paper on a European Communication Policy", available at: [http://europa.eu/documents/comm/white\\_papers/pdf/com2006\\_35\\_en.pdf](http://europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com2006_35_en.pdf) (Accessed 15 Oct 2019).
- Стаття надійшла до редакції 30.10.2019 р.