

О. В. Кравченко,
аспірант, Донецький державний університет управління, м. Маріуполь

DOI: 10.32702/2306-6814.2019.5.138

ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ПОТОКІВ У СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

О. Kravchenko,
postgraduate student, Donetsk state university of management, Mariupol

FORMATION OF INFORMATION FLOWS IN THE PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

Статтю присвячено формуванню інформаційних потоків на сучасному етапі розвитку держави. Показано, що механізм визначення потреб суб'єктів державного управління в інформації базується на аналізі їхніх поточних і перспективних проблем. Розкрито роль державних умов інформаційної діяльності в економічних системах різного типу. Сформовано алгоритм визначення та реалізації інформаційних потреб. Визначено фактори, що обумовлюють незадовільний рівень інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади, а також сфери комунікації державно-управлінської інформації, що циркулює комунікативними каналами системи державного управління. Конкретизовано соціально-економічні чинники, що визначають механізми організації інформаційної діяльності на різних рівнях суспільної ієрархії в Україні.

До них віднесено: неусталеність відносин власності, збереження перманентної загрози перерозподілу майна; великомасштабні функціональні та структурні зрушення в господарському комплексі країни, що обумовлені економічною кризою; скорочення обсягів виробничого та споживчого попиту, зниження рівня інвестиційної активності в економіці; поширення товарно-грошових відносин на ті сфери життєдіяльності суспільства, де вони раніше були відсутні; формування принципово нової ролі соціально-політичних і правових механізмів у процесі функціонування та розвитку інформаційної сфери суспільства. Перелічені характеристики, що впливають на розподіл ресурсів у суспільстві й мотивацію поведінки його членів. Проаналізовано рівень інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади в умовах системних криз. Доведено, що інформаційна організація забезпечення розвитку українського (пострадянського) суспільства не відповідає новим потребам; просте копіювання відповідної системи організації інформаційної діяльності розвинених країн не дає змоги розв'язувати національні проблеми України і тому вкрай неефективне; модель оптимальної організації інформаційних відносин, адекватна умовам перехідного суспільства, в Україні формується у процесі життєдіяльності суспільства.

The article is devoted to the formation of information flows at the current stage of the state development. It has been depicted that the mechanism of the subjects' identification while conducting information management is based on the analysis of their current and probabilistic issues. The role of state conditions of informational activity in economical systems of different types has been revealed. The algorithm for outline and realization of information needs has been formed. The factors determining the unsatisfactory level of informational and analytical activities of the government organizations, as well as the sphere of state administrative information delivery circulating by communicative channels of the state administration systems have been determined. The socio-economic factors that characterize the mechanisms of the organization of the informational activity at different levels of social hierarchy in Ukraine have been concerted. These include: aspects of ownership instability; preservation of the permanent threat of property redistribution; moreover, there are some functional and structural shifts in the country's state-owned complex due to the economic crisis; a reduction in the volume of production and consumer demand, a decrease in the level of economy in-activity; the widening of commodity-money relations in the sphere of society life where they were absent; the formation of a fundamentally new role of socio-political and pragmatological mechanisms in the functioning and development of the information sphere of the society. The above characteristics influence the distribution of resources in the society and the motivation of the behaviour of its members. The level of informational-analytical activity of the governmental authorities under conditions of systemic crises has been analyzed.

It has been proved that the information organization for the Ukrainian (post-Soviet) society development does not require the current conditions; simple copying of the appropriate system of informational activity organization of the developed countries does not allow solving urgent problems of Ukraine and therefore are extremely ineffective. The model of optimal organization of information relations, adequate to the conditions of a transitional society, is formed in Ukraine in the process of vital life-sustaining activity of society.

Ключові слова: інформаційні потоки, інформаційні потреби, інформаційна діяльність, механізми організації інформаційної діяльності, інформаційні чинники.

Key words: information flows, information needs, information activities, mechanisms of the organization of the informative activity, information factors.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ускладнення, спеціалізація та диференціація соціальних відносин у сучасному світі супроводжуються збільшенням потоків управлінської інформації, обробка та аналіз якої потребують дедалі більше часу та людських ресурсів. Цей факт привертає увагу дослідників, які вивчають проблеми розробки й удосконалення управління інформаційними потоками, підвищення їх ефективності.

У державному управлінні постановка цієї проблеми стає актуальною завдяки безпосередньому поєднанню розвитку подібних технологій з важливою функцією державного управління — інформаційно-аналітичним забезпеченням задля вдосконалення, підвищення ефективності, координованості системи та окремих елементів механізму реалізації як внутрішньої та зовнішньої політики держави.

Управління інформаційними потоками є невід'ємною складовою функціонування системи державного управління. Впровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечують інформаційну підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжують інформаційну складову соціально-економічного

розвитку держави та її окремих регіонів, забезпечують інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створюють умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Аналіз останніх досліджень із зазначеної теми свідчить про інтерес науковців до теоретичних та прикладних аспектів окресленої проблеми — інформаційних потоків та їхнього впливу на процес формування управлінських рішень. Проблеми впровадження в державному управлінні нових методів аналітичної роботи, питання розвитку інформаційного суспільства в Україні, впровадження в Україні технологій електронного врядування розглядають у своїх працях Молодцов О. [1], Бородянський Ю., Саєнко Ю. [2]. Низку праць, зокрема Дегтяр А. [3], Піскорська Г. [4], Мартиненко В. [5], Бакуменко В. [6], Кулицький С. [7], присвячено визначенню шляхів удосконалення організаційно-правового, кадрового, інституціонального забезпечення процесів інформатизації.

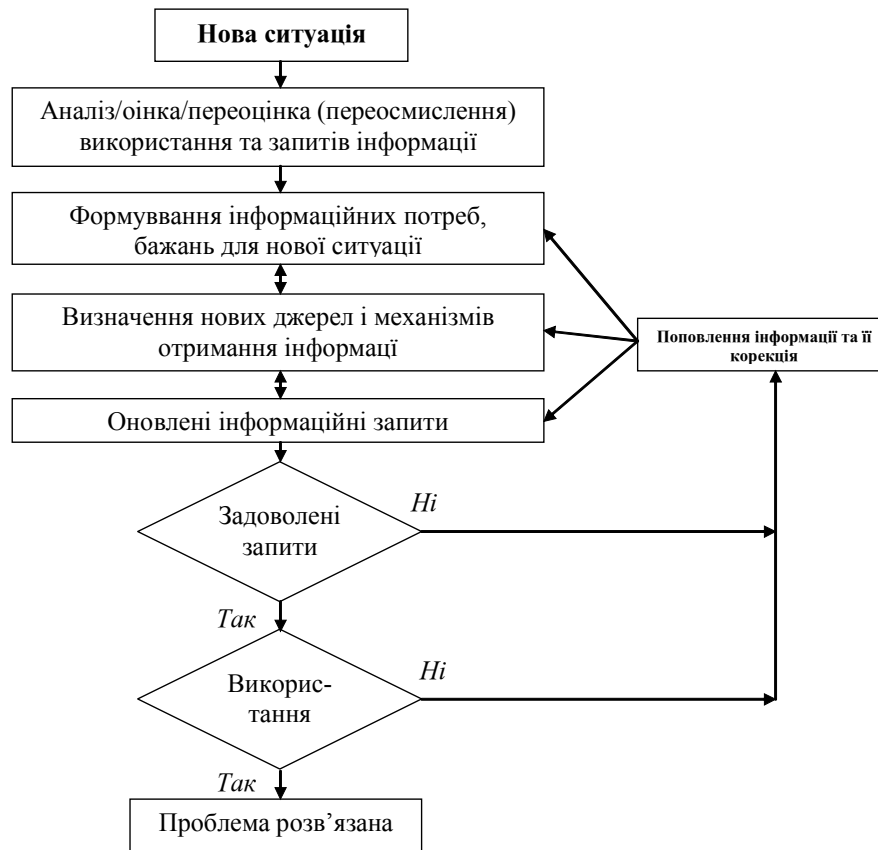


Рис. 1. Алгоритм визначення та реалізації інформаційних потреб

Джерело: складено автором на основі [3, с. 113].

Незважаючи на великий науковий інтерес фахівців до інформаційної діяльності органів влади та її вдосконалення, багато теоретичних, методологічних та практичних питань залишаються не вирішеними. Вимагають осмислення теоретичні засади організації цієї діяльності та вироблення на основі теоретичних розробок практичних рекомендацій, що дають змогу удосконалити процес управління інформаційними потоками.

МЕТА СТАТТІ

Метою статті є дослідження сучасних інформаційних потоків у системі державного управління.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Для того, щоб визначити шляхи удосконалення функціонування системи державного управління, слід розглядати структурні компоненти системи державного управління як цілісне соціальне утворення. Ці структурні компоненти є окремими соціальними системами і водночас є підсистемами єдиного цілого — системи державного управління.

Виходячи з цього, справедливим можна вважати твердження У.Р. Ешбі про те, що цілісна множина взаємопов'язаних елементів системи протиставляється середовищу. Саме у взаємодії із середовищем система виявляє всі свої властивості та буде поведінку. Середовище формує "простір можливостей" для системи, який включає структурні зміни, характер зв'язків між елементами, обмеження розмаїття взаємообумовлених подій, створює умови для вироблення адаптаційного

механізму. Постійні зміни, їх взаємозалежність та "збурення" середовища, тенденції його розвитку вимагають від системи динамічного планування з метою проведення постійної самоперевірки оптимальності системи. Прагнення системи набути стабільності характеризується зменшенням та ліквідацією відхилень за допомогою самоуправління [3, с. 234—245].

Аналітичній функції відводиться ключове значення у збереженні стабільності в державно-управлінській системі та в гармонізації відносин із її середовищем. Відтак сутність інформаційно-аналітичної діяльності в системі державного управління, визначена в загальних рисах, на нашу думку, полягає у тому, щоб гармонізувати інформаційні потоки державно-управлінської системи та її середовища, забезпечивши вироблення на основі цієї інформації адекватних ситуації рішень.

Зазвичай виділяють дві сфери комунікації — організаційну (формальну), зумовлену структурою і відносинами в системі управління (поточне забезпечення проходження інформації), та соціальну (нформальну), зумовлену відносинами між соціальними групами, індивідуумами, нормами організаційної культури (соціальний клімат організації). Комунікативний простір організації розподіляється на зовнішні та внутрішні комунікаційні канали. Проникнення інформації у формальні канали має відповідний вплив на процеси управління.

Державно-управлінська інформація, що циркулює комунікативними каналами системи, може розглядатися з точки зору актуальності, достовірності, оперативності, достатності й адекватності для прийняття відповідних

Таблиця 1. Умови інформаційної діяльності в економічних системах різного типу

Умови, фактори	Адміністративно-регульована система	Ринкова система
Державне управління економікою	Всеосяжне, багаторівнева ієрархія	Обмежене
Делегування повноважень «згори — вниз»	Обмежене	Значне
Ступінь гнучкості системи управління економікою	Низька	Висока
Механізм зовнішнього контролю	Адміністративний переважає	Фінансовий переважає
Напрями підконтрольності	В основному по вертикалі; здійснюють партійні, державні та відомчі органи	По горизонталі реалізують партнери, клієнти, конкуренти; по вертикалі — органи державної та місцевої влади та управління
Типи сигналів (показників), що використовуються	Натуральні відіграють провідну роль, вартісні — підпорядковані	Вартісні відіграють провідну роль
Спрямування потоків інформації	Вертикальне переважає	Горизонтальне переважає

Джерело: складено автором на основі [7, с. 138].

рішень. Мета інформаційного забезпечення органів державної влади полягає в тому, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом збирання первинної інформації, її зберігання, розподілу між структурними підрозділами відповідних державних органів та їхніми працівниками, підготовки до пере-робки, власне переробки, надання її органу управління в переробленому вигляді, аналізу, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції, організації документообігу тощо [2, с. 75].

В основі формування потреб відповідних суб'єктів в інформації лежить специфіка їхньої життєдіяльності. Тому механізм визначення потреб суб'єктів державного управління в інформації базується на аналізі їхніх поточних і перспективних проблем. Якщо ситуація стабільна, ustalена, то потреба в інформації визначається на підставі наявного досвіду, традиційного порядку ведення справ тощо. У таких випадках відповідні рішення часто приймаються на підставі суджень. І навпаки, нова, нестабільна ситуація спонукає до пошуку нових джерел інформації, нових механізмів задоволення інформаційних потреб. Іноді це навіть пов'язано зі зміною внутрішньої організації інформаційної діяльності суб'єктів. Алгоритм визначення та реалізації інформаційних потреб у новій для суб'єкта ситуації зображено на рисунку 1. Що ж стосується чинників, які впливають на процес визначення потреб суб'єктів в інформації та можливість їх задоволення, то їх можна поділити на мотиваційні, когнітивні та ресурсні. Між ними існує прямий та зворотний зв'язок.

Ще одним важливим аспектом інформаційних потоків є вимірювання обсягу державно-управлінської інформації, що надходить до системи. Надмірна інформація може ускладнювати прийняття рішення, так само, як і її нестача. Тому однією з першочергових проблем інформаційного забезпечення державних органів є визначення його достатності [2, с. 76].

Важливо враховувати специфіку відносин управлінської системи та її середовища, тип інформаційного обміну між ними, знаходити оптимальне вирішення проблем, що зумовлюються змістом, наявними джерелами, обсягом інформації в комунікативних потоках цієї організації-системи. Також ці завдання мають відповідати потребам системи щодо прийняття рішень, а вони, у свою чергу, можуть відповідати принаймні трьом рівням: стратегічному, оперативному та надзви-

чайному. У кожному випадку змінюються вимоги щодо змісту й термінів підготовки необхідної інформації [4, с. 93].

Але на сьогодні рівень інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади є незадовільним, це зумовлено низкою факторів, зокрема: невпорядкованістю інформаційних відносин, що простежуються у взаєминах органів державної влади при організації інформаційної взаємодії; відсутністю локальної мережі між місцевими органами державної виконавчої влади України, єдиного інформаційно-телекомунікаційного вузла обміну і обробки інформації; недостатнім оснащенням місцевих органів виконавчої влади програмно-технічними засобами та нераціональним їх використанням, низьким рівнем фахівців з інформаційно-комп'ютерного забезпечення у районних структурах місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування; відсутністю аналітичної бази, систематизованого і вичерпного інформаційного фонду з потужним довідковим апаратом, мереж телекомунікацій, що дають змогу використовувати фонди зовнішніх організацій.

Незадовільний рівень інформаційно-аналітичної діяльності державних структур зумовлений низкою об'єктивних чинників, а саме: масштабною і закритістю цих систем для динамічних змін у складі структур державного управління, неточністю і неповнотою інформації, з якою працюють органи державної влади, породжуваними недостатністю як ресурсів для її одержання, так і взаємодії органів державної влади України між собою.

Ключові фактори, що визначають механізми інформаційної діяльності в адміністративно-регульованому та ринковому типах економіки, виступають для інформаційної діяльності за умов перехідної економіки "точками початку та закінчення" процесу трансформації. Відповідно умови інформаційної діяльності в транзитивній економіці з перелічених у схемі позицій (табл. 1) багато в чому матимуть проміжний характер.

Так, в адміністративно-регульованій системі через жорсткий ієрархічний контроль інформаційна діяльність низових ланок управління, по суті, штучно обмежується, а верхні щаблі управління перевантажені повідомленнями. Зараз же в Україні (і не лише в Україні) треба, мабуть, говорити про дефіцит інформації (а саме корисних повідомлень) на всіх рівнях управління. Адже в нашій країні недержавні механізми задоволення інформаційних потреб ще не набули такого рівня, щоб

сприяти сталому розвитку не лише економіки, а й суспільства в цілому.

Конкретизуючи соціально-економічні чинники, що визначають механізми організації інформаційної діяльності на різних рівнях суспільної ієрархії в Україні, назвемо головні з них:

1. Неусталеність відносин власності, збереження перманентної загрози перерозподілу майна.

2. Великомасштабні функціональні та структурні зрушення в господарському комплексі країни, що обумовлені економічною кризою.

3. Скорочення обсягів виробничого та споживчого попиту, зниження рівня інвестиційної активності в економіці.

4. Поширення товарно-грошових (ринкових) відносин на ті сфери життєдіяльності суспільства, де вони раніше були відсутні.

5. Формування принципово нової ролі соціально-політичних і правових механізмів у процесі функціонування та розвитку інформаційної сфери суспільства.

Перелічені чинники вплинули на розподіл ресурсів у суспільстві, мотивацію поведінки його членів і призвели до таких змін.

У складі суб'єктів інформаційних відносин та їхньої ролі в інформаційній сфері суспільства. Тобто, з одного боку, суттєво змінився характер інформаційної діяльності "старих гравців" (органів державної та місцевої влади, підприємств, науково-дослідних установ, ЗМІ тощо), з іншого — з'явилися принципово нові за своїми функціональними характеристиками суб'єкти (аудиторські, рекрутингові фірми, агентства з безпеки тощо).

У механізмах функціонування інформаційної сфери України, включаючи процедури регулювання інформаційних потоків та джерел і порядок фінансування виробництва, постачання та споживання інформації.

У параметрах інформаційних потоків в інформаційному просторі України (структурі та обсягах пропозиції та споживання інформації, напрямках та інтенсивності інформаційних потоків та ін.).

ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Таким чином:

— стара інформаційна організація забезпечення розвитку українського (пострадянського) суспільства не відповідає новим потребам;

— копіювання відповідної системи організації інформаційної діяльності розвинених країн не дає змоги розв'язувати нагальні проблеми України і тому вкрай неефективне;

— модель оптимальної організації інформаційних відносин адекватна умовам перехідного суспільства априорі невідома. Ця модель, у тому числі і в Україні, формується у процесі життєдіяльності суспільства.

У реальному житті модель організації інформаційних відносин у пострадянських країнах частково зберігає ознаки старої системи, а частково набуває нових рис. Подальші дослідження визначеної нами проблеми мають полягати у виробленні та обґрунтуванні сучасної ефективно організації структури інформаційного забезпечення державного управлін-

ня, що відповідає б новим функціям цієї діяльності в Україні.

Література:

1. Молодцов О. Поняття інформаційного ресурсу: методологічний аспект. Вісник НАДУ. — 2005. — № 1. — С. 466—472.

2. Бородянський Ю., Саєнко Ю. Аналіз соціальних ситуацій: міждисциплінарність, адекватність, інформаційна повнота. Соціологія: теорія, методи, маркетинг. — 2000. — № 2. — С. 33—42.

3. Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2004. — 224 с.

4. Піскорська Г. А. Інформаційна безпека та стратегії інформаційного суспільства. — К., 2004. — 289 с.

5. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: монографія / А. О. Дегтяр, О. Ю. Амосов, В. М. Мартиненко та ін.; за заг. ред. А. О. Дегтяра. — Х.: Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", — 2006. — 300 с.

6. Рейтерович І. В. Інформаційно-аналітична діяльність / І. В. Рейтерович, С. О. Телешун // Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. Ковбасюка, В. Трощинського, Ю. Сурміна. — К.: НАДУ, 2010. — 820 с.

7. Кулицький С. П. Основи організації інформаційної діяльності у сфері управління: Навч. посіб. — К.: МАУП, 2002. — 224 с.

References:

1. Molodtsov, O. (2005), "The concept of information resource: methodological aspect", Visnyk NADU, vol. 1, pp. 466—472.

2. Borodianskyi, Yu. and Saienko, Yu. (2000), "The analysis of social situations: an interdisciplinary approach, adequacy, and information completeness", Sotsiologhiia: teoriia, metody, marketynh, vol. 2, pp. 33—42.

3. Diehtiar, A. O. (2004), Derzhavno-upravlinski rishenia: informatsiino-analitychne ta orhanizatsiine zabezpechennia [Public management decisions: information-analytical and organizational support], Vyd-vo KharPI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.

4. Piskorska, H. A. (2004), Informatsiina bezpeka ta stratehii informatsiinoho suspilstva [Information security and information society strategies], Kyiv, Ukraine.

5. Diehtiar, A. O. Amosov, O. Yu. and Martynenko, V. M. (2006), Mekhanizmy pryiniattia upravlinskykh rishen orhanamy derzhavnoi vlady shchodo sotsialno-ekonomichnoho rozvytku rehioniv [Mechanisms for the adoption of administrative decisions by public authorities regarding the socio-economic development of the regions], Vyd-vo KharPI NADU "Mahistr", Kharkiv, Ukraine.

6. Reiterovych, I. V. (2010), "Information and analytical activities", Entsiklopedychnyi slovnyk z derzhavnoho upravlinnia, [Encyclopedic dictionary of public administration], NADU, Kyiv, Ukraine.

7. Kulytskyi, S. P. (2002), Osnovy orhanizatsii informatsiinoi diialnosti u sferi upravlinnia [Fundamentals of organization of information activities in the field of management], MAUP, Kyiv Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 18.02.2019 р.