

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-3-67-87>

УДК 354:321(045)

Борисова А.М.

Національна академія державного управління при Президентові України

ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ВИЗНАЧАЛЬНИЙ ІНСТРУМЕНТ ФОРМУВАННЯ МОДЕЛІ ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Анотація. У статті розкрито сутність категорії ефективності державного управління через складові елементи ефективного державного управління як факторів, що визначають його зміст та орієнтованість. Відповідні чинники окреслюють головне покликання державного управління – задоволення потреб суспільства. З огляду на це, порушено питання пошуку дієвих інструментів щодо налагодження взаємозв'язків між державою та громадянами (у тому числі особами без громадянства), суб'єктами господарювання та суспільством у цілому. У статті досліджено роль та вплив інформаційних технологій та інформаційного забезпечення як інструменту для діалогу між державою та суспільством для визначення ефективності державного управління. Представлено модель державного управління з позиції дієвості та практичності, оперативності та відкритості.

Ключові слова: ефективність державного управління, правова культура, інформаційні технології, електронне урядування, кабінет виборця.

Borysova Anastasiya

National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

INFORMATION TECHNOLOGIES AS A DETERMINING INSTRUMENT FORMATION OF MODEL OF EFFECTIVE PUBLIC ADMINISTRATION

Summary. In the article reveals the essence of the category of efficiency of public administration through the components of effective state governance as factors that determine its content, content and orientation. Therefore, for the acquisition of characteristic features of efficiency, public administration should combine the appropriate set of elements to provide an effective and efficient management mechanism. Relevant factors should outline the main purpose of the state administration – to meet the needs of society. Therefore, the presented elements of the model of effective public administration are highlighted in terms of ensuring the fundamental rights and freedoms of man and citizen. This idea should be the core, the center and the basis for determining any areas of activity in this area. After all, ultimately, public administration is what is carried out by man for the sake of man. Defining governance in terms of its three components, such as quality legislation, highly competent professionals and the public sphere, their legal culture, awareness and education, and is a prerequisite, however, the result of the efficiency of public administration. In view of this, the issue of finding effective tools for establishing relations between the state and citizens (including stateless persons), business entities and society as a whole has been raised. The article investigates the role and influence of information technology and information provision as an instrument for implementing a dialogue between the state and society to determine the effectiveness of public administration. Thus, information of the public administration will bring the highest quality level of the organization, combined with effective legislation, competent managers and specialists in this field of legal consciousness and culture will ensure the effectiveness of public administration in general. The formation of an appropriate model of public administration focuses on a combination of factors that define public administration as effective in a single integrated system and provide simplification and effectiveness of the relationship between the state and society through the creation of a single information space and the introduction of effective information technologies. The presented model is considered from the standpoint of efficiency and practicality, efficiency and openness.

Keywords: the efficiency of public administration, legal culture, Information Technology, e-government, Cabinet voter.

Постановка проблеми. Важливим моментом у дискусіях щодо розбудови держави й досі залишається питання ефективності державного управління, зокрема щодо пошуку нових шляхів, впровадження світового досвіду моделей ефективного публічного управління та необхідності зміни існуючих методів управління. Однак, усі ці питання зводяться до необхідності визначення ефективності державного управління. Визначальним фактором слугує питання складових елементів, які впливають на визначення такої ефективності, а також інструментів, які забезпечують таке ефективне державне управління в практичній діяльності.

Зважаючи на це, наразі, одним з найважливіших елементів, і водночас фактором, визначення ефек-

тивності державного управління є пошук та впровадження інструментів налагодження діалогу між органами влади та громадянами, організаціями задля задоволення потреб суспільства та держави. Тож, питання розширення інформаційного простору та збільшення інформації генерує актуальність питання щодо впровадження інформаційних технологій у сферу управлінської діяльності, що є засобом взаємодії органів влади та суспільства.

Аналіз останніх досліджень та публікацій.

Значну увагу цьому питанню присвячували такі вчені як В. Авер'янов, В. Алексєєв, О. Андрійко, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Г. Гадзало, В. Куйбіда, Ю. Куц, М. Недюха, В. Нерсєсянц, Н. Мельтюхова, Л. Прокопенко, В. Шаповал, І. Розпутенко,

В. Філіповський, В. Цветков, А. Сиротин, О. Гнатцова, Н. Нижник, Г. Лелікова, Т. Церковна, О. Голубуцький, О. Шевчук та ін.

Виділення раніше не вирішених проблем.

Наразі, визначення ефективного державного управління можливе лише через його складові елементи, що його наповнюють. Однак, зважаючи на вагомість таких елементів, які в кінцевому результаті мають представляти собою єдину систему, їх впровадження можливе лише з врахуванням інформаційного простору, який складається при взаємодії органів публічної влади та суспільства. Тож, роль конкретних інформаційних технологій слід розглядати у двох аспектах, що слугуватиме практичним інструментом формування та забезпечення моделі ефективного державного управління.

Метою дослідження є розкриття сутності ефективності державного управління через системні складові, які його визначають та розкриття змісту вагомості ролі інформаційних технологій як інструментів, за допомогою яких забезпечується здійснення ефективного державного управління.

Виклад основного матеріалу. Спроба знайти єдиний критерій визначення ефективності державного управління досі залишається актуальною, що можна пояснити переплетінням багатьох чинників у цій сфері, серед яких: політичні, економічні, соціальні, культурні, етнічні, технічні тощо. Водночас, найголовнішим серед них являється людський фактор, адже саме по собі державне управління здійснюється людиною і заради людини. Тому ефективне державне управління являє собою єдину систему, первісною та кінцевою ціллю якої є її направленість на людину.

Таким чином, слід стверджувати, що створення моделі ефективного державного управління можливе лише шляхом сприйняття його як системи, у центрі якої завжди інтереси людини. Зважаючи на це, логічно постає ряд наступних питань щодо того, які ж складові елементи складають відповідну систему. Однак, наразі, найбільший інтерес виникає до пошуку інструментів, що змушують ці складові визначати відповідне управління дійсно як ефективне.

Так, аналізуючи значні наукові та практичні напрацювання, можна дійти прийти до висновку, що модель системи ефективності державного управління базується на трьох основних складових.

Першим елементом цієї системи є законодавство, що врегульовує питання державного управління суспільними процесами та розглядається як невід'ємний інструмент й атрибут ефективного державного управління, тож, зважаючи на це, беззаперечно має бути достатньо «якісним» та має чітко виконувати роль свого покликання.

Правовий закон – це адекватне вираження права в його офіційному визнанні, всеобов'язковості, визначеності та конкретності, необхідних для діючого позитивного права [1, с. 18].

Як зазначає В.В. Цветков, «право встановлює і стимулює мірило людських вчинків, забезпечує соціально-політичну, психологічну та організаційну направленість управлінського діяння, закріплює нормативно-оформлену директивну основу управління, визначає права та обов'язки (компетенцію) державних органів, їх структурних підрозділів і посадових осіб, встановлює правильне співвідношення між суб'єктом повноважень і відповідальністю

апарату управління, закріплює найбільш раціональний процес управлінської діяльності, підтримує належну організованість і дисципліну учасників управлінського процесу. Право вказує не лише на те, що і як має зробити суб'єкт управління, не лише встановлює допустиму та можливу поведінку, встановлює контури управлінських рішень, але й визначає у значній мірі їх зміст» [7, с. 85–86].

У цьому аспекті право виступає як базис, на якому будуються інші елементи цієї системи. Цей факт є незаперечним, адже саме право закладає основи на якій формуються державно-управлінські процеси, визначеність та врегулювання яких встановлюються законодавством.

При цьому слід зауважити, що для того щоб реалізувати своє покликання, право має відображати цінності суспільства, які в загальному вигляді виходять із загальновідомих фундаментальних прав людини, та бути направленим на забезпечення механізму їх втілення та реалізації.

Отже, така роль права дозволяє розглядати його з позиції вагомості критерію ефективності державного управління, а отже автоматично й визначального інструмента задоволення інтересів людини, так, як найважливішим фактором законодавства у цьому випадку є його відповідність потребам суспільства та цінностям, його актуальності через необхідність, можливість та здатність врегулювати саме ті питання, які стоять у цей час перед людством, його своєрідна «придатність», адже в іншому випадку воно втрачає свій сенс. Це першочергова умова якісного законодавства, його ефективності, а отже й ефективності державного управління у цілому.

Другий елемент системи ефективності державного управління зводиться до компетентності органів владних повноважень (державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування).

Норми права в кінцевому рахунку самі не реалізуються, їх реалізує людина. Право саме по собі не є ефективним чи неефективним, воно стає таким у процесі ціленаправленої діяльності [7, с. 87].

Слід зауважити, що самі по собі правові норми в теорії не мають ніякої ефективності, якщо не імплементовані в практику державного управління. Для виключення ситуації «правової невідомості» необхідно передбачити належний механізм реалізації правових норм, центральним елементом якого виступає людський ресурс. Державне управління здійснюється людиною заради людини, тому не можна не брати до уваги той фактор, що завдяки достатньо кваліфікованим державно-управлінським кадрам, їх високій компетентності та професійній неупередженості можливе дотримання та забезпечення виконання закону, реалізація законодавства та втілення на практиці права. Це в свою чергу визначає цінність такої інституції та необхідність її функціонування, адже лише через неї можна впровадити право в реальну дієвість. Та важливим моментом при цьому є не лише необхідність, а можливість якісного втілення законодавства.

У цьому контексті питання ефективності державного управління доцільно розкривати через категорійно-понятійний комплекс «інституціональна спроможність», під якою розуміється спроможність виконання органом державної влади владних повноважень разом з повним обсягом функціональних завдань державної діяльності, які покладені на цей орган законодавством

з визначеним ресурсним забезпеченням для їх виконання, застосовуючи відповідні механізми державного управління, які встановлені в його предметній сфері діяльності.

Інституціональна спроможність органу (організації) або системи органів та організацій щодо впровадження державної політики і виконання у повному обсязі функцій державного управління включає (передбачає):

- повноту законодавчої бази, що врегульовує діяльність і правовідносини у визначеній сфері запровадження політики або державного управління;
- розвинену і достатньо повну структуру повноважних органів, організацій (інституцій), а також інфраструктури, що разом через встановлені законодавством ефективні механізми державного управління здійснюють реалізацію державної політики;
- сприятливість до впровадження політики (управління) її суб'єктів, а також наявність відповідних умов на об'єктах реалізації політики;
- компліментарність формальної складової (законодавство) і неформальної складової (організаційна культура, поведінка, мотивація людського персоналу, що здійснює діяльність у сфері запровадження політики);
- релевантне завданням та функціям органу ресурсне забезпечення його діяльності [2, с. 63].

Тож, з позиції впливу на інтереси людини, компетентність органів владних повноважень відіграють вагому роль, адже від неї залежить належне втілення права в життя, починаючи від самої розробки правової норми, і закінчуючи належною реалізацією її на практиці. Таким чином, ефективність державного управління можливе лише якісним застосуванням якісного законодавства.

Під третім елементом системи ефективності державного управління представлена правова культура та правосвідомість суб'єктів державного управління.

Правова культура людини є передумовою не лише розуміння правових явищ, а й усвідомлення на загальнолюдських правових цінностей.

Зважаючи на це, людина починає розуміти цінність права, виховує повагу до нього та сумлінне ставлення, чим забезпечує повагу до себе, своїх прав, прав інших громадян та держави в цілому. Окрім того, такий рівень правосвідомості гарантує відповідний рівень своєї безпеки, адже людина певною мірою гарантує правомірність своєї поведінки та дій, і в свою чергу очікує щодо себе такої ж поведінки від інших людей.

Однак, визначальним фактором формування правосвідомості та правової культури є належний рівень обізнаності законодавства та правового виховання.

Як стверджує А.С. Сиротін, правова ідеологія сприяє виробленню правової політики держави, визначенню перспектив розвитку національної системи права, пріоритетних напрямів сфери правового регулювання, планування правотворчої діяльності органів держави шляхом обґрунтування прийняття, зміни чи відміни конкретних правових актів, вироблення правової позиції суб'єктів права, формування поваги до права тощо [6, с. 15].

Будучи вищою формою осягнення правової дійсності, правова ідеологія покликана утверджувати соціальну якість як людську, соціальні

стандарти життя як загальнолюдські, цивілізаційні, нормативний порядок як визначальну складову соціального порядку, процесу соціальних змін, динаміки розвитку [5, с. 352].

Зважаючи на це, стає досить зрозумілим вплив відповідних чинників на людину, що відображається у можливості людини відчути свою цінність як частини суспільства та держави в цілому. Свій вплив людина реалізує через належне ставлення до законодавства та інших людей, чим забезпечує відповідний правопорядок та безпеку в суспільстві та державі, що й створює передумови для сильної держави в цілому. Таким чином, правова культура та правосвідомість є вагомим чинником для забезпечення ефективності державного управління, та при цьому правову культуру та правосвідомість може забезпечити лише ефективне державне управління.

Отже, можна прийти висновку, що викладені вище складові елементи державного управління в єдину систему визначають його як ефективне. Однак, лише інструменти, які формують взаємний діалог між державою та суспільством можуть забезпечити його дієвість та ефективність. Тож, наразі, такими інструментами, які б зумовили та забезпечили впорядкування інформаційного простору, на якому й базується відповідна взаємодія призводить до виникнення потреби впровадження інформаційних технологій у цій сфері.

Як зазначає С. Єсімов, у системі державних органів і в управлінській процесі інформаційні технології виступають сполучними ланками, що забезпечує взаємодію й інтеграцію всіх рівнів і елементів системи та виконання нею всіх функцій [3, с. 29].

Інформаційні технології виступають своєрідним ключовим елементом до розв'язання проблем забезпечення ефективності державного управління, так як представляють собою своєрідний інструмент, за допомогою якого складові елементи моделі державного управління дійсно можуть забезпечувати його ефективність. Адже, за допомогою впровадження інформаційних технологій в публічне управління забезпечується єдність інформаційного простору.

Зважаючи на існування «Національної програми інформатизації» головною метою якої є створення необхідних умов для забезпечення громадян та суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій, передбачається, що інформаційні технології на сьогодні є тим засобом за допомогою якого втілюється ідея орієнтованості на людину та забезпечується задоволення державою потреб суспільства.

Так, використання інформаційних технологій забезпечить головні пріоритетні ознаки публічного управління щодо відкритості, доступності та оперативності.

Міжнародний досвід таких провідних країн, як США, Естонія, Англія, Німеччина, Фінляндія, Сінгапур результативно переконує у тому, що використання інформаційних технологій у публічному управлінні (державного та місцевого рівнів) значно підвищує його ефективність.

Тож, впровадження інформаційних технологій в Україні потребує їх втілення, враховуючи два головних аспекти:

- інформаційно-технічне забезпечення діяльності між органами державної влади;

– використання інформаційних технологій як діалогу та засобу взаємовідносин між органами влади та суспільством.

Щодо першого аспекту, то впровадження інформаційних технологій задля взаємодії органів публічної влади забезпечувало б оперативність вирішення відповідного питання, з одного боку, хоч і потребувало високих технологічних розробок, та все ж в кінцевому результаті забезпечило скорочення часового ресурсу.

Вагомим досягненням, у цій сфері була б розробка та впровадження єдиного порталу взаємодії органів влади на державному та місцевому рівні, що дозволить врегулювати оперативну співпрацю між органами.

Що стосується другого аспекту, то все більшої актуальності набуває концепція електронного урядування. Е-уряд, як стверджує Кондратенко О.Ю., як концепція здійснення управління державою є елементом масштабних перетворень в інформаційному суспільстві. Зокрема, останній має бути єдиною точкою доступу до одержання офіційних джерел, інформації й послуг, що дозволить громадянам різко знизити затрату часу на виконання стандартних операцій [4, с. 69].

Так, створення особистих кабінетів громадян дозволить оперативно та результативно вирішити значну кількість проблем як на рівні індивідуальних послуг, так і вирішення більш глобальних питань державного рівня. Прикладом такої ситуації може слугувати функціонування на сьогодні «Кабінету водія», за допомогою якого особа може отримати інформацію та необхідні їй послуги. Тож, на аналогічній практиці доцільним було б впровадження «Кабінету виборця», щоб забезпечило більшу гаран-

тію реалізації громадянами свого конституційного права обирати та зменшило б рівень абсентеїзму.

Таким чином, інформатизація сфери публічного управління впровадить максимально якісний рівень її організації, що в поєднанні з дієвим законодавством, компетентними управлінцями та фахівцями у цій сфері, їх правовою свідомістю і культурою забезпечить ефективність державного управління в цілому.

Висновки і пропозиції. Отже, визначаючи ефективність державного управління, приходимо до висновку, що її визначальними системними чинниками є складові: законодавство, що врегулює питання державного управління суспільними процесами, компетентність персоналу органів владних повноважень і правова культура та правосвідомість суб'єктів державного управління. У моделі їх взаємодії розкривається взаємовизначеність цих складових, а також людиноцентричний їх характер разом із спрямованістю на задоволення суспільних інтересів щодо розбудови розвиненої соціально-орієнтованої держави. Впровадження інформаційних технологій у публічну сферу забезпечить орієнтованість на людину та її потреби, шляхом відкритого та доступного діалогу й взаємодії між органами державної влади та суспільством, що забезпечить формування та забезпечення моделі ефективного державного управління.

Подальші наукові розвідки пов'язуємо з розробленням механізмів моніторингу ефективності державно-управлінських процесів за ключовими показниками кожної з її визначальних складових та інформаційних технологій у сфері державного управління.

Список літератури:

1. Горбань В.С. Понятие, теория и проблемы формирования общей концепции эффективности законодательства : монография. Москва : Юриспруденция, 2009. 160 с.
2. Гусев В.О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження : монографія. Донецьк : Юго-Восток, 2011. 624 с.
3. Єсімов С.С. Використання інформаційних технологій як предмет адміністративно-правового регулювання. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки.* 2015. № 827. С. 24–29.
4. Кондратенко О.Ю. Інформаційне забезпечення вищих органів державної влади та електронне урядування. *Науковий вісник Інституту міжнародних відносин НАУ.* 2011. Т. 1 (№ 3). С. 66–73.
5. Недюха М.П. Правова ідеологія українського суспільства : монографія. Київ : МП Леся, 2012. 400 с.
6. Сиротин А.С. Юридическая практика как фактор утверждения правовой идеологии. Вопросы теории и практики : монография. Москва : МГИУ, 2009. 169 с.
7. Цветков В.В. Эффективность управления – важный фактор гармонизации законодательства. *Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы.* 2003. С. 81–100.

References:

1. Gorban' V.S. (2009). Ponyatie, teoriya i problemy formirovaniya obshchey kontseptsii effektivnosti zakonodatel'stva [The concept, theory and problems of forming a common concept of the effectiveness of legislation]. Moscow: Yurisprudentsiya. (in Russian)
2. Husiev V.O. (2011). Derzhavna innovatsiina polityka metodolohiia formuvannia ta vprovadzhenia [State Innovation policy: Methodology for the formation and implementation]. Donetsk : Yuho-Vostok. (in Ukrainian)
3. Yesimov S.S. (2015). Vykorystannia Informatsiinykh tekhnolohii yak predmet administratyvno-pravovoho rehuliuвання [Using information technology as a subject of administrative and legal regulation]. *The Bulletin of the National University "Lviv Polytechnic". Law Sciences*, no. 827, pp. 24–29.
4. Kondratenko O.Yu. (2011). Informatsiine zabezpechennia vyshchyykh orhaniv derzhavnoi vlady ta elektronne uriaduvannia [Information provision of supreme bodies of state power and e-government]. *Scientific Bulletin of the Institute of International Relations at NAU*, vol. 1, no. 3, pp. 66–73.
5. Nediukha M.P. (2012). Pravova Ideolohiia ukrainskoho suspilstva [Legal ideology of Ukrainian society]. Kiev : MP Lesia. (in Ukrainian)
6. Sirotin A.S. (2009). Yuridicheskaya praktika kak faktor utverzhdeniya pravovoy ideologii. Voprosy teorii i praktiki [Legal practice as a factor in the approval of legal ideology. Questions of theory and practice]. Moscow : MGIU. (in Russian)
7. Tsvetkov V.V. (2003). Effektivnost' upravleniya – vazhnyy faktor garmonizatsii zakonodatel'stva [Efficiency of management is an important factor in the harmonization of legislation]. *Problems of harmonization of the legislation of Ukraine and Europe*, pp. 81–100.