

Городніченко Ю. В.

УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР КОМУНІКАЦІЙ МІЖ ДЕРЖАВНИМИ РЕГУЛЯТОРАМИ

Досліджено сутність і необхідність комунікацій у державному управлінні. Запропоновано шляхи поліпшення передачі управлінської інформації між державними регуляторами.

Ключові слова: публічна сфера, політика, державне управління, комунікації, комунікативна політика держави.

Комунікаційні процеси, що посідають важливе місце у житті людини, громадянина і держави, наявні у діяльності всіх громадських інститутів. Державна управлінська діяльність на сучасному етапі розвитку суспільства зазнає суттєвих змін як за своїм змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не лише з докорінною перебудовою форм і методів державного управління, а й із підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки і технології збирання й оброблення управлінської інформації.

Поява сучасної техніки й технології збирання й оброблення управлінської інформації викликала необхідність вивчення й осмислення їх суті, місця й ролі в управлінському процесі, посприяла якісним змінам механізму державного управління. Аналіз практики формування й діяльності державно-управлінських структур, основних напрямів їх розвитку, характеру і форм правового впливу на державно-управлінську сферу свідчить про важливість пошуку гідного місця у цьому процесі сучасних науково обґрунтованих методів і технічних засобів збирання й оброблення інформації, а також вирішення проблем, пов'язаних із прискоренням процесу підвищення якості й ефективності законодавства у цій сфері.

Дослідженню проблем комунікацій в управлінському процесі та їх розв'язанню присвячені праці таких дослідників: І. Арістової, В. Бебика, Т. Безверхнюк, О. Берегової, М. Головатого, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, В. Дрешпака, А. Єрмоленка, О. Зернецької, С. Кашавцевої, В. Козбаненка, В. Конецької, В. Королька, В. Комаровського, В. Малиновського, А. Мельник, В. Лісничого, Т. Ляпіної, Н. Нижник, Г. Почепцова, Т. Притиченко, Є. Ромата, В. Рубцова, І. Слісаренка, С. Серьогіна, М. Томенка, Є. Тихомірової, Ю. Шемшученка та ін. Проте й досі проблема комунікацій в управлінському процесі потребує дослідження, конкретизації й удосконалення.

Для того щоб держава ефективно виконувала свої функції щодо суспільства, потрібен ефективний взаємозв'язок політики й управління, які відображаються у такому понятті, як публічна сфера.

Публічна сфера – це спосіб забезпечення в суспільстві клімату співпричетності й демократизму. Його сенс полягає у тому, щоб підтримувати і розвивати участь самого суспільства в управлінському процесі, стимулювати пошук таких шляхів розв'язання суспільних проблем, які дають оптимальні варіанти поєднання приватних інтересів із публічним, тобто інтересом суспільства як цілого.

Можна сказати, що політика – засіб подолання суперечок у суспільстві. Вона сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства. Проте політика, у свою чергу, не може існувати без управління.

Під державним управлінням мається на увазі здійснення функцій державними органами влади. Державне управління спрямоване на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві.

А ще під державним управлінням слід розуміти діяльність органів державної влади та їхніх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики.

Головне у творенні політики – визначення суті проблеми, розв'язання якої потребує втручання державних органів влади. Прийняттю політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми й оптимальних варіантів її розв'язання.

Політика як суспільне явище більшою мірою, ніж інші види діяльності, потребує спеціальних засобів інформаційного обміну, встановлення і підтримки постійних зв'язків між її суб'єктами. Саме тому комунікація є обов'язковою складовою політики загалом і державної політики зокрема. “Якщо, наприклад, економіка цілком може функціонувати на основі ринкового саморегулювання при обмежених, переважно безпосередніх, формах взаємодії людей, то політика неможлива без опосередкованих форм спілкування і спеціальних засобів зв'язку між різними носіями влади, а також між державою і громадянами”, – зазначають російські політологи В. Пугачов та О. Соловйов¹.

Так, політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, що мають спільне походження, пов'язане з феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку по-різному співвідносилися одна з одною, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, спрямовану на регулювання соціальних, економічних та особистих відносин.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними й адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, “вільних” від політики, а процеси, які відбуваються у політичній сфері, не сприяють його становленню. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.

На сучасному етапі постають питання переосмислення підходів до використання у сфері державно-управлінських комунікацій методологічних інструментів, які свого часу вважалися неприйнятними через їхню заангажованість у тоталітарну добу і які досі тлумачаться в Україні як переважно негативні, наприклад, формування державної ідеології, пропаганда тощо.

Науковці по-різному тлумачать зміст поняття “комунікації”. У широкому значенні – це різновид взаємодії між тими чи іншими суб'єктами інформаційного впливу за посередництвом конкретного об'єкта, тобто

¹ Пугачев В. П. Введение в политологию : учеб. пособие / В. П. Пугачев, А. И. Соловьев. – М., 1995.

повідомлення. Отже, йдеться про взаємодію певних людей, груп людей, соціальних інститутів, суспільства загалом. Український дослідник В. Бебик пропонує таке визначення поняття комунікації. «Комунікація – це опосередкована і цілеспрямована взаємодія двох суб'єктів, яка може відбутися як у реальному, так і віртуальному просторі й часі»². Будь-яка комунікація, вважає він, передбачає передачу інформації, тому визначає відносини і, як наслідок, взаємовідносини між суб'єктами, які перебувають у процесі комунікації.

Як зауважує Н. Драгомирецька, в науці державного управління спостерігається домінування двох підходів до комунікацій та інформації: в аспекті внутрішньоорганізаційних комунікацій – це зв'язки між структурними елементами прийняття рішень, і зовнішніх комунікацій – це інформування про внутрішню діяльність³.

Державне управління не може існувати без комунікації як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення, владні структури й інститути громадянського суспільства, дають змогу видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей.

Інакше кажучи, державне управління – це, насамперед, прийняття і реалізація рішень, що ґрунтуються на результативності використання сучасних інформаційних і комунікативних технологій.

Як зазначає Ю. Сурмін, державне управління – це розвинута система управлінських зв'язків, відносин і організації як суб'єктів, так і об'єктів. Вони мають вигляд каналів, якими здійснюється комунікація, реалізується влада⁴.

Таким чином, використання соціально-комунікативного каналу руху інформації, як основного критерію класифікації соціальних комунікацій у системі державного управління, є зрозумілим і доречним.

Класифікувати спрямованість державно-управлінської комунікації також можна за допомогою різних критеріїв. Відомий дослідник політичної комунікації Р.-Ж. Шварценберг виокремлює такі соціально-комунікативні канали, характерні для системи державного управління:

- неформальні канали;
- організації;
- засоби масової інформації⁵.

При використанні методів управління необхідно враховувати те, що елементи адміністрування є у будь-якому економічному методі, бо процес виконання здійснюється і контролюється відповідною державною службою.

² Бебик В. К проблеме коммуникации и ее функции в обществе / В. Бебик // Персонал. – 2004. – № 3. – С. 28–33.

³ Драгомирецька Н. М. Комунікативна діяльність у державному управлінні: теоретико-методологічний аспект: дис. ... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Н. М. Драгомирецька. – К., 2007. – 94 с.

⁴ Сурмін Ю. Тенденції розвитку державного управління / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2007. – № 1. – С. 5–14.

⁵ Шварценберг Р.-Ж. Политическая социология / Р.-Ж. Шварценберг. – М., 1992. – Ч. 1. – 121 с.

Наприклад, грошовий обіг зміниться не раніше, ніж буде прийнято адміністративне рішення щодо підвищення ставки за кредитами центрального банку. Водночас у кожному адміністративному методі є елементи регулювання економічними методами тому, що методи адміністрування спрямовані на учасників господарських або фінансово-кредитних відносин. Так, використовуючи прямий контроль над цінами, держава примушує суб'єктів господарювання і підприємців шукати нові джерела фінансування, інвестування, змінювати виробничі програми на підприємстві⁶. Пристосовуватися також треба і споживачам: структура попиту змінюється відповідно до співвідношення обсягу і суми заощаджень.

Наступний економічний метод – конкуренція як внутрішній стимул розвитку економіки. Метою державного управління при цьому є регулювання конкуренції, пом'якшення найгостріших протиріч на ринку.

Серед економічних методів державного управління навряд чи можна виокремити некорисні або зовсім неефективні. Потрібні усі, проблема лише у тому, щоб зробити вибір тих методів, які були б найдоцільнішими у конкретному випадку, стані соціально-економічного розвитку держави, правовому полі. Щодо останнього, то віддати пріоритет правовим або економічним методам складно. Втрати у господарському розвитку, проблеми здійснення реформування починаються тоді, коли порушено баланс між адміністративними й економічними методами. Розмежування економічних і адміністративних методів, перевага одного з них над іншим знижує ефективність державного управління, а іноді зводить нанівець запровадження заходів реформування. Прикладом цього можуть бути процеси ринкових перетворень в Україні, коли надано перевагу суто адміністративним методам, а економічні посіли вторинні позиції.

Таким чином, якісний обмін інформацією – невід'ємна частина всіх основних видів управлінської діяльності. Зважаючи на це, здійснення комунікації називають сполучним процесом. У ході обміну сторони відіграють активну роль: одна пропонує інформацію, друга її сприймає. В органах державної влади і місцевого самоврядування сполучні процеси особливо важливі, бо для здійснення основних функцій і формування цілей державного органу, а також для забезпечення процесу їх досягнення необхідні ефективні комунікації. За різними дослідженнями у більшості людей процеси комунікації відбирають до 70 % часу, а державний службовець витрачає на комунікації від 50 до 90 % усього робочого часу.

Державне управління як соціально-комунікативний процес містить низку різноспрямованих соціальних комунікацій. Більша їх частина є формалізованою, адже для державного управління характерна інституціалізація за його природою. Проте частина соціальних комунікацій у системі державного управління все-таки має неформалізований характер. Неконтрольоване призначені для цього інститутами розповсюдження повідомлень

⁶ Положення про державне регулювання цін (тарифів) на продукцію виробничо-технічного призначення, товари народного споживання, роботи і послуги монопольних утворень : постанова Кабінету Міністрів України від 22.02.1995 № 135.

(об'єктів комунікацій) може відбуватись у зовнішньому напрямі або всередині самого суб'єкта державного управління.

Діяльність держави постійно супроводжується неформалізованими потоками інформації, адже офіційне надання відомостей досить часто є обмеженим або неповним. Зовнішні “довільні” інформаційні витоки у напрямі від суб'єкта державного управління до населення та різних соціальних груп характеризуються як чутки. Внутрішні неформалізовані соціальні комунікації реалізуються у вигляді поширення чуток координаційними каналами всередині самих органів державної влади.

Комунікативна політика держави має забезпечити створення розвинутих інституціоналізованих комунікацій, зокрема між владою і громадянами, на принципово нових засадах – рівній партнерській взаємодії. А одним з основних суб'єктів – реалізаторів такої політики мають стати комунікативні підрозділи органів державної влади.

Отже, при формуванні комунікацій між державними регуляторами необхідно врахувати такі підходи:

1. Орієнтація на реалізацію інформаційних потоків. Завдання розробників інформаційної системи, орієнтованих на раціоналізацію інформаційних потоків, зводиться до виявлення найтрудомісткіших ділянок із погляду збирання й оброблення даних і до раціоналізації та автоматизації інформаційних процесів на цих ділянках. Такий принцип має назву “управління за допомогою систем” і потребує від держави суворої регламентації всіх управлінських операцій. Це часто стосується повторюваних операцій і рішень. Процедура управління у межах цієї концепції розглядається як основна ланка управління, елементарний ланцюжок усіх управлінських дій, у якому поєднуються методи й засоби управління.

Оскільки більшість процедур в управлінні мають складний організаційний характер, то в “управлінні за допомогою систем” домінуюче місце посідає необхідність пошуку шляхів інтеграції зусиль різних органів державного управління, їхніх підрозділів і виконавців. У такому разі виникають проблеми координації дій різних державних органів через спеціалізовані комітети, складнощі комунікацій між ними.

2. Орієнтація на аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, побудову мережних моделей. Суть його полягає в аналізі системи прийняття рішень, щоб допомогти державному органу ясніше зрозуміти його потреби або надати рекомендації для покращання порядку й способів прийняття рішень. Цей підхід базується на аналізі процесів прийняття рішень і побудові мережних моделей, вузловими центрами яких є “центри прийняття рішень”, тобто окремі керівники чи державні органи, відповідальні за прийняття остаточного рішення з того чи іншого питання. При цьому інформаційні потоки розглядаються лише як параметри системи, зміна яких дає змогу підвищити ефективність управління. Кожне рішення у таких мережах оцінюється з погляду його внеску у процес досягнення загальних цілей, що поставлені перед системою управління.

Такий підхід до побудови інформаційної системи потребує залучення до процесу її створення, окрім фахівців з інформаційної техніки, ще й дослідників операцій, а також системних аналітиків та широкого кола державних службовців-управлінців.

3. Орієнтація на поділ інтегрованої інформаційної системи на кілька невеликих підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень. Цей підхід має назву “системно-інформаційний”. За ним управлінська система являє собою сукупність людей, об’єднаних у процесі творчої діяльності певними спільними цілями. Вивчаються насамперед не інформаційні потоки, а сукупність дій людей, що створюють систему державного управління, зіставляють результати з окремими рішеннями й лише від них переходять до потоків даних, що забезпечують прийняття рішень. На цьому етапі визначаються потреби в інформаційному забезпеченні прийняття рішень і виявляються джерела даних. У результаті найраціональніше пов’язуються джерела даних із центрами прийняття рішень.

Водночас потребує детального розроблення і механізм підготовки, перепідготовки й розстановки кадрів служб інформаційного забезпечення системи виконавчої влади, забезпечення інформаційної системи сучасними технологіями збирання й оброблення інформації, матеріально-технічними засобами, здійснення профілактики і ремонту засобів обчислювальної техніки, підтримки інформаційної системи у робочому стані. Крім того, необхідно розробити ефективний механізм захисту інформації у системі виконавчої влади від несанкціонованого доступу до неї.

Важливим елементом системи є своєчасність надходження інформації. Від цього значною мірою залежать своєчасність і якість прийнятих управлінських рішень. Адже відомо, що затримування інформації часто призводить просто до її втрати і до вищих рівнів управління доходить лише частина тієї інформації, яка безперервно народжується у низових ланках. На підставі неповної інформації можуть прийматися лише вельми наближені, інтуїтивні рішення. Існує й інша небезпека. При затримуванні інформації повідомлення, які містяться у ній, можуть застаріти. Прийняті на їх основі управлінські рішення мають негативну дію на хід керованого процесу і призводять до небажаних наслідків.

Багаторічний досвід і теоретичні розробки переконують, що збирання й передача інформації у сфері управління мають найбільшу вагу. Так, збирання й опрацювання інформації про хід виробництва (реєстрація первинних даних та ін.) становить 30–40 %; передача інформації (зв’язок, сигналізація) – 10–15 %; заповнення і розмноження документації – 20–35 %. Отже, найскладніші й найтрудомісткіші процеси – збирання й передавання інформації – становлять часто понад 50 % загальної трудомісткості її опрацювання.

Таким чином, для поліпшення передачі інформації між державними регуляторами необхідно:

- реєструвати інформацію, що передається (реєструватися має первинна інформація, або вихідна, яка лежить в основі подальших її перетворень);
- створити певний нормативний документ, який би визначав правила зберігання, оброблення і використання інформації;
- створити структурні підрозділи, які б відповідали за оброблення, передачу і перевірку достовірності певної інформації між регулювальними органами;
- створити систему обміну електронними документами між регулювальними органами, що забезпечить прискорення обміном інформацією і, відповідно, швидке розв'язання проблем і прийняття рішень;
- сформувати державну функціональну інформаційно-пошукову систему правових актів, яка обслуговуватиме всі ланки державного механізму.

Звичайно, є проблема в забезпеченні функціональної визначеності інформаційних систем, їх сумісності між собою і з діяльністю державного апарату управління. Кожний вид інформаційної системи повинен максимально відповідати точному колу функцій апарату управління і не призводити до їх дублювання.

Отже, можна зробити висновок, що в Україні треба створити систему інформаційного забезпечення органів державного управління саме як взаємозв'язану відповідним чином сукупність організаційних, правових, інформаційних, методичних, програмно-технічних і технологічних компонентів, що забезпечать необхідний рівень якості управлінських рішень завдяки раціональному використанню інформаційних ресурсів та інформаційних технологій.