УДК 321.354

[https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-4\(10\)-20-29](https://doi.org/10.52058/2708-7530-2021-4(10)-20-29)

Ведмідь Поліна Володимирівна аспірантка кафедри державного управління філософського факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка, вул. Володимирська, 60, каб. 317, м. Київ, 01033, тел.: (044) 239-31-23, e-mail: vedmid_p@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-2586-680X>

ПУБЛІЧНИЙ ІНФОРМАЦІЙНО-КОМУНІКАЦІЙНИЙ ПРОСТІР: ОСОБЛИВОСТІ УПРАВЛІННЯ ІТ-РІШЕННЯМИ

Анотація. У статті викладені результати наукового дослідження специфіки управління інформаційно-технологічною складовою при формуванні та організації функціонування публічного інформаційно-комунікаційного простору. Обґрунтовується думка, що технологічний аспект відповідного простору має не менше значення у порівнянні з ідейним компонентом. Акцентується увага на значущості процесу прийняття ІТ-рішень, від яких залежить якість технічного забезпечення публічних взаємодій. Стверджується, що сучасний публічний інформаційно-комунікаційний простір модернізується в контексті розвитку та перманентного оновлення інформаційно-комунікаційного інструментарію і дозволяє розширити можливості електронної демократії, електронного урядування, надання електронних публічних послуг тощо. Проводиться компаративний аналіз ІТ управління у публічному та приватному секторах. Наголошується, що ключова відмінність їхньої діяльності полягає у різних цільових акцентах. Приватний сектор має телеологічною детермінантою прибуток, у той час як публічний сектор орієнтований на реалізацію суспільних цінностей.

Доводиться, що сучасні ІТ-рішення сприяють налагодженню діалогу між державою, її органами та представниками, з одного боку, та суспільством, інститутами третього сектору, громадянами, юридичними особами, з іншого боку, за рахунок оптимізації комунікації (інтерактивність, швидкість, доступність та достовірність інформації тощо). Окрім цього, спрощується обробка та обмін даними в середині системи державного управління. У той же час, модернізується методика контролю за діяльністю державних структур та способи їх звітування. Еволюція інформаційно-комунікаційного простору свідчить про поступовий перехід урядових ініціатив від інструментів, що покращують послуги, до тих, що підтримують участь громадян.

Особливості ІТ управління в межах публічного інформаційно-комунікаційного

простору пов'язані з такими елементами, як принципи (підзвітність, прозорість, місія), виміри (довгострокові підходи, що не враховують мінливі політичні мандати), перспективи (зовнішнє оцінювання діяльності) та обсяги (мережева структура, що зберігає автономність та залежність окремих юнітів).

Ключові слова: публічний інформаційно-комунікаційний простір, ІТ управління, участь, публічні послуги, місія, прозорість, контроль, підзвітність.

Vedmid Polina Volodymyrivna PhD student of Public Administration Department Faculty of Philosophy Taras Shevchenko National University of Kyiv, 60 Volodymyrska St., off. 317, Kyiv, 01033, tel.: (044) 239-31-23, e-mail: vedmid_p@ukr.net, <https://orcid.org/0000-0002-2586-680X>

PUBLIC INFORMATION AND COMMUNICATION SPACE: FEATURES OF IT SOLUTION MANAGEMENT

Abstract. The article presents the results of scientific research on the specifics of management of the information technology component in the formation and organization of the functioning of public information and communication space. The opinion is substantiated that the technological aspect of the corresponding space is no less important in comparison with the ideological component. Emphasis is placed on the importance of the IT decision-making process, on which the quality of technical support of public interactions depends. It is argued that the modern public information and communication space is being modernized in the context of the development and permanent updating of information and communication tools and allows to expand the opportunities of e-democracy, e-government, e-public services, etc. A comparative analysis of IT management in the public and private sectors is conducted. It is emphasized that the key difference between their activities is the different target accents. The private sector has a teleological determinant of profit, while the public sector is focused on the realization of social values.

It turns out that modern IT solutions help to establish a dialogue between the state, its bodies and representatives, on the one hand, and society, third sector institutions, citizens, legal entities, on the other hand, by optimizing communication (interactivity, speed, accessibility and reliability of information, etc.). In addition, it simplifies the processing and exchange of data within the public administration system. At the same time, the method of control over the activities of public structures and methods of their reporting are being modernized. The evolution of the information and communication space shows a gradual transition of government initiatives from tools that improve services to those that support citizen participation.

Features of IT management within the public information and communication

space are related to such elements as principles (accountability, transparency, mission), measurements (long-term approaches that do not take into account changing policy mandates), prospects (external evaluation of activities) and volumes (network structure that preserves the autonomy and dependence of individual units).

Keywords: public information and communication space, IT management, participation, public services, mission, transparency, control, accountability.

Постановка проблеми. Бурхливий розвиток інформаційно-комунікаційних технологій спричинив масштабні зрушення фактично у всіх царинах суспільної життєдіяльності за рахунок автоматизації, інформатизації та цифровізації. Публічний сектор також скористався перевагами ІТ, в результаті чого почали на постійній основі удосконалюватися технологічні процеси організації електронного урядування, електронної демократії, забезпечення електронних публічних сервісів тощо. Обмін інформацією між акторами публічної царини прискорився, сама інформація стала більш доступною та достовірною, а комунікація набула рис інтерактивності, незалежності від географічної локації та діалогічності. Політичний контекст, зазвичай, визначає ідейне спрямування розвитку інформаційно-комунікаційного простору, у той час, як технологічна складова прийняття коректних управлінських ІТ рішень знаходиться в зоні відповідальності системи публічного управління та адміністрування. Недостатній рівень дослідження даного аспекту у науковій літературі спричиняє потребу більш ґрунтовного аналізу питання й систематизації уже наявних теоретичних напрацювань.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Переважно проблематикою ІТ управління в публічному секторі займаються зарубіжні дослідники, зокрема, Б. Блумфілд, Дж. Волшем, Дж. Грант, М. Тумі, Н. Хейс тощо. Зокрема, вони аналізують такі проблеми, як ІТ управління та міжорганізаційна взаємодія, розвиток мережевого суспільства, наслідки розвитку ІТ в глобальному контексті і т. д.

Мета статті - дослідити особливості ІТ управління в контексті формування сучасного публічного інформаційно-комунікаційного простору.

Виклад основного матеріалу. Роль ІТ значно змінилася: від автоматизації офісів та процесів до агрегування цінностей та інновацій. Це означає, що роль ІТ перестала бути, перш за все, технічною та реактивною, натомість стала ініціативною та зосередженою на основних напрямках діяльності організацій [1]. Серед мотивацій для прийняття нових технологій - необхідність підтримки змін у організаційному сценарії, інтенсивне використання миттєвих та портативних пристроїв та зростаюче значення ІТ у підтримці управління [2].

Ситуація не відрізняється і в публічних організаціях. На додаток до подібних до приватних організацій найбільш поширених змін в сценарії, наявні суттєві

зміни стилю управління, який переходить від внутрішньої орієнтації і бюрократії до зовнішньої орієнтації та ухилу на потреби громадян [3].

Зусилля, спрямовані на створення електронного уряду, підтверджують важливу роль ІТ у покращенні відносин з громадянами, головним чином шляхом надання державних електронних послуг та діяльності з підзвітності. Використання ІТ в урядах вважається рушієм соціальних, економічних та політичних змін, таких як адміністративна реформа уряду, соціальна трансформація та організаційні зміни [4]. Як результат, формуються нові моделі відносин між державою та суспільством, відкриваючи можливості трансформувати зв'язок між владою та громадянами у інформаційно-комунікаційному просторі.

На тлі цього процесу також відбулися поступові зміни в профілях громадян. Більша кількість раніше пасивних громадян, які вважали себе слабкими порівняно з «всемогутньою» державою, стають більш інтерактивними та беруть участь у рішеннях щодо своєї країни. Хоча участь громадян у прийнятті управлінських рішень все ще є початковою в багатьох частинах світу, очевидне зростання кривої на трьох рівнях електронної моделі участі, розробленої Організацією Об'єднаних Націй, а саме: доступу до публічної інформації, публічних консультацій та електронного процесу прийняття рішень [5].

У міру еволюції дискусії про нову модель інформаційно-комунікаційного простору можна спостерігати поступовий перехід урядових ініціатив від інструментів, що покращують послуги, до тих, що підтримують участь громадян [4]. Цей набір змін - профіль громадян, позиція уряду та відкритість - породжує нові вимоги до швидких, надійних ІТ-рішень, до яких можна отримати доступ з високодоступних платформ, а також до даних, інформації та послуг.

З огляду на такий сценарій змін, лише ІТ менеджменту вже недостатньо; необхідно зробити ще один крок до процесу управління. Відмінності між менеджментом та управлінням пов'язані з орієнтацією на час та бізнес: менеджмент включає короткострокові та внутрішні аспекти, тоді як управління стосується довгострокових та зовнішніх аспектів. Отже, управління ІТ може допомогти організаціям у детальних процесах прийняття ІТ-рішень, збільшуючи або підтримуючи узгодженість між ІТ та очікуваннями зацікавлених сторін [6].

Для публічної організації розгляд довготермінових питань є обов'язковим, оскільки вони є частиною складної мережі дійових акторів, в якій, як правило, кілька організацій працюють разом, операційно надаючи проєкт чи послугу громадянам. Одним із важливих викликів для публічних організацій є прийняття державних ІТ-рішень, а не управлінських ІТ-рішень, адже перші зберігаються протягом більш ніж одного політичного мандату. Це особливо важливо в країнах, де демократія недостатньо зріла.

Як доводять А. Мейджер та М. Болівар, потреби населення слід розглядати довгостроково [7]. ІТ-рішення, які не змінюються з кожною адміністрацією, є, як правило, більш послідовними, і їх реалізація, швидше за все, зберігатиметься протягом багатьох років у процесі управління інформаційно-комунікаційним простором. Таким чином, можна збільшити і гарантувати швидкість реагування урядів, що пов'язано з тим, наскільки вони задовольняють потреби громадян.

Враховуючи це, необхідно запровадити формалізований процес управління цими ініціативами, щоб уникнути неорганізованого зростання ІТ-рішень. У державних організаціях також необхідно зменшити кількість спеціальних рішень. Без процесу управління легко дублювати технології та рішення, що може призвести до зайвої складності. Чим більше складність, тим вищі трансакційні витрати. Більші трансакційні витрати означають більше фінансових витрат, що може скомпрометувати майбутні інвестиції в нові ініціативи електронного уряду, а також збільшити труднощі у плануванні нових ініціатив, у процесі керування поточними.

Основні питання, пов'язані з ІТ у публічному просторі, поступово переходять від типів технологій, які мають бути прийняті, до визначень та політики щодо того, як ці технології та ресурси повинні використовуватися для створення конкурентних переваг для організацій та підвищення рівня узгодженості між ІТ-рішеннями уряду та бажаннями суспільства. Управління ІТ - це частина нових питань у довгостроковій ІТ-програмі, це не просто менеджмент, а ІТ управління. Ця зміна відбувається, оскільки ІТ стали способом конкурентного впливу на організації, і в той же час, існує потреба керувати ІТ для досягнення очікувань різних зацікавлених сторін.

Відповідно до П. Вейла та Дж. Роса, ІТ-управління можна розуміти як специфікацію прав на прийняття рішень та систему підзвітності, що заохочує бажану поведінку при використанні ІТ [8]. ІТ-управління передбачає визначення структур прийняття рішень, процесів та механізмів взаємозв'язку для керівництва та контролю ІТ-операцій. Також воно характеризується як сукупність механізмів, пов'язаних зі структурою, процесами та взаємозв'язками, які повинні бути пов'язані з однією або кількома цілями організації. Ці механізми можуть сприяти підвищенню якості виконання та ефективності організації, наприклад, за рахунок зменшення витрат або кращого використання ІТ-інфраструктури.

Виходячи з цього, ініціативи електронного врядування повинні охоплювати механізми ІТ-управління як спосіб досягнення довгострокових рішень та підвищення їх ефективності. Управління може розглядатися як сукупність організаційних механізмів та схем повноважень для прийняття ІТ-рішень і характеризуватися як сукупність механізмів, що визначають структуру прийняття рішень, права та обов'язки. Довгостроковий підхід має враховувати потреби та

варіанти, а також очікування зацікавлених сторін, з метою додання органічності та прозорості процесу протягом його життєвого циклу.

Для реалізації різноманітних ініціатив електронного урядування необхідні численні технології, які або функціонують або знаходяться в стадії розробки, будучи інтерфейсом між процесом управління, що призводить до узгодження вимог електронного урядування з ІТ інфраструктурою та додатками. ІТ, у свою чергу, надає послуги, які є частиною стратегій електронного урядування. Процес управління охоплює такі цілі, як отримання результатів, довгострокові ініціативи та відповідність дотриманню нормативних актів. Цілі мають бути досягнуті, тоді як такі принципи, як формування суспільної цінності, збереження соціальної ролі публічних організацій та дотримання відповідальності та гарантій, які включають ефективне використання ресурсів, повинні поважатися.

ІТ управління вважається частиною сфери корпоративного управління [8]. Це пов'язано з організаційною ефективністю, дотриманням законів та нормативних актів, задоволенням потреб зацікавлених сторін та адекватною реакцією на тиск для демонстрації хорошої віддачі від ІТ інвестицій. А. Тівана з колегами представляють ІТ-управління як специфікацію того, що регулюється, ким регулюється та яким чином регулюється [9].

ІТ управління передбачає набір визначень високого рівня, таких як *принципи*, цінності та цілі, що функціонують за допомогою механізмів, які включені в повсякденну діяльність як засоби для здійснення ІТ управління. Але в чому різниця між ІТ управлінням в приватних та державних організаціях? Хоча концепція застосовується до обох сфер, існують деякі особливі відмінності з точки зору принципів, вимірів, перспектив, цілей та сфери застосування. Аналізуючи принципи корпоративного управління та враховуючи, що вони також можуть застосовуватися до організаційного управління у некомерційних організаціях, можна зрозуміти, що різниця полягає в акценті або зважуванні кожного принципу. Наприклад, у державних організаціях акцент робиться на таких принципах, як підзвітність та прозорість, особливо з огляду на результати діяльності, структуру та місію публічних організацій.

Що стосується *вимірів* ІТ управління, то і державні, і приватні організації прагнуть забезпечити відповідність (пов'язану з відповідальністю та гарантією), результативність (пов'язану з використанням ресурсів) та безперервність (пов'язану з соціальною роллю організації). Різниця полягає у акценті або розумінні кожного виміру. Публічні організації більше зосереджені на довгострокових питаннях, що проявляється у спробах зосередити ініціативи на державних потребах, які стосуються громадян, незалежно від мандатів політичних партій. Що стосується виміру ефективності, то проблема використання ресурсів включає не тільки найкраще можливе їх використання, але й пов'язані з цим

правові проблеми.

З точки зору перспектив ІТ управління, і контроль, і поведінка стосуються як приватних, так і державних організацій. Але різниця, знову ж таки, полягає в акценті або розумінні кожної точки зору. У державних організаціях контроль, як правило, здійснюється підрозділами, зовнішніми по відношенню до структури управління, які контролюють усі офіси та питання, включаючи ІТ. У приватних організаціях, як правило, контроль розробляється в рамках структури управління, часто використовуючи ринкові межі, орієнтовані на контроль.

Інша важлива особливість - це *обсяг* процесів ІТ управління. Публічна організація, така як держава чи національний уряд, є складною системою, сформованою автономними організаційними структурами, пов'язаними між собою, іноді за неявною ієрархією або без чіткої координаційної відповідальності. Необхідність поважати цю мережу, де організації водночас є автономними та залежними, здається, є основною проблемою, яка відрізняє державні та приватні організації. Це відбувається через необхідність враховувати, що майнові ресурси, робоча сила та інформація розподіляються, і їм потрібна адекватна координація та управління з метою покращення якості послуг та створення публічної цінності.

Для того, щоб відповісти на цей виклик, необхідно поміркувати над міжінституційним ІТ управлінням, враховуючи як організацію та її специфіку, а також і організаційне середовище, маючи на увазі мережу та синергію її вузлів. Міжінституційне ІТ управління - це динамічний процес, що характеризується інтегрованою діяльністю організаційних та людських сил [10]. Прагнучи бути ефективним, цей процес повинен формувати довіру, сприяти співпраці та налагоджувати стосунки між залученими організаціями. Цей тип домовленостей найчастіше застосовується до публічних організацій, хоча він не є ексклюзивним для цього сектору.

Враховуючи внутрішні особливості та сценарії різних публічних організацій, важливо, щоб вони розробили власну модель ІТ управління. Серед внутрішніх характеристик, які можуть вплинути на прийняття ІТ-рішення, є розмір, основні напрямки діяльності, організаційна спрямованість та організаційна культура. Ці характеристики можуть визначати, керувати або впливати на цілі конкретної організації, пов'язані з процесом ІТ управління, принципами управління та механізмами, які будуть прийняті, а також показниками, які будуть використовуватися для вимірювання ефективності. Наприклад, велика організація може мати інші цілі щодо своєї моделі ІТ управління порівняно з більшою багатонаціональною організацією. Те саме відбувається з публічними організаціями: міські органи можуть мати різні цілі порівняно з урядами штатів або федеральних установ.

Беручи до уваги контекст такої публічної організації, як уряд штату чи

країни, офісу чи міністерства, існує розподілена екосистема, сформована незалежними організаціями, пов'язаними між собою за допомогою різних типів ієрархії. Виклики вищі, оскільки ці організації споглядають розподілене майно ресурсів, праці та інформації, а також тому, що вони шукають шляхи захисту та підвищення якості та цінності послуг, що надаються екосистемою. Для того, щоб відповісти на цей виклик, важливо розглянути міжорганізаційне ІТ управління, що охоплює як саму організацію, так і пов'язану з нею мережу, включаючи синергію між її вузлами [10].

Сценарій, у свою чергу, може особливо визначати та керувати моделлю ІТ управління або впливати на неї через деякі норми та тиски з боку організації. Правила, що застосовуються до певної галузі, повинні керувати моделями ІТ управління, оскільки нормативні акти повинні бути частиною цієї моделі, щоб уникнути ситуації, коли процес управління сприяє виникненню невідповідностей. Наприклад, державний банк повинен суворо дотримуватися норм банківської галузі, незалежно від його власності чи адміністрації.

Ринковий тиск впливає на модель ІТ управління, оскільки організації сприймають тиск на інституціоналізацію ринку як спосіб легітимації з боку інших суб'єктів господарювання, особливо тих, хто з тієї ж галузі. Окрім того, на прийняття практики ІТ управління впливають зовнішні фактори, особливо для мінімізації невизначеності стосовно процесів управління.

Ще одне важливе питання, що стосується ІТ управління у державних організаціях, пов'язане з висвітленням хорошої та всебічної перспективи, яка може включати зокрема такі принципи:

- тверду прихильність до цілісності, етичних цінностей та верховенства права;
- відкритість та всебічне залучення зацікавлених сторін;
- визначення результатів з точки зору стійких економічних, соціальних та екологічних ситуацій переваги;
- визначення втручань, необхідних для оптимізації досягнення запланованих результатів;
- розвиток потенціалу організації;
- управління ризиками та результатами діяльності шляхом надійного внутрішнього контролю та сильного управління державними фінансами;
- впровадження найкращих практик щодо прозорості та звітності для забезпечення ефективної підзвітності.

Висновки. Отже, кожна публічна організація потребує своєї конкретної моделі ІТ управління завдяки своїм внутрішнім характеристикам та контекстуальним фактам, а також тому, що кожна організація відрізняється від інших, і її модель ІТ управління повинна охоплювати та враховувати будь-які

конкретні змінні, які роблять організації унікальними, незважаючи на їх подібність. Конкретна ІТ модель є більш точною, оскільки вона базується на організаційних особливостях та враховує тиск, що виникає від усіх зовнішніх змінних, але особливо тому, що вона враховує цілі високого рівня, пов'язані з процесом ІТ управління, які помітно відрізняються. Як наслідок, модель ІТ управління стає більш ефективною.

Література:

1. Walsham G. Making a world of difference: IT in a global context. London: Wiley, 2001.
2. Castells M. The rise of the network society: The information age. Economy, society, and culture, 2011. Vol. 1.
3. Bloomfield B., Hayes N. Power and organizational transformation through technology: hybrids of electronic government. Organization Studies, 2009. Vol. 30(5), P. 461–487.
4. Yildiz M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. Government Information Quarterly, 2007. Vol. 24(3), P. 646–665.
5. E.U. Government Survey 2012: E-Government for the people. Department Economic and Social Affairs, United Nations, New York, 2012.
6. Juiz C., Toomey M. To govern IT, or not to govern IT? Communications of the ACM, 2015. Vol. 58(2), P. 58–64.
7. Meijer A., Bolívar M. Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences, 2016. Vol. 82(2), P. 392–408.
8. Weill P., Ross J. IT governance: How top performers manage IT decision rights for superior results. Boston: Harvard Business School Press, 2004.
9. Tiwana A., Konsynski B., Venkatraman N. Special issue: information technology and organizational governance: the IT governance cube. Journal of Management Information Systems, 2013. Vol. 30(3), P. 7–12.
10. Grant G., Tan F. Governing IT in inter-organizational relationships: Issues and future research. European Journal Information System, 2013. Vol. 22(5), P. 493–497.

References:

1. Walsham, G. (2001). Making a world of difference: IT in a global context. London: Wiley. [in English].
2. Castells, M. (2011). The rise of the network society: The information age: Economy, society, and culture (Vol. 1). Wiley, London [in English].
3. Bloomfield, B. P., & Hayes, N. (2009). Power and organizational transformation through technology: hybrids of electronic government. Organization Studies, 30(5), 461–487. [in English].
4. Yildiz, M. (2007). E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. Government Information Quarterly, 24(3), 646–665. [in English].
5. Un, E. (2012). Government Survey 2012: E-Government for the people. Department Economic and Social Affairs, United Nations, New York. [in English].
6. Juiz, C., & Toomey, M. (2015). To govern IT, or not to govern IT? Communications of the ACM, 58(2), 58–64. [in English].
7. Meijer, A., & Bolívar, M. P. R. (2016) Governing the smart city: a review of the literature on smart urban governance. International Review of Administrative Sciences 82(2):392–408. [in English].

8. Weill, P., & Ross, J. W. (2004). IT governance: How top performers manage IT decision rights for superior results. Boston: Harvard Business School Press. [in English].
9. Tiwana, A., Konsynski, B., & Venkatraman, N. (2013). Special issue: information technology and organizational governance: the IT governance cube. *Journal of Management Information Systems*, 30(3): 7–12. [in English].
10. Grant, G., & Tan, F. B. (2013). Governing IT in inter-organizational relationships: Issues and future research. *European Journal Information System*, 22(5), 493–497. [in English].