

УДК 3.077.6

## ІНФОРМАЦІЯ ЯК АТРИБУТ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

*Дегтяр А.О.*

доктор наук з державного управління, професор  
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України

### Annotation

In the article the essence of information as inalienable attribute of state-administrative activity is considered, different aspects of the determination of information are analysed, the requirements to the informative providing of state-administrative decisions are grounded.

### Анотація

У статті розглянуто сутність інформації як невід'ємного атрибута державно-управлінської діяльності, проаналізовано різні аспекти визначення інформації, обґрунтовано вимоги до інформаційного забезпечення державно-управлінських рішень.

### Ключові слова

Інформація, управління, державно-управлінська діяльність, державно-управлінське рішення, органи державного управління, інформаційне забезпечення.

### I. Вступ

Світ ХХІ ст. визнав, що інформація є найважливішим засобом організації та регуляції суспільної життєдіяльності, однією із форм закріплення та поширення знань, дієвим інструментом, "матерією" соціального управління. Одержання наявної, збереження створеної та пошук нової, адекватне розуміння й ефективне використання здобутої інформації стають все більш складною справою, що вимагає часу, сил і засобів, застосування сучасних інформаційних технологій. Уявити державно-управлінську діяльність неможливо без якісного інформаційного забезпечення.

Проблеми організації державного управління щодо розвитку інформаційної сфери складні і багатопланові. Різноманітні аспекти цієї проблематики знайшли своє відображення в наукових працях відомих вітчизняних і зарубіжних фахівців: Г. Атаманчука, В. Афанасьєва, В. Бакуменка, Г. Добрава, В. Дорофієнка, В. Колпакова, О. Крюкова, В. Степанова, Ю. Тихомирова, Ю. Черняка.

Проте окремі питання, зокрема, ті, що стосуються проблем удосконалення інформаційного забезпечення прийняття державно-управлінських рішень (далі – ДУПР), не знайшли повного відображення в цих та інших дослідженнях.

У зв'язку із цим актуальною є проблема обґрунтування напрямів удосконалення ме-

ханізмів інформаційного забезпечення діяльності органів державного управління.

### II. Постановка завдання

Мета статті – розглянути сутність інформації як невід'ємного атрибута державно-управлінської діяльності й обґрунтувати вимоги до інформаційного забезпечення прийняття якісних державно-управлінських рішень.

### III. Результати

Сучасний етап розвитку українського суспільства характеризується проведенням політичних, соціально-економічних і структурних перетворень.

У цих умовах саме інформація, інформаційні системи і технології, які є "технологічними процесами, що охоплюють інформаційну діяльність управлінських працівників, пов'язаних з підготовкою і прийняттям управлінських рішень" і включають процеси збору, передачі, зберігання та обробки інформації, в усіх її можливих формах прояву, виступають необхідним інструментом успішного управління підприємствами. Формування і рівень розвитку ринку інформації, інформаційних ресурсів, інформаційного простору в цілому є однією із визначальних характеристик розвитку будь-якої соціально-економічної системи [3].

Об'єктивні потреби суспільства в оволодінні операціями з інформацією, що постійно розширюються й ускладнюються, а також у міру еволюції цієї категорії, спричинили виникнення таких нових наукових дисциплін, як теорія інформації та інформаційних систем. При цьому спочатку питаннями інформації займалися такі науки, як філософія і кібернетика. Тому, розглядаючи концепцію інформації з погляду економічної теорії, необхідно враховувати накопичені знання в інших галузях науки.

Проблематичність пізнання інформації значною мірою пояснюється тим, що з'явилися і розвиваються уявлення, які не вкладаються у звичну, буденну концепцію відомостей, що передаються людьми. Відповідне поняття відноситься до певного класу закономірностей матеріального світу і його відображення в людській свідомості [14]. Це позначення деяких форм зв'язку або залежності об'єктів, явищ, мислинневих процесів.

Поняття інформації є досить об'ємним і включає терміни "дані", "факти", "знання", "ідеї" тощо. При цьому слід відзначити, що в науковій літературі немає певної методологічної єдності з питання, що таке інформація. Однак використання цієї категорії повною мірою без точної детермінації є неможливим. У зв'язку із цим доцільно поняття "інформація" досліджувати крізь призму філософії і кібернетики, послідовно переходячи до економіки, чим забезпечується зв'язок економічної науки з філософським понятійним апаратом. Такий підхід забезпечить наявність певного методологічного фундаменту нашого дослідження.

Термін "інформація" походить від латинського слова *informo*, що означає зображати, представляти, складати собі або надати кому-небудь поняття про щось [8]. У тлумачному словнику С. Ожегова поняття "інформація" трактується як відомості про навколишній світ і процеси, які в ньому відбуваються і сприймаються людиною або спеціальним пристроєм; а також відомості про стан справ, про стан чого-небудь [7].

В енциклопедичному словнику "інформація" розглядається в іншому аспекті: "це первинно відомості, які передаються людьми усним, письмовим або іншим способом (за допомогою умовних сигналів, технічних засобів і тощо); із середини ХХ ст. загальнонаукове поняття, що включає обмін відомостями між людьми, людиною та автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами в тваринному і рослинному світі; передачу ознак від клітини до клітини, від організму до організму" [9].

У філософському словнику виділяється два аспекти визначення інформації [13]:

- інформація є мірою організації системи. Математичний вираз для інформації тожний виразу для ентропії, взятої зі зворотнім знаком. Він визначає міру організації системи. Інформація, що зрозуміла, становить внутрішній стан системи і може бути названа структурною інформацією;
- від структурної слід відрізнити відносну інформацію, завжди пов'язану з взаємовідносинами двох процесів. Вона тісно пов'язана з відображенням.

У сучасній філософській науці стосовно інформації сформувалося два основні напрями:

- "атрибутисти", що трактують інформацію як властивість усіх матеріальних об'єктів, тобто як атрибут матерії;
- "функціоналісти", що пов'язують інформацію лише із функціонуванням систем, що самоорганізуються [1; 4; 5; 11]. Розглянемо дві філософські дефініції інформації з метою синтезу визначення, яке

можна надалі використовувати для відображення її місця і ролі в системі.

Перша (атрибутивна) точка зору трактує інформацію як властивість матерії, що рухається і полягає у структурності, впорядкованості різноманітності, організації станів. Визнається загальність цієї сторони реальних об'єктів і процесів, яка відображається в понятті "інформації як прояві атрибутивних властивостей об'єктивної реальності".

Другий (функціонально-кібернетичний) підхід розглядає інформацію як властивість певного класу матеріальних систем, що виникає і збагачується в процесі становлення цих систем, їх функціональної взаємодії із зовнішнім світом.

Такими системами є, по-перше, живі організми; по-друге, людина і людське суспільство; по-третє, створені людиною кібернетичні пристрої. Вони утворюють клас, що одержав у кібернетиці назву самоврядних систем і систем, що самоорганізуються.

У філософській дискусії про предметну галузь поняття інформації виділено залежність у вигляді властивостей або відношення. В іншому варіанті цей вибір пов'язаний з інтерпретацією інформації в якості атрибута всієї матерії або функції самокерованих систем [10].

Атрибутивний підхід до розуміння значення інформації заснований на співвідношенні інформації та відображення і ґрунтується на концепції інформації як властивості всіх матеріальних об'єктів, на тому, що інформація існувала, існує та буде існувати вічно і ніколи не виникала. Цей підхід пов'язаний з уявленням інформації як невід'ємної сторони відображення з визнанням загальності цих властивостей, розповсюдженням їх на всі матеріальні системи.

В економічній теорії йдеться про інформацію як про складову досконалої конкуренції, концепція якої окреслюється такими положеннями:

- кожен продавець виробляє однорідний продукт, який ніяк не відрізняється від продукту інших продавців;
- бар'єри для входу на ринок у довгостроковому аспекті або мінімальні, або взагалі відсутні;
- жодних штучних обмежень попиту, позиції або ціни не існує і ресурси – змінні чинники виробництва – мобільні;
- кожен продавець і кожен покупець володіють повною і правильною інформацією про ціни, кількість продукту, витрати і попит на ринку [6].

Йдеться про важливість інформації для ринкових відносин, але не конкретизується, що таке інформація.

Інформація, яка призначена для передачі від одного індивіда до іншого, як правило,

передається за допомогою якоїсь “знакової” системи (системи кодів) або декількох таких систем, у ролі яких можуть виступати жести, мова, писемність, електронні комунікації. При цьому інформація, представлена в одній кодовій системі, може послідовно перекодувати в іншу і, відповідно, декодувати із цієї системи в початкову.

Наприклад, мовне повідомлення людини поступає в мікрофон електронного пристрою, де відбувається його перекодування в електромагнітні імпульси з певними характеристиками, які не можуть бути сприйняті безпосередньо іншою людиною, але можуть бути передані на велику відстань. Потім ці електромагнітні імпульси декодуються апаратурою у відповідні коливання повітря, що є копією мовного повідомлення людини, впливають на органи її чуття, якими надалі декодуються.

Таким чином, відбулася передача інформації від однієї людини до іншої за допомогою кодів. Назвемо таку інформацію, яка передається в просторово-часовому континуумі за допомогою кодів – кодовою.

У випадку, якщо об’єкт матеріальний, то інформація – це нематеріальний і невід’ємний атрибут цього об’єкта, що відображає його матеріальні властивості (становище, структуру тощо) і який не перебуває в матеріальному зв’язку із цим об’єктом. Якщо ж об’єкт нематеріальний, інформація – це нематеріальний та невід’ємний атрибут цього об’єкта, що відображає його зміст і не пов’язаний з ним жодними матеріальними зв’язками.

Ідеальна інформація не може бути сприйнята, якщо вона не матеріалізована. Запроваджуючи процес матеріалізації інформації в її поняття, одержимо, що інформація – це те, що відображається на носій інформації (пам’яті); її змістом є відомості про якийсь об’єкт, при цьому інформація не пов’язана з відповідним об’єктом жодними матеріальними зв’язками, але одночасно відображає його властивості. При цьому об’єкт може бути як матеріальний, так і ідеальний.

У нашому розумінні пам’ять – це властивість матерії-енергії зберігати певний стан, що відображає ідеальну інформацію, у просторово-часовому континуумі, тим самим передаючи відповідну ідеальну інформацію у просторі та часі. Ідеальна інформація нерозривно пов’язана з пам’яттю та існує до тих пір, поки існує пам’ять, що її матеріалізує. Як тільки остання перестає існувати, то зникає і ідеальна інформація.

При цьому будь-який стан матерії-енергії завжди виступає одночасно пам’яттю для ідеальної інформації про саму себе, і зі зникненням цього стану, в тому разі, якщо ідеальна інформація про цей стан не знайшла

відображення в “зовнішній пам’яті”, вона перестає існувати. Використовуючи це визначення, не відмежовуємося від концепції нерозривності матерії та інформації й одночасно переходимо до концепції можливості реплікації ідеальної інформації в безлічі різних матеріальних станів.

Таким чином, розглядаючи, у першу чергу, сутність інформації, можна сказати, що інформація є загальнонауковим поняттям. Очевидно, що державне управління безпосередньо з нею стикається, оскільки інформація бере участь у процесах взаємодії між суб’єктами державної влади.

Чим повніше й достовірніше інформація, чим оперативніше та якісніше її опрацьовано, тим вище обґрунтованість і потенційна ефективність державно-управлінських рішень і дій. Відповідно, чим більше інформаційно насичені та тісно взаємопов’язані державно-управлінські рішення й дії з їхньої реалізації, тим більш глибоко і сильно впливають вони на суспільні процеси. Тому державне управління приділяє велику увагу дослідженню всього кола питань поліпшення інформаційного забезпечення управління в суспільстві. Нижче із цього кола виділено лише окремі питання, що становлять найбільший інтерес у плані використання інформаційних ресурсів для прийняття якісних ДУПР.

Як зауважує В. Афанасьєв, “управління є за своєю суттю підготовкою, прийняттям і реалізацією ланцюга послідовних рішень керованою підсистемою на основі інформації, що відбиває стан системи і навколишнього середовища, проміжні й кінцеві результати функціонування системи, інформації про виконання (чи невиконання) рішень” [2, с. 128]. У системі управління рішення дійсно посідає центральне місце, оскільки містить у концентрованому вигляді основну частину управлінської інформації директивно-нормативного, імперативного (наказового) характеру.

Рішення – основна форма оформленої управлінської інформації. Ю. Тихомиров зазначає, що це є соціальні акти, в яких логічно, у вигляді розумової моделі представлено передбачуваний чи реальний вплив управлінських ланок на суспільну систему (її компоненти), що містять поставлені цілі й організаційні, нормативні, кадрові та інші ресурси для їх досягнення [12].

Рішення нібито розриває інформаційну діяльність в управлінні на дві частини – попередню і наступну. На попередній стадії відбувається виявлення обставин, факторів, причин, що викликають необхідність прийняття державно-управлінських рішень, визначаються конкретні ресурси, можливості для переведення управлінської ситуації, що виникла чи була виявлена, з одного рівня на

інший, опрацьовуються різні альтернативні варіанти використання адміністративного й інших ресурсів, створюються і нормативно закріплюються оптимальні моделі передбачуваних дій. На наступній стадії відбувається поширення положень і вимог державно-управлінських рішень і доведення їх до виконавців, постійний аналіз їхнього сприйняття на виконавчому рівні, оперативний контроль і періодичне підбиття проміжних підсумків перебігу виконання рішень, запровадження в дію нових резервів і засобів, остаточна оцінка результатів реалізації рішень і досягнутого рівня змін.

Попередня (підготовча) частина, саме рішення і наступна (реалізаційна) частина відрізняються, з одного боку, специфікою змісту інформації та роботи з нею, а з іншого – взаємозв'язком та взаємозалежністю, що визначає багато проблем інформаційного забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Тому не можна ні аналізувати, ні підвищувати інформаційний рівень управлінських рішень, не враховуючи вплив на них змісту та якості інформаційної роботи на попередніх і наступних етапах (стадіях).

Насамперед, необхідно усвідомити, що мається на увазі під інформаційним рівнем управлінських рішень. Це вплетений у рішення згусток інформації, що відбиває певну управлінську ситуацію, завдання, проблему й утримуючий "заряд" (потенціал) управлінського впливу, покликаного перевести їх на новий рівень. У цьому значенні інформаційний рівень характеризує державно-управлінські рішення в якісному плані, показує, наскільки вони є обґрунтованими і цілеспрямованими. Існує дві форми інформаційного рівня державно-управлінського рішення: така, що констатує (обґрунтовує) та резолютивна (директивно-нормативна). Частина рішення, що констатує, завершує етап інформаційної роботи; резолютивна – визначає і спрямовує наступний етап. За циклічності управлінського процесу наступний етап поступово переходить у попередній для підготовки нового рішення, що додає управлінському процесу при правильно організованій роботі характеру постійного накопичення результатів і переходу на якісно новий рівень управління. Причому управлінська діяльність, пов'язана із забезпеченням якісно нового інформаційного рівня управлінських рішень, становить єдиний інформаційний потік, на основі аналізу якого (за принципом прямого і зворотного зв'язків) і можна робити висновки про змістовність, актуальність та ефективність як інформаційної роботи, так і управління в цілому.

У системі державного управління органи влади, посадові особи приймають багато управлінських рішень нормативного (право-

установчого) і правозастосовного (правореалізаційного) характеру. Практично немає точних даних про кількість рішень, розподіл їх за видами, змістом, конструктивністю та іншими ознаками. Зрозуміло, що досить часто їх прийняття спричиняється надмірністю нормативного регулювання, що переходить часом межі дозволеного, низьким рівнем виконавчої дисципліни, що призводить до прийняття багаторазових рішень з одного і того самого питання, та іншими факторами, які можна усунути чи перетворити з негативних на позитивні у процесі вдосконалення державного управління.

Відправних точок, імпульсів для розробки і прийняття державно-управлінських рішень є кілька. По-перше, норми законодавчих та інших актів, якими делегуються державним установам та їх посадовим особам повноваження щодо прийняття окремих рішень у певний час (рішення в галузі планування, фінансування, розподілу державних ресурсів, охорони громадського порядку тощо). По-друге, звернення громадян щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав. По-третє, директивні настанови вищих органів, що зобов'язують відповідні органи приймати рішення на виконання чи розвиток їхніх актів. По-четверте, факти, виявлені у процесі контролю та виконання рішення вищих органів і своїх власних, що потребують уточнення, оцінки, генералізації нового управлінського впливу. І, по-п'яте, проблемні для свого розв'язання імпульси оперативного втручання державних органів і їх посадових осіб – діють у зоні компетенції державних органів і посадових осіб, безпосередньо залежать від їх бажань, ініціативи, волі, зацікавленості, через що заслуговують на особливу увагу.

Проведений аналіз дав змогу визначити основні вимоги до інформаційного забезпечення управлінських рішень, які приймають у процесі своєї діяльності органи державної влади.

#### **IV. Висновки**

Управлінське рішення за характером інформації, що міститься в ньому, є аналітичним документом із певного питання, яке необхідно розглядати, тобто дає управлінську оцінку стану справ і визначає напрями і засоби конкретного впливу щодо переведення його на новий рівень, а також відповідні матеріальні, фінансові, трудові та інші ресурси, що забезпечують передбачувані зміни. Такий акцент на управлінському змісті рішень зумовлений тим, що на практиці чимало цих документів мають пропагандистський, відверто популістський чи абстрактно-декларативний характер. Нерідко багато місця в рішеннях відводиться посиленням на інші документи, що часом не мають логі-

чного і юридичного зв'язку із конкретним питанням, переказам документів, зміст яких уже відомий, фразам, що нічого не констатують і нікого ні до чого не зобов'язують. Рішення такого плану, прийняті вищими або центральними органами державної влади, породжують величезну кількість подібних рішень на всіх нижчих рівнях. Вони необґрунтовано великі за обсягом, але мають незначний реальний управлінський зміст.

Важливо, щоб управлінське рішення і в частині, що констатує, і в резолютивній частині вирізнялося повнотою інформації щодо аналізу й оцінки, передбачуваної зміни, розвитку розглянутого питання. Враховуючи складність управлінських проблем, їх глибoku взаємозалежність, на практиці прагнуть відобразити в одному рішенні окремі аспекти, сторони, взаємозв'язки складних комплексних проблем. Але при цьому іноді забувають, що головний зміст інформації, закладеної в рішення, орієнтований не на попередню (підготовчу) частину, а на наступну (щодо реалізації). Звичайно, з труднощами підготовчої стадії, тим більше з можливостями державних органів, їхнього апарату, доводиться рахуватися, але вони непорівнянні з тим збитком, від якого потерпає суспільство через недостатньо раціональне управління, і з тими труднощами, що виникають у практиці виконання управлінських рішень. Адже іноді для вирішення невеликого питання є необхідність звертатися до десятків нормативних та інших актів. Бувають випадки, коли, внаслідок однобокого підходу до управлінських питань, з однієї й тієї самої проблеми приймаються неузгоджені суперечливі рішення.

Забезпечення повноти інформації в управлінському рішенні з конкретного питання, особливо в резолютивній частині (накреслює мету, що організує та регулює), є одним із дієвих засобів підвищення раціональності державного управління.

УДК 351.16

### ДЕРЖАВНА ЕКОЛОГІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: ГЕНЕЗИС ТА ШЛЯХИ ПОДАЛЬШОГО ЇЇ РОЗВИТКУ

#### Annotation

The ecological consisting of Ukraine, its ecological policy for years independence, key trends of development and perfection of ecological legislation, feature of state ecological examination, development of international co-

#### Література

1. Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации / Р.Ф. Абдеев. – М. : Экономика, 1994. – 392 с.
2. Афанасьев В.Г. Социальная информация / В.Г. Афанасьев. – М. : Наука, 1994. – 200 с.
3. Ботвина А. Маркетинговая поддержка информационных продуктов / А. Ботвина, М. Морозов, А. Пушкар // Бизнес-информ. – 1998. – № 10. – С. 76–80.
4. Гришкин И.И. Понятие информации / И.И. Гришкин. – М. : Наука, 1993. – 126 с.
5. Крапивенский С.Э. Социальная философия / С.Э. Крапивенский. – Волгоград, 1994. – 352 с.
6. Львов Ю.А. Основы экономики и организации бизнеса / Ю.А. Львов. – СПб., 1992.
7. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1992.
8. Петрученко О. Латино-русский словарь / О. Петрученко. – Репринт 1914. – М., 1994.
9. Советский энциклопедический словарь. – М., 1983.
10. Степанов В.Ю. Концепция інформаційного забезпечення управлінських рішень / В.Ю. Степанов // Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 18–19. – С. 420–425.
11. Урсул А.Д. Проблемы информации в современной науке. Философские очерки / А.Д. Урсул. – М. : Наука, 1995. – 278 с.
12. Тихомиров Ю.В. Управленческое решение / Ю.В. Тихомиров. – М. : Наука, 1972. – 288 с.
13. Философский словарь. – М. : Политиздат, 1986.
14. Черняк Ю.И. Информация и управление / Ю.И. Черняк. – М. : Наука, 1971. – 231 с.

**Ільченко Ю.Б.**

аспірант Класичного приватного університету

operation of ecological sphere are examined in the article.

#### Анотація

У статті досліджено екологічний стан України, її екологічну політику за роки незалежності, ключові напрями розвитку й вдосконалення екологічного законодавства, осо-