

О. А. Дмитренко,
слухач, Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

УПРАВЛІНСЬКА ІНФОРМАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

У статті розглянуто роль управлінської інформації у формуванні та реалізації державно-управлінських рішень.

The paper considers the role of management information in the formulation and implementation of managerial decisions.

*Ключові слова: інформація, управління, державно-управлінські рішення, оцінка, державні органи.
Key words: information management, public management decisions assessment, public authorities.*

ВСТУП

Основною властивістю сучасного інформаційного суспільства є те, що інформація, її поширення й споживання є невід'ємними компонентами розвитку сучасного суспільства, вона лежить в основі процесів самоорганізації й організації, саморегулювання й регулювання, самоврядування й керування. Для різних організацій, функціональних служб і підрозділів розуміння необхідності використання інформації неоднаково. Одні організації приходять до усвідомлення необхідності використання різноманітної ринкової, політичної, технічної й іншої. інформації всілякими шляхами. Дана необхідність може виявитися при рішенні якої-небудь проблеми, при перебудові процесу діяльності підприємства або навіть при аналізі діяльності конкурентів. Інші організації не усвідомлюють, якими інформаційними ресурсами вони володіють. У них можуть бути гарні системи збору й зберігання різної поточної документації, але коли ця інформація терміново потрібна, вони не знаходять потрібних відомостей. У третій групі організацій поширенню інформації перешкоджає прийнята система обмеження доступу до неї тих, хто по роду служби не має до неї відносини. Але якщо обмін інформацією організований на загальних принципах і підкоряється загальним стандартам, що діють в організації, це полегшує уніфікацію даних, включаючи дані про виробничі процеси, а також стимулює пошуки нових підходів до рішення управлінських завдань. Таким чином, ми можемо говорити про різні підходи до процесів усвідомлення, збору, обробки, поширення й використання інформації при прийнятті управлінських рішень.

Управління здійснюється за загальними законами в усіх складних динамічних системах управління — соціальних, біологічних, технічних, економічних й ін., та засноване на отриманні, обробці й передачі інформації. Важливу роль в організації потоків руху управлінської інформації відіграє збагачення змісту одиниці інформаційних матеріалів, введення в них лише тих відомостей, даних, показників, що мають інформаційні ознаки, які необхідні для прийняття й реалізації державно-управлінських рішень.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Розглянути роль управлінської інформації у формуванні та реалізації державно-управлінських рішень.

РЕЗУЛЬТАТИ

Як свідчить досвід, обґрунтування відомостей, даних, показників, параметрів, що мають достатні такі ознаки, — питання надто складне в теоретичному й практичному планах. Оскільки показник відображає та характеризує, як правило, тільки один бік, грань, один момент складних соціальних явищ, процесів, відносин, а адекватні системи комплексних показників слабо відпрацьовані, спостерігається яскравий прояв прагнен-

ня органів державного управління отримувати якомога більше різних даних, показників, звітів тощо.

Для інформаційних матеріалів з управлінської практики характерним є стійка схильність до всіляких проміжних, формальних даних, що не завжди мають реальний соціальний зміст. Вони імітують видимість бурхливої інформаційної діяльності, формують начебто значний обсяг інформації, але в той же час насправді не забезпечують необхідної інформації з тих чи інших суспільних процесів.

Будь-яка управлінська діяльність спрямована на досягнення визначеної мети чи необхідного стану об'єкта управління [4]. Управлінська дія, яка спостерігається ззовні, є логічно вибудованою поведінкою особи, що має на меті забезпечення успішної реалізації прийнятого управлінського рішення. Наслідки управлінських рішень зачіпають інтереси та впливають на життя широких верств населення, великих спільнот, на суспільство в цілому. Тому у різнопланових працях дослідників: О.Ю. Амосова, Г.В. Атаманчука, В.Д. Бакуменка, М.П. Будка, В.А. Василенка, А.О. Дегтяра, М.Х. Корецького, М.Д. Лесечка, О.Ю. Оболенського — наголошується на важливості управлінських рішень і особисто державно-управлінських рішень. За визначенням В.Д. Бакуменка, державно-управлінські рішення — це "всі управлінські рішення, що їх приймають вищі та центральні органи державної влади з метою визначення та реалізації державних цілей, стратегії їх досягнення, основних функцій державної політики, організації державної влади, а також вирішення інших проблем державного рівня" [2, с. 20]. Дж. Гордон зазначав: "Ухвалення рішень — основа основ державного управління, як і всієї організованої людської поведінки" [7, с. 42]. У зв'язку з цим закономірно уявляється вимога підвищення ефективності державно-управлінських рішень на засадах комплексного наукового підходу до формування їх різних варіантів.

У процесі прийняття державно-управлінських рішень в органах влади циркулює величезна за обсягом, розмаїтістю й динамікою інформація. Одна її частина має безпосередньо управлінський характер, пов'язана з формуванням і реалізацією управлінських впливів, інша — за масштабами, мабуть, найбільша — виражає взаємозв'язок держави й суспільства, потреб та інтересів мільйонів громадян. Обидві частини реально зливаються в єдиний інформаційний масив, детермінують одна одну, й тому на практиці важко відокремити інформацію власне управлінську [6]. Не випадково, що в основному йдеться про інформацію взагалі, тобто про всю ту масу інформації, з якою доводиться взаємодіяти державним органам, посадовим особам, іншим учасникам процесів прийняття та реалізації державно-управлінських рішень. Тому вдосконалення роботи з інформацією в державному управлінні є найважливішим напрямком підвищення якості

державно-управлінських рішень. Це багатоаспектна проблема, пов'язана зі змістом і формами, технічною базою збору, обробки, зберігання, передавання інформації, з іншими її проявами. Тут йдеться лише про деякі загальні питання вдосконалення управлінської інформації, причому про питання, вирішення яких не потребує значних капіталовкладень і надмірних зусиль та можливостей системи державного управління [3, с. 101].

Найгострішим питанням у русі управлінської інформації є її ущільнення за рахунок вилучення дублювань, повторних і паралельних відомостей. Крім підвищення інформаційного рівня управлінських рішень, необхідно оптимізувати й підготовчу інформацію та інші її види. Загалом зрозуміло, що управлінські рішення, дії, акти повинні ґрунтуватися на достатній інформації. Виникають труднощі під час визначення самого рівня достатності, оскільки він передбачає адекватність, точність, правдивість, повноту, вичерпність, своєчасність інформації, що надходить. А якщо інформація значно засмічується, виникає необхідність в одержанні надлишкової інформації [5, с. 374].

Як зазначав В. Г. Афанасьєв: "надлишковість знижує ступінь повноти й вірогідності інформації; у цьому випадку вона марна. Але якщо це дозволяє людям краще розуміти одне одного, забезпечує виправлення помилок, перекручувань, то вона корисна. Усяка відсутність надмірності призводить до значних втрат інформації, до перекручування повідомлення. Проте досягнення оптимальності інформації пов'язане з якомога більшим скороченням надмірності" [1, с. 141].

Можна запропонувати такий критерій орієнтації в обсязі управлінської інформації: характер і обсяг компетенції державного органу, прав і обов'язків посадової особи, іншого учасника процесів прийняття й реалізації державно-управлінських рішень. Як відомо, компетенція — це юридичне вираження сукупності функцій і повноважень органу чи посадовця у відповідній сфері суспільного життя. Для успішної реалізації компетенції кожному органу державного управління необхідна інформація про зміст і розвиток його певних функцій і повноважень, а також про всі процеси, що відбуваються в підвідомчих керованих об'єктах, що становлять інтерес з точки зору управління, і в інших державних установах, що взаємодіють із ним за вертикаллю й за горизонталлю. Стверджується, що керівник має бути поінформованим на рівні, що є вищим на порядок, ніж очолювана ним структура, щоб правильно розуміти взаємозв'язок підлеглої структури з іншими, бачити її функціонування в рамках підсистеми органів. Однак, якщо в цілому орган буде забезпечуватися інформацією в обсязі його компетенції, то, здається, цього цілком достатньо для ефективної роботи, природно, якщо це потрібна та якісна інформація [3, с. 103].

Важливу роль в організації потоків руху управлінської інформації відіграє збагачення змісту одиниці інформаційних матеріалів; введення в них лише тих відомостей, даних, показників, що мають інформаційні ознаки, які необхідні для прийняття й реалізації державно-управлінських рішень. Як свідчить досвід, обґрунтування відомостей, даних, показників, параметрів, що мають достатні такі ознаки, — питання надто складне в теоретичному й практичному планах. Оскільки показник відображає та характеризує, як правило, тільки один бік, грань, один момент складних соціальних явищ, процесів, відносин, а адекватні системи комплексних показників слабо відпрацьовані, спостерігається яскравий прояв прагнення органів державного управління отримувати якомога більше різних даних, показників, звітів тощо.

Для інформаційних матеріалів з управлінської практики характерним є стійка схильність до всіляких проміжних, формальних даних, що не завжди мають реальний соціальний зміст. Вони імітують видимість бурхливої інформаційної діяльності, формують начебто значний обсяг інформації, але в той же час насправді не за-

безпечують необхідної інформації з тих чи інших суспільних процесів. Звідси виникає дивний стан, коли, з одного боку, спостерігається нібито "багато" управління, а з іншого — його майже ніхто не відчуває.

У принципі для прийняття й реалізації державно-управлінських рішень потрібні дані, відомості, показники, що, по-перше, відображають якісні характеристики явищ, процесів, відносин, причому пов'язані, головним чином, з їхньою сутністю, соціальною цінністю, і, по-друге, "знімають" (фотографують), безпосередньо розкривають конкретні явища, процеси, відносини. Уявляється, що поступово, у міру суспільних змін буде збагачуватися зміст кожної одиниці управлінської інформації, що позитивно позначиться на організації роботи з нею. Але й зараз, і в майбутньому всі посадові особи, учасники процесів прийняття й реалізації державно-управлінських рішень перш ніж посилати інформацію в керівну чи керовану систему, перш ніж затребувати інформацію, повинні спочатку з'ясувати, чи немає подібної інформації в системі та чи не можна нею скористатися. Завжди варто пам'ятати, що всяка повторювана, паралельна, подібна інформація спричиняє відповідну негативну реакцію, прагнення відштовхнути її й не брати до уваги.

Слід відзначити, що управлінська інформація повинна бути упорядкованою й сполучатися з організацією державного управління. Важливим є не взагалі рух інформації, а такий, за допомогою якого вона забезпечує інформаційні потреби органів державного управління, посадових осіб, інших учасників прийняття державно-управлінських рішень. Насамперед, тут варто враховувати інформаційні можливості органів, що діють за принципом колегіальності та органів-єдиначальників. Як правило, інформаційна місткість колегіальних органів набагато ширша, ніж одноосібних, як і вища їхня сукупна компетентність. Та й розподіл інформації в них дещо інший, оскільки кожен член колегії може обробляти певну інформацію та виносити її на обговорення всієї колегії. У одноосібному органі, якщо підходить до справи не формально, а по суті, всю вхідну й вихідну інформацію опрацьовує одна особа — керівник.

Тим часом доводиться констатувати, що така інформаційна специфіка різних державних органів недостатньо враховується в організації інформаційного масиву (поширенні інформації, визначенні обсягів і щільності її каналів, упорядкуванні змісту тощо). Усі органи одержують практично всю управлінську інформацію. В особливо складному становищі опиняються центральні органи державного управління (міністерства й відомства), які обробляють такий обсяг інформації, що не тільки міністр, голова держкомітету чи його заступники, але навіть начальники головних управлінь (структурних підрозділів) не спроможні з нею ознайомитися. У результаті керівна ланка, не говорячи вже про керівника-одноосібника, реально володіє лише частиною змісту вхідної та вихідної інформації. Утворюється парадоксальна невідповідність: керівник контролює незначну частину інформації, а відповідає за весь її обсяг, що підтверджує думку про доцільність повсюдного переходу до принципів удосконалення в організації та діяльності органів державного управління.

Удосконалення роботи з інформацією в зазначеному аспекті вбачається в зосередженні її потоків у руках керівної ланки та підпорядкуванні їх винятково реалізації компетенції органу державного управління. Такий підхід може сприяти й скороченню обсягів інформації, тому що керівники ставитимуться до неї більш вибірково, критично та відповідально. Зіткнення з великим обсягом інформації спонукає їх активніше працювати над її ущільненням і впорядкуванням.

У зв'язку з розглядом питання про співвідношення інформації з принципами організації та діяльності державних органів на окрему увагу заслуговує інформаційне забезпечення законності державного управління. Маються на увазі входи й виходи та внутрішній рух інформації в структурних підрозділах та між посадов-

цями органу, розподіл інформації між керівниками й виконавцями, доступ до інформації службовців різних категорій та інші моменти, пов'язані із забезпеченням законності управлінської діяльності. Адже одним із проявів законності є те, що діяльність кожних органу державного управління й посадової особи здійснюється в певних організаційно-правових формах, визначених їхнім правовим статусом чи посадовими інструкціями. Звідси випливає декілька положень, які необхідно враховувати в роботі з інформацією.

Інформація, яка виходить з органу державного управління, повинна виражатися у встановлених організаційно-правових формах і, разом з тим, постійно знаходитися під безпосереднім контролем керівників органу державного управління. Це є важливим і для дотримання відповідних форм, і для контролю законності змісту інформації [3, с. 107]. У принципі, чинні правові норми, їхні зміни й доповнення повинні знати всі працівники, які певною мірою пов'язані з реалізацією повноважень відповідного органу та прийняттям відповідних управлінських рішень. Крім того, дуже бажано, щоб з основними, принциповими актами, що приймаються керівниками, працівники апарату теж були вчасно й сповна поінформовані. Іншими словами, питання зміцнення законності в державному управлінні потребує не тільки контролю "згори", з боку керівників, але і контролю "знизу", з боку виконавчого апарату.

Нарешті, необхідно, щоб управлінські рішення приймалися, а управлінські дії відбувалися не у вузькому колі співробітників, а за їх широкою участі, в умовах відкритості, гласності, прозорості демократичного зіставлення думок, суджень, пропозицій. Демократизація діяльності традиційних державних організаційно-правових структур у процесі обробки управлінської інформації передбачає якнайширше запровадження відповідних громадських за своєю природою форм, що усе більше входять у повсякденне життя. Насамперед, це обговорення й голосування, причому на будь-якому рівні та в будь-якому масштабі, зрозуміло, обговорення й голосування з конкретних управлінських питань, з конкретними цілями та результатами.

Останнім часом усе більшого значення набуває така форма аналізу й оцінки управлінської інформації, як незалежна й об'єктивна експертиза. При всій доцільності прямого діалогу з громадянами за допомогою обговорення та голосування, не можна обійтися без знань фахівців, учених, діячів мистецтва, взагалі людей, що думають. При розв'язанні особливо важливих питань, що зачіпають інтереси широких верств населення й потребують значних інвестицій, завжди актуальним є пошук альтернатив, дослідження різних варіантів, чого можна досягти лише шляхом експертних оцінок. Представляється доцільним мати при обласних державних адміністраціях і органах місцевого самоврядування кваліфіковані "мозкові центри" з талановитими фахівцями, які б працювали на постійній основі та допомагали відповідним органам і громадськості аналізувати й оцінювати реальні ситуації та пропонувані новації.

Про ставлення людей до тієї чи іншої управлінської інформації й оцінки її якості можна судити за результатами соціологічних досліджень. Багато фактів життя свідчать, що знання соціально-психологічної атмосфери у суспільстві, настроїв різних груп населення дає можливість уникнути помилок в управлінні, володіти ситуацією, із зиском використовувати управлінську інформацію. Те ж саме стосується звернення громадян до владних структур. Тут треба відійти від застарілих стереотипів уявлення про заяви й скарги. Усе більший потік конструктивних пропозицій і критичних зауважень змушує ставитися до звернень громадян як до інституту безпосередньої демократії, враховувати їх у процесі прийняття державно-управлінських рішень.

Таким чином, є підстави стверджувати, що в Україні назріла необхідність органічного об'єднання традиційних організаційно-нормативних форм аналізу й оцінки

управлінської інформації, яким ще багато в чому властивий апаратний характер, з новою, викликаною до життя демократизацією державного управління. Мета тут єдина: поглибити аналіз і підсилити об'єктивність управлінської інформації.

ВИВОДИ

Зміст роботи з управлінською інформацією — не пізнавальний і не естетичний акт, а суто практичний елемент, пов'язаний із опрацюванням, прийняттям і реалізацією державно-управлінських рішень. Тому в інформаційній роботі виняткового значення надається контролю за використанням інформації, точніше, контролю за втіленням у життя тих інтересів, запитів, вимог, завдань і т. ін., що виражені й закріплені в інформації. Можна виділити такі напрямки контролю інформації: контроль за ідентичністю розуміння змісту інформації, контроль за відповідним рухом інформації, контроль за перетворенням інформації за змістом на соціальну.

Аналітичне забезпечення прийняття та реалізації державно-управлінських рішень, як вже зазначалося, передбачає дослідження соціально-економічних і політичних процесів, явищ, об'єктів державного управління за допомогою їхнього розчленування на більш прості складові елементи, виявлення взаємозв'язків і взаємодії між ними з метою визначення закономірностей та принципів. Аналітичне забезпечення не може бути ефективним без відповідного організаційного забезпечення.

Виокремлення релевантної інформації з величезного загального її потоку становить етап первинної обробки, що є досить складним завданням і, як правило, здійснюється за допомогою спеціальних програм шляхом відсортування інформації за специфічними ознаками, характерними для певної сфери, напряму, виду діяльності, проблеми, процесу. Таким чином, багатоваріантність інформаційного забезпечення набуває конкретності в процесі аналізу певних проблем.

Аналіз застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій у державному управлінні дозволяє дійти висновку, що основні резерви підвищення ефективності державно-управлінських рішень криються в покращенні використання всієї сукупності різноманітних аналітичних методів, завдяки чому рішення, які приймаються на різних управлінських рівнях, набувають більшої ґрунтовності.

Література:

1. Атаманчук Г.В. Государственное управление: организационно-функциональные вопросы / Г.В. Атаманчук. — М.: Экономика, 2000. — 302 с.
2. Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики: [монографія] / В.Д. Бакуменко. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.
3. Дегтяр А.О. Управлінські рішення в органах державної влади: монографія / А.О. Дегтяр, В.Ю. Степанов, С.В. Тарабан; за заг. ред. А.О. Дегтяра. — Х.: С.А.М., 2010. — 275 с.
4. Інформаційні технології в регіональному управлінні: навч. посіб. / Бутко М. П. [та ін.]. — К.: Знання України, 2006. — 282 с.
5. Степанов В. Ю. Концептуальні засади формування та розвитку інформаційного суспільства: державно-управлінський аспект: [моногр.] / В.Ю. Степанов. — Харків: Вид-во "С.А.М.", 2010. — 416 с.
6. Степанов В. Ю. Управлінська функція інформації у державному управлінні / В. Степанов // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. — Л., 2010. — Вип. 22. — С. 300—307.
7. Gordon George. Public Administration in America / George Gordon. — 3-d ed. — New York: St. Martins Press, Inc, 1986. — 242 p.

Стаття надійшла до редакції 24.09.2012 р.