



**ФІЛОСОФІЯ, МЕТОДОЛОГІЯ, ТЕОРІЯ ТА
ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
НАЦІОНАЛЬНОЮ БЕЗПЕКОЮ**

Сніцаренко П.М.,

*доктор технічних наук, старший науковий співробітник,
провідний науковий співробітник Національного
університету оборони України імені Івана Черняхівського*

Саричев Ю.О.

*кандидат технічних наук, старший науковий співробітник
старший науковий співробітник Національного
університету оборони України імені Івана Черняхівського*

**ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО ВИЗНАЧЕННЯ СУТНОСТІ
ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

В статті досліджено різні підходи науковців до визначення сутності інформаційного забезпечення в системі державного управління та обґрунтовано шляхи подальших досліджень з питань інформаційного забезпечення державного управління.

Ключові слова: *державне управління, інформаційне забезпечення державного управління, види інформаційного забезпечення державного управління*

**THEORETICAL GOING IS NEAR DETERMINATION OF
ESSENCE INFORMATION SUPPORT IN THE SYSTEM OF
PUBLIC ADMINISTRATION**

The author explores in the article different approaches of scientists to definition of the essence information support of public administration and grounded paths of subsequent researches on questions of information support of the public administration.

Key words: *public administration, information support of public administration, types of information support in the system of public administration*

Постановка проблеми. Термін “інформаційне забезпечення” досить часто використовується у різних сферах діяльності держави. Разом з тим, незважаючи на значну кількість публікацій, в яких звертаються до цього поняття, теоретичне опрацювання питання інформаційного забезпечення, зокрема у сфері державного управління, в Україні до цього моменту належним чином не здійснюється.

Проведений аналіз показує, що інформаційне забезпечення державного управління є складним та багатогранним, а його розуміння сьогодні носить дискусійний характер: дефініції, які зустрічаються в фахових публікаціях, мають змістову суперечливість або однобічно відображають сутність. Тому існуюча невизначеність перешкоджає як розробці методологічних засад інформаційного забезпечення системи державного управління, так і його практичній реалізації.

Аналіз останніх публікацій за проблематикою та визначення невирішених раніше частин загальної проблеми. Сучасний стан науки державного управління характеризується активним розвитком її теоретичних засад, про що свідчать численні публікації в наукових та публіцистичних виданнях. При цьому висвітлення питань інформаційного забезпечення зустрічається в роботах українських вчених В. Авер'янова [1], В. Цветкова [2], В. Бакуменка [3, 4], В. Князева [3], Д. Безносенка [4], П. Надолішнього [5], Л. Приходченко [6], Ю. Ковбасюка [7], К. Ващенко [7], Ю. Сурміна [7] та ін., які заклали певну теоретичну основу державного управління в Україні. Питанням інформаційного забезпечення в системі державного управління приділено значну увагу в публікаціях Н. Винера [8], В. Глушкова [9], В. Бакуменка [4], Д. Безносенка [4], В. Степанова [10], К. Меліхова [11], Є. Резченка [12], С. Луценка [13], Я. Цебро [13], П. Сніцаренка [14] та ін.

Проте, незважаючи на певні теоретичні здобутки, загальний аналіз показує, що сьогодні без глибокого осмислення сутності інформаційного забезпечення та визначення на належному рівні його ролі та місця неможливо вирішити проблему підвищення ефективності системи державного управління, що в цілому залежить від якості інформації, яка дозволяє обґрунтовано приймати відповідальні державні рішення.

В зв'язку з цим актуальність питання чіткого визначення сутності інформаційного забезпечення не викликає сумнівів і в сучасних умовах потребує свого якнайшвидшого вирішення.

Формулювання цілей (мети) статті. Метою статті є розгляд існуючих теоретичних підходів науковців до трактування сутності інформаційного забезпечення державного управління та узагальнення набутого досвіду для подальшого розвитку цієї галузі.

Виклад основних результатів та їх обґрунтування. Незважаючи на опрацювання в науковому середовищі окремих аспектів інформаційного забезпечення державного управління, на сьогодні немає загальноприйнятого підходу до його визначення. І в першу чергу це пов'язане з відсутністю узгодженого трактування сутності власне державного управління, про що свідчать, зокрема, наукові праці [1 – 4], в яких зустрічаються різні варіанти визначення поняття “державне управління”. Найбільш досконалий із них з точки зору загальної сутності, на наш погляд, викладений в “Словнику-довіднику з державного управління” [3], де зазначено, що “державне управління – це практичний, організуючий вплив держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її власну силу”.

Відповідно до загальних положень теорії державного управління [5] такий організуючий вплив держави здійснюється через механізми державного управління, які реалізують основні функції управління відповідно до їх цільового призначення.

Кожна з функцій державного управління є певним видом управлінського впливу, що пронизує всю структуру механізму

державного управління. Зміст функцій управління виражає сенс і характер управлінської дії. Тобто це роль, яку виконує система державного управління для того, щоб справити відповідний вплив на суспільну систему як об'єкт управління, для досягнення цілей держави, напрям його владного впливу [6]. У свою чергу, необхідність реалізації цілей та завдань державного управління зумовлює потребу наявності системи органів державного управління (або апарату державного управління), а функції управління, якими наділяється певний орган, розкривають його сутність та зміст діяльності, співвідношення з іншими органами управління, а також місце в загальній системі управління. Очевидно, що завдання та цілі державного управління, диференціюючись у функціях конкретних органів системи державного управління (органів впливу), багато в чому визначають внутрішню структуру як системи державного управління, так і конкретних її органів. При цьому в дослідженні [5] зазначено, що роль механізму державного управління може бути відображена наступною ланцюговою послідовністю: цілі → завдання → рішення → впливи (за функціями) → дії → результати.

Отже, узагальнюючи вищезазначене щодо державного управління, можна зробити висновок, що досягнення його мети здійснюється за наступною схемою (рис. 1).

В той же час, будь-яка функція управління (в системах технічних, біологічних і соціальних) реалізується виключно інформаційним шляхом, а тому очевидно, що сутність інформаційного забезпечення в державному управлінні полягає, з однієї сторони, у необхідності донесення сформованої ідеї та мети від органу управління до об'єкту управління шляхом певного інформаційного впливу, а з іншої – в можливості отримання зворотньої інформації для контролю та корегування організуючого впливу, що відповідає схемі (рис. 1) та головному принципу кібернетики [8, 9].

Проте дослідники з питань державного управління досі не мають єдиної думки щодо визначення сутності інформаційного забезпечення та його функціональних особливостей.



Рис. 1 Структурно-логічна схема системи державного управління

Загалом, на сьогодні існують об'єктивні та суб'єктивні причини різного трактування поняття "інформаційне забезпечення державного управління". Як зазначено в [1, 10], характерними причинами вищезазначених розбіжностей щодо неоднакового розуміння його загальної сутності є наступні:

1) методи управління, які залишились у спадок від колишнього Радянського Союзу, вступають у протиріччя з інформаційним наповненням сьогодення та не дають очікуваних синергетичних ефектів;

2) зберігається дефіцит комплексних системних досліджень у цій галузі;

3) недостатньо теоретичних робіт з питань інформаційного протиборства;

4) залишається недостатньо розробленою методологія досліджень, що проводяться на стику політології, теорії інформації, комунікації тощо;

5) побудова передовими державами інформаційного суспільства, їх прагнення до інформаційного домінування і здійснення повного контролю за спрямованістю і змістом інформаційних потоків породжують суперечності нового типу, розв'язання яких уже неможливе суто традиційними способами.

Розглянемо ряд характерних підходів щодо визначення сутності інформаційного забезпечення.

Стосовно категорії “інформаційне забезпечення” в [15] зазначається, що для організації взаємодії різних інформаційних систем з різними користувачами та між собою, потрібно відповідним чином описати дані в усіх системах на різних рівнях, тобто вирішити проблему їх інформаційної сумісності в найширшому розумінні, що й досягається створенням інформаційного забезпечення. При цьому пропонується таке визначення: “інформаційне забезпечення – це сукупність форм документів, нормативної бази та реалізованих рішень щодо обсягів, розміщення та форм існування інформації, яка використовується в інформаційній системі”.

В іншій роботі [11] вважається, що інформаційне забезпечення процесу управління полягає у зборі та переробці інформації, яка необхідна для прийняття обґрунтованих управлінських рішень.

В [12] інформаційне забезпечення (органів державної влади) розглядається як система концепцій, методів і засобів, що призначені для забезпечення користувачів інформацією.

Користувачами інформації є будь-які суб'єкти, що звертаються до засобів інформаційного забезпечення для отримання ними необхідної фактографічної, документальної, аналітичної чи іншої інформації та користуються нею.

В [13] автори погоджуються, що інформаційне забезпечення (органів публічної влади) – це система концепцій, методів і засобів, за допомогою яких здійснюється забезпечення працівників органів влади інформацією.

Деякі дослідники, зокрема представники теорії інформації, розуміють інформаційне забезпечення як сукупність методів і засобів, які забезпечують функціонування інформаційних процесів. Розробники в галузі проектування та експлуатації сучасних багатопроцесорних і багатомашинних обчислювальних систем поняття інформаційного забезпечення інтерпретують як сукупність єдиної системи класифікації й кодування техніко-економічної інформації, уніфікованої системи документації і визначеним засобом організованим і описаним за допомогою технічних засобів, які використовуються для обслуговування користувачів різної відомчої належності [1].

В [16] інформаційне забезпечення трактується як сукупність процесів щодо підготовки і надання спеціально підготовленої інформації для рішення управлінських, наукових, технічних, виробничих, комерційних та інших задач у відповідності до етапів їх рішення.

Авторський колектив [7] вважає, що інформаційне забезпечення – це сукупність технологій, методів збирання та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічних прийомів їх діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень.

Той же В.Б. Авер'янов стосовно сфери державного управління надає доволі повне визначення інформаційного забезпечення, яке відображає комплекс взаємопов'язаних методів, заходів і засобів (науково-методичного, соціально-політичного, техніко-економічного й організаційно-правового характеру), що реалізують створення й функціонування

технології процесу збирання, передачі, переробки, зберігання та видачі (відображення), а також використання інформації з метою здійснення ефективної діяльності органів виконавчої влади. "... Поняття "інформаційне забезпечення" більше відповідає розумінню забезпечення як створення підтримки відповідних організаційно-функціональних характеристик системи управління. Таким чином, існують об'єктивні причини для виділення двох значень поняття "інформаційне забезпечення": 1) як забезпечення системи управління сукупністю інформації; 2) як діяльність, що пов'язана із засобами збирання, реєстрації, передачі, зберігання, опрацювання та представлення інформації. Обидва значення поняття інформаційного забезпечення нерозривні. Отже, можна визнати, що інформаційне забезпечення системи управління – це поєднання всієї використовуваної у ній інформації, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців з її ефективного удосконалення та використання" [1].

Погоджуючись загалом із логікою вищезазначеного щодо аргументації відносно поняття "інформаційне забезпечення", одночасно слід зробити деякі зауваження з приводу наявності окремих вад системного характеру з наступних причин.

По-перше, автори, хоч і вказують на необхідність розглядати термін "інформаційне забезпечення" з системних позицій, тим не менш, по суті не змогли узагальнити його до того значущого рівня, якого воно заслуговує. Основними чинниками такого стану, на наш погляд, є позиція кожного з авторів, з якої вони підходять до оцінки цього терміну з точки зору визначення як місця (рівня) ієрархії поняття "інформаційне забезпечення", так і його ролі в системі державного управління. Дехто з них розуміє інформаційне забезпечення тільки як необхідність адекватного надання інформації суб'єкту державного управління, інші – як необхідність забезпечення органів управління відповідними інформаційними системами тощо. Деякі автори, хоч і розуміють необхідність об'єднаного розгляду складових інформаційного забезпечення при формуванні повноцінного

контур управління з кібернетичних позицій, в ході аналізу не виправдано вилучають ряд функцій, притаманних підсистемі інформаційного забезпечення в системі державного управління.

По-друге, говорячи про інформаційне забезпечення, необхідно з'ясувати, що має бути забезпечено. Якщо мова йде про забезпеченість системи управління необхідною інформацією для поточних дій, то з її своєчасним наданням в достатньому обсязі це завдання вирішується, в першу чергу, наявністю сучасної розвинутої підсистеми електронних інформаційних ресурсів як основної компоненти інформатизації на рівні керівництва держави. Якщо ж на увазі мається забезпечення організованості системи управління, упорядкованості координації, взаємодії та функціонування її компонентів, то під інформаційним забезпеченням слід розуміти комплексну діяльність, пов'язану на забезпечення процесу державного управління необхідними нормативно-правовими та розпорядчими документами (необов'язково в електронному форматі).

По-третє, питання інформаційного забезпечення обмежується недосконалістю вітчизняного законодавства. Так, Закон України "Про інформацію" [17] визначає такі види інформації: про фізичну особу, довідково-енциклопедичного характеру, про стан довкілля, про товар, науково-технічну, податкову, правову, статистичну, соціологічну та ін., проте всі ці зазначені види відносяться до класу статичного інформаційного ресурсу, тобто документованої інформації. В той же час, існує досить вагомий інший інформаційний клас – динамічного інформаційного ресурсу (інформації реального часу) з його багатьма видами, який є вкрай необхідним у різних сферах діяльності держави (події воєнного характеру, надзвичайні ситуації, кризова медицина, транспортна інфраструктура тощо). Проте цей чинник, на жаль, теоретики та практики не в повній мірі враховують при визначенні інформаційного забезпечення в системі державного управління.

По-четверте, якісне інформаційне забезпечення неможливе без розгалуженої сучасної інформаційної

інфраструктури як системи на рівні держави, яка може бути створена й удосконалена тільки за умов збалансованої державної інформаційної політики, якої, на жаль, в Україні ще немає в повному обсязі в силу різних причин (соціально-політичного, організаційно-технічного, нормативно-правового, техніко-економічного, науково-методичного й ресурсного характеру). Наукові дослідження цього напрямку [1, 2, 7] вказують на можливість вирішення цієї проблеми за рахунок розвитку інформаційних систем та комунікаційних мереж, що становлять основу інформаційної інфраструктури. Проте системність цих поглядів щодо рівня інформаційної інфраструктури не виходить, як правило, за межі забезпечення сфери інформаційних (інформаційно-комунікаційних) технологій.

По-п'яте, вагомим чинником несистемного підходу є той факт, що автори теорії державного управління уникають досить ємного питання щодо захисту інформації при організації інформаційного забезпечення, вважаючи при цьому, що це – окреме комплексне питання організаційно-технічного (технологічного) характеру [7]. А на наш погляд, питання захисту інформації (інформаційних ресурсів) є невід'ємною складовою інформаційного забезпечення процесу управління і повинно розглядатися спільно з іншими складовими.

Таким чином, узагальнюючи усі вищенаведені визначення інформаційного забезпечення державного управління, можна зробити основний висновок щодо його сутності, що *будь-яку функцію в системі державного управління неможливо реалізувати без належного інформаційного забезпечення цього процесу, оскільки управлінський вплив здійснюється виключно інформацією відповідного характеру і змісту безпосередньо за допомогою інформаційної інфраструктури, а саме державне управління по суті є інформаційним управлінням, де рішення приймаються на основі наявних інформаційних ресурсів.*

Відповідно до вищенаведених чинників на сучасному етапі теоретичне підґрунтя інформаційного забезпечення державного управління потребує нових підходів, іншої практики та засобів їх впровадження. Зокрема, це стосується

змістовного наповнення категорії інформаційного забезпечення державного управління та більш чіткого визначення ролі та місця інформаційного забезпечення в сучасній системі державного управління.

Висновки.

1. На основі проведеного аналізу визначено кібернетичну модель структури процесу державного управління.

2. Інформаційне забезпечення необхідно розглядати як невід'ємну складову державного управління, для реалізації якого є конкретні функціональні механізми управління, що в сукупності повинні забезпечити збалансоване та ефективне функціонування єдиної системи державного управління.

3. Державне управління по суті є інформаційним управлінням, де рішення приймаються на основі наявних інформаційних ресурсів, що отримуються за допомогою інформаційної інфраструктури.

4. В умовах сучасного інформаційного суспільства ще не до кінця з'ясована сутність інформаційного забезпечення в системі державного управління, що не дозволяє правильно визначити його роль та місце у цій системі.

Перспективи подальших досліджень. Подальші дослідження доцільно спрямувати на більш чіткому визначенні поняття інформаційного забезпечення в системі державного управління та уточнення його ролі та місця, обґрунтуванні всіх функціональних складових загального інформаційного процесу системи державного управління, що дозволить виокремити повний перелік його часткових завдань, які здійснюються на кожному етапі цього процесу саме засобами інформаційного забезпечення. При цьому вкрай доцільним є необхідність об'єднання в окрему (рамкову) класифікаційну групу розрізнених, на перший погляд, проте споріднених, на нашу думку, понять, що описують загалом весь інформаційний процес. За цими поняттями фактично стоїть повний перелік складових інформаційного забезпечення системи державного управління, яка здійснює реалізацію основних функцій державного управління за будь-яким напрямком діяльності. Результати досліджень можуть бути використані при удосконаленні методологічних основ інформаційного

забезпечення державного управління, зокрема з системних позицій забезпечення інформаційної безпеки, що дозволить найбільш раціонально та комплексно розвивати інформаційну інфраструктуру держави, виходячи із єдиної ідеології.

Список використаної літератури

1. Державне управління в Україні: навч. посібн. / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 432с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.lawbook.by.ru/admin/averjanov/2-2.shtml>.

2. Цветков В.В. Державне управління як основний різновид соціального управління. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / кол. авт.; наук. кер. В.В. Цветков. – К.: Оріяни, 1998. – С. 17–37.

3. Державне управління: словник-довідник / [за заг. ред. В.Д. Бакуменка, В.М. Князева]. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Бакуменко В.Д. Виявлення комплексу проблем державного управління процесами європейської та євроатлантичної інтеграції України, розробка пропозицій щодо вдосконалення системи державного управління цими процесами: наук.-досл. робота / В.Д.Бакуменко, Д.О.Безносенко – К.: НАДУ при Президентові України; Центр навчання і досліджень з європейської та євроатлантичної інтеграції України. – 41 с. [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.napa-eurostudies.org.ua/2-2.rtf>.

5. Надолішній П.І. Теорія та історія державного управління (опорний конспект лекцій до навчальної дисципліни): навч. посіб. / П.І. Надолішній. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2006. – 126 с.

6. Приходченко Л. Структура механізму державного управління: взаємозв'язок компонентів та фактори впливу на ефективність / Л. Приходченко // Вісник Національної академії державного управління: зб. наук. пр. / ОРІДУ. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 105-112.

7. Державне управління: підручник: у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; ред. кол.: Ю.В. Ковбасюк (голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К.; Дніпр-вськ: НАДУ, 2012. – Т. 1. – 564 с.

8. Винер Н. Кибернетика или управление и связь в животном и машине / Н. Винер. – М.: Сов. радио, 1968. – 328 с.

9. Глушков В.М. Кибернетика. Вопросы теории и практики / В.М. Глушков. – М.: Наука, 1986. – 488 с.

10. Степанов В.Ю. Теоретико-методологічні засади формування та реалізації державної інформаційної політики: дис. д.держ.упр.: спец. 25.00.02 / В.Ю. Степанов; Харківський регіональний інститут державного управління. – Х.: ХарPI НАДУ, 2012.

11. Меліхов К.В. Шляхи удосконалення інформаційного забезпечення органів державної влади / К.В. Меліхов // Теорія і практика соціального управління. – 2010. – С.60 – 64.

12. Резченко Є.О. Необхідність розробки та прийняття закону України “Про інформаційне забезпечення органів державної влади” / Є.О. Резченко // Государство и право. – 2008. – № 1. – С.1 – 14.

13. Луценко С.М. Особливості комунікативно-інформаційної спрямованості влади в Україні / С.М.Луценко, Я.І. Цебро // Теорія та історія державного управління. – 2010. – С. 1–6.

14. Сніцаренко П.М. Витоки і сутність інформаційної безпеки України у воєнній сфері та проблемні питання її забезпечення. Національна безпека: український вимір: щокв. наук. зб. / П.М. Сніцаренко, І.В. Вещицький // РНБО України, Ін-т пробл. нац. безпеки. – К., 2009. – Вип. 5 (24). – С. 23 – 33.

15. Вікіпедія. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://uk.wikipedia/wiki>

16. Воройский Ф.С. Информатика. Энциклопедический словарь – справочник: введение в современные информационные и телекоммуникационные технологии в терминах и фактах/ Ф.С. Воройский. – М. ФИЗМАТЛИТ, 2006. – 768 с.

17. Про інформацію : закон України від від 13 січня 2011 року № 2938-VI [Електронний ресурс] Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2657-12>