

Арістова І.В.

**ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА:
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ**

Арістова І.В. Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти/ За загальною редакцією д-ра юрид. наук, проф. Бандурки О.М.: Монографія. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. Справ, 2000. – 368 с.

ПЕРЕДМОВА

Сьогодні, як відомо, немає ні в науці, ні в практичній діяльності людей, ні в суспільно-політичному житті поняття найпоширенішого та найважливішого, ніж поняття "інформація". Але в той же час немає іншого поняття, з приводу якого велось би стільки дискусій, існувало би стільки різноманітних точок зору щодо визначення цього поняття. І хоча учені поки ще не дійшли одностайного висновку щодо сутності даного надзвичайного феномена, однак вони шукають і намагаються знайти нові його риси, бо це творчий процес. Інформація ж продовжує існувати і все більш дає звістку про себе, проникаючи у всі сфери, всі галузі громадсько-політичного життя. Вона впливає на людство і людину, на їх життя, їх мислення і поведінку. Вона ставить перед людством масу проблем, змушує витратити на їх вирішення все більш матеріальних, фінансових і трудових ресурсів.

Бурхливе зростання обсягів і потоків інформації пов'язано, насамперед, з незвичним ускладненням виробництва, всіх сфер громадського життя. Сучасне суспільство та його ланки є складними системами. Зберігання цілісності системи, її якісної визначеності, забезпечення її функціонування і розвитку немислимо без інформаційних процесів. Тому вирішенням проблем інформації займаються тисячі вчених, технічних спеціалістів, політиків, робляться спроби відшукати принципи політики в галузі інформації в рамках окремих держав і всього світу.

Відомо, що можливість суспільної системи зробити корисну роботу з метою одержання матеріальних і духовних цінностей визначається кількістю енергії, що вона має. Проте, ключ до одержання, а тим більше до ефективного використання енергії — "в інформаційній могутності" суспільства, в наукових, техніко-технологічних і організаційних знаннях, в наявності ефективних

засобів одержання, накопичення і збереження, переробки, передачі і використання інформації. Тільки у разі наявності певних знань можна "відвоювати" у природи необхідний обсяг матеріально-енергетичних ресурсів, організувати відповідне виробництво, налагодити ефективне управління техніко-технологічними процесами, а на цій основі управляти соціальними і духовними процесами. Відсутність інформації закриває доступ до енергії, до пошуків її нових форм, до її більш ефективного використання. Прогрес суспільства в самій загальній формі залежить від його матеріально-енергетичної та інформаційної оснащеності.

Варто підкреслити, що ефективність, ціль і форма використання речовини, енергії та інформації остаточно залежать від характеру суспільства, від властивої йому системи суспільних відносин.

Конституція України проголошує нашу державу суверенною і незалежною, демократичною, соціальною та правовою. Саме така держава повинна ставити науку, техніку та інформацію на службу всьому суспільству і кожній окремій людині, підкоряючи їх для гармонічного, всебічного розвитку особистості.

На цей час, коли в українському суспільстві накопичується все більший досвід роботи з інформацією, коли опубліковано чимало робіт, що присвячені цій проблемі, з одного боку, а з іншого — питання подальшого удосконалювання управління висуваються на перший план, назріла необхідність дослідження сутності, значення і ролі інформації в соціальному управлінні з урахуванням тенденції розвитку до інформаційного суспільства.

Саме держава є головним засобом досягнення цілей, що стоять перед суспільством. Так, в своєму Посланні до Верховної Ради України "Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 —

2004 рр.”* Л.Д. Кучма відмітив, що держава не лише повинна, а й зобов’язана активно впливати на якісну сторону трансформаційних процесів. Йдеться про здійснення політики, яка має не лише забезпечувати ринковий вектор розвитку, а й надати йому більшої соціальної спрямованості, націленої на кінцевий результат – утвердження в Україні не просто ринкової, а соціально-ринкової економіки. На порядку денному постає реформа системи державного управління в Україні. Важливість такої політики визначається тим, що існуюча система виявляється неспроможною реалізувати і чітко контролювати виконання законодавчих і підзаконних актів, що прийняті вищими органами державної влади, а також ефективно здійснювати оперативне управління тими сферами соціально-економічного життя суспільства, що частково або цілком знаходяться у сфері державного регулювання. Істотне значення має вирішення проблеми щодо невідповідності методів і технологій державного управління новим політичним і соціально-економічним умовам.

Згідно з цим Посланням адміністративна реформа не може зводитись лише до утвердження оптимальної структури органів державного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату. Основна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідала б стандартам демократичної правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути

*Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) Україна: поступ в XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 2004 рр. // Голос України. 2000. № 19. 2 лютого.

прозорою для суспільства і побудованою на наукових засадах*.

Реформа системи державного управління повинна здійснюватись на основі законодавчого визначення функцій та завдань всіх елементів системи, приведення структури державного апарату в повну відповідність цим функціям і завданням, законодавчого закріплення прав та обов'язків державних службовців, утвердження механізмів, здатних гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечення неухильного дотримання визначених Конституцією України прав та свобод громадян, розробки та впровадження нових схем та регламентів прийняття управлінських рішень, що засновані на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях. Науково обгрунтовано і практично доведено, що важливим напрямком підвищення ефективності державного управління є інформатизація управлінської діяльності. При цьому варто враховувати тісний зв'язок регулювання інформаційного середовища з комплексною проблемою реформування системи державного управління.

Отже, закономірний етап досліджень, що пов'язаний з розглядом удосконалювання державного управління, обумовлений, значною мірою, процесами інформатизації. Соціальна, правова держава виявляє активність у регулюванні соціально-економічних процесів, соціального аспекту основних прав громадян, їх соціальної захищеності відповідно до закону. У зв'язку з цим удосконалювання державного управління безпосередньо повинно здійснюватись шляхом реалізації державної політики у сфері інформатизації. Тому тільки такий обгрунтований підхід забезпечить прорив у цій галузі.

**Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) Україна: поступ в XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000 2004 рр.

Досліджуючи цю проблему, автор намагається розкрити й обґрунтувати методологічні аспекти формування державної інформаційної політики України, що адекватно відбиває сучасний стан розвитку нашого суспільства і його входження до європейського та всесвітнього інформаційного співтовариства.

Під час дослідження автор спирався на чинні правові основи інформації, її сучасні філософські концепції, узагальнену управлінську парадигму, інтегративне управління щодо змісту процесів управління в суспільстві, знання кібернетичних закономірностей процесів управління, інформаційний підхід до пізнання дійсності як теоретичний засіб загальнонаукового масштабу, що органічно взаємодіє з іншими пізнавальними підходами — системним, структурним, функціональним, модельним, імовірнісним, а також на концепції, теорії, методології технічних, природничих і суспільних наук. При цьому особливу роль відіграє така фундаментальна суспільна наука, як теорія права і держави. З цих позицій було проаналізовано чинне законодавство України в частині, що стосується інформаційної політики (Конституція України, закони України "Про Національну програму інформатизації", "Про Концепцію Національної програми інформатизації", завдання Національної програми інформатизації та інші нормативно-правові акти).

У запропонованій монографії розглядаються такі основні проблеми:

- сутність інформації взагалі і соціальної зокрема, її роль в управлінні суспільством, державою; перспективи розвитку та використання інформації та інформаційних процесів в Україні;
- інформаційний підхід до пізнання, природи управління, інформаційний механізм управління в соціальних системах;

- феномен “інформаційного суспільства”; основи інформаційного суспільства в Україні;
- політика інформатизації, формування єдиного інформаційного простору в Україні, сутність концепції державної інформаційної політики;
- чинна правова база інформатизації України, стратегія розробки інформаційного кодексу;
- роль засобів масової інформації в процесі формування і реалізації державної інформаційної політики;
- правові та організаційні механізми забезпечення інформаційних прав громадян та інформаційної безпеки;
- реалізація державної інформаційної політики на різних стадіях управління, стратегія інформатизації органів державної влади, інформаційних технологій на всіх рівнях державного управління.

Автор не претендує на беззаперечність та вичерпність висунутих ним положень та висновків, тому сподівається, що методологічні аспекти державної інформаційної політики України знайдуть свій подальший розвиток і уточнення під час реалізації цієї політики в її пріоритетних і стратегічних напрямках, зокрема під час інформатизації правоохоронної діяльності. Актуальність цього завдання пов'язана з реформуванням органів внутрішніх справ, що проводиться з ініціативи вищих органів державної влади. Аналіз традиційних функцій державної політики правової і соціальної держави дозволяє відзначити якісно нову функцію — забезпечення правопорядку і законності, прав і свобод громадян на рівні світових стандартів. При цьому захист прав і свобод людини є пріоритетним в діяльності правоохоронних органів держави. Охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, захист інтересів держави є засобами, за допомогою яких посилюється забезпечення прав і свобод

людини*.

Оскільки Конституція України проголошує людину як найвищу соціальну цінність у демократичній, соціальній, правовій державі, тому одним з важливих напрямків реалізації цього принципу має бути формування відповідної державної інформаційної політики, зокрема в системі МВС України.

*Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав та свобод людини — головний напрямок правоохоронної діяльності в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. №9.

Розділ I

ІНФОРМАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ

1.1. Загальні аспекти визначення понять інформації та управління

Ми живемо у світі, що швидко змінюється та ускладнюється. Усе більш численними, різноманітними і взаємозалежними стають фактори, що доводиться враховувати під час прийняття будь-яких рішень. Все більш розсунутими в часі й просторі, часто несподіваними виявляються їх наслідки. За образним виразом академіка А.І. Берга, “інформація проникає у всі пори життя людей і суспільства, а життя неможливе в інформаційному вакуумі” [1, с.259-260].

Що ж слід розуміти під терміном “*інформація*”? В перекладі з латинської мови *informatio* — це роз'яснення, виклад; тобто йдеться про відомості (або їх сукупність) про предмети, явища і процеси навколишнього світу. Сьогодні немає усталеного і вичерпного тлумачення цього терміну. Тому розглянемо еволюцію цього поняття, починаючи з аналізу досліджень деяких філософів.

Відомо, що в певний період існувала конфронтація між представниками матеріалізму та ідеалізму щодо проблеми визначення поняття “інформація”. Так, в кібернетиці матерію вчені намагаються “розчинити” в інформації, наголошуючи в той же час, що інформація — це виявлення “чистого руху”. Л.Кершнер запевняє, що поняттям інформації охоплюється “одна третина світу”, що вона не є ні матерією, ні енергією [2, с.55-56]. Більш витончену ідеалістичну інтерпретацію поняття інформації дає відомий дослідник К. фон Вайцекер, розкриваючи його з допомогою іншого поняття —

форми, тобто стверджує, що маса й енергія еквівалентні інформації[3, с.342-365].

Після Н.Вінера більшість західних авторів, що прямо або побічно займаються філософсько-методологічними дослідженнями кібернетики, заговорили про інформацію як про чинник, що нібито вказує на можливість відійти від існуючої дотепер дилеми “матеріалізм — ідеалізм”. Типовим виразом “третій зайвий” у філософії, яка, на думку А.Блона, Г.Гюнтера, П.Шнайдера та ін., не зводиться ні до матеріалізму, ні до ідеалізму, а існує так звана тризначна метафізика, що оголошує інформацію якимось третім, “нейтральним”, “проміжним” між духом і матерією [4, с.278].

Деякі філософи, котрі дотримуються позицій марксистсько-ленінської філософії, зробили спробу співвіднести інформацію з поняттям відображення, розкриваючи в той же час необхідність єдності відображення і взаємодії як діалектичної єдності полярних категорій. Тобто йдеться про *першу концепцію інформації*, що має місце і дотепер [5, с.114].

Природознавство ХІХ ст., як відомо, дійсно всі взаємозв'язки між речами зводило до взаємодії, причому до однієї відомої тоді формули взаємодії — фізичної, а у багатьох випадках навіть до механічної, або силової взаємодії. У квантовій теорії відкрит особливий тип зв'язку, що не зводиться до силової взаємодії, хоча В.А.Фок, наприклад, і називає її взаємодією, додаючи епітет “несилова” [6, с.250]. Ось цей невідомий природознавству ХІХ ст. зв'язок, або несилова взаємодія, і лежить в основі тих явищ, що описуються поняттями відображення та інформації.

Дослідженнями про те, як пов'язано поняття несилової взаємодії з поняттям відображення, а потім інформації, займалися багато вчених. Так, відомий болгарський філософ-марксист Т. Павлов писав: “Коли зникає зовнішній реальний предмет, який у процесі

взаємодії з тим предметом, що відображає, відбив себе в останньому, відображення не знищується відразу й абсолютно, а продовжує існувати в тому, що відображає, або як “слід”, або як проста можливість, або як схильність”[7, с.149-150].

Звідси вже не так далеко і до сучасного адекватного трактування поняття відображення. Мова йде про додатковість (щодо ідеї додатковості Бора) двох способів опису фізичної реальності: причинно-динамічного та інформаційного. Вперше на додатковість у цьому плані звернув увагу Л.Г.Антипенко: “Насправді, щоб висловити специфіку несилової взаємодії, треба мати на увазі не просто стохастичний процес, а особливий процес, що супроводжується виділенням інформації, за яку слід розплачуватися ціною зростання ентропії у відповідних неповоротних процесах” [6, с.250-251].

Існує і *друга концепція інформації*, що є, на думку багатьох вчених, більш плідним підходом до вирішення проблеми інформації, — *“різноманітнісна” концепція інформації*. В рамках даного підходу інформацію можна трактувати як “зняту” нерозрізненість, як розмаїтість. “Інформація , — підкреслює Б.В. Бірюков, — в наявності там, де є *розмаїтість*, неоднорідність. Інформація “виявляється” тоді, коли хоча б два “елементи” у сукупності різняться, і вона “зникає”, якщо об’єкти “склеюються”, “ототожнюються”[8, с.243].

У подальших дослідженнях *перша і друга концепції інформації* ще будуть аналізуватися під час розгляду питання про природу *управління*.

Багато авторів використовують у своїх дослідженнях ті визначення інформації, які наведені в енциклопедичному словнику: “інформація — це відомості, що передаються людьми усним, письмовим або іншим способом” [9, с.304]. У той же час тут розглядається і більш узагальнене системне поняття: “інформація —

це загальнонаукове поняття, що включає обмін відомостями між людьми, людиною й автоматом, автоматом і автоматом; обмін сигналами у тваринному і рослинному світі; передачу ознак від клітини до клітини, від організму до організму” [9, с.304]. Зауважимо, що для цих двох визначень характерна єдина внутрішня сутність, що дає підставу застосовувати їх для різноманітних систем.

Розвиток науки та її комп'ютеризація обумовлюють еволюцію і самого поняття інформації. Одне з перших визначень інформації, що стосується “комп'ютерної ери”, належить Н.Вінеру: “Інформація — це позначення змісту, що одержується з зовнішнього світу в процесі нашого пристосування до нього і пристосування до нього наших почуттів. Процес одержання і використання інформації є процесом нашого пристосування до випадковості зовнішнього середовища і нашої життєдіяльності в цій сфері” [10, с.31].

Дослідники даної проблеми вважають, що в цьому визначенні не відбито, змістом чого є інформація, яка її природа і матеріальна основа виникнення. У зв'язку з цим варто зауважити, що саме “категорія відображення виявилася тим ключем, що дозволив відкрити таємницю природи інформації; саме ця філософська категорія виявилася методологічно плідною для проникнення в її сутність” [5, с.114]. Таким чином, у даній філософській концепції інформація розуміється як засіб, що дозволяє “зняти невизначеність” (ентропію) тієї або іншої події, того або іншого об'єкта пізнання.

Подальший розвиток науки був також пов'язаний з успіхами статистичної теорії інформації і стрімким зльотом кібернетики. Тому закономірним при цьому є процес трансформації поняття інформації, яке набуло статусу у загальнонаукового поняття і водночас підпало під певний процес “інфляції”. Спочатку інформація пов'язувалась з мірою усунення невизначеності щодо заданої кількості можливих виходів або подій. Вона визначалася із співвідношення апріорного та

апостеріорного знання індивіда про цю кількість у зв'язку з повідомленням відносно виходів.

Потім у літературі затвердилося і більш широке тлумачення інформації як деякого знання взагалі. Слід припустити, що воно зменшує невизначеність, але не завжди можна встановити, про яку кількість виходів або подій йде мова, яким є співвідношення апріорного й апостеріорного знання, з якими повідомленнями зв'язується надана інформація. У тих випадках, коли розглядаються повідомлення незалежно від того, як вони змінюють знання індивіда, може вживатися і термін “дані”. Отже, дані є відображенням стану деякого об'єкта; чи несуть вони інформацію для індивіда чи ні, чи поповнюють його знання про об'єкт, але це вже інше питання. Нарешті, ні поняття “інформація”, ні поняття “дані” не дозволяють визначити, наскільки відповідні знання важливі для індивіда, тобто встановити цінність або корисність інформації. Її прагматична оцінка можлива тільки в зіставленні з внутрішнім станом або поведінкою індивіда, його цілями.

Помилково було б вважати, що тільки наукова складова дійсності детермінує розвиток поняття інформації. Об'єктивним є той факт, що цей процес діалектично пов'язаний із розвитком певного суспільства. В Україні розвивається і зміцнюється демократичне, соціальне, правове суспільство, тому це не могло не відбитися в уявленнях про інформацію. Так, в Законі України “Про інформацію” у ст. 1 закріплене таке визначення цього поняття: “інформація — це документовані або привселюдно оголошені відомості про події або явища, що відбуваються в суспільстві, державі і навколишньому природному середовищі” [11]. Досягнутий рівень демократії в нашій державі потребує захисту й упорядкованню інформації, визначення її видів, джерел, режиму доступу до неї і т.ін.

Вважаємо за доцільне, що методологічно вірним буде визначити такий етап дослідження поняття інформації: аналіз її структури, змісту й особливостей. Цілком доречним і зручним, на нашу думку, розкрити це на основі інформаційної моделі індивіда, що ставить соціально-економічне завдання і здійснює наступне його вирішення (див. малюнок). Назвемо *індивідом* систему (людина, колектив, установа, автомат і т.д.), яка має певну ціль, ставить і вирішує відповідні завдання. Запропонована інформаційна модель індивіда відбиває результати численних психологічних і соціальних досліджень у цій галузі таких вчених, як Л.С. Виготський, Д.Н. Узнадзе, О.Н. Леонт'єв, Н.М. Амосов, Ю.А. Левада, Д. Гедімін, Р.Л. Акофф і Ф.Є. Емері, А. Моль, Д. Міллер, Є. Галантер і К. Прибрам, Д. Лесурн [12-21].

Як видно на малюнку, всі сектори моделі взаємодіють один з одним і сполучені з зовнішнім середовищем. Суворо не розділено і середовище, оскільки з усіх його частин усі види інформації, переплітаючись один з одним у потоку повідомлень, надходять до різноманітних блоків моделі.

Індивід постійно заглиблений в інформаційне середовище, і увесь час у нього накопичується, видозмінюється й удосконалюється *базова інформація* — так будемо називати інформацію, яку має індивід незалежно від даного процесу прийняття рішення (ППР). Вона поповнюється й у зв'язку з реалізацією прийнятих ним рішень, оцінкою отриманих результатів.

Крім того, з кожним ППР пов'язаний особливий потік *поточної інформації*. Вона може бути регулярною, що надходить систематично у визначені моменти часу; як правило, регулярна поточна інформація живить стандартні періодично повторювані ППР. Поточна інформація може носити й разовий характер. Тоді вона спеціально збирається для даного конкретного ППР і або поповнює регулярну інформацію у

випадку достатньо серйозної зміни умов, що не охоплені стандартними даними, або пов'язується з унікальними ППР.

Слід зазначити, що в багатьох дослідженнях про інформацію, у системах планування та управління, як правило, головна увага приділяється поточній регулярній інформації, причому лише тій, яка фіксується в документах. У кращому випадку розглядається також разова інформація, що збирається за типом “запитання-відповідь” у різноманітних базах даних. Недокументована поточна інформація (телефонні розмови, особисті контакти, наради і т.ін.), а також уся базова інформація по суті залишається поза полем зору фахівців з інформаційних систем управління. При цьому слід зазначити, що в інформаційних системах управління базова і поточна недокументована інформація повинна грати першорядну роль у ППР.

Для більш повного й глибокого аналізу поняття інформації доцільно докладніше висвітлити питання, які пов'язані з базовою і поточною інформацією.

Базова інформація формується в індивіда і надзвичайно різноманітна за своїм змістом. Вона виступає, насамперед, як інформаційне відображення всіх соціальних зв'язків, у яких індивід виступав колись і виступає в даний час. Тому в ній переплітається соціально-політична, економічна, етична і естетична, науково-теоретична і техніко-технологічна інформація, відомості про природне середовище тощо. Визначальну роль у комплексі відносин, перехрещення яких визначає соціальну позицію даного індивіда, його місце в системі суспільного виробництва, відіграють виробничі відносини. Визнання головної ролі соціально-економічних і в цілому соціогенних чинників у формуванні базової інформації не заперечує значенню біо- і психогенних елементів особистості, насамперед як чинників індивідуального “переломлення” та інтерпретації соціальної інформації, ступеня конформності даного індивіда.

Базова інформація формується й інтегрується з *трьох головних джерел*. По-перше, вона надходить із суспільних

макросистем (держава, партійні та інші громадські організації, засоби масової комунікації, система освіти і т.ін.) у вигляді масивів знань, світоглядних настанов, юридичних норм, державних директив і т.п. По-друге, вона надходить з малих груп, з якими індивід безпосередньо пов'язаний різноманітними лініями зв'язку (сім'я, трудовий колектив, референтна група, школа, громадська робота, коло друзів тощо); шляхом втілення приватних норм поведінки, певних інтересів, а також поповнення знання. По-третє, психофізіологічні чинники й особливості самого індивіда обумовлюють його темперамент, сприйнятливість, структуру емоцій. Таким чином, у тимчасовому аспекті базова інформація індивіда так би мовити синтезує загальнолюдський і колективний історичний досвід, індивідуальний досвід і спадкову генетичну інформацію.

Будемо вважати, що інформація, яка одержується індивідом, відображається як би в деяку “енциклопедію”. Варто зауважити, що до аналогічного висновку прийшов учений А. Моль, який вважав, що така інформація проектується на “екран знань” індивіда, котрий має різний обсяг і продуктивність у різних людей [19, с.406]. Поняття “екран знань” по суті аналогічно поняттю тезаурусу в тому значенні, в якому його використовує Ю.Ф. Шрейдер [22, с.15-47]. Варто зауважити, що обсяг “екрану знань” визначається числом елементів, а продуктивність — спроможністю до асоціацій, до змін структури знань (згідно з першою характеристикою пов'язується ерудиція, а з другою — творчі здібності особистості). Всебічне врахування цих чинників є найважливішим під час аналізу базової інформації, що використовується для вирішення складних соціально-економічних завдань.

Соціальні програми поведінки глибоко різноманітні не тільки за змістом, але і за своєю внутрішньою структурою. Ю.А. Левада виділяє два типи: традиційні і раціональні програми [16]. Ці

програми — результат навчання, але в першому випадку — нормі, а в другому — адаптивній поведінці.

На етапі одержання даних орієнтація індивіда “споруджує” своєрідний бар'єр — фільтр для потоку зовнішньої інформації, щоб не потонути в цьому потоці. Тобто вони обумовлені обмеженою пропускною спроможністю індивіда як каналу інформації. Тому до кожного ППР надходить далеко не вся інформація, що може виявитися корисною під час розробки завдання і відповідного рішення. В цьому плані багато що залежить від якості фільтру.

Що стосується *поточної інформації*, то в основному саме вона актуалізує постановку конкретних соціально-економічних завдань як стимулятор такої постановки. При цьому активізується та мобілізується і базова інформація, яку поточна інформація як би “притягає”, групує навколо ситуацій і проблем, що виникають. Як правило, виділяються *два головних типи поточної інформації: “об'єктний” і “суб'єктний”*.

“*Об'єктна*” інформація надходить регулярно або в разовому порядку від об'єкта спостереження (в широкому розумінні, включаючи не тільки безпосередньо контрольований об'єкт, але й інше зовнішнє середовище). У соціально-економічній інформації поки що переважає регулярна інформація, хоча дані про відхилення і за запитами значно економніші з погляду завантаження каналів інформації та ефективніше сприяють концентрації уваги плановиків і управляючих. Це не скасовує необхідність одержувати і регулярну інформацію, але в обсязі, що достатній для постановки і вирішення планових завдань. У цілому “об'єктна” інформація, як правило, детермінується, можна навіть сказати “програмується” спостерігачем — за обсягом, змістом, терміном надходження тощо. Вона відображує характеристики об'єкта, але має і стимулюючий вплив на індивіда,

наприклад, збуджуючи його до прийняття рішень в екстремальних ситуаціях.

“*Суб'єктна*” ж інформація орієнтована на визначення або зміну будь-яких характеристик самого індивіда, його мотивів, настанов, дій. Як правило, вона “програмується” (за обсягом, терміном, змістом) не індивідом, а зовнішніми блоками, що впливають на нього. Навіть у тому випадку, коли “суб'єктна” інформація містить нормативні характеристики контрольованого індивідом об'єкта (наприклад, директивні планові завдання), вона звернена не до цього об'єкта, а до індивіда або колективу, який зобов'язаний забезпечити дотримання заданих характеристик. Вказана особливість дуже важлива, оскільки обумовлює стимулюючий характер будь-якої “суб'єктної” інформації. На практиці іноді не враховується ця особливість адресних планових завдань, які повинні бути узгоджені з іншими стимулюючими впливами.

“*Суб'єктна*” інформація, насамперед, надходить у вигляді обов'язкових для виконання і дотримання директив (планові завдання, накази, інструкції, юридичні норми та їх обов'язкові тлумачення і т.п.). Як правило, вона заснована на адміністративному або іншому виді підпорядкування індивіда відповідному формальному соціальному інституту і припускає чітко встановлені санкції за девіанту поведінку. В плані своїх неформальних зв'язків індивід також одержує значний обсяг “суб'єктної” інформації (наприклад, думки авторитетних для нього людей про якусь ситуацію або проблему). Засоби масової інформації різко збільшують частку і значення цього потоку у формуванні не тільки базової, але й поточної інформації. Більш того, вони не тільки її передають, але й створюють авторитети, особливо для конформного типу поведінки. Існує також третє джерело — власні внутрішні наміри і спонукання індивіда. Як правило, вони носять другорядний, індуцирований характер і

виступають як результат актуалізації відповідної базової інформації (мотивів, емоцій, настанов індивіда) під впливом поточних подій. Однак в окремих випадках вони можуть виникати і спонтанно або, принаймні, істотно відхилитися від загальної структури даного стереотипу. Подібні явища іноді зустрічаються в так званих екстремальних стресових ситуаціях з дуже високим для конкретного індивіда “больовим” потенціалом.

Зупинимося ще на такому важливому аспекті, як *інформаційні особливості соціалізації індивіда*. Проблема соціалізації індивіда є однією з центральних у соціології і соціальній психології. “Індивід є суспільною істотою. Тому будь-який прояв його життя — навіть якщо воно і не виступає в безпосередній формі колективного, що відбувається разом з іншими, прояву життя — є проявом і ствердженням суспільного життя”, — писав К.Маркс [23, с.590]. Процес включення індивіда в мережу суспільних зв'язків, відображення його соціальної позиції в їхньому комплексі здійснюється за різноманітними комунікаційними каналами. У класовому суспільстві цей процес у широкому значенні носить яскраво виражений класовий характер, що визначає зміст інформації, яка забезпечує соціалізацію індивіда. Деякі важливі її типи було охарактеризовано раніше — базовий і поточний. Мотиви й настанови, стереотипи поведінки не тільки традиційні, але і раціональні програми в базовій інформації індивіда, комплекс оцінок і критеріїв — усе це є результатом соціалізації індивіда, вирішальною мірою визначається його соціальною позицією в суспільстві.

Обмежимося стислою характеристикою *трьох головних способів інформаційного впливу в процесі соціалізації* для подальшого аналізу процесів управління, зокрема прийняття рішення. Такі впливи можна було б, на нашу думку, звести до двох типів сигналів: “больових” і “нейтральних”. Д. Корнаї пише з цього

приводу про “монополії наказу” і “монополії на інформацію”, які можна інтерпретувати власне як концентрати “больових” і “нейтрально” — інформуючих впливів на індивіда [24].

Вважаємо за доцільне спробувати розрізнити способи впливу на три види: наказ, апеляція до інтересу і нейтральна інформація. Однак вони не відділені непрохідною гранню одне від одного, більш того, у кожному конкретному повідомленні, що надходить до індивіда, у різноманітному співвідношенні сполучаються всі три способи. Тому повідомлення (документ, що названий “наказом”) в дійсності містить і імпульси, що апелюють до інтересу виконавця (за порушення наказу, як правило, передбачаються цілком визначені “болючі” санкції; його своєчасне виконання пов'язується з певним заохоченням). У тому ж повідомленні, як правило, є і різноманітні відомості, які необхідні виконавцю для розуміння і реалізації окремих положень наказу, тобто нейтральна інформація.

Різниця названих трьох способів інформаційного впливу пов'язана зі структурою суспільних зв'язків, в яку вписується індивід у процесі соціалізації. **Наказ** припускає наявність формальної організації з внутрішніми відносинами влади і підпорядкування. Ці відносини формуються і регулюються певним контролюючим блоком, який ідентифікує себе з цілями організації. Отже, наказ конкретизує “вертикальні” відносини і підпорядкування в рамках організації. Подібний наказу вплив може чинити і неформальний вплив морального або наукового авторитету, що виділяється К.Боулдінгом в окремий спосіб, і навіть внутрішнє спонукування особистості [25]. Природно, що забезпечення монополії наказу, при якій не існувало б суперечливих або протилежних директивних впливів, підвищує ефективність цього способу.

Апеляція до інтересу (“стимулювання”), не обмежена організаційною вертикаллю влади і підпорядкування. Вона може

передаватися і “зверху вниз”, і від інших індивідів та організацій, що діють автономно, і певною мірою “знизу вверх” від підлеглих. Істотно, що стимулююча інформація завжди припускає внутрішню ідентифікацію індивіда і його інтересів з тими діями, що явно або неявно стимулюються відповідними повідомленнями. У всякому разі генератор і передавач цієї інформації “намагається” моделювати реакцію індивіда на стимули і виходить із цієї моделі.

До *нейтральної інформації* віднесемо всі інші повідомлення, що не припускають ні влади, ні інтересу як чинника, що його породжує. Якщо накази і стимули розраховані на визначеного, конкретного адресата (індивід або група), то нейтральні повідомлення можуть бути явно неспрямованими. Прикладом служать фактичні повідомлення, що публікуються “до відома”, статистичні звіти, патенти, метеорологічні зведення тощо. Але це все ж таки лише теорія. У дійсності ця інформація часто стає аж ніяк не нейтральною для процесу управління, особливо при наявності “монополії на інформацію” — не важливо, чи закріплена така монополія формальною організацією, чи вона склалася неформально (скажімо, шляхом концентрації засобів масової інформації). В такому випадку нібито нейтральна інформація формує орієнтацію індивіда і може грати першорядну стимулюючу роль.

Характеристика наказу, стимулу та нейтральної інформації пов'язана із зовнішніми чинниками соціальної активності індивіда, що спостерігаються, і які вирішальною мірою обумовлені його соціальною позицією в суспільстві і формуються під певним впливом соціального генотипу [26, с.171-185], про який мова йтиме нижче.

Необхідно відзначити, що були розглянуті і проаналізовані не всі особливості інформації. Розвитку цього процесу будуть сприяти дослідження, що стосуються уявлень про природу управління.

Поняття “управління” сьогодні настільки органічно увійшло в мовну практику, що мимоволі складається враження про наявність у сучасній науці досить чіткого, однозначного розуміння природи управління, високого ступеню її визначеності і вивченості. Однак критична оцінка реального становища справ показує, що говорити про існування єдиного, надійно розробленого образу аналізованого явища, тобто узагальненої моделі управління, що задається на рівні його найбільше суттєвих ознак, поки що не припадає. Все це робить завдання прояснення функціонуючих у сучасному науковому пізнанні уявлень про природу управління дуже актуальним, особливо з урахуванням багатозначності поняття управління, що затвердилося в науці. В яких же випадках питання про використання поняття управління виникає сьогодні?

Поняття “управління” об'єднує в собі декілька різних значень. Так, добре відомим, але з наукової точки зору найменш цікавим, є використання поняття управління для позначення суб'єкта (організації, установи), що здійснює управління. Більш цікавим є випадок, коли під управлінням розуміють вид синтаксичного зв'язку, при якому “стрижневе” слово обумовлює форму підпорядкованих слів. Подібне розуміння, яке розглядається деякими дослідниками як “традиційне” [27, с.7], звісно ж, необхідно мати на увазі в процесі подальшої розробки управлінської проблематики.

У *сучасній науці* затвердилося *уявлення про управління*, як про дуже специфічний вплив одного об'єкту на інший, яке спостерігається у Всесвіті не повсюдно, а лише серед об'єктів живої природи, в технічних системах і в суспільстві. З урахуванням спільності особливостей, що властиві усім таким системам, їх стали відносити до єдиного класу “систем управління”, що розглядаються як складені з “керуючих” і “керованих” підсистем (в іншому варіанті “керуючих систем” і “керованих об'єктів”), у взаємодії котрих і

реалізуються процеси управління. Звернемося до значення, що вкладається саме в дане тлумачення поняття “управління”, тим більше, що без деякого “довизначення” цього поняття виявляється практично неможливим виділення досліджуваного типу впливів із усього різноманіття типів, що зустрічаються.

Ознайомлення з науковою літературою, у якій порушуються проблеми управління, показує, що на сьогодні досить повне **прояснення змісту поняття управління пов'язано з вирішенням двох завдань**. По-перше, із визначенням повного набору суттєвих ознак, що відрізняють процеси управління від інших процесів; по-друге, з уточненням самих цих ознак. Постановка першого завдання обумовлена тим, що поки немає загально визначеного поняття управління в категоріальному значенні. До того ж вирішення даного завдання ускладнюється тією обставиною, що висловлення про зміст процесів управління, які зустрічаються, як правило, носять недостатньо чіткий характер, фіксуючи окремі ознаки управління, що у першу чергу цікавлять відповідного дослідника. Для одних фахівців управління уявляється процесом переробки інформації [28, с.15]; для інших — це процес перетворення інформації в дії [29, с.82]; нарешті, треті вважають, що поняття управління може бути розкрито як “вплив на об'єкт, систему з метою зберігання існуючого стану або переведення з одного стану в інший, незалежно від того, чи відбувається це в природі або в суспільному житті” [30, с.7].

Зіставлення поширених визначень поняття, яке аналізується, приводить до висновку, що **принциповими характеристиками процесів управління** сьогодні визнаються **такі їх особливості**: керуючі впливи обов'язково **цілеспрямовані**, мають **інформаційний характер** і здійснюються **за схемою зворотного зв'язку**. Звичайно, повнота виділених ознак залишається під сумнівом, проте уявлення про управління як цілеспрямований інформаційний вплив керуючої

підсистеми на керовану підсистему, між якими є зворотний зв'язок, у принципі дозволяє привести численні відомі визначення поняття управління до єдиного “знаменника”, правда, після відповідної корекції змісту, що вкладається в кожне поняття, яке використовується у визначенні. Останню обмовку слід робити у зв'язку з тим, що єдність у розумінні головних ознак властива лише в тім, що стосується *феномена зворотнього зв'язку*.

Як вже зазначалось, відносини керуючої і керованої підсистем не зводяться лише до впливу першої на другу. Більшості вивчених систем управління властивий більш складний зв'язок її підсистем, при якому на формування керуючих впливів безпосередньо впливає стан відповідного керованого об'єкта. Подібний ефект досягається за рахунок наявності в системі не тільки прямих зв'язків, за якими здійснюється власне керований вплив, але і так званих “зворотних зв'язків”, що роблять можливим вплив керованої підсистеми на керуючу. Відповідно до того, чи викликає зворотний зв'язок стимулювання змін, що відбуваються в керованому об'єкті, або “придушує” їх, став визнаним розподіл усіх зворотних зв'язків на “позитивні” і “негативні”.

Точність виділення керуючих впливів виявляється пов'язаною з точністю наших уявлень про їх цілеспрямованість та інформаційність. На цьому етапі вивчення процесів управління наштовхується на достатньо серйозні труднощі. На нашу думку, слід почати з того, що згадування про “*цілеспрямованість*” у визначенні поняття управління по суті виявляється “не працюючим” за рамками аналізу доцільної діяльності людини. Це пов'язано з тим, що філософська традиція припускає використання поняття “ціль” і похідних від нього тільки у відношенні людської діяльності.

З погляду деяких вчених, є корисним введення *поняття* “*домінантного процесу*”, тобто процесу, характер якого визначений

сутнісними особливостями системи, у якій він здійснюється.

При цьому з'являється так би мовити можливість побудови єдиної логіки процесів управління в об'єктах різноманітної природи без штучного розширення сфери визначення понять цілі і цілеспрямування. Подібну роботу, з нашої точки зору, доцільно розгорнути за *двома напрямками*. *По-перше*, варто проаналізувати поняття, що виражається такими фактично синонімами, як “спрямованість”, “прагнення” і “тенденція”. Поки можна говорити лише про дуже попереднє, в основному інтуїтивне розуміння природи явищ, що відображається ним. *По-друге*, бажано намітити такий шлях аналізу численних визначень поняття управління, що зустрічаються, який створив би можливість визначення стійких рис процесів управління в об'єктах різноманітної природи, що характеризують атрибут спрямованості саме керуючих впливів. Даний підхід сьогодні виглядає особливо плідним, оскільки дозволяє одержати ряд цікавих висновків.

Так, відповідно до майже загального переконання виявляється, що всі відомі на сьогодні *системи управління*, як правило, характеризуються *двома стійкими ознаками: негентронійністю*, тобто спроможністю не руйнуватися і навіть прогресивно розвиватися, і *тенденцією до оптимізації* (екстремізації) внутрішніх процесів, тобто спрямованістю на досягнення системою стану, який відрізняється значеннями параметрів, що максимально сприяють її підтримці і розвитку. Інакше кажучи, *негентронійність та оптимальність* на сьогодні по суті розглядаються як *визначальні домінанти процесів управління*, що зустрічаються в природі і суспільстві. З цього приводу можна навести дуже авторитетні висловлення як кібернетиків, так і філософів, які розробляють філософські питання науки про управління. Як відзначається в цих свідченнях, у цілому, сьогодні вже ясно, що єдність різнорідних

процесів управління полягає в тому, що “усі вони характеризуються точною кількісною мірою — зменшенням ентропії” [31, с.5], що “процес управління і є антиподом процесам дезорганізації” і що “вищою, кінцевою метою управління, що виражається в самій загальній формі, є оптимізація функціонування системи, одержання якнайбільш корисного ефекту при найменших зусиллях і витратах” [32, с.25].

Відзначені особливості процесів управління в принципі достатньо добре відомі. У науковій літературі навіть закріпилося запропоноване І.Б.Новиком [33, с.61] визначення управління як процесу упорядкування системи, а кібернетика стала розглядатися як наука не просто про цілеспрямоване, а й про оптимальне управління складними системами і процесами. Проте, існують дослідники, які або недооцінюють, або переоцінюють таку домінантність процесів управління. Щоб вирішити питання про можливість зведення двох виділених вище домінант до рангу аксіоматичних, тобто вважати їх фундаментальними в науці про управління, прийдеться розглянути сутність детермінації реальних процесів управління більш детально.

При обмежених і односторонніх підходах із поля зору дослідників випадає той факт, що *керуюча система і керований об'єкт* утворюють яскраво виражену *цілісність* — “*самокеровану систему*” [34], що тільки в абстракції може бути розчленована на частини. Саме в зв'язку з даною обставиною можна стверджувати, що *домінанта управління задається всією системою управління*, а не якоюсь однією з її підсистем. Саме нечітке засвоєння цього положення науки про управління призводить до того, що в практиці управління соціально-економічною системою зустрічаються такі негативні явища, як місцевісний і вузьковідомчий підходи до справи.

З урахуванням відмінності детермінації процесів управління на рівні всієї самокерованої системи і на рівні окремих її підсистем вважається доцільним введення понять “*інтегральне управління*” і “*локальне управління*”. Локальні впливові дії обумовлюються особливостями відповідних підсистем, але у кінцевому рахунку визначальними для них виявляються властивості інтегральної системи. До “інтегральних” будемо відносити системи, що не є підсистемами якоїсь однієї з них природи систем. З усієї множини соціальних систем до інтегральних можуть бути з певною мірою наближення віднесені лише соціальні організми, тобто конкретні окремі суспільства, оскільки саме дані системи прийнято розглядати як самостійні одиниці соціальної реальності [35, с.55]. Фактично ж на статус вихідної для аналізу соціальних процесів управління інтегральної системи може претендувати лише така соціальна спільність, як людство.

Зроблені вище уточнення дозволяють дійти *висновку*, що орієнтація на *негентропійність* і *оптимізаційність впливу* дійсно можуть вважатись суттєвими *домінантами процесів управління*, що визначають загальну спрямованість цих процесів, насамперед на рівні *інтегральних систем управління*. Виділення негентропійності і оптимізаційності як доміант процесів управління цілком рельєфно виражено в соціальних самокерованих системах. Спрямованість зміни подібних систем, що переглядається в історії людського суспільства, саме і свідчить на користь обговорюваної тези.

Немає підстав вважати, що дві розглянуті доміанти вичерпують всю повноту навіть самих загальних уявлень про спрямованість процесів управління в системах різноманітної природи. Зроблений аналіз поняття доміантності управління *не торкався* принципового *питання про конкретні форми детермінації процесів управління*, в яких здійснюється *управління в*

реальних самокерованих системах, і цю обставину треба мати на увазі, як тільки дослідження виходитиме за рамки звичайного підходу до вивчення природи явища.

Зауважимо, що негентропійність і оптимізаційні явища зустрічаються й у таких об'єктах, які ми не схильні пов'язувати з наявністю механізмів управління. Як приклад, можна було б згадати про свавільне зростання кристалів. Якщо ми хочемо відокремити власне кібернетичні процеси управління від таких процесів (що показані вище), які такими не є, потрібно використовувати ще одну *істотну ознаку*, що обумовлена терміном “*інформаційний характер управління*”.

Саме цей термін, як правило, мають на увазі фахівці, коли говорять, що “управління — це таке упорядкування, що здійснюється завдяки переробці інформації” [36, с.241], або “процес управління завжди являє собою інформаційний процес” [37, с.14]. У зв'язку з цим принципово важливим для розуміння суті процесів управління є адекватне розуміння інформації, інформаційно-керуючих впливів. Це пов'язано з тим, що у питанні про інформаційність управління є реальні розбіжності точок зору дослідників.

1.2. Інформаційний характер управління та інформаційний підхід до пізнання

Якщо говорять про особливість процесу управління, що аналізується, то мають на увазі насамперед таке. Серед цілеспрямованих впливів можна виділити два різновиди понять, що значно відрізняються: “силовий” і “несиловий”. Сутність цих різновидів добре ілюструється таким прикладом: щоб очистити дах від бурульок, необхідний, скажімо, удар палицею, у той же час зігнати з даху голубів можна і помахом руки без безпосереднього механічного впливу[33, с.61]. В цих випадках досягнення

необхідного ефекту в наявності, але, очевидно, що засоби одержання подібних результатів неоднакові. Випадок із голубами і є прикладом використання інформаційних сигналів або, як кажуть, “інформаційного заподіяння” [38].

Якщо в наведеному прикладі достатньо інтуїтивного уявлення про інформацію, щоб зрозуміти, чому голуби злітають, то під час аналізу процесів управління такими уявленнями обійтися не можна. Тим часом, як відзначають багато дослідників, “поняття про інформацію усе ще залишається в якійсь мірі неясним і навіть “загадковим” [39, с.212].

Функціонуючі у філософсько-методологічних дослідженнях концепції інформації, як ми з'ясували раніше під час їх розгляду, концентруються навколо двох головних підходів, що одержали назву “*атрибутивної*” і “*функціональної*” (або, якщо додержуватись більш пізньої редакції, “аспектної” і “видової”) *концепції інформації*[40, с.146]. У разі *видового підходу* до вивчення інформації інформаційні процеси розглядаються як різновид відбивних процесів (відбивні процеси), що властиві тільки самокерованим (функціонально-кібернетичним) системам, причому сама інформація інтерпретується як відображення, що використовується в управлінні. До специфіки *аспектного підходу*, що заснований на розумінні інформації як відбитої розмаїтості, відноситься визнання інформації атрибутивною властивістю всіх матеріальних об'єктів. Виникає питання про те, якої ж концепції інформації доцільно дотримуватись під час аналізу сутності процесів управління?

На нашу думку, завданню осмислення природи управління більш відповідає видова концепція інформації, оскільки саме вона із самого початку розроблювалась в тісному співвідношенні з вивченням процесів управління. За загальноновизнаною думою, функціональна точка зору на інформацію найбільш пов'язана з

традиційним розумінням цього поняття (нагадаємо, що у своєму вихідному значенні інформація визначалася як “відомості”, “знання”). Водночас треба відзначити, що публікація робіт К.Шеннона [41, с.461], який вивчав приватні проблеми підвищення пропускної спроможності каналів зв'язку, дала так би мовити життя ще одному варіанту використання поняття інформації – її структурність, організованість, неоднорідність.

Бурхливий розвиток робіт напрямку, що розглядається, призвів до формування філософсько-методологічної позиції, яка одержала надалі назву атрибутивного (аспектного) підходу до інформації. Однак, беручи до уваги важливість філософсько-методологічної розробки основних ідей К. Шеннона, принциповим залишається той факт, що всі ці дослідження, в першу чергу, орієнтовані не на осмислення інформації, а на вивчення системно-структурних характеристик дійсності, тобто організованості світу та його мінливості, що аналізується безвідносно до фізичної природи окремих матеріальних об'єктів.

Аналіз літератури дозволяє вважати, що *аспектна концепція інформації* спроможна забезпечити (і забезпечує) певні позитивні передумови для осмислення проблеми інформації в цілому, а в рамках цієї проблеми і питань про *інформаційні властивості управління*. Проте, останні мають суттєві *видові ознаки*, без врахування яких сутність управління адекватно розкрити не можна.

Вище уже відзначалося, що у видовій (функціональній) концепції інформації під інформацією розуміється не просто відображення (“відбиток”) одного об'єкта в іншому, але відображення активне, що включається в процес формування керуючих впливів. Які ж своєрідні особливості інформації, що циркулює таким чином у процесах управління, вбачаються сьогодні?

Насамперед, інформація в рамках *функціональної концепції* виступає як багатоякісне явище, що має *три* головні якісно відмінні види *визначеностей*, або три *аспекти*: синтаксичний, семантичний і прагматичний. *Синтаксична* сторона інформації характеризує внутрішні особливості образу, що використовується в управлінні, його структуру, складність, організованість. Нагадування про *семантику інформації* обумовлене тим, що інформація — це “відображення чогось”, тобто інформація цікава не сама по собі, а як “представник”, “заступник” деякого іншого об'єкта або явища. Співвідношення інформації з вихідним для її формування об'єктом і складає суть семантичної визначеності інформації. У свою чергу, *прагматичний аспект* інформації характеризує її спроможність впливати на процеси управління в системі з погляду її “цінності”, “корисності” або “шкідливості” (у випадку дезінформації).

Якщо виходити з видової (функціональної) концепції інформації, то зазначені вище види її визначеності складають фундамент розуміння інформації як специфічного явища. У той же час вивчення інформаційних процесів показало, що *інформацію в управлінні* варто характеризувати і ще деякими своєрідними властивостями, без урахування яких навряд чи можна розраховувати на адекватне розуміння її природи.

Увагу дослідників привертає і така характерна *риси інформації*, як її “*несиловий*” *характер*. Джерелами даного уявлення стали найрізноманітніші життєві сцени. Скажімо, досить слабкі сигнали світлофору справляють таку потужну дію на регульовані потоки машин і людей, що подібний наслідок дійсно не може не надавати інформаційним впливам відтінок незвичайності.

У деяких роботах, де розглядаються філософсько - методологічні аспекти інформації, відзначається, що важлива *властивість інформаційних процесів*, що характеризує їхню

специфіку саме як інформаційних, полягає в тому, що вони забезпечують у самокерованих системах “*випереджаюче відображення дійсності*” [42, с.7-26]. Фактично в них йдеться про те, що завдяки особливості інформації “самокерована система має специфічний, якщо можна так сказати загороджувальний бар'єр, що дозволяє уловити, помітити й оцінити шкідливі чинники середовища, що дезорганізують систему ще до того, як ці чинники вступили в безпосередній контакт із системою”[43, с.28]. Інакше кажучи, завдяки інформаційному контакту з навколишнім середовищем самокерована система забезпечує собі можливість як би заглянути в майбутнє, побачити дійсність, що із великою ймовірністю може наступити, якщо “поведінка” системи не зміниться. Вважаємо, що немає особистої необхідності говорити про те, наскільки своєрідною і практично значущою є ця властивість інформації.

Можна згадати і таку *загальну характеристику інформації в управлінні*, як її розподіл на два великих класи: *інформацію* про саму *систему*, що самокерується, і *інформацію про навколишнє її середовище*. Самовідображення системою себе дозволяє зробити її дійсний і “потрібний” стан (тобто той, який повинен бути досягнутий системою за допомогою відповідних процесів управління) контрольованим. Відображення системою середовища забезпечує узгодження поведінки системи з можливостями й обмеженнями, що породжуються дійсним станом середовища та його динамікою. На основі відзначених відображень у системі формується образ (“модель”) ситуації управління, який і визначає характер керуючих впливів, що виробляються системою.

Навіть стиснутий виклад того, що визначає сучасне бачення інформаційності *управління*, показує, що притягнення уявлень про інформаційні процеси, що активно досліджуються, для поглиблення нашого розуміння природи управління пов'язано з дуже значними

труднощами. Про наявність останніх наочно свідчить існування не однієї, а відразу двох загально визнаних і помітно різних концепцій інформації. Складність опори на сучасні інформаційні уявлення визначається і тим, що загальні властивості інформації в управлінні, які послідовно аналізувалися, як уже відзначалося, насамперед, у функціональній концепції, дотепер розглядаються далеко не повною мірою. Більш того, дотепер фактично ще не проведена робота щодо розгорнутого виявлення головних особливостей інформації, які включено у формування керуючих впливів. Тому приведені раніше перелічення її властивостей може розглядатися як збірний образ інформації, що формується із сукупності наукових публікацій різноманітних дослідників. Все це говорить про те, що подальше *уточнення змісту*, що пов'язується з *поняттям інформації*, намічає реальний *шлях* розвитку наших *уявлень про управління*.

Таким чином, особливо актуальним є завдання щодо пошуку *напрямків досліджень*, які змогли б забезпечити подолання наявних труднощів у пізнанні суттєвих особливостей керуючих впливів, у виробку відповідної узагальненої управлінської парадигми.

Фактично вся діяльність самокерованих систем розподіляється на два взаємодоповнюючих види активностей. Одні з них, “силові”, власне і створюють основу, принципову можливість існування та розвитку самокерованих систем, другі ж, як би “надбудовуючись” над першими і доповнюючи їх, незважаючи на свою відносну енергетичну слабкість, визначають для силових активностей характер їх актуалізації, причому таким чином, що в кінцевому рахунку виникає негентропійний ефект для всієї системи в цілому. З урахуванням специфіки виділених видів активності їх називають відповідно “*базовими*” і “*надбудовними*”. При цьому активність управління, безумовно, варто віднести до активності надбудовного типу, оскільки

“сутність управління на основі інформації полягає в тому, що рух і дія великих мас, і передача, і перетворення великих кількостей енергії скеровуються, контролюються за допомогою невеличких мас і кількостей енергії” [44, с.12]. При цьому вважається, що “керуючий вплив відіграє роль спускового гачка, що управляє наступним звільненням заряду” [45, с.201].

Важливим для розуміння достойності подвійної організації активності самокеруючих систем, що обговорюються, вважається той факт, що активність надбудовного типу, як правило, володіє більш високим у порівнянні з базовою активністю динамізмом, і при всій суттєвій залежності від останньої (як від свого “носія”) усе ж має помітну автономію. У цьому і полягає *одне з важливих джерел* незвичайності *дії інформаційних процесів*, оскільки “відділення сигналу від його джерела і перенесення повідомлень носіями великої швидкості і проникаючої спроможності дозволяє організовуватися складним системам із численних, часто віддалених один від одного, компонентів шляхом їх взаємодії без прямого зіткнення” [46, с.8].

Відзначається і *друге* важливе *джерело* своєрідності інформаційних процесів, яке полягає в тому, що завдяки особливому впорядкуванню самокерованих систем надбудовна активність робить “модуючий” ефект на прояви базової активності, тобто змушує помітно змінюватися потужним енергетичним процесам у повній відповідності зі структурою малопотужних сигнальних впливів [34].

Підсумовуючи результати обговорення питання про зміст поняття управління в категоріальному, тобто прийнятому в кібернетиці, значенні, ще раз підкреслимо, що категорія, яка аналізується, ще не одержала достатньої визначеності. Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні під *управлінням*, насамперед, розуміється цілеспрямований інформаційний вплив керуючої підсистеми на керовану підсистему, що здійснюється за схемою

зворотнього зв'язку. При цьому мається на увазі, що **управління** — це надбудовна активність, яка визначає на основі відображення станів системи і середовища необхідність прогресивного розвитку всієї системи за допомогою “впливу” на умови актуалізації її базової активності.

Немає підстав вважати наведений опис природи управління точним визначенням відповідного поняття. Скоріше його варто розглядати лише як вихідну ідею або первинну модель управління.

Подальше осмислення природи управління пов'язано з необхідністю вирішення і ще одного серйозного *питання*. Йдеться про необхідність аналізу *співвідношення загальнокібернетичних уявлень* щодо змісту *процесів управління та уявлень* про *управління*, що формуються і розробляються під час вирішення завдання пошуку або використання закономірностей управління в *об'єктах конкретної природи*. Хоча в сучасній науковій літературі, скажімо з проблем соціального управління, стало цілком природним використання кібернетичних понять і принципів, ні в кого не виникає сумнівів, що знання тільки кібернетичних закономірностей управління зовсім не звільняє нас від необхідності вивчення тих суттєвих особливостей, якими відрізняються саме конкретні процеси управління. Зауважимо, що без знання останніх будь-які спроби практично значимого вирішення виникаючих у житті суспільства завдань управління залишаються безперспективними.

Таким чином, порушене питання не зводиться до постановки дилеми: або кібернетичне, або спеціально-наукове знання про управління. Це питання стосується того, наскільки істотно знання кібернетичних закономірностей для вирішення конкретних управлінських завдань і яку роль в теоретичній і практичній діяльності воно вже відіграє, а також взагалі здатне грати. Треба сказати, що це питання сьогодні залишається відкритим, хоча

фактично воно вже було достатньо точно сформульовано під час обговорення проблеми можливості побудови “соціальної кібернетики” [47, с.12-15;48, с.42-45; 49, с.10,11,43,44;50, с.13-26;51, с.70,97,98].

Необхідно згодом довести і показати на прикладі конкретної соціальної системи – ОВС України — об'єктивну необхідність знання кібернетичних закономірностей процесів управління, виявити специфічні закономірності цих процесів у системі, що нас цікавить, спираючись на органічну єдність двох типів закономірностей і використовуючи при цьому інформаційний підхід до пізнання дійсності.

Ідея іманентного взаємозв'язку інформації та управління, яка стала з моменту опублікування класичної праці Н.Вінера фундаментальним принципом кібернетики, одержала свій подальший розвиток і поглиблення під час формування інформаційного підходу до пізнання дійсності як особливого наукового феномена. Цей процес є органічною складовою частиною кібернетизації сучасної науки, який був внутрішньо пов'язаний з якісною зміною пізнавальної ролі і наукового статусу поняття інформації, з його переростанням у загальнонаукову категорію (дослідження Ю.Ф.Абрамова, Б.В.Ахлібінського, Б.В.Бірюкова, П.І. Візера, І.І.Грішкіна, Д.А.Гущіна, Д.І.Дубровського, І.Б.Новіка, Л.А.Петрушенко, В.І.Сіфорова, В.С.Тюхтіна, А.Д.Урсула та ін.). З розвитком пізнання неухильно розширювалися обсяг поняття інформації і його застосування в науці, ставали усе більш очевидними закладені в ньому евристичні можливості, його наукові потенції, що не використовувалися раніше.

Кібернетика допомогла вперше достатньо чітко усвідомити, що “введення поняття інформації, єдиної міри кількості інформації дозволяє підійти з єдиної загальної точки зору до вивчення

різноманітних процесів взаємодії тіл у природі” [52, с.137].

Якщо додати, що йдеться не тільки про суто природні явища, але й суспільні і психічні, наведені слова саме і виражають центральну ідею інформаційного підходу до пізнання світу. Тобто **головний гносеологічний зміст нового підходу** полягає в вичленовуванні й аналізі саме інформаційного аспекту найрізноманітніших досліджуваних явищ. Він органічно доповнює собою речовинний і енергетичний аспекти, пізнання яких історично почалося значно раніше і тому нагромадило вже чималі традиції. Інформація поступово усвідомлюється як особливий, специфічний феномен, який аж ніяк не зводиться до свого матеріально-енергетичного субстрату, і водночас достатньо важливий, щоб служити “вершиною” кута зору, що об'єднує в певному плані вивчення об'єктів будь-якої сфери реальності і практично будь-якої природи.

Початковим імпульсом до зародження інформаційного підходу до пізнання послужило становлення **теорії інформації** — першої наукової дисципліни, що прямо і безпосередньо пов'язана з вивченням інформації. У повному ж обсязі роль бази розгортання інформаційного підходу об'єктивно могла виконати і дійсно виконала **кібернетика**, як набагато більш широкий за своїми завданнями напрямок наукових досліджень, що органічно об'єднав ряд дисциплін (у тому числі і теорію інформації) [53]. Саме кібернетика найсерйознішим чином привернула увагу вчених і фахівців самих різних профілів до змістовних аспектів інформації та її іманентного взаємозв'язку з управлінням.

Найважливішою особливістю кібернетики, як відомо, є те, що вона виявила принципову структурну спільність процесів зв'язку та управління в якісно різноманітних сферах реальності — у живій природі, суспільстві і людському пізнанні. Для розуміння **генезису інформаційного підходу** цей факт має першорядне значення. У

кібернетиці була наочно продемонстрована евристичність і наукова цінність найширших узагальнень на нетрадиційній, незвичній основі. Зауважимо, що аналогічну роль в науці другої половини ХХ ст. зіграв ще один значний і дуже впливовий напрямок досліджень синтетичного характеру — *загальна теорія систем*. Тим самим була продемонстрована і можливість, і наукова доцільність, і ефективність подібних узагальнень. Тим часом методологічно інформаційний підхід являє собою дещо інше, як одне з таких саме узагальнень множини розрізнених раніше наукових чинників, ідей, концепцій, навіть теорій на єдиній основі, що задається орієнтованістю на вивчення саме інформаційного аспекту дійсності.

Багатоаспектність людського пізнання в цілому і різнобокність конкретних пізнавальних зусиль вчених (концентрація їх щораз в одному визначеному напрямку) відомі давно. Одним із підходів за останні десятиріччя саме і став інформаційний підхід до пізнання світу. Якщо говорити про гносеологічну специфіку, то вона полягає зовсім не у виділенні однієї певної сторони множини різноманітних явищ — це характерно для всіх взагалі пізнавальних підходів. *Особливість* же даного, *інформаційного підходу*, полягає в дуже високому ступені його спільності, в тому, що він вказує нетрадиційний спосіб найбільш широкого узагальнення властивостей і відносин досліджуваних об'єктів, тобто є *теоретичним засобом загальнонаукового масштабу*.

Ця найважливіша риса інформаційного підходу до пізнання внутрішньо сполучена з методологічною природою кібернетики. Водночас необхідно підкреслити розбіжність, розходження інформаційного підходу (яким він уявляється сьогодні) і кібернетики, хоча вона і дала найбільш суттєвий поштовх до його конституювання в науці. Про це варто сказати особливо, оскільки нерідко ці поняття, по суті, ототожнюють. До певного часу інформаційний підхід, дійсно,

залишався тільки кібернетичним явищем, проте, незабаром рамки теорії інформації і навіть кібернетики виявилися для нього “тісними”. І зараз, аналізуючи становлення *інформаційного підходу* як загальнонаукового пізнавального засобу, точніше пов'язувати його не стільки з кібернетикою як такою (тобто науковим напрямком, що об'єднує ряд конкретних дисциплін у вивченні складних динамічних самокерованих систем), скільки з *процесом кібернетизації всіх галузей науки, наукового пізнання в цілому*. А цей процес, як правило, не тотожний розвитку самої по собі кібернетики, хоча, безумовно, внутрішньо пов'язаний з ним найтіснішим чином.

Інформаційний підхід у повному його обсязі та змісті не слід ототожнювати з кібернетичним вже хоча б тому, що поряд із кібернетизацією пізнання внутрішньонауковими чинниками його формування виступили й інші найважливіші процеси сучасного наукового розвитку — математизація наукового знання, його інтеграція (особливо становлення комплексних, міждисциплінарних проблем і напрямків роботи вчених), зміна стилю наукового мислення епохи, нарешті, прогрес філософсько-методологічних досліджень за останні десятиріччя [54;55]. Таким чином, відмічаючи особливу важливість внеску *теорії інформації і кібернетики* в цілому в оформлення *інформаційного підходу* як нетрадиційного теоретичного засобу, не можна ігнорувати роль і інших галузей науки, насамперед *математики, загальної теорії систем* і, звичайно, *філософії*, а також першорядне значення *тенденції до інтеграції наукового знання, яка посилюється з часом*.

Але справа не тільки в цьому. Поряд із внутрішньонауковими передумовами і чинниками становлення *інформаційного підходу* існували і позанаукові, що виходять за рамки сфери безпосередньо наукової діяльності (звісно, не позбавлені об'єктивної наукової основи), пов'язані із *соціальними процесами* самого широкого

масштабу. Це, насамперед, помітне зростання за останні десятиріччя загального обсягу інформації в суспільстві та її ролі в соціальному розвитку. В умовах науково-технічної революції повною мірою проявилась та обставина, що оптимальність управління складними соціальними процесами будь-якого характеру прямо залежить від ефективності інформаційного забезпечення управління. З іншого боку, все більш помітними ставали зростання динамізму в сфері соціальної інформації, інтенсифікація її потоків і диференціація її видів, яка поглиблюється [43;56]. Ці соціальні явища об'єктивно повинні були відбитися і на розвитку наукового пізнання, викликаючи посилення уваги вчених саме до *інформаційного аспекту дійсності*. Відбиття цього процесу в методологічному плані й означало формування особливого, нетрадиційного підходу до пізнання.

Сфера продуктивності використання інформаційного підходу в науці неухильно розширювалася, включаючи як найважливіші в ХХ ст. технічні дисципліни, так і дисципліни якісно іншого характеру — природньонаукові, гуманітарні і соціальні [57]. Інформаційний підхід дозволив дослідникам побачити щось нове й істотно важливе, навіть у давно відомих і, здавалося би, добре вивчених явищах природи, суспільства, людського пізнання. Власне кажучи, саме в цьому полягає евристична цінність, плідотворність інформаційного підходу. Якби цього не було, то не можна було б трактувати його як специфічний, невідомий раніше пізнавальний засіб.

Поступово інформаційний підхід почав усвідомлюватися як феномен дуже високого рівня спільності й вживання в науці. З використанням інформаційного підходу було отримано цікаві, нетривіальні результати в пізнанні живої природи (людини, її психіки і життєдіяльності), самих різноманітних сторін розвитку суспільства.

Важлива риса даного **підходу** полягає в тому, що він із самого початку розвивається не сам по собі, не ізольовано від інших пізнавальних інструментів науки, а як невід'ємна частина загальної системи сучасних теоретичних засобів. Це відбувалося, насамперед, в органічній єдності з іншими **загальнонауковими підходами, що формуються, — системним, структурним, функціональним, модельним, імовірнісним** тощо, із категоріями, що лежать у їх основі, із всіма іншими формами і засобами пізнання загальнонаукового рангу (проблемами, поняттями, методами дослідженнями, концепціями, теоріями, навіть особливими дисциплінами) [58]. Відзначається, що найхарактернішою рисою нових загальнонаукових конструктів є незвичайне сполучення в них окремих властивостей як конкретно-наукового, так і математичного та філософського знання. Завдяки цьому вони займають нібито проміжне положення між спеціальними науками всіх комплексів і філософією. При цьому тільки в органічному взаємозв'язку з усіма іншими загальнонауковими конструктами, тільки в іманентній єдності з ними інформаційний підхід може відігравати помітну роль і в розвитку уявлень про управління.

Дослідників у багатьох галузях науки хвилювало **питання розвитку понять інформації та управління**, поглиблення їх взаємозв'язку. Історичний і науковий досвід показав, що це все відбувалося саме під час формування **інформаційного підходу**.

Отже, під час становлення і поступового розгортання інформаційного підходу поняття інформації нерозривно розвивається, його зміст збагачується і поглиблюється, відбувається становлення загальнонаукового і категоріального статусу поняття інформації [59,60]. Логічним же наслідком внутрішнього розвитку категорії інформації неминуче стає й узагальнення її взаємозв'язку з іншими поняттями, у тому числі, із поняттям управління.

Дуже показово і те, що саме під час розвитку *інформаційного підходу* до пізнання почали вивчатися багато питань, що дозволяють глибше зрозуміти управління. Так, об'єктами особливого аналізу стають *розходження* і загальні *ознаки* головних *форм управління, диференціація* його безпосередніх опосередкованих *видів, принцип ієрархії в управлінні, поняття керованості, принцип фундаментального спрощення управлінських робіт, завдання спрощення інформаційних робіт* для реалізації цілей управління.

Важливим моментом збагачення поняття *управління й інформації* за останній час стало розкриття їх різнобічного зв'язку з такими властивостями реальних об'єктів, як *цілісність* (а також певний характер відносин із навколишнім середовищем), *системність і структурність* [61-63].

Помічено, що наукова продуктивність та евристичність використання *апарату системного і структурного аналізу* для дослідження *процесів управління та інформації* багато в чому визначена внутрішньою *методологічною спорідненістю* і тісною *взаємодією інформаційного підходу* з усіма загальнонауковими засобами пізнання. Це, насамперед, стосується головних підходів цього типу — *системного, структурного, функціонального, модельного, імовірнісного* тощо.

З поглибленням інформаційного підходу під час вивчення різноманітних об'єктів і явищ усе ширше застосовується поняття “*метаінформації*”, що виражає ідею різнопорядкованості, різнорівневості інформаційних феноменів, той факт, що всередині самої інформації варто бачити своєрідну ієрархію, “поверховість” у структурі, причому одночасно в ряді аспектів. Хоча трактування змісту метаінформації різними дослідниками поки що не однозначні, частіше всього вона розуміється як інформація про інформацію [64,

с.45], тобто інформація більш високих порядків, похідна від вихідної інформації, свого роду “надбудова” над нею. Ідея *метарівнів* є корисною й в осмисленні різноманітних сторін і компонентів *управління*. Тому є підстава вважати думати, що і саме поняття метауправління найближчим часом також займатиме належне місце в загальному арсеналі засобів теоретичного аналізу управління.

Таким чином, прогрес у різнобічному дослідженні інформації та управління стає останнім часом усе більше взаємозалежним із розвитком інформаційного підходу до пізнання дійсності.

Найбільш багатогранно і яскраво виявляється *інформаційний підхід у науках про людину, про її пізнавальну і практичну діяльність, про суспільство та його розвиток*. І глибоко закономірно, що саме тут, у сфері соціальних процесів, з особливою силою відчувається також органічна єдність інформації та управління. Як відомо, проблема наукового управління процесами суспільного розвитку займає значне місце в законодавчих і виконавчих актах останнього періоду. Одним із важливих *інструментів* дослідження і практичного вирішення проблеми *наукового управління суспільством* виступає поняття *соціальної інформації*, що об'єднує у собі всі різновиди інформації в суспільстві.

Оскільки базисом суспільного життя є матеріальне виробництво, а ширше — сфера економіки в цілому, домінантним видом *соціальної інформації* є саме *економічна інформація* (виробнича, банківська, торгово-економічна і т.ін.). Вивченню різних аспектів теорії економічної інформації і її значення для управління економікою присвячені роботи В.С.Немчинова, Н.П.Федоренко, В.М.Глушкова, С.Біра, Ю.І.Черняка, Є.З.Маймінаса, Я.Н.Ханеліса, А.Г.Маміконяка і ряду інших вчених. За останній час особливо швидко розвивається інформаційний підхід до виробництва,

планування, управління економікою. Широке використання для цього електронно-обчислювальної (тобто інформаційної по своїй суті) техніки, створення інформаційних систем економіки стимулювало дослідження з класифікації і кодування економічної інформації, з розробки спеціальних інформаційних мов. За аналогією з такою узвичаєною вже характеристикою, як енергоозброєність, в економіці виникло, одержало розвиток і стає все більш важливим поняття *інформозброєності праці та управління*.

Диференціація, що поглибилася, спеціалізація в науці і соціальній практиці обумовили вивчення проблем соціально-економічного значення, але не економічними науками безпосередньо, а *особливими науковими* дисциплінами і напрямками *на стиках економіки з технікою, природничими і суспільними науками*. Необхідно підкреслити, що в становленні всіх цих нових, нетрадиційних дисциплін і напрямків досліджень значну роль зіграв (і продовжує відігравати!) *інформаційний підхід*. Результати таких досліджень частіше усього мають самий безпосередній вихід у соціальну практику, вони прямо пов'язані з тією або іншою сферою процесів управління в суспільстві. Без них, безумовно, було б просто неможливим створення ряду комплексних систем управління якістю продукції (або якістю праці).

Ще одна молода і помітно прогресуюча галузь знання — *прогностика* — на *інформаційній основі* вирішує завдання, що виходять далеко за рамки економіки, що відносяться до самих різноманітних сторін життя суспільства (роботи Дж.Томсона, І.В. Бестужева-Лади, Б.Г.Кузнецова, В.А.Лісічкіна, Е.Янча та ін.). По суті прогнозування є визначальним випередженням дійсності людиною та суспільством. Цілком правомірне трактування цього процесу як специфічної форми моделювання — *інформаційного моделювання майбутнього* [59]. Водночас *прогнозування* в сфері соціальних явищ

безпосереднім змістом пов'язано з *управлінням*. Саме прогнози (довгострокові і короткострокові) є значною мірою базисом для прийняття управлінських рішень різних масштабів. Крім того, у багатьох випадках і самий прогноз робить прямий вплив на подальший хід подій, будучи джерелом імпульсів керуючого впливу, на розвиток феноменів, що прогнозуються.

Варто підкреслити, що розвиток демократичного, правового, соціального суспільства ще більшою мірою посилює необхідність вирішення завдання управління науково-технічним прогресом, що, у свою чергу, висувається саме на основі *інформаційної концепції*. Цілком закономірно і те, що значне місце в цьому процесі займає *інформатика*.

Термін “інформатика” з'явився порівняно нещодавно. На рубежі 80-х рр. було зроблено декілька спроб тлумачення цього терміну. Проте, дотепер інформатика як фундаментальний науковий напрямок і практична діяльність людини, що пов'язана із застосуванням обчислювальної техніки, ще знаходиться в стадії становлення, перетинаючись із математикою, економікою, медициною, управлінням та іншими галузями.

З розвитком інформатики інформація стала відігравати іншу роль у суспільстві. Якщо писемність і книгодрукарство дали можливість успадковувати інтелектуальні досягнення, то інформатика дозволяє, а в деяких країнах уже дозволила зробити інформаційний ресурс продуктом і товаром одночасно. Сьогодні термінологією інформатики користується широке коло фахівців. Розвиваючись, інформатика одночасно змінює і розширює свою термінологію. Наведемо одне з визначень цього поняття: “інформатика (informatics, computer science) — це науковий напрямок, що займається вивченням законів, методів і способів накопичення, обробки і передачі інформації за допомогою ЕОМ та

інших технічних засобів; група дисциплін, що займаються різноманітними аспектами застосування і розробки ЕОМ: прикладна математика, програмування, програмне забезпечення, штучний інтелект, архітектура ЕОМ, обчислювальні мережі” [65, с.544].

Історія інформатики в нашій країні насичена різкими змінами пріоритетів. Це відчувається навіть у термінології. Власне бачення місця інформатики в системі наук, у суспільстві було викладено в дослідженнях багатьох вчених — А.І.Берга, А.П.Єршова, А.А.Дородніцина, О.М.Белоцерковського, В.Є.Котова, В.А.Мельникова, Б.Н.Наумова, Г.С.Поспелова, Д.А.Поспелова, В.Г.Афанасьєва, В.М.Глушкова, В.С.Міхалевича, І.В.Сергієнка, А.Г.Івахненка, А.А.Стогнія, А.І.Михайлова, А.І.Черного, Р.С.Гіляревського, Е.С.Бернштейна, В.В.Косолапова, В.М.Чистякова та ін. Вважаємо доцільним надалі висвітлити методологічні аспекти інформатики, базуючись на аналізі наукових розробок і власному уявленні цих проблем.

В умовах науково-технічної революції особливий **напрямок наукового пошуку** закономірно складає дослідження інформаційних аспектів **взаємодії людини і техніки** в процесах виробництва та управління. Це визначено швидким прогресом їх технічної озброєності, зокрема **комп'ютеризацією**. Різноманітні сторони цієї проблеми обумовлюють розробку інформаційно-логічних і керуючих систем, а також мов для “спілкування” людини з машиною, налагодження відповідних програм, вибір оптимальних режимів роботи і т.ін. Все це пов'язано не тільки з **технічними науками, природознавством, логікою і математикою, але і з суспільними науками.**

Розгалужена **структура соціальної інформації** та її незамінна роль в процесах управління давно вже достойно оцінена **суспільними науками** (конкретною соціологією, демографією, соціальною

психологією, а також *правознавством*, військовою наукою і теорією розвідки). Проте й ці галузі знання вносять *нові моменти в розробку проблем інформації та управління*, що поступово знаходять безпосередній вихід у соціальну практику.

Єдність *інформації та управління* дуже наочно виявляється в процесах навчання і, відповідно, у *теорії навчання і виховання — педагогіці*. “Інформаційний вибух” останніх десятиріч призвів до чіткого усвідомлення істини: метою навчання повинно бути не тільки (і навіть не стільки!) засвоєння учнем якогось певного обсягу інформації, скільки вироблення у нього уміння засвоїти будь-яку інформацію в майбутньому.

Для повноти картини необхідно згадати і *джерела художньої, естетичної інформації — мистецтво і художню літературу* (дослідження А.Моля, М.С.Кагана, Б.Г.Кубланова, Л.Б.Переверзева, А.С.Мітрофанова, В.Г.Федотової і ін.).

Зрозуміло, що інформаційним уявленням належить всепоглинаюча роль у теоретичному аналізі функціонування засобів масової інформації і суспільного впливу, на основі чого складається *теорія масової комунікації*. Науково обґрунтоване управління процесами й інструментами формування громадської думки – це органічна складова частина роботи з найширшими масами людей.

Резюмуючи, можна сказати, що всі без винятку сторони життя людини як суспільної істоти так чи інакше відбивають у собі *органічну єдність інформації та управління*, і цей факт віддзеркалюється всім спектром наук про суспільство. Винятковій ролі інформації в життєдіяльності сучасної людини та у процесах суспільного розвитку спеціально присвячена вже значна кількість літератури [43;66-68]. Для більш повного розуміння цього питання відзначається лише, що *інформаційний підхід у науці про суспільство* має і свої *природні корені* — відповідний підхід до

генетики, фізіології і психології людини. Адже саме на життєдіяльності організму людини як природної істоти в остаточному підсумку базуються й усі її соціальні прояви. Тракткування фізіології і особливо психіки людини дозволяє глибше вивчити зміст ***інформаційних процесів у суспільстві***, специфіку сприйняття людиною різних видів інформації і вироблення управлінських рішень та керуючих впливів. Тому подальший розвиток досліджень, що розкривають органічну єдність інформації та управління в різноманітних сферах соціальної дійсності, тісно пов'язаний з виконанням кардинального завдання — ***підсилити взаємодію суспільних, природничих і технічних наук.***

1.3. Базовий інформаційний механізм управління в соціальних системах

Вище ми розглянули інформаційну “модель” індивіда, що вирішує соціально-економічне завдання. При цьому неодноразово підкреслювалося, що він є елементом складної суспільної системи, що сполучений різноманітними зв'язками з іншими її елементами і підсистемами.

Розглянемо механізми, що “переломлюють” сукупність суспільних відносин в інформаційні впливи на індивіда в процесі соціально-економічних рішень. Ці механізми інкорпоровані в систему регулювання та управління, і їх дія обумовлена особливостями даної суспільно-економічної формації. В свою чергу, в рамках системи регулювання та управління суспільством вони координуються ***базовим інформаційним механізмом***, що забезпечує відтворення структури, принципів функціонування, процесів навчання, відбирання і запам'ятовування позитивного досвіду в даній системі. Назвемо його умовно суспільним, або ***соціально-економічним генотипом***

(*СЕГ*). Це поняття було введено Є.З. Маймінасом у 1965 р. [26, с.171-185].

Аналогія цього генотипу з біологічним дуже відносна. Насамперед, носієм *СЕГ* є суспільство в цілому, і він проектується на окрему людину, що знаходиться в соціальному спілкуванні з іншими людьми, як представника певного суспільного класу. На відміну від біологічних систем соціальна спадщина не обмежена рамками популяції, хоча можливості сприйняття і використання еволютивної інформації іншими соціальними системами не безмежні, в суттєвому ступені об'єктивно обумовлені рівнем їх власного розвитку, що і відзначали В.Г. Афанасьєв і Г. Мюрдаль [43;69].

СЕГ фіксується в різноманітних **інформаційних формах**: положення і розпорядження про порядок планування, забезпечення ресурсами, оцінки і стимулювання виробничо-господарської, науково-дослідної, проектно-конструкторської та іншої діяльності; правові норми й адміністративні правила, в тому числі й ті, які визначають компетенцію і функції органів управління та керівників; посадові інструкції і правила, типові схеми структури і штатні розклади органів управління; програми навчання і навчальні посібники тощо. У сукупності вони утворюють ніби то **інформаційну матрицю**, за якою відтворюється **певна система** регулювання та управління з властивою їй структурою і принципами функціонування. Глибинною об'єктивною основою **соціально-економічного генотипу** є процес відтворення суспільних і, насамперед, виробничих відносин даної суспільно-економічної формації, що їм конкретизується.

Найважливішим аспектом дії **соціально-економічного генотипу** є формування і відтворення **стимулів до розвитку й удосконалювання системи**, що забезпечує розширення її “поля адаптації”, підвищує життєздатність і ефективність дії системи в цьому полі. Адаптація, як підтверджує У.Р.Ешбі, здійснюється

подвійним чином [70]. У першому випадку соціально-економічний генотип формує *механізм жорсткого регулювання*, тобто суворого припису реакції на зовнішній вплив. Частково ж адаптація відбувається в процесі *індивідуального навчання системи*, при якому соціально-економічний генотип закладає саму здібність і стимули до навчання.

Чим складніша система управління, тим відносно велику роль у ній відіграє механізм самонавчання. Проте, є необхідним і механізм жорсткого регулювання: він закладається в стереотип, забезпечує швидкість і автоматизм реагування на широкий клас стандартних ситуацій і, що ще важливіше, захищає систему від надмірно активних і тривалих пошукових експериментів. Центральною проблемою соціально-економічного генотипу є оптимальне співвідношення між механізмом жорсткого регулювання і самонавчання, визначення й узгодження форм і способів дії обох механізмів (наприклад, у співвідношенні централізованого планового керівництва і місцевої ініціативи функціонального об'єкта).

Розглянемо *комплекс інформаційних взаємодій у базовому інформаційному механізмі*. У зв'язку з цим слід зазначити, що *суспільство* — складний соціальний організм, система взаємодії людей, що пов'язані, насамперед, інтересами в сфері виробництва, обміну, споживання життєвих благ, що за допомогою соціальних норм (у тому числі й юридичних) встановлюють межі поведінки в загальних інтересах [71, с.344]. Внутрішня інформаційна структура базового інформаційного механізму, отже, формується на основі об'єктивних матеріальних процесів взаємодії суспільного виробництва і суспільних потреб у рамках певної системи виробничих відносин. *Система соціально-економічних інтересів* створює *центральну ланку інформаційної структури*, оскільки

“економічні відносини кожного даного суспільства виявляються насамперед як інтереси”[72, с.271].

Насамперед, первинні **функціональні потреби** людей під впливом виробництва перетворюються в “**реальні**” **потреби** в продуктах і послугах. Саме в процесі виробництва і наступного розподілу цих продуктів і послуг люди вступають у суспільно-економічні відносини, на основі яких розвивається складна система **соціальних інститутів** (економічних, політичних, соціальних у вузькому значенні слова, культурних). Слід зауважити, що **політичні інститути** — це держава і різноманітні державні інституції, політичні партії тощо[73, с.121-122]. Таким чином, складаються виробничі і невиробничі групові, інституціональні і власне суспільні потреби, що не зводяться до первинних потреб окремих індивідів. Весь комплекс потреб одержує соціально-економічний характер, що обумовлений типом виробничих відносин.

На стику взаємодії виробництва і споживання в рамках інформаційного базового механізму породжуються певні **соціально-економічні інтереси**. Інтерес при цьому звернений уже не на продукти і послуги як такі, а на їхні соціальні визначення — **цінності благ**. Цінність виявляє для людини (суспільства) позитивне або негативне значення тих або інших об'єктів навколишнього світу. Властивості цих об'єктів, що виконують певні життєзабезпечуючі функції людини, виступають як **блага**. При цьому соціально-економічні інтереси переломлюються крізь призму **політичних інститутів**.

Варто зауважити, що поки будь-яке благо безпосередньо й у достатку доступно людині, воно не викликає соціально-економічного інтересу. Але як тільки утвориться розрив між бажаним і реальним рівнями задоволення різноманітних потреб, так поряд із “прямим” інтересом до цих благ виникає і соціально-економічний інтерес. При

цьому перебороти даний розрив можна або за допомогою суспільного виробництва благ, або іншим їх розподілом, або іншими соціальними діями.

У кінцевому рахунку системи інтересів і цінностей, що обумовлені типом, соціальною структурою суспільства і позицією, яку займає в ньому індивід, породжують відповідну концепцію й настанови управління, впливають на блоки визначення його норм і цілей.

Поряд із нормативно-регуляційними механізмами СЕГ відтворює певний комплекс уявлень про функціонування даної соціально-економічної системи — *концепцію управління*. Якщо норми управління впливають на конкретний керуючий блок як би ззовні, то концепція управління звичайно засвоюється цим блоком і подається у вигляді внутрішнього мотиваційного механізму. У дійсності ж усі вони мають загальну об'єктивну основу. На кожному історичному етапі концепція управління — від прометеївських наказів і їм подібних настанов культурного героя в міфах древніх до розгорнутих економічних, соціальних, правових теорій і програм — виражала особливості даної суспільно-економічної формації. Вона закріплювала в теоретичних положеннях і “технологічних” правила економічної політики і виробничого розпорядку, у правових, і навіть повсякденних уявленнях форми господарювання даного суспільства.

Так чи інакше *концепція управління* пов'язана з вирішенням *двох сполучених завдань* соціально-економічного розвитку: забезпеченням його стабільності і підвищенням його ефективності на базі різноманітних нововведень. Співвідношення значимості цих завдань змінюються на різноманітних етапах розвитку, залежать від конкретно-історичних умов тієї або іншої країни.

Комплекс уявлень про функціонування соціально-економічної системи, про її завдання і механізми як би фокусується у певних

настановах управління. Управлінська настанова є надзвичайно важливою соціально-психологічною характеристикою, що виражає переважну орієнтацію системи і суб'єктів управління під час вибору альтернатив дії. Складаючись в умовах певної суспільної формації, вона водночас несе на собі відбиток того або іншого типу культури.

Визначеним нами раніше двом класам програм (традиційних і раціоналістичних) відповідають *два класи настанов управління: традиційні і раціоналістичні.* Настанови на додержання традиції жорстко приписують у кожній ситуації однозначну програму поведінки. На відміну від неї раціоналістичні настанови і програми поведінки дозволяють вибрати спосіб дії з множини можливих у конкретній ситуації, що характерно для сучасних систем управління, незважаючи на зберігання деяких елементів традиційних програм. Розрізняють *три типи раціоналістичних настанов:* раціональність, ефективність і удосконалювання.

Раціональність припускає задоволення деяких обмежень, граничних або якісних вимог, що дозволяють відрізнити “нераціональне” від “раціонального”. У самому загальному значенні це вимога виживання системи і, отже, найбільш універсальна, слабка форма управлінської орієнтації. Для суспільних систем із складною структурою “виживання”, у першу чергу, означає зберігання даного якісного структурного типу, що може бути реалізовано дуже широким спектром конкретних припустимих структур. Але кожна з них повинна забезпечити певну стабільність системи, збалансованість її елементів і підструктур, незважаючи на зовнішні впливи.

Ефективність, як правило, пов'язана з пошуком і вибором у множині припустимих структур “найкращої” згідно з заданими критеріями, структурою і забезпеченням її функціонування. У рамках настанови ефективності під час зміни цілей і умов використовується

метод безупинного планування, що передбачає коригування показників і “зсув” тимчасового об'єкту на кожному наступному етапі.

Адекватною зміні цілей і умов функціонування системи є **настанова удосконалювання**. Воно зосереджує увагу на створенні такого механізму управління, що забезпечив би розвиток і удосконалювання керованого об'єкта, зміну його структури відповідно до динаміки умов функціонування. Більш досконалою є та система, що успішно (скоріше, з меншими витратами і т.ін.) адаптується до більш широкого діапазону умов. При цьому в управлінні повинно бути передбачено найкраще співвідношення між жорстким регулюванням і самонавчанням.

При цьому вимоги раціональності й ефективності не втрачають свого значення. Навпаки, вони залишаються вихідними і синтезуються настановою удосконалювання, що узгодить стабільність і добір найкращих нововведень у соціально-економічному розвитку. Саме такий синтез породжує поняття “гнучкості”, пристосовуваності системи. Але ця настанова, на відміну від настанов раціональності й ефективності, безпосередньо орієнтована на діяльність системи управління, а не об'єкта управління. Тим самим вперше за основу береться **метауправління**, тобто створення й удосконалювання ефективного керуючого механізму, який спроможний забезпечити успішне функціонування соціально-економічної системи в широкому й апріорно не заданому діапазоні умов.

Зміна системи цінностей, концепцій і настанов управління відбувається відносно повільно, захоплюючи майже історичні епохи. Як правило, вона пришвидшується і виступає в найбільш явному вигляді в періоди революційних перетворень соціально-економічного устрою. Але цей же процес, нехай не повною мірою, ініціюється й настановою удосконалювання.

Інформаційний каркас впливів соціально-економічної системи на конкретний керуючий блок утворюється **контурами управління**, що спільно обумовлюють поведінку даного блоку. Ці контури (їх часто називають “**механізмами управління**”) відтворюють і деталізують соціально-економічний генотип за допомогою тих або інших приписів — норм, що різняться за способом, ступенем вибірності, застосовності і гнучкості впливу на об'єкт.

За **ступенем вибірності** умовно можна виділити норми **універсального, групового й індивідуалізованого впливу**. Об'єктами останніх можуть бути як фізичні, так і юридичні особи. Важливо, що приписи або інструкції тут носять “адресний” характер. На відміну від цього впливу, групові спрямовані на певну групу об'єктів (наприклад, на всі підприємства, що підвідомчі даному міністерству). З погляду **придатності** різняться **норми багатократної і разової дії**. Багато спеціалістів виключають разові приписи (команди) із поняття норм.

За **гнучкістю** виділимо **норми імперативні**, що приписують цілком певні дії, і **диспозитивні**, що визначають рамки вільної поведінки, яка вибирається. Імперативні норми працюють за принципом “дозволено тільки те, що прямо приписано”, а диспозитивні — “дозволено усе, що прямо не заборонено”. Отже, перші задають ті або інші лінії поведінки, забороняючи всі інші, а другі — правила поведінки, що передбачають вільний вибір із певної множини припустимих ліній поведінки. Цілком очевидний їх безпосередній зв'язок відповідно до програм жорсткого регулювання, що забезпечують насамперед стабільність об'єкта, і програмами адаптації об'єкта до умов, що змінюються.

Спосіб впливу визначає **чотири типи механізмів управління** (контури): правового регулювання, адміністративно-організаційний,

морально-виховного впливу та економічний. У зв'язку з цим слід зробити такі зауваження. Норми адміністративного права відносяться до правового механізму, а в адміністративно-організаційній включені засновані на них акти органів адміністративного управління, функціональних ланок і т.ін. Вони обов'язкові до виконання для підпорядкованих осіб, установ і організацій, але не носять характеру правових норм. Іноді до морального контуру відноситься також норма традицій і звичаїв. “Економічний” механізм управління тут характеризується способом, а не сферою дії, тому що економічні процеси регулюються також іншими механізмами. Тому деякі автори виступають проти застосування цього терміну у розглянутому нами значенні, але ми з приведеною вище обмовкою будемо ним користуватися.

Контур правового регулювання і діючий на його основі адміністративно-організаційний механізм управління спираються на примусову силу влади, що забезпечує обов'язковість виконання приписів і санкцій за їх порушення. У єдиній загальнодержавній системі управління соціально-економічною системою обидва механізми управління різняться скоріше масштабом і силою впливу, формами контролю і санкцій, наявністю в другому механізмі управління індивідуалізованих і разових приписів. Адміністративно-організаційні норми можуть бути і груповими інструкціями, наприклад, типовими схемами організаційних структур, положеннями про права та обов'язки підрозділів і працівників тощо.

Морально-виховний механізм управління діє на основі переконання. Моральні норми, що породжуються певними соціально-економічними умовами, фіксуються у свідомості людей в процесі соціалізації особистості. Вони реалізуються під впливом громадської, групової й індивідуальної думки, виховання й оцінки. Механізм морально-виховного впливу має більш широку сферу охоплення

соціальних явищ, ніж правовий і адміністративно-організаційний. Крім загальних норм, у рамках окремих соціальних колективів і малих груп формуються і свої групові моральні норми (наприклад, фахової етики). У випадках девіантної поведінки вони вступають у протиріччя із загальними нормами.

Економічний механізм управління безпосередньо виходить із матеріальних інтересів людей, соціальних груп і суспільства з відповідним способом впливу на ці інтереси — головним чином, шляхом економічного регулювання ступеня задоволення матеріальних потреб через ціни, прибутки, економічні нормативи.

Всі норми, відокремлюючи дозволене від недозволеного, етичне від неетичного, вигідне від не вигідного на базі системи соціально-економічних цінностей, служать тим самим і для суспільної оцінки, а також для стимулювання позитивно оцінюваних дій. Проте, їхні оціночно-стимулюючі можливості неоднакові. Правові й організаційні норми в цьому відношенні забезпечують переважно граничну оцінку діяльності керуючого блоку. У залежності від ступеня їх порушення в забороненій зоні санкції можуть бути диференційовані. Однак в припустимій зоні або у разі дотримання установленої лінії поведінки норми правові і, як правило, організаційні, не передбачають спеціальних позитивних стимулів, крім можливості продовжувати діяльність, що відповідає нормам. Вибір зони або лінії поведінки нижчого блоку тут у явному виді закріплений за вищою ланкою управління, що визначає норму, і за допомогою самої норми передається вниз по вертикалі підпорядкування.

Економічний контур формується як у вертикальних, так і в горизонтальних зв'язках управління, і його норми сприймаються та засвоюються кожним керуючим блоком. Вони дають можливість зіставити і порівняти оцінки альтернатив дій у незабороненій зоні.

Економічні норми забезпечують стимули і, отже, нібито спрямовують вибір самим керуючим блоком конкретної, найкращої альтернативи, стимулюють у ряді випадків дотримання імперативно приписаної іншими механізмами управління лінії поведінки. У певному значенні аналогічний характер має і контур морально-виховний з його моральними стимулами щодо моральних цінностей і дотримання моральних норм. Проте, в ньому значно велику роль відіграють суб'єктивні чинники, що погано піддаються узагальненню. Тому, за винятком екстремальних ситуацій, морально-виховні норми спроможні виділити “пучок” переважних альтернатив, а не єдину альтернативу.

Науково-технічний прогрес, динамізм і ускладнення соціальних процесів збільшують число можливих альтернатив поведінки керуючих блоків. У цих умовах особливого значення набуває правильне співвідношення імперативних і диспозитивних норм у контурах управління, а також оціночно-направляюча дія економічного контуру для вибору ефективних ліній поведінки. Тому актуалізується розробка більш диференційованих способів моральної оцінки і морального стимулювання.

Узгодження настанов і норм управління є центральною проблемою дії соціально-економічного генотипу. Правильне їх узгодження покликано сполучити вищі суспільні ідеали й економічну ефективність у рамках єдиної настанови соціального прогресу. Очевидно, що конкретні значення і співвідношення норм істотно залежать від прийнятих управлінських настанов. Ними ж буде визначатися й зміст правових норм у межах правової регламентації виробничої діяльності або іншої (наприклад, правоохоронної), рамки і форми адміністративного керівництва щодо вертикалі управління.

У широкому значенні узгодження механізмів управління за всіма його рівнями — це сполучення централізованого планового

керівництва з ініціативою функціональних ланок. Воно повинно забезпечити оцінку й стимулювання діяльності будь-якої функціональної ланки і робітника за кінцевими, соціально-економічними результатами, за їх відповідність суспільним потребам та інтересам. При цьому разом із можливостями такого маневру визначається і реальна міра відповідальності відповідних ланок.

Проаналізуємо *загальні проблеми взаємодії соціально-економічної інформації*. Вище ми розглянули переважно “внутрішню” інформацію (базову, поточну), що накопичує індивід, потім — комплекс звернених до нього зовнішніх інформаційних впливів. Однак, навіть при такому відносно відособленому розгляді відповідних аспектів в окремих випадках відзначалися їх взаємозв'язки: неповнота і помилки в інформації, що надходить до індивіда, значення процесу його соціалізації, інтеріоризація концепції й настанов управління індивідом. Природно, тепер необхідно більш повно уявити собі суміщення обох аспектів у процесі вирішення соціально-економічних завдань.

У цих завданнях індивід оперує, щонайменше, трьома головними видами інформації: функціональною, організаційною і соціальною. Кожний із них виявляє відповідну структуру об'єкта — суспільства або його підсистеми [74].

Внутрішня взаємодія всіх цих структур здійснюється в *кожному елементі і ланці* суспільної системи. Проте, її не можна виявити на *рівні аналізу* вихідного об'єкта — функціонування соціально-економічної системи. На цьому рівні здійснюється саме виділення окремої структури — функціональної, організаційної, соціально-економічної — за її специфічними змістовними характеристиками.

Таким є *рівень управління процесами функціонування цієї системи*. Управління вже є однорідним за своїм субстратом —

інформацією. Але тут інформація виступає як пряме відображення різноманітних за природою процесів, що протікають в об'єкті управління. Тому даному рівню відповідає лише зовнішнє сполучення відповідних інформаційних потоків.

Нарешті, можна виділити *третій рівень* — *метауправління*, тобто управління системою управління. Метаінформація, що циркулює на цьому рівні, відображає вже інформацію управління соціально-економічними процесами, а не безпосередньо самі ці процеси. Саме її аналіз дозволяє зрозуміти механізми внутрішньої взаємодії інформаційних структур системи управління, що у свою чергу пов'язані із вихідними структурами соціально-економічної системи. Останні відтворюються в *метаінформації*, але опосередковано, в суттєво перетвореному виді.

Вище були розглянуті найважливіші характеристики цієї метаінформації, що формується в соціально-економічному генотипі. *Наше завдання* — розібратися (сконцентрувати свою увагу) *на другому рівні управління*, щоб показати роль метаінформації в процесі управління процесом функціонування системи (надалі це завдання буде розглядатися для конкретної системи — органів внутрішніх справ України). Зауважимо, що метауправлінська інформація впливає на весь процес соціально-економічного планування. До вузлових пунктів такого впливу правомірно віднести перехід від функціональних потреб і інтересів, що визначені в полі соціально-економічних цінностей, до цілей плану, що задані на множині альтернатив. Таким вузловим пунктом впливу метауправлінської інформації є відображення функціональних і соціальних структур в організаційну структуру соціально-економічної системи. Третій вузловий пункт метауправлінського впливу на систему планування та управління в цілому — узгодження

комплексу норм і стимулів розвитку функціональної системи з встановленим порядком планування та організаційної структури.

Таким чином, можна прийти до такого **висновку**: існує об'єктивний зв'язок між настановами управління і рівнями управління – настанова раціональності реалізується на першому і другому рівнях управління, настанова ефективності – в основному, на другому рівні управління, настанова удосконалювання управління здійснюється переважно на рівні метауправління. Слід зазначити, що для реалізації кожної з настанов управління необхідно ідентифікувати складові “успіху”. В поточний момент в поле наших інтересів об'єктивно потрапляє настанова ефективності управління.

1.4. Ефективність соціального управління

Останнім часом фахівці обговорюють питання про розробку загальної теорії ефективності управління, його інтенсифікації з метою максимального використання можливостей і переваг демократичного, соціального, правового суспільства. Така теорія робить лише свої перші кроки, і тому питання методології побудови мають важливе значення.

Для багатьох дослідників [43;55;75] очевидно, що така теорія не може бути створена на базі кібернетичних підходів до вирішення проблеми управління. І це незважаючи на те, що кібернетика “прагне” виділити найбільш загальні риси і закономірності будь-яких процесів управління та у тому або іншому плані пов'язує їх із кібернетичним розумінням ефективності. Саме надмірна спільність, абстрактність кібернетичного підходу змушує дослідників відмовитися від нього як загального методологічного фундаменту, що, проте, не виключає певного використання кібернетичних засобів для розуміння механізму ефективності управління в суспільстві. Було запропоновано системно-діяльнісний підхід як найбільш загальний і

водночас “уловлюючий” специфіку управлінських процесів у соціальній формі руху матерії, як адекватна методологічна база. Зупинимось на аналізі цього підходу з урахуванням подальшого вирішення конкретного завдання.

Управління являє собою внутрішньо притаманну властивість суспільства на будь-якому ступені його розвитку, воно взагалі впливає із системної природи суспільства, колективного характеру праці людей, необхідності їхнього спілкування, обміну результатами своєї матеріальної і духовної діяльності. Якщо поява життя пов'язана взагалі з виникненням управління (а точніше самоуправління), то генезис соціальної форми руху є невід'ємним від формування особливого, вищого виду управління, що одержав назву соціального.

Соціальне управління неможливо було б без виникнення свідомості, і саме соціальне управління — це, насамперед, свідома діяльність людини, що переслідує свої цілі. Але це не просто свідома діяльність, а той особливий її різновид, що пов'язаний з виробленням рішень, організацією, що спрямована на перетворення рішень у життя, із регулюванням системи відповідно до заданої мети, підведенням результатів діяльності, систематичним одержанням, переробкою і використанням різноманітних видів соціальної інформації. Отже, під *соціальним управлінням* будемо розуміти вплив на суспільство в цілому або на його окремі ланки (виробництво, соціально-політичне і духовне життя, галузі економіки і т.ін.) із тим, щоб забезпечити зберігання їх якісної специфіки, їх нормальне функціонування, вдосконалення і розвиток, ефективну реалізацію цілі, що була поставлена на початку управлінського циклу. Будь-який вид соціального управління тим і відрізняється від управління в технічних і біологічних системах, що вплив суб'єкта управління на об'єкт управління відбувається шляхом визначення цілі діяльності. Формування цілей і завдань соціального управління

виходить із глибокого і всебічного аналізу розвитку суспільства, тобто аналізу різноманітної інформації. Соціальне управління втілюється в систему цілей: перспективних і поточних; організаційно-технічних і соціально-економічних; загальносистемних, галузевих, регіональних тощо. При цьому воно покликано планувати, організовувати, координувати, стимулювати, контролювати потоки інформації, діяльність колективів і окремих людей, яка спрямована на досягнення поставлених цілей.

Будь-яка *управлінська діяльність* у суспільстві, як і діяльність взагалі, мають свої *компоненти*, що утворюють цілісну систему. Як головні варто розглянути *об'єкт, суб'єкт, засоби, операції, цілі, результати, потреби й умови*. Для глибокого аналізу цих компонентів необхідно мати у своєму розпорядженні вичерпну, достовірну інформацію.

Об'єктом управління є не будь-який існуючий об'єкт, а лише той, який включено в управлінську діяльність і піддається відповідним впливам, тобто одержує певну інформацію. Подібно тому, як не всякий об'єкт у суспільстві — об'єкт управління, так і не всякий суб'єкт (людина, організація, колектив) — суб'єкт управління. Останнім виступає специфічний *суб'єкт*, що виконує відповідні управлінські функції, той, хто приймає рішення на підставі наданої інформації, організує їхню реалізацію, здійснює контроль за їх виконанням, тобто контролює якість і своєчасність отриманої інформації. Все суспільство, як відомо, розподіляється на суб'єкти і об'єкти управління, причому частина індивідів може в одному відношенні бути суб'єктом управління, а в іншому — його об'єктом. В цьому і полягає одна з особливостей діалектики реально існуючих управлінських відносин між людьми.

Кожному об'єкту управління відповідає і суб'єкт, а між ними встановлюється розгалужена мережа прямих і зворотних зв'язків,

формується прямий та зворотний інформаційні потоки. Вже в самому цьому зв'язку, тобто в *інформаційному обміні*, закладене *відношення ефективності* — всі параметри суб'єкта управління (інформація про нього) формуються таким чином, щоб забезпечити ефективний вплив на об'єкт, задоволення певної соціальної потреби та ідеальної цілі, що її відображає. Для соціальних систем управління на відміну від технічних, де має місце чітке розмежування керуючих і керованих підсистем, характерна органічна єдність суб'єктів і об'єктів управління, їхнє переплетення, відносність, обмін ролями, інтенсивні інформаційні процеси.

Слід мати на увазі, що хоча суб'єкт і об'єкт управління виступають як би елементарними клітинами будь-якого процесу управління, у тому числі й у суспільстві, проте, вихідним пунктом будь-якого виду діяльності служить *потреба*, що є нібито пусковим механізмом будь-якої людської активності. При цьому потреби людей в тих або інших, у тому числі і специфічно управлінських діях, як і взагалі управлінські відносини в суспільстві (тобто взагалі процеси управління), породжені тими потребами, що характерні у відношенні суспільства в цілому.

Управління може виявитися *ефективним* у тому випадку, якщо потреба не просто відчувається і так чи інакше задовольняється, а усвідомлюється адекватно в соціальних цілях, що є, з одного боку, відбитком потреб, а з іншого — передбаченням в ідеальній формі майбутніх результатів управлінської діяльності.

Наявність інформації про *ціль, цілеспрямовання інформації* — найважливіша характерна риса управління, без якої воно в принципі неможливо. Проте, інформація про ціль грає важливу роль своєрідної діалектичної ланки, що інтегрує в єдине системне ціле багато компонентів, якщо не всі, соціально-управлінської діяльності. Вона зв'язує не тільки інформацію про потреби та інформацію про

результат, але й інформацію про засоби, тому що останні повинні відповідати певним цілям.

Так, Ю.О. Тихомиров справедливо відзначає, що визначення цілей управління – це складний інформаційний процес, який потребує не тільки адекватного інформаційного відображення об'єктивної дійсності, але й урахування інформації про *потреби* і пріоритети цілей [76, с.33]. Виявлення і визначення інформації про головні цілі тим більш важке, що в сучасних умовах змінюється і сам характер управлінських цілей: великі, генеральні цілі стають комплексними, багатоцільовими. Кожна така ціль, скажімо, інтенсифікація, розділяється за глибиною інформації, і в результаті формуються ієрархічні інформаційні сходи цілей.

Організаційною формою, що дозволяє орієнтувати систему на головну ціль, є комплексні цільові програми, програмно-цільове управління і планування [77].

Сучасні управлінські інформаційні процеси в суспільстві характеризуються тим, що вони використовують створені під час науково-технічної революції новітні *засоби* і *методи*: системний підхід і аналіз, математичні методи, моделювання, прогнозування, новітні інформаційні технології, комп'ютерну і оргтехніку. За допомогою останніх відбувається процес автоматизації управлінських процесів. Незважаючи на існуючі труднощі, що сполучені з розробкою і впровадженням нових інформаційних технологій у процеси соціального управління, припадає визнати, що один з *напрямків підвищення ефективності соціального управління* пов'язаний з *комп'ютеризацією управлінської праці*, із широким впровадженням автоматизованих робочих місць, інформаційних мереж. Поряд з впровадженням засобів автоматизації необхідно: мати засоби, що відображають змістовну сторону інформаційних процесів, які протікають при управлінні, і насамперед *соціальні засоби* й

організаційні форми управління; використання адекватного набору *операцій* інформаційно-управлінської праці, зокрема алгоритмів, евристичних моделей, досконалих засобів і операцій кодування і декодування інформації, її ефективного перетворення й обробки.

Результат управлінської діяльності повинен реалізовувати поставлену ціль і, якщо остання адекватно відображає потребу, задовольняти її. Ступінь реалізації цілі і задоволення потреби знаходить вираження в понятті *кінцевого результату*, що складається з інформації про ряд проміжних результатів, і в підсумку повинен реалізувати поставлену на початку управлінського циклу ціль. Інформаційна спрямованість на кінцеві результати є характерною рисою наукового управління суспільством, тому що тільки задоволення насущних соціальних потреб робить ефективною будь-яку управлінську діяльність. Вважаємо, що інформацією про кінцевий результат варто розглядати не тільки інформацію про реалізацію поставленої управлінської цілі, але, головне, інформацію про задоволення соціальної потреби, що викликала постановку даної цілі.

І, нарешті, управління здійснюється в певних *соціальних умовах*. Так, в умовах демократичного, правового, соціального суспільства особливе місце належить оптимальній взаємодії різних типів соціальних механізмів, застосуванню демократичних соціальних технологій (вибори, переговори, референдуми, вивчення громадської думки), реалізації принципів соціального партнерства і солідарної відповідальності. Це створює нові можливості для з'єднання інформації про досягнення наукового управління суспільством із перевагами демократичної, соціальної, правової держави. Система управління таким суспільством безупинно удосконалюється, і головні напрямки її розвитку — подальше

розгортання демократії, зміцнення правової основи державного і громадського життя. При цьому головною вимогою є те, що соціальне управління повинно бути орієнтовано на людину, на всебічний розвиток її здібностей.

Розглянуті вище компоненти управлінської діяльності утворюють певну систему, яка у разі правильної організації та інформаційного обміну повинна зробити певний *соціальний ефект*, задовольняти ті потреби, інформація про які викликала появу і розвиток тих або інших інформаційних процесів управління. Віддача управлінської діяльності, її інформаційна “відповідь” на інформаційні запити, що викликаються соціальною практикою, визначає активність, ефективність соціального управління.

Особливого значення набувають проблеми ефективності та її підвищення для вдосконалювання управління соціальними процесами, максимального використання досягнень науково-технічної революції і можливостей правового, демократичного суспільства. *Проблема ефективності* перетворюється в *комплексну*, фундаментальну галузь соціального знання, що потребує інтеграції і концентрації зусиль філософської науки, галузей соціального знання, інших наук.

Необхідно, на нашу думку, визначити поняття ефективності й проаналізувати шляхи його розвитку. До того, як це поняття стало науковим, воно, як і багато інших, було повсякденним, позанауковим, що позначало таку характеристику діяльності людей, котра веде до певних результатів. *Ефективне*, як відомо, означає діюче, результативне, продуктивне. Тому ефективність на повсякденно-інтуїтивному рівні означала певну характеристику діяльності людей і мала спочатку діяльнісну природу. Очевидно, що позанаукове *поняття ефективності*, незважаючи на бідність, нерозвиненість свого значення, проте, виражало певну *системну характеристику*

людської діяльності, причому будь-якої діяльності, що призводить до результатів. Термін “ефективність” пізніше став пов'язуватися з результативністю, а результативність діяльності полягає в тому, що вона досягає поставленої цілі [78, с.749].

Найбільш важливе значення розглянуте поняття одержує в економіці, і саме його варто вважати головним приватно-науковим поняттям ефективності в сучасній науці. Відповідно до *економічного трактування* цього поняття під *ефективністю* розуміється не просто результативність, а відношення ефекту (результату) діяльності до необхідних для його досягнення витрат. Відповідно до цього визначення найбільш ефективною є діяльність, у якій здійснюється принцип — досягнення в інтересах суспільства найбільших результатів при найменших витратах. Таке поняття ефективності показує, за рахунок чого досягаються ці результати, допомагає виявити, як можна поліпшити використання ресурсів, що маютьсЯ.

Не будемо вдаватися в подробиці розвитку поняття економічної ефективності в самій економічній науці, оскільки нас цікавить загальнометодологічний аспект розвитку цього поняття. Таким чином, економічне поняття ефективності, будучи одним із приватно-наукових, є менш широким, ніж початкове, повсякденне, характеризуючи лише таку діяльність, що супроводжується економічними відносинами виробництва, розподілу, обміну і споживання. Інші ж “діяльнісні” відносини і сфери діяльності знаходяться за межами економічної ефективності.

Таким чином, необхідно подальше розширення сфери “дії” поняття, збагачення його змісту. Проте, такий розвиток відбувається лише в тому випадку, якщо для цього існують не тільки логічні підстави, а, насамперед об'єктивні причини, в даному випадку соціально-економічної природи.

В сучасній науці існують і інші поняття ефективності, причому навіть в економіці нині чітко простежується тенденція “*соціалізації*” даного поняття, зокрема розширення його до поняття соціально-економічної ефективності, тобто воно пов'язується не тільки з розвитком виробництва, але і всебічним розвитком усіх членів суспільства.

Розвиток поняття ефективності нині йде шляхом його зв'язку з іншими компонентами і характеристиками соціальної діяльності, наприклад з її цілями. Такий підхід логічно виправданий із “діяльнісної” точки зору на ефективність. У багатьох сферах діяльності визначальним є зіставлення результатів не з витратами, а з іншими характеристиками (компонентами) діяльності, і насамперед із цілями (це особливо важливо для соціального управління).

В економічній теорії ефективності в значній мірі відволікаються від того, що результат є здійсненням соціальних цілей і попередньо припускає цілеспрямування. Проте, в дійсності таке допущення в більшості випадків не “працює”, тому що цілі або не реалізуються (якщо вони уявні), або реалізуються лише частково в тій або іншій мірі.

Введення поняття цілі розширює поняття ефективності, надає йому інше значення, дозволяє ввести в нього соціальні чинники, що розкривають соціальну природу цілеспрямування і цілевиконання. Таке “*цільове*” *розуміння ефективності* виступає вже як відношення цілі і результату. Найбільш ефективною буде не просто діяльність, що дає максимальний результат при мінімальних витратах, а діяльність, яка в максимальній мірі реалізує ціль в результаті (це свого роду “адекватність” результату цілі), що отримується.

Під час цілевиконання результати (ефекти) утворюються позитивні і негативні, причому часто вони взаємозалежні один від одного (що добре ілюструє сучасна екологічна ситуація). Головний

резерв підвищення ефективності будь-якої діяльності вбачається в усуненні негативних об'єктивацій цілі.

Ефективність управлінської діяльності залежить, насамперед, від ступеня цілевиконання, тобто від відношення цілі і результату. З цих позицій *найбільш ефективними* будуть не *процеси управління*, що призводять до максимального результату при мінімальних витратах, а управлінська діяльність, яка в максимальній мірі реалізує поставлену ціль. Очевидно, подібне “цільове” розуміння ефективності варто вважати одним з головних для процесів управління в суспільстві, пов'язуючи його із задоволенням інтересів і потреб людей.

Однак ціль не є тим вихідним пунктом, що виступає як спонукальна сила будь-якого виду людської діяльності, і нерозуміння цього стає одним із джерел ідеалізму. В ідеальній за своєю природою цілі людської діяльності відображаються матеріальні чинники, усвідомлюються потреби, що виступають як першопричини будь-якого виду діяльності людей.

З усвідомленням суспільних потреб людини пов'язаний “ступінь раціональності” його діяльності, її результативність. Адже якщо діяльність розпочинається для задоволення потреб, то її ефективність також повинна вимірюватися ступенем їх задоволення. Ступінь відображення потреби в ціль впливає на загальну ефективність діяльності, тому найбільш *ефективною*, за іншими рівними умовами, виявиться *діяльність*, у якій ціль у максимальному ступені відображає соціальні та інші потреби людей (що ставить проблему ефективності вибору цілей) [76, с.33]. Адже добре відомо, що від правильного складання планів, програм, постановки завдань, у яких усвідомлюються потреби, істотно залежить ефективність управлінської діяльності. Тому *відношення цілі до потреби* є так само *важлива характеристика ефективності*.

Поняття *економічної*, “*цільової*” і “*потребнісної*” *ефективності* називають *елементарними* особливими *поняттями ефективності* в тому значенні, що вони утворюються достатньо просто й однотипово, як-от: результати співвідносяться або з витратами, або з цілями, або з потребами. Варто очікувати, що їх може бути набагато більше, тому що поряд із цілями, потребами і витратами існують інші компоненти і характеристики діяльності, що також можна співвіднести з результатами.

Поряд з елементарними поняттями ефективності, що відображають різноманітні аспекти результативності діяльності, формуються і *комплексні* її *поняття*, коли зв'язуються вже не результати з іншими діяльними характеристиками (компонентами), а ці інші складові зв'язуються між собою, минаючи результати (але утримуючи їх у знятому вигляді).

Логічно припустити, що таких “синтетичних” визначень ефективності можна створити більше, ніж це має місце в сучасній літературі. Такі визначення вже будуть характеризувати зв'язок різноманітних простих понять, подавати деякий *інтегральний критерій ефективності* того чи іншого роду діяльності. Для наочності це можна відобразити в символічній формі, позначивши відношення цілі (Ц) до потреби (П), результату (Р) до цілі і результату до витрат діяльності (В), тобто

$$E = (Ц / П) * (Р / Ц) * (Р / В).$$

Ця формула є однією з можливих; із такої точки зору найбільш ефективною є діяльність, що призводить при мінімальних витратах суспільної праці до максимального задоволення потреб людей. Тут передбачається включення і економічних характеристик (витрат), і

соціально-економічних (потреб, цілей, результатів), їх певне співвідношення в процесі діяльності.

Що стосується *ефективності соціального управління*, то вона взагалі навряд чи може бути пов'язана лише з економічною ефективністю. Цілком очевидно, що зниження витрат на управлінський апарат і управлінську техніку має суттєве значення, але вимірювати ними ефективність соціального управління було б, на думку багатьох дослідників, проявом вульгарно-економічного підходу. Просте перенесення критеріїв і ідей економічної ефективності в середовище управління суперечило б сутності управління взагалі. Кібернетичний закон необхідної розмаїтості потребує певної мінімальної (необхідної) організації, внутрішньої розмаїтості системи управління, яку далі не можна спростити без ризику того, що вона взагалі перестане виконувати свої функції, виявиться ненадійною. Тому чисто *економічний підхід* до визначення *ефективності соціального управління* має дуже *обмежене значення*, лише в межах порівняння варіантів систем управління, які спроможні однаково успішно (надійно) виконувати свої управлінські завдання. Економічна ефективність соціального управління може виступити як деякий елемент, але аж ніяк не визначальним членом у *“векторі ефективності” управління суспільством*. Більш важливим тут, як вже зазначалось, є *ефективність цільова і потрібнісна*, тобто *ефективність соціальна*, якій підпорядковані економічні чинники ефективності управління. Варто зауважити, що саме соціальне управління може переслідувати ціль підвищення економічної ефективності суспільного виробництва. Це пов'язано з тим, що, як справедливо підкреслювали В.М.Глушков і Ю.М.Канигін, “витрати енергії і речовини (фізичної роботи) у системі на виробіток даної кількості інформації явно менше тієї економії матеріально-енергетичних ресурсів, що досягається в системі даною кількістю

інформації за рахунок зменшення невизначеності і вибору кращих шляхів її розвитку” [79, с.38]. Ступінь відповідності управлінських рішень (і наступних дій щодо їх реалізації) інтересам людини, колективу, суспільства і може розглядатися як головний критерій їх ефективності. Не зменшуючи значення економічної ефективності для соціального управління, необхідно підкреслити, що всебічний і гармонічний розвиток особистості взагалі не може бути результатом лише зростання виробництва матеріальних благ, без урахування інших сфер соціальної діяльності, і “узгодження” їх у розумну систему — одне з важливих завдань управління суспільством.

Людина є і суб'єктом, і об'єктом управління, і керуючим, і керованим. Природно, що ефективність управління залежить у кінцевому рахунку від того, наскільки якісно працює керуючий, наскільки обґрунтованими є прийняті ним рішення, наскільки видатні його організаторські здібності, ефективний контроль за виконанням рішень. Але це тільки одна сторона справи. Інша ж полягає в тому, що ефективність управління не в меншій мірі залежить і від керованого, від того, наскільки близькі і зрозумілі йому управлінські рішення, форми стимулювання, організації і контролю, наскільки відповідально він ставиться до справи, яка йому доручена. Тобто тут важливо брати до уваги як суб'єкт, так і об'єкт управління, їх відносини в управлінському процесі, ступінь налагодженості інформаційних зв'язків, взаємодії керуючих і керованих. Зрозуміло, ефективність управління залежить від засобів управління і його “технології”, від наукового і технічного оснащення його органів й інформаційних процесів, що стають усе більш досконалішими. Тобто **ефективність соціального управління** в той або іншій мірі **визначається всіма компонентами людської діяльності** в цій сфері і **якістю їхньої організації в єдину систему**.

Поняття якості діяльності та її ефективність тісно взаємопов'язані. У літературі, як правило, вживаються два поняття якості: *якість результату діяльності і якість роботи* (самої діяльності). Від змісту цього поняття залежить його зв'язок із поняттям (поняттями) ефективності діяльності.

Розглянемо спочатку поняття *“якість результату”* діяльності і його зв'язок з економічною ефективністю. Під якістю результату діяльності розуміється вся сукупність властивостей зробленого продукту, що призначений для задоволення певних соціальних потреб, тобто має споживчу вартість. Якість результату діяльності залежить від інших її компонентів і чинників: суб'єкта, предмета, засобів, цілей, умов, операцій діяльності, її організації і т.д. Вона зв'язується, таким чином, із наявними потребами, і підвищення якості результатів — це, по суті, збільшення ступеня відповідності результатів діяльності соціальним потребам. В такому розумінні якість залежить від людської діяльності, її потреб, їх усвідомлення і бере так би мовити від філософської категорії якості лише частину її більш багатого змісту. І все ж соціально-економічну інтерпретацію якості можна вважати певною експлікацією відповідної філософської категорії, її важливою соціально-діяльнісною характеристикою, як підтверджують багато дослідників.

Якщо якість результату людської діяльності підвищується, то при постійних витратах економічна ефективність росте, тому що більш висока якість краще, повніше задовольняє потреби. Проте, у функціональній діяльності така якість не завжди досягається при незмінних витратах, тому що потребує значних капіталовкладень, витрат сировини і матеріалів, технічного обладнання, більш прогресивної організації праці, кращої кваліфікації кадрів тощо. Тому зростання якості веде до зростання витрат, і якщо темп останньої стає вище, то підвищення якості досягається за рахунок

зниження ефективності. Між ростом ефективності і якості результату у деяких випадках, як бачимо, існує протиріччя.

Зміст положення про підвищення *ефективності* і *якості (результату)* полягає в тому, щоб вони *зростали* не одна за рахунок іншої, а *спільно, одночасно*. Така можливість реалізується у випадку, коли ефективність росте шляхом підвищення якості роботи, і витрати у разі підвищення якості продукції або постійні, або ростуть повільніше цього збільшення, або, що буває вкрай рідко, навіть знижуються. Цілком зрозуміло, що це відбувається лише в тому випадку, коли зростання результатів досягається переходом діяльності на *інтенсивний шлях розвитку*. В принципі таке збільшення якості продукції необхідно, бо це призводило б до підвищення економічної ефективності, економії часу, а також інших матеріальних, трудових і фінансових ресурсів, що можливо у випадку інтеграції, кращої організації діяльності, єдності її компонентів, а не за рахунок кількісно-екстенсивних чинників.

Отже, зв'язок понять *якості результату діяльності* та *економічної ефективності* відбувається на основі вживання поняття “*результат*”, що в одному випадку (якості) зв'язується з наявними потребами, а в іншому (економічної ефективності) — із зробленими витратами [80, с.14]. *Поняття якості* (результату діяльності), що аналізується, *пов'язане* також і з іншими поняттями ефективності: з “*цільовою*” — через ступінь цілездійснення, і з “*споживчою*” — через поняття цілі і потреби. У відношенні цієї останньої варто зауважити: “споживча” ефективність визначається як ступінь відображення потреби в цілі, тоді як якість результату — відповідність якісної сторони результату наявним потребам. Якість результату відрізняється і від згадуваного поняття кінцевого результату, оскільки останній є не тільки якісною, але й кількісною характеристикою.

Якщо *якість* розуміється вже в значенні характеристики не результату діяльності, а самої *діяльності*, то вона охоплює більш широке коло діяльнісних характеристик — усі її компоненти, зв'язки, стосунки з боку якості — і розглядається вже у своєму широкому філософському значенні (але стосовно до діяльнісного процесу). Цілком очевидно, що якість результату знаходиться в безпосередній залежності від якості діяльності і цілком нею визначається. Більш висока якість роботи забезпечує і значну ефективність діяльності (і її інтенсифікацію) не тільки в економічному, але і у всіх інших відношеннях та аспектах.

Дослідники вважають, що якщо результативність діяльності співвіднести з її якістю, то в цьому випадку утворюється вже той вид *ефективності*, яку вони називають “*якісною*”. Таке її розуміння стане важливим для визначення *ефективності соціального управління*, і тому остання, в кінцевому рахунку, визначається якістю управлінської діяльності і ступенем реалізації її цілей (і потреб, що викликали їх постановку).

Вважаємо за доцільне визначати ефективність соціального управління за складовими ефективності того чи іншого *управлінського циклу*. Цей цикл, що узятий в одиничному вигляді, починається з постановки цілей, завдань і завершується вирішенням цих завдань, досягненням поставленої цілі. Коли ж завдання вирішено, ціль досягнута, то ставиться нове завдання, нова ціль, і управлінський цикл починається знову. Тобто схематично спрацьовує ланцюжок “ціль – результат – ціль”, і так до нескінченності.

Соціальне управління не є якась автономна діяльність, що не залежить від матеріальних і духовних потреб суспільства, від його цілісного прогресивного розвитку. Воно ним визначається, служить його інтересам, і ступінь їхнього задоволення — *вищий критерій ефективності управлінських процесів*.

У процесах управління суспільством, якщо воно ефективно, з'являються нові результати за рахунок використання **системно-інтегративних взаємодій**. Це викликає особливий інтерес для **системної концепції ефективності** соціального управління, і на цьому має сенс зупинитися трохи докладніше.

Поряд з іншими функціями соціальне управління виконує і інтегративну **функцію**, тобто синтезу раніше різнорідних компонентів у єдину цілеспрямовану систему. На наявність інтегративної цілі соціального управління звернув увагу ще К.Маркс [81, с.342].

У процесі інтеграції компонентів діяльності, насамперед індивідуальних об'єктів управління, може з'явитися позитивний системний ефект, якщо управління раціонально організовано. Саме в цьому і складається одне з **завдань удосконалювання процесів управління в суспільстві** — використовувати ефект взаємодії, системної організації, який іноді називається **синергетичним**. Зрозуміло, що не можна звести загальний ефект управління лише до синергетичного, проте у зв'язку з ростом масштабів науково-технічних програм, що здійснюються, розвитком економіки та інших об'єктів соціального управління **інтегративно-синергетичний системний ефект** набуває особливого значення, і **важливо вправно його використовувати**.

Людство все більше користується різного роду системними ефектами, більш раціональною організацією праці, дійшовши далеко вперед від її кооперативної форми. В цей час особливого значення набуває та **системно-інтегративна форма** організації трудової діяльності, яка одержала назву **комплексних науково-технічних програм**. Від оптимальної організації та управління такими програмами залежить їх ефективність, тому що сумарний ефект, або, як його називають, **“ефект програмності”**, і складає **головну частину соціально-економічної віддачі**, оскільки ізольована

діяльність окремих компонентів системи взагалі не приносить ніякого необхідного позитивного результату [82, с.45].

Комплексні науково-технічні проблеми виникають як відображення комплексних соціальних потреб, усього соціально-економічного розвитку суспільства, ряду тенденцій, що стали в наш час загальнолюдськими (глобальними). Виявлення й усвідомлення цих потреб розвитку суспільства відбувається у формі комплексних науково-технічних програм і завдань, які потребують притягнення для свого рішення різних державних органів, великої кількості наукових організацій і підприємств різноманітних галузей, концентрації матеріальних і фінансових ресурсів, наукових кадрів. При цьому, деякі з проблем і завдань мають явно загальнонауковий характер, вимагаючи притягнення всіх галузей наукового знання, як, наприклад, завдання *посилення взаємодії суспільних, природничих і технічних наук*, інтеграції науки, техніки і виробництва. Ряд завдань мають комплексний характер у рамках одного регіону наукового знання (наприклад, галузі суспільних наук) або декількох регіонів, що включають природничі і технічні науки.

Комплексні проблеми і завдання, у залежності від їх масштабності, можуть перетворитися в комплексні науково-технічні програми, які є сукупністю заходів, що спрямовані на здійснення суворо обмежених цілей і які конкретизуються за термінами їх виконання. У цьому полягає відмінність наукових програм від наукових проблем (завдань). Як правило, *програми* експлікують лише частину проблеми, показуючи собою “*соціальний алгоритм*” її реалізації, крок на шляху її вирішення, який трохи знижує (на теоретичному рівні) початкову невизначеність проблеми. Успішна *реалізація комплексних науково-технічних програм* забезпечується *програмно-цільовим плануванням, управлінням і механізмом ринкової економіки*.

Таким чином, інтегративні процеси служать суттєвим стимулом прискорення соціального розвитку. Оскільки вони дають нові результати через появу системних ефектів, взаємодії вже існуючих, наявних компонентів діяльності, використання таких механізмів призводить до зростання результативності діяльності при такій самій кількості цих компонентів. Саме різноманітного роду інтегративні процеси є потужним джерелом, важливим якісним чинником подальшої інтенсифікації усіх форм соціальної активності, **і необхідно вміло використовувати їх щодо удосконалювання сфери управління.**

Аналіз механізму ефективності управління в суспільстві дозволяє зробити такі **головні висновки:**

- ефективність соціального управління визначається всіма компонентами людської діяльності;
- важливий напрямок підвищення ефективності соціального управління пов'язаний з комп'ютеризацією управлінської праці, що неможливо без інформаційного підходу та інформаційного забезпечення;
- існує об'єктивний зв'язок (прямий і зворотний) між ефективністю й удосконаленням соціального управління: ефективність є основою для настанови удосконалювання, яке остаточно реалізується вже на рівні метауправління.

Таким чином, є цілком закономірним етап дослідження, що пов'язаний з розглядом настанови **удосконалювання соціального управління** і що обумовлений значною мірою процесами **інформатизації**. При цьому необхідно відзначити, що держава не входить у структуру громадського суспільства, але між собою вони взаємодіють [71, с.346]. Саме держава є головним засобом досягнення цілей, які постають перед суспільством. **Соціальна, правова держава** виявляє активність у **регулюванні соціально-**

економічних процесів, соціального аспекту основних прав громадян, їх соціального захисту відповідно до закону. У зв'язку з цим *настанова удосконалювання соціального управління*, яке нас цікавить, безпосередньо здійснюється шляхом реалізації *державної інформаційної політики*.

РОЗДІЛ II

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНИЙ ПЛАН РОЗВИТКУ

2.1. Ідеологія інформаційного суспільства

Проблеми ствердження пріоритету людини в економічній, політичній і духовній сферах, що постають в сучасний період перед українським суспільством, усе більш і більш наштовхуються на **вирішення питання нормальної циркуляції інформації й оптимізації соціального управління**. Сьогодні багато говорять і пишуть про необхідність переходу до ринкових відносин, формування правової держави, складання демократичних традицій, інститутів і норм.

Проте, завжди важливо пам'ятати, що здійснення цих заходів не є самоціллю, а виступає лише засобом для досягнення **головної цілі — створення сприятливих умов для повноцінного розвитку окремої особистості, а згодом і відновлення всього суспільства**. Економічна, політична і судово-правова реформи повинні відбуватися заради ефективного взаємовигідного соціального управління і повноцінного обміну інформацією, що забезпечить свободу і гідну життєдіяльність людині. Тенденція до зростання ролі інформації в житті суспільства служить підставою для висновку про те, що в теперішніх умовах найвищого рівня цивілізації досягає та держава, яка буде мати у своєму розпорядженні найбільш якісну інформацію, засвоювати її швидше у загальному обсязі, а також ефективніше використовувати її для досягнення загальнолюдських цілей. Тобто створення справжніх ринкових відносин, втілення у життя принципів **демократії**, побудова **правової держави** виступають такими

економічними і політико-правовими чинниками, що обумовлюють оптимальні умови для ефективного **функціонування суспільства**, прискореного розвитку його **інформаційного змісту**. У такому суспільстві інформація, яка є головним соціальним капіталом, виступає об'єднуючою основою для подальшого функціонування економіки, політики, права, є запорукою подальшого прогресу. При цьому, значущість інформації, як свідчить практика, буде теж тільки зростати.

Справді, як ринкові відносини, що самоорганізуються, можуть існувати без повноцінного інформаційного середовища, **без нових інформаційних технологій**, що виконують у **соціальному організмі роль нервової системи**? Адже в кінцевому рахунку, “геній ринку”, так би мовити, полягає в тому, що він афішує інформацію про те, що мають люди і чого вони хочуть. Як демократичні інститути і норми можуть реально здійснюватися без інформаційного плюралізму і якісно нових структур у сфері комунікацій, які сприяють прийняттю оптимальних рішень? Як особистість, громадянське суспільство може впливати на державу без концепції найбільш повного забезпечення прав людини і, насамперед, права на інформацію, яке надає можливість наблизитися до аксіоматичної формули — **“править той, хто володіє інформацією”**? Крім усього іншого, в результаті ускладнення суспільної поведінки збільшуються інформаційні потреби людей; тому інформація перетворюється в масовий продукт, перестає бути безкоштовним товаром, виникає **інформаційний ринок**, де інформація продається і купується, а операції з нею приносять прибутки і збитки. Все більше і більше інформаційна нерівність веде до нерівності соціальної. В результаті можна сказати, що **сучасне суспільство** використовує **чотири основних ресурси: працю; капітал; індустріальну, групову і регіональну свободу (децентралізацію); інформацію** (теоретичні знання і різноманітний

рід відомостей, у тому числі практичні навички людей, що постійно оновлюються). Перші два з них служать чинниками виробництва, останні — необхідними умовами їх ефективного використання. Коли ступінь ефективності перевищує критичне значення, та можна говорити про *постіндустріальне*, або *інформаційне суспільство*. У такому суспільстві *політика й інформація* — це взаємозалежні явища, що впливають одне на одне в *процесі соціального управління*.

На наш погляд, було б надзвичайно важливим *проаналізувати виникнення ідеології інформаційного суспільства*. Вперше в достатньо чіткому вигляді ідея інформаційного суспільства була сформульована наприкінці 60-х — початку 70-х рр. ХХ ст Винахід самого терміну “інформаційне суспільство” приписується професору Токійського технологічного інституту Ю.Хаяши. Загальні контури інформаційного суспільства були змальовані у звітах до японського уряду декількома організаціями: Агентством економічного планування (ЕРА — Economic Planning Agency) — “Японське інформаційне суспільство: теми і підходи” [83]; Інститутом розробки та використання комп'ютерів (JACUDI — Japan Computer Usage Development Institute) — “План інформаційного суспільства” [84]; Радою з структури промисловості (ISC — Industrial Structure Council) — “Контури політики сприяння інформатизації японського суспільства” [85].

У згаданих звітах *інформаційне суспільство* визначалося як таке, де процес комп'ютеризації дає людям доступ до надійних джерел інформації, позбавляє їх від рутинної роботи, забезпечує високий рівень автоматизації виробництва. При цьому зміниться і саме виробництво — продукт його стане більш “інформаційноємним”, що означає збільшення частки інновацій, дизайну і маркетингу в його вартості: “... *виробництво інформаційного продукту, а не продукту*

матеріального, буде рушійною силою створення і розвитку суспільства” [86, р.29]. Приділяючи багато уваги трансформації людських цінностей в інформаційному суспільстві, І.Масуда, глава Інституту інформаційного суспільства й один з авторів Плану інформаційного суспільства, який поданий Інститутом розробки та використання комп'ютерів (JACUDI), висунув концепцію, відповідно до якої інформаційне суспільство буде безкласовим і безконфліктним, — це буде суспільство згоди, з невеличким урядом та державним апаратом. І. Масуда також підкреслював, що на відміну від індустріального суспільства, характерною цінністю якого є споживання товарів, інформаційне суспільство висуває як характерну цінність час. У зв'язку з цим зростає цінність культурного дозвілля [86, р.29].

Японський варіант концепції інформаційного суспільства розроблявся, насамперед, для вирішення завдань економічного розвитку Японії. Ця обставина обумовила його обмежений і прикладний характер. Проте, у 70-ті рр. відбувається *конвергенція двох ідеологій, що майже одночасно народжуються, — інформаційного суспільства і постіндустріалізму*. Остання, на відміну від першої, мала достатньо солідну теоретичну базу. *Ідея постіндустріального суспільства* була висунута ще в 60-ті рр. *американським соціологом Д.Беллом*. У розгорнутому виді концепція постіндустріалізму подана в його книзі “Початок постіндустріального суспільства. Досвід соціального прогнозу” [87].

Розподіляючи історію людського суспільства на *три стадії — аграрну, індустріальну і постіндустріальну*, Д.Белл прагнув змалювати контури постіндустріального суспільства, багато в чому відштовхуючись від характеристик індустріальної стадії. Подібно іншим теоретикам індустріалізму (насамперед Т.Веблену), він трактує *індустріальне суспільство* як *організоване* навколо

виробництва речей і машин для виробництва речей. Поняття індустріального суспільства, підкреслює він, охоплює минуле і дійсне різноманітних країн, що можуть належати до протилежних політичних систем. Саме *індустріальний характер суспільства, відповідно Д.Беллу*, визначає його *соціальну структуру*, включаючи систему професій і соціальні верства. Соціальна структура при цьому “аналітично відокремлюється” від політичного і культурного вимірів суспільства. На думку Д.Белла, зміни в соціальній структурі, що відбуваються в середині ХХ ст., свідчать про те, що індустріальне суспільство еволюціонує до постіндустріального, що і повинно стати визначальною соціальною формою ХХІ ст. [87, р.10].

Д.Белл також виділяє *головні риси постіндустріального суспільства*. Для постіндустріальної стадії є характерним *перехід від виробництва речей до виробництва послуг*, причому послуг, які пов'язані, насамперед, з *охороною здоров'я, освітою, науковими дослідженнями та управлінням*. Ця риса постіндустріального суспільства тісно пов'язана зі змінами в розподілі занять: спостерігається зростання кількості інтелігенції, професіоналів і “технічного класу” (така тенденція виявляється вже в змінах структури зайнятості, що відбуваються в індустріальний період). *Центральне місце в постіндустріальному суспільстві*, відповідно Д.Беллу, посідають знання, причому *знання теоретичні*. “Звичайно, знання необхідно для функціонування будь-якого суспільства. Але відмітною рисою постіндустріального суспільства є *характер знання*, — зазначав він. — Найважливіше значення для організації рішень і напрямку змін набуває центральна роль теоретичного знання, що припускає першість теорії над емпіризмом і кодифікацію знань в абстрактних системах символів, які ... можуть використовуватися для інтерпретації різноманітних сфер досвіду, що змінюються. Будь-яке сучасне суспільство живе за рахунок інновацій

і соціального контролю за змінами, воно намагається передбачати майбутнє і здійснювати планування. Саме зміна в усвідомленні природи інновацій робить вирішальним теоретичне знання” [87, р.20].

Найважливішу складову процесу *перетворення теоретичного знання в джерело інновацій* Д.Белл бачив у *виникненні наукоємних галузей промисловості*: хімічна промисловість, обчислювальна техніка, електроніка, оптика. Велике враження на американського вченого справило теоретичне обґрунтування можливості втручання уряду в економіку і практичні заходи, які було здійснено Ф.Рузвельтом для подолання в країні великої депресії. Ці явища, вважає Д.Белл, служать показником того, що економічні концепції (тобто теоретичні побудови в галузі економічної науки) можуть відігравати певну роль у державному управлінні й економічній практиці. “Було б технократизмом думати, — пише він, — що управління економікою є прямим додатком економічної моделі. У цьому випадку ми випустили б з уваги політичні міркування, які встановлюють структури прийняття рішень. Економічні ж моделі визначають межі, в яких можна діяти, і можуть визначати наслідки альтернативних політичних виборів” [87, р.25].

З'єднання науки, техніки та економіки знаходить вираження у феномені НДР (наукові дослідження і розробки), які, на думку Д.Белла, повинні грати усе більш важливу роль у суспільстві, що зорієнтовано в майбутнє. *Орієнтованість у майбутнє* — ще одна *риса постіндустріального суспільства* — припускає контроль за технологіями, оцінкою технологій, розробкою моделей технологічного прогнозу. Нарешті, суттєвою *характеристикою постіндустріального суспільства*, вважав Д.Белл, є *нова інтелектуальна технологія*, яка використовується в *прийнятті управлінських рішень*. Він також вважав, що до кінця ХХ ст. нова

інтелектуальна технологія буде відігравати таку ж видатну роль у людських справах, яку відіграла машинна технологія в останні півтора сторіччя. *Інтелектуальна технологія*, за інтерпретацією Д.Белла, припускає використання алгоритмів як правил вирішення проблем замість інтуїтивних суджень. Ці алгоритми можуть бути реалізовані в автоматичній машині, у комп'ютерній програмі або в наборі інструкцій, які засновані на деяких математичних формулах. Інтелектуальна технологія таким чином пов'язана з використанням математичної (статистичної) або логічної техніки під час роботи з “організованою складністю”, якими можуть бути різноманітні, у тому числі соціальні, організації і системи.

Прикладами нових інтелектуальних технологій, за твердженням Д.Белла, є теорія ігор і системний аналіз. “Мета нової інтелектуальної технології, — підкреслює він, — не більше і не менше, ніж реалізувати мрію соціальних алхіміків — мрію про “упорядкування” масового суспільства. В сучасному суспільстві мільйони людей щодня приймають мільярди рішень стосовно того, що купувати, скільки мати дітей, за кого голосувати, куди піти працювати і т.п. Будь-який одиничний вибір може бути непередбачуваним, як непередбачувана поведінка окремого атома, в той час як поведінка сукупності може бути окреслена настільки ж чітко, як трикутник у геометрії” [87, р.33].

Визнаючи, що здійснення такої цілі є утопія, і що вона не здійсненна, остільки людина чинить опір раціональності, вважає Д.Белл, проте, що рух в напрямку цієї цілі можливий, оскільки людина пов'язана з ідеєю раціональності. Якщо *роль “майстра” в інтелектуальній технології* відіграє *теорія прийняття рішень*, то *роль “інструменту”* виконує *комп'ютер*. Саме комп'ютери, що дозволяють виконувати значне число операцій протягом короткого

інтервалу часу, роблять можливим розвиток інтелектуальної технології. Центральна роль теоретичного знання в постіндустріальному суспільстві визначить, на думку Д.Белла, і *становище вченого як центральної фігури такого суспільства*. “Подібно тому, як підприємство (фірма) була ключовим інститутом в останні сотні років завдяки його ролі в організації масового виробництва товарів — речей, університет або будь-яка інша форма інституціоналізації знання буде центральним інститутом у наступні сотні років завдяки своїй ролі як джерела інновацій і знання”[87, р.344].

Характеризуючи ситуацію в США, що склалася в середині ХХ ст., Д.Белл відзначав, що дотепер влада знаходилася в руках ділового суспільства, хоча останнім часом розділяється в деякій мірі з профспілками і державою. Проте, велика частина рішень, що стосуються повсякденного життя громадянина, приймаються бізнесом, і з недавнього часу — урядом, що віддає пріоритет процвітанню бізнесу. В *постіндустріальному суспільстві* найважливіші *рішення* щодо зростання економіки та її збалансованості будуть йти від *уряду*, але вони будуть обґрунтовуватися на НДР, які підтримуються урядом, на аналізі “витрати — ефективність”, “витрати — корисність”; прийняття рішень, в силу складного переплетення їх наслідків, буде одержувати все більш технічний характер. Бережливе ставлення до талантів і поширення освітніх та інтелектуальних інститутів стане головною турботою суспільства. Для постіндустріального суспільства буде характерною поява нової еліти, яка буде ґрунтуватись на кваліфікації, що одержана індивідами завдяки освіті, а не на володінні власністю, що успадковується або одержується за рахунок підприємницьких здібностей, і не на політичній позиції, яка досягається при підтримці партій і груп.

Концепція постіндустріалізму, в її оригінальному варіанті, який поданий в роботах *Д.Белла*, виявилася *достатньо глибокою в теоретичному відношенні, цікавою в плані поставлених питань* і відкрила широкі *дослідницькі перспективи*. Не дивовижно, що вона спровокувала велику кількість різноманітних трактувань і інтерпретацій постіндустріального суспільства, іноді суттєво відмінних від белловського. Термін “постіндустріальне суспільство” широко вживається в сучасній літературі, і майже кожний автор наділяє його своїм, особливим змістом. Дана ситуація не в останню чергу пов'язана з тією обставиною, що само по собі слово “постіндустріальне” вказує лише на стан даного типу суспільства в часовій послідовності стадій розвитку — “після індустріального”, — а не на його власні характеристики. Варіант *конвергенції* ідей *постіндустріалізму* й *інформаційного суспільства* в дослідженнях *Д.Белла* міститься в книзі “*Соціальні рамки інформаційного суспільства*” [88].

Вислів “*інформаційне суспільство*” у *Д.Белла* — це нова назва для постіндустріального суспільства, яка підкреслює *не його положення* в послідовності ступенів суспільного розвитку — *після індустріального суспільства*, — а *основу визначення його соціальної структури — інформацію*. Тут, як і в книзі “Початок постіндустріального суспільства”, *інформація* для *Д.Белла* *пов'язана*, насамперед, із *науковим, теоретичним знанням*. *Інформаційне суспільство*, в трактуванні *Д.Белла*, *має* всі головні *характеристики постіндустріального суспільства*: економіку послуг, центральну роль теоретичного знання, орієнтованість у майбутнє й обумовлене нею управління технологіями, розвиток нової інтелектуальної технології. Проте, якщо в “Початку постіндустріального суспільства” *електронно-обчислювальна техніка* розглядалася як одна з *наукоємних галузей* і як необхідний *засіб* для *вирішення* складних

завдань (із застосуванням системного аналізу і теорії ігор), то в “Соціальних рамках інформаційного суспільства” велике значення надається *конвергенції електронно-обчислювальної техніки з технікою засобів зв'язку*. “У наступному сторіччі, — стверджує тут Д.Белл, — вирішальне значення для економічного і соціального життя, для способів виробництва знання, а також для характеру трудової діяльності людини має становлення нового соціального укладу, що ґрунтується на телекомунікаціях”[88, р.27].

У початковому варіанті концепції постіндустріалізму головна увага приділялась тому, що розвиток електронно-обчислювальної техніки дає можливість переробляти величезні обсяги інформації для прийняття рішень, у першу чергу урядовими структурами. У беллівській концепції інформаційного суспільства підкреслюється важливість забезпечення доступу до необхідної інформації індивідів або груп, а також висвітлювались проблеми погрози поліцейського і політичного нагляду за індивідами і групами з використанням витончених інформаційних технологій. *Знання й інформацію* Д.Белл вважав *не тільки “агентом трансформації постіндустріального суспільства”*, але і *“стратегічним ресурсом”* такого *суспільства*. У цьому контексті він сформулював *проблему інформаційної теорії вартості*. “Коли знання у своїй систематичній формі залучається до практичної переробки ресурсів (у вигляді винаходу або організаційного удосконалення), можна сказати, що саме знання, а не праця виступає джерелом вартості”, — писав він [88, р.50]. У цих умовах необхідний новий підхід до економіки, який на відміну від домінуючих підходів, що акцентують ті або інші комбінації капіталу і праці в дусі трудової теорії вартості, розглядав би *інформацію і знання “вирішальними змінними постіндустріального суспільства”*, подібно тому, як праця і капітал розглядалися “вирішальними змінними індустріального суспільства”[88, р.120].

В рамках ідеології інформаційного суспільства

позначилися *різноманітні напрямки і тенденції*, що концентрують увагу на тих або інших сторонах існуючих у суспільстві відносин з приводу інформації і техніко-технологічних засобів її передачі, зберігання і переробки, що розглядають різні соціальні перспективи як можливі, бажані або негативні. Так, у роботах Д.Белла концентрується увага на нових можливостях державного регулювання економікою в інформаційному суспільстві, прийнятті законодавчих заходів щодо забезпечення вільного доступу до інформації, з одного боку, і запобіганні погрози політичного і поліцейського нагляду за індивідами з використанням витонченої інформаційної техніки — з іншого. Що ж стосується *французького соціолога Ж.Еллюля*, то він вважав, що інформаційне суспільство, будучи здійсненням ідей соціального, анархічного і пацифістського характеру, припускає ліквідацію централізованої бюрократичної держави.

Постіндустріалістичний підхід у його класичному, беллівському варіанті знаходив як численних прихильників, так і серйозних критиків. *Радянські дослідники* цей підхід одразу відкинули як стверджуючий технологічний детермінізм і прагнучий до розв'язання протиріч капіталізму за рахунок розвитку техніки. Теза Д.Белла про рух СРСР (поряд із США, Японією і країнами Західної Європи) до постіндустріального суспільства не міг бути прийнятий вже в силу того, що офіційна ідеологія передбачала побудову комуністичного суспільства і не потребувала такого поняття, як “постіндустріалізм”.

Альтернативою беллівському прикладу “аналітичного відділення” соціальної структури від політичної і культурної системи став *підхід З.Бжезинського*, який побачив у початку нової технічної ери нові можливості для дезінтеграції Радянського Союзу при відповідній політиці американського уряду [89].

Критичне відношення до Д.Белла є характерним для ряду

авторів, що висунули конкуруючі технолого-детерміністські концепції, у тому числі концепції інформаційного суспільства. Так, у комплексному, *багатоплановому дослідженні*, яке провели французькі фахівці у середині 70-х рр., було виражено скептичне відношення до постіндустріалізму [90]. Автори цього дослідження (С.Нора й А.Мінк) бачать у концепції Д.Белла варіант ліберального підходу, “що розглядає конфлікти тільки в термінах ринку і прагне повернути їх у цю галузь, коли вони виходять за її межі” [90, р.133]. При такому підході, вважають вони, передбачення майбутнього закінчується “транквілізованим постіндустріальним суспільством”, де достаток і усе більша рівність життєвих стандартів зроблять можливим об'єднання науки навколо величезного культурно-гомогенного середнього класу і подолання соціальної напруги. Якщо постіндустріальний підхід “є продуктивним стосовно інформації, яка керує поведінкою виробників і покупців”, але “є марним при сутичці з проблемами, що виходять за сферу комерційної діяльності і залежать від культурної моделі”, то *марксистський підхід, на думку С.Нора і А.Мінка*, визнаючи конфлікти, але “зводячи їх розвиток тільки до протиріччя між двома класами, що організовані відносно виробництва”, також не спроможний взяти до уваги зростаючу складність сучасного суспільства. *Управління з марксистських позицій*, що практикується в східних країнах, *не бере* до уваги *індивідуальні плани*, але надає кожній групі і кожному індивіду відповідну роль у виконанні колективного плану, “намагаючись установити систему репрезентації, що забезпечує зв'язок між колективним планом і поведінкою індивіда. Слабкість такої системи полягає в її внутрішніх протиріччях. Громадянське суспільство не може відповісти. Те, що воно виражає, “ховається” в прірвах і ущелинах. Таким чином, логіка центру має тенденцію відірватися від реальності” [90, р.136].

Кваліфікуючи і ліберально-постіндустріалістичний, і марксистський підходи як “містифікуючі” (доречі, книга вийшла з передмовою Д.Белла), С.Нора і А.Мінк висунули *ідеал* такого *інформаційного суспільства*, де “*організація повинна збігатися із добровільністю*”. Це “досконале ринкове суспільство, у якому освіта й інформація зроблять кожную людину такою, що буде усвідомлювати колективні обмеження, і суспільство досконалого планування, де центр одержує від кожної одиниці базису вірні повідомлення про цілі й переваги і відповідно до цього формує власну структуру та позицію. *Інформація й участь в управлінні* розвиваються *в єдиному процесі*”[90 р.135]. В інформаційному суспільстві, підкреслюють С.Нора і А.Мінк, групові плани в значній мірі, ніж раніше, виражають соціальні і культурні прагнення. Одночасно будуть зростати і зовнішні тиски. У цих умовах “тільки влада, що володіє належною інформацією, зможе сприяти розвитку і гарантувати незалежність країни” [90, р.135].

В одному з розділів С.Нора й А.Мінка — “*Чи буде комп'ютеризоване суспільство суспільством культурних конфліктів?*” підкреслюється, що інформаційне суспільство буде менш чітко соціально структурованим і більш поліморфним, ніж суспільство індустріальне. Автори також вважають, що одним із чинників поліморфізму стане відношення різноманітних груп до тенденції спрощення мови, яка пов'язана, зокрема, із розуміннями ефективності баз даних та інших електронно-опосередкованих комунікацій. Таким чином, пропонуючи *єдину мову, комп'ютеризація* сприяє подоланню *культурної нерівності*. Водночас, хоча така спрощена мова, як вважають згадані вище автори, буде вдосконалюватися і ставати придатною для все більш розвинених діалогів, однак вона буде все ж таки зустрічати опір. Прийнятність цієї кодифікованої мови буде залежати від культурного

рівня суб'єктів, що обумовить дискримінаційний ефект телематики. “Більш ніж будь-коли мова *стає ставкою культури*. Опозиційні ж групи будуть боротися за її присвоєння” [90, р.131].

Якщо Д.Белл, як було зазначено вище, пов'язував комп'ютеризацію зі зростаючою роллю саме наукового знання, то видатний *представник “критичної соціології”* М.Постер наполягає на тому, що адекватне соціологічне дослідження електронно-опосередкованих комунікацій можливе тільки в тому випадку, якщо дискурс науки позбавляється привілейованого положення серед інших видів дискурсу. Головний недолік концепції Д.Белла М.Постер знаходить у тому, що, незважаючи на видиме прагнення першого обмежити сферу постіндустріального суспільства тільки рівнем соціально-економічної структури, він усе ж “протягом усієї своєї роботи змітає в одну загальну дефініцію постіндустріального суспільства економічні, політичні і культурні чинники”, в результаті чого “визначення нових явищ стає визначенням усього суспільства”[91, р.20]. Його ствердження, що “знання є незалежною змінною в постіндустріальному суспільстві, якою визначаються інші змінні, такі як праця і капітал”, могло б, на думку М.Постера, служити гіпотезою в майбутньому дослідженні [91, р.20]. Проте, Д.Белл подає це ствердження читачу як висновок, “із допомогою чарівної риторики, трансформуючи посилку на закінчення” і “надаючи теоретичному доказу видимість доведеного факту”[91, р.20].

Погоджуючись з Д.Беллом у тому, що в будь-якому значенні *знання* (або інформація) є *головною “віссю” сучасного суспільства*, М.Постер вважає [91, р.23], що Д.Белл, висуваючи ідею інформаційної економіки, неправомірно зводить комунікацію до економічної метафори, відсуваючи убік питання культури. Теоретики постіндустріалізму, пише він, не бачать останніх трансформацій,

тому що дивляться на них крізь “соціально-економічні” окуляри. “Звичайно, нові тенденції в економіці, що відзначаються Д.Беллом і іншими авторами, мають місце. Однак їх заяви, що ці зміни ведуть до фундаментальної перебудови суспільства, до виникнення постіндустріального світу, приступні для критики з позицій марксизму та інших напрямків, оскільки ці зміни кількісні, але не якісні”[91, р.23]. Теоретичний порок концепції постіндустріального суспільства М.Постер бачить у тому, що вона “придушує лінгвістичний рівень явищ, які позначаються нею як нові”[91, р.23].

“Теоретики постіндустріального суспільства схильні ігнорувати проблему мови як на рівні теорії, так і на рівні сфери соціальної, що задається ними”[91, р.25]. М.Постер вважає неправомірним трактувати інформацію як економічну сутність і теоретично виправдовувати поширення товарних відносин на інформаційну сферу. Легкість, з якою інформація може відтворюватися або передаватися, уже руйнує, підтверджує він, правову систему, підвалини якої були сформульовані для захисту приватної власності на матеріальні речі. Він наполягає, що для адекватного розуміння соціальних відносин в епоху конвергенції обчислювальної техніки і техніки засобів зв'язку необхідно **дослідження змін у структурі комунікаційного досвіду**. Концентруючись на змінах у мовному вимірі культури, що пов'язані з електронним листом, базами даних, комп'ютерними системами, М.Постер висуває **концепцію способу інформації** як крок в створенні теорії, що була б спроможна “розшифрувати” лінгвістичні виміри цих нових форм соціальних взаємодій. Термін “спосіб інформації”, підкреслює він, перегукується з марксистською теорією способу виробництва і служить:

- для періодизації минулого відповідно до різноманітних способів інформації;

- метафорою для сучасної культури, що надає “інформації” у деякому розумінні фетишистське значення [91].

Найбільш впливові соціологічні концепції, які висунуті в початковий період формування ідеології інформаційного суспільства, підкреслювали цінність наукового, теоретичного знання і достовірної інформації, прогнозували зростання їх ролі в суспільстві з розвитком комп'ютерних і телекомунікаційних технологій. Згодом посилюються тенденції, що підкреслюють значення ненаукової інформації і зв'язують перспективи формування інформаційного суспільства з втратою науковим дискурсом його привілейованого статусу. *Дискусія* про співвідношення наукового і ненаукового знання, достовірної і недостовірної інформації (або дезінформації), інформації, що може бути оцінена за шкалою “істинно — хибно”, а також інформації, що не припускає в принципі застосування таких оцінок, дозволяє побачити *нові* важливі *аспекти* в *проблематиці інформаційного суспільства*. Такі дискусії, проте, характеризують сучасний етап розвитку ідеології інформаційного суспільства, а не період її виникнення.

2.2. Контури розвитку основ інформаційного суспільства в Україні

Сьогодні існує неоднозначність у визначенні поняття “інформаційне суспільство”. Аналіз цих визначень дозволяє запропонувати, на наш погляд, таке конструктивне визначення, що відбиває внутрішню сутність цього поняття. *Інформаційне суспільство* — це громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку.

Таким чином, можна вважати, ще **головними характеристиками інформаційного суспільства** постають: інформаційна економіка, індустрія інформаційних послуг, сучасні інтелектуальні інформаційні технології та технології зв'язку, значний потенціал науки, потреба фізичних та юридичних осіб в інформації (знаннях), високій рівень інформаційно-правової культури всіх суб'єктів інформаційних відносин, матеріально-технічне забезпечення різноманітних послуг.

Варто вважати доречним надати тут ключові визначення, на яких базується наш подальший виклад. Так, в Законі України “Про Національну програму інформатизації” закріплені такі поняття:

- **інформатизація** — сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб громадян та суспільства на основі створення, розвитку і використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, які побудовані на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки;
- **інформаційна послуга** — дії суб'єктів щодо забезпечення споживачів інформаційними продуктами;
- **інформаційна технологія** — цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування;
- **засоби інформатизації** — електронні обчислювальні машини, програмне, математичне, лінгвістичне та інше забезпечення, інформаційні системи або їх окремі елементи, інформаційні

мережі і мережі зв'язку, що використовуються для реалізації інформаційних технологій;

- **національна інформаційна інфраструктура** — обчислювальна та комунікаційна техніка, телекомунікаційні мережі, бази і банки даних та знань, інформаційні технології, система інформаційно-аналітичних центрів різного рівня, виробництво технічних засобів інформатизації, система науково-дослідних установ та система підготовки висококваліфікованих фахівців [92, с.2-8].

В Україні різноманітними проблемами інформатики займаються більш 30 років. Що стосується впливу інформаційних і телекомунікаційних технологій (ІТТ) на суспільство, до якої слід повернути увагу, то для нас вона є відносно новою і розробляється вузьким колом дослідників. В той же час на Заході (як відзначалося раніше) уже на рубежі 70-х — 80-х рр. виникла теорія інформаційного суспільства, в основі якої лежала спроба проаналізувати й узагальнити соціально-економічні перетворення, що породжувалися повсюдним поширенням ІТТ.

Слабкий інтерес до вирішення цієї проблеми в Україні був викликаний частково об'єктивною причиною — відсталістю країни у сфері інформатизації. Проте, існує й інша причина — в країні існувало нерозуміння соціальних можливостей інформаційних і телекомунікаційних технологій та глибини соціально-економічних змін, що викликаються їх поширенням. У той же час поширення ІТТ поряд із зростанням народонаселення і проблемами екології науковою громадськістю було віднесено до ключових чинників, що визначають обличчя сучасного світу.

З початку 90-х рр. в Україні почали відбуватися поступові зміни в **інформаційній сфері**. Насамперед, виник і почав розвиватися ринок персональних комп'ютерів та іншої інформаційної і телекомунікаційної техніки. Важко наводити цифри по сьогоднішній

Україні, бо держава ще не вийшла із стану соціально-економічного хаосу. Статистика ж свідчить про наявність деякої стабільності, а хаос є станом невизначеності. І все ж можна навести деякі цифри.

Так, за даними Держкомстату України, парк обчислювальних машин в державі за станом на 1 січня 1996 р. складав 180 тис. одиниць, на 1 січня 1997 р. — 263 тис., на 1 січня 1998 р. — 331 тис. одиниць [93]. Статистичних даних щодо відношення кількості комп'ютерів, що вироблені в Україні (із розподілом на державний і приватний сектор), та імпортованих, немає. Із загальної кількості наявних комп'ютерів у 1998 р. 98,7% склали персональні комп'ютери (ПК), причому з них типу РС XT — 78665 одиниць, типу 286 — 58267, типу 386 — 59343, типу 486 — 78080, типу Pentium — 49429 одиниць. Загальна балансова вартість цього парку становила 20758 млн грн. [93].

За 1998 р. парк обчислювальних машин в Україні збільшився на 67 тис. одиниць, в основному за рахунок сучасних моделей, 55,7% яких становлять ПК типу Pentium. Стався і перерозподіл співвідношення кількості ПК за типами. Наявність обчислювальної техніки в деяких міністерствах, за даними Держкомстату України, станом на 1 січня 1998 р. така: Міносвіти України — 69400 одиниць, Мінпромполітики України — 42177, Мінагропром України — 10942, Міненерго України — 10900, Мінтранс України — 9886, Держкомзв'язок України — 9395 одиниць; оснащеність комп'ютерами Національного банку України — 11143, Банку “Україна” — 13391 та Ощадного банку України — 11046 одиниць [93].

Стан парку обчислювальних машин в областях, за даними Держкомстату України, характеризується такими цифрами: половина усього парку машин в Україні зосереджена в п'яти регіонах (м. Київ — 15%, Харківська область — 11%, Донецька область — 10%,

Дніпропетровська область — 6%, Запорізька область — 5%)

[93]. Характерною тенденцією в Україні є те, що виробництво комп'ютерів у державі перемістилося з державного сектору в приватний.

Порівняно з 1996 р. ринок ПК у 1997 р. виріс приблизно на 25% і становив близько 150 тис. комп'ютерів, з яких приблизно 80% було зібрано в Україні, що перевищило прогноз. З 1998 р. в Україні вже почали збирати комп'ютери типу “notebook”, хоча цей ринок ще невеликий [93]. Важливо відмітити те, що в країні вже збираються великі комп'ютери, малі та середні сервери. На ринку ПК сформувалася група лідерів, що активно працюють над створенням вітчизняних загальноновизнаних марок комп'ютерів.

За оцінками фахівців, сьогодні наш ринок прикладного програмного забезпечення (ПЗ) для малих та середніх підприємств становить не менше 10 млн доларів, із них близько 40% належить вітчизняним фірмам. Існують приклади світового визнання програмних продуктів, які створені в Україні [93].

Серед головних проблем інформатизації України існує проблема забезпечення інформаційних технологій, систем і інформаційних середовищ сучасними засобами інформатизації, основу яких складають програмно-апаратні засоби обчислювальної техніки (ЗОТ), зв'язку і мікроелектроніка. Україна має певний науково-технічний потенціал у галузі створення засобів інформатизації. Його основу складають 10 науково-дослідних інститутів НАН України, 18 науково-дослідних і конструкторсько-технологічних організацій і підприємств Державного комітету промислової політики України і Державного комітету зв'язку та інформатизації України (Держкомзв'язку України).

Україна має фундаментальні досягнення в галузі інформатизації. У світі добро відомі здобутки українських вчених у створенні

нетрадиційних архітектур обчислювальних машин і в системному аналізі, моделюванні, створенні штучного інтелекту.

Україна досягла певного рівня концентрації наукових виробництв: понад 70% стратегічних матеріалів для електронної промисловості в Європі було вироблено на українських підприємствах, що зумовлює позитивні можливості у справі інформатизації [94].

Зусиллями Держкомзв'язку України в державі створюються умови для побудови сучасної швидкісної первинної мережі передачі даних на базі волоконно-оптичних ліній, але подібні мережі створюються також іншими центральними органами виконавчої влади, що збільшує капіталоємність національної системи зв'язку.

Використання мережі Internet у світі в основному повторюється і в Україні. Збільшилася кількість Web-серверів, на яких розміщено інформацію про діяльність органів законодавчої та центральних органів виконавчої влади. В українському домені мережі Internet кількість користувачів складає 20-25 тис. Зростає кількість і корпоративних користувачів [93].

Дослідження показують, що виділяються такі *головні тенденції розвитку інформаційного суспільства в Україні*.

1. У 90-ті рр. в Україні утворився комерційний інформаційний сектор економіки, структура якого і зайнятість у якому ще не достатньо досліджувани.
2. Поширюється процес інформатизації комерційного сектору економіки. Інформатизація в бізнесі йде за модернізаційною схемою.
3. В Україні присутні головні рушійні сили розвитку інформаційного суспільства, що позначені експертами Європейського Союзу (ЄС):
 - реклама і пропаганда привабливого сучасного способу життя — електронне листування, торгівля і банківські операції,

- резервування подорожей, домашні читання школярів і курсові роботи студентів; послуги Internet та інші послуги доступні тільки тим, у кого є персональний комп'ютер;
- велика кількість електронних ігор розрахована на дітей, які завтра потенційно стануть проповідувати можливості інформаційних і телекомунікаційних технологій на роботі;
 - комп'ютеризація освіти — її вплив сьогодні не так уже великий, проте завтра під впливом конкуренції, зростання комп'ютерної письменності батьків і вимог самих учнів, також під впливом розвитку мережних послуг вона буде збільшувати соціальну роль інформаційних і телекомунікаційних технологій;
 - подальше зниження цін на різноманітні інформаційні та телекомунікаційні технології (ІТТ), що передбачено експертами, служить рушійною силою розвитку інформаційного суспільства;
 - комфорт і зручність у будинку, офісі, в машині завжди були і залишаються важливими двигунами соціальних змін;
 - все більше число людей і організацій використовують електронні устрої для особистої охорони і безпеки;
 - можливість більш широкої участі сільського населення в економічному і соціальному житті за допомогою ІТТ також стимулює розвиток інформаційного суспільства.

Сьогодні можна констатувати, що більшість перерахованих вище можливостей, нехай для меншості, але присутні, хоча до 1994 р. більшість західних і вітчизняних вчених була впевнена, що Україна відстала в сфері інформатизації назавжди.

4. Ще одна яскраво виражена тенденція — у країні почалася так би мовити домашня комп'ютерна революція. Рівень усвідомлення можливостей ІТТ і інтерес до них постійно зростають.

Зупинимось докладніше на цій тенденції. Це стосується досліджень, які пов'язані з моніторингом змін у повсякденному житті під впливом нових інформаційних технологій і аналізом чинників, що впливають на їх поширення та використання. Об'єктом дослідження процесів інформатизації обирається сім'я, тому що вона є мікросферою формування і реалізації інформаційних потреб, а також тому що те, що відбувається на рівні сім'ї, багато в чому обумовлює глобальні соціальні трансформації. Аналіз на рівні сім'ї особливо важливий у ситуації трансформації і деструкції інших соціальних інститутів. Метою таких досліджень є з'ясування наявності нової інформаційної техніки в сім'ях, аналіз інформаційних потреб у їх зв'язку з можливостями сучасних ІТТ, вивчення закономірності споживчої поведінки в сфері інформатизації. Дослідження проводяться в рамках міжнародного проекту “Сім'я і нові інформаційні технології” з використанням такого методу дослідження, як якісний аналіз. Сім'я обирається за принципом наявності елементів інформаційної техніки: домашній комп'ютер, відеомагнітофон, телевізор і телефон. *Зміни*, що спостерігаються, *можна звести до таких головних.*

1. Підвищився рівень усвідомлення можливостей сучасних ІТТ і, насамперед, домашніх комп'ютерів.
2. Збільшилася доступність і поширеність домашніх комп'ютерів.
3. Дослідження показують, що на фоні розвитку торгівлі в сім'ях відбувається процес комплектації, удосконалення і зміни поколінь домашніх комп'ютерів.
4. Змінюється домашнє інформаційне середовище, як із погляду його технічного оснащення, так і його змісту.
5. Відбуваються зміни у формах використання ІТТ.
6. Освіта — це ще одна сфера, де зміни, що спостерігаються, дозволяють говорити про комп'ютерну революцію.

7. З'явилися нові ціннісні установлення і моделі поведінки — “діти тепер не велосипед, а “відик” або комп'ютер просять”.
8. Зростає вплив ІТТ на процеси соціальної інтеграції і диференціації.

Прокоментуємо останню зміну. Розглядаючи процеси соціальної інтеграції, можна відзначити деяке вирівнювання якості столичних і провінційних інформаційних потоків. Можна говорити про появу нових співтовариств у зв'язку з поширенням ІТТ. Хоча процес мережеутворення знаходиться в початковій стадії, в нього все активніше включаються студенти, вчені і бізнесмени.

Процес, яким дуже стурбовано світове співсуспільство, — це посилення інтелектуальної диференціації між тими, хто має і хто не має ІТТ. Такий процес почався і в Україні. Слід також нагадати про небезпеку, тобто проблему інформаційної нерівності. Звертає на себе увагу такий цікавий факт — серед тих, хто має ІТТ, інтелектуальна диференціація зменшується за рахунок вирівнювання можливостей споживання електронної інформації представниками різноманітних соціальних груп. На перший план у споживанні інформації виходять такі якості споживача, як спроможність налагодити мережі взаємообміну, ретельність та ентузіазм. Роль сім'ї в передачі електронної культури зменшується, вирівнюються можливості різноманітних соціальних верств.

Можна виділити *шість груп населення в їх відношенні до інформаційних телекомунікаційних технологій*:

- 1) ті, хто створює нове інформаційне середовище і нові інформаційні ресурси;
- 2) ті, хто використовує нове інформаційне середовище, інтегруючись до нього;
- 3) ті, хто знаходяться в процесі інтеграції, роблять перші кроки;
- 4) ті, хто не зробив першого кроку, але і не заперечує необхідність

цього;

- 5) ті, хто відчужений від нового інформаційного середовища, не помічає його;
- 6) ті, хто активно протистоїть нововведенням, вважаючи їх суспільно шкідливими.

І хоча безсумнівно, що представників перших трьох груп — статистична меншість, їх енергетика дуже сильна. Таким чином, можна сказати, що *соціальна база інформатизації в Україні є*, і швидкість змін достатньо велика.

Відповідно до приведених вище статистичних даних, можна зробити ще один *висновок*: в *Україні створюється технологічна база інформаційного суспільства*. Тому *державі необхідно сформулювати концепцію* його побудови, в якій були б прописані роль і місце головних діючих осіб — комерційного сектору економіки, держави, населення, громадських організацій. Концепція інформаційного суспільства може стати об'єднуючим ідейним початком для України, дати цілісне бачення цілей і завдань суспільного розвитку, запропонувати конкретні шляхи їх досягнення.

2.3. Державне регулювання інформаційних процесів

Проблеми формування інформаційного суспільства в Україні, по суті, мають багато загального з аналогічними процесами в інших країнах, що пояснюється швидким поширенням новітніх інформаційних телекомунікаційних технологій, глобалізацією світових інформаційно-технологічних ринків. Розходження ж пов'язано з географічним становищем країни, недостатньо розвиненою інформаційною інфраструктурою, загальним перехідним станом економіки. Водночас можна констатувати, що за останні роки досягнутий суттєвий прогрес у розвитку телекомунікацій, інформатизації державних і комерційних організацій, інформаційного

законодавства. Цей прогрес дозволяє говорити про своєчасність переходу від політики, що спрямована на розвиток окремих галузей інформаційної індустрії — зв'язку, комп'ютерного, інформаційного, аудіовізуального ринків, до **формування загальної стратегії входження до інформаційного суспільства**, в якій на **перший план** виходять **соціальні потреби, особистість**.

Відповідно до світового досвіду телефонізація в країні вважається в основному закінченою, якщо телефонна щільність досягає 40 апаратів на 100 жителів. Для цього кількість абонентів в Україні треба значно збільшити — за рівнем оснащення телефонним зв'язком Україна відстає від розвинутих країн у 2-3 рази, а за такими видами електрозв'язку, як передача даних, телерадіомовлення тощо, відставання ще більше. Реально такі завдання, як вважають експерти, можуть бути вирішені протягом 10 років. В Україні в 1998р. на одну тисячу жителів припадало лише 6 комп'ютерів, у США — 300 комп'ютерів [93]. Варто зауважити, що основна маса комп'ютерів в Україні зосереджена в установах. Проте, темпи ввозу і власного збирання комп'ютерів дозволяють стверджувати, що приблизно в цей же період (10 років) проблеми комп'ютеризації і інформатизації з боку технічної озброєності будуть в основному вирішені. Тому можна стверджувати, що в цей період будуть закладатися технологічні підстави інформаційного суспільства в Україні. Вважається, що **державі на цьому етапі необхідно** зберегти важелі впливу на ситуацію, подбати про координацію дій різноманітних суб'єктів суспільства, що зацікавлені у розвитку інформаційного сектору економіки в країні.

Специфіка інформаційних і телекомунікаційних технологій полягає в тому, що їх впровадження й експлуатація є дохідним, хоча і ризикованим бізнесом. Держава не може, та й не повинна ставити завдання вкладення власних інвестицій в інформаційний сектор. **Ії**

головна роль, як показує світова практика, — *створити необхідні умови* для *розвитку* в цій сфері *приватних ініціатив*, у тому числі з притягненням іноземних і міжнаціональних компаній.

В сучасний період через різноманітні причини під час обговорення проблем розвитку інформаційної сфери суспільства домінує позиція силових відомств, що роблять головний акцент на питаннях інформаційної безпеки. Признаючи їх важливість, особливо через появу “інформаційної зброї”, варто звернути увагу на те, що інформаційна безпека — це лише частина загальної стратегії. *Головне завдання сьогодні* — створити таке поєднання державного регулювання і ринкових механізмів, що призвело б до зростання інформаційного сектору економіки. Надмірний упор на інформаційну безпеку може навпаки загальмувати цей процес. У цьому зв'язку на перший план постає така, здавалася б, чисто технічна проблема, як використання *методів шифрування інформації*. Від їх поширення багато в чому залежить інтенсивність впровадження систем електронної торгівлі, реалізація права особистості на таємницю листування, особистого життя. Існуючий режим регулювання вводить державну монополію на ліцензування і ввіз в країну шифрувальних пристроїв. Ця традиційна монополія сьогодні в багатьох країнах входить в об'єктивну суперечність з інтересами комерційних структур і громадян, які хочуть мати повну гарантію дотримання таємниці своїх ділових, особистих трансакцій. У результаті багато країн прагнуть побудувати більш гнучку політику в цьому важливому питанні, дотримуючи баланс інтересів спецслужб, що покликані боротися з терористами і високотехнологічними злочинами, і членів суспільства, що володіють правами на комерційну таємницю і недоторканність особистого життя.

Тобто наступив період переосмислення діяльності органів, що забезпечують розвиток інформаційної сфери в Україні. Якщо раніше

перед ними ставилося як головне завдання — забезпечення зв'язком, комп'ютерами, інформацією державних органів, то тепер *головний упор* необхідно перенести *на формування національної інформаційної інфраструктури, ресурсів*, якими державні органи користувалися б нарівні з іншими суб'єктами суспільства. Вважаємо за необхідне створити радний орган, типу *Ради інформаційного суспільства*, який би об'єднав вчених, чиновників, представників інформаційно-технологічного бізнесу, готував би рекомендації, проводив дослідження з метою визначення форм і методів державного впливу на розвиток комп'ютерної грамотності, розкриття державних інформаційних ресурсів, вихід державних органів у Internet, розробки змін у законодавчій базі (закони про засоби масової інформації, інформатизацію, про участь у міжнародному інформаційному бізнесі, про авторське право і т.ін.). За традицією таку Раду доцільно заснувати під патронажем Президента України, тоді вона зможе виконувати координуючу роль у процесі формування політики щодо створення основ інформаційного суспільства, погоджувати її з діями в цій галузі міжнародного співсуспільства.

В *українському інформаційному законодавстві*, що складає *юридичну основу інформаційної політики*, є великі *прогалини*. Так, не врегульовано на законодавчому рівні право на інформацію, охорону персональних даних, діяльність телевізійних компаній. На порядку денному стоїть врегулювання процесу концентрації власності вітчизняних засобів масової інформації, що вже почався, виникнення великих інформаційних компаній, що володіють газетами, журналами, телеканалами, інформаційними агентствами. Велика залежність інформаційної інфраструктури суспільства від фінансових груп потенційно також небезпечна для суспільства, як і диктат держави. На жаль, не вироблено документів, які б регламентували порядок формування і підтримки відомчих

інформаційних ресурсів, доступ до них громадян. Не встановлено також правила придбання й експлуатації інформаційних і телекомунікаційних технологій у державних установах, що призводить до безконтрольної і практично безвідповідальної витрати значних сум, комп'ютерні та інформаційні системи не дають очікуваного внеску в підвищення ефективності діяльності державних органів.

Необхідно визначитися, якими є *місце і роль України в міжнародних програмах*, типу Глобальної інформаційної інфраструктури, у діяльності Європейської комісії, що спрямована на формування інформаційного суспільства в Європі.

Дуже актуальною постає проблема розробки нормативних документів, які б регламентували *продаж інформаційних ресурсів*, що створюються державними органами. Втім, що інформація, яка має комерційну цінність, надходить до зацікавлених осіб, не викликає ніяких сумнівів. Проте, це відбувається невідповідно, бюджет від цих операцій не поповнюється. Якщо буде встановлено розумний порядок продажу ресурсів (звичайно, тієї їх частини, що не складає державної або службової таємниці), то це буде стимулювати і процес їх створення. В перспективі функціонування найбільш прибуткових інформаційних ресурсів повинно відповідно до світового досвіду переходити на комерційну основу. Ресурси, що не підлягають роздержавленню, типу статистичної інформації, повинні бути чітко перераховані.

На порядку денному постає питання про необхідність *створення органу в складі виконавчої влади*, який займався б інформаційно-телекомунікаційним забезпеченням органів державної влади, визначав би *політику* стосовно *державних інформаційних ресурсів*. Існуюча практика показала, що кошти на внутрішньовідомчу інформатизацію витрачаються з бюджетів

зацікавлених відомств, але при цьому практично відсутня система проведення фінансової і технічної експертизи проектів. Оскільки закупається в основному іноземна обчислювальна техніка й устаткування і, головним чином за кредитними лініями, не викликає сумніву необхідність гласного контролю держави в особі спеціального органу. Потребує регулювання й проблема інформаційного обміну між центральними і місцевими органами влади.

Правова інформатизація в Україні має вже деяку історію. З приводу створення *еталонної державної системи правових актів* прийнято деякі нормативні документи. Проте, практика показує, що з завданням правової інформатизації краще справляються комерційні фірми. Їх виникло досить багато, з'явилися очевидні лідери, що володіють актами не тільки центральних органів влади, але і обласних адміністрацій. Сьогодні вже існують деякі внутрішні розбіжності з приводу правових класифікаторів, і дійсно серйозне питання, кого вважати авторизованим державою “постачальником” офіційної правової інформації. Це питання може вирішити тільки сама держава шляхом проведення відкритого конкурсу, який повинен відобразити дійсно найкращі за повнотою, достовірністю, зручністю та іншими показниками системи. При цьому, конкурс повинен проводитися з певною періодичністю. Напевне, державі вигідніше і доцільніше не займатися власною правовою інформатизацією, що відповідає і світовому досвіду розвитку аналогічних систем.

Ще одна проблема, яка потребує державного втручання, — це *“присутність” органів державної влади в Internet*. Існуючі документи, що регламентують цю діяльність, мають чисто технічний характер, вирішують питання організації, фінансування та безпеки. Проте, не існує документів, які б зобов'язували міністерства та відомства, представницьку владу “виставляти” деякий набір

інформації у відкритий доступ в Internet, організувати обговорення проблем щодо використання Internet для врахування думок і побажань населення. В українському законодавстві на сьогодні відсутній закон, який би регулював участь нашої держави в міжнародному інформаційному бізнесі, тому, не регламентуються дії під час роботи в Internet. Такий закон необхідний, зокрема, він повинен визначати процедури ввозу і вивозу інформації (причому, відзначивши також інформацію, яка доступна в електронному вигляді в мережах). При цьому варто врахувати, що до діяльності онлайн-компаній процедура ввозу і вивозу інформації не має відношення, оскільки копіювання інформації не є її ввозом або вивозом. Необхідно продумати питання щодо сертифікації ввезених інформаційних продуктів і послуг, хоча реально по мережах будуть одержувати копії документів, “ввозитись” нічого не буде. Слід проаналізувати ситуацію, яка пов'язана з ліцензуванням діяльності щодо міжнародного інформаційного обміну у випадку вивозу і ввозу державних інформаційних ресурсів. Проте, оскільки вивіз і копіювання — це різні поняття, то фактично діяльність постачальників доступу в Internet ліцензії не потребує. Безумовно, це далеко не повний перелік питань, що потребують правового врегулювання. Більш докладніше розглянемо цей аспект у підрозділі, що пов'язаний з розробкою і реалізацією державної інформаційної політики.

За допомогою Internet держава може здійснювати інформування громадян, істотно просунувши формування інформаційного суспільства в Україні. Проте, повному розкриттю інформаційних ресурсів держави для загального користування (в тому числі і за умовами оплати) заважає декілька чинників. До психологічного можна віднести небажання і нерозуміння технологій, витратний метод фінансування та створення інформаційних систем в органах

державної влади. У разі використання такого методу немає ніякої залежності між обсягами витрат на інформаційні і комунікаційні технології та ефективністю роботи державних органів, скороченням чисельності, більш високою відкритістю, прозорістю держави для громадян і т.ін. Не розроблено також систему критеріїв щодо оцінки діяльності інформаційних систем з точки зору головної діяльності державного органу.

Доти, поки не будуть нормативно визначені умови надання державних інформаційних ресурсів через Internet, питання визначення їх вартості, зобов'язання державних органів щодо інформування громадян, становлення інформаційної економіки і демократії в країні буде стримуватися. Мова не йде про те, щоб установити державне регулювання діяльності в Internet, оскільки досвід більш розвинутих країн свідчить про згубність надмірного втручання держави в ці процеси. Проте, розвиток електронного бізнесу неминуче змусить вирішувати питання щодо охорони інтелектуальної власності, захисту моральності, оподатковування і т.ін. Напевне, назріла необхідність і у відповідному державному органі, який у тісному співробітництві з комерсантами зміг би збудувати таку політику розвитку українського Internet, яка дозволила б повною мірою використовувати всі його переваги.

Аналіз процесу становлення *інформаційних суспільств* у розвинутих країнах, що був викладений раніше, дозволяє виділити такі *принципи формування* аналогічної *стратегії в Україні*.

1. Інформаційну і телекомунікаційну інфраструктуру повинен створювати приватний сектор через високі фінансові ризики ведення високотехнологічного бізнесу. Державі в цьому плані варто створювати необхідні умови для його розвитку шляхом надання національно значущих інформаційних систем після їх здачі в експлуатацію на пільгових умовах для відшкодування

вкладених інвестицій.

2. Необхідно визначити роль інформаційних телекомунікаційних технологій у програмах щодо вдосконалювання державного будівництва. Загальне підвищення ефективності і дієвості органів державної влади варто будувати на основі широкого використання новітніх ІТТ.
3. Держава, як держатель великих масивів інформації, що зібрана на кошти платників податків, потребує чітко сформульованої політики щодо умов їх надання як діловим колам, так і населенню. У Законі України “Про державну таємницю”[95] вміщено відомості, що не підлягають розголошенню, але у відомствах найчастіше інформація закривається повільно, рішеннями керівництва, що об'єктивно заважає як інформаційній прозорості, так і підвищенню рівня контролю за державними органами з боку громадськості.
4. Необхідно встановити контроль за створенням інформаційних систем у державних органах, а також розробити механізм проведення фінансової, соціально-економічної і технологічної експертизи запропонованих проектів. Здійснення правильної політики держави в цьому питанні дозволить виступити їй каталізатором загального інформаційного розвитку, прикладом для наслідування обласним адміністраціям.
5. Політику щодо освіти та бібліотек слід переглянути з урахуванням вимог сучасного інформаційного стану. Необхідно поширювати дистанційне навчання і використання “віртуальних” бібліотек та музеїв як найбільш оптимальне впровадження ІТТ у сучасних умовах. З приводу цього слід розробити спеціальну програму щодо цифровізації культурного надбання, створення електронних енциклопедій. Реалізація цих проектів також повинна проходити на комерційній основі, але оскільки музеї є державною власністю,

важлива координація такої роботи з боку самої держави.

6. Необхідно співробітництво з міжнародними організаціями, насамперед з Радою Європи, під час розробки стратегії переходу до інформаційного суспільства. Досвід роботи, що надбаний у ЄС щодо лібералізації телекомунікаційного ринку, формування ринків аудіовізуальної і ділової інформації багато в чому можна запозичати, що і роблять країни Східної Європи.
7. Регулювання електронної торгівлі не повинно суперечити світовій практиці, оскільки несумісність правових режимів функціонування електронного бізнесу призведе до ізоляції українських підприємців, позбавить їх доступу до світових ринків через глобальні телекомунікації.
8. Особливу увагу варто приділити започаткованому процесу концентрації власності на засоби масової інформації і зв'язку, проникненню в цю галузь великого вітчизняного і закордонного капіталу. Це багато в чому неминучий і позитивний процес, без якого неможливі серйозні інвестиції. Проте, з урахуванням того, що загальнонаціональний інформаційний ринок тільки формується, не можна припустити встановлення чергової монополії.
9. Слід визначити правові та організаційні механізми реалізації конституційних прав громадян на доступ до інформації та охорони персональних даних. Зарубіжна практика свідчить, що без створення незалежних органів, які контролюють виконання відповідних законів, реального прориву в цій галузі не відбудеться.
10. Важливим уявляється вдосконалювання нормативної бази, що встановлює баланс інтересів держави й особистості, бізнесу при здійсненні політики щодо систем шифрування.
11. У рамках загальної стратегії переходу до інформаційного

суспільства вважається за необхідне приділити більш уваги побудові державної політики щодо розвитку української частини Internet.

РОЗДІЛ III

ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ

3.1. Концепція державної інформаційної політики

В інформаційному суспільстві, як відзначалося раніше, *політика та інформація – це взаємозалежні явища*, що впливають одне на одне в процесі соціального управління. Дійсно, якість інформації та її доступність, сучасні інформаційні технології, що радикально збільшують обсяг і швидкість поширення інформації, викликають глибокі зміни в політиці конкретної держави, роблять суттєвий вплив на характер і системи владарювання (точна інформація підвищує ефективність влади, дозволяє вчасно скорегувати обраний напрямок дій, відреагувати на обставини, що знову з'явилися).

Водночас і політичні структури впливають на інформацію, ступінь її відкритості, процеси доставки, характер передачі споживачу. Одна з найважливіших соціальних функцій влади — дозування інформації та її “пакування”. На цьому засновується механізм маніпулювання громадською думкою. Найвідомішою і простою формою владного контролю над інформаційними процесами виступає цензура, коли держава за допомогою спеціально призначених та відповідальних перед ним чиновників “керує” змістом друкарських та інших інформаційних матеріалів.

Результативним *засобом регуляції відносин між владою та інформацією* служить *право*, що стримує свавілля як однієї, так і іншої сторони, що передбачає наявність для них взаємних стимулів і обмежень. Практика свідчить, що юридичний спосіб регуляції такого роду відносин найбільш ефективний і прийнятний для більшості членів суспільства. Він менше схильний до перекручування під час

функціонування, його елементи загальновідомі і виключають довільні встановлення. Крім того, прийняття самих правових норм відбувається в обстановці, як правило, відкритого обговорення.

Тому *першочергова увага державної влади, політичних об'єднань і наукової громадськості* повинна бути звернена до вирішення проблеми *розробки концептуальних основ державної інформаційної політики* і формування інформаційного законодавства України з урахуванням *головних особливостей* сучасного етапу *розвитку української державності*.

По-перше, на сьогодні в Україні здійснюються глибокі соціально-економічні і політичні перетворення з метою переходу від тоталітарної держави з адміністративно-плановим управлінням економікою до демократичної, соціальної, правової держави з ринковою економікою, що не може бути успішно реалізовано без одночасної якісної зміни інформаційного середовища, переходу до інформаційно відкритого суспільства і інформаційно прозорої державної влади.

По-друге, кардинальне реформування конституційних, політичних, соціально-економічних основ української державності без соціальних, національних та релігійних конфліктів, які спроможні породити реальну загрозу територіальній цілісності країни, можливе тільки за умови постійної тісної взаємодії влади і суспільства на основі порозуміння, взаємоповаги і ділового партнерства. Для забезпечення такої взаємодії, насамперед, необхідні постійна інформаційна взаємодія між владою і суспільством, створення відкритого інформаційного простору, без якого неможливо формування демократичного громадянського суспільства.

По-третє, йдуть складні процеси формування відносин у державі за новими для посттоталітарної України демократичними принципами — дотримання прав людини, їх пріоритет над правами

держави; конституційне обмеження влади більшості над меншістю; повага прав меншості на власну думку, її вільне вираження; верховенство закону; розподіл влади на законодавчу, виконавчу і судову; відділення місцевого самоврядування від державної влади; плюралізм думок, партій, громадських об'єднань із різноманітними програмами і статутами, що діють у рамках Конституції України. В цих умовах зберігання державної і територіальної цілісності України, її державності у вирішальній мірі обумовлено усталеністю інформаційного впливу між центром і регіонами, між усіма гілками і рівнями влади, виключенням будь-яких проявів “інформаційного сепаратизму”, будь-яких спроб зруйнувати єдиний інформаційний простір країни, загальнодержавну інфраструктуру і її систему національних інформаційних ресурсів.

По-четверте, нові соціально-економічні умови і відносини в суспільстві, що реально формуються в процесі реформ, обумовлюють необхідність адекватної зміни методів, форм і технологій державного управління, у цілому всієї системи державного управління. Принципово новим для України методологічним підходом до реформування системи державного управління і вирішення проблеми взаємодії (в першу чергу, інформаційної) між громадянським суспільством і владою повинно стати визначення **стратегічної цілі** такої **реформи: формування влади демократичного типу, що орієнтована на суспільство як споживача її послуг**.

Перехід до інформаційного суспільства — це найбільш раціональний шлях підвищення якості життя населення країни за рахунок вступу України на новий шлях цивілізованого розвитку і переходу економіки на наукоємні, ресурсозберігаючі виробництва. Підставами для такого переходу є постійний рух країни від комп'ютеризації (у 60-х — 80-х рр.) до інформатизації (у 80-х — 90-х рр.) і створення розвинутого інформаційного середовища суспільства

(на рубежі століть).

Всім цим етапам відповідав і відповідає сьогодні певний рівень розвитку державної політики, що покликана регулювати ці процеси. Це була *державна політика, що пов'язана зі створенням автоматизованих систем управління, політика інформатизації (програми інформатизації)*, а тепер це перетворюється у *державну інформаційну політику*. Чим же відрізняється поняття “інформаційна політика”, від прийнятого “політика інформатизації”?

Те, що називали “*політикою інформатизації*” означало таку політику, що орієнтована на створення техніко-технологічної бази переходу країни до інформаційного суспільства (“залізо”, “кабелі”, будинки і т.ін., тобто взагалі — предмети матеріальні). У політиці не було місця для вирішення проблем інформаційних прав особистості, узгодження інтересів людини — суспільства — держави. Можна говорити про те, що ця політика прагнула “уникнути” соціальних проблем, зокрема, впливу інформації на громадську свідомість, демократизацію суспільства.

З чим пов'язаний перехід до *інформаційної політики*? З початку 90-х рр., коли розроблялася перша концепція політики інформатизації, відбувся суттєвий прогрес у розвитку і застосуванні інформаційних і телекомунікаційних технологій, інформаційних мереж, змінилося відношення суспільства до інформації як ресурсу розвитку. Якщо раніше про це говорили як про предмет наукової фантастики, то сьогодні, як показує досвід розвинутих країн, інформація стає основою переходу до нової якості розвитку, що характеризує розвиток високих технологій, перебудову виробництва на їх основі, зміну характеру суспільного життя. Сьогодні, поряд із фінансами, інформація стає головним двигуном розвитку, отримує соціальний і політичний характер.

Відповідно, виникла явна необхідність переходу від тільки

“технологічної” політики до *“соціально-технологічної”*, що охоплює максимально широко все, що стосується інформації, наприклад, засоби масової інформації. Тоді ж виникла необхідність визначення поняття *“інформаційна політика”*, що відповідає новим умовам соціально-економічного і політичного розвитку країни. Одночасно з'явилася і ***нова стратегічна ціль політики***, котру можна коротко визначити як забезпечення переходу України до інформаційного суспільства. Однак це не означає, що ми всі завтра по команді дружно почнемо свій перехід в інформаційне суспільство. Просто, якщо тенденція світового цивілізованого розвитку спрямовується до інформаційного суспільства, а Україна хоче зберегти і збільшити свою світову значимість, то вона також повинна починати рухатися в цьому напрямку.

Концепцію державної інформаційної політики України, що розробляється, можна розглядати, у випадку її реалізації, як засіб забезпечення переходу України до інформаційного суспільства. Концепція державної інформаційної політики України для її практичної реалізації повинна носити нормативний характер і, зокрема, може розглядатися можливість її документального оформлення у вигляді нормативно-правового акту Верховної Ради України. При цьому концепція не повинна стати *“мертвою буквою закону”*, а, навпаки, постійно розвиватися.

Довгострокова стратегічна ціль державної інформаційної політики України (у розширеному варіанті) – це формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням національних особливостей і інтересів при забезпеченні інформаційної безпеки на внутрішньодержавному та міжнародному рівнях. Для досягнення вказаної цілі в процесі корінного реформування основ української

державності на перший план *в інформаційній сфері* постають

такі завдання:

- зміцнення єдності інформаційного простору та усунення інформаційних погроз цілісності держави;
- створення інформаційних умов для інтенсивного формування громадянського суспільства;
- забезпечення інформаційного середовища для постійної відкритої взаємодії між державною владою і громадянським суспільством, що формується;
- інвентаризація і визначення всього комплексу умов, у тому числі права власності, володіння і розпорядження, експлуатації накопичених інформаційних ресурсів та існуючих інформаційно-комунікаційних мереж і систем;
- створення правових, економічних і організаційних умов для об'єднання державних й недержавних інформаційних ресурсів, інформаційно-комунікаційних мереж і систем у єдину загальнодержавну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру та систему національних інформаційних ресурсів;
- визначення правил і умов функціонування національного ринку інформаційної продукції і послуг у нових економічних умовах, що сприяють його інтенсивному й рівноправному розвитку по всій території країни та інтеграції у світовий інформаційний ринок.

Проведений нами аналіз дозволяє зробити висновок про те, що в *концепції* присутні *дві глобальні складові*.

1. Техніко-технологічна, яка пов'язана з рішеннями щодо створення техніко-технологічної бази переходу України до інформаційного суспільства за рахунок розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури.
2. Соціально-політична, що визначає вирішення проблем соціальної,

правової, психологічної і моральної підготовки українського суспільства до життя в умовах інформаційного суспільства.

Варто зауважити, що перша складова — традиційна, і до неї, як правило, відносять єдиний інформаційний простір — інформаційні ресурси та інформаційно-комунікаційну інфраструктуру (ту її частину, до якої входять інформаційно-телекомунікаційні технології, ринок інформаційних засобів, продуктів і послуг, інформаційне виробництво).

Що ж стосується другої складової, то це — частина інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що залишилася: засоби масової інформації (як система формування громадської думки); правова складова політики, що регулює інформаційні відносини в суспільстві і забезпечує врахування інтересів всіх учасників цих відносин; соціальна сфера використання інформаційних ресурсів для власного розвитку (наприклад, домашня комп'ютеризація; інформаційна безпека держави; інформаційне міжнародне співробітництво).

Раніше ці складові розглядалися окремо, як незалежні. Сьогодні такий розгляд пов'язаний з тим, що ми втрачаємо в загальному розвитку через необлік взаємодії, взаємовпливів. Наприклад, політика, що визначає відношення держави до розвитку внутрішніх інформаційних мереж і їх взаємодії зі світовими відкритими системами типу Internet (розділи політики — “відношення з Internet”) не може формуватися без врахування положень, що пов'язані із такими складовими політики, як “інформаційна безпека”, “міжнародне співробітництво”, “зберігання і розвиток національної культури і свідомості”. Таким чином, при розробці концепції необхідно керуватися *системним підходом*, з обов'язковим *урахуванням зворотних зв'язків*.

Вважаємо, що під час розробки *концепції* державної інформаційної політики України варто виходити з необхідності прийняття таких *базових принципів*:

- відкритості інформаційної політики;
- рівності інтересів всіх учасників інформаційних відносин;
- системності;
- пріоритетності вітчизняного виробника;
- непротивності — головні заходи повинні бути спрямовані на забезпечення державних інтересів України, але не суперечити соціальним інтересам громадян країни;
- соціальної орієнтації — фінансування державою тільки того, що спрямовано на інформаційний розвиток соціальної сфери;
- пріоритету права перед силою.

Останній принцип дуже важливий саме в сучасних умовах. Справа в тому, що в тих умовах, у яких ми знаходимося, розраховувати на те, що держава буде активно фінансувати розвиток інформаційної сфери, не припадає. Отже, залишаються тільки два можливих важелі впливу держави на розвиток цієї сфери. Перший важіль — правовий, тобто здійснення певних правових регулюючих впливів, що визначають пріоритетні напрямки розвитку інформаційної сфери. Другий важіль — економічний, тобто методи, що пов'язані з “роздачею батогів і пряників” учасникам інформаційної діяльності. Безсумнівно, цей важіль пов'язаний із установленням певних пільг і (або) заборон, що покликані забезпечити розвиток інформаційного середовища за пріоритетними напрямками.

Можна сказати, що взаємопов'язана реалізація цих принципів буде забезпечувати державі вибір таких “правил гри” в загальному інформаційному просторі України, що будуть відповідати і обраним загальнодержавним стратегічним цілям розвитку країни.

На основі виділених принципів слід проводити оцінку поточного

стану і визначити **пріоритетні напрямки державної інформаційної політики стосовно таких компонентів:**

- інформаційних ресурсів;
- інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури;
- інформаційних і телекомунікаційних технологій, систем і засобів їх реалізації;
- виробництва і споживання засобів інформації, інформаційних продуктів і послуг (науково-технічний і виробничий потенціал; ринок інформації, інформаційних технологій, засобів, продуктів і послуг; домашня комп'ютеризація);
- засобів масової інформації;
- інформаційного законодавства;
- систем забезпечення інформаційної безпеки;
- взаємодії інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури України з глобальними інформаційними мережами.

В **концепції** державної інформаційної політики необхідно визначати і **очікувані результати** в різноманітних сферах суспільного розвитку в зв'язку з реалізацією державної інформаційної політики:

- в галузі геополітики, безпеки і міжнародних відносин – вона повинна сприяти відновленню ролі України як повноцінного учасника світового інформаційного співтовариства, як провідної світової держави, що володіє багатючими інформаційними ресурсами, де швидко розвивається інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура;
- в економіці – вона повинна бути орієнтована на випереджаючі темпи створення, поширення, постійне відновлення і використання інформації як важливої умови структурної перебудови економіки країни в найкоротші терміни, істотне підвищення рівня життя населення;

- в галузі державного управління – вона відкриває можливості переходу до нової якості управління за рахунок забезпечення всіх суб'єктів системи управління своєчасною, повною і достовірною інформацією, поліпшити підготовку і прийняття рішень на всіх рівнях системи управління, зробити ефективним громадський контроль за діяльністю органів державної влади;
- в галузі освіти, науки і культури — вона повинна сприяти серйозним перетворенням цих сфер щодо радикальної зміни сутності та організації процесів навчання і розвитку людини, формування системи дистанційної, безупинної і відкритої освіти, зберігання та розвитку вітчизняної культури, включення української науки у світові системи наукового інформаційного обміну;
- у соціальній сфері – вона повинна забезпечити розробку і здійснення цивілізованих, демократичних форм і методів впливу на ЗМІ, формування і поширення духовних цінностей, що відповідають національним інтересам і культурно-історичним традиціям України.

Державна інформаційна політика повинна реалізовуватися поетапно на основі використання організаційних, правових і економічних механізмів. Передбачається, що реалізація державної інформаційної політики триватиме достатньо довгий період, терміни якого пов'язані з певним рівнем розвитку української економіки. Швидкість цього розвитку визначає ріст потреб в інформації. На **першому етапі реалізації** державної інформаційної політики слід послідовно реформувати інформаційне виробництво в системі державної влади та управління в цілому, на **другому** — поступово перетворити наявні інформаційні ресурси у реальні матеріальні і духовні блага для населення країни.

Тривалість етапів також обумовлюється забезпеченням високого рівня інформаційної безпеки, що буде означати певні обмеження. Це пов'язано з тим, що науково-технічні досягнення завжди приносять із собою як переваги, так і недоліки. Тріумфальний хід Internet, поряд із практично необмеженими можливостями інформаційного обміну і доступу до відкритих інформаційних ресурсів, призводить до зростання небезпеки розкрадання національних інформаційних ресурсів, неконтрольованого поширення порнографії та іншої інформації такого ж гатунку. Таким чином, вважаємо за необхідне прийняття відповідних *правових* і *організаційних заходів* щодо забезпечення *свободи інформаційного обміну* при *високому рівні інформаційної безпеки*.

Слід також відзначити, що поки не знайдено прийняттого рішення двох дуже важливих проблем. Перша проблема полягає в пошуку відповідних демократичному, громадянському суспільству рішень щодо державного і суспільного впливу на всю систему формування громадської думки, в тому числі і на Internet як на один з тих засобів масової інформації, що найбільше поширюється в світі, тобто це складова державної інформаційної політики — “система формування громадської свідомості”. При цьому необхідно враховувати, що наявний в Україні рівень монополізації ЗМІ та їх ангажованість можливо потребує цілком нетрадиційних рішень.

Інша складова державної інформаційної політики (друга проблема) – це “відношення до Internet” — повинна визначити комплекс заходів щодо розширення взаємодії українських інформаційних мереж із Internet при забезпеченні необхідного рівня інформаційної безпеки національних інформаційних ресурсів України.

Вважаємо, що запропонована концепція державної інформаційної політики при її реалізації повинна забезпечити

поступовий, поетапний рух України до інформаційного суспільства. Очевидно, що швидкість цього руху буде визначатися рівнями економічного розвитку і політичної стабільності країни, а також політичною волею і можливостями держави.

Варто зауважити, що проаналізована концепція не є альтернативою існуючій Концепції, що знайшла свій відбиток у Законі України “Про Концепцію Національної програми інформатизації”[94]. Вона є ніби-то деяким *розвитком* існуючої, відображаючи необхідну по мірі розвитку українського суспільства та держави зміну пріоритетних цілей і завдань в інформаційному середовищі. Вважаємо за доцільне розглянути більш докладніше дві глобальні складові концепції державної інформаційної політики: техніко-технологічну і соціально-політичну.

3.2. Стратегія формування та розвитку єдиного інформаційного простору України

Як уже відзначалося, в останні десятиріччя світ переживає перехід від “індустріального суспільства” до “суспільства інформаційного”. Відбувається кардинальна зміна способів виробництва, світогляду людей, міждержавних відносин. Рівень розвитку інформаційного простору суспільства вирішальним чином впливає на економіку, обороноздатність і політику. Від цього рівня в значній мірі залежить поведінка людей, формування громадсько-політичних рухів і соціальної стабільності. Цілями інформатизації в усьому світі і, в тому числі, в Україні є найбільш повне задоволення інформаційних потреб суспільства в усіх сферах діяльності, поліпшення умов життя населення, підвищення ефективності суспільного виробництва, сприяння стабілізації соціально-політичних відносин у державі на основі впровадження засобів обчислювальної техніки і телекомунікацій.

В Україні соціально-економічні і політичні перетворення, формування ринкової економіки об'єктивно призвели до необхідності суттєвої зміни інформаційних відносин у суспільстві. Незважаючи на значне розширення останнім часом ринку інформаційних послуг і продуктів, інформаційне забезпечення органів державної влади, суб'єктів господарювання і громадян залишається на низькому рівні. Можливість доступу до інформації, як правило, обмежується її відомчою належністю й обумовлена найчастіше посадовим становищем і соціальним статусом споживача. Не вирішена ще проблема доступу до територіально-віддалених інформаційних ресурсів. Більшість населення одержує інформацію в традиційному вигляді — друковані видання, радіо, телебачення тощо.

Інформаційно-телекомунікаційні системи функціонують в основному в інтересах державних органів влади і, як правило, без необхідної їх взаємодії. Таке становище призводить до дублювання робіт, надмірності щодо збору первинної інформації, подорожчанню розробок і експлуатації систем. Крім того, як відзначалося, відомча роз'єднаність ускладнює обмін інформацією і доступ до неї.

Інформаційні послуги, ресурси і програмні продукти (інформаційний потенціал) поширені по території України вкрай нерівномірно, причому в основному ними забезпечені центральні області. Цей розподіл відповідає розподілу головних наукових та інформаційних центрів України і не враховує потреби населення й органів управління. Саме тому потребує якнайшвидшого вирішення завдання щодо вирівнювання інформаційного потенціалу. ***Вказані проблеми можна вирішити тільки шляхом формування єдиного інформаційного простору України.***

Інформаційний простір є основою соціально-економічного, політичного і культурного розвитку та забезпечення безпеки України. Ефективний інформаційний простір повинен забезпечити побудову

інформаційного суспільства в країні і входження її у світовий інформаційний простір.

Єдиний інформаційний простір являє собою сукупність баз та банків даних, технологій їх ведення і використання, інформаційно-телекомунікаційних систем та мереж, які функціонують на основі єдиних принципів і за загальними правилами, що забезпечує інформаційну взаємодію організацій і громадян, а також задоволення їх інформаційних потреб. Іншими словами, **єдиний інформаційний простір** складається з таких **головних компонентів**:

1) **інформаційні ресурси (ІР)** — бази і банки даних, усі види архівів, системи депозитаріїв державних ІР, бібліотеки, музейні сховища і т.ін.;

2) **інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура**:

- територіально розподілені державні і корпоративні комп'ютерні мережі, телекомунікаційні мережі і системи спеціального призначення та загального користування, мережі і канали передачі даних, засоби комутації та управління інформаційними потоками;
- інформаційні, комп'ютерні і телекомунікаційні технології — базові, прикладні і забезпечувальні системи, засоби їх реалізації;
- науково-виробничий потенціал в галузях зв'язку, телекомунікацій, інформатики, обчислювальної техніки, поширення і доступу до інформації;
- організаційні структури, включаючи кадри, що забезпечують функціонування і розвиток національної інформаційної інфраструктури;
- ринок інформаційних технологій, засобів зв'язку, інформатизації і телекомунікацій, інформаційних продуктів і послуг;
- система взаємодії інформаційного простору України зі світовими відкритими мережами;

- система забезпечення інформаційного захисту (безпеки);
- система масової інформації;
- система інформаційного законодавства.

Слід зауважити, що засоби інформаційної взаємодії громадян та організацій, що забезпечують їм доступ до інформаційних ресурсів, засновані на відповідних інформаційних технологіях, які включають програмно-технічні засоби й організаційно-нормативні документи. Таким чином, *інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру* утворюють *організаційні структури і засоби інформаційної взаємодії*.

Характерною рисою процесу формування єдиного інформаційного простору України є не тільки створення технологій і технологічної структури інформатизації для забезпечення взаємодії виробників інформації і її споживачів, розподіл знань, що накопичені в інформаційних банках даних, але і врахування соціальних, економічних і політичних аспектів його формування та інтеграції у світовий інформаційний простір. Об'єктивні знання, що зберігаються в інформаційних банках даних, тільки тоді можуть стати чинником прогресивних соціально-економічних якісних змін, коли вони знайдуть зацікавленого в них споживача і будуть йому доступні.

Інформаційна діяльність як сукупність інформаційних процесів у суспільстві визначає економічний потенціал суспільства нарівні з матеріальним виробництвом. Головним політичним і економічним аспектом формування єдиного інформаційного простору України є подолання інформаційного монополізму управлінських і комерційних структур щодо відкритості інформаційних ресурсів — *перехід від презумпції закритості інформації до презумпції відкритості інформації* на законодавчій та економічній основі. Відомо, що саме інформаційний монополізм може стати головним живильним середовищем бюрократизму, волюнтаризму і корупції.

Юридична підтримка відкритості державних інформаційних ресурсів є необхідною передумовою забезпечення інтеграції єдиного інформаційного простору України з європейським і світовим інформаційним простором.

Цілі формування і розвитку єдиного інформаційного простору України:

- забезпечення прав громадян на інформацію згідно з вимогами Конституції України;
- створення і підтримка необхідного для стійкого розвитку суспільства рівня інформаційного потенціалу;
- підвищення узгодженості рішень, які прийняті центральними органами державної влади, обласними державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування;
- підвищення рівня правосвідомості громадян шляхом надання їм вільного доступу до правових і нормативних документів, що визначають їх права, обов'язки й можливості;
- надання можливості контролю з боку громадян і громадських організацій за діяльністю центральних і місцевих органів державної влади і органів місцевого самоврядування;
- підвищення ділової і суспільної активності громадян шляхом надання рівної з державними структурами можливості користуватися відкритою науково-технічною, соціально-економічною, суспільно-політичною інформацією, а також інформаційними фондами сфер освіти, культури тощо;
- інтеграція зі світовим інформаційним простором.

Інформаційний простір буде ***ефективним***, якщо він стане відкритим для суспільства, що в свою чергу надасть можливість реалізувати узгоджені інтереси громадян, суспільства та держави на комплексній і системній основі. Ефективний інформаційний простір може бути створений і почне розвиватися на основі відповідної

державної інформаційної політики, що забезпечить поступове прямування країни до побудови інформаційного суспільства. Цей рух повинен спиратися на новітні інформаційні, комп'ютерні, телекомунікаційні технології і технології зв'язку, розвиток яких призводить до бурхливого розвитку відкритих інформаційних мереж, насамперед Internet, що дає принципово нові можливості міжнародного інформаційного обміну і на його основі трансформації різноманітних видів людської діяльності. Перспективні інформаційні, комп'ютерні і телекомунікаційні технології багаторазово посилюють вплив ЗМІ на соціально-політичне і культурне життя людей.

Всі цивілізовані держави розглядають побудову інформаційного простору як основу свого соціально-економічного, політичного і культурного розвитку і проводять цілеспрямовану державну інформаційну політику. У розвитку інформаційного простору особливе значення набуває геополітичний чинник. Як суб'єкт геополітики Україна могла б стати природним мостом між Європою і Росією, яка, в свою чергу, пов'язана з країнами Азіатсько-Тихоокеанського регіону. Для цього необхідно, насамперед, розвивати інформаційну інфраструктуру на всім Євразійському просторі, що дозволить Україні стати ключовою ланкою світового інформаційного простору.

Формування і розвиток *єдиного інформаційного простору України* і, зокрема, відповідних *державних інформаційних ресурсів* — проблема міжгалузєва і міжрегіональна. Вона потребує вирішення складних організаційних і техніко-технологічних питань, значних витрат і не може бути вирішена одномиттєво. При цьому необхідне комплексне врахування соціально-економічних, правових і політичних аспектів інформатизації суспільства, всебічне використання організаційного, технологічного, технічного і нормотворчого досвіду, що отриманий при розвитку інформаційних

просторів провідних країн світу.

Для вирішення проблеми створення єдиного інформаційного простору необхідно розробити такі **економіко-правові засади**:

- законодавчі і нормативні акти, що визначають права й обов'язки юридичних і фізичних осіб щодо формування та використання інформаційних ресурсів, засобів їх обробки і доставки;
- економічні регулятори, які забезпечували б стимулювання активного формування і використання інформаційних ресурсів.

Формування і розвиток єдиного інформаційного простору України передбачає, в першу чергу, забезпечення оперативного доступу до наявних інформаційних ресурсів і проведення роботи щодо їх включення в єдиний інформаційний простір. Інформаційні ресурси, що знову сформовані та включаються в єдиний інформаційний простір, повинні бути на законній підставі доступні органам державної влади, суб'єктам господарювання і громадянам.

Чинні і ті, що розробляються на цей час, інформаційно-управляючі системи органів державної влади (центральні та місцеві), відомчі і міжвідомчі територіально-розподілені системи і мережі збору, обробки й розподілу інформації можуть служити базою впровадження нових інформаційних технологій. Вони повинні забезпечити **основу формування** єдиного інформаційного простору України і гарантувати сполучення нових засобів інформаційних технологій з традиційними засобами поширення інформації та організації доступу до неї: друкованими та електронними ЗМІ, журнальними і книжковими виданнями, бібліотеками та архівами, поштою, телеграфом тощо.

В умовах, коли більшість регіонів України недостатньо оснащені сучасними засобами інформатизації, було б доцільно організувати **систему депозитаріїв** державних інформаційних ресурсів (тут термін “депозитарій” застосовується в більш широкому

сенсі, ніж це прийнято в нормативних документах деяких відомств, що створюють можливість відкритого доступу до інформації традиційними засобами, наприклад, бібліотеками різноманітного типу).

Сучасний стан інформаційного простору України перешкоджає рівноправному включенню її у світове інформаційне співсуспільство. Робота щодо розвитку інформаційного простору в *провідних країнах світу* проводилася і проводиться за ініціативою і під патронажем вищих посадових осіб держави. Так, у США після Другої світової війни розвиток мереж проводився за ініціативою президентської адміністрації і при значній фінансовій підтримці з боку фондів державного бюджету. У сучасних умовах за ініціативою американського президента розвертається новий виток розвитку національної інформаційної інфраструктури, що покликаний бажанням зміцнити позиції США як найбільш розвинутого інформаційного суспільства в світі. Головна проблема, з якою американцям доводилось зустрічатися в галузі інформаційної концепції, полягає у відповідальності, тобто у визначенні того суб'єкта, що відповідає за надання інформації. Основна ідея, на якій базується американська інформаційна концепція, — це “заповнення” інформацією ЗМІ. І з цим важко не погодитись. У США інформаційне законодавство в значній мірі — це концептуальні норми, що стосуються інтелектуальної власності та авторських прав. Тобто одне з головних питань полягає в тому, кому належить право на інформацію. І з цього логічно випливає така проблема: *власник інформації повинен за неї відповідати*.

Спочатку американська система була побудована за принципом надання свободи інформації з упором на те, що повинна бути створена певна структура органів, що займаються координацією діяльності суб'єктів інформаційного простору. Саме так і

створювались незалежні комісії та агентства, серед яких можна відзначити Федеральну комісію із зв'язку. Але, не зважаючи на свій незалежний статус, ці комісії та агентства діють у дуже тісному зв'язку з усіма гілками федеральної влади, а також влади штатів, що вважається цілком обґрунтованим, оскільки без централізованої підтримки їх існування довго б не тривало.

Масова інформація в США (її дефініція) набуває значення лише в той момент, коли вона стає доступною для суспільства. Проблема захисту суспільства від “соціально небезпечних відомостей” була у свій час дуже актуальною. Сьогодні намічається поступовий відхід від цієї концепції, хоча, як жартують, “владу в Америці робить не president, а P. R. esidents” усе ще на вустах. Дійсно, багато соціальних процесів залежить саме від ролі діячів P. R., адже хто, як не фахівці в галузі public relations, можуть впливати на діяльність ЗМІ. Вони не уособлюють владу, але, як правило, захищають її інтереси.

Таким чином, сама *концепція інформаційного розвитку в США*, якщо брати її в загальному вигляді, являє собою якийсь трикутник, внутрішню частину якого заповнюють будь-які відомості, що тільки можуть бути виявлені (інформація взагалі), а у вершинах цього трикутника зосередилися ЗМІ, владні структури і безпосередньо само суспільство. Лінії, що з'єднують ці вершини між собою, — це і є масова інформація. Вона курсує між цими трьома вершинами і якась частина однією з цих вершин може бути на час припинена (ЗМІ одержали якісь відомості, однак вирішили їх не публікувати: інформація залишилася, однак чи стала вона масовою?). Безумовно, ця картина носить досить спрощений характер, але проте, вона достатньо доступно, наочно дозволяє уявити загальну концепцію інформаційного простору США.

Безумовно, що весь позитивний досвід розвинутих

інформаційних країн варто аналізувати та адаптувати до умов України. В Україні розвиваються окремі складові єдиного інформаційного простору. Роботи ведуться в рамках як національних, так і регіональних програм. Верховна Рада України прийняла у лютому 1998 р. Закон України “Про Національну програму інформатизації”. У ст. 2 цього Закону підкреслюється: “...Національна програма інформатизації визначає стратегію вирішення проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки, соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності в сферах загальнодержавного значення” [92].

Для координації зусиль всіх органів державної влади під час вирішення проблеми формування і розвитку єдиного інформаційного простору України необхідно розробити *комплекс організаційних заходів*, що повинні передбачати, в тому числі установа порядку визначення головних показників і етапів формування й розвитку єдиного інформаційного простору, черговість розробки законодавчих актів і нормативних документів, у тому числі стандартів, що визначають функції і права взаємодії суб'єктів цього простору, котрі стимулюють фізичних та юридичних осіб на активне формування і використання інформаційних ресурсів. Для вирішення цих питань Кабінетом Міністрів України щорічно разом з проектом Закону України “Про Державний бюджет України” на наступний рік подається на розгляд Верховної Ради України:

- доповідь про стан інформатизації України;
- завдання Національної програми інформатизації на наступні три роки;
- програма завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік із визначенням джерел фінансування.

Перераховані документи розробляються Державним комітетом

зв'язку та інформатизації України і погоджуються з Міністерством фінансів, Міністерством економіки і Міністерством юстиції України, що відповідає ст. 9 Закону України “Про Національну програму інформатизації”[92]. Постановою Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. прийнято акт “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1999-2001 роки”[93].

З цього приводу слід передбачити комплекс заходів щодо здійснення пропаганди цілей, завдань і можливостей єдиного інформаційного простору, навчання громадян основам інформаційної грамоти. Це активізує, на наш погляд, звернення громадян і суспільства в цілому до інформаційних ресурсів, прискорить розвиток інформаційної інфраструктури країни, впорядкує ринок інформаційних ресурсів, технологій і послуг. Цей комплекс заходів повинен передбачати сполучення інформаційних просторів регіональних центрів з інформаційними системами центральних органів державної влади і бути основою формування інформаційної взаємодії країн СНД.

Відповідно до Рішення Координаційно-консультативного комітету СНД здійснюється створення автоматизованої системи інформаційного обміну між державами-учасниками Співдружності (АСІО СНД). Генеральним замовником АСІО СНД є Виконавчий Секретаріат СНД, а генеральним виконавцем — Федеральне Агентство урядового зв'язку та інформації при Президенті Російської Федерації. Сьогодні Україна ще не підписала Концепцію формування інформаційного простору СНД. Проте, вважаємо, що це питання незабаром знайде своє позитивне рішення. І, як слідство, у комплексі заходів необхідно передбачити узгодженість роботи щодо формування і розвитку єдиного інформаційного простору України з програмою створення АСІО СНД.

Державна політика формування і розвитку єдиного інформаційного простору України повинна здійснюватися з урахуванням інтересів центральних та місцевих органів влади, юридичних і фізичних осіб. Вона повинна враховувати можливості міжнародного співробітництва в сфері інформаційної технології, продуктів та послуг, реальні можливості вітчизняної інформаційної індустрії в умовах ринкової економіки.

3.3. Державне управління національними інформаційними ресурсами

Державна політика в галузі інформаційних ресурсів повинна передбачити вирішення *таких завдань*:

- забезпечення умов, що гарантують реалізацію конституційних прав громадян на інформацію, задоволення їх інформаційних потреб;
- створення всіх необхідних умов для задоволення інформаційних потреб органів державної влади і суб'єктів господарювання;
- встановлення порядку формування і використання інформаційних ресурсів, що має бути обов'язковим для всіх суб'єктів інформаційних відносин в рамках єдиного інформаційного простору;
- інтеграція інформаційних ресурсів незалежно від їх відомчої належності і форм власності;
- забезпечення сумісності і взаємодії систем інформатизації на базі сучасних інформаційних технологій, міжнародних стандартів, Української системи класифікації і кодування інформації;
- визначення державних замовників, що відповідальні за створення інформаційних систем і ресурсів та за їх ефективне

- функціонування в єдиному інформаційному просторі;
- визначення державних органів, що відповідальні за ведення окремих інформаційних ресурсів;
 - ефективне використання державними і недержавними організаціями, а також громадянами інформаційних ресурсів;
 - створення ефективної системи сертифікації інформаційних технологій, продуктів і послуг та ліцензування інформаційної діяльності щодо забезпечення необхідної якості інформаційних ресурсів;
 - підвищення рівня інформаційної грамотності;
 - поширення і зміцнення інформаційних зв'язків між громадськими структурами, зміцнення довіри, громадської згоди і підвищення зацікавленості в колективних діях;
 - забезпечення повноти, точності, достовірності і своєчасності надання інформації організаціям й громадянам, незалежно від їх територіального розміщення;
 - забезпечення комплексного захисту інформаційних ресурсів, застосування ефективних засобів і методів забезпечення захисту інформації в єдиному інформаційному просторі України.

Формування і використання інформаційних ресурсів — одна з ключових проблем створення єдиного інформаційного простору. Взагалі інформаційні ресурси формуються в результаті діяльності як органів державної влади, так і державних та недержавних підприємств, наукових, навчальних і громадських організацій. Вони включають інформацію та знання, а також лінгвістичні засоби, що застосовуються для опису конкретної предметної галузі і для доступу до інформації та знань. У процесі формування і використання інформаційних ресурсів здійснюється збір, обробка, збереження, пошук і видача інформації за запитом або регламентом. За формою

власності інформаційні ресурси підрозділяються на державні, міждержавні, недержавні (в тому числі, комерційні) і змішаної форми власності.

В дослідженнях останніх десятиріч, де розглядалися проблеми поліпшення інформаційного забезпечення органів державної влади, суспільства в цілому, зосереджувалась увага головним чином на необхідності створення технічних засобів, відповідних автоматизованих систем і мереж, що призначені для передачі та обробки інформації. При цьому апріорі передбачалася наявність достатніх обсягів інформації і ставилось завдання забезпечити можливість її оперативного і цілеспрямованого використання на основі впровадження сучасної обчислювальної техніки. Проте, незважаючи на певне просування роботи щодо автоматизації інформаційних процесів, інформації, що потрібна фахівцям і громадянам, як і раніше, гостро не вистачає, хоча створені автоматизовані системи управління і засоби передачі та обробки даних нерідко недовантажені і використовуються неефективно.

Інформатизація органів державної влади дотепер орієнтована головним чином на підвищення ефективності власної діяльності, що призвело до створення значного числа відомчих (галузевих) автоматизованих (локальних і територіальних) інформаційно-керуючих систем, які призначалися, як правило, для задоволення інформаційних потреб обмеженого кола користувачів. Впровадження ж нових інформаційних технологій не давало очікуваного ефекту.

Формування єдиного інформаційного простору України дозволить **суттєво підвищити ефективність функціонування всіх гілок влади** за рахунок підвищення рівня інформаційної підтримки їхньої діяльності на основі використання всієї накопиченої інформації і більш динамічної організації інформаційної взаємодії під час вирішення комплексних проблем управління суспільством.

При всіх недоліках інформаційно-керуючі системи органів державної влади можуть бути основою, яка забезпечить формування державних інформаційних ресурсів. Для цього потрібно вирішити складні організаційно-технічні питання, що пов'язані із забезпеченням **скоординованого формування і ведення міністерствами та відомствами** державних інформаційних ресурсів з метою створення необхідних умов для їх інтеграції і зниження витрат усіх видів ресурсів. Це стосується, в першу чергу, тих органів державної влади, що мають у своєму розпорядженні розвинені, територіально розподілені інфраструктури, які орієнтовані на збір інформації на всій території України та її обробку в інтересах центральних та місцевих органів влади, а також всіх організацій і громадян України. До таких органів відносяться: Державний комітет статистики, Міністерство екології та природних ресурсів, Державна митна служба, Фонд державного майна, Державна податкова адміністрація, Міністерство праці і соціальної політики, Міністерство внутрішніх справ України тощо. Можна віднести до таких структур також мережу науково-дослідницьких інститутів та центрів науково-технічної інформації, діяльність яких координується Міністерством освіти і науки України. Саме **ці відомства** можуть зробити **вирішальний внесок у формування державних інформаційних ресурсів**. Завдання полягає в тому, щоб визначити такий порядок взаємодії міністерств і відомств, який би забезпечив ефективне використання вже наявної в їх розпорядженні інформації й засобів її обробки й поширення.

Серйозною проблемою в становленні правової держави є **забезпечення юридичних і фізичних осіб правовою інформацією**. У ст. 22 Закону України “Про інформацію” підкреслюється: “Правова інформація — це сукупність документованих або публічно оголошених відомостей про право, його систему, джерела,

реалізацію, юридичні факти, правовідносини, правопорядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо” [11]. Ця інформація повинна бути прокоментована, наближена до користувача, а порядок її одержання повинен бути значно спрощеним. Тут особлива роль належить Міністерству юстиції України, на яке покладено ведення Єдиного державного реєстру нормативних актів, в який включаються чинні, опубліковані і неопубліковані, в тому числі з обмежувальними грифами, закони України, постанови Верховної Ради України, укази і розпорядження Президента України, декрети, постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, нормативні акти міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, що зареєстровані у Міністерстві юстиції України, нормативні акти Національного банку України, міжнародні договори України. Міністерство юстиції України також повинно розробляти організаційні заходи і впроваджувати методологічні принципи, створювати фонди нормативних актів і підтримувати їх у контрольному стані, а також надавати інформацію про них. Все це знайшло свій відбиток в Указі Президента України від 27 червня 1996 р. “Про Єдиний державний реєстр нормативних актів”[96].

Робота міністерств і відомств у галузі інформаційних ресурсів можуть координуватися в рамках Завдань Національної програми інформатизації на 1999-2001 рр., що розроблюються Державним комітетом зв'язку та інформатизації України та узгоджуються з міністерствами фінансів, економіки та юстиції.

На темпи формування інформаційних ресурсів, удосконалювання доступу до них може дуже негативно вплинути недостатня *інформаційна активність користувачів середовища*. Єдиний інформаційний простір повинен не тільки забезпечити задоволення інформаційних потреб, але і стимулювати діяльність споживачів інформації. Для цього необхідно розробити комплекс

заходів щодо підвищення інформаційної і комп'ютерної грамотності населення, що включають читання курсів у навчальних закладах з оволодіння навичками пошуку і використання інформації, широку пропаганду у ЗМІ можливостей одержання необхідної інформації, видання відповідної масової літератури тощо.

В процесі становлення ринкових відносин значна частина інформаційних ресурсів формується в недержавному секторі економіки, у якому вже сьогодні діє велика кількість організацій-виробників інформаційної продукції та організацій, що спеціалізуються на інформаційному обслуговуванні. Недержавні організації сьогодні домінують на ринку ділової та комерційної інформації. Недержавні структури найчастіше суттєво випереджають державні в тих випадках, коли є платоспроможний попит на певні види інформаційних продуктів і послуг. В цьому секторі створюються бази і банки даних, що призначені частіше всього для використання в економічній і соціальній сферах, насамперед фінансова, банківська, біржова, комерційна, а також довідкова, культурно-історична та інші види інформації.

В галузі формування і використання інформаційних ресурсів ***недержавного сектору економіки державна політика повинна сприяти:***

- включенню недержавних організацій-виробників інформаційних ресурсів у єдиний інформаційний простір як суб'єктів інформаційних відносин;
- наданню можливості недержавним структурам санкціонованого доступу в установленому порядку до державних інформаційних ресурсів;
- доступу громадянам і організаціям до недержавних інформаційних ресурсів;
- розширенню сфери платних інформаційних послуг.

Особливу підтримку держава повинна робити тим недержавним структурам, що орієнтовані на інформаційне обслуговування масового користувача.

Підставою для включення недержавних інформаційних ресурсів в єдиний інформаційний простір повинна бути їх відповідність вимогам єдиного порядку формування і використання інформаційних ресурсів різноманітних видів.

До державних інформаційних ресурсів належать:

- ресурси, що утворені для забезпечення діяльності органів державної влади і вироблені в результаті цієї діяльності;
- ресурси, що утворені недержавними організаціями за замовленнями і в інтересах органів державної влади.

Державні інформаційні ресурси є основою єдиного інформаційного простору України.

Забезпечення роботи щодо створення державних інформаційних ресурсів повинно бути покладене на відповідні органи державної влади, що виступають державними замовниками систем інформатизації, і вони повинні відповідати за організацію їх формування, ведення і забезпечення доступу до них. Виходячи з структури органів державної влади, доцільно директивно закріпити за компетентними органами відповідальність щодо формування і ведення інформаційних ресурсів, які призначені для забезпечення діяльності відповідних рівнів державної влади: Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, судових органів України, місцевих органів влади.

Ці інформаційні ресурси, створюючи інформаційні сектори органів державної влади, повинні розвиватися у взаємному ув'язуванні з іншими секторами єдиного інформаційного простору. Один з органів державної влади варто наділити правами координації формування і розвитку всіх видів державних інформаційних ресурсів

і включення в єдиний інформаційний простір недержавних інформаційних ресурсів. Порядок і правила взаємодії органів державної влади при формуванні і використанні державних інформаційних ресурсів повинні бути регламентовані законодавчими актами, що встановлюють, зокрема, ступінь відповідальності за приховання, суперечливість і невірогідність інформації.

Державні і недержавні інформаційні ресурси, по суті, повинні створювати *систему взаємопогоджених інформаційних ресурсів*, що використовують як традиційні інформаційні технології і носії інформації, так і автоматизовані бази та банки даних. Ця система повинна бути відкрита для включення до неї у разі необхідності інформаційних ресурсів, що створюються.

Найважливішим етапом формування державної політики в галузі єдиного інформаційного простору є визначення пріоритетів для конкретних видів державних інформаційних ресурсів. На даному етапі розвитку до *пріоритетних державних інформаційних ресурсів* варто віднести:

- інформацію, що пов'язана з побудовою правової держави;
- інформацію про діяльність органів державної влади, в тому числі про бюджетні витрати, що забезпечує можливість демократичного контролю їх діяльності;
- інформацію про надзвичайні ситуації, небезпечні природні явища і процеси, екологічні, санітарно-епідеміологічні умови. Вона необхідна для безпечного існування всього населення, а також виробничих об'єктів;
- відкриту інформацію про підприємства та організації, що постачається ними відповідно до законодавства в державні органи;
- інформацію, що складає науковий потенціал і культурну спадщину суспільства (просвітительську, науково-технічну,

літературно-художню, музейну, архівну тощо).

В рамках єдиного інформаційного простору в пріоритетному порядку необхідно формувати і вести **державний інформаційний реєстр**, що містить відомості про утримувачів державних, недержавних і змішаних інформаційних ресурсів, а також види інформаційної продукції і послуг. Це може бути забезпечено шляхом створення:

- мережі центральних, галузевих, регіональних центрів інформатизації для накопичення відомостей про державні інформаційні ресурси та умови доступу до них користувача, а також для сертифікації інформаційних систем і мереж, баз і банків даних;
- регіональних і міжрегіональних державних та комерційних центрів інформатизації для довідково-інформаційного обслуговування юридичних і фізичних осіб.

Формування і використання державних інформаційних ресурсів повинно організовуватися **за принципом прямого доступу**. На центральному рівні діють і створюються банки даних, що забезпечують, як правило, теледоступ до інформації. При цьому використовуються автоматизовані локальні і розподілені інформаційні системи. В цих банках даних необхідно забезпечити виділення з інформаційних ресурсів центральних органів державної влади відкритої частини інформації, що належить до державних інформаційних ресурсів, які доступні всім організаціям і громадянам.

В регіонах інформаційне обслуговування населення повинно забезпечуватися розподіленою мережею бібліотек-депозитаріїв, спеціалізованих центрів, агентств тощо, що повинні накопичувати інформаційні ресурси даної території, а також відомості про інформаційні ресурси інших територій та про порядок доступу до них.

На місцевому рівні депозитаріями інформаційних ресурсів можуть виступати міські і районні бібліотеки, а також бібліотеки підприємств і організацій, що надають інформацію згідно з заявами громадян. Інформація, яка входить у державний інформаційний ресурс, повинна надходити до них у вигляді видань, звітів і т.ін. В міру оснащення бібліотек-депозитаріїв відповідними програмно-технічними засобами необхідно забезпечити використання машиночитаних видань (особливо перспективними вважаються такі видання на компактних дисках) і роботу в режимі віддаленого доступу.

Під час розробки схеми доступу до державних інформаційних ресурсів варто враховувати, що все більш вагомо заявляють про себе комерційні інформаційні центри і телекомунікаційні мережі, які орієнтуються в основному на обслуговування фінансових і підприємницьких структур. Вони також можуть бути використані для організації доступу до державних інформаційних ресурсів на договірних умовах. Порядок комерційного використання державних інформаційних ресурсів і включення в депозитарії недержавних інформаційних ресурсів потребує законодавчого забезпечення.

Розглянемо докладніше деякі *аспекти реалізації державної інформаційної політики* в Україні щодо *формування інформаційних ресурсів* єдиного інформаційного простору України.

Інформаційні ресурси (ІР) країни є її національним надбанням. Кількість, якість і доступність ІР уже зараз багато в чому визначає рівень розвитку країни та її статус у світовому співсуспільстві. В промислово розвинених країнах, зокрема в США, Великій Британії, Німеччині, Японії успішно проводиться робота щодо створення електронних інформаційних ресурсів, їх промислової та комерційної експлуатації. Інформаційний бізнес вважається сьогодні одним з найбільш прибуткових у світі. Тому питання, що пов'язані зі

створенням і ефективним використанням інформаційних ресурсів, потребують особливої уваги з боку держави.

В Україні почався процес формування національних електронних інформаційних ресурсів, що створюються органами державної влади, державними і недержавними підприємствами, науковими і навчальними закладами, а також громадсько-політичними організаціями. Відповідно до Завдань Національної програми інформатизації України на 1999-2001 рр. необхідно створити національну *систему інформаційних ресурсів*, яка б включала такі *компоненти*:

- систему інформаційних ресурсів органів державної влади;
- державний реєстр інформаційних ресурсів;
- державний реєстр населення;
- єдину систему електронного земельного кадастру;
- електронні кадастри населених пунктів;
- базу даних науково-технічної інформації;
- державний реєстр нормативно-правових актів;
- національну систему баз даних з різних галузей виробництва, науки, освіти, культури, що інтегрована в міжнародні і національні інформаційні мережі;
- бази даних гідрологічних і метеорологічних вимірів;
- систему інформаційно-бібліотечного забезпечення органів державної влади та електронний інформаційний бібліотечний ресурс;
- банк даних міждержавних стандартів, термінологічні стандарти і науково-технічну термінологію, повнотекстовий банк державних стандартів;
- національну систему створення і поширення періодичних видань в електронному форматі [93].

Значну увагу слід приділяти вирішенню таких проблем

комп'ютерного інформаційного забезпечення: управлінню формуванням і виконанням бюджету областей, районів, міст із першочерговим урахуванням всіх об'єктів і суб'єктів оподатковування; обліку і грошовій оцінці всіх земель регіонів, насамперед у населених пунктах із використанням геоінформаційних систем і відповідних кадастрів; обліку та управлінню використанням усього ресурсного потенціалу регіонів (природного, матеріального, фінансового, людського тощо).

Всі завдання повинні виконуватися з обов'язковим об'єднанням регіональних баз і банків даних з такими загальнодержавними, як Державна картографічна база регіону (частина електронної карти України), база даних “Законодавчі і нормативні акти України”, база даних населення і т.ін. При цьому необхідно використовувати єдині класифікатори, що дозволить інформаційно їх об'єднати. Ці завдання припускають максимальне використання інформаційної інфраструктури та інформаційних ресурсів, що існують у регіонах. Для цього вирішується питання про створення типового проекту інформаційно-аналітичної системи “Регіональні інформаційні ресурси України”, що дає можливість сформулювати і постійно підтримувати певний рівень регіонального сектору економіки.

Першорядним завданням сьогодні постає створення електронних копій наукової, культурної, інформаційної спадщини в Україні.

Одним із найважливіших показників успішного руху країни по шляху до інформаційного суспільства є ступінь доступності ресурсів користувачеві. Саме за цим показником Україна відстає від розвинутих країн світу. Причинами такого становища є:

- значна частина державних ресурсів приховується від громадськості з корисливих або політичних мотивів, а відомчі ресурси практично закриті для позавідомчого використання;
- комерційні ресурси занадто дорогі для масового користування;

- багато категорій ресурсів не мають довідкового апарату і засобів навігації;
- частина електронних інформаційних ресурсів подана в несумісних оболонках;
- багато власників ресурсів не мають засобів або технологій для забезпечення поширення інформації і доступу до неї.

Сьогодні з усіх інформаційних ресурсів в електронному виді, які потребують міжвідомчого використання, лише близько 10% мають доступ у дистанційному режимі; потреба ж у взаємному комп'ютерному інформаційному обміні лише між органами державної влади значно більше [93].

Тому заборона інформаційного монополізму окремих структур на відкриті інформаційні ресурси є одним з основних завдань формування інформаційного простору держави.

З позицій *розвитку інформаційного простору необхідно:*

- розробити механізми реалізації наявних правових положень у сфері інформаційних ресурсів, що визначені законами України;
- розробити механізми реалізації положень, що закріплені підзаконними актами;
- розробити економічні та організаційні механізми, що забезпечують, у першу чергу, розподіл повноважень щодо володіння і розпорядження державними інформаційними ресурсами між центральними та місцевими органами влади щодо приватизації і націоналізації інформаційних ресурсів; оцінки державних інформаційних ресурсів як майна і (або) як інтелектуальної власності; ціноутворення на інформаційні продукти і послуги, які вироблені на основі державних інформаційних ресурсів; сертифікації інформаційних продуктів і послуг; захисту українських виробників інформаційних продуктів і послуг та їх просування на світовий ринок.

3.4. Державні органи управління інформатизацією

Вважаємо за необхідне зосередити увагу на *аналізі структури органів державної влади*, що здійснюють *управління інформаційною сферою* діяльності, а також їх функцій і завдань.

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. “*Про Генерального державного замовника і Керівника Національної програми інформатизації*” на Державний комітет зв'язку і інформатизації України покладені функції Генерального державного замовника Національної програми інформатизації, а заступник Голови Державного комітету зв'язку і інформатизації України призначений Керівником Національної програми інформатизації [97]. У ст.ст.10,11 Закону України “Про Національну програму інформатизації” визначені головні функції і повноваження державного замовника і Керівника Національної програми [92].

Замовниками Національної програми інформатизації є Генеральний державний замовник Національної програми інформатизації та державні замовники окремих завдань (проектів) інформатизації цієї Програми. Генеральним державним замовником Національної програми інформатизації є центральний орган виконавчої влади, який визначен Кабінетом Міністрів України. Державними замовниками окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації можуть бути органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, до сфери діяльності яких належать ці завдання. Державних замовників з окремих завдань (проектів) інформатизації затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Генерального державного замовника.

На нашу думку, доцільно було б до державних замовників віднести не тільки органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, але у цілому органи державної влади, інші державні

органи, тобто до цього процесу повинні бути залучені всі гілки державної влади в Україні.

Державні замовники на конкурсній основі визначають виконавців окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, забезпечують їх фінансування, здійснюють керівництво та контроль виконання робіт за цими завданнями (проектами).

Для управління і контролю за процесом формування та виконання Національної програми інформатизації, її коригування Кабінет Міністрів України за поданням Генерального державного замовника призначає її Керівника.

До основних повноважень Керівника Національної програми інформатизації належать:

- 1) організація конкурсів проектів інформатизації та їх виконавців;
- 2) внесення Генеральному державному замовнику пропозицій щодо:
 - формування завдань Національної програми інформатизації на кожні наступні три роки;
 - формування програми завдань (робіт) з інформатизації на наступний бюджетний рік;
 - подання пропозицій щодо внесення змін до Національної програми інформатизації;
 - керівництво роботою Науково-технічної ради з Національної програми інформатизації;
 - організація експертизи окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації та Програми в цілому;
 - інші повноваження з формування та виконання Національної програми інформатизації[92].

Керівник Національної програми інформатизації підпорядкований Генеральному державному замовнику і перебуває в його штаті.

Відповідно до ст.12 Закону України “Про Національну програму інформатизації” необхідно створити **Науково-технічну раду**

Національної програми інформатизації як колегіальний дорадчий орган при Генеральному державному замовнику — Державному комітеті зв'язку та інформатизації України [92]. Склад Науково-технічної ради Національної програми інформатизації та Положення про неї затверджується Генеральним державним замовником.

Науково-технічна рада Національної програми інформатизації за дорученням Генерального державного замовника та Керівника Національної програми інформатизації розглядає питання щодо формування та виконання Національної програми інформатизації, програм і завдань (робіт) з інформатизації.

Вважаємо за доцільне відмітити, що, на нашу думку, організацію конкурсів проектів інформатизації та їх виконавців слід віднести до компетенції Науково-технічної ради Національної програми інформатизації. Що стосується повноважень Керівника Національної програми інформатизації, то з нашої точки зору, Керівнику слід приділяти пильну увагу організації відбору проектів на етапі формування Національної програми інформатизації, які повинні виконуватися як складові частини Програми. Також акцент в своїй діяльності Керівник повинен зробити на організацію контролю за відбором виконавців окремих завдань (проектів) Програми та на затвердження Положення про порядок відбору завдань (проектів), у тому числі на конкурсних засадах.

Саме відбір завдань (проектів) на етапі формування Національної програми інформатизації слід організувати Генеральному державному замовнику. Відбір виконавців окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації повинен, на нашу думку, проводитись державними замовниками і з урахуванням обмежень, визначених Законом України "Про закупівлю товарів робіт і послуг за державні кошти".

Таким чином, на нашу думку, Закон України "Про Національну програму інформатизації", який є головним інструментом державної політики в сфері інформатизації потребує змін і доповнень, що, безумовно, пов'язано як із змінами, які відбуваються в суспільстві, так і з необхідністю приведення, цього нормативно-правового акту у відповідність із чинним законодавством України.

Постановою Верховної Ради України від 4 лютого 1998 р. "**Про Консультативну Раду з питань інформатизації при Верховній Раді України**" було створено Консультативну раду, що є дорадчо-консультативним органом, який функціонує на громадських засадах [98]. Головною метою Консультативної ради є сприяння Верховній Раді України у виробленні політики в сфері інформатизації, при підготовці та затвердженні завдань Національної програми інформатизації з урахуванням найновіших досягнень і технологічних рішень.

До складу Консультативної ради входять за згодою вчені у галузі інформатики та суміжних галузях, представники підприємств, установ, організацій, які працюють у сфері інформаційних послуг, народні депутати України, представники органів виконавчої влади. Склад Консультативної ради, голова та його заступник затверджуються Головою Верховної Ради України за поданням Комітету Верховної Ради України з питань науки та народної освіти.

Рішення з питань інформатизації, які приймає Консультативна рада, є обов'язковими для розгляду Комітетом Верховної Ради України з питань науки та народної освіти або ж іншими комітетами Верховної Ради України. Рішення Консультативної ради з питань інформатизації доводяться до відома Голови Верховної Ради України. Комітети Верховної Ради України, яким направляються рішення Консультативної ради щодо питань інформатизації, зобов'язані

подати мотивовані висновки з цих питань і довести їх до відома Голови Верховної Ради України.

Консультативна рада розглядає питання щодо інформатизації, визначені Законом України "Про Національну програму інформатизації" [92]. Організаційне забезпечення роботи Консультативної ради покладається на секретаріат Комітету Верховної Ради України з питань науки та народної освіти.

З метою підвищення ефективності державної інформаційної політики, налагодження ефективного співробітництва органів виконавчої влади і суб'єктів господарювання в цій галузі була створена у жовтні 1998р. при Кабінеті Міністрів України **Експертно-консультаційна рада з питань інформатизації** [99].

Згідно з Положенням про Експертно -консультаційну раду з питань інформатизації при Кабінеті Міністрів України ця рада є постійно діючим дорадчо-консультативним органом при Кабінеті Міністрів України. У своїй діяльності вона керується Конституцією України, законами України, указами Президента України та постановами Кабінету Міністрів України, а також цим Положенням.

Головні завдання ради:

- забезпечення експертно-аналітичної та консультаційної підтримки процесу прийняття рішень Кабінетом Міністрів України щодо реалізації державної політики в сфері інформатизації;
- розгляд питань інформатизації, що визначені Законом України "Про Національну програму інформатизації";
- розробка пропозицій щодо визначення комплексу заходів, спрямованих на захист державних інтересів у галузі інформаційних технологій;
- проведення експертних оцінок проектів у галузі інформаційних технологій, що реалізуються за рахунок кредитів міжнародних

- установ та організацій, у тому числі кредитів, повернення яких гарантується Кабінетом Міністрів України, а також за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів;
- забезпечення ефективної взаємодії між органами виконавчої влади та суб'єктами господарювання в галузі інформаційних технологій;
 - розробка пропозицій щодо удосконалення нормативно-правової бази в галузі інформатизації та проведення експертизи проектів нормативних актів;
 - інформування Кабінету Міністрів України про тенденції розвитку інформаційних технологій, результати проведення інформаційно-аналітичної роботи, що спрямована на розвиток галузі [99].

До складу ради входять провідні фахівці в галузі інформаційних технологій, представники органів державної влади, підприємств, установ, організацій, вчені. Персональний склад ради затверджується Кабінетом Міністрів України. Голова ради має двох заступників. Голова ради організує її роботу та несе відповідальність за виконання покладених на неї завдань.

Рада здійснює свою діяльність згідно з планами, які затверджує її голова. Для участі в засіданні ради та проведення експертизи можуть запрошуватися представники міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, наукових установ, підприємств та громадських організацій. Рішення ради з питань інформатизації є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади. Рада може створювати постійні та тимчасові робочі групи і комісії. Організаційне забезпечення діяльності ради покладається на службу віце-Прем'єр-міністра України з питань економіки.

Відповідно до Указу Президента України від 3 червня 1999 р. ***“Про Положення про Державний комітет зв'язку і інформатизації”***

України” цей Державний комітет є правонаступником ліквідованих Державного комітету зв'язку України, Державного агентства інформатизації України (яке було створено 16 вересня 1998 р. на базі Національного агентства з питань інформатизації при Президенті України), Головного управління з питань радіочастот при Кабінеті Міністрів України [100].

Державний комітет зв'язку і інформатизації України (Держкомзв'язку України) є центральним органом виконавчої влади, який підпорядкований Кабінету Міністрів України і виконує адміністративні функції щодо проведення державної політики в галузі зв'язку, розподілу та використання радіочастотного ресурсу, а також у сфері інформатизації, несе відповідальність за їх стан та розвиток.

Держкомзв'язку України узагальнює практику застосування законодавства України з питань, що стосуються його компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавства, в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України. В межах своїх повноважень Комітет організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Головні завдання Держкомзв'язку України:

- участь у формуванні і реалізації державної політики в галузі зв'язку, розподілу і використання радіочастотного ресурсу і в сфері інформатизації;
- формування Національної програми інформатизації і забезпечення її виконання;
- регулювання діяльності, що спрямована на задоволення потреб споживачів у засобах і послугах зв'язку, та діяльності, що пов'язана з використанням радіочастотного ресурсу;
- сприяння розвитку підприємництва на конкурсних умовах у сфері

надання послуг зв'язку, проведення державної антимонопольної політики в галузі зв'язку та в сфері інформатизації;

- розробка та здійснення заходів щодо розвитку та удосконалювання єдиної національної системи зв'язку, підвищення її якості, доступності та стабільного функціонування [100].

Держкомзв'язку України згідно з покладеними на нього завданнями:

- визначає перспективні напрямки розвитку зв'язку, головні принципи щодо розподілу та використання радіочастотного ресурсу, пріоритетні напрямки інформатизації загальнодержавного значення, реалізую єдину науково-технічну політику в галузі зв'язку та сфері інформатизації;
- бере участь в розробці проектів загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, Державного бюджету України. В межах своїх повноважень контролює використання бюджетних асигнованій за цільовим призначенням;
- розробляє нормативно-правові акти, які регулюють діяльність в галузі зв'язку щодо розподілу та використання радіочастотного ресурсу та сфери інформатизації;
- розробляє програми, що спрямовані на задоволення потреб в послугах зв'язку органів державної влади та органів місцевого самоврядування, юридичних осіб та громадян, а також проекти концепцій, програм та актів законодавства України з питань розподілу та використання радіочастотного ресурсу;
- виконує згідно з законодавством функції Генерального державного замовника Національної програми інформатизації, у тому числі з нагляду та контролю за формуванням та виконанням завдань Національної програми інформатизації; координації

діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій, що пов'язана із виконанням завдань (проектів) Програми, а також частин державних, міждержавних, галузевих, міжгалузевих і регіональних програм та проектів, що належать до сфери інформатизації;

- бере участь у формуванні та реалізації державної політики щодо виконання робіт з поставок продукції для державних потреб, сприяє залученню закордонних інвестицій та позабюджетних коштів;
- визначає разом з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади склад та періодичність статистичної інформації про стан інформатизації в Україні; аналізує цю інформацію;
- забезпечує реалізацію єдиної технічної політики в галузі зв'язку та сфері інформатизації;
- координує діяльність, що пов'язана зі створенням, розвитком та функціонуванням мережі зв'язку загального користування, відомчих мереж зв'язку та мереж зв'язку подвійного призначення;
- виступає державним замовником науково-дослідницьких, дослідно-конструкторських та проектних розробок комплексного характеру, що пов'язані з розвитком сфери інформатизації та галузі зв'язку;
- забезпечує підготовку матеріалів з питань, що стосуються компетенції державних та міжвідомчих комісій з проблем зв'язку, радіочастот та інформатизації, здійснює контроль щодо виконання їх рішень;
- визначає порядок та забезпечує проведення експертизи проектів інформатизації органів виконавчої влади, органів місцевого

- самоврядування, незалежно від джерел фінансування, а також проектів інформатизації підприємств, установ та організацій;
- сприяє розвитку конкуренції та підприємництва, рівноправності суб`єктів всіх форм власності, розробляє заходи щодо державної підтримки та удосконалювання механізмів регулювання ринкових відносин у сфері інформатизації та надання послуг зв`язку, методичної допомоги;
 - здійснює контроль щодо ефективного використання інформаційної інфраструктури держави в часті телекомунікаційних та комп`ютерних інформаційних систем, розробляє, реалізує разом з іншими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування заходи, що спрямовані на забезпечення інформаційно-аналітичної підтримки завдань національної безпеки та оборони; здійснює в межах своєї компетенції заходи щодо забезпечення готовності функціонування єдиної національної системи зв`язку в особистий період та в надзвичайних ситуаціях, вирішує питання цивільної оборони;
 - визначає та забезпечує проведення державної реєстрації комп`ютерних інформаційних систем та інформаційних ресурсів, що використовуються в них;
 - бере участь в розробці комплексних заходів щодо підготовки наукових та інженерно-технічних кадрів для галузі зв`язку та сфери інформатизації;
 - бере участь у підготовці та складанні міжнародних договорів України міжвідомчого характеру;
 - здійснює в установленому порядку видавничу діяльність, інформує громадськість про стан галузі зв`язку та сфери інформатизації в Україні;

- здійснює інші функції, виходячи з покладених на нього завдань [100].

Держкомзв'язку України в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами зарубіжних країн. В межах своїх повноважень на основі та на виконання актів законодавства видає накази, організує та контролює їх виконання. Нормативно-правові акти Комітету підлягають державній реєстрації в установчому порядку. Рішення Держкомзв'язку України, що прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності та громадянами. Обов'язковими є рішення Комітету щодо результатів експертизи проектів Національної програми інформатизації, а також експертизи проектів інформатизації підприємств, установ та організацій, що фінансуються за рахунок державного бюджету або за рахунок кредитів, інших коштів, повернення яких передбачається за рахунок державного бюджету, для врахування під час вирішення питань щодо початку фінансування цих проектів. Держкомзв'язку України у разі необхідності видає спільно з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Держкомзв'язку України очолює голова, якого призначає і звільнює з посади Президент України за поданням Прем'єр-міністра України. Голова Держкомзв'язку України здійснює керівництво дорученими йому сферами діяльності та несе персональну відповідальність перед Президентом України, Кабінетом Міністрів України за стан справ в цих сферах, визначає ступень відповідальності заступників голови та керівників структурних підрозділів.

Для погодженого рішення питань, що стосуються компетенції Держкомзв'язку України, обговорення найважливіших напрямків його діяльності, в Комітеті створюється колегія. До складу колегії можуть входити керівники інших центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також підприємств, установ, організацій, які відносяться до сфери управління Комітету. Членів колегії затверджує Кабінет Міністрів України. Рішення колегії втілюються у життя згідно з наказами голови Комітету.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо розвитку головних напрямків науки та техніки в галузі зв'язку, використання радіочастот та в сфері інформатизації, обговорення найважливіших програм та інших питань в Держкомзв'язку України можуть бути створені науково-технічні ради із вчених та висококваліфікованих фахівців. Склад науково-технічних рад та положення про них затверджує голова Держкомзв'язку України. В Комітеті з урахуванням специфіки його діяльності можуть створюватися інші дорадчі та консультаційні органи. Склад цих органів та положення про них затверджує голова.

Структура центрального апарату Комітету затверджується Першим віце-Прем'єр-міністром України. Штатний розклад центрального апарату Комітету та положення про його структурні підрозділи затверджується головою Держкомзв'язку України.

Держкомзв'язку України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням Державного герба України та своїм найменуванням.

Для забезпечення виконання Указу Президента України від 13 березня 1999р. “Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України” [101] Кабінет Міністрів України видав 3 червня 1999р. Постанову “Питання Державного комітету зв'язку та інформатизації” [102] (із змінами, внесеними згідно з Постановою

Кабінету Міністрів України від 16 березня 2000р. [103]). Цією постановою встановлюється гранична чисельність працівників центрального апарату Держкомзв'язку України — 198 чоловік, у тому числі 6 військовослужбовців. Комітету дозволяється мати 4 заступників голови, у тому числі одного першого, та колегію у складі 11 чоловік. Ця постанова забезпечує також виконання Указу Президента України від 3 червня 1999 р. — “Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України” [100] щодо організаційної структури Комітету.

Таким чином, Держкомзв'язку України забезпечує проведення державної політики в галузі зв'язку, розподілу і використання радіочастотного ресурсу і в сфері інформатизації, відповідає за їх стан і розвиток.

Згідно зі ст.3 Закону України “Про державну таємницю” державну політику щодо державної таємниці як складової частини загальнонаціональної інформаційної політики та політики забезпечення безпеки України від внутрішніх та зовнішніх загроз формує Верховна Рада України. Президент України, Кабінет Міністрів України, Рада Міністрів Автономної Республіки Крим, інші органи виконавчої влади, а також органи місцевого і регіонального самоврядування забезпечують реалізацію цієї політики в межах своєї компетенції, передбаченої законодавством [95].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері забезпечення охорони державної таємниці є *Державний комітет України з питань державних секретів*. Положення про Державний комітет України з питань державних секретів затверджується Кабінетом Міністрів України. Окремі функції у цій сфері, в тому числі щодо технічного захисту інформації, оперативних заходів охорони державної таємниці, фельд'єгерського зв'язку, охорони державної таємниці у засобах

масової інформації, виконують відповідні державні органи в межах повноважень, передбачених законодавством [95].

Відповідно до Указу Президента України від 13 березня 1999 р. “Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України” було ліквідовано Державний комітет України з питань державних секретів та технічного захисту інформації, а його функції та повноваження було покладено на *Службу безпеки України* [101].

З метою розробки пропозицій щодо реалізації державної політики в сфері інформаційної безпеки України відповідно до п.28 ст.106 Конституції України [104] Указом Президента України від 3 лютого 1998 р. “*Про Комісію з питань інформаційної безпеки*” було створено таку Комісію [105]. В цьому указі визначається, що *основними завданнями Комісії є:*

- розробка концептуальних принципів та проектів рішень з питань забезпечення інформаційної безпеки України;
- підготовка пропозицій щодо організації та координації діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в сфері забезпечення інформаційної безпеки, контролю за її здійсненням;
- узгодження галузевих програм та планів заходів, що пов’язані з реалізацією міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади державної політики в сфері інформаційної безпеки;
- внесення пропозицій щодо удосконалювання інфраструктури інформаційної безпеки держави, її нормативно-правової, наукової та матеріально-технічної бази, а також відносно пріоритетів, черговості та обсягів фінансування основних напрямків діяльності в сфері забезпечення інформаційної безпеки.

Комісію очолює заступник Секретаря Ради національної безпеки

та оборони України. Комісія має право залучати до роботи спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, незалежних експертів; створювати робочі групи, безкоштовно одержувати в установленому порядку від центральних та місцевих органів виконавчої влади необхідну для її діяльності інформацію. На Апарат Ради національної безпеки та оборони України покладається організаційне та інформаційно-технологічне забезпечення діяльності Комісії [105].

Відповідно до Указу Президента від 10 квітня 2000 р. було створено Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України, що здійснює контроль за державною експертизою в сфері технічного захисту інформації, за розробленням, виготовленням та експлуатацією засобів криптографічного захисту конфіденційної інформації тощо.

Згідно з Указом Президента України від 19 лютого 1997 р. *“Питання Міністерства інформації України”* було встановлено, що Міністерство інформації України є правонаступником ліквідованого Міністерства України у справах преси та інформації, а Державне інформаційне агентство України – ліквідованого Українського інформаційного агентства при Кабінеті Міністрів України. Цим указом було затверджено Положення про Міністерство інформації України. Відповідно до цього Положення Міністерство інформації України (Мінінформ України) є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує втілення у життя державної політики з питань масової інформації та видавничої справи; здійснює керівництво дорученої йому сферою управління, несе відповідальність за її стан і розвиток [106].

Основні завдання Мінінформу України:

- визначення засад інформаційного розвитку держави, виконання актів законодавства в цій сфері;

- координація діяльності державних ЗМІ та видавництв, поширення офіційної інформації з найважливіших політичних, соціально-економічних та інших суспільних процесів у державі;
- розроблення та реалізація заходів, спрямованих на підтримку ЗМІ, книговидання та інших виробників інформаційної продукції, розвиток національного інформаційного простору;
- міжнародне співробітництво в інформаційній сфері [106].

В Положенні також йдеться про функції Мінінформа України, які він повинен здійснювати відповідно до покладених на нього завдань, а також про його права. Мінінформ України здійснює свої повноваження безпосередньо, а також через підпорядковані йому *Державний комітет телебачення і радіомовлення України* (Держтелерадіо України), *Державне інформаційне агентство України* (ДІНАУ) та інші органи і відповідні місцеві підрозділи. Мінінформ України в процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними і місцевими органами виконавчої влади, *Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення*, Радою Міністрів Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування, а також з відповідними органами інших держав.

Мінінформ України в межах своїх повноважень на виконання законодавчих актів видає накази, організовує та контролює їх виконання. У випадках, передбачених законодавством, рішення Мінінформу України є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами і організаціями незалежно від форм власності та окремими громадянами. Нормативно-правові акти міністерства підлягають державній реєстрації у Міністерстві юстиції України в порядку, встановленому

законодавством. Мінінформ України в разі потреби видає разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Мінінформ очолює міністр, який несе персональну відповідальність перед Президентом України і Кабінетом Міністрів України за виконання покладених на міністерство завдань. Міністр має заступників, які призначаються згідно із законодавством, розподіляє між ними обов'язки, визначає ступінь відповідальності керівників підрозділів центрального апарату міністерства.

Для погодженого вирішення питань, що належать компетенції Мінінформу України, утворюється колегія. Членів колегії затверджує та звільнює від виконання обов'язків Кабінет Міністрів України за поданням міністра. Рішення колегії втілюються у життя наказами міністра.

Для розгляду наукових рекомендацій та інших пропозицій щодо головних напрямків діяльності у Мінінформі України утворюються науково-технічна рада, інші дорадчі та консультативні органи. Склад цих органів і положення про них затверджує міністр. Структуру центрального апарату міністерства затверджує віце-Прем'єр-міністр України.

Мінінформ України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, у тому числі валютні, печатку із зображенням Державного герба України і своїм найменуванням.

Загальні засади діяльності, статус, умови оплати праці, матеріальне та соціально-побутове забезпечення працівників міністерства визначаються законодавством України.

Постановою Кабінету Міністрів України від 15 липня 1997р. "Про затвердження Статуту та інші питання Державного інформаційного агентства України" [107] забезпечувалося виконання Указу Президента України від 19 лютого 1997р. "Питання

Міністерства інформації” [106]. Цією Постановою було затверджено *Статут Державного інформаційного агентства України* відповідно до Закону України “Про інформаційні агентства” [108]. Міністерству економіки і Міністерству фінансів під час формування проекту Державного бюджету України необхідно передбачити кошти на забезпечення діяльності Державного інформаційного агентства окремим рядком. Державне інформаційне агентство України (ДІНАУ) є центральним інформаційним агентством, підпорядкованим Мінінформу України. Згідно з Указом Президента України від 19 лютого 1997р. ДІНАУ є правонаступником ліквідованого Українського національного агентства [106].

ДІНАУ у своїй діяльності керується положеннями чинного законодавства України, міжнародними договорами України в галузі інформації, а також Статутом. *Метою діяльності ДІНАУ* є реалізація в межах його компетенції державної політики у сфері інформації шляхом збирання, обробки, творення, зберігання і підготовки інформації, випуску та поширенню новин, надання фото та іншої інформаційної продукції ЗМІ, органам державної влади, підприємствам, установам, організаціям, об’єднанням громадян, а також приватним особам в Україні та за її межами.

Основні завдання ДІНАУ:

- висвітлення державної політики і громадського життя України;
- забезпечення інформацією органів державної влади;
- послідовна реалізація принципів свободи інформації;
- збирання і оперативне поширення інформації про події, що відбуваються в Україні та за її кордонами у сфері політики, економіки, громадського життя, культури, науки, техніки і спорту;
- підготовка у межах своєї компетенції пропозицій щодо визначення пріоритетів у розвитку державної інформаційної служби, побудови та захисту національного інформаційного простору і

подання їх у встановленому порядку на розгляд Мінінформу, Кабінету Міністрів України або Президентові України [107].

В цьому Статуті йдеться також про функції ДІНАУ, які воно виконує відповідно до мети та основних завдань, його права, фінансові ресурси, функції генерального директора ДІНАУ.

Слід відзначити, що з метою удосконалювання системи державного управління, підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади, посилення головної ролі міністерств як головних суб'єктів вироблення і реалізації державної політики у відповідних галузях і сферах діяльності та поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні було внесено зміни в систему центральних органів виконавчої влади [101]. У сфері інформатизації було створено Державний комітет інформаційної політики України (на базі ліквідованого Міністерства інформації України) і Державний комітет зв'язку і інформатизації України.

Для забезпечення виконання Указу Президента України від 13 березня 1999р. [101] Кабінет Міністрів України видав 22 липня 1999р. Постанову “*Питання Державного комітету інформаційної політики*” [109]. В цій постанові було встановлено граничну чисельність працівників центрального апарату Державного комітету інформаційної політики у складі 97 штатних одиниць. Комітету дозволяється мати чотирьох заступників голови, у тому числі одного першого, та колегію з 15 чоловік. Міністерство фінансів повинно забезпечити фінансування Державного комітету інформаційної політики у межах коштів, передбачених Державним бюджетом України. Постановою було затверджено перелік установ та організацій, які перебували у сфері управління Міністерства інформації, що ліквідується, і передаються до сфери управління Державного комітету інформаційної політики. У додатку до Постанови Кабінету Міністрів України від 22 липня 1999 р. “Питання

Державного комітету інформаційної політики” приводиться перелік державних підприємств, які передаються до сфери управління Державного комітету інформаційної політики (їх у переліку понад п'ятдесяти) [109].

Слід відзначити, що Положення про Державний комітет інформаційної політики України було затверджено відповідним Указом Президента України від 19 серпня 1999 р.

Таким чином, зважаючи на те, що останнім часом відбулось багато змін в політичному та соціально-економічному житті України, це суттєво вплинуло на характер змін і в структурі, організації та взаємодії центральних органів виконавчої влади. Це знайшло свій відбиток у відповідних нормативно-правових актах.

Вважаємо за доцільне звернути увагу перш за все на *Послання Президента України до Верховної Ради України* – “Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.” [110]. Розроблена на основі передвиборної програми Президента України стратегія перетворень на наступні п'ять років визначається цим Посланням. Передбачається, що її положення ляжуть в основу програми діяльності Кабінету Міністрів України на 2000-2004 рр. Водночас вони можуть розглядатися і як базові принципи формування у Верховній Раді України політично відповідальної парламентської більшості та уряду народної довіри.

В Посланні підкреслюється, що необхідно посилити дієздатність держави для подальшого поглиблення адміністративної реформи. Згідно з Посланням адміністративна реформа не може зводитися лише до утвердження оптимальної структури органів державного управління, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату (хоча і ця проблема є дуже важливою). Основна мета адміністративної реформи полягає у створенні ефективної системи державного управління, яка відповідає б стандартам демократичної

правової держави з соціально орієнтованою ринковою економікою. Ця система має бути прозорою для суспільства, побудованою на наукових засадах і адекватною за витратами, виходячи із реального фінансово–економічного стану держави. Йдеться також про утвердження механізмів ефективної співпраці та збалансування взаємних прав і відповідальності всіх гілок влади, завершення структурної перебудови системи управління економікою, перехід до функціонального принципу її організації [110].

Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади” [111] спирався також на його передвиборну програму і на стратегію проведення адміністративної реформи в Україні. На підставі цього Указу втратив чинність Указ Президента від 13 березня 1999 р. [101]. Згідно з новим Указом утворюється, зокрема, *Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України* на базі Державного комітету інформаційної політики України та Державного комітету України по телебаченню і радіомовленню, що ліквідуються. Президент в Указі доручив Кабінету Міністрів України:

- вирішити питання щодо створення в тримісячний строк відповідних департаментів та інших структур (на базі ліквідованих центральних органів виконавчої влади) у складі новоутворених та діючих центральних органів виконавчої влади. Керівники таких структур на перехідний період прирівнюються за статусом до заступників міністрів;
- привести свої рішення у відповідність з цим указом;
- подати в установленому порядку пропозиції щодо внесення змін до законодавчих актів, що впливають з цього указу;
- подати проекти положень про центральні органи виконавчої влади, утворені згідно з цим указом.

- до завершення реформування структури центральних органів виконавчої влади забезпечити належне виконання їх функцій [111].

Вважаємо за доцільне *проаналізувати* цей указ Президента України. На нашу думку, цей указ зводиться лише до утвердження оптимальної структури центральних органів виконавчої влади, зміни їх субординації та скорочення управлінського апарату (про що вже йшлося раніше). З нашої точки зору, потребують утвердження механізми, які здатні гарантувати реалізацію принципу верховенства права, забезпечити неухильне дотримання визначених Конституцією України прав і свобод людини, істотно посилити громадський контроль за діяльністю Верховної Ради України та уряду, інших органів влади, оновити управлінську еліту. До системи управління всіх рівнів мають прийти люди нової генерації, тому що нинішня бюрократія не зможе остаточно здолати залишки колишньої адміністративної системи. Мають утвердитися нова культура і досконаліші процедури управлінської діяльності, нові схеми та регламенти прийняття управлінських рішень, розподіл відповідальності по управлінській вертикалі.

На наш погляд, має змінитися не лише форма, але й змістовність діяльності органів державної влади. В указі не аргументуються зміни в структурі органів виконавчої влади, відсутній будь-який аналіз діяльності ліквідованих міністерств, комітетів. Але ж саме це дозволить вдосконалити роботу нових органів державної влади, сформувати нові орієнтири майбутньої діяльності (наприклад, Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України). Можливо, що це знайде свій відбиток у постановах Кабінету Міністрів України щодо реформування структури центральних органів виконавчої влади.

Проте, можна зробити висновок, що Президент України

приділяє певну увагу центральним органам виконавчої влади, що регулюють інформаційні відносини, формують та реалізують інформаційну політику. На нашу думку, необхідно змінити статус цих органів у зв'язку з тим, що в сучасній українській державі інформаційна функція повинна бути серед головних функцій держави.

Положення про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України було затверджено відповідним Указом Президента України від 25 липня 2000 р. [112]. Згідно з цим указом Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України (Держкомінформ України) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого направляється та координується Кабінетом Міністрів України. Держкомінформ України вносить пропозиції щодо формування державної політики в інформаційній та видавничій сферах, забезпечує її реалізацію, здійснює управління в цих сферах, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання питань, які відносяться до його компетенції.

Держкомінформ України, як і Держкомзв'язку України, узагальнює практику застосування законодавства України з питань, що стосуються його компетенції, розробляє пропозиції щодо удосконалення законодавства, в установленому порядку вносить їх на розгляд Президента України та Кабінету Міністрів України. В межах своїх повноважень Держкомінформ України організовує виконання актів законодавства та здійснює систематичний контроль за їх реалізацією.

Головні завдання Держкомінформу України:

– участь у формуванні та забезпечення реалізації державної політики в інформаційній та видавничій сферах;

- аналіз та прогнозування тенденцій розвитку інформаційної політики України, ринку друкованої, теле- і радіо продукції;
- координація діяльності державних ЗМІ, у тому числі Національних телекомпанії та радіокомпанії України, державної телекомпанії “Крим”, обласних телерадіокомпаній, Київської та Севастопольської регіональних державних телерадіокомпаній, видавництв з метою забезпечення поширення офіційної інформації про найважливіші політичні, економічні, а також інші питання та суспільні процеси в державі;
- розробка та реалізація заходів, які направлені на підтримку та розвиток видавничої справи, вітчизняних ЗМІ, інших виробників інформаційної продукції [112].

Держкомінформ України згідно з покладеними на нього завданнями:

- організує та здійснює заходи щодо формування та забезпечення захисту інформаційного простору України;
- розробляє в межах своїх повноважень пропозиції щодо визначення пріоритетних напрямків розвитку інформаційної та видавничої сфер;
- здійснює заходи щодо стимулювання розвитку видавничої справи з метою задоволення національних, духовних, культурних, освітніх, професіональних та інших потреб громадян;
- бере участь в розробці проектів Державного бюджету України та Державної програми економічного та соціального розвитку України на певний період;
- сприяє поширенню інформації про діяльність Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади;

- підготовлює та подає на затвердження Президенту України, Кабінету Міністрів України, а також органам виконавчої влади аналітичні матеріали про оприлюднення інформації з найважливіших питань внутрішньої та зовнішньої політики держави;
- надає методичну допомогу прес-службам, інформаційно-аналітичним підрозділам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;
- вживає заходів щодо розвитку ринкових відносин в інформаційній та видавничій сферах;
- розробляє та вносить в установленому порядку пропозиції щодо оподаткування в інформаційній та видавничій сферах, визначення особливостей приватизації підприємств, установ та організацій цих сфер;
- підготовлює пропозиції щодо удосконалення діяльності виробників інформаційної продукції, видавництва, поліграфічних та книготорговельних підприємств тощо;
- бере участь в межах своєї компетенції у формуванні та реалізації державної науково-технічної антимонопольної, інвестиційної, цінової, тарифної політики в інформаційній та видавничій сферах;
- вживає заходів в межах своєї компетенції щодо удосконалення зовнішньоекономічної діяльності, захисту інтересів вітчизняних виробників інформаційної продукції на внутрішньому та зовнішньому ринках;
- координує в межах своєї компетенції діяльність міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій з питань створення та розвитку матеріально-технічної бази ЗМІ та книговидання;

- здійснює в порядку, що визначений Кабінетом Міністрів України, державну реєстрацію друкованих ЗМІ, інформаційних агентств;
- веде Державний реєстр України видавців, виконавців та розповсюджувачів видавничої продукції;
- здійснює відповідно до чинного законодавства України міжнародне співробітництво в інформаційній та видавничій сферах;
- забезпечує в межах своєї компетенції виконання завдань мобілізаційної підготовки та мобілізаційної готовності держави;
- забезпечує в межах своєї компетенції реалізацію державної політики стосовно державної таємниці, контроль за її дотриманням в центральному апараті Комітету, на підприємствах, в установах та організаціях, які мають відношення до сфери його управління;
- узгоджує в установленому порядку кандидатури для призначення на посади та звільнення з посад керівників відповідних структурних підрозділів обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій;
- здійснює інші функції, виходячи з покладених на нього завдань [112].

В цьому положенні також визначені права Держкомінформу України. В процесі виконання покладених на нього завдань взаємодіє з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, а також Національною радою України з питань телебачення та радіомовлення, об'єднаннями громадян, відповідними органами інших держав. Держкомінформ України, як і Держкомзв'язку України, здійснює нормотворчу діяльність.

Держкомінформ України очолює голова, якого призначає і

звільнює з посади Президент України в установленому порядку. Голова Держкомінформу України здійснює керівництво доручених йому сфер діяльності та несе персональну відповідальність перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України за стан справ в цих сферах, визначає ступень відповідальності своїх заступників та керівників структурних підрозділів.

Для погодження вирішуваних питань, що стосуються компетенції Держкомінформу України, обговорення найважливіших напрямків його діяльності в комітеті створюється колегія. Вимоги до складу колегії, національно-технічних рад, які створюються в цьому комітеті, такі ж самі, як і до аналогічних структур в Держкомзв'язку України.

Держкомінформ України є юридичною особою, має самостійний баланс, рахунки в установах банків, печатку із зображенням державного герба України та своїм найменуванням.

Вважаємо за доцільне прокоментувати стан роботи щодо регулювання формування та розвитку інформаційного простору України цією державною структурою. На нашу думку, **процес регулювання повинен розвиватися за такими напрямками**. По-перше, створювати відповідні умови для розвитку власного інформаційного ринку у самій державі. По-друге, намагатися просувати власну українську інформацію за межі держави, щоб країна була представлена на світовому інформаційному ринку. По-третє, просувати новітні інформаційні технології, оскільки сьогодні відбувається цей процес досить повільно. Так, на думку голови комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформаційної політики, це пов'язано в багатьох випадках з некомпетентністю деяких політиків [113]. У зв'язку з цим вважаємо, що наступним напрямком повинно бути інформаційне просвітництво управлінців в нашій державі. Не викликає ніяких сумнівів той факт,

що Держкомінформ України, який повинен бути провідником сучасної інформаційної політики, слід комплектувати кадрами з обов'язковим урахуванням відповідної кваліфікації, обізнаності в галузі інформаційних технологій.

Ще одним напрямком, який слід відзначити, є оперативне реагування держави на проблеми в інформаційному просторі. Це цілком відповідає основним положенням Указу Президента України від 14 липня 2000 р. “Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади” [114]. Згідно з цим указом визнано необхідним створити до кінця 2000 р. систему інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади. *Ця система призначена для:*

- оперативного отримання Президентом України та органами державної влади інформації щодо ситуації в політичній, економічній, соціальній, екологічній та інших сферах в Україні, а також відповідної інформації про ситуації за межами держави;
- забезпечення здійснення в установленому порядку обміну інформацією між Президентом України та органами державної влади на основі сучасних телекомунікаційних технологій;
- підтримання постійного доступу до існуючих державних інформаційних систем та інших інформаційних ресурсів;
- впровадження на основі сучасних технологій автоматизованої обробки, систематизації та аналізу інформації, що використовується для підготовки відповідних рішень [114].

В цьому ж указі також йдеться про заходи, які необхідно вжити як Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Державному управлінню справами, так і Національній академії наук України, центральним та місцевим органам виконавчої влади, зокрема і про фінансове забезпечення робіт [114]. В указі акцентується увага на те, щоб для виконання цих робіт залучати

провідних вчених, висококваліфікованих спеціалістів для обслуговування сучасної комп'ютерної та телекомунікаційної техніки. Вважаємо, що доречним було б зосередити увагу і на інформаційній компетентності посадових осіб, на їх готовності бути відкритими до інформації, а також до інформаційної прозорості органів державної влади.

У зв'язку з тенденцією інтеграції України до світового співсуспільства вкрай важливим є наступний напрямок — розвиток виробництва українських ресурсів в Internet. При цьому вважаємо, що ці ресурси повинні бути не тільки на українській мові. Щоб нашу країну більш знали в світі, необхідне входження у всесвітню мережу хоча б на основних європейських мовах. Сьогодні це розуміють практично всі політики, тільки одні з них говорять про необхідність боротьби із вільним доступом до небажаної інформації, а інші шукають шляхи до розробки власних Інтернет-ресурсів. На думку голови парламентського комітету з питань свободи слова та інформаційної політики, позиція Держкомінформу України в цій галузі пасивна та приховується за розмовами про інформаційну безпеку. Він вважає, що керівники Держкомінформу України камуфлюють свою некомпетентність патріотичними лозунгами, заявами, за якими постає реальна загроза “опустити” економічну та технологічну завісу на інформаційну галузь [113]. На нашу думку, в такій ситуації держава не може далі розвиватися без зваженої державної інформаційної політики. Ця політика повинна будуватися на наукових засадах, безумовно, враховувати інформаційний суверенітет України, тенденцію прямування України до інформаційного суспільства (знання та їх відкритість посідають чільне місце), співпрацю всіх гілок влади. Що стосується проблеми кадрового забезпечення інформаційного процесу в Україні, то варто підкреслити, що на всіх рівнях органів державної влади повинно

усвідомлюватися: необхідні правова, професіональна обізнаність, бажання та вміння працювати на випередження. Саме це повинно стати, на нашу думку, запорукою успіху у вирішенні розглядаємої проблеми.

На нашу думку, дуже своєчасним стало прийняття Постанови Кабінетом Міністрів України від 7 травня 2000 р. *“Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади”* [115]. Це, по-перше, цілком узгоджується з Постановою Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 1998 р. *“Про утворення Експертно-консультативної ради з питань інформатизації при Кабінеті Міністрів України”* [99], а по-друге, створює відповідні механізми втілення в життя Національної програми інформатизації. Відповідно до цієї постанови інформаційне та методичне забезпечення роботи Комісії здійснює Державний комітет зв'язку та інформатизації, а організаційне — Управління інформаційних технологій Секретаріату Кабінету Міністрів України. В Додатку до постанови наведені склад Урядової комісії, яку очолює Урядовий Секретар Кабінету Міністрів України, а також Положення про цю Комісію [115].

Вважаємо за доцільне більш докладніше розглянути функції і завдання Урядової комісії з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади. Ця Комісія є постійно діючим дорадчим органом при Кабінеті Міністрів України.

Основними завданнями Комісії є:

- координація проведених робіт з реформування системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;
- розроблення рекомендацій щодо встановлення стандартів, норм і правил, пов'язаних з експлуатацією програмно-технічних засобів інформатизації, єдиних класифікаторів інформації, інформаційних

реєстрів і ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки держави, вдосконалення державної системи стандартизації та сертифікації тощо.

Комісія відповідно до покладених на неї завдань:

- вносить пропозиції щодо проведення інвентаризації наявних у відповідних підрозділах органів виконавчої влади засобів програмно-технічного забезпечення, інформаційних ресурсів, перевірки стану каналів зв'язку та їх пропускної спроможності;
- вносить Кабінетові Міністрів України рекомендації (пропозиції) про реформування існуючих або створення нових (у межах штатної чисельності) структурних підрозділів, відповідальних за реформування системи інформаційно-аналітичного забезпечення в органах виконавчої влади та інформатизацію;
- розробляє рекомендації стосовно об'єднання систем інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських держадміністрацій в єдину систему;
- розглядає і вносить пропозиції органам виконавчої влади щодо порядку інформаційного наповнення, коригування та доступу до інформаційних ресурсів центральних і місцевих органів виконавчої влади;
- координує впровадження систем обміну інформацією між органами виконавчої влади, а також взаємного доступу до інформаційних ресурсів органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;
- вносить пропозиції центральним та місцевим органом виконавчої влади щодо залучення до виконання робіт, пов'язаних з реформуванням системи інформаційно-аналітичного забезпечення їх діяльності, наукових і технічних спеціалістів;

- бере участь у розробленні проектів нормативно-правових актів з питань реформування системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади;
- бере в установленому порядку участь у міжнародних переговорах з питань, пов'язаних з інтеграцією системи інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади у світовій інформаційний простір, інформаційною безпекою держави та безпекою передачі даних [115].

Слід зазначити, що члени згаданої Комісії працюють на громадських засадах, тобто її діяльність не потребує відповідного штату та фінансування. Комісія може утворювати в установленому порядку *постійні і тимчасові робочі групи*, основними тематичними напрямками роботи яких є інтеграція інформаційно-аналітичних систем органів виконавчої влади, впровадження електронного документообігу з цифровим підписом, формування та використання інформаційних ресурсів (фінансово-економічних, статистичних, законодавчих, науково-технічних, соціально-політичних, культурно-освітніх, екологічних, охорони здоров'я та ін.). Робочі групи очолюють члени Комісії за визначенням її голови [115].

Вважаємо за необхідне звернути увагу на чергове засідання 6 жовтня 2000 р. Урядової комісії, де було розглянуто питання про *“Концепцію реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин”*. Проект зазначеної Концепції був розроблений групою вітчизняних науковців в галузі інформаційного права та правової інформатики відповідно до Завдань Національної програми інформатизації на 2001-2003 рр. та Програми завдань (робіт) з інформатизації на 2001 бюджетний рік, її положень про завдання щодо розробки законодавчих та інших нормативно-правових актів з питань інформатизації (розділ *“Формування політики та організаційно-правове забезпечення інформатизації”*).

Слід зазначити, що для наукового обґрунтування та розробки узгодженого переліку законодавчих актів відповідно до Концепції Національної програмою інформатизації та іншими Державними програмами у сфері суспільних інформаційних відносин створено відповідну робочу групу.

Урядова комісія затвердила *план-графік обговорення проекту Концепції* та її подальшого затвердження.

Вважаємо за необхідне зауважити, що в наступних розділах монографії будуть запропоновані деякі пропозиції щодо реформування законодавства України у сфері суспільних інформаційних відносин. Саме це було зроблено ще ґрунтуючись на нормативно-правових актах органів державної влади, починаючи з 1998 р., у першу чергу, Національній програмі інформатизації та Концепції Національної програми інформатизації. Проте, життя постійно змінюється і, на жаль, темпи оприлюднення відповідних досліджень не завжди відповідають цим змінам.

Аналіз основних напрямків діяльності Державного комітету зв'язку та інформатизації України і Державного комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України дозволяє зробити наступне зауваження. На нашу думку, завданням цих комітетів є формування та реалізація державної інформаційної політики, і тому не зовсім вдалою є назва цих комітетів. Із наведених назв випливає, що тільки другий із згаданих комітетів здійснює це завдання. Вважаємо, що це приклад того, коли форма не зовсім відповідає змісту. В зв'язку з цим пропонуємо звернути увагу Кабінету Міністрів України на вирішення питання щодо усунення цього протиріччя, а також на той факт, що державна інформаційна політика повинна бути соціально-технологічною (про це вже йшлося в підрозділі 3.1).

Слід зауважити, що розробка державної інформаційної політики

неможлива без відповідного правового забезпечення цього процесу. В зв'язку з цим вважаємо за доцільне проаналізувати структуру органів державної влади, діяльність яких безпосередньо пов'язана з виконанням вкрай важливого завдання — підвищення рівня інформаційно-правової культури фізичних та юридичних осіб, у тому числі і органів державної влади, а також впровадження правових механізмів у роботу державних органів управління інформатизацією.

Як відзначалося раніше, на Міністерство юстиції України покладено організацію комплексу заходів, що пов'язані із забезпеченням юридичних і фізичних осіб правовою інформацією. За останній час функції Міністерства юстиції України дещо змінилися. Пов'язано це з Указом Президента України від 4 лютого 1999 р. “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” [116]. З метою вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади в цьому Указі передбачається:

1. Кабінету Міністрів України запровадити єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади.
2. Установити, що функції з планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю за цєю діяльністю здійснює Міністерство юстиції України.
3. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади забезпечити:
 - внесення на розгляд Міністерства юстиції України щорічних планів законопроектної роботи на наступний рік та планів робіт з адаптації законодавства України до законодавства

Європейського Союзу у сфері діяльності, що належить до їх компетенції;

- розроблення передбачених планами проектів нормативно-правових актів;
- подання щорічно до 1 січня у Міністерство юстиції України звітів про стан нормотворчої діяльності.

4. Міністерству юстиції України за погодженням із зацікавленими міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади подати в двомісячний строк до Кабінету Міністрів України проект Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.
5. Кабінету Міністрів України затвердити Положення про порядок опрацювання проектів законів та інших нормативно-правових актів з урахуванням вимог щодо забезпечення їх відповідності основним стандартам законодавства Європейського Союзу.
6. Для забезпечення перекладу та легалізації європейської документації – міжнародних договорів, законодавства Європейського Союзу та держав – членів цього Союзу, інших аналітичних матеріалів – визнати за доцільне утворення Центру перекладів актів європейського права. Порядок легалізації зазначених перекладів визначає Міністерство юстиції України.
7. Кабінету Міністрів України вирішити питання щодо утворення Інституту нормотворчої діяльності як державної науково-дослідної установи, що проводитиме дослідження у сфері нормотворчої діяльності органів виконавчої влади, а при Міністерстві юстиції України – Центру перекладів актів європейського права.
8. У зв'язку з цим внести до Положення про Міністерство юстиції України [117] відповідні доповнення тощо [116].

Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р.
“Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті

Міністрів України” [118] повинна забезпечувати виконання ст. 7 Указу Президента України від 4 лютого 1999 р. [116] Згідно з цією постановою *основними завданнями Інституту* є:

- розроблення та обґрунтування стратегії державної правової політики;
- здійснення наукових досліджень з питань правотворчості та розроблення відповідних науково-методичних рекомендацій;
- теоретичне обґрунтування проектів програм правотворчих робіт органів виконавчої влади;
- забезпечення наукового супроводження проектів законодавчих актів у Верховній Раді України;
- узагальнення та підготовка інформаційно-аналітичних матеріалів, звітів щодо нормотворчої діяльності;
- проведення моніторингу актів законодавства, здійснення аналізу практики їх застосування та підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства з урахуванням світового досвіду правотворення;
- участь у підготовці до видання нормативно-правових актів та спеціальної юридичної літератури [118].

Таким чином, всі гілки влади звертають велику увагу правовим засадам своєї діяльності. У зв'язку з цим цікавим є питання взаємозв'язку Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України та Інституту законодавства Верховної Ради України. На нашу думку, доцільно проаналізувати й співпрацю Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України, Науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради України з Інститутом нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України. Вважаємо, що це допоможе уникнути паралелізму в роботі цих структур, а також дозволить зробити ще один крок у напрямку розбудови правової держави.

Враховуючи стратегію інтеграції України з Європейським Союзом, дуже своєчасним і актуальним є створення *Центру перекладів актів європейського права при Міністерстві юстиції України*, який буде сприяти забезпеченню юридичних і фізичних осіб новою правовою інформацією, тобто *новими інформаційними ресурсами*. У зв'язку з цим Міністерство юстиції України видало Наказ від 2 листопада 1999 р. (zareestrovaniy v Ministerstvi yustitsii Ukraini 11 листопада 1999 р.) “Про затвердження Положення про Центр перекладів актів європейського права” [119]. Цей наказ вийшов у світ на виконання Указу Президента України від 4 лютого 1999 р. “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” [116] та відповідно до Постанови Кабінету Міністрів від 26 липня 1999 р. “Про Центр перекладів актів європейського права” [120]. Згідно з цим наказом було затверджено Положення про Центр перекладів актів європейського права. Цей Центр створено з *метою* сприяння державним органам України у здійсненні системних заходів щодо вдосконалення нормотворчої діяльності центральних органів виконавчої влади та опрацювання ними проектів нормативних правових актів України з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу.

Основні завдання Центру:

- здійснення офіційних перекладів актів європейського права державною мовою України;
- здійснення легалізації перекладів;
- проведення термінологічної та лінгвістичної експертизи перекладів актів законодавства ЄС;
- формування банку даних перекладів;
- забезпечення перекладу документів для їх нотаріального засвідчення;
- здійснення перекладів на державну та інші мови [120].

Структура, штатний розпис та план робіт Центру затверджується Міністерством юстиції України. План роботи Центру розробляється кожного півріччя за поданням центральних органів виконавчої влади на підставі плану роботи з адаптації законодавства та затверджується міністром юстиції. Зміни до плану роботи Центру можуть бути внесені за погодженням з міністром юстиції відповідно до замовлень, що надходять від центральних органів виконавчої влади та інших організацій або структурних підрозділів Міністерства юстиції України [120].

Центр проводить свою діяльність у співробітництві з Центром порівняльного права, створеним при Міністерстві юстиції України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 р. У Положенні також розглядаються порядок експертизи перекладів актів європейського права, формування коштів Центру та їх використання. Центр у своїй фінансовій діяльності підзвітний Міністерству юстиції України [120].

Таким чином, проаналізована нами діяльність державних органів влади, які формують та реалізують державну інформаційну політику, свідчить про функціонування саме такої структури державних органів влади. Але життя постійно вносить свої корективи як в політику держави, так і в структуру органів державної влади. Головне в даному процесі реформування – це стратегічна мета державної політики, прямування до інформаційного суспільства, в якому належне місце повинні займати державні органи, що відповідають за формування інформаційних ресурсів та удосконалення інформаційної інфраструктури єдиного інформаційного простору України. Вони можуть змінювати назву, корегувати свої функції, але вони повинні бути, щоб управляти інформаційною сферою діяльності держави, яка знаходиться на шляху інтегрування з інформаційно розвиненими країнами світу.

Зарубіжний досвід підтверджує доцільність саме такого підходу до інформаційної функції держави та до реалізації державної інформаційної політики.

Вважаємо за доцільне розібратися з питаннями щодо функцій та повноважень центральних органів виконавчої влади. В Указі Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про систему центральних органів виконавчої влади” [121], виходячи з необхідності впорядкування системи центральних органів виконавчої влади та відсутності відповідного законодавчого регулювання, з метою поетапного здійснення адміністративної реформи в Україні, керуючись ст.ст. 106, 116 Конституції України, детермінуються Кабінет Міністрів України, міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади за спеціальним статусом.

Відповідно до Конституції України вищим органом у системі органів виконавчої влади є **Кабінет Міністрів України**, який спрямовує і координує роботу міністерств, інших органів виконавчої влади. До системи центральних органів виконавчої влади України входять міністерства, державні комітети (державні служби) та центральні органи виконавчої влади зі спеціальним статусом.

Міністерство є головним (провідним) органом в системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної політики у визначеній сфері діяльності. Керівництво міністерством здійснює міністр. Міністр як член Кабінету Міністрів України особисто відповідає за розробку і впровадження програми уряду з відповідних питань, реалізацію відповідної політики у визначеній сфері державного управління. Він здійснює управління в цій сфері, спрямовує і координує діяльність інших органів виконавчої влади з питань, віднесених до його компетенції.

Державний комітет (державна служба) є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Прем'єр-міністр України або один з віце-Прем'єр-міністрів чи міністрів. Голова державного комітету (державної служби) вносить пропозиції щодо формування державної політики відповідним членам уряду та забезпечує її реалізацію у визначеній сфері діяльності, здійснює управління в цій сфері, а також міжгалузеву координацію та функціональне регулювання з питань, внесених до його компетенції.

Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом має визначені Конституцією та законодавством України особливі завдання та повноваження. Для нього може встановлюватись спеціальний порядок утворення, підзвітності, а також призначення і звільнення керівників та вирішення інших питань. Центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом очолює його голова. Указом Президента України встановлено, що Кабінет Міністрів України вносить подання стосовно створення центральних органів виконавчої влади за формою і статусом, визначеними в Указі. Центральні органи виконавчої влади діють на підставі положень, які затверджує Президент України.

В цьому ж Указі закріплюється статус керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників. Структуру центрального органу виконавчої влади затверджує керівник відповідного органу. Гранична чисельність працівників центральних органів виконавчої влади затверджується Кабінетом Міністрів України. Штатний розпис, кошторис видатків цих органів затверджує керівник відповідного центрального органу виконавчої влади за погодженням з Міністерством фінансів України. Фінансування видатків на забезпечення діяльності центральних органів виконавчої влади здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України.

Спрямування і координація діяльності інших центральних органів виконавчої влади реалізується міністром шляхом визначення у спеціальному директивному наказі стратегії діяльності та основних завдань цих органів, що впливають з програми діяльності Кабінету Міністрів України, та одержання від них щорічних звітів щодо результатів їх діяльності в межах, визначених спеціальним директивним наказом міністра.

На підставі цього указу Президента України центральні органи виконавчої влади можуть мати свої територіальні органи, що утворюються, реорганізуються і ліквідовуються в порядку, встановленому чинним законодавством. Указом також встановлюється, що Кабінет Міністрів України в межах коштів, передбачених на утримання органів виконавчої влади, може утворювати урядові органи державного управління (департаменти, служби, інспекції). Ці органи утворюються і діють у складі відповідного центрального органу виконавчої влади. Урядові органи державного управління **здійснюють**:

- управління окремими підгалуззями або сферами діяльності;
- контрольно-наглядові функції;
- регулятивні та дозвільно-реєстраційні функції щодо фізичних та юридичних осіб.

Положення про урядовий орган державного управління затверджується Кабінетом Міністрів України.

Згідно з цим указом Кабінету Міністрів України слід:

- внести в двомісячний строк пропозиції щодо приведення актів Президента України у відповідність з цим указом;
- привести в тримісячний строк свої рішення у відповідність з цим указом;
- внести в двомісячний строк пропозиції щодо утворення при Президентові України єдиного органу (Управління справами)

для вирішення питань матеріально-технічного та іншого забезпечення Президента України, Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України з метою значного скорочення коштів на користування транспортом, утримання будинків, іншого майна, управлінських витрат, зменшення апарату, що обслуговує відповідні структури тощо [121].

Таким чином, управління інформаційною сферою діяльності держави згідно з Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про систему центральних органів виконавчої влади”[121] та Указом Президента України від 15 грудня 1999 р. “Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади”[111] здійснюють Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України та Державний комітет зв’язку та інформатизації України, які повинні активно співпрацювати з Міністерством освіти і науки України. Останнє пов’язано, в першу чергу, з необхідністю використання комітетами у своїй діяльності новітніх наукових технологій, що координуються Міністерством освіти і науки України, та провідних вчених і фахівців у галузі інформаційної політики. Цілком очевидно, що ці комітети тісно взаємодіють також з Міністерством юстиції України, яке забезпечує їх відповідною правовою інформацією.

Вважаємо, що всі гілки влади повинні плідно співпрацювати під час здійснення управління такою важливою сферою діяльності держави, як інформаційна. Саме це дозволить Україні вирішити стратегічне завдання – перейти до інформаційного суспільства.

3.5. Організаційно-правові засади удосконалення національної інформаційної інфраструктури (інформаційні технології, телекомунікаційні мережі, інформаційний ринок)

Для України як країни з перехідною економікою надзвичайно

важливим чинником завершення ринкових перетворень і забезпечення стійкого розвитку є зміцнення всіх типів інфраструктур суспільного виробництва. Особливе місце тут належить **національній інформаційній інфраструктурі (НІІ)**, яка покликана забезпечити створення єдиного інформаційного простору України як цілісної держави, поглиблення процесів інтеграції країн СНД, послідовне входження України в європейську та глобальну інформаційну інфраструктуру.

Розвиток інформаційної інфраструктури України багато в чому визначається сучасним рівнем розвитку вітчизняної індустрії інформатизації. Головними завданнями державної політики в **галузі індустрії інформатизації** є:

- створення вітчизняних сучасних інформаційних технологій і розвиток виробництва засобів для їх реалізації;
- розвиток вітчизняного виробництва сучасних систем і засобів зв'язку, телекомунікаційних мереж;
- сприяння впровадженню інформаційних технологій, що використовуються в зарубіжних інформаційних системах національного і транснаціонального масштабу;
- підготовка кваліфікованих кадрів для роботи в сфері інформатизації.

Вітчизняна інформаційна індустрія повинна розвиватися з урахуванням світових досягнень в галузі інформаційних технологій і засобів телекомунікаційного обміну. Це дозволить Україні вийти на світовий рівень технічного розвитку.

Створення ефективного єдиного інформаційного простору припускає активне використання телекомунікаційних систем і мереж інформаційного обміну, широкомасштабну комп'ютеризацію процесів обробки інформації у всіх сферах діяльності, використання передових інформаційних технологій. Сьогодні **інформаційні технології (ІТ)** є

систематизуючим елементом єдиного інформаційного простору, що визначає рівень реального використання інформації як ресурсу. Під час розгляду *перспектив розвитку* в Україні *технологічного компоненту* єдиного інформаційного простору необхідно враховувати таке:

- інформаційні технології є компонентом інформаційного простору, що розвивається найбільш динамічно;
- термін заміни існуючих технологій на більш ефективні постійно скорочується і складає сьогодні 3-5 років із тенденцією зменшення до 2-3 років;
- світовий і вітчизняний ринки інформаційних технологій сьогодні щільно насичені продукцією світових монополістів;
- реально можна говорити тільки про перспективу активної ролі українських технологій лише на ринку прикладних і, частково, так званих забезпечуючих інформаційних технологій; що стосується базових технологій, то тут на сьогоднішній день оптимістичні прогнози поки що відсутні;
- стан державної індустрії розробки інформаційних технологій, як і технічних, і програмних засобів, що їх утворюють, ставлять проблеми знаходження нових методів регулювання і забезпечення інтересів держави в умовах обмежень на бюджетне фінансування, ринкової економіки і конкуренції вітчизняних і зарубіжних виробників у стратегічно важливій для країни сфері;
- орієнтація українського ринку інформаційних технологій на технічні засоби зарубіжного виробництва призводить до зниження загальної частки вітчизняних розробок інформаційних технологій стосовно кількості адаптованих зарубіжних.

Відповідно до цього необхідно передбачити такі *організаційні і*

правові заходи:

- здійснювати селективну державну підтримку пріоритетних інформаційних технологій;
- здійснювати відкрите конкурсне розміщення держзамовлень на нові інформаційні технології при гарантіях держзакупівель і відкритий конкурсний відбір інформаційних технологій при реалізації державних проектів зв'язку, телекомунікацій та інформатизації;
- забезпечувати розробку і реалізацію нормативних правових актів, що регулюють відносини в сфері розробки і використання перспективних інформаційних технологій;
- стимулювати застосування інформаційних технологій вітчизняної розробки при їх конкурентноздатності в різноманітних проектах і програмах зв'язку, телекомунікацій та інформатизації, що фінансуються з держбюджету.

Окремо слід розглядати заходи щодо відношення до так званих “подвійних технологій”, тобто інформаційно-телекомунікаційних технологій, що застосовуються як у цивільних, так і у військових системах.

Суттєву роль у формуванні єдиного інформаційного простору повинно відігравати створення **загальнонаціональної телекомунікаційної мережі** країни. Вона дозволить об'єднати різноманітні мережі, системи і комплекси засобів зв'язку, що забезпечить споживачам доступ до відповідних територіально-розподілених інформаційних ресурсів, обмін інформацією в режимах передачі даних і електронної пошти. Під час створення такої телекомунікаційної мережі в умовах ринку значне місце можуть зайняти комерційні системи та мережі. При цьому створення первинних каналів і мереж зв'язку повинно випереджати формування телекомунікаційних мереж.

Державна політика вдосконалювання інформаційної інфраструктури України повинна враховувати територіальну протяжність країни, а також різноманітний рівень розвитку інформатизації в окремих її регіонах. В умовах обмеженості бюджетних асигнувань доцільно *запланувати* такі *заходи*:

- установити пріоритети регіональної інформатизації;
- визначити оптимальні засоби зв'язку і передачі даних для кожного регіону з урахуванням очікуваного інформаційного навантаження і територіальної віддаленості суб'єктів телекомунікації (супутникові канали зв'язку, волоконно-оптичні лінії зв'язку, радіо і радіорелейні, телефонні, телеграфні лінії зв'язку і т.ін.);
- організувати сервісне обслуговування користувачів, що застосовують вітчизняні технології.

При цьому вітчизняні підприємства інформаційної індустрії повинні взяти на себе функції супроводження та розвитку засобів інформатизації, що придбані користувачем, у міру появи нових технічних і програмних продуктів.

Розвиток єдиного інформаційного простору України потребує наявності в країні необхідного науково-виробничого потенціалу, що впливає з високої наукоємності всіх технологічних складових, що утворюють єдиний інформаційний простір і забезпечують його ефективне функціонування. Необхідно надати (у різноманітних формах) державну підтримку розвитку вітчизняних організацій та підприємств, що забезпечують технологічну незалежність формування єдиного інформаційного простору України.

Відповідно до *Завдань Національної програми інформатизації на 1999-2001 рр.*, необхідно розробити і забезпечити розвиток телекомунікаційної структури [93]. Очікуваний результат від виконання цього завдання — оптимальна телекомунікаційна

інфраструктура: концепція створення національної інформаційної інфраструктури, інфраструктура телекомунікацій для Верховної Ради України, Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, Ради національної безпеки та оборони України, Конституційного Суду України, Верховного Суду України, Генеральної Прокуратури України, органів державної влади та органів місцевого самоврядування [92].

Згідно з цими ж Завданнями, слід створити конкурентноспроможні засоби інформатизації та інформаційні технології. Передбачається, що *державні замовники* одержать *діючі зразки та прототипи конкурентноспроможних засобів і систем* – високопродуктивні оброблювачі інформації з макроконвеєрною та нейромережевою архітектурою; проблемно-орієнтовані робочі станції, комп'ютери із захистом оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу; промислові зразки систем комп'ютерного зору для застосування в інформаційно-аналітичних системах різного рівня; інтелектуальні термінали та інтерфейси; таймерні засоби інформатизації; мережі програмно-технічних комплексів автоматизованого навчання для системи середньої освіти; нейрокомп'ютери та нейромережеві технології; налагодження серійного виробництва електронних карток; замкнутий технологічний цикл вітчизняного виробництва сучасних компакт-дисків і DVD-дисків; методичне та програмне забезпечення проектування й розроблення комп'ютеризованих систем для застосування в управлінні; програмно-технічні засоби підтримки експертного прийняття рішень; програмне забезпечення інформаційно-аналітичної обробки текстових, фактографічних і статистичних даних; конкурентноспроможні інформаційні технології з розпізнавання графічних документів і рукописних текстів, формування аналітичних електронних довідок і оглядів; засоби інтелектуалізації широкого

застосування; технології створення і ведення повнотекстових баз даних неструктурованої інформації; технології для інтелектуальних робототехнічних комплексів, що функціонують в умовах агресивних середовищ; технології і системи комп'ютерної телефонії для локальних мереж [93].

Проаналізуємо *сьогоднішній стан і розвиток інфраструктури інформатизації* в Україні. Розвиток телекомунікаційної інфраструктури України базується на стратегії входження до Глобальної і Європейської інформаційних інфраструктур та забезпеченні органів управління державою, суб'єктів господарювання різних форм власності, засобів масової інформації і населення країни інформаційними послугами та послугами електрозв'язку в необхідному обсязі, належної якості і номенклатури.

Основні пріоритетні напрями розвитку електрозв'язку визначені в Комплексній програмі створення єдиної національної системи зв'язку, що схвалена Постановою Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1993 р. Ефективність вирішення питання розвитку і вдосконалення телекомунікаційної інфраструктури України багато в чому залежить від раціонального поєднання різних систем зв'язку — волоконно-оптичних, радіозв'язку — наземного та супутникового.

Супутниковий фіксований і рухомий радіозв'язок та супутникове телерадіомовлення стали невід'ємною частиною як міжнародних, так і національних інформаційних мереж. Зараз у світі знаходяться в стадії розробки понад 40 різноманітних систем супутникового радіозв'язку з використанням низькоорбітальних і геостаціонарних супутникових ретрансляторів [93]. Впровадження цих систем дозволить істотно доповнити ринок телекомунікаційних та інформаційних послуг, зокрема глобального персонального супутникового зв'язку. Україна — активний учасник впровадження глобальних супутникових систем радіозв'язку та супутникового

телерадіомовлення. Сьогодні такі системи реалізовані на основі використання геостаціонарних штучних супутників Землі, що належать міжнародним організаціям, за програмами INTELSAT, EUTELSAT, INMARSAT, LMI.

Одне з головних завдань, яке необхідно вирішити для входження України у світовий інформаційний простір, — це реалізація міжнародних проектів будівництва магістральних волоконно-оптичних ліній (систем) зв'язку.

Україна бере участь у будівництві або приєднується до експлуатації таких міжнародних ліній:

- ITUR (Італія — Туреччина — Україна — Росія);
- TAE (Транс — Азія — Європа);
- BSFOCS (Україна, Росія, Білорусь, Болгарія, Грузія, Греція, Вірменія, Кіпр);
- OXYGEN — метою проекту є будівництво нової глобальної мережі телекомунікацій (супер — Internet), яка має охопити майже всі країни світу;
- TEL — (Транс'європейська лінія).

Сьогодні в Україні існує реальна можливість створення багатофункціональних цифрових мереж телерадіомовлення та надання користувачам нового класу інформаційних послуг, зокрема швидкої передачі даних, проведення відеоконференцій, доступу до засобів зберігання відеоінформації і даних, вибору відеопрограм, розподілу програм телебачення, мультимедіа, надання програмам телебачення високої чіткості.

Стан комп'ютерних мереж передачі даних відображає рівень інформатизації і визначає її перспективу. В країні зараз функціонують декілька розвинутих телекомунікаційних систем загальнодержавного та відомчого значення, зокрема в Державному комітеті зв'язку та інформатизації, Українській залізниці,

Міністерстві транспорту, Міністерстві палива та енергетики, Міністерстві освіти і науки, Державній митній службі, Національному банку, Банку “Україна”, Промінвестбанку України та ін. На різних стадіях проектування знаходяться корпоративні мережі передачі даних Фонду державного майна, Державної податкової адміністрації, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства юстиції України тощо.

Недостатньо керований розвиток телекомунікаційних систем і мереж призводить до небажаних **тенденцій**, що може позначитися на стратегічних інтересах держави:

- комп'ютерні інформаційні системи загальнодержавного значення, що мають стратегічний характер, будуть базуватися на телекомунікаційних системах суб'єктів, на які з боку держави буде обмежений вплив, а самі телекомунікаційні технології можуть не відповідати вимогам інформаційної безпеки;
- в цілому телекомунікаційне середовище в державі являтиме собою набір окремих технологічно несумісних телекомунікаційних систем, у системному плані з позиції держави технологічно некерованих, що не дозволить досягти надійності і життєстійкості телекомунікаційної системи держави відповідно до вимог безпеки та вкладених ресурсів;
- зросте рівень тарифів на послуги з передачі даних через невелику кількість користувачів та обмежений термін використання сучасного телекомунікаційного обладнання.

На цей час український ринок інформаційних технологій, засобів, продуктів і послуг (далі — інформаційний ринок) є одним із найбільш динамічних секторів українського ринку. **Український інформаційний ринок** має свої **особливості**, які істотно відрізняють його від зарубіжних:

- відсутність стабільності при пріоритеті на ньому зарубіжного виробника;
- неоднорідність ринку по регіонах країни;
- держава на ринку виступає як головний споживач, тобто формує ринок, не виступаючи на ньому як виробник;
- на українському інформаційному ринку слабо розвинутий сектор особистого споживання і, відповідно, не розвинута індустрія послуг, що орієнтовані на задоволення потреб населення.

Слабкість правового регулювання інформаційного ринку також накладає серйозні обмеження на його розвиток.

Головними напрямками інвестиційної, митної і податкової політики держави, що здатні в значній мірі стимулювати розвиток українського інформаційного ринку, повинні бути:

- розробка стратегії поведінки держави на інформаційному ринку України відповідно до загальної економічної політики;
- розробка комплексу нормативно-правових положень, що забезпечать реалізацію визначеної стратегії.

Варто зауважити, що під час розгляду техніко-технологічної складової — першої глобальної складової — державної інформаційної політики України акцентувалась увага, насамперед, на цілісність формування національних інформаційних ресурсів, на системний підхід до розвитку інформаційної інфраструктури, що, у свою чергу, дозволяє стверджувати, що інформаційний простір України, який формується (шляхом інтеграції до нього складових компонентів), буде *єдиним і ефективним*. Такої ж методології розгляду будемо дотримуватись і час аналізу другої глобальної складової державної інформаційної політики — соціально-політичної.

РОЗДІЛ IV

ПРАВОВА ОСНОВА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ УКРАЇНИ

4.1. Нормативно-правова база та програма інформатизації України

Орієнтуючись на довгострокову стратегічну ціль державної інформаційної політики (див. підрозділ 3.1), **правова основа єдиного інформаційного простору** покликана регулювати відносини виробників і споживачів інформації, забезпечувати координацію дій органів державної влади в єдиному інформаційному просторі і гарантувати дотримання конституційних прав й свобод громадян та організацій.

Практична реалізація державної інформаційної політики у всіх її функціональних і тимчасових аспектах потребує розвитку інформаційного законодавства як системи взаємопогоджених правових норм, що базуються на конституційних принципах устрою держави (ст.ст.1, 2, 132, 133, 134), розподілу влади (ст.6), розмежування предметів ведення і повноважень (ст.ст.75, 113, 124) і побудови єдиної системи українського законодавства (ст.8).

В єдиному інформаційному просторі **законодавство повинно бути спрямовано на забезпечення:**

- дотримання конституційного права кожного "вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію" будь-яким законним способом (ст. 34 Конституції України), зокрема знайомитися з документами і матеріалами, що безпосередньо торкаються його прав і свобод;
- можливостей контролю з боку громадян і громадських організацій за діяльністю органів державної влади;
- захисту авторського права і права майнової власності на

інформаційні ресурси, інформаційні технології та засоби їх забезпечення;

- формування і використання інформаційних ресурсів в умовах рівності всіх форм власності шляхом створення інформаційного ринку і конкурентного середовища, проведення державної антимонопольної політики;
- відповідальності суб'єктів єдиного інформаційного простору за правопорушення під час формування інформаційних ресурсів та їх використання, зокрема, персональної відповідальності керівників органів державної влади за якість формування державних інформаційних ресурсів і доступу до них;
- узгодженості рішень і використання єдиного інформаційного простору;
- тісної інформаційної взаємодії з країнами-членами СНД і активного інформаційного обміну в системі міжнародного співробітництва;
- інформаційної безпеки.

Таким чином, законодавче забезпечення формування та розвитку єдиного інформаційного простору (інформаційне законодавство) повинно регулювати весь комплекс суспільних відносин, що пов'язані з інформацією, її виробництвом, поширенням і використанням. Цілі, завдання та принципи законодавчого забезпечення формування та розвитку єдиного інформаційного простору повинні бути викладені в концепції правової інформатизації України. Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. "Про запровадження єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України" Міністерству юстиції України було доручено розробити концепцію і програму правової інформатизації України як складову Національної програми

інформатизації і проекту Закону України "Про державну реєстрацію нормативно-правових актів" [122].

Відповідно до вищезгаданої постанови і Тимчасового положення про порядок ведення Єдиного державного реєстру нормативних актів створення фонду і підтримки в контрольному стані нормативних актів і про порядок, умови користування даними цього Реєстру *Державний реєстр* — це автоматизована система збору, накопичення та обробки актів законодавства. Державний реєстр створюється з метою[122]:

- забезпечення єдиних принципів ідентифікації нормативних актів та їх державного обліку в межах єдиного інформаційного простору України;
- створення фонду і підтримки в контрольному стані нормативних актів, надання інформації про них;
- забезпечення в межах, що визначені законодавством, доступності, гласності і відкритості правової інформації для користувачів;
- створення умов для інтеграції в міжнародний простір.

До Державного реєстру вносяться:

- нормативні акти, що видані, починаючи з Акта проголошення незалежності України (24 серпня 1991 р.);
- нормативні акти, що прийняті з часу утворення Республіки Рад робочих, солдатських і селянських депутатів (11-12 грудня 1917 р.) до прийняття Акта проголошення незалежності України, котрі не втратили силу і не суперечать чинному законодавству України.

Про те, що включається до Державного реєстру, йшлося в підрозділі 3.3.

Нормативні акти, яким надано реєстраційний код, вносяться до фонду Державного реєстру. Фонд Державного реєстру складається з державного фонду нормативних актів; з державного страхового

фонду нормативних актів; з робочого фонду нормативних актів та довідково-пошукового апарату.

Міністерство юстиції України здійснює:

- розробку організаційних і методологічних принципів ведення Державного реєстру;
- надання нормативним актам реєстраційних кодів;
- своєчасне внесення нормативних актів до фонду Державного реєстру та їх підтримку в контрольному стані;
- розробку та удосконалення технології і програмних засобів ведення Державного реєстру;
- виконання в повному обсязі функцій адміністратора бази даних Державного реєстру (накопичення та обробка нормативних актів, актуалізація даних, зберігання, захист, контроль права доступу і т.ін.);
- автоматизоване ведення еталонів Державного реєстру;
- випуск бюлетенів і збірників на базі даних фонду Державного реєстру;
- інформаційне обслуговування користувачів даними фонду Державного реєстру;
- розробку тарифів на користування даними фонду Державного реєстру[122].

Варто зауважити, що Верховна Рада України, Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів України, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, Вищий арбітражний суд України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади одержують інформацію з фонду Державного реєстру при цьому безкоштовно. Користувачі фонду Державного реєстру не мають права передавати отриману інформацію третім особам. Про цю проблему йдеться і в Указі Президента України від 27 червня 1996 р. "Про Єдиний Державний реєстр нормативних актів"[96].

Варто зауважити, що всі гілки влади приділяють пильну увагу правовому регулюванню інформаційних процесів, що відбуваються в суспільстві. У перехідний період, коли не всі основні інформаційні відносини врегульовані на рівні закону, "**Президент України** на підставі та на виконання Конституції і законів України видає укази та розпорядження, що є обов'язковими для виконання на території України" (ст. 106 Конституції України). У зв'язку з цим закономірною є поява **Указу Президента України від 21 липня 1997 р.** "Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17 червня 1997 року "Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики і вдосконалення державного регулювання інформаційних відносин" [123]. Відповідно до цього рішення Ради національної безпеки та оборони України, а також ст.107 Конституції України Президент у своєму Указі поставив за обов'язок Кабінету Міністрів України для здійснення поступового переходу до централізованої структури державного управління процесами інформатизації державних органів, розвитку спеціальних систем та ресурсів, забезпечення інформаційної безпеки і формування національної інформаційної інфраструктури вжити такі **заходи**:

- подати в двомісячний термін пропозиції щодо реформування системи державного управління цими процесами;
- розробити в двомісячний термін і ввести в дію план заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади;
- розробити в тримісячний термін концепцію розвитку і використання інформаційного простору України;
- внести в місячний термін пропозиції щодо створення єдиної системи формування, використання та захисту національних інформаційних ресурсів та інформаційного простору,

- виходячи з того, що ця сфера належить до конституційних повноважень Президента України;
- розробити і затвердити в двомісячний термін державну програму здійснення державної політики і розвитку національного інформаційного простору з урахуванням наявного соціально-економічного, науково-технічного і промислово-виробничого потенціалу держави, його матеріально-технічних, трудових та інформаційних ресурсів; здійснити розрахунки обсягів фінансування, що необхідні для реалізації цієї програми;
 - чітко визначити в двомісячний термін повноваження Міністерства освіти і науки України у сфері державної інформаційної політики з покладенням, зокрема, на нього функцій координації науково-технічних досліджень;
 - підготувати в двомісячний термін пропозиції щодо внесення змін у законодавство України про встановлення відповідальності посадових осіб, у тому числі засновників засобів масової інформації, що стосуються протизаконного обмеження конституційного права на свободу слова або за дії, котрі спрямовані на поширення інформації, яка не базується на достовірних даних, обмежують права громадян, завдають шкоди їх репутації або державним інтересам України;
 - прийняти невідкладні комплексні заходи щодо вирішення проблем, які пов'язані з функціонуванням бібліотек усіх рівнів і, насамперед, Національної бібліотеки України ім. В.І.Вернадського;
 - запровадити в місячний термін порядок, згідно з яким питання щодо бюджетного фінансування поданих проектів інформаційної діяльності центральних органів виконавчої влади розглядатиметься тільки у разі наявності обґрунтувань

кінцевої ефективності засобів і мереж, що утворюються, вимог до функцій і складу програмно-технічного забезпечення, його нормативно-правових, організаційно-функціональних і інформаційно-лінгвістичних елементів;

- створити корпоративні інформаційні мережи, що будуть зв'язувати науково-дослідні установи, організації, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та академічні установи на основі існуючої регіональної комп'ютерної мережі і регіональних центрів науково-технічної та економічної інформації Міністерства освіти і науки України;
- розробити в установленому порядку в двомісячний термін комплекс заходів щодо впровадження механізму, який би забезпечував виконання відповідно до державних стандартів обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації засобів автоматизованої обробки та передачі даних;
- проаналізувати в двомісячний термін рівень захисту державних інформаційних ресурсів та інформаційного середовища, систем зв'язку і телекомунікацій, комп'ютерних інформаційних систем і здійснити необхідні заходи щодо створення національної інфраструктури інформаційної безпеки;
- внести на розгляд Верховної Ради України в двомісячний термін проекти законів "Про інформаційну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування", "Про міжнародний інформаційний обмін", "Про супутникове і кабельне телебачення", "Про єдиний реєстр фізичних осіб";
- внести в тримісячний термін пропозиції щодо створення

спеціального судового органу для розгляду питань у сфері інформаційної діяльності [123].

Згідно з цим указом відповідним структурам належить:

- Службі безпеки України і Міністерству оборони України в місячний термін подати пропозиції стосовно здійснення криптографічних заходів щодо охорони державної таємниці;
- Державному комітету зв'язку та інформатизації України у двомісячний термін здійснити аналіз і внести до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо організації контролю за створенням та управлінням єдиної державної системи зв'язку в Україні;
- Державному комітету інформаційної політики, телебачення та радіомовлення, Міністерству внутрішніх справ, Державному комітету зв'язку та інформатизації разом із Генеральною прокуратурою України вжити невідкладні заходи щодо припинення діяльності суб'єктів інформаційної діяльності, які порушують Конституцію і закони України.

Такий докладний аналіз вищезгаданого указу Президента пов'язаний, насамперед, із тим, що на період виходу в світ цього указу ще не була розроблена концепція державної політики інформатизації, яка адекватно відбивала б сучасний стан розвитку української державності. У зв'язку з цим вважається за доцільне **розглянути питання, що пов'язані з реалізацією цього указу в життя.**

Інформатизація, як відомо, сприяє досягненню більш чіткої керованості економікою за рахунок налагодження системи вертикальних і горизонтальних зв'язків в управлінні народногосподарським комплексом. Державна політика інформатизації формується як складова частина соціально-економічної політики держави в цілому і спрямована на раціональне

використання науково-технічного і промислового потенціалу, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для створення сучасної інформаційної інфраструктури в інтересах вирішення комплексу поточних і перспективних завдань розвитку України як незалежної демократичної держави з ринковою економікою.

Сучасний стан інформатизації в Україні характеризується такими **досягненнями**:

- сформована і реалізується державна політика у сфері інформатизації;
- прийнято закони України з питань Національної програми інформатизації;
- активно створюється нормативно-правова та нормативно-технічна база сфери інформатизації;
- процес інформатизації перестав бути стихійним і набуває ознак керованості;
- набуває сили регіональна складова інформатизації;
- сформувався і набуває сили ринок сучасних інформаційних технологій і послуг;
- здійснюються заходи, що спрямовані на захист інформації та забезпечення інформаційної безпеки держави в умовах застосування комп'ютерної техніки;
- розвивається міжнародне співробітництво в сфері інформатизації.

Ціль реалізації державної політики інформатизації — підвищення рівня інформаційного забезпечення кожного громадянина, суспільства, органів державної влади; використання потенційних можливостей інформатизації для всебічного розвитку науки, культури, мистецтва, освіти, охорони здоров'я та інших сфер суспільного життя; задоволення потреб щодо інформаційного забезпечення громадських організацій, суб'єктів господарської

діяльності всіх форм власності; реалізація і розвиток структурної перебудови; модернізація і технологічне оновлення виробництва; розвиток інформаційної інфраструктури; інформаційне забезпечення національної безпеки і суверенітету держави .

Головною подією в галузі інформатизації стало прийняття Національної програми інформатизації, причому вперше в нашій державі механізм реалізації програми такого рівня закріплено у законі — Законі України "Про Національну програму інформатизації [92]". Відповідно до цього Закону *головною метою Програми* є створення необхідних умов для забезпечення суспільства і його суб'єктів інформацією в потрібних і достатніх обсягах в усіх сферах діяльності, сприяння становленню України як цивілізованої, правової держави, підвищення продуктивності суспільного виробництва (продукції і послуг) на основі широкого використання інформаційних технологій, посилення економічного потенціалу країни, забезпечення інформаційної незалежності та національної безпеки держави. Для досягнення цієї цілі в Програмі в ст.5 визначені головні завдання. Генеральний державний замовник повинен організовувати конкурси проектів для виконання цих завдань. Відповідно до ст.26 цього Закону контроль за виконанням Національної програми інформатизації здійснює Кабінет Міністрів України. Координацію та контроль за виконанням Програми щодо забезпечення національної безпеки й оборони держави здійснює Рада національної безпеки і оборони України. Прикінцеві положення Закону закріплюють необхідність *приведення у відповідність із цим Законом нормативно-правових актів* Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади.

Слід зазначити, що Національна програма інформатизації включає: Концепцію Національної програми інформатизації; сукупність державних програм з інформатизації; галузеві програми та

проекти інформатизації; регіональні програми та проекти інформатизації; програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування. У ст.8 Закону України "Про Національну програму інформатизації" Концепція Національної програми інформатизації визначається як невід'ємна частина Національної програми інформатизації, що включає характеристику сучасного стану інформатизації, її стратегічні цілі і основні принципи, очікувані наслідки реалізації цієї Програми [92]. Тому цілком закономірним є прийняття Верховною Радою України Закону України "Про Концепцію Національної програми інформатизації" [94].

Для того щоб мати можливість проаналізувати процеси інформатизації в динаміці, на нашу думку, необхідно мати відповідний механізм формування та виконання цієї Програми. Цей механізм визначається, насамперед, Законом України "Про Національну програму інформатизації" та іншими нормативно-правовими актами України.

Нормативно-правове і нормативно-технічне забезпечення процесу інформатизації почалося після прийняття в 1998р. таких законів України "Про Національну програму інформатизації", "Про Концепцію Національної програми інформатизації", "Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1999-2001 роки".

Відповідно до Закону України "Про Національну програму інформатизації" було прийнято **постанови Кабінету Міністрів України:**

- "Про Генерального державного замовника Національної програми інформатизації " від 7 квітня 1998 р.;
- "Про Керівника Національної програми" від 27 квітня 1998 р.;
- "Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації " від 31 серпня 1998 р.

- [124];
- "Про затвердження Порядку локалізації програмних продуктів (програмних засобів) для виконання Національної програми інформатизації " від 16 листопада 1998 р. [125];
 - "Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади" від 16 лютого 1998 р. [126];
 - "Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади" від 16 лютого 1998 р. [127];
 - "Про утворення Експертно-консультаційної ради з питань інформатизації при Кабінеті Міністрів України" від 14 жовтня 1998 р. [99];
 - "Питання Державного комітету зв'язку та інформатизації " від 3 червня 1999 р. [102];
 - "Про Генерального державного замовника і Керівника Національної програми інформатизації " від 29 липня 1999 р. [97] (при цьому визнати такими, що втратили дію, постанови Кабінету Міністрів України від 7 квітня 1998 р. "Про Генерального державного замовника Національної програми інформатизації" і від 27 квітня 1998 р. "Про Керівника Національної програми інформатизації");
 - "Про затвердження Положення про порядок передачі резидентам окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації в сфері національної безпеки та оборони держави" від 26 липня 1999 р. [128].

Крім цього, для вирішення питань інформатизації в останні роки було прийнято ряд інших нормативних актів Кабінету Міністрів України та указів Президента України:

1) укази Президента України:

- "Про Комісію з питань інформаційної безпеки" від 3 лютого 1998 р. [105];
- "Про заходи щодо удосконалення криптографічного захисту інформації в телекомунікаційних та інформаційних системах" від 11 лютого 1998 р.;
- "Про деякі заходи щодо захисту інтересів держави в інформаційній сфері" від 22 квітня 1998 р. [129];
- "Про Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні" від 22 травня 1998 р. [130];
- "Про вдосконалення порядку здійснення організаційно-структурних змін у сфері забезпечення інформаційної безпеки" від 22 липня 1998 р. [131];
- "Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України" від 3 червня 1999 р. [100];
- "Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади" від 14 липня 2000 р. [114];
- "Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні" від 31 липня 2000 р. [132];
- "Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України" від 25 липня 2000 р. [112];

2) постанови Кабінету Міністрів України:

- "Про першочергові заходи інформатизації " від 15 липня 1997р.;
- "Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних" від 4 лютого

- 1998 р. [133];
- "Про затвердження Положення про забезпечення режиму секретності під час обробки інформації, що становить державну таємницю, в автоматизованих системах" від 16 лютого 1998 р.;
 - "Про уточнення термінів впровадження електронних засобів контролю" від 18 лютого 1998 р. [134];
 - "Питання Державного комітету інформаційної політики" від 22 липня 1999 р. [109];
 - "Про порядок утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України" від 31 березня 1999 р. [118];
 - "Деякі питання реалізації державної інформаційної політики" від 4 червня 1999 р.;
 - "Про затвердження переліку державних замовників (проектів) Національної програми інформатизації на 1999 рік" від 22 березня 1999 р. [135];
 - "Про урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади" від 7 травня 2000 р. [115].

3) розпорядження Кабінету Міністрів України:

- "Про заходи щодо врегулювання проблеми функціонування державних інформаційних систем, починаючи з 2000 року" ("проблема 2000") від 17 серпня 1998 р.;
- "Про підготовку до міжнародної виставки інформаційних і телекомунікаційних технологій "Цебіт — 98" від 19 січня 1998р.;
- "Про підготовку до участі України у міжнародній виставці інформаційних і телекомунікаційних технологій "Цебіт — 99" від 1 вересня 1998 р.

Розглянемо більш докладніше окремі правові акти органів

державного управління. На наш погляд, це дозволить глибше розібратися в процесах реформування управління в інформаційній сфері і побачити більш чітко сучасний стан формування правової основи державної політики інформатизації.

Так, у *Постанові Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р.* "Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади" було затверджено план відповідних заходів [127].

1. Підготовка пропозицій щодо рішень першочергових організаційних питань формування інформаційно-аналітичної системи (далі ІАС) органів державної влади (визначення державного замовника, головного конструктора, складу координаційної ради і т.ін.). Відповідальний за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України.
2. Розробка проектів нормативно-правових документів з питань формування ІАС. Відповідальний за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України.
3. Визначення готовності органів державної влади і місцевого самоврядування до формування ІАС, проведення допроектних наукових досліджень. Відповідальні за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України разом із відповідними органами державної влади і місцевого самоврядування.
4. Розробка концепції формування і функціонування ІАС. Відповідальний за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України.
5. Розробка Технічного завдання щодо формування ІАС. Відповідальний за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України.
6. Розробка типових програмно-технічних комплексів, що забезпечать телекомунікаційну взаємодію між органами державної

влади та у регіонах з урахуванням вимог інформаційної безпеки. Відповідальні за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України разом з відповідними органами державної влади.

7. Проведення робіт, що пов'язані з безпосереднім формуванням ІАС. Термін виконання — 1998-2003 рр., відповідно до технічного завдання, відповідальний за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України.
8. Створення програмно-технічного комплексу автоматизованої системи Кабінету Міністрів України відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 21 серпня 1997 р. "Про створення автоматизованої інформаційної системи Кабінету Міністрів України". Термін виконання — 1998-2003 рр., відповідальні за виконання — Державний комітет зв'язку та інформатизації України і Кабінет Міністрів України.

Безумовно, це серйозний крок на шляху реформування органів державної влади. При цьому слід зазначити, що сьогодні цілком відсутня інформація про виконання певних етапів даного плану (за винятком інформатизації роботи у Верховній Раді України). У зв'язку з цим вважаємо за доцільне або видання відповідних постанов, розпоряджень органів державної влади, або публікація відповідних звітів, збірників Державного комітету зв'язку та інформатизації України. Це дозволить оперативно приймати рішення в сфері інформатизації, а також підсилити контроль і персональну відповідальність відповідних посадових осіб.

Слід зазначити, що останнім часом активізувалася нормотворча робота щодо інформатизації діяльності органів державної влади. Мова йде, насамперед, про Указ Президента України від 14 липня 2000 р. "Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади" [114], Постанову

Кабінету Міністрів України від 7 травня 2000 р. “Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади” [115] (про це докладно було в підрозділі 3.4), а також про Постанову Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. “Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації” [136].

Останнім часом органи державної влади приділяють велику увагу питанням інформаційної безпеки. У зв'язку з цим доречно нагадати про *Указ Президента України* від 3 лютого 1998 р. "Про Комісію з питань інформаційної безпеки", в якому з метою забезпечення розробки пропозицій щодо реалізації державної політики в сфері інформаційної безпеки України та відповідно до п.28 ст.106 Конституції України було вирішено створити Комісію з питань інформаційної безпеки, а також визначено головні завдання Комісії [105]. Це питання вже нами розглядалося в підрозділі 3.4.

Вважаємо, що цей указ є достатньо своєчасним і актуальним у період так званих “інформаційних загроз”, а також у зв'язку з вимогою прозорості єдиного інформаційного простору України, що формується, безумовно, з урахуванням національної безпеки країни.

У зв'язку з формуванням інформаційних ресурсів єдиного інформаційного простору України дуже актуальною проблемою є інтеграція інформаційних ресурсів, що утворюються різними відомствами. Тому звертає на себе увагу *Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1998 р.* "Про затвердження Порядку локалізації програмних продуктів (програмних засобів) для виконання Національної програми інформатизації" [125]. Цей Порядок був встановлений у постанові згідно зі ст.21 Закону України "Про Національну програму інформатизації" [92]. Відповідно до постанови і *Порядку локалізація програмних продуктів* (програмних засобів) — це приведення програмних продуктів (програмних

засобів), що використовуються в Україні, відповідно до вимог законів України та інших нормативно-правових актів, стандартів, норм і правил, що діють в Україні. Тут же наведено такі визначення:

- програмний продукт — це програмний засіб, що призначений для постачання користувачу;
- програмний засіб – взаємопов’язана сукупність програм, процедур, правил, документації і даних, що стосуються функціонування обчислювальної системи [125].

У цьому ж документі закріплюється обов'язкова умова для програмних продуктів (програмних засобів), що створюються для виконання завдань (проектів) інформатизації, тобто відповідність вимогам чинного законодавства.

Тут же розглядаються питання про фінансування роботи з локалізації програмних продуктів (програмних засобів) та організації виконання таких робіт. Так, результати локалізації програмних продуктів (програмних засобів) підлягають аудиторській перевірці, що проводять органи з сертифікації або іспитові лабораторії (центри), що акредитовані в державній системі сертифікації УкрСЕПРО. Закінчені роботи з локалізації приймаються комісією, склад якої формує замовник завдань (проектів) інформатизації. В акті прийому робіт відображаються результати локалізації програмних продуктів (програмних засобів) відповідно до вимог нормативно-правових актів. У разі наявності позитивних результатів локалізації дані про відповідний програмний продукт (програмний засіб) використовуються для його облікування.

Таким чином, подібні правові акти сприяють ефективній інформаційній взаємодії у суспільстві, координації інформаційних потоків, прийнятих рішень і, як слідство, призводять до більш чіткої керованості інформаційних процесів та зваженої державної політики в сфері інформатизації.

Вище ми неодноразово підкреслювали головну роль *Державного комітету зв'язку та інформатизації України* в процесі формування правових та організаційних основ державної політики інформатизації. Цій структурі приділяється увага і в Указі Президента України від 3 червня 1999 р. "Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України" [100]. У підрозділі 3.4 уже розглядалися і аналізувалися його завдання, права та обов'язки, нормативно-правова база.

Безумовно, у нашому дослідженні ми навели не всі правові акти, що видавалися за останній час органами державної влади. Однак навіть стислий аналіз приведених актів дозволяє зробити висновок про те, що багато *пунктів Указу Президента України* "Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17 червня 1997 р. "Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та вдосконалення державного регулювання інформаційних відносин" [123] *втілюються в життя, знаходять своє конструктивне рішення*. Вважаємо, що динаміка змін у сфері інформаційних відносин не завжди відповідає термінам реалізації державної політики інформатизації. Очевидно, що на це є й об'єктивні причини. Труднощі, що пов'язані з перехідним періодом становлення України як незалежної держави, не дозволили в передбачені терміни реалізувати всі вимоги Указу Президента України. Незважаючи на це, політика держави в інформаційній сфері не змінює свого дискурсу. Проте, вважаємо за доцільне надалі в правових актах органів державної влади передбачити здійснення жорсткого контролю і персональної відповідальності посадових осіб щодо виконання доручених їм завдань. Не викликає сумнівів, що ці комплексні заходи дозволять підвищити ефективність реалізації державної політики інформатизації щодо формування єдиного інформаційного простору України.

В *організаційному плані* для інтенсифікації розвитку процесу інформатизації в Україні необхідно *застосування таких заходів*:

- відповідно до Указу Президента України від 16 вересня 1998 р. "Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою" (що з 3 червня 1999 р. частково змінено в Указі Президента від 3 червня 1999 р. "Про Положення про Державний комітет зв'язку та інформатизації України"[100]) уточнити функції і повноваження органів державної влади в системі державного управління сферою інформатизації, вдосконалити механізм координації їхньої діяльності [137];
- забезпечити необхідне і своєчасне фінансування Національної програми інформатизації, наукових досліджень і перспективних розробок у цій сфері;
- створити сприятливі умови для вітчизняних виробників, для розвитку ринкових відносин у сфері інформатизації;
- сприяти поліпшенню підготовки кадрів для сфери інформатизації;
- активізувати пошук нових фінансових джерел для притягнення додаткових коштів, поліпшити координацію діяльності, умови кредитування та інвестицій до сфери інформатизації;
- засобам масової інформації активніше висвітлювати як проблеми інформатизації, так і досягнення в нашій країні, сприяти підвищенню ролі і значення інформатизації у свідомості суспільства.

Очевидно, що *реалізація Національної програми інформатизації неможлива без її фінансового забезпечення та економічного стимулювання*. Відповідно до ст.24 Закону України "Про Національну програму інформатизації" фінансування

формування та виконання Національної програми інформатизації здійснюється за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел, що не заборонені законодавством України. Внесення до Державного бюджету України видатків, що необхідні для реалізації Національної програми інформатизації, є обов'язковим [92].

Закон України "Про Державний бюджет" на наступний бюджетний рік визначає обсяги фінансування Національної програми інформатизації з Державного бюджету України. Так, аналіз *Державного бюджету України на 2000 р.* показує, що він базується на головних прогнозованих макропоказниках економічного і соціального розвитку України на 2000 р., податковому законодавстві, а також на результатах аналізу виконання бюджету в поточному році [138].

З огляду на обмеженість коштів державного бюджету та актуальність негайних проблем, вирішення яких потребує першочергового наукового забезпечення, найбільш пріоритетними в 2000 р. напрямками державної політики в сфері наукового розвитку слід вважати: фундаментальну науку, у першу чергу вітчизняні наукові школи, що мають світове визнання; базові прикладні дослідження та технології, в яких Україна набула відповідного наукового, технологічного і виробничого потенціалу, що спроможний забезпечити стратегічний вихід вітчизняної продукції на світовий ринок, зокрема, система інформаційного і матеріально-технічного забезпечення наукової діяльності.

Державним бюджетом України на 2000 р. на фінансування науково-технічних програм і наукових частин інших програм передбачено 74270 тис. грн., що складає 14,9% передбачених загальних коштів на фінансування науки, тобто ці витрати передбачено збільшити на 5,1% у порівнянні з минулим роком. У

межах цих коштів планується профінансувати більш 70 програм. У 2000 р. за державним замовленням планується проводити роботи за **такими пріоритетними напрямками** розвитку науки і техніки[138]:

- охорона навколишнього середовища;
- здоров'я людини;
- виробництво, переробка і зберігання сільськогосподарської продукції;
- екологічно чиста енергетика і ресурсозберігаючі технології;
- нові матеріали та сировина;
- перспективні інформаційні технології, засоби комплексної автоматизації, системи зв'язку.

Метою напрямку "Перспективні інформаційні технології, засоби комплексної автоматизації, системи зв'язку" є вдосконалення інформаційного середовища в країні, створення сучасних пристосувань для систем різноманітного призначення, засобів інформатики та обчислювальної техніки.

Таким чином, **курс держави** на розвиток інформатизації **залишається незмінним**, тому що це єдина можливість створити реальні передумови переходу українського суспільства до інформаційної фази розвитку, підняти нашу країну до рівня високорозвинених держав світу. **Головним інструментом** в реалізації цього завдання і надалі **буде Національна програма інформатизації**. У 1998 р. почався процес реалізації програми, що потребує поступового і якісного вирішення організаційних, правових, фінансових, технологічних, технічних та інших проблем.

Закономірно, що в Державному бюджеті України на 2000 р., запропоновано **перелік державних програм**, які передбачається **фінансувати** [138].

1. Національну програму інформатизації на 1997-2002 рр. (Постанова

Кабінету Міністрів України від 22 березня 1999 р. [135]); загальний обсяг фінансування — 12000 тис. грн., із них МВС України — 4000 тис. грн., СБУ — 3000 тис. грн., Держкомзв'язку та інформатизації України — 5000 тис. грн.

2. Комплексну програму створення Єдиної національної системи зв'язку України на 1994-2005 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України від 23 вересня 1993 р.); загальний обсяг фінансування — 3400 тис. грн.; державні замовники — Держкомзв'язку і інформатизації України, МВС України, Департамент спецзв'язку і захисту інформації СБУ.
3. Науково-технічну програму "Вирішальні технології інформатизації України на 1997-2001 роки" (Доручення Кабінету Міністрів України від 17 грудня 1996 р.); загальний обсяг фінансування — 1106 тис. грн.; державний замовник — Державний комітет промислової політики України.
4. Національну програму "Критичні технології на 1994-2000 рр." (Постанова Кабінету Міністрів України від 16 травня 1994 р.); загальний обсяг фінансування — 2151 тис. грн.; державний замовник — Міністерство освіти і науки України.
5. Програму створення та розвитку національної системи державного розпізнавання об'єктів на 1998-2005 рр. (Указ Президента України від 14 січня 1999 р.); загальний обсяг фінансування — 4931 тис. грн.; державний замовник — Міноборони України.
6. Концепцію боротьби з корупцією на 1998-2005 рр. (Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. [139]); загальний обсяг фінансування — 12000 тис. грн.; державний замовник — МВС України.
7. Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996-2000 рр. (Указ Президента України від 17 вересня 1996 р.); загальний обсяг фінансування — 9455 тис. грн.; із них МВС

України — 6605 тис. грн., СБУ — 2850 тис. грн.;

8. Програму створення еталонної бази України на 1993-1999 рр. Загальний обсяг фінансування — 2899 тис. грн.; державний замовник — Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації України.

Очевидно, що успіх цих акцій об'єктивно залежить від економічного потенціалу держави. Проте, вважається, що і *правові заходи* в значній мірі *сприяють ефективній реалізації державної політики*, що спрямована на побудову правової, демократичної, соціальної держави.

З вищевикладеного випливає, що в поточний момент ні в нормативно-правових, ні в юридичних актах немає явного нагадування щодо переходу України до інформаційного суспільства, а також щодо нової державної інформаційної політики, яка відповідає такому переходу (докладніше запропонована концепція державної інформаційної політики вже освітлювалась в підрозділі 3.1). У зв'язку з цим вважаємо за доцільне зорієнтувати органи державної влади на розвиток правової основи державної інформаційної політики в цьому перспективному і єдино вірному напрямку.

4.2. Державна інформаційна політика та її правове забезпечення

Виходячи з попередньої ідеї, вважаємо, що буде корисним провести *аналіз Постанови Верховної Ради України від 16 лютого 1999 р.* “Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства і розвитку інформаційної сфери в Україні” [140]. Заслухавши інформацію Кабінету Міністрів України про стан справ в інформаційній сфері, Верховна Рада України відзначила, що Кабінет Міністрів України, інші органи виконавчої

влади належною мірою не забезпечують реалізацію державної політики інформатизації, що спрямована на затвердження свободи слова, плюралізму і демократичних принципів інформаційної діяльності, інформаційного суверенітету та інформаційної безпеки України, зміцнення та розвитку її інформаційної інфраструктури. Підтвердженням цього, як вважає Верховна Рада України, є, наприклад, те, що більше року в силу відсутності підзаконних нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України фактично не діє Закон України “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”[141].

Було також відзначено, що Кабінет Міністрів України не забезпечив виконання Указу Президента України від 22 квітня 1998 р. “Про деякі заходи щодо захисту інтересів держави в інформаційній сфері” [129], зокрема, не вніс на розгляд Верховної Ради України передбачений цим Указом проект закону про здійснення контролю за станом безпеки в комп'ютерних мережах передачі даних України. У зв'язку з відсутністю даного контролю в цій сфері постійній загрозі піддаються автоматизовані банківські системи, викрадається службова інформація, в інформаційному просторі вільно почувають себе так звані “хакери”, поширюються комп'ютерні “віруси” і дезінформація. До цього причетні оператори комп'ютерних станцій, що зосереджені у державних закладах та установах, як це просліджується на прикладі функціонування в Україні комп'ютерної мережі “Fido Net”.

Верховна Рада України самокритично визнала також недостатність власних зусиль і наполегливості в справі законодавчого забезпечення інформаційної сфери, формування державної політики інформатизації, здійснення згідно зі ст.85 Конституції України парламентського контролю за діяльністю Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади щодо

реалізації цієї політики.

З цього приводу слід **звернути увагу** на деякі **пункти даної постанови**.

1. Утворити тимчасову спеціальну слідчу комісію Верховної Ради України щодо вивчення ситуації в інформаційній сфері України.
2. Прискорити розробку **проектів державної інформаційної політики**, законів про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України, про використання радіочастотного ресурсу України, про національну таблицю радіочастот, концепцій роздержавлення ЗМІ, розвитку телерадіоінформаційного простору, новітніх систем телебачення і радіомовлення. Приступити до розробки **проекту інформаційного кодексу України**.
3. Кабінету Міністрів України всебічно вивчити зауваження, висновки, критичні міркування, оцінки і пропозиції з метою невідкладного усунення порушень законодавства, розробити і здійснити з цією метою комплекс відповідних заходів. Зокрема, з метою оперативного поширення в суспільстві **правової інформації** вивчити можливості і розробити заходи щодо розгортання в Україні **комп'ютерної мережі з базами даних такої інформації**.
4. Кабінету Міністрів України у певний строк переглянути порядок регулювання цін (тарифів), що застосовуються в інформаційній сфері, з метою **забезпечення доступних для всіх соціальних верств населення тарифів** на споживання інформаційної продукції [140].

На наш погляд, правова основа єдиного інформаційного простору покликана, зокрема, забезпечувати координацію дій органів влади в єдиному інформаційному просторі, без якої неможливо усунути недоліки законодавства, уникнути конфронтації і конфліктності під час використання інформаційного простору України різноманітними суб'єктами інформатизації. Вище (див.

підрозділ 3.1) ми уже відзначали, що стратегічною метою реформи державного управління є **формування влади демократичного типу**, що орієнтована на суспільство як споживача її послуг. Мова в даному випадку йде про **єдину владу** (розділяється не сама влада, а механізм її здійснення), бо **державна влада — явище цілісне**. В Конституції України чітко виділені не конкретні гілки влади, а конкретні її суб'єкти (інституції) — державні органи та їх системи. **Принцип поділу влади** в найбільш широкому розумінні **повинен врівноважуватися принципом** єдності влади або **взаємодії гілок влади**. В сучасній державі **інтегруючу функцію щодо гілок влади** міг би краще всіх виконати глава держави – Президент [142];.

У зв'язку з цим слід зауважити, що не тільки варто формувати **єдиний** інформаційний простір цілісної держави, але і **суб'єкти формування** повинні бути **єдиними** у своїх **діях**, толерантні, позбавлені політичних амбіцій, які б керувались у своїй діяльності положеннями Основного Закону України, виконували б повноваження, що преписані їм Конституцією України. Для успішного **реформування державного управління**, зокрема в інформаційній сфері, на **перший план** повинні стати професіоналізм, компетентність, чіткий контроль за виконанням, законодавче встановлення персональної відповідальності перших керівників органів державної влади за прийняті рішення, узгодженість рішень органів державної влади в інформаційній сфері.

Вважається дуже важливим прийняття рішення Верховною Радою України щодо **розробки проекту інформаційного кодексу України**. Єдиний інформаційний простір України торкається всіх сфер діяльності в суспільстві, охоплює всі регіони та території країни. Тому норми права інформаційного законодавства присутні в більшості законодавчих актів України. **Інформаційне законодавство**, що включає нормативно-правові акти, які цілком присвячені

питанням правового регулювання в інформаційній сфері, і окремі норми за даним предметом в інших нормативно-правових актах, є одночасно *основним інструментом реалізації та однією з головних сфер формування державної інформаційної політики*. На цей час уже прийнято і діє ряд *базових “інформаційних” законів*: “Про інформацію”[11], “Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації”[143], “Про державну таємницю”[95], “Про звернення громадян”[144], “Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні”[145], “Про телебачення і радіомовлення”[146], “Про інформаційні агентства”[108], “Про науково-технічну інформацію”[147], “Про захист інформації в автоматизованих системах”[148], “Про рекламу”[149], “Про авторське право та суміжні права”[150], “Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів”[141], “Про Національну програму інформатизації”[92], “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [94] тощо. Проте, останнім часом процес формування інформаційного законодавства, зокрема, за допомогою законів істотно сповільнився, хоча достатньо широке *коло правових відносин в інформаційній сфері* так і залишилося *неурегульоване*. Насамперед, це стосується права громадян на свободу одержання інформації, відповідальності за неподання і приховання інформації, за поширення недостовірної інформації і дифамації, порядку та умов використання інформації обмеженого доступу, включаючи персональні дані, комерційну, службову та інші види таємниць, проблем інформаційного забезпечення формування громадянського суспільства і діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, розвитку засобів масової інформації, масової комунікації і зв'язку в умовах ринкової економіки, регулювання ринку інформаційної продукції та послуг і т.ін.

Природно, така нормативно-правова база не дозволяє повноцінно розвивати інформаційні відносини, не може поки змінити реальну ситуацію. Сфера інформаційних технологій США для порівняння регламентується більш ніж 300(!) спеціальними законами і підзаконними актами. На наш погляд, *розробка інформаційного законодавства* повинна враховувати входження України до *інформаційного суспільства* і відповідну цьому етапу розвитку *нову державну інформаційну політику — соціально-технологічну*, в якій є місце проблемам інформаційних прав особистості, узгодженню інтересів людини — суспільства — держави. Так само було б доцільним поставити акцент на *правовій інформатизації*, припускаючи певну аналогію з правовою державою, де домінує принцип верховенства права (законності). Це питання ще потребує подальшої наукової розробки, тому актуальність цих досліджень не викликає ніякого сумніву.

У зв'язку з вищевикладеним вважаємо, що розробка інформаційного законодавства України повинна здійснюватися за такими *головними напрямками*:

- реалізація прав юридичних і фізичних осіб на інформацію;
- правове формування інформаційних ресурсів в умовах рівності всіх форм власності і ринкової економіки;
- забезпечення інформаційної безпеки держави, суспільства, громадянина;
- захист інтелектуальної власності на вироблену інформацію;
- захист прав громадян в умовах переходу до інформаційного суспільства;
- правова інтеграція у світовий інформаційний простір;
- відповідальність за правопорушення в сфері інформації, інформатизації та єдиного правового інформаційного простору.

Роботи в розглянутих напрямках потребують координації, без якої неможливо усунути невиправдане дублювання, виявити і ліквідувати прогалини в законодавстві, скоротити терміни створення актів, підвищити їх якість і ефективність включених до них правових норм, забезпечити доступ до законодавства громадянам, державним органам, громадським організаціям, комерційним корпораціям. Вирішити визначені проблеми можна тільки у разі здійснення систематизації інформаційного законодавства шляхом *кодифікації*. Відомо, що “*кодифікація* – це спосіб систематизації, що складається в значній переробці й узгодженні групи юридичних норм, що пов'язані загальним предметом правового регулювання. Результатом кодифікації є єдиний, зведений, юридично і логічно цілісний, узгоджений нормативний акт — кодекс. Кодифікаційний законодавчий акт (кодекс) об'єднує в суворо встановленому порядку норми права, що регулюють будь-яку галузь (сферу) суспільних відносин” [71, с.65]. Варто зауважити, що *інформаційне законодавство* належить до *комплексного законодавства*. Тут предметом регулювання є інформаційна сфера суспільних відносин, а не їх вид, що характерно для галузей права.

Безумовно, робота з кодифікації інформаційного законодавства є складною і відповідальною. При цьому “має місце не тільки зовнішнє впорядкування нормативного матеріалу”, що пов'язаний з інформаційною сферою суспільних відносин, “його розташування у визначеному порядку” (наприклад, правове регулювання загальних питань інформації; правове регулювання в сфері засобів масової інформації; питання авторського права; організаційно-правове, фінансово-економічне забезпечення інформації та соціального захисту журналістів; питання правової інформації [151]), “але і перегляд норм, які мають місце в законах та інших нормативних

актах, скасування тих, що втратили актуальність, вироблення нових, усунення прогалин, розбіжностей та протиріч, їх узгодження” [71, с.65]. Як відзначає С.С. Алексєєв, “кодекси належать до більш високого рівня законодавства. Кожний кодекс — це як би самостійне, розвинуте, юридичне “господарство”, в якому повинно бути все, що необхідно для юридичного регулювання тієї або іншої групи відносин — і загальні принципи, і регулятивні інститути всіх головних різновидів цих відносин, і правоохоронні норми тощо. Причому весь цей нормативний матеріал приведено в єдину систему, розподілено за розділами і підрозділами та узгоджено” [152, с.101].

Варто зауважити, що можливі два види трактування інформаційного законодавства: широке та вузьке. Широке включає в поняття інформаційного законодавства акти законодавчих органів і підзаконні акти (акти органів управління та суду); вузьке — акти законодавчих органів (закони і постанови Верховної Ради України). Ми будемо розглядати *систему інформаційного законодавства*, виходячи із *широкого трактування*. Вважаємо за необхідне підкреслити, що “стосовно галузевих юридичних наук теорія права і держави виступає як загальнотеоретична, методологічна, базова наука. Її висновки, загальнотеоретичні положення є основою для вирішення спеціальних питань галузевих наук” [71, с.18]. Дійсно, у наших дослідженнях про правову основу державної інформаційної політики ми весь час *спираємося на загальні поняття і принципи*, що *виробляє теорія держави і права*. Дуже актуальною сьогодні є думка Платона про те, що з усіх наук найбільш удосконалює людину, що ними займається, наука про закони [153]. Звідси однією з *найважливіших проблем* на шляху створення *інформаційного суспільства* в Україні є *формування і розвиток його правового фундаменту*, основу якого складає спеціальне інформаційне законодавство. Це нова гілка українського законодавства, що

розвивається (і є комплексним законодавством), яка покликана забезпечити регулювання відносин в інформаційній сфері під час створення, руху і споживання інформації в суспільстві та державі. Ряд країн (США, Німеччина, Франція та ін.) набагато раніше приступили до формування такого законодавства. Формування і розвиток українського інформаційного законодавства – це широкомасштабна діяльність, яка проникає так чи інакше у всі галузі права, охоплює правотворчість різноманітних владних органів держави і припускає участь у цьому процесі різних суб'єктів. У цьому зв'язку таку діяльність необхідно проводити за **спеціальною державною програмою**, в рамках здійснення певної інформаційно-правової політики.

Тому одним з **першочергових завдань повинна стати розробка комплексної програми розвитку інформаційного законодавства**, що визначає його склад та структуру, послідовність і тимчасовий графік розробки та прийняття спеціальних законодавчих актів та окремих правових норм, що регулюють весь комплекс інформаційних відносин. Пріоритети цієї програми повинні видозмінюватися в міру об'єктивних змін поточних пріоритетів в інформаційній політиці. Перспективним, актуальним і своєчасним завданням інформаційної політики і є завдання створення проекту **інформаційного кодексу України**, а в кінцевому рахунку — **формування високої інформаційно-правової культури громадян**.

Щоб подібна політика призвела до названого ефекту, важливо визнати і реально здійснювати в сучасній українській державі як **самостійну і основну** таку спеціальну внутрішню **функцію**, як **інформаційну**. Окремі дослідники виділяють її в рамках функції політичного управління. Однак, на сьогоднішній день, ми вважаємо, що це вже застаріло. Якщо Україна хоче стати інформаційним суспільством, держава повинна спеціально займатися цими

проблемами на рівні основного напрямку діяльності, приділяючи їм відповідну увагу і докладаючи для їх вирішення значних зусиль. **Інформація** зараз – це **наріжний камінь** нашої **державності**, політичної влади, яка все більше буде отримувати риси **інформаційної влади**.

У сучасних демократичних суспільствах юридичний спосіб регуляції відносин між владою і засобами інформації втілюється, насамперед, у законодавчому встановленні і реальному забезпеченні права громадянина на інформацію.

Розглянемо докладніше деякі **напрямки розвитку інформаційного законодавства** України, враховуючи при цьому, що життя вносить свої корективи, і інформаційне законодавство повинно бути динамічним та конструктивним і не перетворюватися лише в добрі наміри.

Сьогодні найбільш гострою проблемою в Україні є **відсутність** у більшості **громадян довіри до державної влади**, впевненості в тому, що всі гілки і структури влади, всі її посадові особи працюють в інтересах суспільства, а не в інтересах самої влади або своїх особистих. Тому державна інформаційна політика повинна бути скерована, насамперед, на **усунення “дефіциту довіри до влади”**, який перешкоджає просуванню по шляху реформ. У цьому розумінні ключовою проблемою є створення відкритого інформаційного середовища, що включає в себе забезпечення інформаційної прозорості державної влади, необхідної для формування громадянського суспільства і досягнення взаємодії між суспільством та владою на принципах довіри, порозуміння і ділового партнерства. Для вирішення цього завдання необхідно реалізувати комплекс юридичних, організаційно-технологічних і економічних заходів. Розглянемо спочатку **комплекс правових заходів**.

Насамперед, необхідно так би мовити “запустити” **механізм**

практичної реалізації конституційного права на свободу одержання інформації. Правовою основою такого механізму повинні стати законодавчо закріплені чіткі правила, умови та порядок одержання громадянами та інституціональними структурами суспільства інформації в органах державної влади і місцевого самоврядування, від інших державних і недержавних юридичних осіб, а також прямий доступ до державних і недержавних інформаційних ресурсів. У законодавстві про діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування повинно також бути закріплено обов'язки й відповідальність цих органів та їх посадових осіб за інформування громадян і всіх структур суспільства, за надання їм інформаційних послуг, за накопичення, зберігання і використання державних інформаційних послуг у сферах відповідальності цих органів. Це дозволить інформаційно “зміцнити” авторитет державної та місцевої влади, правопорядок і істотно обмежити можливості корупційних відносин у владних структурах.

При цьому тільки в рамках законодавства доступ до деяких видів інформації повинен бути обмеженим з метою захисту особистих прав і свобод громадян, інтересів економічних та інших структур суспільства, держави і національної безпеки. Особливо збалансований підхід потрібний під час роботи з персональними даними і шифрування інформації, тому що саме в цих сферах найбільш можливе виникнення загроз недоторканності особистого життя й обмеження прав на особисту, сімейну і комерційну таємницю як при надмірному втручанні держави, так і у разі несанкціонованої діяльності недержавних структур.

Не тільки система органів державної влади і місцевого самоврядування, але і саме суспільство є потужним джерелом та споживачем інформації. Але для того, щоб цей інформаційний потенціал міг бути ефективно використаний в інтересах розвитку

кожної особистості, суспільства в цілому і держави, необхідно *інституціональне структурування суспільства*, що є важливим кроком на шляху до формування демократичного громадянського суспільства. Основою діяльності всіх політичних, громадських, професійних, корпоративних та інших структур суспільства є *інформація*. Тому подібні структури потенційно створюють значну кількість незалежних джерел інформації та депозитаріїв недержавних інформаційних ресурсів. Наявність багатьох структурованих і упорядкованих незалежних джерел інформації розширює для масового користувача можливості одержання достовірної інформації в зручній для нього формі, створюють умови для підвищення оперативності та достовірності інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень в органах влади, ефективності інформаційної підтримки привселюдної, політичної та громадської діяльності, а також *формування і впливу громадської думки* як справжньої *“четвертої влади”* в *демократичному суспільстві*.

Громадсько-політичне структурування суспільства — одне з першочергових завдань усіх гілок влади в Україні, суть якого полягає в якнайшвидшому створенні відповідної *правової бази* та забезпеченні на її основі сприятливих умов, включаючи можливу державну підтримку діяльності різноманітних політичних, громадських, професійних і корпоративних структур, а також здійснення контролю за суворим дотриманням цими організаціями Конституції України і чинного законодавства. На жаль, у сучасній в Україні політичній ситуації законодавство в сфері громадсько-політичного структурування суспільства є зоною активної сутички протиборчих політичних інтересів, що суттєво гальмує процес формування громадянського суспільства. Проте, рано чи пізно ця проблема повинна бути вирішена, а також забезпечена *чітка правова*

регламентація діяльності *громадсько-політичних структур* суспільства.

Для усунення проблеми “дефіциту довіри до влади” державна інформаційна політика повинна бути спрямована не тільки на те, щоб органи влади забезпечували надання оптимальним для споживача чином інформації, що запитується, але і на стимулювання *прямого діалогу влади з суспільством*, ініціатором якого повинна виступати сама *державна влада*. Механізм взаємодії з суспільством, що широко та ефективно використовується у демократичних державах, — загально визнаний і є невід’ємною частиною та найважливішою функцією державного управління. Цей механізм також потребує *нормативного правового забезпечення*, проте, в більшому ступені — *організаційного*. Ефективність цієї взаємодії, а також, узагалі, принципова можливість його реалізації цілком залежить від усвідомлення державною владою необхідності забезпечувати інформаційну прозорість своєї діяльності та активно проводити відкритий діалог із суспільством та його структурами.

Одна з базових основ відкритого громадянського суспільства — це *практично реалізована свобода інформації*. Сучасні інформаційно-комунікаційні технології, засоби і системи обчислювальної техніки і зв'язку, наприклад технологія Internet, та перспективи їх розвитку не тільки надають принципово нові, найширші можливості для вільного масового поширення інформації, масового інформаційного обміну та комунікацій, але і дозволяють говорити про інформаційну революцію, що відбувається у кінці ХХ ст., результатом якої стане новий тип демократичного суспільства — *інформаційне суспільство* (про правове регулювання в мережі Internet розмова піде трохи пізніше).

Проте, сьогодні навіть в економічно розвинених країнах доступність передових інформаційно-комунікаційних технологій для

масового користувача, їх впровадження в повсякденне життя кожної людини залишаються серйозною проблемою, у першу чергу, економічною. Тому, як і раніше, величезну роль у забезпеченні свободи інформації, в масовому інформуванні грають *традиційні засоби масової інформації* — періодичні друковані видання, радіо і, особливо телебачення. Події, що відбуваються в останній час в Україні, показали, що ЗМІ, “інформаційні війни”, що провокуються ними, їх використання як “інформаційної зброї” у вузькокорпоративних інтересах у боротьбі за політичну та економічну владу оказують значний, далеко не позитивний вплив на хід реформ.

Українські ЗМІ *на законодавчому рівні одержали свободу слова*, свободу від цензури, політичну і професійну незалежність від державної влади, проте *не знайшли стійкої матеріальної бази для вільної самостійної діяльності*, тобто в поточний момент відсутній правовий механізм забезпечення та реалізації прав і свобод ЗМІ.

В умовах недостатньої розвиненості громадсько-політичних структур та відсутності певної державної політики в галузі масової інформації “незалежні” ЗМІ, *що уражені хворобою економічної несвободи*, фактично змушені виражати не думку суспільства, а приватні або корпоративні інтереси у просторі мас-медіа своїх явних і неявних власників. При цьому не без їх участі впроваджується міф про те, що саме ЗМІ є “четвертою владою”, якою у справжній демократичній державі повинна бути *громадська думка*, що сформована самим суспільством та його громадсько-політичними структурами, яка виражається через засоби масового інформування, які включають традиційні ЗМІ.

В подібній реальній ситуації *державній владі*, яка дійсно прагне об'єктивно інформувати громадян і сприяти формуванню громадянського суспільства, *необхідно забезпечити на нормативно-*

правовому рівні реалізацію прав і свобод ЗМІ. Очевидно, що успіх цієї акції залежить від комплексу заходів, що застосовуються (нормативно-правових, організаційно-технологічних, економічних). На вирішення цих проблем, які істотно впливають на весь хід перетворень в Україні, і повинна бути спрямована в першу чергу інформаційна політика в сфері ЗМІ, зокрема, її правова база.

4.3. Засоби масової інформації і державна інформаційна політика. Нормативно-правова організація інформаційних відносин

Перехід до інформаційного суспільства і розвиток інформаційного простору України нерозривно пов'язаний із подальшою демократизацією політичного і громадського життя, реформуванням соціально-економічної сфери. В контексті інформаційної політики це означає визнання *презумпції відкритості інформації* для громадян і *захист їх інформаційних прав*. Це означає також орієнтацію головних компонентів інформаційного простору на забезпечення вільної циркуляції інформації, втілення в життя конституційного права на вільний пошук, одержання, виробництво і поширення інформації.

Перехід України до нового типу економічного розвитку, громадянського суспільства і правової держави, політичний плюралізм породжують величезну суспільну потребу в інформації. Необхідність задоволення цієї потреби й обумовлює *особливу роль ЗМІ* у житті суспільства. При цьому повною мірою виявляються такі *властивості ЗМІ*, як масовість, тиражуємість, періодичність, використання інформаційних ресурсів, що постійно поповнюються, створення первинної інформації, застосування сучасних інформаційних технологій і засобів телекомунікацій. ЗМІ є діючим

каналом інформування суспільства щодо діяльності влади та його реакції на дії влади. Ці особливості роблять **ЗМІ** найважливішим соціальним інститутом, одним із **складових інформаційного простору** України.

На цей час не вирішено ще багато проблем, що пов'язані зі свободою доступу до інформації журналістів, із правовою охороною особистої таємниці в ЗМІ, захистом громадянина і суспільства від помилкової і несумлінної інформації, що поширюється ЗМІ. ЗМІ не виконують у повному обсязі освітніх завдань та завдань зберігання і розвитку національних культур.

Рішення цих проблем може бути знайдене в рамках **реалізації таких завдань:**

- недопущення підпорядкування ЗМІ інтересам влади і бізнесу, посилення можливостей їх впливу на ЗМІ (прямого натискування, постачання ЗМІ неповною, перекрученою або помилковою інформацією, безправ'я журналістів, зрощування структур влади, бізнесу і преси тощо);

- перешкода концентрації і монополізації ЗМІ, що веде до зменшення незалежних джерел інформації і т.ін.;

- сприяння розвитку місцевих ЗМІ і захист інтересів регіональних ринків масової інформації;

- удосконалювання законодавства в частині реалізації свободи слова й інформації, вільного поширення масової інформації, недопущення поширення насильства і нетерпимості через ЗМІ, забезпечення плюралізму ЗМІ, доступу до офіційної інформації тощо.

Центральним питанням є створення умов, при яких забезпечується свобода слова у разі забезпечення захисту національних інтересів країни. У зв'язку з цим **найважливіше завдання** полягає у виробленні необхідних заходів, які забезпечать у діяльності ЗМІ баланс інтересів особистості, суспільства і держави,

що відповідає стратегії державної інформаційної політики (соціально-технологічної). При цьому може бути переборено жорстке настановне відношення значної частини населення до масової інформації, недовіра до повідомлень, що не відповідають особистим або соціальним чеканням. Повинні бути створені такі організаційні, правові, економічні і технологічні умови, при яких ЗМІ будуть ефективно виконувати функцію об'єктивного інформування населення, соціальних інститутів і держави. Під цим кутом зору варто розглядати все існуюче і перспективне законодавство, інші нормативні акти й окремі правові норми, що стосуються ЗМІ. Особливу увагу в галузі правового регулювання діяльності ЗМІ треба приділити правовим відносинам, що встановлюють державну підтримку ЗМІ і книговидання, неприпустимість введення політичної цензури.

Вважаємо за доцільне зупинитися докладніше на *аналізі поставлених завдань і шляхах їх вирішення*. У першу чергу, слід обговорити проблеми *правового регулювання у сфері ЗМІ*. На цей час законодавча база України включає такі закони в цій галузі: "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" [145], "Про телебачення і радіомовлення" [146], "Про Національну раду України з питань телебачення і радіомовлення" [154], "Про інформаційні агентства" [108], "Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України" [155]. Існують також підзаконні нормативні акти державних органів: Постанова Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. "Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України" [156], Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. "Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів" [157], Лист Вищого арбітражного суду України від 20 березня 1997 р. "Про внесення змін і доповнень до Закону України "Про

телебачення і радіомовлення" [158], Програмна концепція Суспільного телерадіомовлення України [159].

Правове регулювання в сфері видавничої справи та реклами здійснюється на основі законів України "Про видавничу справу" [160], "Про рекламу" [149], Указу Президента України від 28 лютого 1995 р. "Про Державну програму розвитку національного книговидання і преси на період до 2000 року" [161], Наказу Державного комітету України у справах захисту прав споживачів від 17 жовтня 1997 р. "Про впровадження Порядку накладення штрафів за порушення законодавства про рекламу" [162], Листа Державної податкової адміністрації України від 3 квітня 1998 р. "Щодо оподаткування податком на додану вартість продажу періодичних видань засобів масової інформації вітчизняного виробництва" [163] тощо.

Організаційно-правове, фінансово-економічне забезпечення інформації та соціальний захист журналістів гарантується Законом України "Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів" [141], указами Президента України "Про Міністерство інформації України" [164], "Питання Міністерства інформації України" [106], "Про державну економічну підтримку вітчизняних друкованих засобів масової інформації" [165], постановами Кабінету Міністрів України "Про тарифи на розповсюдження періодичних друкованих видань" [166], "Про тарифи на розповсюдження вітчизняних друкованих засобів масової інформації" [167], "Про затвердження Статуту та інші питання Державного інформаційного агентства України" [107] та ін. На цей час Указом Президента України від 15 грудня 1999р. "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" функції Міністерства інформації України виконує Державний комітет інформаційної політики, телебачення і радіомовлення України [111].

Питання правової інформації відбиті в указах Президента України "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" [168], "Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України"[169], Програмі правової освіти населення України [170] тощо.

Правове регулювання загальних питань інформації здійснюється на основі законів України "Про інформацію" [11], "Про державну таємницю" [95], "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [143], Постанови Верховної Ради України від 25 квітня 1997 р. "Про рекомендації учасників парламентських слухань "Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи" [171] тощо.

Безумовно, усі наведені вище нормативно-правові акти спираються на **Конституцію України**, зокрема на ст.ст. 15, 34, 41, 54, 68, 85, 106.

Зупинимося докладніше на **окремих нормативно-правових актах** для того, щоб глибше зрозуміти роль засобів масової інформації в суспільстві, їх зв'язок із державною інформаційною політикою.

Так, у ст.20 **Закону України "Про інформацію"** закріплено, що "масова інформація — це публічно поширювана друкована та аудіовізуальна інформація. Друкованими засобами масової інформації є періодичні друковані видання (преса) — газети, журнали, бюлетені тощо і разові видання з визначеним тиражем. Аудіовізуальними засобами масової інформації є: радіомовлення, телебачення, кіно, звукозапис, відеозапис тощо. Порядок створення (заснування) та організації діяльності окремих засобів масової інформації визначаються законодавчими актами про ці засоби" [11].

У цьому ж нормативно-правовому акті в ст. 21 роз'яснюється, що інформація державних органів та органів місцевого самоврядування доводиться до відома зацікавлених осіб, зокрема, шляхом опублікування її в друкованих засобах масової інформації або публічного оголошення через аудіо- і аудіовізуальні засоби масової інформації. Причому "законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили" [11]. У ст. 29 відзначається, що доступ до відкритої інформації забезпечується поширенням її засобами масової комунікації. У ст. 42 визначені учасники інформаційних відносин. Відповідно до цього ЗМІ як автори та розповсюджувачі інформації, також належать до основних учасників інформаційних відносин. Засобів масової інформації стосується також ст. 46, у якій записано, що "інформація не може бути використана для закликів до повалення конституційного ладу, порушення територіальної цілісності України, пропаганди війни, насильства, жорстокості, розпалювання расової, національної, релігійної ворожнечі, посягання на права і свободи людини"[11].

Закон України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" визначає порядок всебічного й об'єктивного висвітлення діяльності органів державної влади й органів місцевого самоврядування ЗМІ і захисту їх від монопольного впливу органів тієї чи іншої гілки державної влади або органів місцевого самоврядування. У ст. 2 даного Закону визначені загальні засади висвітлення такої діяльності в ЗМІ [143]. При цьому, з одного боку, органи державної влади та органи місцевого самоврядування зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби цих органів, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених

Законом України "Про державну таємницю"[95]. З іншого боку, вони не повинні чинити на них будь-якого тиску і втручатися в їх виробничий процес, незважаючи на те, що ці органи державної влади та органи місцевого самоврядування можуть бути їхніми засновниками (співзасновниками). У свою чергу ЗМІ можуть проводити власне розслідування й аналіз діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, давати їй власну оцінку, коментувати. Проте, при цьому головними вимогами, що пред'являються до роботи ЗМІ, повинні бути об'єктивність, всебічність, незалежність досліджень. Що ж стосується оприлюднення офіційної інформації, то в цьому випадку розрив або змішування змісту офіційної інформації коментарями ЗМІ або журналістом не допускається [143].

У ст. 3 даного Закону розглядається питання акредитації журналістів і технічних працівників ЗМІ при органах державної влади та органах місцевого самоврядування [143]. Ці заходи, на наш погляд, сприяють прозорості діяльності цих органів, що є однією із необхідних умов здійснення демократичних перетворень в Україні.

Оскільки в ст. 5 Закону передбачено формування органами державної влади та органами місцевого самоврядування замовлень ЗМІ, вважаємо за необхідне пропагувати державну інформаційну політику за допомогою ЗМІ шляхом створення спеціальних звітів і репортажів про найважливіші заходи в цій сфері діяльності держави, проведення прямих теле- і радіотрансляцій про діяльність державних органів, що здійснюють інформаційну політику, організації систематичних (проблемних, тематичних) теле- і радіопередач та сторінок (рубрик) у друкованих виданнях і т.ін. У зв'язку з цими акціями органам державної влади та органам місцевого самоврядування згідно зі ст. 5 Закону необхідно передбачити видатки на фінансування ЗМІ у Державному бюджеті України та у місцевих

бюджетах окремо. У цій же статті передбачено порядок фінансування недержавних ЗМІ щодо освітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування [143].

Слід зазначити, що інформація про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування може надходити до ЗМІ від самих цих органів безпосередньо або через їх інформаційні служби, або може бути зібрана працівниками ЗМІ. У ст. 6 даного Закону [143] визначено поняття інформаційних служб: "Інформаційні служби (інформаційні управління, інформаційно-аналітичні підрозділи, прес-служби, прес-центри, управління і центри громадських зв'язків, прес-бюро, прес-секретарі та прес-аташе з відповідним апаратом) органів державної влади та органів місцевого самоврядування збирають, аналізують, обробляють та оперативно надають інформацію про діяльність цих органів у повному обсязі засобам масової інформації, крім випадків, передбачених Законом України "Про державну таємницю" [95]".

У зв'язку з останнім зауваженням проаналізуємо *роль і функції Прес-служби Верховної Ради України* щодо забезпечення інформування громадськості про роботу Верховної Ради. Існує декілька напрямків роботи Прес-служби, але її можна розподілити на три основних блока [172].

I блок — офіційне інформування про діяльність Верховної Ради. Прес-служба складає заяви, за допомогою яких від імені Верховної Ради коментуються, оцінюються або спростовуються певні факти, заяви, ситуації. Прес-служба є офіційним джерелом інформації про діяльність Верховної Ради.

II блок пов'язаний із виготовленням власної інформаційної продукції про діяльність Верховної Ради у всіх її аспектах. Випускається щоденний бюлетень "Хроніка законотворення", у якому висвітлюються пленарні засідання, дається інформація про роботу

комітетів Верховної Ради. Щотижня видається бюлетень "Парламентські новини", у якому інформація подається в більш аналітичному й узагальненому вигляді, і направляється як центральним ЗМІ, так і обласним радам та ЗМІ в регіонах.

III блок — це організація інформаційних акцій у Верховній Раді і для Верховної Ради (комісій, фракцій), інколи для окремих депутатів. Для керівництва Верховної Ради Прес-служба організує проведення планових прес-конференцій. Це постійне, висококваліфіковане інформування преси, а через неї і громадськості про те, як працює парламент, тобто висвітлюється повний комплекс роботи парламенту.

Також за графіком повинні відбуватися 45-хвилинні виступи представників комітетів і депутатських фракцій у загальнонаціональному ефірі на каналах УТ-1 і I програми Українського радіо. Це визначається відповідною Постановою Верховної Ради. Прес-служба готує при цьому графіки виступів, конкретні передачі, матеріали для виступаючих, проте ефіру, як відомо, у Верховної Ради немає.

Таким чином, згадані три блоки роботи Прес-служби Верховної Ради дозволяють зібрати інформацію щодо різних напрямків діяльності Верховної Ради, опрацювати її та донести до ЗМІ, зробити можливим оприлюднення цієї інформації для громадськості, громадян України. Все це підтверджує тенденцію прозорості, відкритості органів державної влади, причому це відбувається з ініціативи самої влади.

Проте, слід зазначити, що, часом, саме прес-служби стають джерелами дезінформації. На жаль, закону, який би регламентував діяльність цих структур, немає. Найчастіше замість того, щоб бути компасом у світі інформації, вони служать фільтром з відсіювання несприятливих для відомств відомостей, для налагодження неформальних контактів з журналістами. Чесний журналіст змушений

багаторазово перевіряти офіційні версії будь-якої організації, якщо не хоче виявитися "бездумним мікрофоном", що можна використовувати для будь-якої дезінформації. Цілком очевидно, що без серйозного контролю з боку преси громадянам буде повідомлятися невірна інформація. І боротися з цим необхідно в самих відомствах, а не шляхом заборони надання певної інформації журналістам.

У ст. 8 Закону України "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" [143] встановлюється, що висвітлювати діяльність цих органів надається право також інформаційним агентствам, що створені відповідно до Закону України "Про інформаційні агентства" [108].

У зв'язку з цим слід відзначити *Постанову Кабінету Міністрів України* від 4 червня 1999 р. "*Деякі питання реалізації державної інформаційної політики*" [173]. З метою реалізації державної інформаційної політики, захисту національного інформаційного простору, інтеграції України у світовий інформаційний простір Кабінет Міністрів України постановив:

1. Міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським державним адміністраціям:
 - надавати першочергово офіційну інформацію про свою діяльність Державному інформаційному агентству для поширення її вітчизняними та зарубіжними ЗМІ;
 - запровадити централізовану передплату головної щоденної інформаційної стрічки Державного інформаційного агентства для регіональних ЗМІ, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади, відповідно до встановлених тарифів на цей вид послуг.

2. Державному інформаційному агентству разом із редакціями ЗМІ, засновниками (співзасновниками) яких є органи державної влади, відпрацювати та запровадити механізм обов'язкового оприлюднення офіційних матеріалів.
3. Підтримати пропозицію Державного інформаційного агентства про створення у його складі всеукраїнського прес-центру, обладнаного електронною технікою для обробки та оперативної передачі інформаційних повідомлень.

Міністерству фінансів України під час формування проекту Державного бюджету України передбачити необхідні кошти для всеукраїнського прес-центру.

Проте, реалізація вимог цього нормативно-правового акту потребує персональної відповідальності посадових осіб за невчасне виконання поставлених завдань.

У Законі [143], що розглядається, також визначені форми і порядок висвітлення діяльності Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних та місцевих органів виконавчої влади, судів загальної юрисдикції України та Конституційного Суду України, органів місцевого самоврядування аудіовізуальними ЗМІ і друкованими ЗМІ (ст.ст. 9-23).

Спеціальний розділ згаданого закону присвячений відповідальності за порушення цього Закону — дисциплінарної, цивільної, адміністративної та кримінальної. У зв'язку з цим слід підкреслити, що й органи державної влади, органи місцевого самоврядування також повинні відповідати за ненадання інформації, за її перекручування, за неоперативність подання інформації, за монополізацію ЗМІ, що повинно знайти своє законодавче підтвердження.

Не викликає сумніву необхідність та актуальність прийняття **Постанови Верховної Ради України** від 25 квітня 1997 р. "**Про**

рекомендації учасників парламентських слухань "Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи" [171]. Учасники слухань відзначили необхідність послідовного комплексного розв'язання сучасної проблематики свободи слова та інформаційної діяльності в Україні на державному рівні. Вважаємо за доцільне зупинитися докладніше на запропонованих рекомендаціях, щоб критично оцінити сьогоденний стан питання.

1. Запропонувати Верховній Раді України в порядку, передбаченому ст.ст. 154-159 Конституції України, розглянути питання про вдосконалення положень та норм, визначених ст. 34 Конституції України, а також внесення відповідних змін до Основного Закону. При цьому конституційні норми мають бути спрямовані на максимальне забезпечення свободи слова та інформаційної діяльності, розширення можливостей державної підтримки і захисту ЗМІ та журналістів, зведення до мінімуму обмежень прав на свободу слова, вільне вираження поглядів і переконань. Привести національне законодавство України про свободу слова та інформаційну діяльність у більш повну відповідність до Європейської Конвенції про права людини.
2. Запропонувати Президенту України:
 - привести видані ним нормативні акти та розпорядження щодо структурної перебудови і підпорядкування інформаційної сфери у відповідність до Конституції України і чинного законодавства;
 - спільно з Верховною Радою України (згідно зі ст. 12 Закону України "Про телебачення і радіомовлення" [146]) розглянути питання співзасновництва Національної телекомпанії України та Національної радіокомпанії України, визначити порядок призначення керівників.
3. Рекомендувати Кабінету Міністрів України:

- вжити заходів щодо забезпечення виконання законодавства України з питань свободи слова та інформаційної діяльності, посилити контроль за дотриманням його центральними та місцевими органами виконавчої влади;
- забезпечити розробку та представлення на розгляд Верховної Ради України проектів концепції становлення і розвитку національного інформаційного простору України, основ інформаційної політики держави, проектів законів з питань розвитку телебачення і радіомовлення, про державну підтримку ЗМІ та соціальний захист журналістів, про задоволення інформаційних потреб суспільства;
- сприяти розвитку сучасної матеріально-технічної бази інформаційних галузей, запровадженню науково-технічного прогресу, гарантуванню інформаційної безпеки суспільства;
- вишукати можливість економічної підтримки ЗМІ;
- вжити заходів, спрямованих на послідовне збільшення обсягів друкованої продукції, полегшення доступу до неї малозабезпечених верств населення.

4. Генеральній прокуратурі України більш принципово ставитись до перевірки та оцінки фактів неправомірних дій окремих органів і посадових осіб центральних та місцевих органів виконавчої влади відносно інформаційної сфери, посилити нагляд за додержанням і застосуванням законодавства України про свободу слова та інформаційну діяльність.
5. Верховному Суду України спільно з Вищим арбітражним судом України вивчити питання про можливість та доцільність створення у складі Верховного Суду України або Вищого арбітражного суду України колегії з інформаційних спорів.
6. Національній Раді України з питань телебачення і радіомовлення забезпечити вимоги законодавства щодо:

- контролю за реалізацією інформаційної політики держави в сфері телебачення і радіомовлення;
- посилення власної ролі і відповідальності за розвиток та якісний стан телебачення і радіомовлення України, за зростання професійного, художнього рівня програм та передач телерадіоорганізацій;
- забезпечення реалізації прав телеглядачів і радіослухачів;
- здійснення ліцензування та ведення державного реєстру телерадіоорганізацій України;
- контролю за додержанням телерадіоорганізаціями вимог чинного законодавства, зокрема, щодо іноземного інвестування, збереження національного статусу і характеру телерадіоінформаційного простору, порядку телерадіомовлення під час виборчих кампаній і референдумів;
- контролю за використанням каналів, радіочастот і кабельної мережі, призначених для теле- і радіомовлення.

7. Рекомендувати Спілці журналістів України, іншим професійним творчим організаціям працівників інформаційної сфери посилити роботу серед членів своїх організацій з метою безумовного дотримання ними професійної етики. Підтримати ідею створення і прийняття єдиного кодексу честі журналістів України.
8. Звернути увагу МВС України, Служби безпеки України на те, що забезпечення свободи діяльності ЗМІ та журналістів, захист їх від морального терору, актів насильства, іншого переслідування, розглядаються учасниками цих парламентських слухань як складова національної безпеки.
9. Комісії Верховної Ради України з питань законодавчого забезпечення свободи слова та засобів масової інформації посилити взаємодію з громадськими організаціями, створеними з метою захисту свободи слова та інформаційної діяльності [171].

Аналіз наведених вище рекомендацій дозволяє зробити висновок, що всі гілки влади задіяні для комплексного вирішення проблеми свободи слова та інформаційної діяльності. Які ж просування відбулися в цьому напрямку за останній час?

Вважаємо за необхідне нагадати з цього приводу про *Постанову Верховної Ради України від 16 лютого 1999 р.* "Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства і розвитку інформаційної сфери в Україні" [140]. У цій постанові відзначається, що норми Конституції і законів України про гарантування політичного плюралізму, принципів утворення і свободи діяльності ЗМІ, порядок формування державних телерадіоорганізацій, висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо не виконуються внаслідок деяких помилкових рішень Президента України і Кабінету Міністрів України, деструктивної позиції центральних органів виконавчої влади. Органами виконавчої влади всупереч Указу Президента від 21 липня 1997 р. "Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17 червня 1997 р. "Про невідкладні заходи щодо упорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин" [123] ігноруються схвалені Верховною Радою України рекомендації учасників парламентських слухань від 10 квітня 1997 р. "Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи" [171]. Окремі акти Кабінету Міністрів України безпосередньо націлені на оприлюднення необ'єктивної інформації, перешкодження появі в ЗМІ протилежних їй за змістом матеріалів.

В Україні за участю органів виконавчої влади, а також Генеральної прокуратури України і деяких судів поширюється практика переслідування опозиційних та інших критично настроєних

щодо органів виконавчої влади ЗМІ. Останнім часом з'явилися факти висування органами прокуратури юридично необгрунтованих, навіть явно абсурдних обвинувачень проти редакторів газет, авторів публіцистичних і літературно-художніх творів. Слід також відзначити, що різноманітними засобами фактично здійснюється цензура.

У цій же постанові звертається увага на те, що в українському суспільстві наростає громадський протест проти систематичних порушень свободи слова [140]. Серйозну стурбованість висловлюють міжнародні урядові, парламентські і громадські організації (ПАРЄ, ОБРЄ), зарубіжні ЗМІ.

Ситуація в інформаційній сфері України характеризується постійним звуженням економічних можливостей її суб'єктів, спадом матеріально-технічної бази. Це призводить до кількісного та якісного погіршення стану книжкових та газетно-журнальних видавництв, телекомунікаційних мереж, ставить діяльність творчих працівників і колективів у залежність від комерційних інтересів і фінансових структур, до поширення в суспільстві небезпечної для його морального і психологічного стану інформації та псевдокультури.

Державна політика у цієї сфері обумовила відкриття каналів для неконтрольованої, відомчої тарифної політики, що обернулося непосильним вантажем для більшості членів суспільства, призвело до економічного виснажування інформаційної сфери. За останні роки здійснювалася руйнівна для цієї сфери структурна перебудова державного телебачення і радіомовлення, видавничо- поліграфічної галузі за принципами монополістичної корпоратизації. Це стає, з одного боку, засобом інформаційного забезпечення короткочасних інтересів певних політично — кланових сил, а з іншого — базою перепрофілювання, комерціалізації та остаточної приватизації об'єктів загальнодержавного значення.

Раніше ми розглянули комплекс заходів, які було передбачено Верховною Радою України (див. підрозділ 4.2) для покращення становища в інформаційній сфері.

З цього приводу в ст. 2 *Указу Президента України від 16 вересня 1998 р. "Про удосконалення державного управління інформаційною сферою"* була підтримана пропозиція Кабінету Міністрів України про створення Державної акціонерної компанії "Українське телебачення та радіомовлення" (Далі ГАК "Укртелерадіо") і Державної акціонерної компанії "Українське видавничо-поліграфічне об'єднання" (Далі ГАК "Укріздатполіграфія") із передачею в їхні статутні фонди 100 % акцій державних підприємств інформаційної сфери, які не підлягають приватизації [137].

З метою поліпшення забезпечення конституційного права громадян у сфері інформації, а також реалізації законів України "Про інформацію" і "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" та інших законодавчих актів було видано *Розпорядження Президента України від 5 жовтня 1998 р. "Про додаткові заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності"*. Відповідно до цього розпорядження, зокрема, Кабінету Міністрів України було запропоновано в двомісячний термін затвердити план заходів щодо розвитку інформаційної інфраструктури в регіонах України, спрямованих на забезпечення прав і інтересів громадян у сфері інформації, поліпшення організаційної і фінансової підтримки ЗМІ в областях і районах, і забезпечити його виконання. Міністерству інформації України було доручено забезпечити оперативне доведення до ЗМІ об'єктивної науково обгрунтованої аналітичної інформації про сучасні політичні, соціально-економічні проблеми в державі в цілому та у її регіонах,

перспективи їх вирішення. Нагадувалось також про необхідність підготовки пропозицій щодо внесення змін в законодавчі акти, що забезпечували б посилення державного контролю за дотриманням суб'єктами інформаційної діяльності вимог чинного законодавства [174].

Що стосується *законодавчої діяльності*, то у Верховній Раді України знаходяться проекти законів, які внесли народні депутати України, котрі стосуються проблем захисту громадської моралі, припинення негативного впливу деяких телепередач та кіно-відеофільмів на психіку людей. Так, з метою зміцнення громадського порядку було запропоновано проекти законів України "Про захист громадської моралі і психіки людей від негативного впливу теле-, кіно- відеопродукції" та "Про недопущення розповсюдження кіно- і відеопродукції, що демонструє порнографію, жахи, чи пропагує культ насильства і жорстокості".

На жаль, дотепер ще не прийнятий Закон України "Про інформаційний суверенітет та інформаційну безпеку України", проект якого також було внесено на розгляд Верховної Ради України. У цьому проекті закону запропоновано визначення і регулювання на правових засадах інформаційного суверенітету України, гарантії розвитку і захисту національного інформаційного простору та зміцнення інформаційної безпеки як складової частини державного суверенітету та системи національної безпеки України.

З цього ж приводу слід нагадати про *Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. "Про Комісію з питань інформаційної безпеки"*, метою якого стає забезпечення розробки пропозицій щодо реалізації державної політики в сфері інформаційної безпеки, що також відповідає п. 28 ст. 106 Конституції України [104].

Вважаємо також актуальним і доцільним розглянути й підхід, що пов'язаний із *системним поглядом* на *нормативно-правову*

організацію інформаційних відносин. Поняття інформаційних відносин ще не закріпилося в правовій науці. Тому будемо розуміти під *інформаційними відносинами* процес цільового, однозначно усвідомленого перерозподілу в суспільстві відомостей про особи, предмети, факти, події, явища і процеси незалежно від форми їх подання. Правове регулювання інформаційних відносин підпорядковано тим же закономірностям, що і регулювання інших видів суспільних відносин. Правове регулювання приходить на зміну регулювання будь-яких відносин за допомогою інших соціальних норм: моральних, релігійних, технічних та ін. Це відбувається в зв'язку з тим, що ці слабо гарантовані соціальні регулятори перестають робити належний, об'єктивно необхідний суспільству регулятивний вплив, що виявляється в дестабілізації суспільних відносин. Але, яким чином і в якому напрямку організувати нормативний матеріал, щоб його вплив на відповідні суспільні відносини був оптимальним? Очевидно, що для цього необхідно з'ясувати спочатку причину, за якою взагалі з'явилося правове регулювання таких відносин, тобто причину їх суспільної значимості.

Отже, інформаційні відносини, які подані у виді цільового перерозподілу в суспільстві різноманітних відомостей, займають особливу нішу у функціонуванні суспільних механізмів. Споконвічно закладений як одна з конституційних основ українського суспільства ідеологічний плюралізм (ст. 15 Конституції України) і інформаційні права громадян (ст. 34) покликані гарантувати стабільний політичний і соціально-культурний розвиток суспільства. Досягнення такого значного ефекту можливо завдяки лише єдиній *ознаці інформаційних відносин* — їх *масовості*. Так, якби механізм циркуляції інформації не торкався широких прошарків громадськості, зв'язку держави з суспільством, то навряд чи б інформаційні відносини взагалі набули

будь-коли загальносоціальну значимість і, як слідство, необхідність у правовому регулюванні.

У визначенні правового режиму масової інформації принципове значення мають *два взаємозалежних її аспекти: якісний і кількісний*. Якісний аспект розкриває масовість інформації як інформації суспільної, загальної для всіх, загальнодоступної, відкритої; кількісний — як інформації, що поширюється для широкої мережі споживачів, користувачів інформації. Кількісний аспект похідний від якісного. Так, призначена для необмеженого кола осіб інформація, яка не користується попитом, може мати дуже малу кількість споживачів, або не мати їх взагалі, і проте залишатися масовою. Однак подібна ситуація повинна бути винятком, інакше не було б ніякого резону передбачати особливе положення ЗМІ, особливий статус журналіста в теперішньому його вигляді або взагалі визначати режим масової інформації правовими рамками. Тому, визнаючи, що усе, крім конфіденціальних і секретних відомостей, є масовою інформацією, ми припускаємо і кількісну масовість такої інформації.

Необхідно зауважити, що ознака масовості інформації є лише статистичним показником реального процесу інформаційної циркуляції, індикатор значимості інформаційних відносин, що розкриває статистичну інформаційну картину суспільства. Тепер же цю вирішальну для правового регулювання інформаційних відносин *ознаку масовості інформації* необхідно простежити в *динаміці*, тобто розглянути особливості самого інформаційного обміну, оскільки право регулює саме відносини, а не статистику відносин.

Стандартний *цикл циркуляції інформації* можна уявити у виді найпростішої формули: виробництво — розповсюдження — споживання. Широке правове регулювання розповсюдження інформації разом із нормами, що стимулюють виробництво якісної

інформаційної продукції і сприяють вихованню гідної культури споживання, складає основу організаційного і правового положення суб'єктів і правового режиму інформаційної циркуляції. Переважна частка нормативних настанов стосується стадії розповсюдження, тому що саме тут процес прямування масової інформації і виявляється повною мірою. Проте, і в інші ланки інформаційного циклу частково проникають правові норми. У *галузі створення інформаційної продукції* неможливо поки що передбачити будь-які серйозні заходи щодо правового обмеження її виробництва в будь-якому вигляді, оскільки це справедливо викликає обвинувачення в цензурі. Саме тому контроль за громадською моральністю, наприклад, винесено у стадію розповсюдження інформації. Проте, хоча тут у первинній стадії і діє принцип некараності думок, може презюмуватися негативне відношення суспільства, яке виражене в законодавстві, до того, щоб мати цілі, скажемо, що спрямовані на розпал расової розбіжності. Поширення таких ідей, що матеріалізовано, наприклад, у факті створення відповідних політичних партій і громадських організацій (ст. 37 Конституції України) і зовсім забороняється, що, у свою чергу, позбавляє стимулів створювати такого роду інформаційну продукцію.

Проте, правове регулювання присутнє і на цій стадії інформаційного виробництва, правда, не у вигляді норм охоронної властивості (про що вже йшлося), а у вигляді регулятивних норм, що сприяють створенню організаційних та економічних передумов розвитку та удосконалюванню інформаційного виробництва.

У *галузі ж інформаційного споживання* введення будь-яких обмежень до діючих результатів, як показують численні практичні приклади, призвести не може, і всі правові зусилля знову ж переносяться на центральну стадію інформаційної циркуляції — стадію розповсюдження інформації. Проте, і тут не можна говорити,

що регулятивна спроможність права цілком виключається в інформаційному споживанні. Питання полягає лише в тому, що правові норми, які не спроможні ефективно впливати на характер інформаційного споживання безпосередньо в інформаційній сфері, можуть успішно вирішувати поставлені завдання через призму регулювання інших за характером суспільних відносин. У даному випадку мається на увазі правове регулювання в галузі освіти і просвітництва як підростаючого покоління, так і громадськості в цілому.

Стадію розповсюдження інформації можна класифікувати за ознаками **засобу розповсюдження** на дві автономні групи:

- безпосереднє розповсюдження, коли творець інформаційного продукту або його інтерпретатор впливає на споживача безпосередньо. Сюди можна віднести власне спілкування, передачу ідей у виховній та освітній сфері, мітинги, театралізовані вистави та інші культурні заходи. Правовим регулюванням цей вид розповсюдження потоків інформації практично не порушений;
- опосередковане розповсюдження, коли між творцем інформпродукту (або інтерпретатором) і споживачем знаходиться механізм (система механізмів) або інший засіб фіксації і передачі інформації, наявність яких визначає масовість таких інформаційних відносин.

Історичний розвиток технологій розповсюдження інформації наочно показує зростання масовості інформаційного обміну, отже, і значимості інформації в суспільстві. Це, у свою чергу, як вже говорилося вище, є індикатором необхідності правового регулювання. Так, можна виділити **такі стадії технологічного удосконалювання розповсюдження інформації** в опосередкованому його варіанті.

1. Розповсюдження за допомогою фіксації статичного блоку інформації, що розташований в місцях великих скупчень людей (наприклад, Закони 12 таблиць на центральній площі античного Рима, накази феодалів).
2. Розповсюдження інформації за допомогою книг, спочатку рукописних сувоїв, а пізніше і друкованих книг (серед вузького кола людей поширюються або концентруються в бібліотеках).
3. Розповсюдження газет і журналів (починаючи з роздрібного продажу, а потім і поширення за передплатою).
4. Високотехнологічне розповсюдження інформації, починаючи з ХХ ст., на базі використання електромагнітних явищ і механізмів, що перетворюють електромагнітні сигнали в сприйману людиною форму: а) радіо і телебачення (поширення загальної за характером інформації в кожний будинок); б) мережної комп'ютерної техніки (поширення будь-якої індивідуальної інформації для кожного споживача). Сюди ж ми відносимо і розповсюдження інформації, що впливає із попередніх форм. Мається на увазі супутникове і кабельне цифрове телебачення та радіо тощо.

Перераховані види розповсюдження інформації певним чином визначають специфіку її споживання кінцевим користувачем. Тому **організація нормативних зусиль законодавця в руслі цих різновидів** і може дати найбільш адекватний та оптимальний варіант правового регулювання інформаційних відносин. Отже, розглянемо специфіку перспективного планування нормативно-правових заходів, що спрямовані на рішення сучасних проблем інформаційної сфери. Негативні прояви масового інформаційного обміну, починаючи з непропорційного ціннісного зсуву в суспільстві, що призводить до соціальних антагонізмів, і закінчуючи окремими випадками дифамації і посягань на таємницю приватного життя громадян, можуть ліквідуватися як за допомогою механізмів громадянського

суспільства, так і прямим регулятивним державним втручанням. Оскільки про ефективність першого засобу для української дійсності говорити ще передчасно, варто переважно приділяти увагу удосконалюванню механізмів правового регулювання процесів інформаційного обміну.

Щоб належним чином систематизувати усі види форм розповсюдження інформації, абстрагуємося від понять "засоби масової інформації", "засоби масової комунікації" тощо, а будемо вживати термін "інформаційні засоби". Інформаційні засоби – це такі засоби, що дають найбільш потужні потоки інформації, яка споживається в суспільстві, тобто засоби, що визначають масовість інформації. **Конкретна правова модель**, що закріплює місце інформаційних засобів у суспільстві, буде впливати із суміщення особливостей історично сформованого технологічного типу розповсюдження інформації для кожного виду інформаційних засобів з основними питаннями соціальної взаємодії інформації, що поширюється таким чином, з політичною, економічною і культурною сферою відносин. **Класифікація правових моделей** регулювання інформаційних засобів будується **за убуттям загальносоціальної значимості**. Проілюструвати це можна на прикладі найбільш яскравих соціальних ознак споживання інформації кожного інформаційного засобу. Ці ознаки і визначають специфічне правове регулювання кожного типу розповсюдження інформації. Наведемо **класифікацію моделей** регулювання інформації.

I категорія — телебачення і радіо. Їх специфіка обумовлена такими чинниками:

- обмеженість частот передачі теле- і радіосигналів для найбільш масових у даний час технологій передачі (маються на увазі широкохвильові станції наземного мовлення);

- ефект присутності (викликає у споживача підвищену емоційну напруженість, що розвиває психологічну сприйнятливості);
- некритичність сприйняття (інтенсивний інформаційний потік, за ходом якого необхідно постійно стежити споживачу, не лишає часу для аналізу, що підвищує його сугестивність, “придушує” волю телеглядача і радіослухача);
- розповсюдження відомостей здійснюється переважно за рахунок широкої мережі первинних користувачів (тобто інтенсивне поширення, на відміну від екстенсивного, що обумовлений можливістю багатократного використання різними людьми того ж самого інформаційного масиву);
- визначення головної ролі в усвідомленні громадянами фактів, подій тощо.

II категорія — комп'ютери, що залучені до глобальних і локальних інформаційних мереж. Їх специфіка визначається:

- можливістю вибору споживачів інформації, що практично не обмежена за тематикою й обсягом (дійсна демократичність; виникає проблема зайвого споживання користувачем соціально нейтральної або соціально шкідливої продукції, що вирішується створенням, зокрема, соціально орієнтованих пошукових систем; досить гостро постає також проблема захисту авторських прав, спеціальних відомостей);
- зв'язком у комп'ютерних мережах, який може бути двостороннім (коли сам споживач одночасно є розповсюджувачем, який створює свої сторінки в мережі, розсилає електронну пошту);
- перспективою опанування першого місця в розповсюдженні інформації в суспільстві;

- одночасним включенням переваг і недоліків I категорії (якщо ми маємо справу з трансляцією по мережі теле- і радіопродукції).

Необхідність правового регулювання інших видів розповсюдження інформації, що виникають різним чином з I і II категорій, будуть залежати від темпів технологічної конвергенції. Проте, можна говорити, що базові соціальні ознаки цих категорій, що викликають необхідність правового регулювання, виявляться вірними і для нових форм розповсюдження інформації: цифрове кабельне, комп'ютерне, супутникове телебачення і радіо.

III категорія — друковані засоби інформації (газети, журнали, альманахи і т.ін.). Її специфіка визначається такими чинниками:

- відсутність технологічних обмежень розповсюдження інформації, відносна простота такого інформаційного виробництва і поширення (призводить до реалізації справжнього плюралізму думок; виявляється велика лояльність у разі подання інформації, коли можна зупинитися і проаналізувати отримані дані);
- наявність найбільш вираженої ознаки, так званого "зовнішнього плюралізму", коли преса уявляється плюралістично пропорційною в суспільстві у випадку, якщо брати весь обсяг, який видається в Україні газет і журналів, а не одне або декілька видань, що щодня споживає одиничний читач;
- орієнтація газет на підвищений зміст матеріалів-новин із суспільно-політичним фарбуванням (формування громадської думки; особлива увага приділяється механізму: як і які новини висвітлювати, у зв'язку з чим);
- характер розповсюдження відомостей — змішаний (суміщення інтенсивного й екстенсивного методів поширення, тобто хоча

масовість і досягається широкою мережею споживачів, але реалізується вона також і шляхом багаторазового споживання тих самих відомостей).

IV категорія — кіно- і відеопродукція, книги, компакт-диски, аудіокасети і т.ін. (тобто об'єкт, що містить в собі інформаційний продукт, по-перше, як правило, пов'язаний із трудомісткими витратами на виготовлення і, по-друге, розповсюджується за допомогою ємних матеріальних носіїв, що пересуваються). Специфіка цієї категорії визначається такими чинниками:

- створення такої продукції пов'язано, як правило, із творчістю (поглиблена змістовність матеріалів, орієнтація на соціокультурну ідейну сферу);
- необхідність захисту такого роду творчої продукції від посягань "масової культури" (така необхідність виникає зовсім не з того, що продукція "масової культури" користується великим попитом у громадян, а тому, що обсяг "кітча" у силу своєї низької ресурсної вимогливості набагато більше обсягу такої ж творчої продукції);
- продукція такого роду є системною базою ідей, думок, уявлень для перших трьох категорій (не тільки в тому, що ці матеріали просто використовуються, наприклад, в телепередачі, а в тому, що вони задають вектор мисленню творців відповідної продукції тих категорій);
- відповідно до особливостей своїх матеріальних носіїв відчуються як недоліки, так і переваги перших категорій інформаційних джерел;
- перевага у розповсюдженні на екстенсивність (розраховані на можливе повторне сприйняття, хоча в більшості випадків тією ж людиною, що частково нівелює масовість, яка, з іншого

боку, компенсується інтенсивним поширенням, що сприяє фундаментальності, більш глибокому засвоєнню, аналізу).

V категорія — плакати, стенди, календарі та інші зображення і тексти рекламного, пропагандистського, агітаційного й іншого характеру (наприклад, зовнішня реклама на автобусах, тобто "мертва картинка", а також інформаційне табло і т.ін.). Ця категорія обумовлена такими специфічними чинниками:

- розташовуються переважно в місцях великих скупчень людей (але виникають проблеми з виділенням спеціальних місць для цього, близького розташування таких інформаційних засобів із специфічним змістом до шкіл, дитячих садків тощо);
- розповсюдження відомостей — тільки інтенсивне;
- розраховані на сприйняття невеличкої інформаційної порції за короткий час і тому сконструйовані таким чином, щоб залишити глибокий слід у свідомості людини (отже, яскравість інфопотоку обумовлює проблему лояльності залишення такого сліду у свідомості; звичайно спрямовані на те, щоб вселити щось споживачу).

Саме за такими технологічними видами передачі інформації класифікується складний механізм її опосередкованого розповсюдження. В залежності від того, наскільки гостро в суспільстві переломлюються ці техніко-технологічні особливості передачі інформації, можна міркувати і про спрямованість правових регулятивних зусиль.

Якщо брати до уваги типологію, що викладена вище, то не виникає великих труднощів в оцінці прогалин українського інформаційного законодавства. Аналіз перерахованих вище нормативно-правових актів у сфері ЗМІ також дозволяє прийти до аналогічного висновку. Так, деякі питання правового регулювання І і

III категорій інформаційних засобів усе ж знайшли відбиток у нормативно-правових актах. Саме тяжке положення спостерігається з правовим регулюванням II категорії інформаційних джерел, що, як відзначалося вище, має реальну перспективу посісти перше місце в розповсюдженні інформації в суспільстві. Актуальність розв'язування цієї проблеми визначається також і тим, що на шляху побудови демократичного, соціального, правового суспільства в Україні необхідно розвивати й удосконалювати всі демократичні механізми, у тому числі і механізм реалізації права громадянина на інформацію, ефективність якого багато в чому залежить від державної інформаційної політики у відношенні II категорії інформаційних засобів, яка на цей час не розглядається в законодавстві як засіб масової інформації.

Вирішити цю проблему, на нашу думку, можна з прийняттям комплексного закону, який би врегулював відносини в сфері телекомунікацій (або електрозв'язку). Деякі аспекти правового регулювання II категорії розглянемо нижче. Стосовно V категорії моделей можна констатувати, що вона зараз не розглядається як засіб масової інформації.

Нові закони, необхідність у яких в кожній категорії інформаційних засобів цілком очевидна, у майбутньому, після їхнієї прийняття будуть складати *особливу частину інформаційного законодавства*. Поряд із цим необхідно розвивати й інший напрямок правового регулювання, що розв'язує загальні для всієї інформаційної сфери проблеми. Йдеться про подальшу розробку правової термінології й основних понять, що використовуються в інформаційному законодавстві, про проблеми неприпустимості цензури, забезпечення і гарантування права громадян на інформацію, захисту громадської моральності і культурної ідентичності, проблеми забезпечення інформаційної безпеки і захисту секретних та

конфіденційних відомостей, забезпечення "прозорості" функціонування державних органів та організацій, у тому числі тих, що виробляють інформаційну продукцію, та інші проблеми, які складають *загальну частину інформаційного законодавства*. Правове регулювання такого характеру суспільних відносин хоча і виражено в законах України "Про інформацію", "Про захист інформації в автоматизованих системах", "Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації" і ряді інших нормативно-правових актів, але ж говорити про чітку систему цих документів і чітку систему їх дії в переломленні інформаційних проблем суспільства, напевно, було б ще передчасно. Таким чином, слід ще раз підкреслити, що під час підготовки конкретного плану правової роботи можна відштовхуватися або від сукупності найбільш гострих проблем інформаційного поля сьогодення (що ми і зробили на початку розробки теми ЗМІ і державна інформаційна політика), або виходити із сутності інформаційних відносин, попереджаючи таким чином появу нових проблем, що, на наш погляд, є більш науково обгрунтованим підходом.

Перспективи державної інформаційної політики України в галузі ЗМІ, насамперед, повинні бути пов'язані з розвитком міжнародної інформаційної діяльності, формуванням міжнародного інформаційного простору. Відповідно до законів України "Про інформацію" (ст.ст. 50, 51), "Про Концепцію Національної програми інформатизації" здійснюється загальна інформаційна політика держави. У зв'язку з тенденцією до міжнародної інтеграції, зокрема, до європейського співсуспільства і з політикою України, що спрямована на побудову демократичної правової держави, становить значний інтерес співвідношення права Європейського Союзу (ЄС) і національного права, механізми реалізації рішень ЄС. З огляду на

прямування України до ЄС, вважаємо за необхідне зупинитися на окремих питаннях комунікаційного права і комунікаційного політики ЄС. Крім корінних інституціональних змін, серед головних законодавчих подій у ЄС за останній час слід зазначити початок перегляду структури регулювання електронних комунікацій, прийняття Директиви щодо прав власності на кабельні комунікації й опублікування нового проекту Директиви про електронну комерцію. До деяких справ стосовно ЗМІ були вироблені правила про конкуренцію, що істотно вплинуло на розвиток ЗМІ і регулювання комунікаційного “ландшафту”, особливо в галузі фінансування громадських служб і зливань компаній. На рівні Ради Європи Комітет Міністрів прийняв дві найважливіші рекомендації, у яких підкреслюються принципи висвітлення в ЗМІ виборчих компаній і заходи щодо забезпечення універсальної громадської послуги.

На наш погляд, доцільно розглянути і проаналізувати дві останні рекомендації. По-перше, йдеться про ***Рекомендацію щодо заходів, котрі стосуються висвітлення виборчих компаній у ЗМІ*** (рекомендація № R (99)15 Комітету Міністрів державам-учасницям ЄС, яка була прийнята у Страсбурзі 9 вересня 1999 р.), що закликає 41 державу забезпечити висвітлення виборчих компаній у ЗМІ на основі справедливості, збалансованості і неупередженості, приділяючи в той же час особливе значення проблемі саморегулювання ЗМІ в цій галузі. Відповідно до даної рекомендації необхідно, щоб у всіх типах політичних виборів ЗМІ, особливо віщальні ЗМІ як державні, так і приватні, забезпечували чесне і неупереджене подання населенню суттєвих точок зору політичних партій і кандидатів. Що стосується доступності безкоштовного ефірного часу в суспільних віщальних ЗМІ для політичних партій і кандидатів, державам-учасницям нагадується, що коли такий ефірний час надається, то це повинно робитися без будь-якої дискримінації,

на основі прозорих та об'єктивних критеріїв. У відношенні платної політичної реклами у рекомендації підкреслюється про необхідність того, щоб у тих випадках, коли така реклама дозволена, то усім партіям слід пропонувати і надавати рівні умови і розцінки, а громадськість повинна бути проінформована про платний характер повідомлень.

Що стосується розповсюдження опитувань громадської думки, то громадськість повинна бути проінформована про партію або організацію, що замовила і провела таке опитування, а також про використані при цьому методи. Результати опитувань виборців, що вже проголосували, не повинні поширюватися ЗМІ доти, поки не закрийються всі виборчі дільниці в країні. Неупереджено розбираючи головні питання, що стосуються ролі ЗМІ під час виборів, рекомендація спрямована на те, щоб служити корисним орієнтиром для урядів, політиків, суддів, журналістів і широкої громадськості.

По-друге, це стосується ***Рекомендації щодо нових комунікаційних та інформаційних послуг*** (рекомендація № R (99)14 Комітету Міністрів державам-учасницям ЄС, яка була прийнята в Страсбурзі, 9 вересня 1999 р.), котра спрямована на те, щоб заохотити держави — учасниці підвищувати доступність для громадян таких нових комунікаційних та інформаційних послуг, як Інтернет і електронна пошта, особливо за допомогою створення точок громадського доступу на місцевому рівні. Держави — учасниці Ради Європи закликаються запроваджувати в життя основні принципи універсальної громадської послуги і доводити їх до відома органів державної влади, відповідних галузей промисловості та індивідуальних користувачів. Рекомендація містить керівні принципи узгодженої європейської політики з цього питання. Освітні та культурні установи повинні сприяти використанню населенням нових інформаційних технологій, у тому числі через надання

децентралізованих точок доступу. Рекомендація пропонує урядам європейських держав розробити фінансову стратегію в співробітництві з приватним сектором, забезпечуючи в той же час панування справедливої конкуренції між різноманітними постачальниками комунікаційних та інформаційних послуг на рівні співтовариств. Пояснювальна записка до цього документу містить додаткову інформацію та засоби втілення в життя рекомендації про універсальну громадську послугу. Кінцевою метою цієї послуги є запобігання розподілу суспільства на "інформаційно багатих" та "інформаційно бідних" громадян. Загальноєвропейська конференція за порушеними у рекомендації питаннями була проведена Радою Європи 2-3 листопада 1999 р. на Мальті.

Безумовно, ми розглянули далеко не всі аспекти державної інформаційної політики в галузі ЗМІ. Проте, навіть те, що вдалося проаналізувати, дозволяє зробити *деякі висновки*. Вважаємо, що однією з таких проблем є *недостатня сформульованість цієї політики*: невизначеність необхідного мінімуму державних потреб в інформаційній сфері, а також доступного для бюджету максимуму, який відведено на це державою. Друга проблема полягає в розходженні *уявлень про єдиний інформаційний простір*. Чомусь вважається, що єдиний інформаційний простір — це можливість на всій території держави розповсюджувати одну і ту ж інформацію. На наш погляд, варто розглядати єдиний інформаційний простір як можливість забезпечити кожного громадянина максимально повним спектром фактів і думок, що є в країні, у тому числі ознайомити неодмінно і з версією державних органів, тобто з офіційною версією, що, як підказує досвід, теж не може і не повинна претендувати на істину в останній інстанції. Навпаки, саме з того, наскільки ця версія підтверджується іншими версіями і фактами, громадянин має можливість зробити висновок про якість обраної їм влади.

Таким чином, розрив єдиного інформаційного простору виникає тоді, коли ні газета, ні радіо, ні телеканал, незалежно від форми власності, не дають і не намагаються давати максимальний спектр думок і поглядів, що існують у суспільстві, та й не вважають себе зобов'язаними це робити. Другий розрив єдиного інформаційного простору — це коли на відведених територіях України практично встановлюється монополія на місцеву, регіональну істину. Замість того, щоб стимулювати саморегулювання преси, держава в особі законодавчої і виконавчої влади як у центрі, так і на місцях намагається вводити нові механізми її регулювання і розширювати сфери їх застосування.

Якщо вважати *свободою слова* можливість громадянина не тільки сказати, але і бути почутим, то цієї свободи ЗМІ надають громадянину, суспільству явно недостатньо. Якщо мати на увазі існуючу точку зору, що влада — це "голова", а суспільство — "тіло", то у відбитку сьогоденної преси все навпаки: до 80% простору і часу займає влада, а суспільство, із своїми проблемами, тулиться на просторі, що залишився. Журналістика стає все більш егоїстичною і самодостатньою, вона не намагається повною мірою зібрати і висловити громадську думку, не намагається її формувати через осмислену й об'єктивну інформацію. Замість цього преса охоче публікує особисту або редакційну думку, видаючи її за громадську, а потрібну інформацію — за об'єктивну. Але сказати, що в цьому провина тільки самої журналістики, тільки самих ЗМІ, було б, щонайменше, несправедливо. В умовах не усунутого монополізму держави на поліграфію, доставку газет і журналів, на релейні лінії, телевежі і телерадіопередавачі преса не може почувати себе вільною, тому що зберігаються основні важелі впливу держави на зв'язок між ЗМІ і їх споживачами. Небезпека також полягає в тому, що відносини мас-медіа з приватними власниками не регулюються законом.

Обвинувачувати пресу в утраті взаємної довіри між громадянами і владою в умовах відсутності ясних державних пріоритетів, при наявності незліченних обіцянок, які не виконані владою, що не спроможна визнати свої помилки, називати і карати винних у них посадових осіб, — це неправильна позиція. Вважаємо, що політика держави в інформаційній сфері, насамперед, повинна бути спрямована на **збалансованість дій всіх суб'єктів інформаційного простору України**. Ефективність цього простору може бути забезпечена, у першу чергу, шляхом обов'язкового дотримання законодавства України, у тому числі інформаційного, усіма суб'єктами інформаційного простору. При цьому особливу увагу варто приділити **гарантованому забезпеченню механізмів реалізації державної інформаційної політики**.

4.4. Механізми забезпечення конституційного права громадян на інформацію та механізми інформаційної безпеки

На нашу думку, необхідно докладніше зупинитися на розгляді питання щодо поліпшення забезпечення конституційного права громадян на інформацію. Це пов'язано з тим, що в сучасних демократичних суспільствах **юридичний засіб регуляції відносин між владою, ЗМІ і громадянами втілюється, насамперед, у законодавчому встановленні і реальному забезпеченні права громадянина на інформацію**.

Всяке монопольне володіння інформацією, що характерно, насамперед, для тоталітарних держав, “бумерангом б'є” і по самій державі, заводячи суспільство в економічну, політичну і правову безвихідь на основі, у тому числі, безвиході інформаційної. Адже ущербність, односторонність, зрізаність інформації, тобто довільне дозування прямого зв'язку, що, на перший погляд, вигідно для суб'єкта управління, зрештою, призводять до зрізаної, “дозованої”

інформації, що надходить по каналах зворотного зв'язку. Це, природно, виводить найважливішу стадію управління — прийняття рішення — із нормального режиму. Досвід нашого суспільства дуже красномовно підтверджує це. Достатньо нагадати, що більшість нормативних актів, що стосуються прав і свобод громадян СРСР, у тому або іншому ступені до останнього часу носили закритий характер. В результаті цього людина була позбавлена можливості повною мірою використовувати свої конституційні й інші права і свободи, ускладнювалася боротьба зі свавіллям, створювалися перешкоди для оскарження неправомірних дій державних органів та посадових осіб. Подібний стан справ обмежував правовий статус особистості, ставив його в залежне положення від державного апарату, чиновництва, бюрократії. Проте, і сьогодні проблема реалізації права на інформацію значною мірою не вирішена позитивно.

Надання все більшій кількості відомств права засекречувати свої документи, створення спеціальних структур "із захисту інформації", жорсткість режиму доступу до архівних матеріалів — усе це укладається у певну систему. Тим самим порушується одне з найважливіших прав людини — право на інформацію. При цьому ігнорується істотний **демократичний принцип — принцип відкритості та публічності влади**. Для нас це має особливе значення, тому що давня традиція недовіри до влади може бути переборена тільки одним: загальнодоступністю інформації про роботу державного апарату у всій можливій повноті. Співвідношення статусів громадянина і держави повинні змінитися, владу необхідно перерозподілити між громадянським суспільством і його політичною організацією. Традиційний пріоритет посадових осіб перед громадянами в інформаційному забезпеченні повинний бути зруйнований. Держава з "хазяїна" повинна трансформуватися в

"служу" суспільства, стати більш відкритою для громадян і в інформаційній сфері, доступ до якої необхідно значно полегшити, зробив це на твердій правовій основі. От чому в теперішніх умовах життєво важливо покінчити з інформаційним дефіцитом за допомогою проголошення і діючого рівня забезпечення права громадян на інформацію, тому що в *демократичному суспільстві таке право — норма.*

Право громадян на інформацію — самостійне конституційне право, що дозволяє людині вільно шукати, одержувати, передавати, створювати і поширювати інформацію будь-яким законним засобом. У літературі висловлюються точки зору, у яких право громадян на інформацію — лише складова частина свободи слова і преси, або, навпаки, свобода інформації — умовне позначення цілої групи свобод і прав: свободи слова або свободи вираження думок; свободи преси та інших ЗМІ; права на одержання інформації, що має суспільне значення; свободи поширення інформації. Вважається, що право на інформацію не охоплюється цілком свободою слова і преси. Воно значно багатіше, змістовніше і має власну субстанцію, грає свою роль у задоволенні певних інтересів суб'єктів; тому зрізаність даного найважливішого права необгрунтовано.

Навряд чи виправданий і такий, надмірно широкий, підхід до змісту права на інформацію. Аргументом на користь таких висловлень є, безумовно, законодавча практика найвищого рівня — конституційна. Йдеться, наприклад, про ст. 34 Конституції України, де закріплені не тільки свобода думки, слова, але і право на інформацію. У Конституції України зовсім не випадково закріплені свобода думки і слова та право на інформацію в різних частинах, хоча й однієї статті. Тобто тим самим підкреслюється як їхній взаємозв'язок і взаємопроникнення, так і відома автономність, самостійність, "суверенність".

Зрозуміло, *права громадянина на інформацію* — дуже не просте суб'єктивне право, бо воно складається з ряду *юридичних можливостей*. Серед них можна виділити право на безперешкодне ознайомлення з нормативними актами. Частина 3 ст. 57 Конституції України спрямована саме на здійснення даної можливості: "Закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права й обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними". Крім того, універсальне право громадянина на інформацію може містити в собі такі *конкретні правомочності*:

- право знати про створення і функціонування всіх конкретних інформаційних систем, що будь-яким чином торкаються сфери особистого життя громадянина або інформації про нього, а також інформації про інші сфери життєдіяльності громадянина;
- право давати згоду на збирання особистої інформації для соціально-економічних, культурних та інших соціальних цілей;
- право доступу до такої інформації з метою її перевірки, одержання необхідних довідок;
- право знати про використання цієї інформації у відповідних цілях і відповідними користувачами систем;
- право на громадський код (позначення громадянина у відповідній інформаційній системі);
- право на достовірну інформацію про стан навколишнього середовища;
- право на достовірну фінансову інформацію й ряд інших прав.

Вперше на міжнародному рівні про право на інформацію було продекларовано в ст. 19 Загальної декларації прав людини[175], що в принципі відтворено і в ст. 34 Конституції України.

Найбільш повна інформація для громадянина потрібна з тієї ж причини, що і для законодавця і правозастосовника — для прийняття рішень, але, природно, на своєму рівні. Існують три основні стадії

управлінського циклу: збирання та обробка інформації, оцінка її з позицій визначених норм і прийняття рішення, які характерні і для особистої саморегуляції як однієї з різновидів управління. Тому людина також прагне мати максимум цінної інформації для прийняття припустимого рішення, яке вигідне для нього. Реалізація такого прагнення — свідчення свободи громадянина.

Звідси конституційне закріплення даного права – це крок вперед у розширенні інформаційних можливостей, а значить і свободи особи, у розвитку нових інформаційних відносин між людиною і державою. Водночас, щоб воно стало "живим" і діючим правом, необхідні відповідні гарантії, що складаються з умов, які забезпечують безперешкодне здійснення цього права і створюють, по суті справи, механізм його реалізації. Зупинимось більш докладніше на політичних, законодавчих та організаційно-технічних заходах.

Політичні гарантії пов'язані з подальшим проведенням демократичних перетворень, що, безсумнівно, буде сприяти найбільш повній реалізації права на отримання інформації. У свою чергу, використання персональних комп'ютерів у політичній сфері все більш буде впливати на практику демократії, буде змінювати відносини між владою держави і громадянським суспільством. Інформатизація забезпечить широкий доступ до інформації і тим самим полегшить "функціонування" суспільства, привертаючи до участі в його управлінні будь-яку зацікавлену сторону, полегшить більш повне здійснення народовладдя.

Серед **законодавчих гарантій** необхідно виділити потребу в прийнятті спеціального Закону України "Про право на інформацію", де важливо закріпити основи інформаційної системи в країні, дати нормативну характеристику інформації та її видів, визначити права й обов'язки суб'єктів інформаційних відносин, юридичний режим

роботи з інформацією. Подібні закони діють в США, Німеччині, Франції і в деяких інших державах. Ми живемо в країні, де ще багато відомостей сховані за сьома печатками. Однак в таких умовах неможливо створити нормальне громадянське суспільство.

У подібному законі необхідно розвинути і конкретизувати ст. 32 Конституції України, де сказано, що "кожний громадянин має право знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах і організаціях з відомостями про себе, які не є державною або іншою захищеною законом таємницею". Обов'язки цих органів повинні бути дуже чітко і детально позначені з тим, щоб зводити до мінімуму можливості свавілля з боку чиновників.

Юридичною гарантією дотримання ст. 32 Конституції України могла б виступити окрема стаття Кримінального кодексу України, наприклад, із такою назвою "Відмова в наданні громадянину інформації". При цьому така норма могла б включати два діяння: 1) неправомірна відмова посадової особи в наданні громадянину документів і матеріалів, що безпосередньо торкаються прав і свобод громадян; 2) надання йому неповної або явно помилкової інформації. Обидва діяння стають злочином тільки у разі заподіяння правам і законним інтересам громадян шкоди, що повинна бути причинно пов'язана із згаданими діяннями. Тут же визначаються і відповідні санкції. На жаль, поки ще не прийнятий новий Кримінальний кодекс України, а в чинному Кодексі така стаття відсутня. Слід зазначити, що подібна норма уже введена в Кримінальний кодекс Російської Федерації.

Щоб уникнути усіляких упереджених тлумачень в майбутньому Законі "Про право на інформацію" також необхідно встановити і систему обмежень права громадян на інформацію. Адже цілком зрозуміло, що тут неминучі певні межі, рамки, що у загальному виді

зафіксовані в ст. 34 Конституції України: "Здійснення цих прав може бути обмежене законом в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя".

Проте, сама по собі фіксація обов'язків посадових осіб надавати інформацію громадянам і фіксація системи обмежень не будуть виконувати свою повноцінну роль без установлення *юридичної відповідальності* за їх порушення, за перешкоди в задоволенні інтересів громадян, за приховання або перекручування тих або інших повідомлень. Крім того, у Законі "Про право на інформацію" слід закріпити і систему правових обмежень, базуючись на *принципі інформаційної відкритості*. Цей принцип повинен виражатися:

- у доступності для громадян інформації, що зображує суспільний інтерес або торкається особистих інтересів громадян;
- у систематичному інформуванні громадян про передбачені або прийняті рішення;
- у здійсненні громадянами контролю за діяльністю державних органів, організацій і підприємств, громадських об'єднань, посадових осіб і прийнятими рішеннями, що пов'язані з дотриманням, охороною і захистом прав і законних інтересів громадян.

Для упорядкування багатьох інформаційних відносин, що існують поки ще стихійно, для визначення оптимальної системи обмежень права людини на інформацію потрібен пакет нормативних актів. Деякі з них уже діють, наприклад, закони України "Про державну таємницю" [95], "Про інформацію" [11], "Про науково-технічну інформацію" [147], "Про захист інформації в автоматизованих

системах" [148]. Інші закони ще слід розробляти. Йдеться, зокрема, про закони про військову таємницю, підприємницьку таємницю і т.ін. Варто підтримати і висловлену в літературі пропозицію щодо необхідності прийняття закону про охорону таємниці особистого життя, де одним із розділів може бути такий: "Захист прав і свобод людини в зв'язку з використанням засобів інформатики". Відповідно до зміста запропонованого закону громадянин має право визначати, яка інформація про нього персонального характеру може бути доступна для інших осіб і для кого саме. І хоча в ст. 23 Закону України "Про інформацію" мова йде про персональні дані громадян і встановлюється для приватної інформації певний правовий режим [11], здається, одною статтею не обійтися. Потрібний і спеціальний закон, у якому важливо ґрунтовно і детально регламентувати цю досить особисту сферу.

Відповідно до ст. 32 Конституції України право громадянина на інформацію так само, як і всяке право, можна захищати в суді, що є ще однією істотною законодавчо-юридичною гарантією. На це ж націлені ст. 10 ("Гарантії права на інформацію"), ст. 31 ("Доступ громадян до інформації про них"), ст. 45 ("Охорона права на інформацію"), ст. 47 ("Відповідальність за порушення законодавства про інформацію") Закону України "Про інформацію" [11]. Крім того, з метою забезпечення закріплених ст. 34 Конституції України інформаційних прав громадян, дотримання їх законних інтересів у цій галузі варто вивчити питання щодо можливості створення в складі Верховного Суду України або Вищого арбітражного суду України колегії з інформаційних спорів. Про це вже йшлося раніше, наприклад, згадувалось у Рекомендаціях учасників парламентських слухань "Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи" [171].

З огляду на тенденцію до інтеграції правової системи України з іншими правовими системами розвинутих країн, важливо створювати загальні механізми реалізації права людини на інформацію та його захисту. До них, зокрема, можна віднести і положення ст. 55 Конституції України, де встановлено, що "кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звертатися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна".

Серед *організаційно-технічних заходів* потрібно виділити проблему комунікацій у нашій країні як головну, тому що, якщо немає демократичних структур в галузі комунікацій, то немає і гарантій для здійснення права на отримання і поширення інформації, а тому немає і демократії. Розвиваючи на основі нових інформаційних технологій відповідну інфраструктуру, можна перетворити проголошену в Конституції України ідею в реальність. На нашу думку, індивід, який озброєний комп'ютером і має вільний доступ до всіх відкритих баз даних і знань, за рівнем інформованості не тільки не поступається, але може перевершувати державних службовців. Наявність інтегрованих систем зв'язку відкриває, по суті, необмежені можливості для підприємницької ініціативи, контактів і взаємодій, що саме по собі становить об'єктивну соціально-економічну підставу реальної демократії. Особливо потужним чинником є механізми самоорганізації інформаційних систем і горизонтальних мереж.

Тому уже зараз створюються деякі передумови для цього. Наприклад, діють окремі регіональні банки даних, що призначені для інформаційного обслуговування населення, але поки, правда, в основному з побутових питань: розподілу житла, врахування автомобілів, працевлаштування і т.ін. Тим часом, давно вже необхідні

банки даних про населення, що містять, насамперед, відомості, які не змінюються протягом усього життя людини, а можливо, і що постійно обновлюються. Користь тут очевидна: полегшити відповіді на запити, усунути дублювання, обмінюватися відомостями, передавати їх, економлячи сили і час. Можливість за допомогою персонального комп'ютеру одержувати конкретну інформацію в конкретній базі даних усуває багатьох посередників у такому процесі, найчастіше позбавляє подібних посередників бюрократичних навичок. І в цьому змісті інформатизацію можна розглядати як удар по бюрократизму, адже недоступність інформації для громадян під час реалізації їх прав — живильне середовище для всіляких бюрократичних дій. Нові інформаційні технології, демонтуючи монополізм державних структур на інформацію, роблять здійсненним на практиці принцип рівної доступності до неї всіх зацікавлених сторін.

Важливо активніше проводити і *просвітню, виховну діяльність* з пропаганди серед громадян знань про юридичні можливості в інформаційній сфері. Потребуються різноманітні коментарі спеціалізованих законів, довідники щодо реалізації права людини на інформацію, які роз'яснюють конкретні юридичні механізми дії даного права. Як приклад подібного довідника можна було б навести книгу "Ваше право на урядову інформацію", що у популярній формі відповідала б на такі запитання: яким чином громадяни України можуть здійснити своє право на доступ до інформації про дії уряду? У які інстанції звертатися? Як перебороти опір чиновників? Відповідаючи на ці запитання, довідник допоміг би повноцінно реалізувати право громадян на інформацію.

Право громадянина на інформацію – це свого роду *гарантія*, тому що встановлення і реальне втілення в життя даної юридичної можливості буде означати істотне досягнення в *підвищенні правової*

захищеності особистості взагалі. Саме вільна циркуляція інформації в соціальних зв'язках дозволить громадянину не залежати так жорстко, як це було раніш, від державних структур, і поряд з економічною самостійністю (право власності) буде створювати більш повні гарантії його інтересів. **Право на інформацію** все більш перетворюється в специфічне "**суперправо**" тому, що тільки в рамках системи знань людина спроможна реалізовувати свої права. **Знання** допоможуть їм стати **невід'ємними**.

Дійсно, інформація грає першорядну роль у реалізації прав і свобод людини. Наприклад, **право власності** не може найчастіше цілком здійснитися в умовах невизначеності, відсутності необхідних знань. Так, під час проведення приватизації багато комерційних банків пропонували населенню свої акції, обіцяючи привабливі дивіденди. Але хто підкаже, наскільки виправданий ризик майбутнього акціонера? Практично у всіх країнах світу регулярно публікуються рейтинги банків. Вважаємо, що й в Україні є необхідність в такому роді інформації. Якщо взяти **права споживача**, то вони також не можуть перетворюватися в життя без достатніх і достовірних відомостей про якісні та неякісні товари, без реклами й антиреклами, без правдивої інформації в галузі порівняльного тестування однотипних товарів, сертифікації продукції і т.ін. Для цього Міжнародна конференція товариств споживачів організувала спеціальну інформаційну службу, де формується банк даних про якість продукції, її виробників і імпортерів тощо.

Генеральна Асамблея ООН 9 квітня 1985 р. прийняла Керівні принципи для захисту інтересів споживачів, на базі яких Міжнародна організація Спілок споживачів сформувала вісім основних прав споживачів, у тому числі і **право на інформованість** (право одержувати відомості, які необхідні для того, щоб робити обґрунтований вибір). Закон УРСР "Про захист прав споживачів" у

ст. 18 зобов'язує продавця, виробника, виконавця своєчасно надавати споживачу необхідну достовірну інформацію про товар (роботу, послуги) у доступній, наочній формі, яка б забезпечувала можливість компетентного вибору [176].

Від своєчасної, повної і достовірної інформації залежить і **реалізація права на сприятливе навколишнє середовище** (ст. 50 Конституції України). Більш конкретно це закріплено в Законі України "Про охорону навколишнього природного середовища" [177], де сказано, що громадяни мають право на отримання у встановленому порядку повної та достовірної інформації про стан навколишнього середовища та його вплив на здоров'я людей, а також на участь у проведенні громадської екологічної експертизи. Правовою гарантією цих прав є забезпечення їх правом на об'єднання в громадські природоохоронні формування й участь цих об'єднань у діяльності щодо охорони навколишнього середовища [177]. Кодекс України про адміністративні правопорушення (ст. 188⁵) передбачає адміністративну відповідальність у випадку ненадання посадовим особам органів, що здійснюють державний контроль в галузі охорони навколишнього середовища, необхідної інформації або надання неправдивої інформації [178]. Що ж стосується прав громадян у цьому питанні, то це не передбачено в чинному законодавстві.

Політичні права і свободи – це право безпосередньо брати участь в управлінні справами суспільства і держави, виборчі права, свобода думки, слова та інші, які теж залежать від інформації. Інформаційна відкритість, прозорість — це найважливіша компонента демократичного процесу, без якої від концепції народовладдя залишаться лише зовнішні ритуали, байдужі виборцю. Саме за допомогою повноцінного інформаційного середовища створюється основа для ефективних рішень, які прийняті на референдумі, у процесі якого громадяни самі формують право. Тут вони виступають

у ролі правотворчого органу, що, природно, як і всякий інший подібний орган, повинен оперувати винятково достовірною інформацією. У разі її відсутності референдум як самий демократичний інструмент перетворюється в засіб маніпуляції громадською свідомістю.

Точно так само складається справа і з виборчими правами, що без належної системи інформування "винищуються" таким феноменом соціально-політичного життя як популізм. Таким чином, реально здійснене конституційне право на інформацію виконує важливі функції в життєдіяльності людини. До того ж в міру прямування нашого суспільства до більш стійких демократичних норм і інститутів його роль і ступінь впливу на реалізацію прав і свобод громадянина буде, безсумнівно, тільки зростати. Незаконно і необгрунтовано обмежувати таке право означає послабляти механізм забезпечення свободи особи в цілому. Розширювати його і робити більш надійним у реалізації — означає зміцнювати юридичне положення громадянина, підвищувати впевненість людини у власних силах, сприяти найбільш повному задоволенню його інтересів, у чому, власне, і полягає **головна ціль прав і свобод**.

Об'єктивна потреба побудови **інформаційного суспільства** в Україні як головної умови її політичного і соціально-економічного прямування вперед призвела до усвідомлення необхідності здійснення **державної інформаційної політики**. В контексті державної інформаційної політики мова повинна йти не тільки **про права громадян, юридичних осіб і держави на вільне одержання, поширення і використання інформації**, але і про **необхідність захисту** та раціональне використання державних інформаційних ресурсів, захист конфіденційної інформації та інтелектуальної власності.

Одним з *основних напрямків державної інформаційної політики* повинно бути врахування вимог *забезпечення інформаційної безпеки* як однієї із складових системи забезпечення *національної безпеки*, а також інформаційної екології як необхідної умови усталеності суспільного розвитку. Для забезпечення інформаційної безпеки необхідно встановити зважений правовий режим з усіх видів інформації. В умовах демократії *свобода інформації* повинна бути *нормою*, проте, державні інтереси, а також інтереси суспільства й окремої особистості потребують захисту, вимагають від держави накладати певні *обмеження на свободу інформації*. В цьому зв'язку необхідно зрозуміти і сформулювати державні інтереси, чинники і погрози в інформаційній сфері, провести оцінку ефективності існуючої системи безпеки та намітити першочергові заходи щодо її удосконалювання. З урахуванням вищевикладеного стає очевидним, що в *стратегічних інтересах безпеки держави і суспільства* необхідно створення не тільки *розвинутої інформаційної сфери*, але і вирішення *питань її захисту*. Адже саме через інформаційну сферу в основному здійснюється погроза безпеки України в різноманітних сферах її діяльності.

Інформацію сьогодні без перебільшення можна віднести до одного з найважливіших ресурсів розвитку. Вона в сучасному світі активно впливає на всі сфери життєдіяльності не тільки окремих суспільств і держав, але і всього світового співсуспільства. Проте, у певних випадках інформація може використовуватися не тільки у корисних цілях, але і на шкоду інтересам особистості, суспільства і держави. Глобалізація процесів інформатизації призводить і до небажаних соціально-правових наслідків. У першу чергу це стосується проблеми ігнорування інформаційного порядку і правил обміну інформацією (державних кордонів, національного

законодавства, правових інтересів особистості, держави і суспільства), широкомасштабне інформаційне піратство (ігнорування авторських прав і прав власників інформації), інформаційна інтервенція і т.ін. Тому **завдання забезпечення безпеки інформаційного простору** і його "коректного" використання визначається як **пріоритетне** і повинно вирішуватися **превентивно** стосовно інших завдань забезпечення національної безпеки країни. Результативність його рішення детермінує політичну, економічну, військову та інші складові національної безпеки України.

Одним з першочергових завдань щодо створення надійної системи забезпечення інформаційної безпеки і захисту інформаційної сфери є **своєчасний розвиток законодавства**. І в цьому зв'язку необхідно враховувати накопичений міжнародний досвід. У найбільш розвинутих країнах світу розробка правових заходів у боротьбі з комп'ютерною злочинністю і захисту інформаційного простору ведеться вже більш 20 років. З метою уніфікації національних законодавств Рада Міністрів Європейського Союзу в 1989 р. розробила список правопорушень у сфері комп'ютерної інформації, що рекомендований країнам — учасникам ЄС для створення **кримінально-правової стратегії розробки законодавства**. Так, у лютому 1996 р. на VII пленарному засіданні Міжпарламентської асамблеї держав — учасниць СНД був прийнятий "**Модельний Кримінальний кодекс**". Він має рекомендаційний характер для країн, що входять до СНД. Велика робота проводиться й в Україні. Вченим необхідно досліджувати наявний зарубіжний досвід, адаптувати його до нашої дійсності і рекомендувати законодавчим органам використовувати під час розробки кримінального законодавства.

На нашу думку, слід в новий Кримінальний кодекс України включити главу, яка б передбачала **відповідальність за злочини в сфері комп'ютерної інформації**. Крім того, варто провести **комплекс**

практичних заходів щодо удосконалювання регулювання суспільних відносин із приводу безпечного використання інформаційних ресурсів. Він має містити у собі не тільки питання формування, але й удосконалювання нормативно-правового забезпечення захисту інформаційного простору. У цьому напрямку діють закони України "Про державну таємницю" [95], "Про інформацію" [11], "Про захист інформації в автоматизованих системах" [148], "Про Національну програму інформатизації" [92]. Водночас аналіз проблеми показує, що стан безпеки в інформаційній сфері в нашій країні поки навряд чи здатний задовольняти життєво важливі потреби й інтереси особистості, суспільства і держави. Сучасні умови політичного і соціально-економічного розвитку країни викликають протиріччя між потребами суспільства в розширенні вільного обміну інформацією і необхідністю зберігання окремих обмежень на її поширення. Відставання українського законодавства в числі інших організаційно-правових і матеріальних проблем забезпечення інформаційної безпеки призводить до "дикості інформаційного ринку", що робить деструктивний вплив на суспільство. Таким чином, ми стоїмо перед необхідністю **удосконалювання системи забезпечення безпеки**, у тому числі в **інформаційній сфері**.

Розглянемо **один з аспектів інформаційної безпеки**. Однак перш за все виникає таке питання. Як зробити **нормотворення "безпечним"**, тобто звести до мінімуму ті негативні наслідки, що маємо сьогодні в правозастосуванні? **"Безпека" нормотворення** (на прикладі законотворення), із точки зору захисту інтересів особистості, держави і суспільства, а також можливість їх повної реалізації **може припускати:**

-єдині правила "безпечної" діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи;

- "безпеку" правової інформації;

- безпеку інформаційних систем, що використовуються у нормотворчій і правозастосовній діяльності.

Зупинимося на *першому з напрямків*, тобто на *"безпечній технології" забезпечення законотворчого процесу*. У цьому напрямку в Україні вже зроблені перші кроки, причому достатньо успішні. Спільними зусиллями спеціалістів НАН, Академії правових наук, Секретаріату Верховної Ради України у 1990 р., була створена і успішно розвивається оригінальна, комплексна, багатофункціональна комп'ютеризована система інформаційно-аналітичного забезпечення законотворчої, нормотворчої, правозастосовної та правоосвітньої діяльності [179]. Необхідність створення такої системи обумовлена, зокрема, актуальністю підвищення якісного рівня і скорочення технологічного циклу законотворчого процесу, моделювання, аналізу, експертизи, обґрунтування з наступним прийняттям у парламенті відповідних нормативних актів. На теперішній час ця система інтегрує понад 20 автоматизованих комплексів обробки даних, що супроводжують замкнутий технологічний цикл забезпечення законотворчого процесу. Вважаємо важливим відзначити деякі з функціональних і забезпечуючих підсистем, що розроблені та впроваджені для підтримки законотворчої і правозастосовної діяльності.

Підсистема "Законопроект" обслуговує технологічний процес розробки законодавчих актів від часу реєстрації початкового варіанту, вивчення проблеми, що потребує правового регулювання, збирання пропозицій, необхідної інформації з різних джерел, формування законопроектів до кінцевого юридичного оформлення [179]. Ця підсистема дає можливість залучати до творчого процесу відповідних фахівців і зацікавлених осіб, які бажають чи функціонально зобов'язані працювати з документами. У

цьому зв'язку хотілося б підкреслити, що підвищення ефективності законодавчої роботи Верховної Ради України потребує свого відповідного підкріплення глибокими, системними та неупередженими науковими дослідженнями й аналітичними розробками.

Функцію безпосереднього забезпечення Верховної Ради України, її постійних комітетів та окремих народних депутатів України науково-дослідницькими та інформаційно-аналітичними матеріалами з питань економічної, соціальної, гуманітарної, галузевої та регіональної політики здійснює ***Науково-аналітичне управління Секретаріату Верховної Ради України.***

Фахівці ***Управління*** зосередили свою роботу на трьох базових напрямках діяльності:

- вирішення завдань систематичного й об'єктивного інформування депутатського корпусу стосовно реальних тенденцій, що мають місце у соціально-економічній сфері, шляхом постійного аналітичного моніторингу динаміки відповідних макропоказників, які характеризують розвиток української держави;
- виконання прогностно-аналітичних оцінок можливих наслідків реалізації внесених законопроектів, що визначали ключові питання соціально-економічної політики;
- здійснення науково-аналітичного забезпечення щодо вирішення питань, які пов'язані з виконанням перспективної законотворчої роботи у Верховній Раді України шляхом комплексних досліджень і прогнозування розвитку тих економічних та соціальних процесів, що вимагатимуть у подальшому свого нагального правового вирішення або шляхом розробки та прийняття нових законів, або внесення відповідних змін до чинного законодавства України [180].

Всі науково-аналітичні роботи направляються до відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення та Парламентської бібліотеки, де на цей час постійно поповнюється цільова підбірка "Парламентські аналітики — законодавчому процесу". Як відзначає Е.А. Афонін, одним із кроків у напрямку пошуку нових підходів продуманої політики документально-інформаційного (бібліотечного) забезпечення стало утворення 18 жовтня 1996 р. в структурі Секретаріату Верховної Ради України двох самостійних підрозділів: Науково-аналітичного управління і Відділу інформаційно-бібліотечного забезпечення (функціонально-парламентської бібліотеки) [181, с. 30-32]. Важливість цього документального фонду очевидна, оскільки він безпосередньо використовується депутатським корпусом і апаратом під час підготовки й обговорення законопроектів в комітетах і на сесійному засіданні Верховної Ради України. Дедалі суттєвіше зростає попит на соціальну інформацію, що стає не менше важливим джерелом оптимізації парламентської діяльності, чим документи універсального змісту — енциклопедичні словники, різноманітна довідкова література, статистична інформація тощо. "Зростання читацького інтересу до соціальної інформації пояснюється зростанням потреби законодавців у систематизованому знанні аспектів соціальної сфери, що підлягають правовому регулюванню, а також у знанні соціальних наслідків дії прийнятих законів" [181, с. 30].

Е.А. Афонін відзначає також, що в умовах недостатнього знання іноземних мов парламентаріям важливим став доробок Відділу по складанню спеціальної паперової й електронної колекцій актуальних нормативно-правових актів країн світу і аналітико-правових документів про діяльність парламентів світу. З кінця 1997 р. дедалі активніше використовуються можливості кореспондентської мережі Європейського центру парламентських досліджень і документації

(ЕСPRD), а також мережі бібліотек-членів Міжнародної федерації бібліотечних асоціацій (IFLA). "Генеральним напрямом свого розвитку Відділ бачить в переході до повноцінної сучасної електронної Парламентської бібліотеки. Системоутворюючим початком у цій роботі може стати реалізація проекту ЕЛІБР — створення Електронного інформаційно-бібліотечного ресурсу для органів влади і управління центрального і регіонального рівнів. ЕЛІБР -це складова Національної програми інформатизації України, прийнятої Верховною Радою України в лютому 1998 року" [181, с. 32].

Вважаємо за необхідне торкнутися питання щодо значення і функцій *Юридичного управління Секретаріату Верховної Ради України*. Положення про Юридичне управління Секретаріату Верховної Ради України було затверджено 25 грудня 1997 р. *Основні функції Юридичного управління:*

- участь у розробці законопроектів з найбільш важливих питань державного ладу, статусу органів законодавчої, виконавчої і судової влади, органів місцевого самоврядування;
- консультування комітетів Верховної Ради України на всіх етапах підготовки проектів законодавчих та інших актів, що приймаються Верховною Радою України;
- підготовка експертних висновків на законопроекти, що подаються на розгляд Верховної Ради України в другому та третьому читаннях;
- проведення юридичної експертизи прийнятих законодавчих актів та візування їх перед поданням на підпис Голові Верховної Ради України;
- розробка рекомендацій щодо уніфікації ведення юридичної техніки, мови і стилю законопроектів;
- здійснення взаємодії між юридичними службами Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств,

інших центральних органів виконавчої влади, Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим;

- сприяння підвищенню правових знань народних депутатів України та працівників апарату Верховної Ради України [182].

"Юридичне управління послідовно відстоює свою точку зору щодо принципових положень окремих законопроектів, які не були враховані в ході розгляду і прийняття закону" [182, с. 22]. Що стосується зауважень, то вони носять конструктивний характер і містять, як правило, запропоновану редакцію окремих статей законопроектів. Так, лише впродовж II кварталу 1999 р. Верховною Радою України було прийнято 71 закон та 137 постанов, які відповідно до Регламенту Верховної Ради України практично всі були опрацьовані в Юридичному управлінні [182].

Сприяння становлення національної правової системи служить також *Науково-експертне управління Секретаріату Верховної Ради України*. Головним завданням Управління є здійснення науково-правової експертизи законопроектів, що подаються на перше читання, на предмет правильності концептуального вирішення проекту, правової, економічної, соціальної, екологічної доцільності прийняття закону; повноти та комплексності правового регулювання; відповідності Конституції України та міжнародним зобов'язанням України; правильності визначення місця законопроекту в правовій системі України; можливостей досягнення очікуваних результатів та попередження негативних наслідків; простоти, чіткості й ефективності правового регулювання та механізму застосування правових норм тощо [183].

"В експертних висновках, крім загальних оцінок законопроектів, як правило, містяться конкретні пропозиції щодо їх поліпшення як в концептуальному плані, так і в розв'язаннях конкретних питань, певної проблеми. На практиці у більшості випадків зауваження і

пропозиції враховуються комітетами та суб'єктами права законодавчої ініціативи при доопрацюванні законопроектів" [183, с.23].

Останнім часом відділом гуманітарних проблем та захисту прав людини Науково-експертного управління було розглянуто ряд проектів законів та постанов, у тому числі, пов'язаних із діяльністю ЗМІ, зокрема телебачення і радіомовлення, питань релігії, культури, свободи слова. Проте, вважаємо, що треба активізувати дії як законодавців, так співробітників цього відділу в напрямку розробки законопроектів, що забезпечують свободу слова та інші права людини.

Керівник Науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради України А.Р. Мацюк вважає, що про ставлення виконавчої влади до виконання своїх повноважень у сфері боротьби із злочинністю свідчать, наприклад, непоодинокі факти тривалого ігнорування вимог законів України, відповідно до яких Кабінету Міністрів України, міністерствам і відомствам доручалося підготувати і прийняти ті чи інші нормативно-правові акти або внести на розгляд Верховної Ради України відповідні законопроекти [183].

Таким чином, на сьогодні найбільш актуальним в діяльності Верховної Ради України щодо боротьби із злочинністю є:

- прийняття найбільш актуальних законів, що визначають повноваження і правовий статус правоохоронних органів, підстави юридичної відповідальності, регулюють правоохоронну діяльність. З цією метою доцільним виглядає створення на базі Інституту законодавства Верховної Ради України постійно діючих робочих груп із числа провідних вчених-криміналістів, відомих своїми працями та участю в

законодавчій діяльності, для розробки на контрактній основі відповідних законопроектів;

- ефективний, із використанням всіх можливих форм, парламентський контроль за виконанням Кабінетом Міністрів України, міністерствами і відомствами, Верховним Судом України, Прокуратурою України вказаних програм; ініціалізація притягнення до відповідальності осіб, на яких було покладене виконання конкретних пунктів вказаних програм [183].

Відділ проблем організації діяльності правоохоронних органів та боротьби із злочинністю Науково-експертного управління Секретаріату Верховної Ради України постійно взаємодіє з комітетами Верховної Ради України з питань правової реформи і законодавчого забезпечення правоохоронної діяльності та боротьби з організованою злочинністю і корупцією (у лютому 2000 р. цей комітет розділився на два комітети).

У 1994 р. в апараті парламенту як самостійний структурний підрозділ було засновано *Інститут законодавства Верховної Ради України*. Це було продиктовано реальною життєвою необхідністю. Беручи до уваги, що вдосконалення правової системи — це процес, а не захід, варто визнати, що "у державі має існувати установа, покликана, акумулюючи досвід дослідження трансформаційних процесів в суспільстві, накопичуючи інформацію про сучасний стан правової системи, не лише передбачати тенденції її розвитку (враховуючи, звичайно, й міжнародний досвід), а аргументовано визначати кожний наступний крок у реформаторській діяльності, одночасно вживаючи всіх можливих заходів щодо того, щоб необхідність і мета його здійснення була відома і зрозуміла і тим, хто має здійснювати цей крок, і тим, задля кого він здійснюється" [184, с. 39].

У зв'язку з проголошенням Конституцією України положення про те, що головним обов'язком держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини, перед українським суспільством загалом і кожним його членом зокрема постала не декларативна, а продиктована реальними умовами життя необхідність знати свої гарантовані державою права й обов'язки. Це означає перш за все знання законів, вміння ними користуватися й орієнтуватися у велетенському масиві нормативно-правових актів, що складають сьогодні національну систему законодавства. У своїй роботі Інститут законодавства обов'язково передбачає, як і раніш, здійснювати просвітницьку роботу, спрямовану на підвищення правової культури населення, рівня правової інформованості суспільства.

У роботі Інституту законодавства Верховної Ради України пріоритетним напрямком роботи є співпраця з комітетами та постійними комісіями парламенту, народними депутатами. "Формальною основою цієї діяльності є розпорядження про закріплення наукових відділів Інституту за парламентськими комітетами" [184, с. 40]. Формами такого співробітництва є здійснення науково-експертної роботи щодо проектів законів та інших нормативно-правових актів, надання консультативно-методичної допомоги з питань правового характеру. Слід зазначити, що і пропозиції комітетів знаходять в Інституті розуміння, уважне ставлення і враховуються у планових заходах Інституту законодавства.

Одне з провідних місць у системі підрозділів Секретаріату Верховної Ради України займає *Управління організаційної роботи з комітетами*. Ця структура координує зусилля секретаріатів комітетів, секретаріатів депутатських фракцій, груп, що спрямовані на забезпечення підготовки законопроектів, їх своєчасного проходження і розгляду у Верховній Раді України [185]. З початку

роботи Верховної Ради України XIV скликання Управлінням було зареєстровано (на 20 жовтня 1999 р.) понад 3000 проектів законодавчих актів України, у тому числі 1650 проектів законів. Значна робота була проведена Управлінням по створенню системи перспективного (на рік), поточного (на сесію) і оперативного (на місяць, тиждень, день) планування законотворчої роботи у Верховній Раді. Створена й успішно діє комп'ютерна база даних для підготовки проекту порядку денного, організації контролю за проходженням законопроектів у Верховній Раді в рамках комітетів та суб'єктів права законодавчої ініціативи. Управління організаційної роботи надає значну методичну і практичну допомогу комітетам і їх секретаріатам у підготовці планів їх роботи та здійсненні передбачених ними заходів. Так, за ініціативою Управління в практику роботи впроваджено складання щотижневих графіків засідань комітетів.

Відповідно до Положення у Верховній Раді України щомісяця проводяться дні Уряду. Вся робота щодо організації їх проведення, забезпечення інформаційними матеріалами покладена також на Управління. Важливим завданням, покладеним на Управління, є також організація навчання і стажування народних депутатів України. Управління послідовно працює і в напрямку забезпечення все більш ґрунтовного опрацювання законопроектів і в комітетах, підвищення рівня професіоналізму серед народних депутатів Верховної Ради України. Вирішенню цих завдань допомагає систематичне ознайомлення із світовим парламентським досвідом, в чому дійову допомогу надає Програма сприяння парламентові України, інші міжнародні інституції, зокрема, через свої інформаційно-методичні видання. Повертаючись до функціональної інформаційної підсистеми "**Законопроект**", слід зазначити, що завдяки застосуванню такої комп'ютеризованої технології кожна пропозиція, проект закону або інший документ проходять наукову експертизу й одержують

позитивну (негативну) оцінку шляхом голосування народними депутатами.

"Рада" – це підсистема, що забезпечує процес голосування, супроводження пленарних засідань Верховної Ради України, накопичення інформації про роботу народних депутатів під час обговорення законопроектів на сесії та під час проведення аналізу діяльності парламенту в цілому й окремих фракцій, а також стенографування [179].

Система **"Контроль проходження законопроектів у Верховній Раді України"** призначена для автоматизації безперервного відстеження за проходженням законопроектів у Верховній Раді України відповідно до Регламенту та порядку денному [179].

Автоматизоване робоче місце (АРМ) "Законотворець" призначено для народних депутатів України, їх помічників та апарату комітетів Верховної Ради України. Користувачеві надається можливість переглянути на екрані ПЕОМ та надрукувати порівняльну таблицю і таблицю зауважень до всього тексту законопроекту або окремих його частин, остаточну редакцію, таблиці співвідношень у двох варіантах (для двох або кількох законопроектів) [179].

Функціонування **інформаційної системи GLIN** у Верховній Раді України розглядається як найважливіша складова частина інформаційно-аналітичного забезпечення законодавчої та правозастосовної міжнародної діяльності парламенту України [179].

Керівник Центру комп'ютеризованих інформаційних систем Секретаріату Верховної Ради України М.Я. Швець вважає, що **основними результатами впровадження комп'ютеризованої інформаційно-аналітичної системи законотворчої і правозастосовної діяльності є:**

- підвищення рівня обґрунтованості управлінських рішень за рахунок можливості широкого використання різноманітних

- джерел альтернативної аналітичної інформації, вчасної обробки даних, достатнього інформаційного забезпечення нормотворчої діяльності, застосування сучасних наукових методів та засобів обробки інформації, що сприяє також зменшенню впливу суб'єктивних чинників;
- підвищення продуктивності праці в нормотворчій та правозастосовній діяльності за рахунок можливості швидкого пошуку та порівняльного аналізу даних у великих масивах інформації;
 - скорочення технологічного циклу проходження законопроектів, уникнення паралелізму в законопроектних роботах та багатоаспектному використанні накопичених даних;
 - можливість моделювання та прогнозування наслідків введення нових законів та підзаконних актів ще до їх прийняття;
 - значна економія матеріальних і трудових ресурсів під час розробки законопроектів та інших нормативних актів [179].

Аналіз першого напрямку "безпеки" нормотворення — безпечна технологія забезпечення законотворчого процесу — дозволяє зробити *певні висновки*. Для забезпечення розвитку цього напрямку здійснена інституціоналізація парламенту й апарату Верховної Ради України. Кожна із згаданих вище структур має свої завдання і виконує властиві їй функції, тобто має певну автономність. Проте, розробка і прийняття законів — це не статика, а динаміка — законодавчий процес, що припускає тісний взаємозв'язок і обмін інформацією по каналах прямого та зворотного зв'язку між кожною із функціональних підсистем Верховної Ради України. Досягти ефективності і "безпеки" нормотворення можливо лише у разі одночасного вдосконалення кожної із структур з обов'язковим врахуванням вимоги ефективності зворотного зв'язку.

Вважаємо, що для посилення "безпеки" законотворчого процесу варто рухатися в напрямку прозорості законодавчого процесу. У демократичних країнах *слухання в комітетах* є однією з *основних ділянок у законодавчому процесі*, де зацікавлені групи можуть бути учасниками законодавчого процесу. Результати опитувань народних депутатів України, що проводились у рамках Програми сприяння парламенту України, свідчать про те, що, крім зростання індивідуальної відповідальності за надання інформації громадянам, респонденти вказали, що вони рішуче підтримують практику слухань у комітетах. Результати опитування підтвердили, що комітети дійсно є основним місцем законодавчої діяльності. Майже 70% респондентів зазначили, що основні обговорення відбуваються в комітетах, у той час як лише 12% зазначили, що у фракціях і тільки 11% — на пленарних засіданнях [186].

Відповідно до результатів опитування народні депутати вважають, що комітети можуть виконувати численні функції в рамках роботи Верховної Ради України. По-перше, переважна більшість вважає, що комітети повинні аналізувати проекти законів і визначати їх можливі позитивні і негативні наслідки для подальшого винесення їх на пленарне засідання. Це означає, що здатність комітетів і особливо апарату комітетів проводити аналітичні дослідження потребують подальшого посилення. Такі функції, як здійснення контролю, розробка законопроектів і надання депутатам можливості зробити свій внесок у законодавство, також посідають основне місце.

Аналіз опитувань народних депутатів України дає можливість зробити припущення, що серед них розвиваються *дві основні тенденції*. Одна група схильна виділити законотворення як свою найважливішу функцію і вважає важливим розбудову Верховної Ради як постійної інституції. В той же час, інша група більш зорієнтована на представництво інтересів виборців. Проте, на наш погляд,

народний депутат України повинний віддавати перевагу **комплексній функції** — збалансованості двох перерахованих функцій.

Вважаємо, що поряд із збільшенням членів апарату Верховної Ради України для якісного виконання призначеної їм роботи, необхідно придбання ними **додаткових професійних навичок** для належного забезпечення законодавчого розвитку. Як приклад розглянемо Науково-аналітичне управління Секретаріату Верховної Ради України. Його діяльність є типовою для дослідницьких служб парламентів, але явно обмеженою за проблематикою й особливо кадровими можливостями (20 службовців проти 6000 службовців дослідницької служби Конгресу США [187]). Як додаткову навичку службовців апарату Верховної Ради України варто виділити найважливішу — **здатність аналізувати позитивні і негативні наслідки запропонованих проектів законів**. Це чітко вказує на потребу в підготовці кадрів у галузі аналітичних досліджень і подання даних. Також важливими додатковими навичками є знання методики складання законопроектів і досвід у конкретній предметній сфері законодавства.

З огляду на думки депутатів і практику законотворчої діяльності, регламент є ефективним у разі забезпечення організації законодавчого процесу, проте, це далеко не так, коли йдеться про забезпечення окремим депутатам і фракціям рівних можливостей. Цей недолік у значній мірі впливає на "безпеку", а також вимагає розробку і затвердження **єдиних правил "безпечної" діяльності суб'єктів законодавчої ініціативи**.

Одним із найважливіших актів, що регулюють роботу Верховної Ради України, є її **Регламент**, який найближчим часом повинен отримати **нову якість**: із внутрішнього документу Верховної Ради України перетворитися на закон: "Порядок роботи Верховної Ради

України встановлюється Конституцією України і законом про регламент Верховної Ради України" (ст. 82 Конституції України). Це дуже серйозна вимога, тому до створення цього Закону варто підійти дуже відповідально і фундаментально.

Безумовно, це далеко не повний аналіз першого напрямку "безпечного" нормотворення. Проте, уже зараз очевидна необхідність врахування цього чинника в розвитку законодавчої практики, а також забезпеченні інформаційної безпеки шляхом здійснення організаційно-правових заходів.

Не менш важливим і *перспективним напрямком забезпечення "безпеки" нормотворення є "безпека" правової інформації*. В основі "безпеки" правової інформації є свобода інформації (про яку вже йшлося на початку цього підрозділу) і заборонний принцип права (все, що не заборонено законом, — дозволено). Це закріплено в основних міжнародних правових документах, Конституції України й у ряді законів. Вважаємо, що на ці *дві складові "безпеки" правової інформації* варто подивитися із *системної точки зору*, з огляду на їх тісний взаємовплив і взаємозв'язок.

Як записано в ст. 3 Загальної декларації прав людини, кожна людина має право на свободу; у ст. 19 визначено "право на свободу переконань і на вільне вираження їх; це право включає свободу безперешкодно притримуватися своїх переконань і свободу шукати, одержувати і поширювати інформацію та ідеї будь-якими засобами і незалежно від державних кордонів"; у ст. 18 проголошено право на свободу думки [175].

Пізніше ці права і свободи знайшли відбиток:

- у ст. 10 Європейської конвенції про захист прав і основних свобод людини, де додатково було зазначено, що свободи одержання і поширення інформації реалізуються без втручання державних органів [188];

- у ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права, де уточнюється, що ці свободи відносяться до всякого роду інформації, ідей і засобів їх поширення [189].

Вище вже відзначалося, що в Конституції України ці права і свободи закріплені таким чином:

- **свобода думки і слова** (ст. 34 : "... кожен має право вільно збирати, зберігати, використовувати і поширювати інформацію усно, письмово або іншим способом — на свій вибір");
- **свобода особистого і сімейного життя** (ст. 32 : "... не допускається збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та прав людини");
- **таємниця листування, телефонних переговорів, телеграфної й іншої кореспонденції** (ст. 31 : "... винятки можуть бути встановлені лише судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінальної справи, якщо іншими способами одержати інформацію неможливо");
- **право громадянина знайомитися в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, установах та організаціях із відомостями про себе** (ст. 32: це відноситься до відомостей, що "не є державною або іншою захищеною законом таємницею");
- **право громадянина направляти індивідуальні або колективні письмові звернення або особисто звертатися в органи державної влади, органи місцевого самоврядування та до посадових і службових осіб цих органів** (ст. 40);

- *право кожного громадянина на сприятливе навколишнє середовище, достовірну інформацію про її стан* (ст. 50: "... така інформація ніким не може бути засекречена");
- *право кожного на свободу творчості і право доступу до культурних цінностей* (ст. 54: результати інтелектуальної, творчої діяльності громадянина "ніхто не може використовувати або поширювати їх без його згоди, за винятками, встановленими законом");
- *право кожного громадянина на одержання кваліфікованої правової допомоги* (ст.59: "... у випадках, передбачених законом, ця допомога надається безоплатно").

З метою реалізації цих прав і свобод Конституція України встановлює гарантії, обов'язки, механізми захисту, відповідальності. До *основних гарантій* відносяться визнання прав і свобод громадянина невідчужуваними і рівними (ст.ст. 21, 22: "... конституційні права і свободи гарантуються і не можуть бути скасовані") , що безпосередньо діють (ст. 8: "... норми Конституції України є нормами прямої дії") відповідно до загальновизнаних принципів і норм міжнародного права, і що захищаються судом (ст. 55). У ст. 3 Конституції України закріплюється *головний обов'язок держави* — "утвердження і забезпечення прав і свобод людини". Ще на початку цього підрозділу мова йшла про політичні, законодавчі й організаційно-технічні гарантії дотримання права на інформацію. *Механізми захисту* передбачають поряд із державним захистом право кожного на самозахист "будь-якими не забороненими законом засобами", судовий, міжнародно-правовий захист (ст. 55 Конституції України).

Крім того, в Конституції України встановлюються *механізми "безпечного" нормотворення:*

- у ст. 3 передбачено, що "права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави";
- у ст. 8 відзначається, що "Конституція України має вищу юридичну силу" і "закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй";
- у ст. 22 вказується, що "при прийнятті нових законів або внесенні змін до чинних законів не допускається звуження змісту та обсягу існуючих прав і свобод";
- у ст. 57 відзначається, що "закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, мають бути доведені до відома населення в порядку, встановленому законом", а також "закони та інші нормативно-правові акти, що визначають права і обов'язки громадян, не доведені до відома населення в порядку, встановленому законом, є нечинними".

Цьому ж питанню присвячені укази Президента України від 10 червня 1997 р. "Про порядок офіційного оприлюднення нормативно-правових актів та набрання ними чинності" [168] і від 13 грудня 1996 р. "Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені "Офіційний вісник України" [169].

Аналіз перерахованих вище статей Конституції України про свободу інформації дозволяють зробити висновок, що вони істотно пов'язані з обмеженнями прав і свобод. Вважаємо за доцільне розглянути чинне міжнародне і національне законодавство, ставлячи акцент на **обмеження прав і свобод**. У п. 2 ст.29 Загальної декларації прав людини встановлено, що "при здійсненні своїх прав і свобод кожна людина повинна підлягати тільки таким обмеженням, які встановлені законом винятково з метою забезпечення належного визнання і поваги прав і свобод інших і задоволення справедливих

вимог моралі, громадського порядку і загального добробуту в демократичному суспільстві"[175]. У ст. 12 перераховуються права і свободи інших осіб: особисте і сімейне життя, недоторканність житла, таємниця кореспонденції, честь і репутація.

Якщо в Загальній декларації встановлюються підстави для обмежень тільки в інтересах інших громадян і суспільства в цілому, то Європейська конвенція про захист прав і основних свобод людини, підтверджуючи обмеження прав тільки за законом, розширила й уточнила в п.2 ст.10 перелік засад для такого роду обмежень: "в інтересах державної безпеки, територіальної цілісності або громадського спокою, із метою запобігання безладдю і злочинам, для охорони здоров'я і моральності, захисту репутації або прав інших осіб, запобігання розголошенню інформації, що отримана конфіденційно, або забезпечення авторитету і неупередженості правосуддя" [188]. У той же час у ст.8 встановлюється, що право людини на повагу його особистого і сімейного життя, недоторканності його житла і таємниці кореспонденції може бути, у свою чергу, обмежено тією ж підставою, а також в інтересах економічного добробуту країни, із метою запобігання злочинам, у випадках передбачених законом [188].

У п. 3 ст. 19 Міжнародного пакту про громадянські і політичні права підстави для обмежень розділені на дві групи: для поваги прав і репутації інших осіб; для охорони державної безпеки, громадського порядку, здоров'я і моральності населення. Поряд із цим, у ст. 20 встановлюється прямиий перелік обмежень: всяка пропаганда війни, всякий виступ на користь національної, расової або релігійної ненависті, що являє собою підбурювання до дискримінації, ворожнечі або насильству, повинні бути заборонені законом [189].

Конституція України в ст.ст. 31, 32, 34 до засад обмеження основних інформаційних прав і свобод громадянина відносить таке:

захист основ конституційного ладу, моральності, здоров'я, прав і законних інтересів інших осіб, забезпечення оборони країни і безпеки держави. Крім того, ст. 64 передбачає обмеження прав і свобод із вказівкою меж і термінів їхньої дії в умовах військового і надзвичайного становища відповідно до конституційного закону. У ст. 63 закріплено, що ніхто не зобов'язаний свідчити проти себе самого, свого чоловіка і близьких родичів, коло яких визначається законом.

Проведений аналіз дозволяє зробити *такі висновки*.

1. Якщо основні інформаційні права і свободи людини і громадянина закріплені у всіх перерахованих документах і однакові за своїм змістом, то підстави їх можливого обмеження і прямі обмеження, що визначені там же, найчастіше не збігаються між собою.
2. Керуючись принципом пріоритету норм міжнародного права над національним законодавством, варто підготувати уніфікований перелік засад для обмежень і випадків прямого обмеження прав і свобод із наступним внесенням змін у Конституцію України і міжнародні акти.
3. В усіх розглянутих документах прямо вказується, що обмеження інформаційних прав і свобод можуть бути встановлені тільки законом, причому не передбачається дозвільний принцип реалізації зазначених прав і свобод, коли основні інформаційні права і свободи можна буде реалізовувати тільки у встановлених чиновниками випадках. Всі підстави для обмежень можна зводити до трьох груп: для захисту інтересів особистості, забезпечення стабільності в суспільстві, а також в інтересах оборони і безпеки держави.

Вище вже йшлося про політичні, законодавчі, організаційні гарантії дотримання інформаційних прав. Вважається за доцільне розглядати проблему *реалізації конституційних прав і свобод* як

складову "безпеки" правової інформації, але з точки зору вже згаданого раніше системного підходу. У рамках цього підходу виправданим було б розглянути реалізацію цих прав у залежності від запропонованих основних типів інформації (за ступенем доступності): інформація з обмеженим доступом; інформація, доступ до якої не може бути обмежений ніяким чином; інша загальнодоступна інформація; інформація, що не підлягає поширенню як "шкідлива". Такий розгляд пов'язаний, насамперед, із необхідністю запобігти можливих проблем у сфері інформаційної безпеки шляхом *ретельного дослідження кожного з типів інформації*.

Варто зауважити, що в ст. 28 Закону України "Про інформацію" *режим доступу до інформації* визначається як "передбачений правовими нормами порядок одержання, використання, поширення і зберігання інформації" [11]. За режимом доступу визначається, що інформація може бути відкритою або з обмеженим доступом, причому держава здійснює контроль за режимом доступу до інформації. У ст. 30 цього ж закону передбачено, що інформація з обмеженим доступом у залежності від свого правового режиму розділяється на конфіденціальну і таємну. *"Конфіденціальна інформація* — це відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розпорядженні окремих фізичних або юридичних осіб і поширюються за їх бажанням відповідно до передбачених ними умов". У цій же статті дано визначення *таємної інформації*, тобто інформації, що містить відомості, які становлять державну та іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству і державі"[11].

Відповідно до ст. 1 Закону України "Про державну таємницю" *"державна таємниця* — вид таємної інформації, що охоплює відомості у сфері оборони, економіки, зовнішніх відносин, державної

безпеки і охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди життєво важливим інтересам України і які визнані у порядку, встановленому цим Законом, державною таємницею та підлягають охороні з боку держави"[95]. Критерій визначення ступеня секретності інформації встановлює Державний комітет України з питань державних секретів. Згідно з Указом Президента України від 13 березня 1999 р. "Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України "функції та повноваження цього Комітету покладені на Службу безпеки України" [101]. Інформація, що може бути віднесена до державної таємниці, визначається ст. 6 цього Закону [95]. У ст. 6 визначена також інформація, що не може бути віднесена до державної таємниці. Інформація вважається державною таємницею з часу включення її до Зводу відомостей, що становлять державну таємницю [95].

Державними експертами з питань таємниць є Президент України, Голова Верховної Ради України, Прем'єр-міністр України за посадами та інші посадові особи, на яких ці функції у відповідних галузях державної діяльності покладені Президентом України. Відповідно до ст. 13 Закону України "Про державну таємницю" інформація, що віднесена до державної таємниці, засекречується. "**Гриф секретності** є обов'язковим реквізитом кожного матеріального носія інформації, що віднесена до державної таємниці. Він має містити відомості про **ступінь секретності** цієї інформації ("особливої важливості", "цілком таємно", "таємно"), строк засекречування інформації та посадову особу, яка надала зазначений гриф"[95].

Слід зазначити, що найчастіше в нормативно-правових актах використовуються деякі словосполучення без чіткого визначення цих понять, наприклад, комерційна таємниця, службова таємниця, особиста таємниця, сімейна таємниця, персональні дані, таємниця голосування і т.ін. Це призводить до повільного тлумачення даних

понять і утруднює реалізацію законів. Наприклад, якщо громадянин передає інформацію про своє приватне життя адвокату, лікарю, нотаріусу добровільно, то право на таємницю листування і переговорів може бути обмежене згідно з нормами Конституції України тільки на підставі судового рішення. Варто впорядкувати склад конфіденційної інформації і затвердити законом відповідно до розглянутих вище норм міжнародного права і Конституції України.

Очевидно, що для впорядкування роботи з конфіденційною інформацією необхідно законодавчо закріпити єдиний перелік видів такої інформації з визначенням їх співвідношень, механізмів реалізації і установлення відповідальності за порушення режиму обмеження доступу до неї, а також механізми зміни режимів обмеженого доступу (у тому числі, заміна одного режиму іншим). Можна розглянути такий зразковий перелік видів інформації з обмеженим доступом:

- державна таємниця;
- конфіденціальна інформація:
 - а) недоторканність приватного життя;
 - б) комерційна таємниця;
 - в) фахова таємниця;
 - г) службова таємниця.

Правове регулювання відносин у кожному з цих випадків повинно бути закріплено окремим законом. І чим скоріше це відбудеться, тим більш успішно можна буде реалізовувати основні інформаційні права громадян і захищати інтереси суспільства і держави.

Вважаємо, що для реалізації принципу пріоритету права на інформацію в Конституції України закладені підстави, за якими **окремі види інформації не підлягають будь-якому обмеженню доступу**. Так, у ст.50 визначено право на достовірну інформацію про

стан навколишнього середовища, яке не може бути обмежено.

У ст. 227¹ Кримінального кодексу України передбачена відповідальність посадових осіб за неподання громадянам інформації про стан навколишнього середовища, якщо цей стан загрожує життю та здоров'ю людей [190].

В ряді законів, що встановлюють обмеження доступу до інформації, також наведен перелік відомостей, доступ до яких не може бути обмежений. Так, у ст. 6 Закону України "Про державну таємницю" перераховані відомості, які не підлягають засекречуванню [95]. Ця тенденція одержала певне поширення в підзаконних актах, що створює небезпеку заміни заборонного принципу права, який закріплен в міжнародних документах і Конституції України, дозвоільним, коли основні інформаційні права і свободи можна буде реалізовувати тільки у встановлених чиновником випадках.

Звідси випливає негайна потреба **уніфікувати перелік відомостей, доступ до яких не може бути обмежений**, відповідно до єдиного переліку видів конфіденційної інформації і виходячи з необхідності мінімізації подібних випадків. Слід особливо виділити і закріпити в законі перелік ситуацій, коли "право на таємницю" (право на встановлення режиму обмеженого доступу) може бути, у свою чергу, обмежено. Так, у ст. 5 Закону України "Про інформацію" закріплені основні принципи інформаційних відносин, зокрема, принцип "законності одержання, використання, поширення і зберігання інформації". Там же, у ст. 31 відзначається, що "громадяни мають право знати в період збирання інформації, які відомості про них і з якою метою збираються, як, ким і з якою метою використовуються"; що "необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою і може використовуватися лише для законно встановленої мети" [11].

У ст. 37 цього закону закріплено види інформації та документів, що не підлягають наданню для ознайомлення за запитами, наприклад, інформація, що стосується особистого життя громадян. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію відбивається в ст. 47, зокрема, відповідальність за порушення, які пов'язані з використанням і поширенням інформації стосовно особистого життя громадян без їх згоди [11].

Так, Конституція України встановлює, що збирання, збереження, використання і поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди не припускаються. У той же час, в інтересах боротьби зі злочинністю і безпеки держави можуть бути проведені на законній підставі оперативно-розшукові заходи у відношенні окремих осіб, які передбачають збирання, збереження і використання інформації про їх приватне життя без згоди.

Перелік засад і випадків їх використання має бути вичерпним і встановленим законом. При тому, навіть у такому випадку, в законах повинні бути закладені механізми захисту прав громадян щодо недоторканності приватного життя. У діючих законах, що регулюють оперативно-розшукову діяльність (ОРД) правоохоронних органів, сформульовані такі **основні правила**:

- під час здійснення ОРД не припускаються порушення прав і свобод людини і юридичних осіб. Окремі обмеження цих прав і свобод носять винятковий і тимчасовий характер і можуть застосовуватися тільки із санкції прокурора у відношенні особи, у діях якої є ознаки злочину й у випадках, передбачених законодавством України, із метою захисту прав і свобод інших осіб, безпеки суспільства;
- громадяни України та інші особи мають право у встановленому законом порядку одержувати із органів, на які покладено здійснення ОРД, письмове пояснення з приводу

обмеження їх прав і свобод та оскаржити ці дії;

- у випадках порушення прав і свобод людини або юридичних осіб, а також у випадках, якщо причетність до правопорушення особи, у відношенні якої здійснювалися оперативно-розшукові заходи, не підтвердилася, відповідні органи зобов'язані відновити порушені права і відшкодувати заподіяний матеріальний і моральний збиток [191; 192].

Для виконання цих правил необхідно їх закріплення у всіх законах, що стосуються можливості збирання інформації про приватне життя, у тому числі, у законах України "Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні" [145], "Про телебачення і радіомовлення" [146]. Слід також визначити механізми встановлення відповідальності посадових осіб і журналістів, що перевищили свої повноваження (потребує істотного уточнення і скорочення перелік випадків звільнення журналістів від відповідальності за поширення інформації про приватне життя особи), а також механізми відновлення конституційних прав громадян.

Це підтверджується і міжнародними документами Ради Європи, із яких впливає *два правила*:

- 1)у випадку протиріччя між правом на свободу інформації і на повагу приватного життя, пріоритет має право на свободу приватного життя;
- 2)приватне життя громадських діячів повинно захищатися, як і приватне життя інших громадян, за винятком випадків, коли воно може чинити вплив на суспільно значимі події.

Звідси, очевидно, впливає завдання визначити законом черговий перелік таких випадків.

Таким чином, із усіх можливих порушень у галузі використання інформації, доступ до якої не може бути обмежений, реально

відповідальність може наступити лише у випадку приховування (ненадання) відомостей про обставини, що створюють небезпеку для життя і здоров'я людей. Потрібно визначити і перелік видів правопорушень у цій сфері та механізми встановлення відповідальності за кожне з них.

Вважаємо за доцільне зупинитися також на **загальнодоступній інформації**. Незважаючи на заявлені в Конституції України права на інформацію, реалізації цих прав багато в чому перешкоджає декларативність деяких законів і відсутність механізмів доступу до відкритої інформації. Так, у чинних законах передбачена відповідальність за такі види порушення зазначених прав: необгрунтована відмова в наданні відповідної інформації; повідомлення недостовірних відомостей; навмисне приховування інформації; поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи; використання і поширення інформації, що стосується особистого життя громадян без їхньої згоди; розголошення державної таємниці або іншої таємниці, що охороняється законом, особою, яка повинна охороняти цю таємницю тощо. Потрібна уніфікація за видами заявлених у законах правопорушень у цій сфері з чіткими механізмами встановлення відповідальності у відповідних кодексах.

До **механізмів доступу до відкритої інформації** можна віднести:

- обов'язок посадових осіб на основі документів надавати за запитом громадян інформацію, доступ до якої не обмежений законом;
- публікацію в загальнодоступних виданнях переліків засад та випадків встановлення обмежень основних інформаційних прав і свобод; видів конфіденційної інформації, відомостей, доступ до яких не може бути обмежений;
- порядок надання такої інформації, що передбачає терміни,

обсяг і форму надання інформації в залежності від правового статусу організації, на адресу якої спрямований запит;

- створення загальнодоступних баз даних в органах державної влади і місцевого самоврядування, у тому числі на загальнодоступних серверах із вказівкою в ЗМІ їх адреси та порядку одержання інформації.

Очевидно, що ці механізми мають бути введені *спеціальним законом* "Про право на інформацію", який потребує першочергової підготовки і розгляду у Верховній Раді України.

Особливе місце серед перерахованих вище видів інформації займає *інформація*, що не може бути віднесена до конфіденційної і, в той же час, вона потребує обмеження свого поширення внаслідок її *негативного впливу на моральний стан суспільства* (у тому числі інформація, що збуджує соціальну, расову, національну або релігійну ненависть і ворожнечу, пропагує переваги, поширює порнографію і т.ін.), посягань на честь, добре ім'я та ділову репутацію, а також на здоров'я людей. Прикладами останнього може служити несумлінна реклама; шкідливий вплив на людину (на її підсвідомість) з боку інших людей із парапсихологічними спроможностями, окультних організацій, через ЗМІ з використанням спеціальних технологій і шляхом застосування спеціальної техніки.

Зазначені обмеження частково закріплено в Конституції України, але законодавчо не встановлені критерії виявлення такої інформації та проведення експертизи, а також механізми реалізації обмежень (режими поширення). Це істотно утруднює встановлення фактів порушень та притягнення до відповідальності винних осіб, хоча в деяких законах така відповідальність лише декларується (за поширення реклами, забороненої чинним законодавством, або реклами продукції, виробництво чи реалізація якої заборонено

законодавством України; за поширення відомостей, що не відповідають дійсності, ганьблять честь і гідність особи). Це підтверджує актуальність підготовки законопроектів із питань забезпечення інформаційно-технологічної безпеки, заборони пропаганди ненависті, ворожнечі і переваги, а також встановлення відповідальності за подібні правопорушення.

Очевидно, що продовження старої практики законотворення без *єдиної концепції законодавства в інформаційній сфері* блокує реалізацію конституційних прав громадян, ускладнює виконання завдання розбудови правової держави та інформаційного суспільства в Україні. Така концепція повинна бути спрямована на регулювання правовідносин, що виникають під час реалізації основних інформаційних прав з основних видів інформації, і могла б ґрунтуватися на викладених вище положеннях та на положеннях, що згадуються нами в підрозділі 4.2. При цьому в кожному випадку важливо встановити *права, обов'язки і відповідальність суб'єктів правовідносин*.

Виходячи з запропонованого розуміння безпеки в інформаційному середовищі і даної концепції, в законодавстві *слід передбачити захист*:

- прав на отримання інформації (достовірної, повної та оперативної) і на обмеження доступу до інформації;
- інформації від перекручування;
- користувача від недостовірної, помилкової і шкідливої інформації;
- інформаційних систем.

Вище відзначалося, що безпека нормотворення, з точки зору захисту інтересів особистості, суспільства і держави та можливості їх повної реалізації, припускає як одну із складових — *безпеку інформаційних систем*, що використовуються у нормотворчій та

правозастосовній діяльності. Розгляд цього питання, його актуальність не викликає сумнівів.

Важливе значення для забезпечення інформаційної безпеки має захищеність комп'ютерних мереж і телекомунікацій, що використовуються в інформаційних процесах. Роль цього компоненту інформаційної безпеки істотно зростає у зв'язку з погрозою застосування інформаційної зброї. Основними об'єктами застосування інформаційної зброї як у мирний, так і у військовий час виступають:

- комп'ютерні і зв'язкові системи, що використовуються державними органами та організаціями під час виконання своїх управлінських функцій;
- військова інформаційна інфраструктура щодо збирання й обробки інформації, вирішення завдань управління військами і бойовими засобами;
- інформаційна інфраструктура правоохоронних органів;
- інформаційні управлінські структури банків, транспортних організацій та промислових підприємств;
- електронні засоби масової інформації.

Виходячи з цього, державна політика в даному питанні повинна через державні програми визначити рішення таких завдань:

- оцінка стану існуючих інформаційних систем і науково-промислового, кадрового потенціалу для розвитку цих систем і засобів їх захисту;
- експертиза і класифікація за ступенем захищеності основних видів систем;
- визначення можливостей та умов інтеграції інформаційних систем, у тому числі в регіонах України, на центральному рівні, між центром і регіонами, у СНД і між державами-членами Ради Європи;
- визначення кількісних і якісних параметрів розвитку

- інформаційних систем на найближчі роки;
- визначення загальної потреби в інвестиціях, масштабів і форм державної участі (у тому числі, створення пільгових умов для притягнення недержавних інвестицій у цю сферу);
 - уніфікація законодавства на міждержавному рівні на основі системи модельних законів (рекомендаційних законодавчих актів).

Актуальність даних завдань впливає з аналізу сьогоденного рівня забезпечення безпеки інформаційних систем. Розглянемо це питання на прикладі телефонних мереж України.

За останні роки, як відомо, збільшилося число цифрових телефонних станцій та цифрових каналів. При цьому Державний комітет зв'язку та інформатизації України не виключає можливість "закладань" зворотного зв'язку, що дозволяють постачальникам устаткування цих станцій безконтрольно знімати інформацію в будь-який зручний для них час без відома українських користувачів, що створює загрозу прямого порушення конституційних прав громадян на таємницю переговорів.

Щоб ліквідувати цю загрозу, по-перше, слід мінімізувати кількість іноземних фірм – постачальників, а також скоординувати дії державних органів щодо перевірки надійності даних фірм, виключити держструктури з числа прямих одержувачів із тим, щоб запобігти, принаймні на макрорівні, можливості адресних постачань устаткування з "закладаннями". По-друге, зменшити номенклатуру найменувань устаткування, бо поставляються не тільки комплектуючі, але і цілісне устаткування з-за кордону. На жаль, ефективного механізму дотепер ще не створено. Хоча мова йде не тільки про "закладання", але й про елементну сумісність устаткування в єдиній мережі. По-третє, перейти від постачань цільного устаткування до постачань комплектуючих на елементному

рівні. Можливості для цього існують, але питання знову ж не вирішується. По-четверте, встановити пріоритет на використання вітчизняних засобів захисту цих систем, для чого є також усі необхідні умови.

Вважаємо, що першопричиною всіх цих нереалізованих можливостей забезпечення безпеки систем зв'язку є відсутність належної взаємодії органів виконавчої влади в єдиній системі. Це потребує підвищення ролі Уряду України як головного координатора, а також істотного посилення координуючої ролі Ради національної безпеки та оборони України в цих питаннях.

Необхідно також законодавче закріплення повноважень органів державної влади та держструктур у єдиній системі забезпечення безпеки інформаційних систем. Для цього доцільно було б прийняти спеціальний закон "Про захист інформації та протидії іноземним технічним розвідкам", а також внести зміни у закони України "Про інформацію" та "Про захист інформації в автоматизованих системах".

Особливе місце в чинному законодавстві повинні займати правовідносини, що виникають у процесі використання комп'ютерних систем і мереж. Специфіка правопорушень у цій сфері, на жаль, ще не знайшла відбитку в Кримінальному кодексі України. У разі внесення таких статей у Кримінальний кодекс України варто звернути увагу на чіткість формулювань, на відсутність механізмів розслідування таких злочинів і підготовлених кадрів (для слідства і судочинства), достатньої технічної бази і правозастосовної практики.

Очевидно, що держава не здатна справитися в повному обсязі із завданням забезпечення безпеки всіх суб'єктів інформаційних відносин. Якщо сьогодні відповідно до закону держава цілком відповідає лише за питання захисту державної таємниці, то в більшості інших випадків у разі невизначеності частки державної участі, тягар забезпечення інформаційної безпеки лягає на плечі

окремих громадян і суспільства в цілому. Це відповідає **конституційному принципу самозахисту** своїх інтересів усіма засобами, не забороненими законом. Проблема полягає в тому, що не визначені ці заборони, і держава в особі різноманітних структур (чиновників) намагається розв'язати такий захист у кожному конкретному випадку (через реєстрацію, ліцензування, сертифікацію, контроль тощо). Такий підхід позбавляє громадян та організації впевненості в завтрашньому дні, перешкоджає притягненню інвестицій, що в результаті не дозволяє вирішувати зазначені проблеми. От чому органи державної влади повинні чітко визначити свій інтерес, виходячи з реальних можливостей і заявлених пріоритетів у забезпеченні інформаційної безпеки.

Одночасно з цим **метою державної політики** повинно стати створення умов для максимально швидкого росту недержавного компоненту системи інформаційної безпеки на основі об'єднання зусиль окремих суб'єктів і встановлення діалогу та ефективної взаємодії з ними з боку держави.

Тільки за умови розуміння державою в особі органів влади своїх інтересів, формулювання і реалізації єдиної державної політики, забезпечення розуміння цієї політики в суспільстві, організації взаємодії з усіма структурами громадянського суспільства і діючого контролю з їх боку можливо створити як інформаційне суспільство, так і правову державу в Україні.

4.5. Проблеми теорії та практики правового регулювання в інформаційному суспільстві

Перехід людської цивілізації до етапу інформаційного суспільства (ІС) потребує переосмислення, а у відповідних випадках і перегляду механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами й організаціями ІС. Для ілюстрації такої необхідності

достатньо звернутися до досвіду функціонування і розвитку *глобальної інформаційно-телекомунікаційної мережі Internet*. Звичайно, проблема регулювання всього різноманіття суспільних відносин під час переходу до ІС не обмежується тільки тими питаннями, що виникають і будуть виникати між користувачами Internet. Але саме такі, цілком реальні питання “мережного регулювання”, що все загострюються, найбільше наочно, найбільше “рельєфно” демонструють, наскільки далеко може зайти перегляд непорушних, як вважається нині, “постулатів” правової теорії та практики, і наскільки незвичними можуть здаватися в майбутньому відповіді на питання, які перед нами ставить реальне життя в реальному суспільстві, що все більш одержує характеристики ІС.

В історії людства за виникненням і переходом на певний рівень розвитку будь-якої нової сфери діяльності завжди наступав слідом і процес вироблення (узгодження, прийняття) правил поведінки, що характерні саме для такої сфери діяльності. Ці правила не обов'язково носили юридичний характер (тобто забезпечувалися державним примусом) або, принаймні, не одержували його з самого початку. Правовому регулюванню найчастіше передували звичаї, традиції ділового обороту, норми морального характеру, корпоративні правила. Технології, що забезпечують рух до інформаційного суспільства, підтвердили, що такими регулюючими нормами можуть бути і правила організаційно-технічного характеру (технічні протоколи передачі даних і всякого роду процедури, що узгоджені і застосовувані організаціями, які працюють у відповідних галузях). Такі правила технічного характеру застосовуються не тільки разом із відповідними юридичними нормами, але дуже часто (у відсутності розробленої нормативної бази) — і замість них. При цьому в розглянутій нами мережі Internet застосування організаційно-технічних норм характеризується надзвичайно високим, майже

абсолютним рівнем ефективності.

Справді, виконання юридичних норм обумовлено численними чинниками, в тому числі суб'єктивного характеру. Наприклад, дотримання юридичної заборони забезпечується, серед інших засобів, можливістю кримінального (або іншого) переслідування та покарання. Практика свідчить про те, як часто такі заборони обминаються або прямо порушуються, незважаючи на можливі санкції. У випадку ж неналежного дотримання організаційно-технічних норм стає неможливим досягнення тієї мети, заради якої такі норми були розроблені. Надання послуг зв'язку без відповідної ліцензії (в порушення закону) само по собі може і не спричинити несприятливих наслідків (до першого візиту представника контролюючих інстанцій), але використання неналежних приладів або програмного забезпечення у разі спроби зв'язатися з вузлом Internet-провайдера робить бажане з'єднання неможливим, незалежно від наявності або відсутності на цей рахунок будь-яких законодавчих актів.

Цей приклад підтверджує, що *юридичні методи регулювання* не завжди є не тільки *єдино можливими*, але й навіть більш ефективними, оптимальними для застосування. Проте, у великій кількості випадків відсутність розроблених ефективних норм юридичного характеру може мати негативний, гальмуючий ефект, у тому числі і під час розгляду тих або інших аспектів технологічного процесу. Що стосується питань розвитку інформаційного суспільства, то однією з таких проблем, що неможливо розв'язати без старанно розробленої юридичної бази, є, зокрема, *проблема майнових і виключних прав*. Відповідно до ст. 4 Закону України від 23 грудня 1993 р. “Про авторське право та суміжні права” “Виключне право — право, коли жодна особа, крім тієї, якій належить авторське право або суміжні права, не може використовувати твір, не маючи на це

відповідного дозволу (ліцензії), за винятком випадків, установлених цим Законом”[150]. Чи є інформація об'єктом права власності? Чи може вона бути об'єктом протиправних посягань, а отже, хто і як повинен здійснювати її охорону? Ким і на яких умовах повинен установлюватися режим її створення, поширення, копіювання, захисту? Чи може інформація розглядатися як об'єкт права поза залежністю від матеріального носія, що її містить? Чи можна розглядати інформацію як товар?

Проведений нами *аналіз нормативно-правової бази України* вже зараз дозволяє одержати відповіді на деякі з поставлених вище питань. Відповідно до ст. 38 *Закону України “Про інформацію”*: “Право власності на інформацію — це врегульовані законом суспільні відносини щодо володіння, користування і розпорядження інформацією. Інформація є об'єктом права власності громадян, організацій (юридичних осіб) і держави. Інформація може бути об'єктом права власності як у повному обсязі, так і об'єктом лише володіння, користування чи розпорядження. Власник інформації щодо об'єктів своєї власності має право здійснювати будь-які законні дії. Підставами виникнення права власності на інформацію є: створення інформації своїми силами і за свій рахунок; договір на створення інформації; договір, що містить умови переходу права власності на інформацію до іншої особи”[11]. У цій же статті встановлюються умови, порядок і правила користування інформацією як власністю, якщо інформація створена кількома громадянами або юридичними особами, на кошти державного бюджету. Стаття 39 цього Закону дає ще одну відповідь: “Інформаційна продукція та інформаційні послуги громадян та юридичних осіб, які займаються інформаційною діяльністю, можуть бути об'єктами товарних відносин, що регулюються чинним цивільним та іншим законодавством. Ціна і ціноутворення на інформаційну продукцію та

інформаційні послуги встановлюються договорами, за винятком випадків, передбачених Законом”[11]. У ст.ст. 40 і 41 цього Закону дано визначення інформаційної продукції та інформаційних послуг.

В розділі V “Охорона інформації. Відповідальність за порушення законодавства про інформацію” цього ж Закону законодавчо закріплено право охорони інформації, неприпустимість зловживання правом на інформацію, відповідальність за порушення законодавства про інформацію, порядок оскарження протиправних дій, відшкодування матеріальної та моральної шкоди. Так, у ст. 45 цього Закону встановлено, що “... право на інформацію охороняється законом. Держава гарантує всім учасникам інформаційних відносин рівні права і можливості доступу до інформації. Ніхто не може обмежувати права особи у виборі форм і джерела одержання інформації, за винятком випадків, передбачених Законом. Суб'єкт права на інформацію може вимагати усунення будь-яких порушень його прав”. У ст.47 Закону передбачено, що “...порушення законодавства України про інформацію тягне за собою дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну або кримінальну відповідальність згідно з законодавством України”[11].

Слід зазначити, що й у *Законі України “Про науково-технічну інформацію”* розглядаються аналогічні питання у сфері науково-технічної інформації. Так, у ст.ст.13, 14 науково-технічна інформація визначена як об'єкт товарних відносин, формування ринку науково-технічної інформації, у ст.19 — відповідальність за порушення законодавства України про науково-технічну інформацію [147].

Метою *Закону України “Про захист інформації в автоматизованих системах”* є “встановлення основ регулювання правових відносин щодо захисту інформації в автоматизованих системах за умови дотримання права власності громадян України та

юридичних осіб на інформацію та права доступу до неї, права власника інформації на її захист, а також встановлених чинним законодавством обмежень на доступ до інформації”[148]. Зокрема, у ст.4 визначається право власності на інформацію під час її обробки як встановлене право “з урахуванням норм авторського права на підставі угоди між власником вхідної інформації і користувачем автоматизованої системи (АС). Якщо такої угоди немає, то така інформація належить користувачу АС, який здійснив цю обробку. Користувач АС може проводити обробку інформації лише за наявності згоди на те її власника або уповноваженої ним особи, якщо ця інформація не віднесена до категорії загальнодоступної” [148].

Що стосується питань авторського права і права власності, то йому приділяється увага, в першу чергу, в *Цивільному кодексі Української РСР* [193]. Так, відповідно до ст.86 “право власності — це врегульовані законом суспільні відносини стосовно володіння, користування і розпорядження цим майном. Право власності в Україні охороняється законом. Держава забезпечує стабільність правовідносин власності. Власність в Україні виступає в таких формах: приватна, колективна, державна. Всі форми власності є рівноправними. Відносини власності регулюються Законом України “Про власність”, цим Кодексом, іншими законодавчими актами” [193] (із змінами, що внесені Законом №3718-12 від 16 грудня 1993 р.). Стаття 472 цього кодексу стосується законодавства України про авторське право і суміжні права: “Законодавством України охороняються особисті (немайнові) та майнові права авторів та їх правонаступників, пов'язані із створенням та використанням творів науки, літератури і мистецтва (авторське право), та права виконавців, виробників фонограм та організацій мовлення (суміжні права). Відносини, що складаються в зв'язку із створенням і використанням об'єктів авторського права і суміжних прав, регулюються Законом

України “Про авторське право і суміжні права” та іншими законодавчими актами України” [193] (в редакції Закону № 3942-12 від 4 лютого 1994 р.).

У ст. 10 *Закону України “Про авторське право і суміжні права”* закріплюється авторське право і право власності на матеріальний об'єкт, в якому виражено твір: “Авторське право і право власності на матеріальний об'єкт, в якому виражено твір, не залежать одне від одного. Відчуження матеріального об'єкта, в якому виражено твір, не означає відчуження авторського права і навпаки”. У ст.ст. 13 і 14 визначені особисті (немайнові) і майнові права автора; у ст.29 розглядаються договори на право використання творів: “Використання твору допускається виключно на основі авторського договору з автором або іншою особою, що має авторське право, за винятком випадків, зазначених у ст. 15-19 цього Закону”[150]. У розділі V згаданого Закону, зокрема у ст.42 закріплено порядок захисту авторського права і суміжних прав: “Захист особистих і майнових прав осіб, які мають авторське право і суміжні права, може здійснюватися в порядку, встановленому адміністративним, цивільним і кримінальним законодавством” [150]. У зв'язку з цим доречно нагадати, що важливою гарантією забезпечення прав і свобод людини і громадянина, що закріплені у Конституції України, є судовий захист від протиправних посягань на його честь і гідність.

Вважається, що *найбільш важливим* сьогодні є *створення діючих механізмів реалізації* всіх цих *законів*, тобто не тільки одержання відповідей на запитання “що?”, “хто?”, але і “як?”, тобто як зробити перетворення цих законів у життя більш ефективним? Одержання відповідей на всі ці запитання (а це, безумовно, повинно стати предметом теоретико-правового дослідження) уже зараз допомогло б зняти невизначеність у багатьох практичних ситуаціях, зокрема, що зустрічаються під час роботи в Internet. Хто є

“власником” Internet-сторінки? Хто і як повинен відповідати за її зміст і відновлення? Які обмеження повинні застосовуватися при копіюванні інформації, що отримана з мережі, наприклад, шляхом її запису до пам'яті свого комп'ютеру? Деякі питання, що виникають під час роботи в Internet, розглядалися раніше в підрозділі 2.3. На ці та багато інших питань неможливо відповісти на підставі тільки лише наявних у законодавстві правових інститутів і методів правового регулювання, що звичайно застосовуються.

Саме поняття права власності, що розроблено ще в епоху римського права, як правомочність “володіння, користування, розпорядження” все частіше стає малоприматним для опису процесів, що стосуються майнової сфери інформатизації суспільства. Класична формула “товар — гроші — товар” не може бути застосована для сфери обміну інформацією. Інформація, що передана будь-кому первинним власником, перестає залишатися у “власності” однієї особи, можливість її використання і подальше розповсюдження стають доступними в принципі кожному. Інформація, проте, може мати і комерційну цінність, тому може бути залучена в товарно-грошові відносини, але не як товар, “рід” у “традиційному” розумінні.

Сьогодні інформація вже “продається”, але під її “продажем” розуміється не “класичний” майновий договір купівлі-продажу, а надання будь-яких інформаційних послуг чи забезпечення доступу до певної бази даних або (самий простий приклад) продаж матеріального носія, що містить необхідну інформацію (дискета з текстовим файлом). В наявності існує розрив між формальною стороною угоди та її фактичним змістом, причому в умовах достатньо великої невизначеності в юридичному характері правовідносин.

Очевидно, вихід у визначенні правового режиму інформаційних відносин може полягати, серед іншого, у *розробці* цілком *нових*

правових інститутів та механізмів, що повинні враховувати як попередній досвід розробки теоретичних правових понять, так і специфіку регульованої сфери, яка багато в чому не має аналогів у законодавчому закріпленні відповідних правовідносин. При цьому слід враховувати і той факт, що рівень розвиненості суспільних відносин в інформаційній сфері суттєво відрізняється в залежності від конкретної країни. По-різному регулюються подібні правові питання в рамках різноманітних національних правових систем. Однак й самі національні правові системи, які відносно залежні одна від одної, поки не можуть забезпечити ефективність регулятивного впливу на процеси в інформаційній сфері через високий ступінь “інтернаціоналізації” відповідних відносин. Дійсно, приклад мережі Internet показує, що процес інформаційної взаємодії через глобальні мережі є позанаціональним і “екстериторіальним” по своїй суті. Ніколи не існувало державних кордонів, наприклад, для обміну результатами наукової та художньої творчості (перешкоди, які штучно створювалися, на державному рівні давно продемонстрували свою безглуздість в епоху науково-технічної революції). Зараз доступ до засобів подібного глобального обміну можливий для кожного, незалежно від його національності та фізичного місцезнаходження.

Таким чином, уже в даний час події в мережному просторі відбуваються одночасно “всюди”. Інформацію неможливо “замкнути” у національних кордонах, а використання Internet-технологій дозволяє робити обмін інформацією в найкоротший час і незалежно від географічних кордонів та відстаней. Тому дуже багато норм і правил, що регламентують обмежувальний порядок використання тієї або іншої інформації (наприклад, що захищають конфіденціальні відомості або охороняють авторські права), в умовах Internet просто втрачають сенс. Однак не тому, що вони перестають діяти або неможливо примусити їх до дотримання методами державного

контролю, а тому, що **витрати на такий контроль** і таке **примушення** просто **несумірні з масштабом** тих **цілей** (цілком рядових, повсякденних — на рівні побутового сприйняття), що можуть бути досягнуті.

Так, деякі держави ввели окремі обмеження на порядок доступу і роботи в мережі. Багато інших держав хотіли б зробити щось подібне. Але те, що можливо в країнах із населенням в один-два мільйони або у країнах, де число залучених до мережі вузлів не перевищує (поки) декілька сотень, навряд чи може бути досягнуто в інших, більш “просунутих” в економічному й інформаційному відношенні державах. Отже, тотальний контроль за тим, що відбувається у мережі, хоча в принципі і можливий, але практично виключений у силу технологічних і фінансових обмежень. Безумовно, потрібний інший підхід, коли йдеться про інформаційну безпеку держави і про її суверенітет. У цьому випадку, як відомо, **ціль виправдовує засоби**.

Таким чином, **правові механізми** (що забезпечені державним примушенням) **в умовах інформаційного суспільства перестають бути переважною формою регуляції соціальних процесів**. До того ж цілком немає потреби, щоб правове регулювання “втручалось” би в ті сфери життя інформаційного суспільства, де його застосування було б малоефективним. Наприклад, дуже значні сегменти “мережного порядку” так чи інакше впорядковані, сформовані. Нами вже відзначалася визначальна роль, що належить у цьому організаційно-технічним нормам і правилам. Специфіка створення і застосування таких норм має великий дисциплінуючий, організуючий вплив, що постійно розширюється. “Мережне суспільство”, що постійно розширюється, виробило свої власні правила поведінки в мережі. Абсолютна більшість користувачів мережі додержується них, без будь-якого владного впливу з боку будь-яких державних структур.

Очевидно, що норми і правила поведінки, які складаються в результаті саморегулювання “інформаційних суспільств”, можна критикувати або розхвалювати, уточнювати або узагальнювати, нарешті, можна додати їм юридичну силу (наприклад, як джерела правового звичаю під час розгляду суперечних ситуацій), але було б абсурдним намагатися на державному рівні “відмінити” або замінити їх на інші, заздалегідь розроблені нормативні акти. Оскільки для **правового регулювання** однією з **найважливіших характеристик** є **ефективність впливу** на суспільні відносини, що регулюються, слід досить уважно й обачно **оцінювати** в кожному конкретному випадку **доцільність застосування юридичних механізмів управління**.

Вважаємо за доцільне зробити таке зауваження. На шляху формування та розвитку інформаційного суспільства формується й висока інформаційно-правова культура громадян. “Правова культура, — вважає відомий російський вчений-юрист С.С. Алексєєв, — це загальний стан законодавства, роботи судів, інших правоохоронних органів, правосвідомості всього населення країни, що відбиває рівень розвитку права і правосвідомості, їх місце в житті суспільства, засвоєння правових цінностей, їх реалізацію на практиці, здійснення вимог верховенства права”. Одним із показників правової культури є правова вихованість кожного громадянина, тобто “належний, вищий рівень правосвідомості, що виявляється не тільки в законослухняності, але й у правовій активності, в повному та ефективному використанні правових засобів у практичній діяльності, у прагненні в будь-якій справі затвердити правові початки як вищі цінності цивілізації” [152, с.95]. Він також підкреслює, що головне в правовій культурі — високе місце права в житті суспільства, здійснення його верховенства та відповідне цьому становище справ у всім “юридичнім господарстві” країни. Чим більше відповідають позитивні права природному праву, правовим цінностям та ідеалам,

тим вище правова культура в суспільстві. Необхідно в поточний момент *змінити самий кут зору на право*: право не зводиться до актів, що виступають як знаряддя державної влади, “право — самостійний високозначущий феномен цивілізації та культури”. Правові механізми є конструктивними, тому що вони покликані оптимально регулювати суспільні відносини в умовах демократії — народовладдя, економічної свободи, свободи особи. Таким чином, “*право* покликане стати свого роду *стрижнем подальшого розвитку суспільства*” [152, с.66]. У зв'язку з цим, рухаючись до інформаційного суспільства (однією з характеристик якого є висока інформаційно-правова культура громадян), суспільство, його громадяни, держава повинні забезпечувати правовий “запас”, правовий потенціал суспільства, оскільки саме “право здатне бути носієм і гарантом природжених природних прав і свобод людини, дати гарантований простір вільному розвитку індивідуальності, розкріпаченню автономної особистості”, здатне “стримати” негативні сторони державної влади [152, с.66]. І на цьому, перехідному етапі, принцип права, на наш погляд, повинен домінувати. Сьогодні, на жаль, ще не сформувалася концепція правової інформатизації України як складової Національної програми інформатизації, тому надамо власне бачення вирішення цієї проблеми. Це питання буде освітлено надалі під час розгляду інформаційних процесів в ОВС України — правової інформатизації ОВС України як нерозривної частини загальної правової інформатизації України.

Вищезгадане, звичайно, не означає, що розвиток інформаційного суспільства “за визначенням” не потребує правового забезпечення характерних для нього суспільних відносин, або те, що таке регулювання буде засновано винятково на будь-яких, досі невідомих правових принципах. Ми вже відзначали, що різноманіття і

різномірність відносин між суб'єктами, що залучені у формування і розвиток інформаційного суспільства, диктує велику кількість підходів до створення тих або інших нормативних механізмів регулювання. Деякі правові інститути і методи повинні бути адаптовані до специфіки регульованих відносин. Деякі правові явища, дійсно, тільки позначаються (наприклад, однозначно просліджується такий напрямок розвитку правового регулювання відносин в інформаційній сфері, як прагнення до "глобалізації", інтернаціоналізації процесу створення відповідного нормативного регулювання). Але і традиційні правові інститути не втратять свого значення в упорядкуванні тих або інших процесів розвитку інформаційного суспільства. Інша справа, що *застосовуватися* вони будуть найчастіше до цілком *нових видів правовідносин*, і це, безумовно, буде супроводжуватися деякою затримкою в "освоєнні" відповідної юридичної техніки і конкретних механізмів правозастосування.

Наприклад, вже набула певних рис "загального лиха" проблема нав'язливого поширення небажаної інформації, без одержання на те згоди адресата — одержувача такої інформації ("електронного сміття"). Цілком можливе застосування (хоча б за аналогією) норм цивільного та адміністративного права, що спрямовані на охорону приватного життя та на покарання, скажімо, хуліганських вчинків. Юридичних перешкод до цього поки що немає, але наскільки ж може бути складним процес психологічної перебудови співробітників правоохоронних органів! Проте, як показує практика розгляду в американських судах справ про захист товарних знаків на доменні імена, після першого ж розгляду суперечки і створеного прецеденту справи з специфічних проблем, що пов'язані з інформаційними відносинами, із "екзотичних" відразу ж стають для судів повсякденними, і до того ж, не самими складними для вирішення.

Наведені приклади підтверджують, наскільки актуальною є ретельна проробка юридичних аспектів суспільних інформаційних відносин і наскільки глибоко “*інформаційна революція*” спроможна вплинути на *розвиток правових механізмів регулювання* таких *відносин*. В такій ситуації, як уже відзначалося раніше, державі на етапі входження до інформаційного суспільства необхідно зберегти важелі впливу на ситуацію, постаратися скоординувати дії різноманітних суб'єктів суспільства, що зацікавлені у його розвитку.

Обговорення проблеми правового мережного регулювання ще раз підтверджує те, що сьогодні перед Україною цілком конкретно постає *проблема реального включення національних інформаційних та телекомунікаційних мереж до глобальної телекомунікаційної мережі Internet*. Суть проблеми полягає в необхідності дотримання інтересів України у разі міжнародного інформаційного обміну та забезпечення захисту прав і свобод українських громадян. Очевидно, що цілком необхідна активна участь України в проектах розвитку світових інформаційних мереж (про це вже йшлося в підрозділі 3.5), поступове входження України до міжнародних мереж відповідно до дійсних потреб та економічних і технологічних можливостей, забезпечення необхідного рівня інформаційного захисту під час підключення до міжнародних мереж. Для реалізації розглянутих положень, на нашу думку, слід впровадити *такі заходи*:

- організувати моніторинг і прогнозування потреб у різноманітних видах інформаційного обміну через міжнародні мережі;
- розробити національні стандарти інформаційного обміну і захисту інформації, які співпадають з міжнародними;
- організувати систему комплексної підготовки масових користувачів до роботи у світових інформаційних мережах,

- що охоплює навчання користувачів, підвищення кваліфікації фахівців із телекомунікацій, рекламну діяльність, поширення інформації про світові мережі і т.ін.;
- розробити національне законодавство, яке б встановлювало статус інформації, яка передається по світових відкритих мережах, процедури контролю за дотриманням цього статусу, а також права, що регламентують обов'язки і відповідальність користувачів;
 - брати участь у розробці міжнародного нормативно-правового забезпечення функціонування міжнародних відкритих мереж;
 - створити систему забезпечення інформаційного захисту (безпеки).

Ефективне функціонування інформаційного простору тісно пов'язано з *державною політикою забезпечення інформаційної безпеки*. Держава повинна мати гнучку, мобільну та ефективну систему інформаційної безпеки, яка спроможна швидко реагувати на загрози, що з'являються, та нові умови діяльності. Для цього, насамперед, необхідна організація постійного відстеження ситуації в сферах, де можуть виникнути загрози інформаційної безпеки, і перманентна перевірка можливостей існуючих систем забезпечення інформаційної безпеки щодо усунення реальних і потенційних загроз. Необхідно також узгодити нормативно-правову базу розвитку інформаційного простору, що розробляється, і забезпечення інформаційної безпеки, в першу чергу щодо інтегрування України в міжнародні телекомунікаційні мережі, створення технічних засобів забезпечення інформаційної безпеки, купівель закордонних програмно-технічних і телекомунікаційних засобів та їх використання в стратегічно важливих сферах.

Більш детально питання інформаційної безпеки та міжнародного інформаційного співробітництва розглянемо в розділі V.

Таким чином, розвиток і глобалізація відкритих комп'ютерних і телекомунікаційних мереж, швидке зростання світового ринку обчислювальної техніки, інформаційних технологій, продуктів та послуг, формування міжнародного інформаційного простору створюють передумови для руйнування традиційних механізмів забезпечення геополітичної цілісності держави, серйозно впливають на ряд елементів державності і національні правові системи. Поступово зростає значення міжнародно-правових механізмів, підвищується роль морального компоненту в регулюванні інформаційних відносин в суспільстві.

В першу чергу, у цьому контексті йдеться про права громадян, юридичних осіб і держави на вільне одержання, поширення і використання інформації, на одержання послуг зв'язку та інформатизації. Держава повинна виходити з принципу безумовної правової рівності всіх учасників процесу інформаційного впливу незалежно від їх політичного, соціального й економічного статусу, враховувати інформаційні права особистості, узгодження інтересів людини — суспільства — держави в новій державній інформаційній політиці, що спрямована на входження України в інформаційне суспільство.

Раніше відзначалося, що в останні роки правотворча діяльність щодо регулювання інформаційних відносин в Україні активізувалася. Дотепер прийнято багато нормативно-правових актів. Завдання створення ефективного законодавства в інформаційній сфері повинні, безумовно, кореспондуватися із загальними завданнями створення та розвитку українського законодавства в цілому. Відповідно до ст. 93 Конституції України “право законодавчої ініціативи у Верховній Раді України належить Президенту України, народним депутатам України, Кабінету Міністрів України, Національному банку України. Законопроекти, що визначені Президентом України як невідкладні,

розглядаються у Верховній Раді України позачергово”.

Здійснення законотворення є по суті проголошенням державної інформаційної політики. Забезпечення сприятливих умов для роботи законодавців — реалізація цієї політики.

Комітет Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації повинен будувати свою законодавчу діяльність, виходячи з розуміння комплексного системного підходу до проблем створення ефективного інформаційного простору України та його розвитку. Тому всі законодавчі акти, що розроблюються, повинні заповнювати існуючі правові лакуни, погоджуючись на змістовному рівні між собою і з чинними законами щодо всього спектру напрямків діяльності згаданого вище Комітету: інформаційні права, ЗМІ, книговидання, зв'язок, інформатизація, інформаційний захист. Для Комітету за правило повинна бути робота в контакті з відповідними відомствами — Державним комітетом зв'язку та інформації, Державним комітетом інформаційної політики, телебачення та радіомовлення, Державним комітетом статистики, Міністерством освіти і науки, Державним комітетом стандартизації, метрології та сертифікації, Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, Міністерством економіки, Міністерством культури та мистецтва, Національною Академією наук України, а також із найвпливовішими ЗМІ, видавництвами тощо. Чинне інформаційне законодавство регулює певну частину інформаційних відносин, що дозволяє розвиватися інформаційному простору України.

Однак сьогодні якісні і кількісні параметри розвитку інформаційного простору України в рамках СНД, європейського та міжнародного співтовариства потребують подальшого інтенсивного вдосконалювання та розвитку. У зв'язку з цим актуальними для вдосконалення і розвитку законодавчої бази є такі головні напрямки:

- розробка статусу розвитку видів інформаційних ресурсів;

- надання можливості доступу до інформації (з позиції забезпечення конституційних прав і свобод);
- розвиток комунікаційних систем і мереж (з позицій досягнення інформаційного достатку в країні, входження у світові системи і мережі);
- охорона особистої таємниці;
- охорона комерційної таємниці;
- охорона авторських і суміжних прав;
- надання юридичного статусу підпису електронного документу, електронного контракту;
- захист інформації, систем і мереж;
- захист користувачів від хибної та образливої інформації;
- підтримка вітчизняного виробника інформаційних засобів, продуктів і послуг;
- запровадження відповідальності за правопорушення в комунікаційних системах і мережах, за піратське поширення інформаційних продуктів тощо.

Виходячи з цього, Комітет Верховної Ради України з свободи слова та інформації проводить роботу щодо прийняття відповідних законів: “Про національні інформаційні ресурси”, “Про інформаційний простір України”, “Про міжнародний інформаційний обмін”, “Про діяльність у сфері інформатизації”, “Про захист персональних даних”, “Про інформаційну діяльність органів державної влади і місцевого самоврядування”, “Про супутникове і кабельне телебачення”, “Про єдиний реєстр фізичних осіб” і ін. При цьому варто нагадати, що послідовність розробки та прийняття законів повинна бути визначена в комплексній програмі розвитку інформаційного законодавства.

Слід також зауважити, що вирішення численних проблем сучасного етапу розвитку інформаційних відносин, які привертають

увагу вітчизняних і зарубіжних законодавців, було б мало продуктивним в умовах відсутності більш-менш конкретного плану правової роботи над їх подоланням. Під час розробки такого плану можна відштовхуватися або від сукупності найбільш гострих проблем інформаційного простору, або виходити з суті інформаційних відносин, випереджуючи таким чином появу нових проблем.

Необхідно об'єднати зусилля широкої громадськості, юристів-професіоналів, державних органів, ділового світу для вирішення винятково важливого в даний час для України завдання — ефективного функціонування її інформаційного простору. Державна інформаційна політика, яка повинна адекватно і динамічно відображати весь комплекс інтересів та пріоритетів суспільства в інформаційній сфері, що змінюються в процесі його життєдіяльності, — одна з основних складових управління сучасною державою, яка багато в чому визначає темпи і рівень його розвитку, а також право займати гідне місце у світовому співтоваристві.

РОЗДІЛ V

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ:

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

5.1. Інформація в органах державного управління

Інформаційне забезпечення є базою, на якій ґрунтується управлінська діяльність державного апарату. *Інформацію* тут варто розглядати як деяку сукупність різноманітних повідомлень, відомостей, даних про відповідні предмети, явища, процеси, відносини і т.ін. Ці відомості, будучи зібраними, систематизованими і перетвореними в придатну для використання форму, грають в управлінні істотну роль.

У підрозділі 1.1 було нами докладно розглянуто поняття інформації (аналіз її структури, змісту й особливостей) на основі інформаційної моделі індивіда. Зокрема, йшлося про базову і поточну інформацію, про інформаційну особливість соціалізації індивіда. Однак треба ще раз підкреслити, що подальшому розвитку особливостей інформації будуть сприяти нові дослідження, які пов'язані як із загальнокібернетичними уявленнями про природу управління, так із уявленнями про управління, його закономірності в об'єктах конкретної природи.

Як наукова категорія інформація в управлінських структурах характеризується низкою ознак (властивостей), до числа яких належать:

- відома самостійність даних;
- можливість багатократного використання даних, зберігання їх у суб'єкта, що їх передає або отримує;

- придатність до обробки, інтеграції і "стиску" обсягу за рахунок вилучення інформації, що є повторною і паралельною;
- допустимість математичного аналізу;
- системність, комунікативність.

Інформація, що циркулює в органах державного управління, різнорідна і різноманітна. Тому вона може відноситися до зовнішньополітичної, економічної, соціально-політичної й екологічної сфери. Інформація цих видів має самостійну цінність також для відповідних регіональних управлінських структур, коли вони виступають як органи, що приймають рішення в межах своєї компетенції. Крім того, вона служить основою для розробки нормативних документів. Необхідні зведення можуть утримуватися в законах, інших нормативних актах, юридичних рішеннях, листах, довідках, зведеннях, оглядах, інформаційних бюлетенях, свідомості робітників держапарату тощо.

Інформацію в органах державного управління можна класифікувати за різними основами і ознаками. Слід зазначити, що в літературі вже робилися спроби класифікації соціально-управлінської інформації під час вивчення проблем інформатизації соціального простору [43;56;66;67;75;76]. Оскільки управлінська інформація являє собою певний відбиток соціальної дійсності (а також природної в тій мірі, у якій вона втягнута в орбіту суспільної людської діяльності), визнано, що її варто **класифікувати**, насамперед, в залежності від ступеня співвідношення з цією дійсністю, реальними процесами, що протікають у ній. Наприклад, інформацію розділяють на офіційну і неофіційну, загальну і галузеву, горизонтальну і вертикальну, за змістом і цільовим призначенням, можливими соціальними наслідками, ступенем доступності, а також на основі її співвідношення з часом (інформація про минуле, дійсне і майбутнє). В рамках управлінської системи вона розглядається з точки зору

актуальності, достатності й адекватності для прийняття відповідного управлінського рішення. У разі розподілу інформації за об'єктами всередині органу управління на перше місце ставиться інформація для керівника чи керівної ланки (або вихідна від них), на друге — для інших посадових осіб. При цьому рекомендується відомості, що заслуговують особливої уваги, спрямовувати паралельно або перехресно двом — трьом не залежним один від одного працівникам, щоб забезпечити більш об'єктивний аналіз та оцінку.

Зазначені підходи до проблеми систематизації управлінської інформації, незважаючи на їх різноманітну спрямованість і деяку відокремленість, можуть бути цілком перенесені на діяльність всіх управлінських структур. Класифікацію інформації в державних органах необхідно проводити на основі врахування всіх особливостей, рис і ознак, які властиві її різноманітним видам. Природно, що класифікація повинна бути єдиною, цілісною і ґрунтуватися на комплексному, системному підході. Це припускає виділення і розгляд всіх можливих видів і типів соціально-управлінської інформації. Класифікацію необхідно також орієнтувати на всебічне дослідження проблем регулювання та управління. Тому тільки в такому разі можна говорити про ефективну інформаційну підготовленість всіх органів державної влади в країні, їх структурних підрозділів і окремих співробітників.

Вважаємо, що інформацію, яка циркулює в органах державного управління, треба класифікувати спочатку на *рівні структурних підрозділів*. Потім варто виділити та розглянути *специфічні види* соціальних відомостей, даних, повідомлень і фактів, що характеризують інформацію, яка проходить *через органи управління*. Далі, базуючись на так званих конкретних, приватних класифікаціях, можна порушувати питання щодо класифікації інформації на рівні

всіх управлінських структур.

Головна мета системи інформаційного забезпечення державного управління полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати повторну інформацію, яка є основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з рішення ряду приватних завдань, таких як збір первинної інформації, її збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління та їх працівниками, підготовка до переробки, власне переробка, надання органу управління в переробленому виді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків в її циркуляції і т.ін. Виходячи з цього, ***інформацію в структурних підрозділах*** органу управління можна ***класифікувати*** за такими ***основними ознаками***:

- функціональним призначенням і характером діяльності структурних підрозділів;
- відношенням повідомлення до суб'єкта, що управляє структурним підрозділом;
- типом зв'язку структурного підрозділу і зовнішнього середовища. Виділяється інформація, що циркулює в прямому і зворотному зв'язку між відділами і самим органом управління, між відділами і зовнішнім середовищем. Аналізуються взаємозв'язки регіональних структур і ЗМІ, органів державної влади тощо. Наприклад, обласними адміністраціями під час підготовки заходів установлюються тісні контакти з представниками головних вітчизняних, зарубіжних агентств, теле- і радіокомпаній, газет, центрами громадського зв'язку міністерств та відомств. У більшості випадків це дозволяє доводити до громадськості інформацію про діяльність адміністрацій, зміст прийнятих ними рішень. У свою чергу, зазначені організації виступають як постійні джерела інформації для самих управлінських структур. Інакше кажучи,

здійснюється прямий і зворотній зв'язок щодо обміну інформацією шляхом налагодження постійних контактів, проведення прес-конференцій, брифінгів, інформаційних зустрічей;

- відношенням до цільової функції структурного підрозділу. З всього обсягу інформації, що надійшла до підрозділу, необхідно виділити ту, що найбільш повно відповідає його цілям та завданням;
- логічним змістом. Інформація структурного підрозділу підрозділяється на три самостійні підмножини: про суб'єкти органу управління, об'єкти його управлінського впливу (регіони, підприємства та організації, громадян і т.ін.) і характерні їм властивості та відносини;
- фізичною формою подання (усна доповідь, повідомлення на папері у виді текстів, анкет, таблиць, графіків і т.ін.; електронний варіант — надходження по електронній пошті, факсу, телексу, з інформаційних систем, на дискетах і т.ін.); у виді аудіо- і відеокасет, посторінкова, зброшурована, книги, журнали, газети тощо);
- процедурами перетворення (імовірнісні, соціологічні, моделюючи, аналітичні, обчислювальні і т.ін.);
- ступенем перетворення (основна або знову поступаюча; оброблена в аналітичні і прогностні записки, теле- радіо- фотоматеріали; згрупована в інформаційні щотижневики і бюлетені тощо).

З позицій *соціального управління* існують і інші підстави та *ознаки класифікації інформації* в структурних підрозділах державного апарату:

- *межі фіксації* (підлягаюча і не підлягаюча реєстрації);
- *ступінь додаткової переробки* перед використанням;

- **сфера застосування** (універсальна, та, що використовується в усіх управлінських структурах — відомості, довідки, положення, накази керівництва і т.ін.; спеціалізована, що застосовується тільки в тих або інших структурах);
- **ступінь комплектності** (комплектна документальна, тобто придатна для використання в початковому виді; некомплектна, тобто та, що застосовується лише в зв'язку з іншими видами даних та відомостей);
- **ємність і стабільність** (вичерпна, що не потребує доповнення; потребуюча доповнення; постійна; перемінна; та, що характеризує можливість здійснення події);
- **форма і засіб одержання** (одержується з органу управління; за допомогою вивчення статей та інших публікацій; проведення моніторингів; дослідження громадської думки; обмін досвідом роботи різноманітних інформаційних підрозділів органів державного управління);
- **упорядкованість** (систематизована; відомості про нормативно-правові акти, що прийняті державними структурами; строго регламентована за часом, простором, за особами та джерелами опублікування та змістом).

Інформація та її потоки в держуправлінні можуть розбиватися також у залежності від:

- **джерела** (уряд і державні органи, обласні адміністрації, регіональні державні структури, преса, інформаційні агентства, комерційні структури, населення, закордонні інформаційні канали і т.ін.);
- **напряму прямивання** (від структурних підрозділів в орган управління і навпаки, від суб'єкта до об'єкта керуючого впливу тощо);

- **якісного змісту** (визначення цінної за змістом інформації, від якої залежать певні управляючі впливи, що виходять від структурних підрозділів);
- **кількісних характеристик** (доцільно виділяти імовірнісні, семантичні та інші міри інформації, що використовуються під час управлінського регулювання та забезпечення інших управлінських потреб).

Інформацію можна класифікувати за ознакою **адресності** (кому направляється і від кого виходить) і **характером носія**. Тут доцільно розрізняти **такі її види**: офіційну не для передачі; неофіційну для передачі; документальну для пошти; документальну для інших засобів зв'язку, що з'являється під час особистого спілкування; горизонтальну і вертикальну; пряму і непряму.

Серед класифікаційних ознак слід також назвати **засіб передачі інформації** (телефон, телеграф, людина, пошта, електронна пошта, факс, радіо, телебачення), **вид перетворювача** (людина, машина, людина і машина), **ступінь достовірності** (достовірні та недостовірні повідомлення), **утягування в обчислювальні процеси** (обчислення вихідної, постійної, перемінної, проміжної, кінцевої інформації), **алфавіт** (буквена, цифрова, буквено-цифрова) та ін.

На основі так званих конкретних, приватних класифікацій інформації в структурних підрозділах органів управління можлива її **систематизація** на рівні всієї управлінської системи. **Підходи** тут можуть бути **різні**: З точки зору диференціації офіційної і неофіційної управлінської інформації в структурах держапарату; із позицій аналізу загальних і функціональних показників; на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління та поза його і т.ін. При цьому треба виходити з того, що держапарат є складною динамічною системою, що чинить сильний керуючий вплив

не тільки на окремі організації та установи, але і на суспільство в цілому.

В інформації, що циркулює в держуправлінні, можна виділити відомості, повідомлення і дані, які мають відношення до **його основних цілей та завдань**. Важливою підставою для класифікації є **джерело інформації**, причому в цій якості виступають як об'єкт, відбитком якого є інформація, так і суб'єкт, що створює і поширює її. В залежності від **суб'єкта** (конкретного органу управління або його працівника, що одержує, поширює та обробляє інформацію) розрізняють аналітичну, прогнозну, довідкову, ознайомлювальну, рекомендаційну та іншу інформацію. Засадами для класифікації можуть служити також **функції інформації** в держуправлінні, **напрямок прямування, періодичність виникнення і передачі** тощо.

Подібна класифікація дуже відносна, бо всі види інформації взаємозалежні, взаємодіють між собою, трансформуються один у другий. Та сама інформація часом виступає в різноманітних видах. Вона може ускладнюватися і змінюватися, мати багатоступінчасту будівлю, причому окремі групи, які виділені в межах основної класифікаційної ознаки, можуть додатково розбиватися на підгрупи за приватними засадами та властивостями. Крім того, не завжди можливо чітко диференціювати інформацію за тими або іншими засадами та ознаками, а потім зводити її до класів. Ця робота ускладнюється, якщо під час узагальнення і класифікації буде використовуватися електронно-обчислювальна техніка.

Тому вважаємо, що необхідно розробити спеціальні методичні рекомендації щодо аналізу існуючих класифікаційних схем управлінської інформації в суспільстві, технологій та методів класифікації повідомлень, відомостей і даних, що проходять через управлінські структури, визначення характеристик потоків та вибору основних напрямків їх удосконалювання. В цілому класифікація

дозволяє одержувати дуже цінні відомості про інформацію, що утримується в структурних підрозділах держaparату, сприяє рішенню багатьох принципів питань проектування інформаційної системи держуправління та аналізу відповідного забезпечення структурних підрозділів. Не маючи вичерпних даних щодо найважливіших властивостей і характеристик інформації, її не можна оптимізувати, забезпечувати задану точність, надійність та ефективність використання.

Особливо треба звернути увагу на якісний зміст та кількісні потреби в інформації, що циркулює в органах державного управління. Ці аспекти мають найважливіше значення для підвищення ефективності інформаційного забезпечення. Насамперед, це стосується інформації, що потребується держструктурам для конкретних впливів на об'єкти управління, тому слід підходити до неї як до *стратегічного ресурсу*. Вона повинна бути повною, актуальною, достовірною, охоплювати весь спектр проблем, що цікавлять держструктуру, збиратися регулярно, із визначеною періодичністю та у необхідних обсягах. Інформація повинна відповідати комбінації цілей, що ставить управлінська структура, із тими засобами, якими вона має намір їх домогтися. Її якість і достатність дозволяє держструктурам мати перед собою діючий план, визначати реальні та точні цілі управлінських впливів. У цьому зв'язку варто відпрацювати *механізми взаємодії* органу управління з постачальниками інформації на основі правових норм, раціональної організації інформаційних потоків, упорядкування процесів її збору і поширення (передачі). Поряд із цим, слід передбачити *відповідальність* за достовірність, повноту та оперативність інформації, а також її обсяг і конкретну тематику.

Документи різноманітних служб, які зараз надходять до органів державної влади та управління найчастіше не містять відомостей, які

достатні для прийняття управлінських рішень. Вони, як правило, розрізнені і не систематизовані, не дають цілеспрямованого та адекватного уявлення про об'єкти управління, малюють так би мовити суперечливу картину, оскільки дані, які містяться в них, неоднозначно, а часом різноспрямовано характеризують процеси, що відбуваються. У разі великої кількості інформації часто відсутня релевантна інформація, держструктури захлеснуті потоками документів, що не відповідають їх потребам. Істотну роль у підвищенні результативності використання інформації могли б зіграти її *систематизація, обробка, акумулювання та експертиза*. Організацію цієї роботи, а також аналіз інформації, що надходить, її обсягів, якості та актуальності можна покласти на відповідний орган, *наприклад, інформаційно — аналітичний відділ або аналітичну групу*. Такий підрозділ поряд із визначенням результативності інформації, що надходить, повинен прогнозувати її вплив на діяльність органів управління. У *функції* цієї *служби* варто було б включити:

- *узагальнення інформації з конкретного питання*, що надходить із різноманітних джерел (відкритих і закритих);
- *систематизацію оцінок конкретної проблеми*, надання споживачу можливих (в необхідних випадках альтернативних) варіантів підходу до вирішення проблеми;
- *формування висновків* на основі аналізу, пропозицій про політичні та організаційні дії органів управління з питання, що аналізується (наприклад, прийняття конкретних заходів або залишення проблеми без уваги).

Ця служба повинна простежувати інформацію, що надходить в управлінську структуру, і завчасно організовувати надходження відсутньої інформації (фактографічної та оцінної), а також готувати стислі за обсягом документи, які б включали опис суті проблеми,

підходи до її вирішення, оптимальний варіант вирішення, який супроводжується прогнозом позитивних і негативних наслідків.

Істотний внесок у забезпечення необхідного якісного рівня інформації повинні внести **нормативні акти**, що регулюють інформаційні процеси в органах влади та управління. Якщо відповідальність особи, яка посідає нижчу сходинку у цьому процесі, не визначена посадовою інструкцією (або іншим нормативним документом), то велика ймовірність, що інформація, яка спрямовується в управлінську структуру, буде перекручена. Зараз визначення обов'язків посадових осіб і введення посадових інструкцій щодо збору, обробки, передачі, збереження інформації, яка надходить в орган державного управління, передбачається законами України "Про інформацію" [11], "Про науково-технічну інформацію" [147], "Про захист інформації в автоматизованих системах" [148], а також іншими нормативно-правовими актами.

Проте, з огляду на вимоги щодо якості і достовірності інформації, надійності й усталеності інформаційного забезпечення, назріла необхідність у запровадженні закону "Про інформаційне забезпечення органів державної влади та управління", який більш конкретно регламентував би правове регулювання даних видів інформаційних відносин. Оскільки від достовірності, своєчасності і повноти інформації залежить якість прийнятих рішень, то ці акти повинні також передбачати конкретну жорстку відповідальність за надану інформацію. Запровадження таких заходів, на наш погляд, дозволить істотно підвищити якість інформаційного забезпечення і рівень керуючого впливу органів державної влади.

Таким чином, вважаємо за доцільне зробити наступні висновки стосовно інформації:

- достовірність, оперативність і якість інформації — основа ефективних управлінських рішень;

- запроваджена класифікація припускала б виділення і розгляд всіх можливих видів й типів соціальної інформації.

5.2. Інформаційне забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень

Вважаємо об'єктивним і доцільним розглянути реалізацію державної інформаційної політики у *двох взаємозалежних аспектах: цільовому та організаційному*. Це пов'язано з тим, що "державне управління забезпечується виконанням ряду функцій, під якими розуміють конкретні напрямки діяльності"[194, с.16]. "Функції управління, — підкреслює проф. О.М. Бандурка, — можна класифікувати за їх загальним змістом, виділивши *функції цільові та організаційні*" [194, с.17].

Реалізація державної інформаційної політики (*в рамках першого аспекту*) повинно відповідати переходу України до інформаційного суспільства, що має велетенський потенціал. Головними чинниками у вирішенні цієї проблеми виступають інформаційне суспільство та влада. Демократія — це, в першу чергу, можливість громадян впливати на прийняття найважливіших державних рішень, контролювати органи влади всіх рівнів, можливість забезпечити дотримання закону, який захищає права і свободи особи. Однак справа не тільки в цьому. В такому найскладнішому організмі, яким є сучасне суспільство, без інформаційних технологій (ІТ) просто неможливо налагодити ефективну взаємодію між численними владними структурами, не можна належним чином підвищити ефективність та якість виробітку та прийняття рішення, знизити можливість прояву управлінської помилки.

Було б корисно проаналізувати *ступінь готовності державних структур України* до роботи з інформаційними системами (ІС), активного використання нових інформаційних технологій у своїй

професійній діяльності. В цілому ж можна сказати, що інтерес до нового, до освоєння надзвичайних можливостей сучасних ІТ дуже високий, але високий і психологічний бар'єр щодо їх використання, перебороти який одним бажанням неможливо. Потрібні кропітка цілеспрямована робота, подолання сформованих стереотипів, фактично переосмислення традиційних підходів і методів, **формування** нового — **системного мислення**, оволодіння умінням бачити в нових ІТ не тільки систему знань, але і сукупність практичних прийомів, методів і засобів, що розширюють межі можливостей користувачів таких систем.

Що ж заважає перебороти такий бар'єр? Насамперед, недостатнє розуміння значення **чинника цілісності інформаційних систем**. Саме системи, а не окремі їх складові, забезпечують ефект. Бачити, уявляти собі частину, не бачачи цілого, значить уявляти систему неповно, скривлено, як у кривому дзеркалі. В той же час ІТ – це різномірний комплекс, що включає, крім апаратури, лінгвістичне, інформаційне, математичне (аналітичне), програмне, кадрове, організаційне, правове, психологічне і, нарешті, методичне забезпечення. Всі ці види забезпечення повинні бути у складі ІС, і без будь-якого з них системи різко знижують свій потенціал. Звідси **основна методологічна проблема** і для виконавців, і особливо для керівництва органів державної влади: перебороти бар'єр, що заважає їм у всій повноті уявити і відчувати віртуальний світ систем, побачити переваги їх системної цілісності. Інша **причина**, що стримує освоєння нових інформаційних технологій, — сугубо професійно-кадрова. Це недостатнє розуміння робітниками органів державної влади (ОДВ) призначення своєї професійної діяльності.

“У найбільш загальному вигляді процес управління складається з **двох стадій: розробка та реалізація управлінських рішень**”. Однак тільки повна реалізація обох стадій дає підстави для **оцінки**

ефективності управлінського рішення” [195, с.64], а водночас — ефективності діяльності органів державної влади. Для першої стадії характерно *підготовка та прийняття рішень*, для другої, стадії головної стадії процесу управління, — *контроль та облік*. Таким чином, на першій, процесу управління держслужбовці органів державної влади виконують переважно функції підготовки та прийняття рішень. Звідси і дві головні категорії співпрацівників, що займають вищі, головні, провідні посади в структурах влади: або особи, що готують рішення, або особи, що приймають рішення.

Аналіз практики діяльності виконавчих, законодавчих (не говорячи про судові) органів державної влади показує, що зараз можливості сучасних інформаційних технологій використовуються ними не більш, ніж на 10-15 % [93]. Фактично підтримка керівників органів державної влади інформаційними технологіями здійснюється за допомогою *підвищення інформованості посередників*: радників і секретарів-референтів. Інформаційні технології виконують поки *допоміжну роль*, оскільки, як правило, підтримують, в основному, рутинні операції щодо формування записок, довідок встановленого зразку. Найбільш численним в органах влади є допоміжний персонал, який виконує обслуговуючі функції. Велика помилка, що де-не-де зараз панує: обмежитися рівнем потреб в інформаційних технологіях допоміжного персоналу, і вважати освоєння текстових редакторів і подібних програмних засобів краєм мрій чиновників.

Головне ж завдання зараз полягає в тому, щоб усіма можливими засобами *підтримати* в органах державної влади *відповідний рівень прийняття рішень*. Де ж криються основні причини неефективності підготовки та прийняття управлінських рішень в органах державної влади? Одна з *головних причин*, на наш погляд, полягає у відсутності грамотного методичного забезпечення розробки, впровадження та використання інформаційних технологій в

органах державної влади, що починається з вербальних постановок завдань підтримки аналітичної діяльності, виду і джерел вихідних даних, розробки дружнього користувального інтерфейсу, а закінчується застосуванням математичних засобів, "системних рекомендацій" щодо інформаційно-аналітичної підтримки управлінських рішень.

Потреби в аналітиці у керівництва державних структур, як відомо, дуже значні. Якщо припустити, що ці потреби можна звести до якоїсь *сукупності*, то їх можна звісти до таких важливих творчих завдань:

- аналіз суті проблем, чинників, причинно-слідчих зв'язків, приватних питань;
- змістовне формулювання проблем, які підлягають вирішенню;
- прогнозування значних подій у зовнішній обстановці, що спроможні вплинути на розвиток України;
- прогнозування можливих наслідків реалізації варіантів управлінських рішень;
- виробіток рекомендацій та умов щодо досягнення бажаних результатів (альтернатив рішень органів державної влади);
- пошук компромісу у разі наявності конкурентноспроможних альтернатив дій органів державної влади, із суперечливими оцінками за різними критеріями.

На жаль, аналітична робота конкретного керівника не припускає чіткої математичної постановки, але логічно коректною вона повинна бути (принаймні, на рівні здорового глузду). Спроби регламентації опису аналітичної діяльності керівництва у вигляді суворо регулярної процедури, що включає певну послідовність показаних завдань (фрагментів), природно сприймається більшістю керівництва органів державної влади як надмірно жорсткі і "незграбні" спроби втручання в їхні "свята святих". Тому потрібна більш тонка і продумана тактика

дій. Підтримка VIP за профілем їх професійної діяльності повинна будуватися з врахуванням їх *інформаційних потреб та індивідуальних особливостей*. В підрозділі 1.1 ми вже відзначали, що індивід постійно занурений в інформаційне середовище, увесь час він накопичує, видозмінює й удосконалює базову інформацію. Крім того, із кожним процесом прийняття рішення пов'язаний і особливий потік поточної інформації. Ми також вважали, що інформація, яка одержується індивідом, відображається як би в деяку "енциклопедію", проектується на "екран знань" індивіда, що має різний обсяг і продуктивність у різних людей. У зв'язку з проблемою, що аналізується, корисно також нагадати, що інформаційний вплив на індивіда в процесі його соціалізації здійснюється трьома різноманітними способами: наказ, апеляція до інтересу і нейтральна інформація. Результатом соціалізації індивіда є мотиви й установлення, стереотипи поведінки, які можуть бути не тільки традиційні, але і раціональні програми в базовій інформації індивіда, комплекс оцінок та критеріїв. У підрозділі 1.3 йшлося про базовий інформаційний механізм, що, в свою чергу, забезпечує відтворення структури, принципів функціонування, процесів навчання, відбору та запам'ятовування позитивного досвіду в системі регулювання та управління суспільством (умовно цей механізм назвали соціально-економічним генотипом [26]). У нашому дослідженні надалі були б також *корисні ті базові поняття*, які ми *визначили в розділах I та II*. Зокрема, нагадаємо про те, що центральною проблемою соціально-економічного генотипу є оптимальне співвідношення між механізмами жорсткого регулювання і самонавчання, коми соціально-економічний генотип закладає саму спроможність і стимули до навчання. Роль соціально-економічного генотипу полягає також у тому, що він відтворює концепцію управління, що фокусується в певних установленнях управління — традиційних і раціоналістичних

(раціональність, ефективність та вдосконалювання).

Позитивним моментом є і те, що в підрозділі 1.3 було розглянуто зв'язок установлень управління з рівнями управління (аналізу, управління процесами функціонування конкретної системи, метауправління, тобто управління системою управління).

Таким чином, на нашу думку, **найголовнішим завданням** для фахівців у сфері інформаційних технологій повинна стати **розробка дружніх користувальницьких інтерфейсів** на мові ділової прози і сформованих правил, що прийняті в оточенні керівництва.

Однак суттєвою перепорою, що стримує ефективне використання інформаційних технологій в органах державної влади, є недосконалість, а, по суті, неповнота і невірогідність вихідних даних, що доступні органам державної влади. Існуюча практика збору інформації, особливо **статистичних даних, не відповідає завданням державного управління** в умовах переходу до ринку, зокрема, у статистиці:

- взагалі не відбиваються деякі життєво важливі сторони забезпечення населення, які є, як правило, об'єктом контролю органів влади в передових країнах із ринковою економікою (наприклад, нематеріальні послуги населенню, оцінки різноманітних соціальних сторін життя населення і т.ін.);
- у статистичній інформації не узгоджені між собою формати та розмірності показників різних розділів, підрозділів статистичних форм звітності (наприклад, одні подані в абсолютних цифрах з визначеною розмірністю, інші в процентах до минулого (іноді базового) періоду тощо);
- не відбиваються або зовсім не враховуються цілі та завдання управління.

В результаті практично неможливо відстежити реакцію об'єкта управління соціально-економічної сфери на управлінські впливи

органів державної влади або інтерпретувати дані статистики в інтересах управління.

Виходячи з викладеного вище, слід зробити висновок, що: проблема підготовки та прийняття управлінських рішень ускладнюється внаслідок таких причин:

- недостатності інформації і знань про суть подій, що відбуваються, їх початок і можливий розвиток (проблема аналізу минулого і можливої ходи подій);
- складності і багатофакторності механізму виникнення та розвитку подій, неоднозначності причинно-наслідкових відносин;
- психологічного тиску через відповідальність за прийняте рішення і побоювання можливих наслідків його реалізації (проблема обґрунтованості рішення).

На наш погляд, було б корисним під час розробки та використання інформаційно-аналітичних систем, що призначені для застосування у державних структурах, мати **зведення норм і правил (ЗНіП)**, приблизно таких, якими давно користуються в будівництві, свого роду ЗНіП для систем інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень в органах державної влади (ІАС ОДВ), що визначають відповідність розробок систем вимогам підтримки професіональної діяльності осіб, що приймають рішення в органах державної влади.

Вважаємо, що таке зведення **норм і правил** повинно **базуватися** на таких **засадах**:

- роботу ІАС ОДВ слід проводити в правовому полі, тобто необхідно дотримуватися чинного законодавства, забезпечувати й охороняти права власності на інформаційні ресурси, дотримуватися багатьох інших правових норм, відносин між суб'єктами єдиного інформаційного простору

України;

- ІАС ОДВ цілком підтримує місію ОДВ на конкретному тимчасовому етапі;
- використання ІАС ОДВ забезпечує "прорив" у пріоритетних напрямках діяльності владних структур;
- ІАС ОДВ будується на новітніх досягненнях науки і практики, тобто на рівні ноу-хау і, насамперед, забезпечує системну цілісність;
- підсистеми, засоби, інформаційні ресурси ІАС ОДВ повинні бути відкритими і доступними широкому колу зацікавлених осіб, природно, що при цьому повинні забезпечуватися вимоги щодо інформаційної безпеки.

На нашу думку, така концепція сприятиме підвищенню рівня розробок інформаційно-аналітичних систем органів державної влади, а головне, створенню передумов для погоджених дій високопоставлених користувачів (осіб, що приймають рішення), замовників, розроблювачів та обслуговуючого персоналу, які забезпечують супровід і підтримку подібних систем.

Під час *розробки та експлуатації ІАС ОДВ* слід керуватися такими важливими *принципами*:

- стиснення інформації для рівня перших осіб (перша особа та його команда в органах державної влади під час оцінки рішень та їх наслідків може обійтися 5-10 узагальненими показниками);
- безпосередній вплив вищих посадових осіб на технологію функціонування ІАС, тобто передбачається інтерактивне "вживання" перших осіб у технологію підтримки власної професійної діяльності щодо прийняття рішень. Для цього технології повинні бути гнучкими, із перемінною структурою, що параметрично настроюється;

- сполученість даних різного рівня агрегації й узагальнення, коли забезпечується взаємооднозначна відповідність між узагальненими показниками і тими, що узагальнюються (деталізованими), які використовуються під час підготовки та прийняття управлінських рішень;
- підготовка та узгодження проектів рішень на різних рівнях посадової ієрархії осіб, які готують рішення, за властивими саме даному рівню ієрархії сукупностями показників. Це припускає існування граничного стиснення даних, що властиве кожному рівню ієрархії посад в органах державної влади, і культуру підготовки рішень, коли будь-яка посадова особа повинна мати можливість вести обґрунтування проекту на тій мові, яка встановилася на даному рівні посадових відносин. Вважаємо неетичним вимагати від співпрацівника — особи, яка готує рішення, подавати результати своєї роботи в більш загальних категоріях і поняттях, ніж призначено за посадою. Безумовно, при цьому повинен існувати як прямий, так і зворотний зв'язок, тобто взаємодія повинна бути заснована на загальних поняттях і принципах (оптимальний набір), що сприймаються всіма рівнями посадової ієрархії.

Реалізація наведених вище принципів потребує великого мистецтва від розроблювачів ІАС, що повинні створюватися **безпосередньо під інформаційні та функціональні потреби користувачів**. Особливо ретельної проробки потребує рівень визначення взаємодії користувача із системою підтримки. Зауважимо при цьому, що тут йдеться про **користувальницький інтерфейс** — основу лінгвістичного забезпечення системи.

Тому вважаємо за доцільне проілюструвати наведені підходи та засади (наприклад, на **регіональному рівні органів державного**

управління) за допомогою типової (базової) системи показників оцінки "якості життя" населення (або рівня розвитку) регіону — узагальненої складової територіального устрою України. Першим особам (головам адміністрації) та їх адміністративним структурам надається можливість вибору системи оцінок стану та перспектив розвитку регіону і утворень, що до нього входять. Для оцінки стратегічних рішень можуть бути обрані такі інтегральні показники, що визначають, наприклад:

- ступінь досягнення стратегічних цілей демографічної політики;
- рівень забезпечення прийнятого стандарту матеріального добробуту населення;
- стан екологічної безпеки;
- рівень соціальної комфортності населення, що мешкає на підвідомчій території;
- рівень самодостатності розвитку економіки та господарства регіону.

Для цього можна створити типову ІАС як:

- інструмент управління соціально-економічним розвитком регіону, використовуючи який органи державної влади прагнуть вивести регіон із кризи і перейти до стійкого розвитку;
- система з домінуючою роллю аналітичних функцій та можливості підтримки стратегічного планування та розвитку регіону;
- програмно-технічна система (а не набір робочих місць) з інтерактивним режимом збору, актуалізації та надання інформації користувачам.

Типова ІАС повинна будуватися:

- з урахуванням особистого досвіду, поглядів і переваг

посадових осіб, поєднуючи їх з об'єктивними способами обґрунтування та підтримки їх рішень за ієрархічною градацією;

- як система з віртуальними функціональними підсистемами, що забезпечує гнучку прив'язку до зміни організаційно-функціональної структури регіону;
- на основі першочергового запровадження в експлуатацію тих підсистем, що принесуть максимальний ефект, що не дискредитують можливості ІАС;
- з перспективою перетворення в корпоративну ІАС на території регіону.

Така інформаційно-аналітична система в повній конфігурації дозволяє здійснювати інформаційно-довідкові та експертно-аналітичні послуги.

Експертно-аналітичні послуги можуть включати:

- оцінку поточної соціально-економічної ситуації в регіоні;
- аналіз причинно-наслідкових відносин у соціально-економічних процесах у місті: розрахунки коефіцієнтів еластичності одних чинників за допомогою інших, факторний (дисперсійний), дискримінантний, кластерний, регресивний аналіз даних щодо соціально-економічних процесів у регіоні;
- прогнозування можливої ходи подій у зовнішньому середовищі;
- прогнозування можливих наслідків реалізації управлінських рішень;
- виробіток діалоговим способом рекомендацій щодо досягнення бажаних результатів у соціально-економічному розвитку регіону;
- знаходження компромісів у разі декількох проектів розвитку, що мають суперечливі оцінки за декількома критеріями;

- інформаційно-довідкові послуги щодо надання довідок заданої форми.

5.3. Організаційний аспект інформатизації діяльності органів державної влади

Розглянемо *другий аспект реалізації державної інформаційної політики — організаційний*. Як вже відзначалося, саме від організаційної стадії процесу управління залежить в основному успіх справи. *Завдання реалізації державної інформаційної політики* відповідно до затвердженої концепції, а також до запропонованого варіанту її розвитку і на основі чинного законодавства є *завданням державного управління*, для практичного вирішення якого необхідно виконання *ряду умов*.

По-перше, у системі органів державної влади повинна бути сформована єдина структура, функцією якої є проведення державної інформаційної політики. Ця структура повинна охоплювати всі гілки і рівні державної влади і включати як спеціалізовані органи влади, що забезпечують регулювання інформаційної сфери, так і підрозділи в інших органах влади, що відповідають за інформаційні аспекти діяльності у сфері їх компетенції.

По-друге, проведення державної інформаційної політики повинно координуватися з єдиного центру на рівні вищого керівництва країни у разі персональної відповідальності однієї з вищих посадових осіб держави за вирішення цього завдання.

По-третє, державне управління інформаційною сферою повинно бути планомірно забезпечене фінансовими і матеріальними ресурсами за рахунок бюджетного фінансування — виходячи з реальних можливостей держави за статтею витрат на державне управління.

На жаль, зараз не тільки жодна з перерахованих умов у повному

обсязі не виконується, але і на рівні вищого українського керівництва проведення цілеспрямованої інформаційної політики не розглядається в ряду першочергових завдань державного управління. Подібне неадекватне ставлення до інформаційної політики призводить до негативних наслідків, що істотно відбивається на всій ході реформ в Україні. Таке ставлення державної влади до інформаційної політики потребує якнайшвидшої зміни. При цьому варто враховувати прямий зв'язок регулювання інформаційної сфери з комплексною проблемою реформування системи державного управління. Вважаємо корисним нагадати, що державна інформаційна політика на відміну від державної політики інформатизації (програм інформатизації) повинна враховувати проблеми інформаційних прав особистості, узгодження інтересів людини — суспільства — держави, тобто повинна бути соціально-технологічною.

Нагальна потреба у реформі системи державного управління України визначається тим, що існуюча система виявляється недієздатною реалізувати і жорстко контролювати виконання законодавчих та нормативних актів, що прийняті вищими органами державної влади, а також ефективно здійснювати оперативне управління тими сферами соціально-економічного життя суспільства, що частково або цілком знаходяться в сфері державного регулювання. Суттєву роль відіграє невідповідність методів і технологій державного управління новим політичним і соціально-економічним умовам, що випереджаючим чином (стосовно змін системи державного управління) складаються в процесі реформ. **Реформа системи державного управління** повинна здійснюватися на основі законодавчого визначення функцій та завдань всіх елементів системи, приведення структури державного апарату в повну відповідність цим функціям і завданням, законодавчого закріплення прав та обов'язків держслужбовців і впровадження нових технологій державного

управління, що засновані на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях.

Завдання формування структури органів державної влади, що відповідає за проведення державної інформаційної політики, і впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у всі сфери державного управління (інформатизації державного управління), хоча, по суті, і є організаційно-технологічними, повинні вирішуватись як першочергові завдання державної інформаційної політики і реформи системи державного управління. В сучасних умовах *організаційно-технологічне забезпечення* не тільки *визначає ефективність* вирішення будь-якого завдання державного управління, але й в цілому *принципову можливість* його вирішення, особливо в інформаційній сфері.

Зараз саме державна влада є найбільш забезпеченим матеріальними та організаційними ресурсами споживачем та джерелом інформації. Тому *організаційно-технологічне удосконалювання інформаційного забезпечення* діяльності системи органів державної влади є *необхідною умовою* і першим найважливішим кроком до *формування* загальнодержавної інформаційно-комунікаційної *інфраструктури та єдиної системи національних інформаційних ресурсів* на основі сучасних інформаційно-комунікаційних технологій і технічних засобів, а також ефективним стимулом до прискорення розвитку ринку інформаційної продукції і послуг. При цьому необхідно враховувати той факт, що в міру лібералізації політичних, економічних і соціальних умов життєдіяльності суспільства та держави інформаційне забезпечення системи органів державної влади повинно ускладнюватися, а не спрощуватися.

Дії органів державної влади в усіх напрямках створення єдиного інформаційного простору повинні бути регламентовані

законодавством, що визначає права та обов'язки центральних та місцевих органів державної влади й органів місцевого самоврядування щодо створення державних інформаційних ресурсів та організації доступу до них, а також системою стандартизації та уніфікації форм документів, класифікаторів, засобів інформаційних технологій, протоколів зв'язку та інших засобів інформатизації. Важливою умовою формування державних інформаційних ресурсів є забезпечення кооперативних зв'язків як по горизонталі, так і по вертикалі.

"Горизонтальна кооперація" необхідна для створення єдиної методології комплексного збору первинної інформації органами державної влади про різноманітні об'єкти: юридичні особи, географічні об'єкти і т.ін. Метою горизонтальної кооперації цього виду є скорочення витрат на підготовку первинної інформації, що повинна надаватися державним органам відповідно до законодавства.

"Вертикальна кооперація" заснована на тому, що на всіх рівнях управління використовується інформація, що створена на місцях, а також та, що утримується в міжгалузевих банках даних, які враховують потреби декількох центральних відомств. У цих випадках кооперація ставить ціль – скорочення витрат на обробку інформації в різноманітних відомчих інформаційних системах.

Важливим координуючим елементом єдиного інформаційного простору повинен стати **механізм Державного замовника**, який повинен передбачати проведення експертизи проектів, а також інформування суспільства про їх результати.

Загальнонаціональним інструментом, що забезпечує облік державних інформаційних ресурсів, повинен стати **Державний інформаційний реєстр**, у якому будуть надані описи інформаційних масивів, баз даних та інших видів інформаційних ресурсів, що утворюються за рахунок бюджету. Використання Державного

інформаційного реєстру дозволить істотно знизити витрати на створення і підтримку державних інформаційних ресурсів.

Особливо необхідна **комплексність** проведення **робіт із стандартизації та сертифікації** засобів та систем інформатизації на сучасному етапі щодо формування та розвитку єдиного інформаційного простору України. Сертифікація засобів інформаційних технологій та систем інформатизації, яка є заключним етапом оцінки їх якості і конкурентноздатності, потребує повної нормативно-методичної та інструментальної підтримки. **Роботи щодо стандартизації** доцільно проводити в рамках **єдиної програми** створення нормативної, інструментальної та методичної бази сертифікації засобів та систем інформатизації. В цій програмі повинні бути передбачені розробки щодо розвитку комплексу базових та функціональних стандартів, що обов'язкові для застосування у разі формування і використання державних інформаційних ресурсів і інформатизації органів державної влади. Основу комплексу стандартів повинні складати міжнародні та державні стандарти й інші нормативні документи. Ці документи повинні бути основою вимог щодо засобів і систем інформатизації на всіх стадіях їх життєвого циклу, контролю якості, верифікації, іспитів та сертифікації як самих засобів і систем інформатизації, так і атестацій та сертифікації випускаючих їх виробництв. **Формування та реалізація** цієї програми є **важливою формою організації взаємодії органів державної влади** під час реалізації державної політики у сфері інформатизації і розвитку відповідної складової єдиного інформаційного простору України.

Принциповою особливістю розвитку єдиного інформаційного простору України є необхідність встановити обов'язкову для всіх **жорстку технологічну дисципліну** під час формування державних інформаційних ресурсів. Інформаційні ресурси органів державної

влади являють собою сукупність розподілених баз даних за відомчим, територіальним і проблемним принципами.

Особливу увагу в процесі інформатизації **державного управління** слід приділяти **регіональному аспекту** цього завдання. В процесі формування в Україні відносин на нових демократичних принципах жодна соціально-економічна або політична проблема, жодне завдання державного управління не може бути успішно вирішено без стійкої інформаційної взаємодії між центром та регіонами. Державна політика у сфері інформатизації державного управління в регіональному аспекті в першочерговому порядку повинна забезпечити: створення ефективної системи узгодження інтересів і дій в інформаційній сфері між центральними і місцевими органами державної влади; формування системи нормативного правового забезпечення процесів інформатизації з урахуванням регіональної специфіки; оптимізацію рішення державних завдань, що включають мінімізацію трансакційних витрат щодо інформатизації державного управління в масштабах регіонів і країни в цілому; постійний моніторинг розвитку регіональних складових національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури і ринку інформаційної продукції та послуг. Головними координаційними, науково-методичними та організаційно-технологічними центрами в реалізації державної політики у сфері регіональної інформатизації можуть стати **інформаційні центри міжрегіональних інформаційних співтовариств**. На ці центри може бути покладено обов'язок координувати розробку, впровадження та експлуатацію центральних інформаційних систем, що використовують територіально-розподілену інформацію, і формування системи депозитаріїв державних інформаційних ресурсів на регіональному рівні.

У формуванні єдиної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та системи національних інформаційних ресурсів,

основою яких може бути централізовано-децентралізована мережа інформаційних центрів — депозитаріїв інформації, що пов'язані високошвидкісними комунікаційними каналами з великою пропускнуою спроможністю, визначальну роль поряд із органами державної влади повинні грати *недержавний сектор економіки* та різноманітні *інституціональні структури громадянського суспільства*. Для притягнення ресурсів недержавного сектору, а також, можливо, закордонних ресурсів необхідно в рамках проведеної інформаційної політики забезпечити комплекс відповідних правових і економічних умов. Щодо правового комплексу умов, то про це вже йшлося в підрозділі 3.3.

Тому слід зупинитися на *організаційно-технологічній складовій* цього *комплексу умов*. На організаційно-технологічному рівні законодавчо визначено завдання органів державної влади та місцевого самоврядування щодо надання інформаційних послуг населенню. Воно повинно вирішуватися винятково в інтересах споживача таким чином, щоб споживач міг одержувати необхідну документовану інформацію з гарантією її достовірності в зручному для нього місці, в зручний час і в різноманітних стандартних формах. Інформація органів державної влади і місцевого самоврядування повинна бути широко доступна для всіх соціальних верств населення. Тому покриття витрат щодо її надання за рахунок споживача може бути припустимо тільки на безприбутковій основі, в обмежених кількостях і диференційовано по видах і формах надання інформації. Широкі можливості для такого необхідного вирішення завдання надають сучасні інформаційно-комунікаційні технології. Надання інформаційних послуг недержавним сектором в інтересах масового користувача може забезпечуватися тільки економічними методами. Державне регулювання ринку інформаційної продукції та послуг повинно здійснюватися на засадах заохочення сумлінної конкуренції,

боротьби з монополізмом окремих виробників і збалансованого підходу до об'єднання компаній і концентрації власності та ресурсів. ***Зберігання конкуренції, боротьба з монополізмом*** окремих виробників або фірм, що надають послуги, є ***наріжним каменем державного регулювання***.

У підрозділі 4.2 ми вже обговорювали ***механізм взаємодії з громадськістю*** як невід'ємну частину і найважливішу функцію державного управління. Цей механізм, у першу чергу, потребує організаційного забезпечення. У структурі органів державної влади слід створити ***спеціалізовані підрозділи із зв'язків з громадськістю***, які б забезпечували регулярне надання інформації про результати діяльності органів влади, плани та прийняті рішення, а також реалізували інформаційно-виховну функцію, що спрямована на освіту громадськості в сфері відповідальності цих органів. При цьому необхідна централізована координація їх діяльності щодо забезпечення єдності інформаційної політики.

Суттєву роль у зміцненні взаємодії з громадськістю можуть зіграти ***консультативні громадські ради та комісії при органах державної влади***, які спеціалізуються за укрупненими напрямками діяльності цих органів. Головне завдання таких структур — виявлення суспільно-значимих проблем, ставлення громадськості до підходів влади щодо їх рішення, визначення можливих компромісів і найменш конфліктних рішень у разі наявності протиріч. Накопичений досвід діяльності консультативних структур при різноманітних органах державної влади України показує, що при некоректному підході до формування та організації роботи таких структур є серйозна небезпека їх виродження через нездатність виконувати поставлені завдання.

У підрозділі 4.2 ми вже розглядали питання про правову регламентацію діяльності громадсько-політичних структур

суспільства, що є важливим проривом на шляху побудови демократичного громадянського суспільства. Тому, на наш погляд, державна інформаційна політика в перехідний період повинна бути спрямована на створення рівних правових та економічних умов для всіх. Це сприятиме інтенсивній інформатизації діяльності різних **громадсько-політичних структур**, включаючи впровадження новітніх інформаційно-комунікаційних технологій, і оптимальному (з погляду доступності, оперативності та зручності користування) залученню громадсько-політичних структур та їх інформаційних ресурсів до єдиної загальнодержавної інформаційно-комунікаційної інфраструктури й системи національних інформаційних ресурсів.

Роль і вплив традиційних ЗМІ на всі процеси життєдіяльності суспільства та держави, особливо в період глибоких політичних і соціально-економічних перетворень, важко переоцінити. Відомо, що ЗМІ не знаходять стійкої матеріальної бази для вільної самостійної діяльності, тому це надає можливість фінансово-промисловим групам, що народжуються, змогу правильно оцінити значення ЗМІ та правову й економічну ситуацію, яка створюється у цій галузі, оперативно залучити лобістські та фінансові механізми й ефективно використовувати ЗМІ у своїх інтересах. В подібній ситуації державній владі необхідно **зберігати** на певний час **державні ЗМІ і стимулювати створення громадсько-державних ЗМІ** й здійснювати діючу, насамперед, економічну підтримку недержавних ЗМІ, забезпечуючи рівноправну вільну конкуренцію та інтенсивний розвиток ринку масової інформації.

У **сфері телекомунікацій** об'єднання різноманітних компаній на національному та міждержавному рівнях повинно відбуватися обов'язково з дозволу відповідних органів. Так, у США це виконує Федеральна комісія зв'язку і Міністерство юстиції, які визначають, чи не призведе об'єднання двох або більш компаній до виникнення

монополії, яка усуне конкуренцію і, як слідство, з часом понизить якість і розмаїтість послуг, що надаються діловому світу та населенню, призведе до зростанню цін за послуги. Тому всі значні американські телевізійні компанії, що зараз шукають партнерів на своїх і чужих ринках, знаходяться під пильною увагою цих органів. В Україні цими державними органами повинні стати Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України, Національна рада України з питань телебачення та радіомовлення, що є постійно діючим позавідомчим державним органом, який підзвітний Верховній Раді України та Президентові України.

У зв'язку з інтеграцією єдиного інформаційного простору України у світовий інформаційний простір і розширенням взаємодії українських інформаційних мереж з Internet перед державними органами постає проблема *інформаційного захисту національних ресурсів*, що припускає вирішення, крім правових, ряд організаційних питань. Так, необхідно забезпечити умови для ефективної роботи Комісії з питань інформаційної безпеки [105]. На Апарат Ради національної безпеки та оборони України покладено організаційне та інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності цієї Комісії. При цьому вона зобов'язана координувати дії міністерств, інших центральних органів виконавчої влади країни у сфері забезпечення інформаційної безпеки, здійснювати постійний контроль за її забезпеченням.

Міжнародний досвід підтверджує актуальність вирішення проблеми інформаційної безпеки для забезпечення національної безпеки будь-якої держави. Інформаційна взаємодія суб'єктів у єдиному інформаційному просторі поряд із правовим забезпеченням потребує прийняття організаційних і технічних заходів щодо захисту інформації. Ці заходи повинні передбачати:

- запобігання впливу, втраті і підробці інформації;

- запобігання загрозі інформаційної безпеки особистості, суспільства, держави;
- запобігання несанкціонованим діям щодо знищення, модифікації, перекручування, копіювання, блокування інформації;
- запобігання іншим формам незаконного втручання в інформаційні ресурси та інформаційні системи, забезпечення правового режиму існування інформації та документації як об'єктів власності;
- захист конституційних прав громадян щодо зберігання особистої таємниці і конфіденціальності персональних даних, що є в інформаційних системах;
- зберігання таємності, конфіденціальності документованої інформації;
- забезпечення прав суб'єктів господарювання в інформаційних процесах у разі розробки, виробництва і застосування інформаційних систем, інформаційних технологій та засобів їх забезпечення;
- сертифікацію засобів та систем забезпечення інформаційної безпеки, що використовуються для створення єдиного інформаційного простору;
- підготовку кадрів для створення служб інформаційної безпеки на всіх рівнях державного управління;
- створення інформаційно-довідкового фонду з проблем інформаційної безпеки та інформаційно-аналітичного забезпечення організацій, що беруть участь у створенні єдиного інформаційного простору.

Правила організаційної взаємодії суб'єктів єдиного інформаційного простору повинні забезпечувати виконання законів, зберігання державної і комерційної таємниці. Ці правила повинні

регламентоватися законодавчими і підзаконними актами.

Проблеми інформаційної безпеки мають і деякі геополітичні аспекти. Так, необхідно обмежити інформаційну експансію впливових закордонних фірм, їх прагнення нав'язати національним інформаційним і телекомунікаційним мережам та системам власні умови функціонування у світовому інформаційному просторі, що можуть надати тим країнам односторонні політичні та економічні переваги.

Порушення встановлених правил поведінки в єдиному інформаційному просторі можуть призвести до розкриття державної або комерційної таємниці, нанесення матеріальної або моральної шкоди фізичним чи юридичним особам, а також обмеження прав громадян на доступ до інформаційних ресурсів. Щоб запобігти таким порушенням, правове забезпечення варто доповнити нормами, які б передбачали не тільки адміністративну відповідальність за несанкціоновані дії, але й кримінальну.

Апаратно-програмні засоби в єдиному інформаційному просторі повинні забезпечувати захист інформації на будь-якому з етапів її електронної обробки, зберігання і прийомопередачі. Апаратно-програмні засоби захисту інформації повинні відповідати вимогам, що встановлені Комісією з питань інформаційної безпеки, Державним комітетом зв'язку і інформатизації України, Радою національної безпеки й оборони України, іншими компетентними органами державної влади. Вирішення цих завдань дозволить забезпечити захист державних інформаційних ресурсів, що складають основу єдиного інформаційного простору, і сприятиме його ефективному функціонуванню.

З метою швидкого й суттєвого зменшення залежності України від засобів, що закупаються за кордоном або виробляються у країні за імпорфтними ліцензіями, програми і плани робіт, що здійснюються

в рамках *міжнародного співробітництва*, слід ув'язувати з програмами розвитку вітчизняної промисловості, засобами нових інформаційних технологій. В них варто враховувати координацію міжнародних зв'язків центральних та місцевих органів державної влади. При цьому **необхідно передбачити:**

- використання організаційного і технічного досвіду розвинутих країн світу;
- використання зарубіжної інформації для формування вітчизняних інформаційних ресурсів;
- організацію експорту вітчизняних інформаційних ресурсів;
- забезпечення можливості доступу юридичних і фізичних осіб України до інформаційних ресурсів розвинутих країн світу;
- впровадження міжнародних стандартів, що регламентують форми надання інформації, протоколи зв'язку і комунікацій щодо забезпечення входження користувачів із своїх кінцевих пристроїв до міжнародних систем зв'язку і телекомунікацій;
- забезпечення участі України як повноправного члену в міжнародних програмах і проектах, що пов'язані із формуванням світового інформаційного простору, створенням нових інформаційних технологій і інформатизацією прикладних напрямків світового співробітництва (створення і використання світових систем банківської інформації, науково-технічної інформації і т.ін.);
- забезпечення участі в роботі міжнародних організацій під час розробки документів, що пов'язані із законодавчим, нормативним регулюванням у сфері створення і розвитку інформаційних ресурсів, засобів інформаційних технологій, систем телекомунікацій і зв'язку, систем інформатизації;
- можливості складання контрактів із зарубіжними фірмами щодо закупівлі засобів нових інформаційних технологій, які б

забезпечували стійкий розвиток єдиного інформаційного простору України;

- придбання ліцензій і створення спільних підприємств з виробництва засобів новітніх інформаційних технологій.

У разі міжнародного співробітництва доцільно здійснювати інформаційний супровід всіх робіт — від укладення двосторонніх і багатосторонніх угод до придбання засобів інформаційних технологій для центральних і місцевих органів державної влади.

Варто зауважити, що успіх всіх цих дій повинен визначитися комплексним вирішенням двох стадій процесу управління в органах державної влади – розробкою та реалізацією управлінських рішень .

5.4. Формування та використання інформаційного простору органами державної влади

Формування інформаційного простору України в інтересах органів державної влади повинно бути спрямоване на об'єднання і розвиток існуючих інформаційно-аналітичних ресурсів, що призначені для забезпечення їх ефективної управлінської діяльності. *Основа інформаційного простору органів державної влади* повинні складати інформаційно-телекомунікаційні системи, що спроможні забезпечити інформаційну підтримку прийнятих рішень як у сфері управління економікою, так і забезпечення безпеки особистості, суспільства, держави. *Такими системами можуть бути:*

- інформаційно-телекомунікаційна система спеціального призначення;
- інформаційно-комунікаційна система, яка розроблялася для Верховної Ради України;
- інформаційно-телекомунікаційна система Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи;

- єдина телекомунікаційна система Міністерства оборони України;
- інтегрована інформаційно-аналітична система правоохоронних органів;
- єдина державна система "Кадри".

Ці системи слід розробляти з урахуванням **таких вимог:**

- формування єдиного інформаційного простору України в інтересах громадян і державної влади;
- виключення монополії щодо надання інформації безпосередньо Президентові України, Кабінету Міністрів України та Верховній Раді України;
- доступ органів державної влади і, насамперед, Президента України і Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України, до всіх інформаційних ресурсів відповідно до чинного законодавства;
- об'єднання і розвиток незалежних джерел інформації;
- захист державної таємниці, використання сучасного телекомунікаційного середовища.

Ці вимоги передбачається реалізувати на **чотирьох рівнях.**

1. Інформаційне забезпечення територіальних органів управління, суб'єктів господарювання, політичних і громадських організацій в установленому законом порядку.
2. Інформаційне забезпечення керівників відповідних міністерств і відомств.
3. Інформаційне забезпечення ситуаційних центрів Президента, Адміністрації Президента, Кабінету Міністрів, Ради національної безпеки та оборони України, Верховної Ради України, а також їх інформаційно-аналітичних підрозділів.
4. Інформаційне забезпечення рішень, що прийняті Президентом України, керівництвом Уряду України, а також законодавчим і

судовими органами держави.

Основою інтегрованої системи повинні стати *інформаційні ресурси* Державного комітету статистики, Міністерства закордонних справ, Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Міністерства з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Міністерства економіки, Міністерства фінансів, Державного комітету зв'язку та інформатизації, Служби безпеки України, інших міністерств і відомств. Захищений інформаційний обмін повинен забезпечуватися відповідними засобами криптографічного захисту.

Варто зауважити, що порядок здійснення криптографічного захисту інформації з обмеженим доступом, розголошення якої заподіює (може заподіяти) шкоду державі, суспільству або особі, визначає *Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні*, що затверджено Указом Президента України від 22 травня 1998 р. "Про Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні" [130] (із змінами, що внесені відповідно до Указу Президента України від 15 вересня 1998 р. [196]). Вважаємо за доцільне визначити значення окремих термінів, що запроваджені у цьому положенні:

- *криптографічний захист* — вид захисту, який реалізується за допомогою перетворень інформації з використанням спеціальних даних (ключових даних) із метою приховання (або відновлення) змісту інформації, підтвердження її істинності, цілісності, авторства і т.ін.;
- *система криптографічного захисту інформації* — сукупність органів, підрозділів, груп, діяльність яких спрямована на забезпечення криптографічного захисту інформації, і підприємств, установ і організацій, що розробляють, виробляють, експлуатують і (або) розповсюджують криптосистеми і засоби

криптографічного захисту інформації [130].

Державну політику з криптографічного захисту інформації відповідно до Указу Президента України від 11 лютого 1998 р. реалізує Головне управління урядового зв'язку Служби безпеки України (на сьогодні цю функцію виконує Департамент спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації згідно з Указом Президента України від 10 квітня 2000 р. [197]). Необхідно відзначити, що виконання вимог цього положення обов'язкове для державних органів, а також підприємств, установ, організацій усіх форм власності і окремих громадян. У випадку порушення вимог щодо порядку здійснення криптографічного захисту інформації суб'єкти підприємницької діяльності, установи, організації, посадові особи і громадяни відповідають згідно з чинним законодавством України.

Інформаційні ресурси інформаційного простору органів державної влади можна надати у вигляді **трьох головних складових**:

- інформаційного ресурсу для оперативного управління в мирний час;
- інформаційного ресурсу проблемно-орієнтованої інформації;
- інформаційного ресурсу особливого періоду.

Інформаційний ресурс для оперативного управління країною в мирний час, на наш погляд, повинен включати: економіко-статистичні банки даних Державного комітету статистики України; спеціалізовані бази даних з надзвичайних ситуацій; інформаційні ресурси міністерств і відомств.

Вважаємо перспективним формування **інформаційного ресурсу проблемно-орієнтованої інформації** для цільових програм і підтримки стратегічних рішень. У зв'язку з цим слід розробити його структуру, вхідні і вихідні параметри, принципи збору, обробки та надання інформації.

Інформаційний ресурс особливого періоду повинен включати Державну базу економічної інформації мобілізаційного призначення (Держбаза України), базу військового часу, сукупність баз даних Міністерства оборони України.

Інформаційним фундаментом Держбази України, ведення якої можна було б доручити Державному комітету зв'язку та інформатизації України, могли б стати завдання мобілізаційного плану країни на цей період, паспортні дані про об'єкти (господарські), міста і регіони (єдина система електронного земельного кадастру, електронні кадастри населених пунктів). У її складі можна передбачити банк економіко-географічної інформації (Державна картографічна база регіону). Вся сукупність Держбази України може ефективно використовуватися в мирний час в інтересах організацій різноманітних форм власності і окремих громадян відповідно до чинного законодавства.

До цих ресурсів слід приєднати **ресурс спеціальної інформації**, що формується Службою безпеки, Генеральним штабом Міністерства оборони, Міністерством внутрішніх справ та Міністерством закордонних справ України.

Особливим сектором єдиного інформаційного простору України є інформаційна інфраструктура, що формується Міністерством оборони, Міністерством внутрішніх справ, Державним комітетом зв'язку та інформатизації, Міністерством з питань надзвичайних ситуацій та в справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи, Службою безпеки, Державним комітетом у справах охорони державного кордону України. Цей сектор покликаний забезпечити **безпеку громадян та обороноздатність країни** на основі надійного інформаційного забезпечення відповідних органів державної влади в особливий період.

Вважаємо, що інформатизація **Збройних Сил України** повинна

проводитися за *двома взаємопов'язаними напрямками*:

- 1) інформаційним забезпеченням в режимі повсякденної діяльності за допомогою сучасних комп'ютерних технологій (систем військово-стратегічної розвідки, мобілізаційного розгортання, управління військами, тиловим, матеріальним та іншими видами забезпечення);
- 2) створенням спеціальної телекомунікаційної мережі Міністерства оборони України і Єдиної загальнодержавної системи обміну інформацією щодо військово-політичної обстановки в період загрози.

Інформатизацію в Збройних Силах України слід проводити відповідно до Національної програми інформатизації. Згідно з Завданнями Національної програми інформатизації на 1999-2001 р. необхідно створити систему інформаційно-аналітичного забезпечення Збройних Сил України [93]. Очікуваними результатами виконання цього завдання можуть бути:

- створення інформаційно-телекомунікаційної мережі Генерального Штабу Збройних Сил України, видів Збройних Сил України та оперативного командування;
- запровадження базового зразку локальної інформаційної мережі для органів управління Збройними Силами України;
- створення комплексної програми та проекту Єдиної автоматизованої системи управління Збройними Силами України;
- вироблення типової інформаційно-аналітичної системи для Збройних Сил України;
- створення інформаційно-аналітичної системи з питань управління мобілізаційним розгортанням Збройних Сил України та інших військових формувань.

Відповідно до Національної програми інформатизації [92] і

Постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р.

"Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади" [127] однією із складових особливого сектору єдиного інформаційного простору України є *інформаційне середовище органів внутрішніх справ України*. З огляду на специфіку роботи автора і, в першу чергу, пріоритетність напрямку інформатизації діяльності правоохоронних органів, вважаємо за доцільне сконцентрувати увагу на інформаційно-аналітичному забезпеченні управління в органах внутрішніх справ України. Відповідно до Концепції розвитку інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України на 1998-2000 рр. "... у сфері правоохоронної діяльності якісно нова організація специфічних режимів зберігання та обробки інформації, зв'язок із міжнародними правоохоронними органами забезпечать реалізацію активної, наступальної стратегії в боротьбі з правопорушеннями, корупцією, організованою злочинністю, застосування нових інформаційних технологій у розкритті злочинів" [198].

Необхідність розробки інформаційної політики щодо формування та розвитку інформаційного середовища органів внутрішніх справ пов'язана також із входженням України в інформаційне суспільство і розвитком міжнародного співробітництва. Методологічною основою цієї політики є інформаційна політика держави, яка пов'язана, в першу чергу, із генеруванням єдиного інформаційного простору. Варто зауважити, що сьогодні ці питання вирішуються *безпосередньо в самій системі МВС України*, тобто саме в тому відомстві, де реалізується інформаційна політика. У Постанові Кабінету Міністрів України від 24 квітня 1996 р. "Про Концепцію розвитку системи Міністерства внутрішніх справ" передбачено, зокрема, якісно поліпшити інформаційну роботу,

удосконалити її правове забезпечення.

Це важливе завдання обумовило необхідність розробки Концепції розвитку інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України на 1998–2000 рр. Відповідно до цієї Концепції "... основною метою системи інформаційного забезпечення ОВС України є всебічна інформаційна підтримка практичної діяльності ОВС у боротьбі зі злочинністю в Україні на основі комплексу організаційних, нормативно-правових, технічних, програмних та інших заходів" [198].

Розвиток цього питання знайшло свій відбиток в Рішенні колегії МВС України від 28 грудня 1999 р. №8км/1, де було схвалено Програму діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку України на початку III тисячоліття та Програму інформатизації органів внутрішніх справ України на 2000-2005 рр. Таким чином, слід зазначити, що *керівництво МВС України* приділяє *пильну увагу* подальшому вдосконаленню інформаційної складової процесу управління.

У цьому зв'язку слід нагадати, що вчені-юристи, практичні робітники, представники всіх гілок влади постійно аналізують ступінь готовності державних структур України до роботи з інформаційними системами, активного використання нових інформаційних технологій у своїй професійній діяльності. "Тільки завдяки інформаційним процесам система органів внутрішніх справ, — підкреслює проф. О.М. Бандурка, — може ефективно впливати на зовнішнє її оточення, спрямовувати свою діяльність на успішне вирішення завдань, що стоять перед нею, здійснювати координацію між її складовими частинами" [194, с.160].

Під час реалізації *державної політики інформатизації* (програм інформатизації) головні завдання для органів внутрішніх справ України полягають в:

- розробці нормативно-правової бази та механізму її реалізації;
- створенні інформаційно-обчислювальних мереж загального користування і спеціалізованих систем оперативних служб, інтегрованих банків даних оперативно-розшукового і довідкового призначення на регіональному та центральному рівнях;
- централізованому оснащенні органів та служб МВС сучасною обчислювальною технікою, головним чином базовими програмно-технічними комплексами великої і середньої потужності для створення інформаційних систем регіонального рівня, у тому числі і для міських і районних ОВС;
- автоматизації збору оперативно-довідкових даних і перекладі “ручних картотек” на машиночитаемі носії інформації в ОВС з організацією прямого доступу до автоматизованих банків даних безпосередньо з робочих місць користувачів;
- реалізації проекту інформатизації ОВС, створенні і розвитку мережі надійного зв'язку, магістральної і регіональних систем передачі даних;
- створенні і розвитку системи сервісного обслуговування програмно-технічних комплексів, експлуатаційно-ремонтної бази засобів обчислювальної техніки, а також організації центрів навчання для подальшої роботи з автоматизованими інформаційними системами;
- виконанні робіт щодо захисту інформації і забезпечення інформаційної безпеки суб'єктів єдиного інформаційного простору;
- здійсненні міжнародного співробітництва.

3 урахуванням **запропонованої концепції державної**

інформаційної політики, цілями формування і розвитку як інформаційного середовища ОВС України, так і інших складових єдиного інформаційного простору слід вважати:

- забезпечення конституційних прав громадян на інформацію;
- створення і підтримку необхідного рівня інформаційного потенціалу для стійкого розвитку функціональних відомчих систем;
- підвищення якості управлінських рішень, що прийняті центральними і регіональними системами ОВС;
- розширення правосвідомості громадян шляхом надання їм вільного доступу до правових і нормативних документів, що визначають їхні права, обов'язки і можливості;
- можливість контролю з боку громадян і громадських організацій за діяльністю центральних, регіональних і територіальних систем ОВС;
- інтеграцію в єдиний інформаційний простір.

Успішне вирішення головних завдань, що покладені на силові структури, очевидно, можливо на основі часткового об'єднання чинних телекомунікаційних систем і тих, що утворюються, на принципах забезпечення можливості їх взаємодії на різноманітних рівнях управління. В рамках реалізації програми щодо посилення боротьби зі злочинністю інтеграція автоматизованих інформаційних систем правоохоронних органів України дозволить забезпечити у разі необхідності обмін інформацією через систему передачі даних з правоохоронними органами країн СНД, а також через Національне центральне бюро Інтерполу в Україні з поліцейськими системами інших країн.

Формування державних інформаційних ресурсів силових структур припускає створення автоматизованих систем як локальних, так і територіально-розподілених. При цьому *доцільно розглянути*

можливість інтеграції регіональних банків даних, що утворюються різноманітними силовими структурами в окремих економічних районах. Такі зональні центри повинні відповідати економічним зонам, а у разі забезпечення інтеграції інформаційних ресурсів будуть сприяти реальному формуванню єдиного інформаційного простору з урахуванням інтересів силових структур.

Таким чином, *інформаційний ресурс органів державної влади* повинен являти собою сукупність розподілених баз даних, що побудовані за *відомчим, територіальним і проблемним принципами*.

Варто зауважити, що тут були лише позначені контури окремих складових єдиного інформаційного простору України. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне висловити надію на те, що *вивчення порушених питань* призведе до більш ефективного використання можливостей нових інформаційних технологій у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку, зокрема, запобігання злочинності, боротьби зі злочинністю та охорони громадського порядку.

Таким чином, слід відмітити, що формування і розвиток єдиного інформаційного простору України в цей час ведеться центральними, місцевими органами державної влади та органами місцевого самоврядування за програмами, які торкаються окремих складових цього простору. Найбільш загальною з цих програм є *Національна програма інформатизації*, яка була запроваджена згідно з Законом України “Про Національну програму інформатизації”[92]. Для об'єднання зусиль всіх органів державної влади щодо вирішення проблеми формування і розвитку єдиного інформаційного простору України було розроблено за ініціативою Президента України комплекс організаційних заходів щодо реалізації Національної програми інформатизації (це питання знайшло своє докладне висловлення у підрозділах 3.2 та 4.1). Організаційні заходи, що

пов'язані з реалізацією запропонованої в підрозділі 3.1 концепції державної інформаційної політики (яка є деяким розвитком існуючої Концепції Національної програми інформатизації), також вже були нами проаналізовані вище. **Важливою умовою успішного виконання** в стислий термін **робіт** щодо формування єдиного інформаційного простору України і, зокрема, **інформатизації діяльності органів державної влади є законодавче встановлення персональної відповідальності** перших керівників органів державної влади щодо інформатизації цих органів, формування своєї частини державних інформаційних ресурсів і організації доступу до них фізичних і юридичних осіб, а також щодо ефективного використання інформаційних ресурсів підпорядкованими підрозділами та організаціями.

В міру розвитку сфери комерційних інформаційних послуг, приватизації підприємств, що виробляють засоби нових інформаційних технологій, а також демонополізації і приватизації підприємств зв'язку і телекомунікацій в країні буде створено **конкурентне середовище і потужний приватний сектор інформаційної індустрії**, що забезпечить переважну частину інвестицій у розвиток єдиного інформаційного простору України.

Державна підтримка приватизованих підприємств і нових комерційних структур повинна виражатися в закупівлі засобів інформаційних технологій, послугах зв'язку та інформаційних послугах для потреб державних установ на пільгових умовах. Суттєвого зменшення витрат бюджетних коштів можна досягти шляхом використання засобів інформаційних технологій подвійного застосування, розробка та організація виробництва яких здійснюється за рахунок оборонного замовлення.

Для виконання робіт щодо формування і розвитку єдиного інформаційного простору України доцільно використовувати такі

джерела фінансування:

- кошти бюджетів усіх рівнів, що виділяються в рамках окремих програм;
- кошти позабюджетних фондів, що виділяються на галузеві, регіональні та інші програми інформатизації;
- кошти комерційних структур, що залучаються на вигідних для них умовах (пільгові умови доступу до інформації, спільні підприємства з часткою державної власності, пільгові економічні умови);
- з прибутку за надання платних інформаційних продуктів і послуг державними організаціями.

Враховуючи, що інформаційне суспільство характеризується високим рівнем **інформаційно-правової культури**, державні органи влади повинні бути натхненниками та організаторами широкого обговорення проблем формування і розвитку єдиного інформаційного простору України з притягненням засобів масової інформації, проведення конкурсів на кращі пропозиції, що стосуються розвитку окремих напрямків, розробки навчальних програм і посібників для навчання громадян України основам інформаційно-правової грамоти, нової кадрової політики у сфері інформатизації.

Бурхливий розвиток інформаційних технологій, конвергенція комп'ютерних систем, комунікацій різноманітних видів, індустрія розваги, виробництво побутової електроніки призводять до **необхідності переглянути уявлення про інформаційну індустрію, її роль і місце в суспільстві**. Багато країн зараз приймають нові закони, реформують діяльність державних органів, що відповідають за формування та проведення інформаційної і телекомунікаційної політики. Комплексний розгляд процесів, що відбуваються в інформаційній сфері суспільства, сучасних методів її державного регулювання дуже актуальний для України, тому що в цій сфері

держава не цілком визначилася. Наявні спроби підготовки концепцій інформаційного простору лише частково вирішують проблему, тому що *самий простір формується не стільки державою, скільки ринком і новими комерційними структурами*. Історія розвитку українського комп'ютерного ринку служить цьому підтвердженням.

Слід зазначити, що розглянуті в монографії (див. підрозділи 5.2-5.4) питання були окреслені ще у *Постанові Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р.* "Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади" [127].

Актуальність дослідження цих проблем підтверджується і нормативно-правовими актами останнього періоду — Указом Президента України від 14 липня 2000 р. "Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади" [114], Постановою Кабінету Міністрів України від 7 травня 2000 р. "Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади" [115], Постановою Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. "Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми інформатизації і проекту інформатизації" [136].

Методологічною базою наших подальших досліджень, що пов'язані із правовою інформатизацією певних підсистем держави, будуть суттєві ознаки інформації, управління, інформаційний підхід до управління, ефективність соціального управління і основні базові положення Національної програми інформатизації, інших нормативно-правових актів, а також запропонована концепція державної інформаційної політики (соціально-технологічної), що відповідає входженню України в інформаційне суспільство, де є

місце інформаційним правам особистості й узгодженню інтересів людини — суспільства — держави.

ВИСНОВКИ

Вважаємо, що нам вдалося обрати досить конструктивний підхід для дослідження розглянутої теми. Це пов'язано із декомпозицією назви книги на самостійні наукові феномени й одночасною інтеграцією наукових і практичних положень у єдину струнку теорію. Перед автором стояв вибір: чому спочатку віддати перевагу — політиці або інформації. Не викликає сумнівів той факт, що в цивілізованому суспільстві політика та інформація — це взаємопов'язані явища. При цьому діючим засобом регуляції відносин між владою та інформацією служить право.

Ми зробили вибір на користь інформації. При цьому керувались загальновідомими положеннями, що “буття визначає свідомість”, “інформація — потужний ресурс суспільства”, “інформація — хліб управління”, “править той, хто володіє інформацією”.

Зараз інформація подібно енергоносіям *стає одним із найважливіших національних ресурсів*. За оцінками фахівців, на зламі тисячоліть інформаційні ресурси стануть головним національним багатством, ефективність їх промислової експлуатації в усе більшому ступені буде визначати економічну міць держави в цілому. Тенденція до зростання ролі інформації в житті суспільства служить підставою для висновку про те, що в теперішніх умовах найвищого рівня цивілізації досягає та держава, яка буде мати у своєму розпорядженні найбільш якісну інформацію, освоювати її швидше, у загальному обсязі й ефективніше використовувати для досягнення загальнолюдських цілей.

У зв'язку з надзвичайною значимістю цього національного ресурсу автор визнав за необхідне знайти порівняно стійку вихідну позицію в дослідженні поняття “інформація”. При цьому було розглянуто еволюцію даного поняття на основі аналізу тих

досліджень, що були проведені вченими — представниками природних, технічних і суспільних наук. Слід також відзначити, що цей аналіз не був самоціллю, а виступив лише засобом для досягнення головної мети — створення сприятливих умов для розвитку окремої особистості, а в кінцевому підсумку і всього суспільства.

Що ж конструктивного дали ці дослідження? Насамперед, два головні підходи, які існують зараз та одержали назву “аспектної” і “видової” концепції інформації, дозволяють осмислити природу управління. Велике позитивне значення становлення і розвитку аспектного підходу до інформації полягає в тому, що, крім фізичних характеристик дійсності, що, як правило, враховуються, є ще одна сторона (“системно-структурна”), що також можна і потрібно вивчати в її статиці і динаміці. Йдеться в цьому випадку про організованість світу і його мінливість, що аналізується безвідносно до фізичної природи окремих матеріальних об'єктів.

У рамках функціональної (видової) концепції інформації відзначається, що інформація має три головні аспекти: синтаксичний, семантичний і прагматичний. Кожний із цих видів визначеностей впливає на процеси управління.

Немає особливої необхідності говорити про те, наскільки своєрідна та практично значима одна з властивостей інформаційних процесів — “випереджаюче відображення дійсності”. Завдяки інформаційному контакту з навколишнім середовищем самокерована система (наприклад, суспільство) забезпечує собі можливість як би зазірнути в майбутнє, побачити дійсність, що з великою можливістю може наступити, якщо поведінка системи не зміниться.

Все це свідчить про те, що подальше уточнення змісту, що пов'язаний з поняттям інформації, намічає реальний шлях розвитку наших уявлень про управління. У роботі відзначалося актуальність

пошуку напрямків досліджень і наводились деякі з них, що могли б, на нашу думку, забезпечити виробіток узагальненої управлінської парадигми.

У монографії запропоновано використовувати методологію інформаційної моделі індивіда для аналізу структури, змісту й особливостей інформації. При цьому ми відзначали, що в інформаційних системах управління базова та поточна інформація грає першорядну роль. Що ж стосується базової інформації, то вона проектується на “екран знань” індивіда. Нами було досліджено зв'язок обсягу “екрану знань” (ерудиція особистості), продуктивності “екрану знань” (творчі спроможності особистості) із процесом розробки та прийняття управлінських рішень. Поточна інформація (суб'єктна та об'єктна) є стимулом для постановки завдання управління.

З огляду на особливий інтерес автора до соціальних систем, у монографії відзначався ще один методологічний аспект — інформаційні особливості соціалізації індивіда. Соціальна позиція індивіда в суспільстві у вирішальному ступені визначається мотивами та настановами, стереотипами поведінки, традиційними та раціональними програмами в базовій інформації індивіда, комплексом оцінок і критеріїв. Тобто, існує зв'язок між соціальною активністю індивіда, управлінськими рішеннями і, як слідство, рівнем розвитку суспільства.

У роботі обгрунтовується такий методологічний аспект, як феномен “управління”. Для цього було проаналізовано рішення двох завдань: визначення повного набору істотних ознак, що відрізняють процеси управління від інших процесів; уточнення самих цих ознак. Проведені нами дослідження показали, що принциповими характеристиками процесів управління сьогодні признаються такі їхні особливості: управляючий вплив обов'язково цілеспрямований,

має інформаційний характер і здійснюється за схемою зворотного зв'язку.

Стратегічний напрямок розвитку суспільства не може бути забезпечений тільки на основі “вдалих” або “невдалих” постанов чи указів центральних органів державної влади. Відомо, що під час здійснення процесу управління команда (вплив), що передається зверху, викликає відповідну реакцію унизу. Очевидно, що ефективність такого впливу буде у певній мірі залежати від повноти і точності, якості і кількості вчиненого впливу, на базі якого формується відповідна реакція. Слід відзначити, що реалізується не те що “командується”, а те, що “сприймається” знизу. Тому не випадково проблема створення ефективного зворотного зв'язку стає центральною.

Нами було обгрунтовано доцільність застосування підходу, що пов'язаний з визначенням стійких рис процесів управління в об'єктах різноманітної природи, що характеризують атрибут спрямованості саме керуючих впливів. Виділення негентропійності та оптимізаційності як домінант процесів управління цілком рельєфно виражається в соціальних самокерованих системах. Це пов'язано з тим, що соціальна система “прагне” до неруйнування і навіть прогресивного розвитку. Вважаємо за доцільне під час розгляду конкретних самокерованих систем торкнутися питання щодо конкретних форм детермінації процесів управління, розширяючи таким чином уявлення про спрямованість процесів управління в системах різноманітної природи.

Певним висновком з роботи можна вважати прийняте визначення управління як цілеспрямованого інформаційного впливу керуючої підсистеми на керовану підсистему, що здійснюється за схемою зі зворотним зв'язком. При цьому ми маємо на увазі, що управління – це надбудовна активність (несилова), що визначає на

основі відображення станів системи і середовища необхідність прогресивного розвитку всієї системи за допомогою впливу на умови актуалізації її базової активності (силової).

Нами було обгрунтовано ідею іманентного взаємозв'язку інформації та управління, а також її розвиток і поглиблення під час формування інформаційного підходу до пізнання дійсності. Дослідження показали, що особливість інформаційного підходу стає в дуже високому ступені його спільності, в тому, що він указує нетрадиційний спосіб найбільш широкого узагальнення властивостей і відносин досліджуваних об'єктів, тобто є теоретичним засобом загальнонаукового масштабу. Було також відзначено, що становлення інформаційного підходу як загальнонаукового пізнавального засобу точніше пов'язувати не стільки з кібернетикою як наукою, скільки з процесом кібернетизації всіх галузей науки, наукового пізнання в цілому. Інформаційний підхід слід пов'язувати не тільки з науковими передумовами — тенденцією до інтеграції знань в галузі філософії, математики, загальної теорії систем, але і з соціальними процесами самого широкого масштабу. Останній чинник обумовлюється тим, що оптимальність управління складними соціальними процесами будь-якого характеру прямо залежить від ефективності інформаційного забезпечення управління. Зростання динамізму в сфері соціальної інформації, інтенсифікація її потоків і диференціація її видів переломилися в методологічному плані й означає формування особливого нетрадиційного підходу до пізнання. Такий підхід дозволяє дослідникам побачити щось нове й істотно важливе, навіть у давно відомих явищах природи, суспільства, людського пізнання. Саме в цьому полягає евристична цінність, плідотворність інформаційного підходу.

У монографії було зроблено акцент на органічну єдність інформаційного підходу з іншими загальнонауковими підходами —

системним, структурним, функціональним, модельним, імовірнісним тощо. Саме під час становлення інформаційного підходу відбувається й становлення загальнонаукового і категоріального статусу понять інформації та управління.

Найбільше яскраво і багатогранно виявляється інформаційний підхід у науках про людину, його пізнавальну і практичну діяльність, про суспільство та його розвиток. І глибоко закономірно, що саме у сфері соціальних процесів з особливою силою відчувається органічна єдність інформації та управління. Проблема наукового управління процесами суспільного розвитку займає значне місце в законодавчих і підзаконних актах останнього періоду. Доведено, що подальший розвиток досліджень, що розкривають органічну єдність інформації та управління в різноманітних сферах соціальної дійсності, тісно пов'язаний з виконанням кардинального завдання — підсилити взаємодію суспільних, природничих і технічних наук. Вважаємо, що необхідно під час дослідження конкретних соціальних систем (наприклад, системи органів внутрішніх справ України) застосовувати знання не тільки кібернетичних закономірностей процесів управління, але і специфічних закономірностей цих процесів у системах, що нас цікавлять. Здійснити це можливо, якщо спиратися на органічну єдність двох типів закономірностей і використовувати при цьому інформаційний підхід до пізнання дійсності.

Плідним, на наш погляд, є базовий інформаційний механізм управління в соціальних системах, що ми умовно назвали суспільним або соціально-економічним генотипом (СЕГ). Дослідження показали, що СЕГ фіксується в різноманітних інформаційних формах, які у сукупності утворюють так би мовити інформаційну матрицю, за якою відтворюється певна система регулювання та управління з властивою їй структурою і принципами функціонування. При цьому глибинною об'єктивною основою соціально-економічного генотипу є процес

відтворення суспільних відносин даної суспільно-економічної формації. Найважливішим аспектом дії СЕГ, на нашу думку, є формування і відтворення стимулів до розвитку та удосконалювання системи, що забезпечує розширення її “поля адаптації”, підвищує життєздатність та ефективність дії системи в цьому полі. Важлива роль СЕГ полягає в тому, що він, поряд із нормативно-регуляційними механізмами, відтворює концепцію управління. Остання, у свою чергу, пов'язана із забезпеченням стабільності соціально-економічного розвитку і підвищенням його ефективності на базі різноманітних нововведень.

З огляду на той факт, що концепція управління як би фокусується у певних настановах управління, нами було проаналізовано два класи настанов управління: традиційні та раціоналістичні. У сфері наших інтересів знаходилась більшою мірою раціоналістична настанова управління, а, точніше, її типи — раціональність, ефективність та удосконалювання. Аналізу були піддані різноманітні типи механізмів управління — правового регулювання, адміністративно-організаційний, морально-виховний та економічний. Саме вони відтворюють і деталізують СЕГ за допомогою тих або інших розпоряджень — норм, що різняться за способом, ступенем вибірності, застосовністю і гнучкістю впливів на об'єкт управління.

Дослідження, що були проведені, дозволяють зробити висновок, що існує об'єктивний зв'язок між настановами управління і рівнями управління — рівень аналізу об'єкта управління, рівень управління процесами функціонування системи управління, рівень управління системою управління (метауправління). Таким чином, настанови раціональності реалізується на першому і другому рівнях управління, настанова ефективності — в основному на другому рівні управління, настанова удосконалювання управління здійснюється переважно на рівні метауправління.

Закономірно проведення досліджень, що пов'язані, у першу чергу, із підвищенням ефективності соціального управління в демократичному, соціальному, правовому суспільстві. Адекватною методологічною базою таких досліджень став системно-діяльнісний підхід як найбільш загальний і “уловлюючий” одночасно специфіку управлінських процесів у соціальній формі прямування матерії. Ми провели глибокий аналіз головних компонентів управлінської діяльності, що утворюють цілісну систему, — об'єкта, суб'єкта, засобів, операцій, цілей, результатів, потреб і умов.

Проблема ефективності, на нашу думку, перетворюється в комплексну, фундаментальну, що потребує інтеграції і концентрації зусиль всіх галузей філософії, галузей соціального знання, а також інших наук. У процесі дослідження нас, насамперед, цікавив загальнометодологічний аспект розвитку поняття ефективності. Справедлива думка, що у “векторі ефективності” управління суспільством найважливішими становлять ефективність цільова і потрібнісна, тобто ефективність соціальна, якій підпорядковані економічні чинники ефективності управління.

Вважаємо, що системна концепція ефективності соціального управління дозволить одержати нові результати у випадку ефективного управління суспільством. Поява позитивного системного ефекту — одне з завдань удосконалювання процесів управління в суспільстві. Йдеться про ефект взаємодії, системної організації, що іноді називають синергетичним. Цей ефект набуває особливого значення і тому дуже важливо вміло його використовувати. У зв'язку з цим істотне значення набуває інтегративна форма організації трудової діяльності, що одержала назву комплексних науково-технічних програм. Від оптимальної організації і управління такими програмами залежить їх ефективність, тому що сумарний ефект, або “ефект програмності” і складає основну частину соціально-

економічної віддачі, оскільки ізольована діяльність окремих компонентів системи взагалі не приносить ніякого необхідного позитивного результату. При цьому, успішна реалізація комплексних науково-технічних програм забезпечується програмно-цільовим плануванням, управлінням і механізмом ринкової економіки.

Аналіз механізму ефективності управління в суспільстві дозволяє зробити такі основні висновки:

- ефективність соціального управління визначається всіма компонентами людської діяльності;
- важливий напрямок підвищення ефективності соціального управління пов'язаний з інформатизацією управлінської праці, що неможливо без інформаційного підходу до пізнання дійсності та інформаційного забезпечення;
- існує об'єктивний зв'язок (прямий та зворотний) між ефективністю та удосконалюванням соціального управління: ефективність є основою (базою) для настанови удосконалювання, яка вже остаточно реалізується на рівні метауправління.

Таким чином, закономірний етап дослідження, що пов'язаний із настановою удосконалювання соціального управління та обумовлений значною мірою процесами інформатизації. Оскільки держава є головним засобом досягнення цілей, які стають перед суспільством, настанова удосконалювання соціального управління, що цікавить нас, безпосередньо здійснюється шляхом реалізації політики держави в інформаційній сфері. Це також справедливо у зв'язку з однією з існуючих класифікацій функцій держави щодо способів діяльності — законодавчої, виконавчої (управлінської), правоохоронної (у тому числі судової) та інформаційної. Функції держави — це головні напрямки діяльності держави, що обумовлені її сутністю. Основний Закон України, як відомо, проголошує нашу

державу демократичною, соціальною, правовою державою.

Для реалізації цього конституційного положення держава повинна проводити відповідну внутрішню і зовнішню політику. Інформаційна функція держави при цьому повинна являти собою єдність змісту, форм і методів здійснення державної влади в інформаційній сфері діяльності держави.

Таким чином, наступним ключовим моментом нашого дослідження постає проблема здійснення інформаційної політики. Вважаємо за необхідне відзначити, що інформаційна функція управління держави тільки починає “входити” у свої права. Її виникнення і становлення, на наш погляд, пов'язано з тенденцією переходу українського суспільства до інформаційної стадії розвитку — інформаційного суспільства. У зв'язку з цим автор вважає закономірним і важливим проаналізувати виникнення ідеології інформаційного суспільства.

Можна сказати, що сучасне суспільство використовує чотири основних ресурси: працю; капітал; індустріальну, групову і регіональну свободу (децентралізацію); інформацію. Перші два з них служать чинниками виробництва, останні два — необхідними умовами їх ефективного використання. Коли ступінь ефективності перевищує критичне значення, можна говорити про інформаційне суспільство. У такому суспільстві політика й інформація — взаємозалежні явища, що впливають одне на одне в процесі соціального управління. На думку автора самого терміну “інформаційне суспільство” японського професора Ю.Хаяши і глави Інституту інформаційного суспільства И.Масуда, виробництво інформаційного продукту, а не продукту матеріального буде рушійною силою утворення і розвитку суспільства [86].

Вислів “інформаційне суспільство” у американського соціолога Д.Белла — це нова назва для постіндустріального суспільства, що

підкреслює не його положення в послідовності ступенів суспільного розвитку — після індустріального суспільства, — а основу визначення його соціальної структури — інформацію [88]. У рамках ідеології інформаційного суспільства, як показали дослідження, позначилися різноманітні напрямки і тенденції. Ця інформація дозволила автору, спираючись на потужну теоретичну базу постіндустріалізму, методологію інформаційного суспільства, запропонувати таке конструктивне визначення інформаційного суспільства, що відображає сутність цього поняття. *Інформаційне суспільство* – це громадянське суспільство з розвинутим інформаційним виробництвом і високим рівнем інформаційно-правової культури, в якому ефективність діяльності людей забезпечується розмаїттям послуг, заснованих на інтелектуальних інформаційних технологіях та технологіях зв'язку. Таким чином, тільки комплексний підхід і успішне вирішення кожного з цих завдань забезпечить кардинальне вирішення всієї проблеми — становлення і розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Нами було виявлено основні тенденції розвитку інформаційного суспільства в Україні. Відповідно до аналізу і приведених статистичних даних, можна зробити такий висновок: в Україні створюється технологічна база інформаційного суспільства; соціальна база інформатизації в Україні є, і швидкість змін достатньо велика. Тому державі необхідно сформулювати концепцію побудови інформаційного суспільства, у якій були б визначені роль і місце головних чинних осіб — комерційного сектору економіки, держави, громадян, громадських організацій. Концепція інформаційного суспільства може послужити об'єднуючим ідейним початком для України, дати цілісне бачення цілей і завдань суспільного розвитку, запропонувати конкретні шляхи їх досягнення. Цілком очевидно, що одне з головних місць у цих розробках повинно належати вченим,

інтелектуальному потенціалу нації. Успіх цієї акції, на нашу думку, пов'язаний з інтеграцією всіх галузей знань, із розробкою методологічної бази політики держави в зв'язку з входженням України в інформаційне суспільство.

Сьогоднішній стан нашого суспільства дозволяє говорити про своєчасність переходу від політики, що спрямована на розвиток окремих галузей інформаційної індустрії — зв'язку, комп'ютерного, інформаційного, аудіовізуального ринків, до формування загальної стратегії входження в інформаційне суспільство, у якій на перший план виходять соціальні потреби, особистість. Державі на цьому етапі, на наш погляд, необхідно зберегти важелі впливу на ситуацію, постаратися скоординувати дії різноманітних суб'єктів суспільства, що зацікавлені у розвитку інформаційного сектору економіки в країні. Головне завдання сьогодні — створити таке поєднання державного регулювання і ринкових механізмів, що призвело б до росту інформаційного сектору економіки. На сьогодні вже настав період переосмислення діяльності органів, що забезпечують розвиток інформаційної сфери в Україні.

Вважаємо, що першочергову увагу органи державної влади, політичні об'єднання і наукова громадськість повинні звернути до вирішення проблеми розвитку концептуальних основ державної інформаційної політики і формування інформаційного законодавства України з урахуванням основних особливостей сучасного розвитку української державності. Принципово новим для України методологічним підходом до реформування системи державного управління і вирішення проблеми взаємодії (у першу чергу, інформаційної) між громадянським суспільством і владою повинно стати визначення стратегічної цілі такої реформи: формування влади демократичного типу, що орієнтована на суспільство як споживача її послуг.

З огляду на необхідність залучення науковців до процесу розробки концепції інформаційного суспільства в Україні, а також науковий і практичний інтерес автора до цієї проблеми, було виділено методологічні принципи формування стратегії побудови інформаційного суспільства в Україні.

Автор вважає, що новому етапу розвитку українського суспільства, що характеризується створенням розвинутого інформаційного середовища суспільства, повинна відповідати і нова державна інформаційна політика. Характерною рисою цієї політики є її соціально-технологічна спрямованість (на відміну від політики (програм) інформатизації, де превалює технологічний аспект). Запропонована концепція державної інформаційної політики України може розглядатися під час її реалізації як засіб забезпечення переходу України до інформаційного суспільства. При цьому концепція не повинна бути статичною, а повинна постійно розвиватися.

Науково обгрунтованою, на наш погляд, є така довгострокова стратегічна ціль державної інформаційної політики України (у розширеному варіанті) — формування відкритого інформаційного суспільства на основі розвитку єдиного інформаційного простору як простору цілісної держави, його інтеграція у світовий інформаційний простір з урахуванням інформаційної безпеки як на внутрідержавному, так і міждержавному рівнях. Для досягнення вказаної цілі в процесі корінного реформування основ української державності в монографії було сформульовано завдання, що виходять на перший план в інформаційній сфері; запропоновано також систему базових принципів, що необхідні під час розробки концепції державної інформаційної політики України. На основі виділених принципів було визначено пріоритетні напрямки державної інформаційної політики й очікувані результати в різноманітних

сферах суспільного розвитку в зв'язку з реалізацією державної інформаційної політики.

Вважаємо, що запропонована концепція не є альтернативою існуючої Концепції, що знайшла свій відбиток у Законі України “Про Концепцію Національної програми інформатизації”[94]. Вона так би мовити є розвитком існуючої, відображаючи необхідну в міру розвитку українського суспільства та держави зміну пріоритетних цілей і завдань в інформаційній сфері.

Нами було запропонована ідея про необхідність вироблення стратегії щодо формування і розвитку єдиного інформаційного простору, головними компонентами якого повинні бути інформаційні ресурси та інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура. Головним політичним і економічним аспектом формування єдиного інформаційного простору України повинен стати перехід від презумпції закритості інформації до презумпції її відкритості на законодавчій та економічній основі. Ми також сформулювали цілі формування і розвитку єдиного інформаційного простору України, відзначив, що інформаційний простір буде ефективним, якщо він буде відкритим для суспільства і буде давати можливість реалізовувати узгоджені інтереси громадян, суспільства і держави на комплексній і системній основі. Для координації зусиль всіх органів державної влади під час вирішення проблеми формування і розвитку єдиного інформаційного простору в монографії відбито комплекс організаційних заходів. Зокрема, йдеться про заходи, які пов'язані з подальшим проведенням адміністративної реформи в Україні. Ми проаналізували чинні нормативно-правові акти, в яких розглядаються функції та повноваження державних органів управління інформаційною сферою. Доведено, що лише постійна взаємодія всіх гілок влади, персональна відповідальність посадових осіб дозволить здійснювати ефективне управління формуванням національних

інформаційних ресурсів та розвитком національної інформаційної інфраструктури. Безумовно, при цьому весь позитивний досвід розвинутих інформаційних країн варто аналізувати й адаптувати до умов України.

У роботі також було відзначено, що ефективність єдиного інформаційного простору може бути досягнута шляхом удосконалення формування національних інформаційних ресурсів і зміцнення національної інформаційної інфраструктури. Державна інформаційна політика повинна бути спрямована на науково обгрунтоване, комплексне вирішення цих проблем. Нами було сформульовано головні завдання державної політики в галузі інформаційних ресурсів, визначені пріоритетні інформаційні ресурси. Ми вказали на необхідність формування і використання інформаційних ресурсів недержавного сектору економіки під час формування єдиного інформаційного простору України. Була обгрунтована необхідність вирівнювання інформаційного потенціалу регіонів і центру; скоординованого формування і ведення міністерствами і відомствами державних інформаційних ресурсів із метою створення умов для їх інтеграції і зниження витрат усіх видів ресурсів; інформаційної активності користувачів середовища; забезпечення юридичних і фізичних осіб правовою інформацією; формування і використання державних інформаційних ресурсів за принципом прямого доступу.

Для створення єдиного інформаційного простору України як цілісної держави, для поглиблення процесів інтеграції країн СНД, послідовного входження України в Європейську і глобальну інформаційну інфраструктуру вважаємо украй важливим розвивати інформаційну інфраструктуру України на основі інформаційного, системного, структурного підходів. Успіх цієї акції залежить, на наш погляд, від удосконалювання всіх складових національної

інформаційної інфраструктури. Визначено основні завдання державної політики в галузі індустрії інформатизації. Сьогодні інформаційні технології (ІТ) є систематизуючим елементом єдиного інформаційного простору. У разі розгляду перспектив розвитку в Україні технологічного компонента єдиного інформаційного простору слід передбачити розробку комплексу організаційних і правових заходів. Аналіз сьогоденного стану і розвитку інфраструктури інформатизації в Україні дозволив відмітити, що недостатньо керований розвиток телекомунікаційних систем і мереж призводить до небажаної тенденції, що може позначитися на стратегічних інтересах держави. Безсумнівно, державна інформаційна політика повинна вирішити і цю проблему. Особливості розвитку українського інформаційного ринку, що є одним із найбільш динамічних секторів українського ринку, також потребують державного регулювання. У зв'язку з цим нами запропоновано шляхи вирішення цієї проблеми.

Таким чином, в монографії на основі системного підходу було проаналізовано першу з глобальних складових концепції державної інформаційної політики — техніко-технологічну. Такої ж методології автор дотримувався під час дослідження другої глобальної складової державної інформаційної політики — соціально-політичної.

Вважаємо, що саме друга складова державної інформаційної політики потребує детального розгляду, оскільки є принципово новим напрямком такої політики. При цьому основний акцент було зроблено на правовій основі інформатизації України, що є одним із компонентів національної інформаційної інфраструктури. Слід також нагадати, що право є діючим засобом регуляції відносин між владою та інформацією.

Оскільки існуюча політика (програми) інформатизації спирається на чинну нормативно-правову базу, то були

проаналізовані нормативно-правові акти у сфері інформатизації, що базуються, насамперед, на Конституції України.

В Україні, на нашу думку, починає формуватися інформаційне законодавство, яке у дійсний момент являє собою неофіційну інкорпорацію існуючих нормативно-правових актів. Всі гілки влади приділяють пильну увагу правовому регулюванню інформаційних процесів, що відбуваються в суспільстві. Закономірним є й те, що в перехідний період, коли не всі головні інформаційні відносини урегульовані на рівні закону, зростає роль указів і розпоряджень Президента, що є обов'язковими до виконання на території України.

Важливою подією в галузі інформатизації стало прийняття Національної програми інформатизації, причому вперше в нашій державі механізм реалізації програми такого рівня було закріплено саме у законі — Законі України “Про Національну програму інформатизації”[92]. Ця державна політика інформатизації формується як складова частина соціально-економічної політики держави в цілому і спрямована на раціональне використання науково-технічного і промислового потенціалу, матеріально-технічних і фінансових ресурсів для створення сучасної інформаційної інфраструктури в інтересах вирішення комплексу поточних і перспективних завдань розвитку України як незалежної демократичної держави з ринковою економікою.

Слід зазначити, що якісне зрушення у нормативно-правовому і нормативно-технічному забезпеченні процесу інформатизації відбулося після прийняття в 1998р. законів України “Про Національну програму інформатизації”[92], “Про Концепцію Національної програми інформатизації”[94], “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998 р.”[199], Постанови Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. “Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на

1999-2001 роки”[93]. Відповідно до них було прийнято ряд указів Президента України, постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України.

Автор вважав за доцільне зупинитися докладніше на окремих правових актах органів державного управління. На наш погляд, це дозволило глибше розібратися в процесах реформування управління в інформаційній сфері і побачити більш чітко сучасний стан щодо формування правової основи державної політики інформатизації. Безумовно, серйозним кроком на шляху реформування органів державної влади стало прийняття Постанови Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. “Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади”[127], Указу Президента України від 14 липня 2000 р. “Про удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади” [114], Постанови Кабінету Міністрів України від 7 травня 2000 р. “Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів виконавчої влади” [115], Постанови Кабінету Міністрів України від 2 квітня 2000 р. “Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації” [136]. При цьому вважаємо, що для оперативного прийняття рішень у сфері інформатизації необхідно підсилити контроль і персональну відповідальність відповідних посадових осіб щодо перетворення в життя цієї постанови.

В період так званих “інформаційних погроз”, а також у зв'язку з вимогою прозорості єдиного інформаційного простору України, що формується з урахуванням національної безпеки країни, варто проводити відповідну політику в галузі інформаційної безпеки нашої держави. У зв'язку з цим доречно нагадати про Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. “Про Комісію з питань інформаційної

безпеки”[105], що відповідає п.28 ст.106 Конституції України, Указ Президента України від 10 квітня 2000 р. “Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави” [197], Указ Президента від 27 вересня 1999 р. “Про Положення про технічний захист інформації в Україні” [200], Наказ Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем і захисту інформації Служби безпеки України від 30 листопада 1999 р. “Про утвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення та експлуатації засобів криптографічного захисту конфіденційної інформації” [201] тощо. Признаючи важливість питань інформаційної безпеки, особливо через появу “інформаційної зброї”, слід звернути увагу на те, що інформаційна безпека — це лише частина загальної стратегії. Головне завдання в найближчий час полягає в проведенні збалансованої, гнучкої політики в галузі інформаційної безпеки, тобто створення такого сполучення державного регулювання і ринкових механізмів, що призвело б до росту інформаційної індустрії і дотриманню балансів інтересів спецслужб, що покликані боротися з терористами та високотехнологічними злочинами, а також членів суспільства, які володіють правами на комерційну таємницю і недоторканність особистого життя.

Проведені дослідження свідчать про те, що динаміка змін у сфері інформаційних відносин не завжди відповідає термінам реалізації державної політики (програм) інформатизації. Очевидно, що на це є й об'єктивні причини. Труднощі, що пов'язані з перехідним періодом становлення України як незалежної держави, не дозволяють в передбачені терміни реалізувати вимоги нормативно-правових актів. Незважаючи на це, політика держави в інформаційній сфері не змінює свого дискурсу. Проте, вважаємо за доцільне надалі в правових актах органів державної влади передбачити жорсткий контроль і персональну відповідальність посадових осіб щодо

виконання доручених їм завдань. Не викликає сумнівів й те, що ці комплексні заходи дозволять підвищити ефективність реалізації державної політики інформатизації, формування єдиного інформаційного простору України.

З 1998 р. почався, як відомо, процес реалізації Національної програми інформатизації, що потребує поступового і якісного вирішення організаційних, правових, фінансових, технологічних, технічних і інших проблем. Закономірно, що й у Законі України “Про Державний бюджет України на 2000 рік”, було закріплено фінансування ряду державних програм з державного бюджету країни. Так, на реалізацію Національної програми інформатизації було заплановано асигнувати понад 12 млн. грн. [138].

Цілком очевидно, що успіх виконання цих програм об'єктивно залежить від економічного потенціалу держави. Проте, вважаємо, що і правові заходи в значній мірі сприятимуть ефективній реалізації державної політики, яка спрямована на побудову правової, демократичної, соціальної держави.

Аналіз показує, що в поточний момент ні в нормативно-правових, ні в юридичних актах немає явного нагадування про перехід України до інформаційного суспільства, а також про нову державну інформаційну політику, що відповідає такому переходу. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне зорієнтувати органи державної влади на розвиток правової основи державної інформаційної політики (соціально-технологічної) у такому перспективному і вірному напрямку.

На наш погляд, правова основа державної інформаційної політики покликана, зокрема, забезпечувати координацію дій органів влади в єдиному інформаційному просторі, без якої неможливо усунути недоліки законодавства, уникнути конфронтації і конфліктності під час використання інформаційного простору

України різноманітними суб'єктами інформатизації. В даному випадку йдеться про єдину владу, тобто не про розподіл саме влади, а про розподіл механізму її реалізації, бо державна влада повинна бути цілісним явищем.

Дуже важливим й корисним, на нашу думку, було прийняття рішення Верховною Радою України щодо розробки проекту інформаційного кодексу України. Як ми вже відзначали, інформаційне законодавство є одночасно головним інструментом реалізації та однією з основних галузей формування державної інформаційної політики. На цей час уже прийнято і діє ряд базових інформаційних законів. Проте, останнім часом процес формування інформаційного законодавства, зокрема, за допомогою законів істотно сповільнився, хоча достатньо широке коло правових відносин в інформаційній сфері так і залишилося неурегульованим. На наш погляд, під час розробки інформаційного законодавства слід враховувати входження України до інформаційного суспільства і відповідну цьому етапу розвитку нову державну інформаційну політику — соціально-технологічну, в якій провідне місце відведено вирішенню проблем інформаційних прав особистості, узгодження інтересів людини-суспільства-держави. Доцільно також зробити акцент на правовій інформатизації, допускаючи певну аналогію з правовою державою, де домінує принцип верховенства права (законності).

Нами було запропоновано основні напрямки розробки інформаційного законодавства України. Вирішити виникаючі при цьому проблеми можна, на наш погляд, тільки здійснивши систематизацію інформаційного законодавства шляхом кодифікації. Формування і розвиток українського інформаційного законодавства необхідно, з нашої точки зору, проводити за спеціальною державною програмою, у рамках здійснення визначеної інформаційно-правової

політики. Перспективним, актуальним та своєчасним завданням інформаційної політики і є завдання створення проекту інформаційного кодексу України, а у кінцевому рахунку — формування високої інформаційно-правової культури громадян. Для того щоб подібна політика призвела до бажаного ефекту, важливо визнати і реально здійснювати в сучасній українській державі таку самостійну і головну спеціальну функцію, як інформаційну. Інформація – це наріжний камінь нашої державності, політичної влади, яка все більше буде отримувати риси інформаційної влади.

Автор вважає за доцільне нагадати про такі перспективні напрямки розвитку інформаційного законодавства України:

- усунення “дефіциту довіри до влади”. При цьому ключовою проблемою постає створення відкритого інформаційного середовища, включаючи забезпечення інформаційної прозорості державної влади, яка необхідна для формування громадянського суспільства і досягнення взаємодії між суспільством і владою на принципах довіри, порозуміння і ділового партнерства. Для цього, на наш погляд, необхідно “запустити” механізм практичної реалізації конституційного права на свободу одержання інформації і стимулювати прямий діалог влади з громадськістю, ініціатором якого повинна виступати сама влада;
- інституціональне структурування суспільства. Це також важливий крок на шляху формування демократичного громадянського суспільства, а також формування і впливу громадської думки як справжньої “четвертої влади” у демократичному суспільстві. Для цього повинна бути забезпечена чітка правова регламентація діяльності громадсько-політичних структур суспільства;
- здійснення інформаційної політики у сфері ЗМІ. Для цього,

- насамперед, варто забезпечити на нормативно-правовому рівні реалізацію прав і свобод ЗМІ;
- впровадження механізмів забезпечення конституційного права громадян на інформацію. Це універсальне право містить в собі конкретні правомочності, але щоб воно стало діючим правом, необхідні відповідні політичні, законодавчі та організаційно-технічні гарантії;
 - втілення механізмів забезпечення інформаційної безпеки. Ці механізми — складова частина системи забезпечення національної безпеки. В стратегічних інтересах безпеки держави і суспільства необхідно створення не тільки розвинутої інформаційної сфери, але й вирішення питань її захисту. Це обумовлює своєчасний розвиток законодавства, “безпеку” нормотворення: безпеку інформаційних систем, що використовуються у нормотворчій і правозастосовній діяльності, “безпеку” правової інформації, єдині правила “безпечної” діяльності суб’єктів законодавчої ініціативи.

Необхідно відзначити, що життя вносить свої корективи, і інформаційне законодавство повинно бути динамічним та конструктивним і не перетворюватися лише в добрі наміри. Перехід людської цивілізації до інформаційного суспільства потребує переосмислення, а у відповідних випадках і перегляду механізмів регулювання відносин, що виникають між громадянами й організаціями інформаційного суспільства. Для ілюстрації цього положення, на наш погляд, достатньо звернутися к досвіду функціонування і розвитку глобальної інформаційно-телекомунікаційної мережі Internet, де найбільш наочно, найбільш характерно демонструється перегляд непорушних, як проявлюється нині, “постулатів” правової теорії та практики.

Нами було розглянуто також питання про доцільність

застосування юридичних методів регулювання в мережі Internet . Було позначене коло проблем стосовно розвитку інформаційного суспільства, які неможливо розв'язати без старанно розробленої юридичної бази. Вважаємо, що найбільш важливим у поточний момент є створення діючих механізмів реалізації чинних базових інформаційних законів, тобто не тільки одержання відповідей на питання "що", "хто", але і "як", тобто як перетворити ці закони у життя більш ефективно? Одержання відповідей на дані питання (а це, безумовно, повинно стати предметом теоретико-правового дослідження) уже зараз допомогло б запобігти невизначеності у багатьох практичних ситуаціях, зокрема, що зустрічаються у разі роботи в Internet.

Очевидно, вихід у визначенні правового режиму інформаційних відносин може полягати, серед іншого, у розробці цілком нових правових інститутів і механізмів, що повинні враховувати як попередній досвід розробки теоретичних правових понять, так і специфіку регульованої сфери, яка багато в чому не має аналогів у законодавчому закріпленні відповідних правовідносин. Але й традиційні правові інститути, на нашу думку, не втратять свого значення в упорядкуванні тих або інших процесів розвитку інформаційного суспільства. Інша справа, що застосовуватися вони будуть найчастіше до цілком нових видів правовідносин. Автор прийшов до висновку, що правові механізми (що забезпечені державним примусом) в умовах інформаційного суспільства перестають бути переважною формою регуляції соціальних процесів. Оскільки для правового регулювання однією з найважливіших характеристик є ефективність впливу на суспільні відносини, що регулюються, слід досить уважно й обачно оцінювати в кожному конкретному випадку доцільність застосування юридичних механізмів управління.

Як відзначалося вище, однією з характеристик інформаційного суспільства є висока інформаційно-правова культура громадян. Головне в правовій культурі – це високе місце права в суспільстві, здійснення його верховенства та відповідне цьому становище справ у “юридичному господарстві” країни в цілому. Існує думка, що сьогодні необхідно змінити самий кут зору на право, тобто право не слід зводити до актів, що виступають як знаряддя державної влади, “право-самостійний високозначущий феномен цивілізації та культури”[152, с.66]. У зв'язку з цим, рухаючись до інформаційного суспільства, само суспільство, його громадяни, держава повинні забезпечувати правовий “запас”, правовий потенціал суспільства, оскільки саме право надає гарантований простір вільному розвитку індивідуальності, здатне “стримати” негативні сторони державної влади. І на цьому, перехідному етапі, принцип права, на наш погляд, повинен домінувати. У поточний момент ще не сформувалася концепція правової інформатизації України як складової Національної програми інформатизації, тому автор визначає власне бачення цієї проблеми. У своїх подальших дослідженнях ми вважаємо за необхідне продовжити роботу в напрямку правової інформатизації однієї із складових єдиного інформаційного простору — системи органів внутрішніх справ України. Це пов'язано, насамперед, із тим, що на етапі побудови правової і соціально орієнтованої держави правоохоронна функція держави повинна наповнитися якісно новим змістом — забезпечувати правопорядок і законність, права і свободи громадян на рівні світових стандартів. Охорона громадського порядку, боротьба зі злочинністю, захист інтересів держави повинні стапи засобами, за допомогою яких буде посилюватися забезпечення прав і свобод людини[202, с.8].

Вважаємо, що підвищити ефективність вирішення численних проблем сучасного етапу розвитку інформаційних відносин можна за

допомогою конкретного плану правової роботи щодо їх подолання. Під час конструювання такого плану можна відштовхуватися або від сукупності найбільш гострих проблем інформаційного простору сьогодення, або виходити із суті інформаційних відносин, випереджаючи таким чином появу нових проблем. Аналіз проблеми інформації в органах державного управління дозволив зробити наступні висновки: достовірність і якісність інформації – основа ефективних управлінських рішень; класифікація припускає виділення і розгляд всіх можливих видів і типів соціальної інформації.

Першочерговим кроком у реалізації державної інформаційної політики, на нашу думку, є інформатизація діяльності органів державної влади. Нами було запропоновано стратегію цієї акції, що базується на цільовому й організаційному підходах.

У зв'язку з цією стратегією ми проаналізували ступінь готовності державних структур України до роботи з інформаційними системами, активного використання нових інформаційних технологій у своїй професійній діяльності. Нами було запропоновано підхід, що пов'язаний із формуванням нового, системного мислення у представників органів державної влади. Необхідність такого підходу обумовлена, на наш погляд, головним завданням — усіма можливими способами підтримати в органах державної влади необхідний рівень прийняття рішень. Потрібно також виробити більш тонку і продуману тактику дій щодо підтримки VIP за профілем їхньої професійної діяльності, яка повинна будуватися з урахуванням їх інформаційних потреб та індивідуальних особливостей. Вважаємо, що найголовнішим завданням для фахівців у галузі інформаційних технологій повинна стати розробка дружніх користувальницьких інтерфейсів на мові ділової прози і сформованих правил, що прийняті в оточенні керівництва. На наш погляд, було б корисно під час

розробки та використання інформаційно-аналітичних систем, що призначені для застосування в державних структурах, мати зведення норм і правил (ЗНіП), свого роду ЗНіП для систем інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень в органах державної влади.

Аналіз сучасних умов, у яких державна влада виконує свої функції, дозволив зробити такий висновок: організаційно-технологічне забезпечення не тільки визначає ефективність вирішення будь-якого завдання державного управління, але й у цілому принципову можливість його вирішення, особливо в інформаційній сфері. Елементами організаційно-технологічного забезпечення, на наш погляд, повинні стати: “горизонтальна і вертикальна кооперація”; механізм Державного замовника; Державний інформаційний реєстр; стандартизація і сертифікація засобів і систем інформатизації; жорстка технологічна дисципліна під час формування державних інформаційних ресурсів; регіональний аспект інформатизації державного управління; недержавний сектор економіки; різноманітні інституціональні структури громадянського суспільства; механізм взаємодії держави з громадськістю; громадсько-державні ЗМІ; інформаційний захист національних ресурсів; механізм міжнародного співробітництва.

На наш погляд, формування і використання інформаційного простору органами державної влади повинно здійснюватися з метою забезпечення їх ефективної управлінської діяльності. Вважається, що особливим сектором єдиного інформаційного простору України є інформаційна інфраструктура, що формується Міністерством оборони, Міністерством внутрішніх справ, Службою безпеки, Державним комітетом зв'язку і інформатизації, Державним комітетом в справах охорони державного кордону України. Цей сектор покликаний забезпечити безпеку громадян і обороноздатність країни

на основі надійного інформаційного забезпечення відповідних органів державної влади як у мирний час, так і в особливий період. У монографії ми лише позначили контури окремих складових єдиного інформаційного простору України. У зв'язку з цим вважаємо за доцільне висловити надію на те, що аналіз порушених нами питань призведе до більш ефективного використання можливостей нових інформаційних технологій у вирішенні завдань соціально-економічного розвитку, зокрема, запобігання злочинності, боротьби зі злочинністю й охорони громадського порядку.

Методологічною базою подальших досліджень, що пов'язані із правовою інформатизацією певних підсистем держави, на наш погляд, буде наступне: істотні ознаки інформації, управління; інформаційний підхід до управління; ефективність соціального управління; основні базові положення Національної програми інформатизації, інших нормативно-правових актів, у першу чергу, Основного Закону України; запропонована концепція державної інформаційної політики (соціально-технологічної), що відповідає входженню України до інформаційного суспільства, де є місце інформаційним правам особистості й узгодженню інтересів людини-суспільства-держави.

Вважаємо за необхідне об'єднати зусилля широкої громадськості, юристів, державних органів, ділового світу для вирішення надзвичайно важливого в даний час для України завдання — ефективного функціонування її інформаційного простору. Державна інформаційна політика України, що адекватно та динамічно повинна відбивати весь комплекс інтересів і пріоритети суспільства в інформаційній сфері, які змінюються в процесі його життєдіяльності, — одна з основних складових управління сучасною державою на сьогодні, — багато в чому визначає темпи та рівень її розвитку, а також право займати гідне місце у світовому співтоваристві. В

зв'язку з цим сподіваємося, що саме державна інформаційна політика посідатиме чільне місце серед напрямків діяльності демократичної, соціальної, правової держави при формуванні інформаційного суспільства в Україні.

Список використаних джерел

1. Берг А.И. Кибернетика и общественные науки // Методологические проблемы науки. М., 1964.
2. Kerschner L.R. Cybernetics: key of the future? // Problems of Communism. 1965. Vol.14. №6.
3. Weizsacker C.F. von. Die Einheit der Natur. Munchen, 1979.
4. Янков М. Конфронтация между материализмом и идеализмом по проблеме информация // Информация и управление. Философско-методологические аспекты. М., 1985.
5. Урсул А.Д. Отображение и информация. М., 1973.
6. Антипенко Л.Г. Проблема измерения в квантовой теории // Теоретическое и эмпирическое в современном научном познании. М., 1984.
7. Павлов Т. Теория отражения: Избранные философские произведения: В 3 т. М., 1962. Т3.
8. Бирюков Б.В. Кибернетика и методология науки. М., 1974.
9. Советский энциклопедический словарь. М., 1989.
10. Винер Н. Кибернетика и общество. М., 1958.
11. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. №48. Ст. 650.
12. Выготский Л.С. Избранные психологические исследования. М., 1956.
13. Узнадзе Д.Н. Экспериментальные основы психологии установки. Тбилиси, 1961.
14. Леонтьев А.Н. Избранные психологические произведения: В 2 т. М., 1983. Т.1.
15. Амосов Н.М. Моделирование мышления и психики. К., 1965.
16. Левада Ю.А. Сознание и управление в общественных процессах //

Вопр. философии. 1966. №5.

17. Giedymin J. Problemy. Zalozenia. Rozstrzygnięcia. Poznan, 1964.
18. Акофф Р.Л., Эмери Ф.Е. О целеустремленных системах / Пер. с англ. М., 1974.
19. Моль А. Социодинамика культуры/Пер. с фр. М., 1973.
20. Миллер Дж., Галантер Е., Прибрам К. Планы и структуры поведения / Пер. с англ. М., 1965.
21. Lesourne J. A theory of the individual for economic analysis. Amsterdam, 1977, V.I.
22. Шрейдер Ю.Ф. О семантических аспектах теории информации // Информация и кибернетика. М., 1967.
23. Маркс К., Энгельс Ф. Из ранних произведений. М., 1956.
24. Kornai J. Anti Equilibrium. Amsterdam, 1971.
25. Boulding K.E. Economics as a science, N.Y., 1970.
26. Майминас Е.З. К анализу экономической системы // Экономика и математические методы. 1966. Т. II. Вып.2.
27. Крючкова М.Л. Особенности глагольного немотивированного управления в современном русском языке. М., 1979.
28. Бусленко Н.П., Калашников В.В., Коваленко И.Н. Лекции по теории сложных систем. М., 1973.
29. Форрестер Дж. Основы кибернетики предприятия. М., 1971.
30. Шубладзе Г.Ш. Основы управления торговлей. М., 1982.
31. Берг А.И. Предисловие к книге Бира Ст. Кибернетика и управление производством. М., 1963.
32. Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. М., 1973.
33. Новик И.Б. Кибернетика: Философские и социологические проблемы. М., 1963.
34. Украинцев Б.С. Самоуправляемые системы и причинность. М., 1972.
35. Семенов Ю.И. Теория общественно экономических формаций и

- всемирная история // Общественно-экономические формации: Проблемы теории. М., 1978.
36. Диалектика и частные науки. Л.; Брянск, 1972.
 37. Думлер С.А. Управление производством и кибернетика. М., 1969.
 38. Украинцев Б.С. Информационная форма причинности // Философские основания естественных наук. М., 1976.
 39. Бирюков Б.В., Тростников В.Н., Урсул А.Д. Информация как научное и метанаучное понятие // Гришкин И.И. Понятие информации. М., 1973.
 40. Урсул А.Д. Отражение и информация // Ленинская теория отражения в свете развития науки и практики: В 2 т. София, 1981. Т.1.
 41. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. М., 1963.
 42. Анохин П.К. Философские аспекты теории функциональной системы // Избр.тр. М., 1978.
 43. Афанасьев В.Г. Социальная информация и управление обществом. М., 1975.
 44. Солодовников В.В. Проблема управления как важнейшая проблема кибернетики и автоматики // Автоматическое управление. М., 1961.
 45. Крайзмер Л.П. Кибернетика. М., 1977.
 46. Уотермен Т. Теория систем и биология: Точка зрения биолога // Теория систем и биология. М., 1971.
 47. Лебедев П.Н. Очерки теории социального управления. Л., 1976.
 48. Афанасьев В.Г. На пути к социальной кибернетике // Кибернетика и диалектика. М., 1978.
 49. Марков М. Теория социального управления. М., 1978.
 50. Кермимова Т.В. Социальный прогресс и управление. М., 1980.
 51. Омаров А.М. Социальное управление: Некоторые вопросы теории

- и практики. М., 1980.
52. Соболев С.Л., Китов А.И., Ляпунов А.А. Основные черты кибернетики // Вопр. философии. 1955. №4.
 53. Кибернетика и современное научное познание. М., 1976.
 54. Семенюк Э.П. Общенаучные категории и подходы к познанию: Философский анализ. Львов, 1978.
 55. Урсул А.Д. Философия и интегративно общенаучные процессы. М., 1981.
 56. Афанасьев В.Г., Урсул А.Д. Социальная информация // Вопр. философии. 1974. №10.
 57. Семенюк Э.П. Информационный подход к познанию в современной науке и информатика // Науч. техн. информация. Сер.2. 1977. №5.
 58. Готт В.С., Семенюк Э.П., Урсул А.Д. Общенаучные формы и средства познания // Филос. науки., 1977. №6.
 59. Урсул А.Д. Проблема информации в современной науке. М., 1975.
 60. Семенюк Э.П., Тюхтин В.С., Урсул А.Д. Философские аспекты проблемы информации // Философские вопросы естествознания: Обзор работ советских ученых. М., 1976. Ч.2.
 61. Абрамова Н.Т. Целостность и управление. М., 1974.
 62. Кремьянский В.И. Понятие системности и “метасистемности” информации // Вопр. философии. 1975. №2.
 63. Щербицкий Г.И. Системный характер информации. Минск, 1978.
 64. Земан И. Познание и информация: Гносеологические проблемы кибернетики. М., 1966.
 65. Толковый словарь по информатике /Сост. В.И. Першиков, В.М. Савинков. 2-е изд., доп. М., 1995.
 66. Черныш В.И. Информационные процессы в обществе. М., 1968.
 67. Кочергин А.Н., Коган В.З. Проблемы информационного

взаимодействия в обществе: Философско
социологический анализ. М., 1980.

68. Коган В.З. Человек в потоке информации. Новосибирск, 1981.
69. Мюрдаль Г. Современные проблемы “третьего мира” / Пер.с англ. М., 1972.
70. Эшби У.Р. Конструкция мозга / Пер.с англ. М., 1962.
71. Скакун О.Ф., Подберезский Н.К. Теория права и государства. Х., 1997.
72. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т18.
73. Рущенко І.П. Соціологія. Х., 1996.
74. Майминас Е.З. Теоретические проблемы моделирования социально экономической системы // Экономика и математические методы. 1979. Т.ХV. Вып.4
75. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом. М., 1977.
76. Тихомиров Ю.А. Социальное управление в развитом социалистическом обществе // Вопр. философии, 1977. №1.
77. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно целевое планирование и управление. М., 1976.
78. Котарбиньский Т. Избранные произведения. М.,1963.
79. Глушков В.М., Каныгин Ю.М. Что такое современная НТР?. К., 1980.
80. Андреев Э.М. Эффективность и качество: Социальная задача. М., 1979.
81. Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т23.
82. Фельзенбаум В., Эфимова Э., Фарбинович В. Эффективность научно технических программ // Вопр. экономики. 1982. №4.
83. Japan`s Information Society: Themes and Visions. Tokyo, 1969.
84. The Plan for an Information Society. Tokyo, 1971.
85. Policy Outlines for Promoting the Informatisation of Japanese Society. Tokyo, 1969.

86. Masuda Y. The Information Society as Postindustrial Society. Wash., 1983.
87. Bell D. The Coming of Post industrial Society. A Venture in Social Forecasting. N.Y., 1973.
88. Bell D. The Social Framework of the Information Society. Oxford, 1980.
89. Brzezinsky Z. Between Two Ages. America`s Role in the Technotronic Era. N.Y., 1970.
90. Nora S., Minc A. The Computerisation of Society. A Report to the President of France. Cambridge; L., 1980.
91. Poster M. The Mode of Information: Poststructuralism and Social Context. Cambrige, 1990.
92. Про Національну програму інформатизації: Закон України від 4 лютого 1998 р. // Юрид. вісник України. 1998. №18.
93. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1999-2001 роки: Постанова Верховної Ради України від 13 липня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. № 37. Ст. 335.
94. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 р. // Юрид. вісник України. 1998. №18.
95. Про державну таємницю: Закон України від 21 січня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №16. Ст.93.
96. Про Єдиний державний реєстр нормативних актів: Указ Президента України від 27 червня 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996. 4 липня.
97. Про Генерального державного замовника і Керівника Національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 1999 р. //

98. Про Консультативну раду з питань інформатизації при Верховній Раді України: Постанова Верховної Ради України від 4 лютого 1998 р. // Юрид. вісник України. 1998. №18.
99. Про утворення Експертно-консультаційної ради з питань інформатизації при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 14 жовтня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №41. Ст. 1516.
100. Про Положення про Державний Комітет зв'язку і інформатизації України: Указ Президента України від 3 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №22. Ст. 999.
101. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 13 березня 1999 р. // Урядовий кур'єр. 1999. 16 березня.
102. Питання Державного Комітету зв'язку і інформатизації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 3 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №23. Ст. 1041.
103. Про внесення змін і доповнень та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань визначення джерел фінансування органів державної влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 березня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. №12. Ст. 457.
104. Конституція України від 28 червня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №30. Ст.141.
105. Про Комісію з питань інформаційної безпеки: Указ Президента України від 3 лютого 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 26 лютого.
106. Питання Міністерства інформації України: Указ Президента України від 19 лютого 1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. №9. Ст. 31.
107. Про затвердження Статуту та інші питання Державного інформаційного агентства України: Постанова Кабінету Міністрів

України від 15 липня 1997 р. // Офіційний вісник України.
1997. №22. Ст. 37.

108. Про інформаційні агентства: Закон України від 28 лютого 1995 р.
// Відомості Верховної Ради України. 1995. №13. Ст.83.
109. Питання Державного комітету інформаційної політики:
Постанова Кабінету Міністрів України від 22 липня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №30. Ст. 1524.
110. Послання Президента України до Верховної Ради України (2000 р.) Україна: поступ в XXI століття: Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр. // Голос України. 2000. №19. 2 лютого.
111. Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №30. Ст. 2435.
112. Про Державний комітет інформаційної політики, телебачення та радіомовлення України: Указ Президента України від 25 липня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. №30. Ст. 1257.
113. Зинченко А.С. Об информационной политике в Украине // Событие. 2000. №42.
114. Про удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14 липня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. 18 липня.
115. Про Урядову комісію з питань інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 7 травня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. №19. Ст. 793.
116. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 4 лютого 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №6. Ст. 189.

117. Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України: Указ Президента України від 30 грудня 1997 р. // Офіційний вісник України. 1998. №2. Ст. 47.
118. Про утворення Інституту нормотворчої діяльності при Кабінеті Міністрів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 березня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №14. Ст. 560.
119. Про затвердження Положення про Центр перекладів актів європейського права: Наказ Міністерства юстиції України від 2 листопада 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №46. Ст. 2284.
120. Про Центр перекладів актів європейського права: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №30. Ст. 1539.
121. Про систему центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 15 грудня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №50. Ст. 2434.
122. Про запровадження єдиного державного реєстру нормативних актів та здійснення правової інформатизації України: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 грудня 1996 р. // Офіційний вісник України. 1997. Ч. 1,2,3. Ст. 7.
123. Про рішення Ради національної безпеки та оборони України від 17 червня 1997 р. “Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики і вдосконалення державного регулювання інформаційних відносин”: Указ Президента України від 21 липня 1997 р. // Урядовий кур'єр. 1997. 24 липня.
124. Про затвердження Положення про формування та виконання Національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 31 серпня 1998р. // Офіційний вісник України. 1998. №46. Ст.1693.

125. Про затвердження Порядку локалізації програмних продуктів (програмних засобів) для виконання Національної програми інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 листопада 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №46. Ст. 1693.
126. Про заходи щодо посилення контролю за обґрунтованістю проектів інформатизації діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №7. Ст. 247.
127. Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно аналітичної системи органів державної влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. //
128. Про затвердження Положення про порядок передачі резидентам окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації в сфері національної безпеки та оборони держави: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1999 р. // Збірник законів України. Сер. Постанови і Розпорядження. 1999. №10. Ст. 575.
129. Про деякі заходи щодо захисту інтересів держави в інформаційній сфері: Указ Президента України від 22 квітня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 30 квітня.
130. Про Положення про порядок здійснення криптографічного захисту інформації в Україні: Указ Президента України від 22 травня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №21. Ст.759.
131. Про вдосконалення порядку здійснення організаційно структурних змін в сфері забезпечення інформаційної безпеки: Указ Президента України від 22 липня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №29. Ст. 1089.
132. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого

доступу до цієї мережі в Україні: Указ Президента України від 31 липня 2000 р. // Урядовий кур'єр. 2000. 8 серпня.

133. Про затвердження переліку обов'язкових етапів робіт під час проектування, впровадження та експлуатації систем і засобів автоматизованої обробки та передачі даних: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 лютого 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №5. Ст. 185.
134. Про уточнення термінів впровадження електронних засобів контролю: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лютого 1998р. // Офіційний вісник України. 1998. №7. Ст. 271.
135. Про затвердження переліку державних замовників (проектів) Національної програми інформатизації на 1999 рік: Постанова Кабінету Міністрів України від 22 березня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №12. Ст. 477.
136. Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. №16. Ст. 669.
137. Про вдосконалення державного управління інформаційною сферою: Указ Президента України від 16 вересня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №38. Ст.1388.
138. Про Державний бюджет України на 2000 р.: Закон України від 17 лютого 2000 р. // Відомості Верховної Ради України. 2000. №14-16. Ст. 121.
139. Про Концепцію боротьби з корупцією на 1998 2005 рр.: Указ Президента України від 24 квітня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №17. Ст. 621.
140. Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства і розвитку інформаційної

сфери в Україні: Постанова Верховної Ради України від 16 лютого 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. 1999. №16. Ст. 99.

141. Про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів : Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №50. Ст.302.
142. Державне управління: Теорія і практика /За ред. Авер'янова В.Б. К., 1998.
143. Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації : Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №49. Ст.299.
144. Про звернення громадян: Закон України від 2 жовтня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №47. Ст.256.
145. Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні: Закон України від 16 листопада 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. №1. Ст.1.
146. Про телебачення і радіомовлення : Закон України від 21 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №10. Ст.43.
147. Про науково технічну інформацію : Закон України від 25 червня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. №33. Ст.345.
148. Про захист інформації в автоматизованих системах : Закон України від 5 липня 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №31. Ст.286.
149. Про рекламу : Закон України від 3 липня 1996 р. // Відомості Верховної Ради України. 1996. №39. Ст.181.
150. Про авторське право і суміжні права : Закон України від 23 грудня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1994. №13. Ст.64.

151. Законодавство України про інформацію // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
152. Алексеев С.С. Государство и право. Начальный курс. М., 1993.
153. Платон. Соч.: В 3 т. М., 1968. Т.1.
154. Про Національну раду України з питань телебачення та радіомовлення: Закон України від 23 вересня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №48. Ст. 296.
155. Про систему Суспільного телебачення і радіомовлення України: Закон України від 18 липня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №45. Ст. 284.
156. Про створення телерадіоорганізації Суспільного мовлення України: Постанова Верховної Ради України від 21 листопада 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. №11-12. Ст. 51.
157. Про державну реєстрацію друкованих засобів масової інформації, інформаційних агентств та розміри реєстраційних зборів: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 листопада 1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. №47. Ст. 46.
158. Про внесення змін і доповнень до Закону України “Про телебачення і радіомовлення”: Лист Вищого арбітражного суду України від 20 березня 1997 р. // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
159. Програмна концепція Суспільного телерадіомовлення України // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
160. Про видавничу справу: Закон України від 5 червня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №32. Ст. 206.
161. Про Державну програму розвитку національного книговидання і преси на період до 2000 р.: Указ Президента України від 28 лютого 1995 р. // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.

162. Про впровадження Порядку накладення штрафів на порушення законодавства про рекламу: Наказ Державного комітету України у справах захисту прав споживачів від 17 жовтня 1997 р. // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
163. Щодо оподаткування податком на додану вартість продажу періодичних видань засобів масової інформації вітчизняного виробництва: Лист Державної податкової адміністрації України від 3 квітня 1998 р. // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
164. Про Міністерство інформації України: Указ Президента України від 13 листопада 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996. 16 листопада.
165. Про державну економічну підтримку вітчизняних друкованих засобів масової інформації: Указ Президента України від 16 квітня 1997 р. // Голос України. 1997. 19 квітня.
166. Про тарифи на розповсюдження періодичних друкованих видань: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 жовтня 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996. 5 жовтня.
167. Про тарифи на розповсюдження вітчизняних друкованих засобів масової інформації: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 травня 1997 р. // Офіційний вісник України. 1997. №22. Ст. 58.
168. Про порядок офіційного оприлюднення нормативно правових актів та набрання ними чинності: Указ Президента України від 10 червня 1997 р. // Голос України. 1997. 26 червня.
169. Про опублікування актів законодавства України в інформаційному бюлетені “Офіційний вісник України”: Указ Президента України від 13 грудня 1996 р. // Урядовий кур'єр. 1996. 19 грудня.

170. Програма правової освіти населення України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 травня 1995 р. // Бюлетень законодавства юридичної практики України. 1998. №7.
171. Про рекомендації учасників парламентських слухань “Свобода слова в Україні: стан, проблеми, перспективи”: Постанова Верховної Ради України від 25 квітня 1997 р. // Відомості Верховної Ради України. 1997. №22. Ст. 162.
172. Лук'яненко В. Роль і функції Прес служби Верховної Ради України у забезпеченні інформування громадськості про роботу Верховної Ради // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
173. Деякі питання реалізації державної інформаційної політики: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №23. Ст. 1047.
174. Про додаткові заходи щодо поліпшення інформаційної діяльності: Розпорядження Президента України від 5 жовтня 1998 р. // Урядовий кур'єр. 1998. 15 жовтня.
175. Всеобщая декларация прав человека от 10 декабря 1948 г. // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М., 1990.
176. Про захист прав споживачів: Закон УРСР від 12 травня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. №30. Ст. 379.
177. Про охорону навколишнього природного середовища: Закон України від 25 червня 1991 р. // Відомості Верховної Ради України. 1991. №41. Ст. 546.
178. Кодекс Украины об административных правонарушениях (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 января 1997 г.). Х., 1997.
179. Швець М.Я. Інформатизація законодавчого процесу // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.

180. Мандибура В.О. Науково аналітичне забезпечення законодавчого процесу // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
181. Афонін Е.А. Парламентська бібліотека: стан, проблеми і перспективи розвитку // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
182. Теплюк М.О. Юридичне управління секретаріату Верховної Ради України // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
183. Мацюк А.Р. Сприяння становленню національної правової системи // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
184. Шаркова І.М. Інститут законодавства Верховної Ради України // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
185. Ярош М.Ф., Погорелова А.І. Координація дій шлях до підвищення ефективності законотворчої роботи // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
186. Результати опитування народних депутатів України 13-го і 14-го скликань Верховної Ради // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
187. Кислий П.С. Деякі проблеми урегулювання діяльності Верховної Ради України // Вісник Програми сприяння Парламентові України. 1999. 30 листопада.
188. Європейська конвенція про захист прав і свобод людини (1950 р.) // Офіційний вісник України. 1998. №13. Ст. 268.
189. Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 г. // Международная защита прав и свобод человека: Сб. документов. М., 1990.

190. Уголовный кодекс Украины (с изменениями и дополнениями по состоянию на 15 апреля 1997 года). Х., 1997.
191. Про оперативно розшукову діяльність: Закон України від 18 лютого 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. 1992. №22. Ст. 303.
192. Про організаційно правові засади боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 26 січня 1993 р. // Відомості Верховної Ради України. 1993. №35. Ст. 358.
193. Гражданский кодекс Украинской ССР: (Утв. Законом от 18 июля 1963 г.; Офиц. текст с изм. и доп. сост. В.В.Сунцов). Гражданский процессуальный кодекс Украины: Научно-практ. коммент. / (В.И. Тертышников). Х., 1997.
194. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України : Підручник . Х., 1998.
195. Паньонко І.М. Основи управління в органах внутрішніх справ : Навч. посібник . Львів, 1998.
196. Про внесення змін та доповнень до деяких указів Президента України: Указ Президента України від 15 вересня 1998 р. // Офіційний вісник України. 1998. №37. Ст. 1352.
197. Про заходи щодо захисту інформаційних ресурсів держави: Указ Президента України від 10 квітня 2000 р. // Офіційний вісник України. 2000. №15. Ст. 605.
198. Концепція розвитку інформаційного забезпечення органів внутрішніх справ України на 1998-2000 роки. К., 1998.
199. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998 р.: Закон України від 4 лютого 1998р. // Відомості Верховної Ради України. 1998. №27-28. Ст. 183.
200. Про Положення про технічний захист інформації в Україні: Указ Президента України від 27 вересня 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №39. Ст. 1934.

201. Про утвердження Положення про порядок розроблення, виготовлення та експлуатації засобів криптографічного захисту конфіденційної інформації: Наказ Департаменту спеціальних телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України від 30 листопада 1999 р. // Офіційний вісник України. 1999. №50. Ст. 2506.
202. Кравченко Ю.Ф. Забезпечення прав та свобод людини головний напрям правоохоронної діяльності в Україні // Вісник Університету внутрішніх справ. 1999. №9.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	3
РОЗДІЛ I. ІНФОРМАЦІЯ ТА УПРАВЛІННЯ У СОЦІАЛЬНИХ СИСТЕМАХ. 10	
1.1. Загальні аспекти визначення понять інформації та управління	10
1.2. Інформаційний характер управління та інформаційний підхід до пізнання.....	31
1.3. Базовий інформаційний механізм управління в соціальних системах...	51
1.4. Ефективність соціального управління	64
РОЗДІЛ II. ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО: ІСТОРИЧНИЙ ДОСВІД І ВІТЧИЗНЯНИЙ ПЛАН РОЗВИТКУ	84
2.1. Ідеологія інформаційного суспільства.....	84
2.2. Контури розвитку основ інформаційного суспільства в Україні	99
2.3. Державне регулювання інформаційних процесів.....	108
РОЗДІЛ III. ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ	119
3.1. Концепція державної інформаційної політики	119
3.2. Стратегія формування та розвитку єдиного інформаційного простору України.....	130
3.3. Державне управління національними інформаційними ресурсами	141
3.4. Державні органи управління інформатизацією	154

- 3.5. Організаційно-правові засади удосконалення національної інформаційної інфраструктури (інформаційні технології, телекомунікаційні мережі, інформаційний ринок)..... 195

РОЗДІЛ IV. ПРАВОВА ОСНОВА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ УКРАЇНИ..... 205

- 4.1. Нормативно-правова база та програма інформатизації України 205
- 4.2. Державна інформаційна політика та її правове забезпечення 228
- 4.3. Засоби масової інформації і державна інформаційна політика.
Нормативно-правова організація інформаційних відносин 242
- 4.4. Механізми забезпечення конституційного права громадян на інформацію та механізми інформаційної безпеки..... 276
- 4.5. Проблеми теорії та практики правового регулювання в інформаційному суспільстві 323

РОЗДІЛ V. РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ: ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ 342

- 5.1. Інформація в органах державного управління..... 342
- 5.2. Інформаційне забезпечення підготовки та прийняття управлінських рішень 353
- 5.3. Організаційний аспект інформатизації діяльності органів державної влади 364
- 5.4. Формування та використання інформаційного простору органами державної влади 377

ВИСНОВКИ 392

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 421

24.04.2000

c. 367