

Володимир ЄЖУНІНОВ

*Національна академія державного управління
при президентові України***ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ
ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА:
ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ**

Досліджуються теоретичні засади реформування державного управління в контексті сучасного виміру інформаційного суспільства. Детермінуються основні напрями розвитку державно-управлінської діяльності щодо формування ефективної інформаційної політики. Інформаційну політику пропонується розглядати як самостійний напрям формування раціонального публічного управління.

Ключові слова: інформація, інформаційне суспільство, інформаційна політика, державне управління, державно-управлінська діяльність.

Владимир Ежунин. Государственное управление в условиях информационного общества: теоретико-методологические подходы

Исследуются теоретические основы реформирования государственного управления в контексте современного измерения информационного общества. Детерминируются основные направления развития государственно-управленческой деятельности по формированию эффективной информационной политики. Информационную политику предлагается рассматривать как самостоятельное направление формирования рационального публичного управления.

Ключевые слова: информация, информационное общество, информационная политика, государственное управление, государственно-управленческая деятельность.

Volodymyr Yezhunin. Public administration under the conditions of the information society: theoretical-methodological approaches

The theoretical bases of the reformation of state administration in the context of the contemporary measurement of information society are investigated. Basic trends in development of state-administrative activity in molding of effective information policy are determined. Information policy it is proposed to consider as the independent direction of the formation of rational public control.

Key words: information, information society, information policy, state administration, public-administrative activity.

Проблематика становлення інформаційного суспільства в Україні, так само як і в інших демократичних державах, характеризується створенням та використанням індустрії інформації, що спричинило власне феномен інформаційного суспільства. Визначально будь-яка інформація сприймається в усіх сферах суспільного буття як засіб комунікативного спілкування, певне повідомлення якісного або кількісного стану, що транслюється від суб'єкта до об'єкта. Ще в глибині індустріального

суспільства, базуючись винятково на засадах гуманізаційних чинників ХХ ст., інформація починає сприйматися як загальнонаукове поняття, що включає обмін інформаційними потоками між людьми, а й навіть більше – інформація виводить людину в більш широкі соціальні системи.

Саме людині природно властива підвищена увага до вироблення та переробки інформації, адже в сучасному суспільстві не лише поширюється інформація, а й розробляються спеціальні галузі науки, присвячені різним аспектам інформаційного процесу (теорія інформації, кібернетика та ін.). Слід наголосити, що сьогодні людина не може бути необхідних їй знань про світ, спираючись лише на власний безпосередній досвід. Для всебічної орієнтації індивіду, колективу чи суспільству загалом служать відомості, нагромаджені людством за його довгу історію, і ті, що безперервно поповнюються сьогодні. Отже, визначальною проблемою нашого дослідження є виокремлення сутності інформації та її ролі в публічно-правових відносинах, що потребує проведення аналізу таких напрямів: по-перше, визначення наукового розуміння поняття «інформація»; по-друге, детермінація цього поняття об'єкта правових відносин; по-третє, напрацювання пропозицій щодо вдосконалення законодавчого регулювання інформаційного середовища.

Перш за все, у проблемному аспекті слід визначитися із поняттям інформації. Інформація нині, поряд зі знаннями, є одним зі стратегічних ресурсів держави, а доступ до них – одним з основних факторів соціально-економічного розвитку [6]. У зв'язку з цим до найбільш важливих завдань кожної держави належать формування та розвиток інформаційної інфраструктури та інтеграція в глобальне інформаційне суспільство.

Дослідження з питань інформаційної складової в системі державно-управлінської діяльності в Україні досить широко описані в монографічних наукових дослідженнях. Окремі проблемні питання висвітлювалися в працях В. Троня, О. Бандурка, С. Дубенко, І. Ібрагімової, Р. Калужного, О. Литвиненко, Н. Нижник, С. Чукут та ін. Цією проблемою безпосередньо займалися вітчизняні науковці В.Б. Авер'янов, В.М. Антонов, І.В. Арістова, К.І. Беляков, В.М. Брижко, В.Д. Гавловський, В.М. Глушков, І.О. Здеба, Р.А. Калюжний, Б.А. Кормич, В.В. Костицький, Д.В. Ланде, П.В. Мельник, В.А. Саницький, В.П. Петков, В.М. Попович, О.Г. Фролова, В.М. Фурашев, В.С. Цимбалюк, М.Я. Швець, Ю.С. Шемшученко, а також зарубіжні вчені Ю.М. Батуріна, І.Л. Бачило, Д. Белл, А.Б. Венгеров, О.А. Гаврилов, Н.С. Польовий, Г.Г. Абрамкін, В.С. Кудрявцев, Ю. Хаяші. Проте організаційно-правове забезпечення впливу інформаційної культури на процеси реформування управлінської діяльності не стало предметом самостійного дослідження. Для нормального функціонування будь-якої соціальної системи необхідний безперервний і систематично поновлюваний потік інформації. Але тільки за умови постійного інформаційного спілкування із зовнішнім середовищем людина здатна

продуктивно думати й активно діяти. При цьому почувати себе впевнено вона може тільки тоді, коли її свідомість відповідає суспільній чи хоча б співвідносна з нею [2, с. 94 – 95].

Теоретичні засади концепту інформаційного суспільства сформовані відповідно до положень постіндустріальної доктрини, розробленої в 70 – 90-х рр. такими західними науковцями: Д. Белл, М. Порат, Й. Масуда, О. Тоффлер, Т. Стоуньєр, П. Дракер, М. Кастельс, М. Маклюєн. Зважаючи на неоднорідність трактування зазначеними науковцями самого поняття інформаційного суспільства, вважаємо, що слід дотримуватися інтегративного підходу до узагальнення теорій інформаційного суспільства в межах практичної реалізації теоретичних моделей інформаційного суспільства, що базується на концепціях зазначених дослідників і при цьому детермінується комплексним характером процесів суспільного розвитку.

Саме тому сьогодні як на Заході, так і в Україні дослідження, присвячені проблемам інформаційного суспільства, набувають утилітарного характеру, виокремлюються як складові національної (державної) політики або є самостійними концептуальними документами внутрішньополітичного розвитку держав і регіональних об'єднань. Саме тому задля подальшої реалізації національних, регіональних і глобальних концепцій реформування публічного управління в умовах інформаційного суспільства необхідно запропонувати національні, регіональні та глобальні концепції побудови інформаційного простору, потрібен аналіз соціально-політичних та соціально-психологічних наслідків процесу глобальної інформатизації.

Метою даного дослідження є розгляд теоретичних і практичних проблем реформування публічного управління в умовах інформаційного суспільства, наукове осмислення та аналіз процесів, пов'язаних з демократизацією громадського і державного життя, зокрема, у створенні цілісної і багатогранної структури інформаційного суспільства, що відповідає інтерпретації ролі інформації в умовах формування правової держави. Для досягнення поставленої мети нами визначені такі завдання: розкрити сутність інформації та інформаційного контексту як самостійної теоретико-правової категорії; визначити поняття, характерні риси, специфіку інформаційної політики; надати докладну характеристику структури правового інформування; проаналізувати ступінь впливу інформаційного ресурсу на процес формування громадянського суспільства і правової держави; сформулювати практичні пропозиції щодо вдосконалення інформаційної політики держави.

У загальному процесі дослідження впливу інформаційного суспільства на сутність та зв'язки управління в публічно-правових відносинах слід визначитися із першоосновою – поняттям інформації. Слід погодитися із О. Гавриловим, який стверджує: інформацією є дані, що використовуються та подаються у формі, придатній до передачі та

обробки. Інформація має такі властивості: об'єктивність її існування (незалежно від свідомості) та є невід'ємною властивістю (атрибутом) матеріальних утворень, а також свідомості людини; має не тільки кількісний, але і якісний бік; якісно різноманітна для різних видів та форм руху матерії, свідомості, суспільства [1, с. 2].

Характерними ознаками інформації є її повнота, сучасність, точність, достовірність, корисність, цінність. Повнота інформації розуміється як наявність мінімального, але достатнього для прийняття правильного рішення набору даних. Як сучасна характеризується така інформація, що може бути врахована в процесі обрання рішення з урахуванням параметра часу. Точність інформації визначається ступенем близькості параметра, що відображається, та істинного значення цього параметра. Достовірність інформації – це її властивість відображати реально існуючі об'єкти з необхідною точністю. Корисність інформації обумовлена особливостями її використання в тій чи іншій сфері. Цінність інформації – комплексний показник її якості, міри придатності для прийняття рішень у конкретній сфері [1, с. 22 – 24].

Отже, існують різні наукові підходи до феномену інформації. Підсумовуючи їх, можна зазначити, що інформація – відомості (повідомлення) про об'єкти та явища навколишнього середовища, їх властивості та відносини, які зменшують ступінь їх невизначеності [5]. У будь-якому суспільстві інформація виконує такі основні функції: інтегративну – згуртування членів суспільства і соціальних груп; комунікативну – спілкування та взаєморозуміння; інструментальну – участь в організації виробництва та управління; пізнавальну – встановлення об'єктивних закономірностей природи, суспільства, мислення. Слід наголосити, що суспільство є цілісною багатofакторною системою, що складається з ряду автономних підсистем. Воно скріплюється наявністю засобів нагромадження, використання, зберігання та передачі інформації. У суспільстві, занадто великому для прямих безпосередніх контактів, такими засобами руху інформації стають преса, книжки, радіо, телефонний зв'язок, телеграф, пошта та інші засоби комунікації. Процес створення (генерації) інформації здійснюється в процесі економічної, політичної, науково-технічної, управлінської та іншої діяльності, і лише потім вона включається в інформаційний процес. Вироблена генерована інформація набуває матеріально-речової форми (документи, статистичні дані, наукові звіти тощо).

Саме в контексті такого підходу пропонуємо визначити поняття інформаційної культури в системі публічно-правових відносин як інтегративне поєднання базових компонентів культури суспільства, пов'язаних з інформатизацією управлінської діяльності, що включає культуру правил організації подання, сприймання та використання інформації, культуру правил суспільних відносин із використанням мережі Інтернет і культуру суспільних правовідносин із застосуванням нових комп'ютеризованих інформаційних технологій. При цьому правила інформаційної культури визначаються як державою (публічний аспект),

так і суспільством (суспільний аспект). Адже інформаційне суспільство, як і будь-яка система, складається із суб'єктів інформаційних процесів, а інформація призначена для використання суб'єктами інформаційного суспільства, інформаційна інфраструктура, суспільні відносини, які складаються у зв'язку зі створенням, зберіганням, передачею та розповсюдженням інформації. При цьому суб'єкти інформаційної сфери та окремі елементи її інфраструктури можна об'єднати поняттям «інформаційна система», якою забезпечується одержання й обробка даних, видача результату або зміна власного зовнішнього стану.

Міжнародний досвід свідчить, що метою існування інформаційних систем, інтегрованих в інформаційне суспільство, є зміна у власних інтересах поведінки інших інформаційних систем або ж підтримання їх поведінки незмінною. Кожна інформаційна система може розглядатися як об'єкт інформаційного впливу, який реалізується цілеспрямованою передачею інформації, що включає як змістову (сутнісний бік, пов'язаний із відображенням реальної діяльності), так і представницьку складову (форму подання інформації для передачі та забезпечення адекватного засвоєння), а також характеризується ціннісним аспектом. Інформаційне суспільство відрізняється від суспільства, у якому домінують традиційна промисловість і сфера послуг, тим, що інформація, знання, інформаційні послуги й усі галузі, пов'язані з їх виробництвом (телекомунікаційна, комп'ютерна, телевізійна), зростають більш швидкими темпами, є джерелом нових робочих місць, стають домінуючими в економічному та соціально-політичному розвитку [7]. Під час аналізу світової тенденції формування інформаційного суспільства зі специфічними ознаками, що відрізняються від класичних моделей, показовим є досвід США як безсумнівного лідера у сфері комп'ютеризації й інформатизації. США відносять до країн, що побудували інформаційне суспільство на підставі трьох критеріїв: 1) більше половини трудового населення країни зайнято виробництвом інформації та інформаційними послугами; 2) побудована система глобальної комунікації для забезпечення доступу до інформаційних ресурсів; 3) існує «культ» знань, тобто всіляко підтримується й заохочується усвідомлена необхідність підвищення рівнів освіти, кваліфікації та інформаційної культури. На сьогодні в Україні створено ряд центральних органів державної виконавчої влади, покликаних забезпечувати та впроваджувати державну інформаційну політику, розвивати комунікаційні системи та технології, формувати та розвивати інформаційне середовище.

Отже, у сучасних умовах інформаційне суспільство та загалом інформаційна політика трансформуються з напряму державної політики в самостійний інститут публічних відносин. При цьому теорія та практика управління розглядають суспільство як цілісну, складну, динамічну, самокеровану систему, розвиток якої підпорядкований об'єктивним законам. Суспільство – найвищий тип соціальної організації

– існує тільки тоді, коли саме функціонує як складне цілісне утворення. Таким системам властиві різноманітні процеси управління [3, с. 112]. З цим пов'язана і друга проблема – співвідношення стихійного і свідомого, об'єктивного й суб'єктивного в регулюванні суспільного життя. Об'єктивні закони функціонування й розвитку суспільства діють за посередництва всіх видів регулювання. Управління – це свідоме регулювання суспільних відносин, а за джерелом дії воно є зовнішнім щодо процесу самоуправління. Механізм стихійного управління найбільш яскраво виявляється в капіталістичному суспільстві на ранній стадії його розвитку як ринкова стихія, анархія та конкуренція. Однак це не означає, що на зазначеній та попередніх стадіях розвитку суспільства людина свідомо, цілеспрямовано не впливала на існуючу систему. Питання про ступінь керованості суспільного життя значною мірою залежить від взаємодії соціальних інтересів, оскільки існування й розвиток суспільства – не що інше, як діяльність людини, соціальних груп, пов'язана з реалізацією (досягненням) своїх цілей. Проте людина може досягти цілей, що стоять перед нею, тільки свідомо, бо всі її прагнення і вчинки неминуче опосередковані свідомістю. При цьому цілеспрямована діяльність людей пов'язана з реалізацією їх інтересу як усвідомленої потреби, зумовленої їх матеріальним буттям, об'єктивною соціально-економічною структурою суспільства. Соціальна мета є явищем більш загального порядку – суспільною свідомістю й вираження загальних потреб та інтересів соціальних груп [9, с. 142 – 161].

Сьогодні в Україні відбувається процес становлення нової політико-правової системи. Глибокі економічні, політичні, соціальні, культурні, духовні, інформаційні та інші перетворення, що розвиваються в нашій державі на сучасному етапі, суттєво впливають на суспільну свідомість українських громадян і, зокрема, на правову культуру й правову свідомість, як невід'ємні елементи формування громадянського суспільства та правової держави. У ситуації суттєвого реформування системи державного управління зростає роль інформаційної культури. Однією з найважливіших умов та засобом забезпечення підвищення рівня інформаційної культури населення є структура відносин та засобів правового інформування. Водночас це є невід'ємною складовою формування структури громадянського суспільства. З одного боку, тут постає ціла низка питань щодо забезпечення населення на систематичному рівні інформацією про правову дійсність. З іншого – виникає потреба вдосконалення нормативно-правового змісту категоріального апарату сфери правового інформування та правового режиму, його функціонування в Україні.

Сукупність суспільних відносин, що стосуються інформації та інформаційного обороту, є достатньо новою сферою правового регулювання (її досвід понад десять років). За таких обставин закономірно є незначна кількість досліджень у цьому напрямку і, як наслідок, наукова невирішеність

цілого ряду питань, що стоять перед Україною, яка інтегрується в Європу. Правове «поле», в якому діють структури засобів масової інформації, нараховує вже достатньо велику кількість нормативно-правових актів, які ретельно регулюють їх діяльність.

Ці положення є найважливішими для визначення сутності соціального управління. Відомо, що спеціальні суспільні інститути управління, які в тій чи іншій формі завжди існували в суспільстві, утворювалися в інтересах панівних соціальних груп або класів для свідомого впливу на процеси суспільного розвитку, для регулювання суспільних відносин [11, с. 84]. Отже, будь-яка суспільно-економічна формація потребує зміцнення даного способу виробництва, щоб обмежити елементи випадку та сваволі. Сила й межі цього впливу зумовлюються природою соціальної формації та ступенем зрілості суспільства.

При цьому слід зважити на такі особливості. По-перше, в умовах інформаційного суспільства управління є особливою соціальною функцією, яка виникає з потреб самого суспільства як складної саморегульованої системи й супроводжує всю історію розвитку суспільства, набуваючи політичного змісту й відповідних державних форм у соціально розширеному суспільстві. Кожному типу соціальної організації, кожному конкретно-історичному суспільству притаманні свій зміст, свої специфічні процеси, форми й методи управління [10, с. 68]. Тому зміст управління не можна зрозуміти у відриві від середовища його існування. По-друге, зміст управління як соціальної функції в інформаційному суспільстві виявляється в організуючій діяльності, що досягається шляхом об'єднання, узгодження, регулювання, координації та контролю. Організація – це не що інше, як засіб досягнення мети. Вона передбачає метод, а управління є засобом гармонізації суспільного розвитку. Управління лише тоді буде ефективним, коли успішно координуватимуться зусилля багатьох людей. Коли зусилля групи людей об'єднуються в систему (організацію), то створюється дещо більш-менш відмінне за кількістю та якістю від усього, що притаманне простій сумі зусиль цих осіб [4].

По-третє, в умовах інформаційного суспільства організаційна функція соціального управління нерозривно пов'язана з владноорганізуючою діяльністю. Струнка організація неможлива без сильної волі й влади авторитету [4]. Це означає, що управління у сфері суспільних відносин має здійснюватись на основі підпорядкованості та єдності волі учасників спільної діяльності. Управління – це планування й керівництво зусиллями людей.

По-четверте, соціальне управління завжди передбачає наявність суб'єктів і об'єктів. В інформаційному суспільстві специфікою цих елементів є те, що суб'єктами завжди є люди та їх об'єднання, а об'єктами – поведінка, вчинки і дії людей у процесі їх спільної діяльності. Саме тому галузь управління – це сфера суб'єктивної діяльності людей, здійснюваної самими людьми і щодо людей [12, с. 120 – 124]. Отже,

державне управління являє собою соціальну функцію владноорганізуючої діяльності, яка забезпечує цілеспрямованість і узгодженість спільної праці й життя людей [8]. Інформаційно детерміноване державне управління – це, насамперед, організація діяльності з координації, об'єднання спеціалізованих зусиль групи людей щодо реалізації інтересів усіх соціальних груп.

Інформація відіграє особливу роль у сфері громадського життя, тому що вона є особливим ресурсом державного управління. З іншого боку, діяльність у сфері інформації, як і будь-який інший соціальний процес, є об'єктом державного управління. Виділяються напрями діяльності інформаційного характеру, зокрема, діяльність, спрямована на інформаційне забезпечення органів виконавчої влади; діяльність, пов'язана з реалізацією компетенції органів виконавчої влади в інформаційній сфері; діяльність щодо забезпечення інформаційної доступності.

Саме тому доцільно визначити такі напрями досліджень: по-перше, рух інформації в системі управління, як правило, характеризується складністю і розгалуженістю, оскільки вона безпосередньо пов'язана з умовами існування суспільства; по-друге, жодна з функцій управління не може забезпечувати підтримки заданих параметрів системи без налагоджених і постійних потоків інформації; по-третє, організаційна структура інформації являє собою невід'ємну, органічну частину системи управління, що забезпечує комплексну та ефективну взаємодію всіх її елементів; по-четверте, інформація є найважливішим чинником забезпечення формування і реалізації правового статусу суб'єктів управлінських правовідносин; по-п'яте, щоб бути максимальною корисною, у будь-якій сфері застосування, при виконанні основних своїх завдань і функцій, інформація повинна бути належним чином організована.

Список використаних джерел

1. **Гаврилов О.А.** Курс правовой информатики: учебник для вузов / О.А. Гаврилов. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 2000. – 432 с.
2. **Денисова О.С.** Роль преси у правовому інформуванні громадян України : дис... канд. юрид.наук : 12.00.07 / О.С. Денисова. – Донецьк, 2003. – 176 с.
3. **Державне управління: теорія і практика** : монографія / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К. : Юрінком-Інтер, 2004. – 432 с.
4. **Кампо В.М.** Становлення нового адміністративного права України: науково-популярний нарис / В.М. Кампо, Н.Р. Нижник, Б.П. Шльоер ; за заг. ред. В.М. Кампо. – К. : Юрид. книга, 2000. – 60 с.
5. **Кушакова Н. В.** Конституційне право на інформацію: правомірні та неправомірні обмеження / Н. В. Кушакова // Вісн. Конституц. Суду України. – 2002. – № 3. – С. 70.
6. **Новицька Н.Б.** Інформаційна культура в управлінській діяльності / Н.Б. Новицька // Наук. вісн. НАДПС України. – 2005. – № 3 (30). – С. 187 – 192.
7. **Окинавская** Хартия Глобального Информационного Общества. – Режим доступа : www.iis.ru.

8. **Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України // Голос України. – 2007. – № 21. – С. 8 – 10.

9. **Петришин О.** Громадянське суспільство – підгрунття формування правової держави в Україні / О. Петришин // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 2. – С. 142 – 161.

10. **Подцерковный О.** О пределах правового упорядочения общественных отношений (на примере проекта Муниципального кодекса) / О. Подцерковный // Підприємництво, госп-во і право. – 2002. – № 1. – С. 68 – 71.

11. **Проблеми** і перспективи розвитку України : аналітичні матеріали / за заг. ред. В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 180 с.

12. **Уткин Э. А.** Государственное и муниципальное управление / Э.А. Уткин, А. Ф. Денисов. – М. : ЭКМОС, 2001. – 304 с.

Надійшла до редколегії 16.03.10