

ВСТУП

На глобальному рівні ХХ століття, що пройшло під девізом ідеї прогресу, стало предтечею стрімкого злету людського розуму на початку ХХІ століття. Це знайшло вираз у такому найвизначнішому відкритті і технологічному прориві як комп'ютеризація, що привела науково-технічний прогрес до інформаційно-телекомунікаційного рівня. Ця трансформація викликала потребу зміни пріоритетів і парадигм, методів, засобів, понять, категорій дослідження реалій. Вони обумовлюють необхідність переосмислення і нового аналізу закономірностей розвитку суспільства в умовах розгортання та розширення меж суспільних інформаційних відносин: суспільних відносин щодо інформації. Інформаційне суспільство, як і будь-яке інше суспільство, потребує соціального скерування, зокрема на рівні державного управління. Саме процес державного управління в умовах формування інформаційного суспільства є основним об'єктом нашого дослідження у контексті організаційно-правових питань теорії і практики.

У всі часи існував вислів — "хто володіє інформацією, той володіє світом". Але в сучасних умовах глобалізації здобутків науково-технічного прогресу інформація стала рушійною силою суспільних відносин.

Як зазначив у ХVІІІ столітті Гердер: "Дивовижним чином Провидіння розділило людей лісами і горами, морями і пустелями, ріками і кліматичними законами, але понад усе воно розділило людей мовами, здібностями, характерами" (Див.: Гуджиев К.С. Введение в геополитику. — М.: "Логос", 2000. — С. 72).

Провідний лейтмотив сучасного інформаційного суспільства можна виразити формулюванням, визначеним у Біблії: "Час розкидати каміння, час збирати каміння" (Книга Екклезіастова. Глава 3. Вірш 6.). Тобто був час, коли інформація була розкидана по різних джерелах і доступ до окремих її скарбниць був прерогативою окремих посвячених. Сучасні комп'ютерні інформаційні технології роблять інформацію доступною всім, кому вона пот-

рібно, хто може її сприймати і використовувати на благо собі і суспільству.

Прийшов час, коли люди різних галузей знань заговорили однією мовою і зрозуміли один одного. Цей час отримав назву інформатизації.

Усвідомлення нових соціальних явищ з метою суспільно-корисного цілеспрямованого впливу на них потребує глибокого їх дослідження на науковому рівні: з напрацюванням відповідних методологічних підходів, з'ясування принципів, адекватних потребам сучасності, та перспектив на майбутнє.

З прийняттям Конституції незалежної України виникли нові тенденції у розвитку суспільних відносин, зокрема державно-правової надбудови: закріплення найважливіших демократичних принципів управління соціальними системами; визначення нових провідних завдань та функцій держави; формування нової системи органів влади та її ефективного функціонування.

Це відноситься, зокрема, до проблем удосконалення інформаційного забезпечення організації управлінської діяльності державних органів в контексті загальнодержавної адміністративної реформи.

Ефективне рішення цих завдань, які в основному визначені у Концепції адміністративної реформи, можливе лише за умов системного, комплексного, глибокого і всестороннього наукового забезпечення: проведення фундаментальних науково-теоретичних і прикладних досліджень; видання фундаментальних, науково-довідкових, навчально-методичних, учбових та інших праць та матеріалів. Одним із завдань, що обумовлюються попередніми, є також вжиття термінових заходів щодо подолання існуючої нестачі в Україні наукових кадрів у галузі державного управління сформованих на комплексних знаннях сучасних реалій і можливостей науково-технічного прогресу у галузі інформатики, сучасної теорії управління соціальними системами, правознавства. Нові кадри управління соціальними системами повинні бути здатними формувати новації на фундаменті добрих традицій.

Основними заходами підвищення ефективності діяльності органів управління соціальними системами в цілому є подальше удосконалення їх організування, починаючи з низових ланок: перебудова методів і методик планування та контролю за діяльністю органів та підрозділів, впровадження нових інформаційних технологій для автоматизації основних технологічних процесів підтримки та прийняття управлінських рішень.

Сьогодні досягнення інформатизації дозволяють автоматизувати окремі процеси управлінської діяльності шляхом впровадження комп'ютерних інформаційних технологій у всіх напрямках: від підготовки і прийняття управлінських рішень та оперативного управління до контролю за виконавчою дисципліною.

Інформатизація управління в нашій країні вже має певну історію. Сьогодні комп'ютери дають змогу швидко опрацювати, передавати й зберігати великі обсяги інформації, тим самим значно покращувати якість управління соціальними системами, а головне, більш раціонально використовувати час, вивільняти працівників від рутинних операцій, надавати можливість виконувати творчу роботу.

Водночас аналіз існуючих технологій отримання, обліку та опрацювання інформації засвідчує їх значну недосконалість: велику трудомісткість, низьку оперативність та неможливість проведення поглибленого аналізу великих обсягів інформації.

Сучасний стан впровадження і використання комп'ютерних інформаційних технологій, зокрема в органах державного управління, відстає від потреб суспільства. Це можна пояснити, серед іншого, недостатнім матеріально-технічним забезпеченням їх в перехідний період становлення нашої держави, а також наявністю так званого "психологічного бар'єру" — домінування технократичного аспекту щодо інформатизації та стратегії її проведення.

Необхідно відзначити і недостатню організованість, непорядкованість процесів масової інформатизації, що зумовлює відсутністю систематизованого правового забезпечення. При високому рівні фундаментальних досліджень у галузях теорії соціаль-

ного управління та інформатики в цілому, відчувається нестача прикладних розробок, в тому числі організаційно-правового механізму впровадження нових наукових досягнень у практику. Великої події сьогодні покладаються на такі наукові дисципліни, як теорія управління, інформатика, інформаційне право, теорія організації соціальних систем.

Рішення завдань впровадження досягнень науки в практику, поряд з іншими заходами, припускає вирішення проблем епістемологічного (пізнавального) аспекту: з однієї сторони — підвищення правових знань усіх, хто бере участь у проектуванні, створенні та впровадженні інформаційних систем і забезпечує їх належне функціонування; з іншого — здобуття знань та навичок управління (менеджерами) щодо використання здобутків інформатики в їх діяльності.

Знання основ правового регулювання інформатизації стає необхідним не тільки працівникам в галузі права, менеджменту, але й іншим спеціалістам: інженерам, математикам, економістам, психологам, соціологам і т.д. Участь у створенні та впровадженні в систему органів управління автоматизованих комп'ютерних інформаційних систем викликає необхідність залучати цих спеціалістів у процеси організації реформування управління. Це зумовлює необхідність знання ними права та теорії організації соціального управління (тектології), праксеології та інших дисциплін управлінського циклу.

Свого часу комплексне вирішення зазначених вище проблем передбачалося у такій науці, як кібернетика. Але технократичний підхід до розуміння її змісту звів її сутність та ідеологію до технічних наук, хоча у першооснові її змісту покладено було мистецтво комплексного управління технічними та соціальними процесами, а також знання законів природи та суспільства для досягнення наміченої мети.

Уміння орієнтуватися в міжгалузевих інституціях суспільних відносин дасть змогу суттєво підвищити якість організації керування соціальними системами, у тому числі державного управління, на будь-якому його рівні. Актуальність комплексного

аспекту категорії управління знайшло відображення у практиці: виокремленні системи підготовки кадрів у вищих навчальних закладах за фахом "менеджмент", "менеджмент організації", "управління", "державне управління", "управління соціальними системами" та їм подібних за змістом інших фахових спеціальностей.

Дослідження ролі та місця права в інформатизації управління в Україні показує, що неухильно відбувається зростання значення права як регулятора державного та суспільного життя. Критична маса юридичних норм в нашій країні у сфері регулювання суспільних інформаційних відносин досягла такого рівня, який зумовлює потребу виділення їх в окремий міжгалузевий комплексний інститут — теорії правового регулювання організації інформатизації.

У монографії подано синтезовані основні положення трьох базових наукових дисциплін: теорії організації соціальних систем; правової інформатики та інформаційного права щодо інформатизації органів управління соціальними системами, окремих складових управлінської діяльності.

Автори спрямовують увагу на те, що інформатизація відноситься до процесів, які постійно динамічно розвиваються. Не всі його правові інститути сформовані, проте існують проблеми, відносно яких у науці є усталені позитивні думки, рішення яких спираються на достатньо визначену нормативно-правову базу, засвоєння якої дозволить подолати ентропію (невизначеність) у тих, хто задіяний у розвитку інформатизації.

Разом з тим в роботі висвітлюються й деякі найбільш суттєві дискусійні питання теорії та практики інформатизації. При підготовці роботи врахований досвід деяких розробників проєктів інформатизації органів управління соціальними системами, у тому числі органів державного управління, як в нашій державі, так і за кордоном.

Монографія розрахована на студентів та курсантів, що освоюють знання при вивченні навчальних дисциплін, у яких розглядаються питання щодо інформаційного забезпечення та інформатизації державного та інших видів соціального управління. Також монографія може бути у нагоді науковцям та практикам, які досліджують проблеми інформатизації, реформування адміністративної системи держави тощо.

Розділ 1. ПОНЯТТЯ, СУТНІСТЬ, ЗМІСТ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ СИСТЕМАМИ

1.1. Інформація, як провідна складова управлінської діяльності

Інформація у суспільних відносинах виступає як складне соціально-психологічне, науково-методологічне, філософське, правове явище, за допомогою якого забезпечується функціонування соціальних систем. Інформація необхідна на всіх етапах управлінської діяльності. Вона здійснює вплив на управлінські рішення, виявлення потреб у регулюванні конкретного виду суспільних відносин, їх реалізацію, контроль за їх реалізацією тощо.

З точки зору теорії інформації, управління соціальними системами є цілеспрямований інформаційний вплив суб'єкта управління на об'єкт управління.

У той же час, щоб вплинути суб'єкту на об'єкт управління потрібно знати про нього, його особливості тощо. Тобто потрібно мати інформацію про об'єкт управління (керовану систему), а цю інформацію слід суб'єкту управління забезпечити.

Перед тим, як визначити зміст інформаційного забезпечення управління соціальними системами, слід визначити зміст і ролі інформації в управлінській діяльності.

Загальне (абстрактне) визначення категорії "інформація" дається законодавцем у статті 1. Закону України "Про інформацію". **Інформація — це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі.**

У загальному змісті це визначення сприйнятливим для розуміння в управлінні соціальними системами, як загально визнаний законодавцем стандарт. Зазначене визначення можна адаптувати до змісту управління соціальними системами наступним чином.

Інформація в управлінні соціальними системами — це відповідним чином документовані або публічно оголошені відомості

мости про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах).

Інформація як категорія існує і в іншому змісті — як діяльність (дії) щодо одержання, використання, поширення (розповсюдження) інформації у певному соціальному середовищі.

Причому така діяльність може здійснюватися свідомо і підсвідомо, цілеспрямовано і без чіткого визначення мети.

На нашу думку, для змісту поширення (розповсюдження) відомостей, даних, знань більш підходить категорія у формі "інформування".

Наприклад, зазначений зміст інформації визначається на законодавчому рівні у Законі України "Про друковані засоби масової інформації (преси)" (1994 року) та іншому законодавстві щодо засобів масової інформації.

В теорії управління соціальними системами зазначений аспект інформації знаходить вираз також у категорії "комунікація". Так Мескон М.Х., Альберт М., Хедаури Ф. пропонують наступне визначення категорії "комунікація".

Комунікація — це обмін інформацією, на основі якого керівництво отримує відомості, необхідні для прийняття ефективних рішень і доводить прийняті рішення до працівників організації (фірми).

Далі зазначені автори розкривають сутність комунікації. Комунікація — це складний процес, що складається із взаємопов'язаних кроків. Кожен з цих кроків дуже необхідний для того, щоб зробити наші думки зрозумілими іншій особі. Кожен крок — це пункт, у якому зміст може бути втрачений, якщо ми будемо небалими і не будемо думати про те, що робимо.

Керівник 50–90% часу витрачає на комунікацію. Він займається цим, щоб реалізувати свої ролі у міжособистих відносинах, інформаційному обміні і процесах прийняття рішень щодо функцій управління. Обмін інформацією є однією із самих складних проблем на будь-якому рівні ієрархії. (Див.: Мескон М.Х., Аль-

берт М., Хедаури Ф. Основи менеджменту. Пер. з англ. — М.: "Дело", 1992.).

Аналогічної позиції притримується Фатхутдинов Р. А. (Див.: Фатхутдинов Р. А. Система менеджменту. Навчально-практичний посібник, — М.: 1996. С. — 222).

Щодо організації управління соціальними системами, традиційно також під інформацією розуміють множину повідомлень (відомостей) про стан системи управління в конкретний момент часу, простір, коло осіб, тобто різних факторів, що впливають на цю систему. У цьому контексті інформація в управлінні соціальними системами є дискретною категорією, статичну сутність якої слід розглядати з діалектичних (змінних, порівняльних) позицій, у ряду категорій "минуле — сучасне — майбутнє".

Питанням дослідження різних видів інформації, визначення її ролі в організації управління присвячено багато праць. Видано чимало робіт з теорії обробки соціальної інформації, методології і методики створення різних інформаційних систем управлінського призначення у різних галузях організації управління соціальними системами.

З формуванням інформаційного суспільства категорія "інформація" стала ключовою: виступає одним із найважливіших факторів системи суспільних відносин. У зв'язку з цим у сучасній філософії, теоретичних та прикладних науках, у тому числі науці про управління соціальними системами, дослідженнях щодо проектування, впровадження, експлуатації та удосконалення *інформаційних технічних та інших систем не можуть підібрати однозначного трактування (змісту) категорії "інформація".*

Як свідчать дослідження, сьогодні це визначення залежить від різних чинників (критеріїв), зазначимо деякі з них:

- конкретна галузь знань чи суспільного життя, у якій ведеться дослідження (предметна галузь суспільних відносин, організація управління соціальної системи тощо);
- характер завдань, для яких вводиться це поняття;
- інші критерії.

Подані у літературних джерелах існуючі визначення категорії "інформація" намагаються відобразити спочатку філософську її суть, а потім — найважливіші її властивості щодо сфери (галузі) суспільних відносин. Ось деякі з них:

- інформація — визначення змісту, отриманого з навколишнього світу¹;
- інформація — комунікація, зв'язок, у процесі якого встановлюється невизначеність²;
- інформація — будь-яка сукупність сигналів, діянь чи відомостей³;
- інформація — передача знань про різноманіття природи.

Під інформацією розуміють також корисний зміст про річ, явище, факт, людину, суспільство, державу тощо, тобто вилучені із них чи про них, даних у формі знань.

Нерідко категорія "дані" розглядається як абстрактна категорія. Її конкретний зміст визначається з прив'язкою до сфери пізнання (чи то у технічних системах, чи то у соціальних системах, чи то у природних, футуристичних).

Існує думка, що з точки зору праксеологічного аспекту на практиці дуже часто неправомірно (нераціонально) встановлюють однозначність між даними та інформацією. На думку прихильників цієї теорії, дані (відомості) реєструють явища та події, що відбуваються, а інформація — результат переробки та аналізу даних на рівні індивідуального інтелекту, тобто їх усвідомлення конкретною людиною.

З точки зору теорії управління соціальними системами, як науки, **інформація — це результат аналітико-синтетичної обробки даних (відомостей) щодо об'єкту управління.** Така обробка здійснюється переважно свідомо. Хоча на рівні мистецтва

управління інформація може бути результатом евристики — підсвідомої обробки відомостей (даних) щодо об'єкта управління.

У визначеному контексті, наприклад, для одної людини (як суб'єкта управління) якісь конкретні дані стають інформацією, для іншої — ні. Таким чином, інформація має переважно порівнюваний характер. Вона складається тільки з нових відомостей, які оцінюються користувачем як корисні знання (інформація). Із загального потоку даних вилучаються тільки відомості, які потрібні для певного користувача, зрозумілі йому і зменшують його ентропію (невизначеність). Інші дані утворюють так звану в теорії інформації шум.

У соціологічному змісті множина даних утворює інформаційний ресурс. Тобто, дані накопичуються, мають зміст потенційної інформації, яка у певний час при певних обставинах, інтересах чи потребах набуває статусу потрібних відомостей для певного кола осіб чи для окремих індивідів. Прикладом накопичення інформаційного ресурсу може бути звичайна книжкова бібліотека. Там може бути багато даних. Але соціального статусу не інформації вони набувають тоді, коли існують люди, які мають інтерес до них, можливість і здатність їх отримати. Теж саме можна сказати про архіви.

Як інформаційний ресурс можна розглядати і мову (чи то природну, чи то штучну). Наприклад, існує мова, але на певному проміжку часі нею не користуються. Коли до неї виникає інтерес, то її починають вивчати, спілкуватися. Для того щоб вона ожила, потрібно, щоб вона існувала як інформаційний ресурс і щоб до неї виникла суспільна потреба і мотивація (управлінська, освітня, культурологічна, наукова, національна свідомість, інкремента, щодо національної мови).

Загальне, абстрактне визначення категорії "інформаційний ресурс" подається у законодавстві.

Інформаційний ресурс — сукупність документів у інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо). (Стаття 1. Закону про національну програму інформатизації).

¹Винер Н. Кибернетика, или управление и связь в животном и машине. — М.: Наука, 1983. — 343 с.

²Шеннон К. Работа по теории информации и кибернетике — М.: Изд-во иностранной литературы, 1963. — С. 19.

³Кибернетика. Становление информатики. — М.: Наука, 1986. — С. 22.

Проте зазначене визначення не має системних ознак, а саме відповідним чином упорядкованості. Сукупність (куча) не створюють системи.

На наш погляд, категорія "інформаційний ресурс" має наступний зміст, що впливає з позицій системного підходу.

Інформаційний ресурс — це відповідним чином упорядкована множина об'єктивізованих відомостей, даних, знань у формі документів та у інших носіях інформації (у тому числі у конкретних людях), що утворюють інформаційні системи (бібліотеках, архівах, банках даних тощо) і призначених для використання у суспільних відносинах.

Окремі види інформаційних ресурсів визначаються на рівні законодавства.

Інформаційні ресурси науково-технічної інформації — це систематизоване зібрання науково-технічної літератури і документації (книги, брошури, періодичні видання, патентна документація, нормативно-технічна документація, промислові каталоги, конструкторська документація, звітна науково-технічна документація з науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, депоновані рукописи, переклади науково-технічної літератури і документації) зафіксовані на паперових чи інших носіях (Стаття 1 Закону про науково-технічну інформацію).

Інформаційні ресурси спільного користування — це сукупність інформаційних ресурсів державних органів науково-технічної інформації, наукових, науково-технічних бібліотек, а також комерційних центрів, фірм, організацій, які займаються науково-технічною діяльністю і з власниками яких укладено договори про їх спільне використання (Стаття 1 Закону про науково-технічну інформацію).

У суспільних відносинах інформаційний ресурс, це один із видів майна, сутність якого не залежить від матеріального носія (речі).

Відсутність однозначного визначення поняття інформації можна вважати природним явищем. Навряд чи є потреба шукати загальне його визначення, що охоплює всю багатогранність

інформаційності. Воно неминуче буде або дуже загальним, або дуже заплутаним.

В цьому плані варто привести точку зору Г. Х. Попова. Він вважає, що однозначні вичерпні й короткі визначення можуть мати місце лише в чітко формалізованій аксіоматичній науці, коли є набір постулатів, є правила їх комбінування. У суспільних же явищах дуже мало формального, такого, що пояснюється законами формальної логіки.

Головне не у формі терміну (категорії), а в тому змісті, який вони відображають у певній соціальній системі. Щодо цього можна зазначити, що про визначення понять не сперечаються, а доводяться. Будь-яке визначення будь-якого поняття може набувати характеру монографічного описання. Як відомо, у житті форма може наповнюватися різним змістом, нерідко протилежним за сутністю.

Наприклад, соціальне управління, яке здійснюється правоохоронними органами у сфері охорони громадського порядку, має свої особливості. Нерідко у цій системі використовуються поняття та категорії у змісті, який притаманний саме цій системі, хоча у іншій системі управління ті ж поняття можуть мати зовсім інший зміст.

Для того, щоб подати "загальносуспільне" поняття (суспільний стандарт) використовуються юридичні норми. На загальнодержавному рівні такими юридичними нормами є законодавчі акти. Наведено декілька загальносуспільних стандартів визначення видів інформації, визначених у законодавстві.

Основними видами інформації є:

- статистична інформація;
- масова інформація;
- інформація про діяльність державних органів влади та органів місцевого і регіонального самоврядування;
- правова інформація;
- інформація про особу;
- інформація довідково-енциклопедичного характеру;
- соціологічна інформація. (Стаття 18 Закону про інформацію).