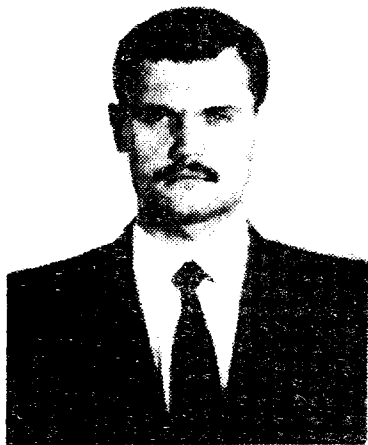


РОЗБУДОВА ДЕРЖАВИ ТА ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ (СОЦІАЛЬНІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ПИТАННЯ)

*Ростислав Калужний
Віталій Цимбалюк*



*Ростислав КАЛУЖНИЙ —
директор юридичних надр.
внутрішньої служби.*



*Віталій ЦИМБАЛЮК —
викладач Української академії
внутрішніх справ, майор
міліції.*

Світова практика розвитку людства свідчить — хоч би які катаклізми воно переживало у певних регіонах Землі, за певних часів, але так чи інакше на загальносвітовому рівні воно впевнено і неухильно йде шляхом удосконалення своїх інтелектуальних, а звідси — соціальних і технічних можливостей.

На сучасному етапі державотворення при удосконаленні суспільних відносин поряд з іншими факторами глибинне значення має те, щоб здобути в нашому суспільстві й державі якісну постійно оновлювану, без соціальних струсів, систему, що динамічно розвивається у напрямку досягнень сучасної світової цивілізації. Для того, щоб піти найоптимальнішим шляхом, на наш погляд, потрібно знайти відповідь на питання, яке не можна випускати з виду при формуванні концепції розбудови держави, а саме: в якому напрямку розвивається світова цивілізація сьогодні та її перспективи на майбутнє.

Все більше і більше число науковців стають прихильниками тієї ідеї, що особливістю суспільного світового прогресу, в усякому випадку, його найважливішою рисою є перехід від індустріального до постіндустріального суспільства, конвергенції потреб та інтересів різних соціальних прошарків. Це суспільство також називають ще

інформаційним (або інформаційною цивілізацією). Не будемо зупинятися на філософських глумаченнях цих понять, а зупинимось на прагматичному соціально-технічному — його основному змісті, суть якого полягає у проникненні комп'ютерної/ електронно-обчислювальної техніки і заснованих на ній сучасних (нових) інформаційних технологій у всі сфери соціального життя розвинутих країн світу.

Хоча б які явища наукового і технічного розвитку в суспільному житті ми розглядали, так чи інакше вони зводяться до рівня інформаційного забезпечення. А з цього випливає, що інформаційна цивілізація — об'єктивний ступінь всесвітнього історичного прогресу, що означає вихід людства на якісно нові рівні як розвитку виробничих сил, так і духовного розвитку.

У недостатньо знайомих з теоретичними розробками концепції соціальної інформатизації, природно, може виникнути питання — а чи не краще спочатку усунути деформації в нашому суспільстві й державі, провести економічні та політичні реформи, а вже потім розгорнути роботи по комп'ютеризації та заснованій на ній інформатизації? Таке питання виникає при поверховому сприйнятті поняття інформатизації, зведенні його змісту лише до створення технічної бази у вигляді комп'ю-

терних комплексів (власне комп'ютеризації), без суттєвих змін в організації соціального, в тому числі, державного управління.

На наш погляд, радикальні соціальні реформи, перехід до цивілізованих ринкових відносин як в державі, так і за її межами, демократизація суспільства, удосконалення організації державного управління тісно пов'язані з завданням соціальної інформатизації — пошуку оптимальних, раціональних шляхів вирішення проблем у різних соціальних системах на основі сучасних інформаційних технологій. Вирішувати їх поодино, окремо — неможливо.

У нашому суспільному житті ми спостерігаємо, що соціальні реформи тоді йдуть важко, коли вони не базуються на найважливіших факторах сучасного організаційного здобутку, на досвіді передових країн світу. Широке кола членів суспільства не забезпечені достатньою інформацією про ці реформи. А ці фактори в основному інформаційні — це наука, інформація, таланти людей, організація соціального управління.

Світова історія свідчить, що суспільства, які будують свою державу без забезпечення розвитку інформаційних відносин на основі науково-технічного прогресу, не покращують механізму використання нетрадиційних резервів, — приречені на загибель або на жалюгідне існування. А ці резерви — знову-таки інформація, знання, комп'ютерна техніка, засоби зв'язку, комунікації.

Таким чином, зовсім не риторичним є питання — на яку стадію цивілізації повинно орієнтуватися наше суспільство при державобудуванні: на аграрну, індустріальну, які залишилися позаду у найбільш розвинутих країн світу (США, Японія, країни Західної Європи).

Розбудова Української держави в умовах проголошення суверенітету висуває потребу пошуку оптимальних шляхів організації державного управління. Це зумовлює необхідність аналізу, оцінки та врахування досвіду світового соціального прогресу.

чи на інформаційну?

Якщо не враховувати цього, то в процесі розбудови нашого «сучасного» суспільства і держави ми можемо залишитися на узбіччі історичного прогресу світового рівня. Без нього не буде достатньо ефективного механізму інтенсифікації суспільного виробництва, не буде держави як суверенного, в повному розумінні незалежного суспільно-політичного устрою.

При зростанні видимого матеріального добробуту та збільшенні духовних благ (у літературі, в різних галузях мистецтва, релігійності та філософії в суспільстві) життя може стати нестерпним через накопичення негативних явищ, порядків, процедур — часом безглузвих (в тому числі і в державному управлінні), штучних дефіцитів, черг та інше. Для прикладу, в більшості випадків люди змушені переміщатися на великі відстані, тому що у них немає можливості реалізувати відповідні сигнальні відносини: йдуть на наради, конференції, в бібліотеки, архіви, юридичні кон-

сультації, везуть звіти, довідки в різні установи і т.ін. У той же час малопродуктивні фізичні переміщення частково можуть замінити здобутки в галузі сучасних інформаційних зв'язків (такі як пошта, телефон, телеграф, факс, радіо, телебачення). Сучасний рівень науково-технічного прогресу дозволяє інтегрувати всі ці засоби спілкування за допомогою комп'ютерної техніки, що знайшло своє відображення в категорії комп'ютеризації.

Та розвиток комп'ютеризації засвідчив, що однієї техніки замало для підвищення суспільного рівня життя. Комп'ютерна техніка дозволяє раціоналізувати організацію соціального управління, що потребує пошуків оптимальних шляхів організаційних змін. Ця ідея стала основою змісту поняття інформатизації суспільного життя, державного управління як складової його частини. При інформатизації виникла потреба залучення до співпраці зі спеціалістами в галузі комп'ютерної техніки і спеціалістів у галузях права, особливо адміністративного, психологів, економістів та інших. Там, де щодо цього було розуміння, комп'ютеризація проходила ефективніше.

Звпровадженням сучасних (нових) інформаційних технологій, в тому числі і в державному управлінні, постає питання про сучасну «надомну» роботу. Ця робота полягає у значному зменшенні для певної категорії службовців часу присутності в традиційних робочих місцях в установах, організаціях, підприємствах, а учнів, студентів, вчителів — у навчальних закладах. Це, очевидно, потребує глибоко продуманих і зважених радикальних змін в організації виробництва, управлінського і учбових процесів, розробки заходів по значному підвищенню культури та свідомості людей, а

також пошуку нових контроль-но-оціночних критеріїв результатів їхньої праці, які належно повинні бути відображені у правовому (юридичному) забезпеченні інформатизації. Важливим при цьому, з економічної точки зору постає вирішення організаційних проблем по забезпеченню службовими приміщеннями різних установ, організацій, підприємств.

Питання про інформатизацію — це питання про рівень доцільності, оптимальності, економічності затрат розумової та фізичної енергії людей, про збереження дефіцитних матеріальних ресурсів у суспільстві. У повсякденному житті ми знаходимо чимало прикладів, коли марно витрачається багато часу і зусиль. В Україні люди працювали і працюють не менше, ніж в інших розвинутих країнах, та нерідко ця праця безрезультатна.

Очевидно, що для нашої молоді держави і суспільства в цілому питання інформатизації є значно складнішими, ніж у США, Японії чи Західній Європі, бо з об'єктивних і суб'єктивних причин наше суспільство небезпечно запізнилося, порівняно з іншими розвинутими країнами світу, з назрілими перемінами. За оцінками українських науковців, ми займаємо 62 місце у світі за рівнем інформатизації (Див.: Яромич С.А. Інформатика навколо нас. Словник-довідник. Одеса, «Маяк». — 1991. — С. 28).

Але це говорить лише про гостроту проблеми: необхідність вирішення завдань по залученню нашої країни до сучасного світового інформаційного процесу. І не тільки як споживача, а й як виробника індустрії інформатики, виробника сучасних інформаційних технологій.

Слід відзначити, що серед різних державних владних структур України є розуміння необхідності концентрувати суспільні зусилля на розвитку інформатизації суспільства, в тому числі й у державному управлінні. Вищим законодавчим органом України закладені правові основи пріоритетів по інформатизації. Серед правових основ відзначимо Постанову Верховної Ради України від 16 жовтня 1992 року «Про пріоритетні напрямки розвитку науки і техніки», Закони: «Про основи державної політики в сфері науки і науково-технічної діяльності» від 13 грудня 1991 р.; «Про інформацію» від 2 жовтня 1992 р. Ряд положень по впровадженню засобів комп'ютерної техніки передбачені і в інших законодавчих актах. Подальший розвиток правового регулювання інформатизації в Україні визначений правовими актами Президента України, серед них визначимо Указ від 31 травня 1993 р. «Про державну політику інформатизації України», яким передбачено, поряд з іншими заходами, розробку Концепції державної політики інформатизації України і Основних напрямків Національної програми інформатизації України.

Урядом України створюються умови по залученню в країну іноземних розробок у галузі інформатики, комунікацій, зв'язку, сучасних (нових) інформаційних технологій. Та все ж організаційне забезпечення інформатизації у суспільстві залишається недостатнім.

Світовий досвід свідчить: що вищий техніко-економічний рівень країн, то більшу частину валового продукту вона витрачає на розвиток інформаційної сфери. У вітчизняній науковій

літературі є приклади, що біля 60% всього працюючого населення США зайнято в інформаційній сфері. Комп'ютерні і телекомунікаційні системи вже є ядром життя цієї країни. У Західній Європі і Японії частина зайнятих у сфері інформації складає 40-50%. Є прогнози, що до кінця століття вона досягне 60%. (Див.: Канигін Ю.М., Калита Г.І. Основи теоретичної інформатики. К. «Наукова думка». — 1990. — С. 191).

Без сумніву, що в наш час, як і завжди, перед тим як займатися будь-якою суспільно корисною діяльністю, людям потрібно їсти, пити, одягатися і мати житло. Але світова практика свідчить, що причина і природа здобутків зазнала докорінних змін. Важко зрозуміти механізм економічного прогресу країни, якщо продовжувати зв'язувати збільшення національного доходу лише з матеріальними факторами виробництва. І як приклад тому — Японія і Сінгапур, де при гострому дефіциті матеріальних факторів виробництва їдять, п'ють і одягаються не гірше, ніж у інших розвинутих країнах світу. А все тому, що вони поклали в концепцію розвитку свого суспільного поступу інформаційні ресурси.

Слід відзначити загальну тенденцію, що інформаційний злет, а звідси і добробут країни властиві динамічно відкритим по відношенню до людини, суспільства, науки державним системам, що можливе лише в умовах демократії, свободи слова, дотримання прав і свобод людини у суспільстві, розумного пошуку співвідношення їхніх інтересів. Особливість сучасного рівня науково-технічного прогресу країни як основної частини світового суспільного прогресу

полягає у виникненні принципово відкритих технологічних систем по відношенню до сфери здобуття знань окремою людиною. Чим розвинутіші інформаційні технології, тим більше при їх створенні і функціонуванні повинні реалізовуватися фундаментальні принципи відкритості соціальних систем, тим більше вони «розкривають» закриті соціально-економічні утворення, роблячи їх безперспективними. При цьому не має значення, федеративне, конфедеративне, унітарне державне утворення, монархія чи парламентська або президентська республіка і таке інше. На державному рівні вирішуються значущі для суспільства проблеми.

Сьогодні спостерігається, що в розвинутих країнах світу сучасні інформаційно-комунікаційні системи відносяться до світових технологій, які не можуть дати потрібного максимального ефекту для суспільства окремої країни при використанні їх у вузьких національних межах і галузях, в тому числі й у військовій, і в боротьбі зі злочинністю тощо. При цьому немає шкоди національним, державним інтересам окремої країни. Навпаки, при присланні до світових технологій середньо розвинутих і навіть відсталих країн досягається позитивний вражаючий ефект. Зрозуміло, якщо це прислання глибоко зважене і організаційно пророблене з попередньо підготовленим місцевим середовищем. Прикладами можуть бути хоча б «несподівані» злети, в галузі електроніки Малайзії, Південної Кореї, Тайваню, Індії.

Завдання по розгортанню впровадження досягнень науково-технічного прогресу в інформаційних галузях охоплюють широке коло поточних і пер-

спективних проблем: економічних, політичних, розвитку культури, освіти, а особливо підбору і підготовки управлінських кадрів, координації роботи своїх ланок, рівнів державного управління. У світовій практиці давно відзначено, що науково-технічний прогрес, особливо основна його складова частина — сучасні інформаційні технології і удосконалення соціального управління, є ведучими, пов'язаними і невід'ємними факторами інтенсивного соціального розвитку країн.

Ще в колишньому СРСР науковці зробили підрахунки, що за своїми фізичними можливостями людина може сприймати 6-9 одиниць інформації за секунду, тоді як на середньому виробництві для оперативного управління потрібно сприймати 12-18 одиниць. (Див.: Основи наукового управління соціалістичною економікою. М. 1977. — С.297). Але тоді орієнтири були спрямовані на збільшення додаткових ієрархічних структур державного управління та на екстенсивні методи. Як тільки виникла потреба рішення якоїсь соціальної проблеми на державному рівні, для її вирішення створювались якесь відомство, міністерство, комітет, а від них управлінські структури до самих низових рівнів державного устрою. А результат — дезорганізація державного управління, негативним, у правовому відношенні, проявом якого є неосяжна кількість постанов, положень, інструкцій, наказів, які між собою нерідко не узгоджені та протирічать не тільки одне одному, але й законодавчим нормативним актам. Найбезглуздіше виглядає порядок нормотворення, коли на закон розробляється положення, на положення інструкція, на інструкцію розпорядження, на-

каз чи пояснення і т.д. На житті людей це відбивається у такому вигляді: на довідку потрібна довідка не тільки з іншого відомства, а навіть з того ж самого відомства... Інтереси, потреби, свободи права людини губилися і губляться у відомствах, тонуть у великій кількості паперів. А в результаті — соціальна, економічна і політична криза, правовий нігілізм, відсутність довіри значної кількості населення до державних структур влади.

Ті ж самі тенденції в державному управлінні спостерігаються на Україні і тепер. Якщо не змінити концептуальний підхід до розбудови, організації державного управління, то елементарна життєва логіка підказує: з державою Україною буде те ж саме, що і з державою СРСР.

Не відповідаючи сучасним умовам, наукове інформаційне забезпечення породжує повторення помилок при розбудові держави. Серед великої кількості населення здавна панує думка, що для керування державою не потрібно мати багато знань, в тому числі і правових, а достатньо життєвого досвіду на рівні звичайного обивателя. Не задумуючись над вадами такої думки, в умовах інформаційних обмежень, громадяни формують державну владу переважно за критеріями обіцянок претендентів, їхніх ораторських здібностей. Такий стан в кінцевому результаті повертається до виборців у вигляді недосконалого законодавства (правотворення), соціально напруженого державного життя, дезорганізації суспільства.

В теоретичному баченні, виходячи з проблематики, зазначеної у назві статті, відзначимо, що низька можливість інформаційного забезпечення суспільства,

в тому числі і правовою інформацією окремих осіб, громадян, їх угруповань, призводить до розладу системи державного управління суспільством, до анархії та охлократії. Як свідчить світова історія, демократичні явища, не закріплені розвитком інформованості широкого кола людей, неминуче приводять до тоталітаризму різного забарвлення (фашизм, сталінізм і т.ін.), а від нього — до зведення гідності людини до стану бидла, заляканого раба, незалежно від того, на якому щаблі суспільства, в тому числі будь-якого рівня державної ієрархії, ця людина знаходиться. Людиноненависність стає нормою життя як підлеглого, так і диктатора.

З цього випливає об'єктивна матеріальна потреба у підвищенні продуктивності управлінської праці на досягненнях науки і техніки, особливо на основі сучасних інформаційних технологій. Наукові дослідження показують, що до 50-60% робочого часу управлінців і до 40-50% праці наукових та інженерно-технічних робітників становить виконання неефективних, а іноді й безглузвих процедур, дотримання непотрібних регламентів. (Див.: Канигін В.М. Інформатизація управління: соціальні аспекти. К. «Наукова думка». — 1991. — С.65). В той же час науково-технічний прогрес породжує зростання кількості складних процесів у соціальному середовищі. Він все більше потребує вдосконалення форм і методів соціального управління для забезпечення потреб як окремої людини, так і суспільства в цілому.

В результаті розвитку науки і техніки виникають нові ефективні можливості удосконалення державного управління завдяки подальшому розвитку

теорії наукової організації праці і управління, правових наук, в тому числі при використанні сучасних світових інформаційних технологій.

Концептуально можемо відзначити, що НТП в соціальному управлінні найбільш характерно виявляється по таких напрямках:

1. Потреба повсякчасного підвищення рівня технічного забезпечення управлінської діяльності, починаючи з низових ланок (рівнів) управління. (В умовах територіального розподілу України — по схемі — район (місто) — область — центральні органи влади).

2. Розробка і впровадження нових методів управління (економічних, організаційно-правових, попереднього моделювання, експертної оцінки, аналізу і т.д.) з залученням новітніх інформаційних технологій.

3. Удосконалення процесів управління через вивчення закономірностей і негативних проявів у інформаційних потоках в різних соціальних системах при використанні комп'ютерної техніки, їх інтеграції, оптимізації.

4. Поліпшення механізмів організації процесів управління повпровадженню прогресивних організаційних форм використання сучасних інформаційних технологій.

Необхідність змін технологічної бази управління, використання оргтехніки, важливою складовою якої є комп'ютерна техніка, визначає необхідність якісних зрушень у формах і методах адміністративної (управлінської) діяльності. Використання досягнень науково-технічного прогресу в управлінні постійно відтворює передумови якісних змін характеру управлінської

діяльності, а звідси і змін у структурі і функціях окремих ланок органів управління, зменшенню негативного суб'єктивного впливу з боку проміжних управлінських ланок на підготовку об'єктивної інформації для прийняття рішень відповідальними посадовими особами; прискорення процесу обробки інформації, що підвищує її актуальність і достовірність. НТП вирішує важливі завдання організаційного удосконалення — потребує чіткого визначення структури, функцій, прав і обов'язків, що підвищує компетентність і відповідальність в управлінському апараті.

Сьогодні актуальним залишається вислів академіка В.М.Глушкова про те, що основний ефект електронно-обчислювальних машин не у вивільненні людей з системи управління, а у покращенні якості управління. Для того, щоб система державного управління відповідала потребам об'єктів соціальних відносин, що постійно вдосконалюються в умовах науково-технічного прогресу, необхідне безперервне, системне, своєчасне володіння сферою соціального управління найновішими досягненнями науки і техніки.

Те, що вчора здавалося оптимальним вирішенням проблеми на основі відповідного рівня досягнень науки і техніки, сьогодні заперечується новими відкриттями. В цьому головна особливість науково-технічного прогресу, яка змушує науковців і практиків повертатися до зазначених проблем і шукати їхнього вирішення через нові досягнення науки і техніки.

Впровадження досягнень науки і техніки в соціальне управління має практично забезпечувати такі важливі напрям-

ки по оптимізації управління: максимальну механізацію і автоматизацію управлінської праці, особливо у сферах зв'язку, комунікації, розрахунків, фіксації і обробки інформації; постійний процес удосконалення автоматизації збору, підготовки зберігання та передачі інформації в різних системах засобів комп'ютерної техніки; використання в галузі управління найсучасніших методів прийняття рішень, включаючи розвиток і впровадження в адміністративну діяльність такого перспективного напрямку в інформатиці, як інтегровані розподілені автоматизовані банки даних, знань; оптимізація управління шляхом впровадження інтегрованих системних моделей управління, які охоплюють нові організаційні рішення; значне і всебічне підвищення інтелектуального рівня управлінських кадрів з цілеспрямованою орієнтацією їх до оволодіння методами і технікою управління на основі перспективних інформаційних технологій.

Сучасний рівень розвитку комп'ютерної техніки, поява на широкому ринку відносно дешевих і компактних персональних комп'ютерів зумовлені необхідністю зміни концепції інформатизації в різних системах державного управління, зміни стратегії комп'ютеризації. За минулі роки громізкі і дорогі комп'ютери в основному концентрувалися у вищих ланках державного управління, апаратах міністерств і відомств. На низові ланки управління покладалися завдання по оформленню проміжних паперових машиночитних документів. Їх заповнення на момент виконання роботи не несло для виконавців ніякої інформаційної потреби. Складна процедура кодування

робила цю роботу рутинною, малопріємною для безпосереднього виконавця. Використати закладену в автоматизовану систему інформацію в низових ланках управління було неможливо в умовах реального масштабу часу, так як зворотний зв'язок був громіздкий, до того ж, час внесення інформації в електронно-обчислювальну машину інколи займав до місяця часу, що, звичайно, не відповідало потребам.

Персональні комп'ютери дозволяють значно оптимізувати оперативність, достовірність управління. На наш погляд, потрібно докорінно змінити концепції удосконалення інформатизації на основі комп'ютерної техніки в державному управлінні України. Проводити її слід з низових ланок управління, шляхом концентрації персональних комп'ютерів на робочих місцях виконавців, які займаються первинною обробкою інформації, безпосередньо спілкуються з населенням в результаті виконання своїх професійних обов'язків, тобто шляхом організації автоматизованих (комп'ютеризованих) робочих місць управлінського персоналу. Розвиток інформаційного зв'язку як по вертикалі управління, так і по горизонталі між різними системами державного управління на основі засобів комп'ютерної техніки дозволить покращити обслуговування різних потреб населення, починаючи від соціального захисту і закінчуючи боротьбою з правопорушеннями.

Непотрібним за таких умов стає створення (а можливе і об'єднання існуючих) різних структур державного управління. При цьому проміжні ланки управління зводяться до розумного мінімуму шляхом інтенсифікації праці безпосередніх виконавців

управлінської праці. Докорінно змінюються функції найвищих державних органів управління, апаратів міністерств і відомств. Підвищується їхня роль як координаторів і контролерів діяльності усіх органів управління не шляхом чисельних виїздів груп перевіряючих в низові ланки, а через сучасне інформаційне забезпечення на основі нових інформаційних технологій.

Компетентність управлінських суб'єктів (державних виконавчо-розпорядчих органів, посадових осіб) прямо залежить від стану збору, обробки, зберігання і використання, актуальності подання потрібної інформації суб'єктам різних ланок управління. Це не тільки розширює організаційні можливості соціального управління державних органів влади, але й підвищує рівень професіоналізму працівників органів управління.

Теперішня організація комп'ютеризації державного управління, використання комп'ютерної техніки на Україні нагадує історію розвитку телефонного зв'язку, коли для того, щоб поговорити по телефону, потрібно було зняти трубку і сказати: «Барішня, з'єднайте мене з номером...», або встановлення ліфтів у будинках, коли присутність ліфтера була обов'язковою.

Таким чином, ми дійшли висновку, що потреба удосконалення інформаційного забезпечення державного управління на основі нових досягнень науки і техніки постає як ОДНЕ З ОСНОВНИХ ЗАВДАНЬ ПРИ РОЗБУДОВІ ДЕРЖАВИ, ОПТИМІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ, ЯК ФАКТОР НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ І ДОБРОБУТУ НАРОДУ УКРАЇНИ, ЯК УМОВА СОЦІАЛЬНОЇ СТАБІЛЬНОСТІ І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ.