



ОРГАНІЗАЦІЯ І УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ

Чадрага В.Г.,

народний депутат України

РЕГІОНАЛЬНЕ ПРАВОВЕ ПОЛЕ ТА УПРАВЛІННЯ В ДЕРЖАВНИХ УСТАНОВАХ

Різноманітним аспектам формування правового поля, що відповідає сучасному рівню розвитку України, останнім часом присвячено немало теоретичних робіт [4]. На цей час в державному устрої України наступив новий етап. Президент України Л.Д. Кучма підкреслив, що на попередньому етапі реформ здійснювався демонтаж (через механізм лібералізації) державно-адміністративної системи управління. Нині нами ставиться нова мета – формування сильної держави, активізація її регулюючої функції і водночас здійснення такої політики, яка б не лише зберегла, а й істотно посилила ринковий вектор розвитку, надала йому більшої орієнтації на кінцевий результат [12, с. 7–8]. На наш погляд це положення Послання має якнайважливіше методологічне значення: воно розкриває суттєвий зміст нового етапу щодо розвитку української державності; відповідно змінюються і підходи до проблеми комплементарності владних структур, а також політичних та суспільних відносин. Прийшов час більш відповідально оцінити стан та ефективність державного управління на регіональному рівні. Виходячи із вимог загальної стратегії державотворення, ми пропонуємо, як варіант, повести мову про демократично-ліберальну модель такої взаємодії. Розробка такої моделі, безумовно, повинна опиратися на цілу низку об'єктивних умов, без визнання та осмислення яких неможливо досягти успішності при реалізації нової ефективної моделі. Першим вирішальним питанням слід вважати формування правового поля, яке б відповідало відміченому Президентом Л.Д. Кучмою етапу розвитку України. Адже ще П. Юркевич писав, що “спроможність держави визначається наявністю в людині розуму, її здатністю піднятися до загальних законів... Залежно від рівня культури ми висуваємо різні вимоги до держави” [18]. Зрозуміло, що найважливішим елементом такої культури повинно бути створення (розвиток) правового поля.

У той же час, ми пропонуємо звернути особливу увагу на суб'єктивну (не матеріальну) складову правового поля, а саме: на необхідність створення умов та проведення постійної цілеспрямованої роботи як на рівні органів місцевої влади, так і політичних партій, суспільних організацій щодо вдосконалення “технології прозорості”, якщо використовувати термін Л.Д. Кучми [11]. Адже розвиток ринкових відносин в Україні, при всій складності процесу реформування, все більше впливає на сфери громадського життя, у тому числі і на соціальне управління. Про небажано-результативний розвиток ринкових відносин свідчить поява стихії, як показує досвід, а також тенденції у напрямку анархізму в політичних відносинах і в тому числі у сфері державного управління. Саме у цьому, якщо звернутися до практичного досвіду діяльності органів державної влади, одна із причин повільного підвищення ефективності управління. Проходячи через вертикальні структури державної влади, так би мовити “управління-зусилля” (висловлюючись поняттям інформатики “управління-сигнал”), що надходять із верхніх ешелонів влади, місцеві органи нерідко зустрічають на шляху прискорення



виконання рішень протидію від конкретних юридичних осіб, після чого зникають їх “ясність” і “сила”, залишаючи лише “гомін” ринкової “стихії”. Щодо цього феномену, то в теорії біхевіористів-політологів у свій час було відкрито надзвичайну роль державної влади на політичному ринку. Суть цієї надзвичайності у тому, що на всіх рівнях державної влади, особливо у площині регіональних відносин, необхідно реалізувати стратегії політичної “практики”: виправлення недоліків, особливо негативів ринкової “стихії” в політичних відносинах. По суті, це заздалегідь передбачає втручання держави в громадське приватне життя і звуження “поля” індивідуальної свободи політичних суб’єктів. Досягти оптимальної взаємодії політичного керівництва і державного управління, як свідчить життя, є досить складною справою [20,26-56]. Регіональна державна влада включає у свою стратегію формулу закону державного управління в умовах формування ринкових відносин, а саме: «державна влада повинна протистояти і переборювати владу ринкової стихії». Розробляючи концепцію розвитку Луганської області до 2010 року, органи державної виконавчої влади, сумісно з вченими включили у свою діяльність окремі елементи “стратегії активних дій”. Серед них – розпорядження голови облдержадміністрації, які направлені на: оптимізацію структури; добір і формування складу державних службовців, а також резерву на керівні посади I-IV категорій; підвищення ефективності управління майном, частиною акцій підприємств, що належать державі; створення окремих цільових програм відновлення виробництва, у тому числі “Програми “2010”, інших програм, що мають відношення до проблем створення спеціальних економічних зон у містах, де соціальна напруга досягає критичного рівня (міста Стаханов, Брянка, Кіровськ, Красний Луч); реалізацію заходів по підтримці соціально мало захищених верств населення, пенсіонерів, інвалідів, молоді; фінансування закладів освіти і охорони здоров’я. Безумовно, розпорядження, а також організаційно-управлінські рішення можуть приводити на рівні соціальної практики до деякого обмеження свободи юридичних осіб і водночас підвищення ефективності державного управління. Проте управління і особливо управління в державних установах – процес, у якому немало суттєвих протиріч. Свідоме або несвідоме посилення лише частини цих протиріч призводить до їх загострення (поглиблення) чи появи нових негативних змін в тканині управлінської діяльності. Практика діяльності державних установ і організацій на рівні Луганської області, досвід інших країн, що формують ринкові відносини за рахунок підвищення ефективності державного управління, публікації українських політологів, а також спеціалістів-управлінців свідчать, що такий напрямок діяльності нерідко веде до посилення тенденцій бюрократизації, а інколи навіть і волонтаризму [6; 7, 9–13; 15, № 8–9, 13–14; 10].

На рівні практичної повсякденної діяльності це знайшло відображення у протиріччях між органами державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Приклади їх конкретних проявів зафіксувала місцева преса за період 1992–2001 років у багатьох містах України, у тому числі у м. Києві, Луганську. У період протистояння в державі консолідується органи місцевого самоврядування, створюються: Асоціація міст, Асоціація голів бюджетних комісій обласних рад та інше. Аналіз літератури по даному питанню дозволяє зробити припущення, що посилення управлінської вертикалі інколи відновлює чи то посилює ідеї лібералізму на горизонтальній структурі влади, що у свою чергу може закінчитися новим витком стихії та анархізму. Тому, на наш погляд, потрібна нова, більш оптимальна модель структури і функціонування державної влади на регіональному рівні. Не вдаючись до дискусії щодо поняття “регіон” та похідних від нього термінів [9, 20–27], ми пропонуємо дати цій моделі назву “демократично-ліберальна”. Не розкриваючи суть цієї моделі, відмітимо лише, що попередній досвід її обговорення, а подекуди і впровадження в окремих регіонах області висвітлив один суттєвий недолік. При реалізації моделі на практиці система запропонованого управління



подекуди була малоефективною через відсутність адекватного їй правового поля. Під правовим полем ми розуміємо не лише систему законів і законодавчих актів, а обов'язкове посилання всіх без винятку управлінських рішень на систему таких законів. Із цього виходить, що вказана система законів повинна увійти в тканину управлінських рішень і управлінських дій на всіх її рівнях – від постановки мети до аналізу досягнутих практичних результатів. Для успішності такої практики всі державні службовці, особливо керівні кадри, повинні чітко усвідомлювати основні параметри правового поля. Остання умова може виконуватися лише тоді, коли на державному і регіональному рівнях сформовано інформаційний простір, в якому інформація, у тому числі правова, доступна всім юридичним особам і закріплена наявністю оперативного зворотного зв'язку. Аналіз процесів державотворення, що на цей час відбуваються в управлінні [16, 9–39], свідчить, що наведення правового порядку в Україні, підвищення ефективності державного управління, самовизначення органів масової інформації, інтенсифікація інформаційної взаємодії всіх гілок влади, розвиток місцевого самоврядування, підвищення ролі громадськості, побудова відкритого інформаційного суспільства – невід'ємний атрибут сьогодення. В умовах лібералізації державного господарювання становлення цих атрибутів стабілізується і все більше підкоряється об'єктивним закономірностям. Встановлено, що все суб'єктивне має постійну тенденцію до втрати свого впливу. У цьому зв'язку слід нагадати про феномен духовного виснаження і подальшого краху деспотичних імперій. Адже ефективність використання жорстких, формалізованих, директивних, тоталітарних методів управління соціально-економічними системами (державою, регіоном, областю) з часом знижується. При такому управлінні в умовах жорсткого порядку як би накопичується «стійкий потенціал неупорядкованості і невизначеності» і в конкретний момент, коли критична маса «нестабільності» досягає відповідної грані, стає можливим «інформаційно-управлінський вибух» – система стає некерованою, розвиток системи революційно переходить до нової, більш лібералізованої фази розвитку. Нами зроблено спробу описати інформаційно-управлінську природу цього феномену. Вона, на наш погляд, по своїй природі внутрішньо інтелектуальна і формально слабовизначена, тому що основними її елементами є люди. В ній (системі) головне виходить від людини і направлено на людину. Соціально-економічна система може вважатися замкнутою, раціональною і зручною для жорстко формалізованих методів управління – але лише дуже умовно. Інтелект трансцендентно активний, він виходить за сфери кінцевої, емпіричної дійсності. Для його існування і розвитку необхідні умови інформаційної відкритості, дискусії, наявності проблем і протиріч – без цього інтелект згасає, або для виживання знаходить собі нові проблеми і протиріччя. Соціально-економічна система пріорі інформаційно відкрита і жорсткі управлінські рамки для неї можна вважати зовнішньо необхідними – вона є лише умовною перешкодою для подолання.

Управлінська жорсткість, яка не допускає вседерективності у виконанні поставлених цілей, необхідна для соціального визначення мети, підвищення ефективної діяльності по досягненню цілей, сформульованих сьогоденням. Вершиною ж встановлення правового порядку в суспільстві є закріплення чинними юридичними нормами (законами) таких механізмів управління його політичною і соціально-економічною системою, які забезпечують стійкість розвитку впродовж довгого часу при обов'язковому балансі інтересів держави, суспільства і людини, забезпечених необхідними ресурсами. Залежно від адекватності правових норм природним закономірностям розвитку суспільства ці норми можуть носити прогресивний або регресивний характер. Як напрямок діяльності по підвищенню ефективності управління ми виділяємо в самостійний розділ при плануванні стратегічну діяльність, пов'язану з плануванням, та ситуаційне планування. При цьому ми виходимо з того, що поняття «ефективне



державне управління” ідентичне терміну “якісне”. А “ефективність” в умовах великих систем у довгостроковому періоді полягає “у співвідношенні результатів до затрат при досягненні поставленої мети” (Нижник Н.Р.). Деякі ознаки цього планування збігаються з рисами стратегічного та практичного менеджменту [8; 13; 14; 19, 13–25]. На наш погляд, ефективність усякої справи від самого початку гарантується розумністю визначення цільових ідеалів (місії), стратегічної концепції, а також ділової стратегії. Лише після формування цих елементів управління можна приступати до вирішення організаційних питань, створення мотиваційно-стимулюючих механізмів, формування моделі управління і системи контролю. Зрозуміло, що вирішення стратегічних питань, розподіл пріоритетів – це завжди складна проблема, особливо для соціально-економічних систем. Як правило, вирішуючи це завдання, можна лише визначити тенденції розвитку різномірних і нечітко врегульованих процесів, сформулювати необхідні умови досягнення тих чи інших, а нерідко і досить обмежених цілей, попередити суспільство від загрози, біди, оцінити його можливі ресурси і загальний потенціал. В періоди значної нестабільності суспільства, коли пріоритетною ціллю стає задача наведення елементарного порядку, важко визначити шляхи вирішення стратегічних питань – термін “регулювання” стає більш контурним у порівнянні з терміном «управління». В цей час у більшій мірі розробляються локальні, обмежені заходи для реалізації актуальних питань, суспільство лише визначає основні етапи підходу для формування стратегічних цілей і стратегічного планування свого розвитку.

В умовах прийняття державою стратегічних рішень, коли раціональні моделі з причин постійної складності ситуацій у повсякденному житті не можуть застосовуватися, залишається в арсеналі практичних дій лише вивірений підхід невизначеного пошуку шляхів вирішення різноманітних проблемних ситуацій (інкременталізм). Стратегічні задачі в державному управлінні вирішуються за рахунок послідовного приближення до того, що цілеполяганню відомо: цілі ясно не ставляться і не передбачаються, засоби не завжди очевидні і достатні, і, що важливо, функціональні зв'язки між засобами і цілями не визначені. На практиці існує навіть концепція, на наш погляд досить неоднозначно оцінювана в літературі, згідно з якою інкременталізм повинен постійно удосконалюватися і повинен сприйматися як засіб, що дозволяє приймати кращі рішення, ніж при використанні вже відомих форм раціональних моделей [21]. Безумовно, більш бажаним, як нам здається, є погляд, протилежний інкременталізму. А саме: застосування нераціональних моделей прийняття рішень супроводжується великими проблемами. Адже керівники органів державної влади, що застосовують нераціональні методи, базують їх лише на своїй особистій інтуїції та досвіді, рідко знаходять час для читання і навчання, постійно шукають і безсистемно збирають інформацію про важливі події. Вони займаються лише “гасінням пожеж”, більшу частину свого робочого дня забезпечують виконання заходів, що стосуються складних ситуацій і улагоджують великі, середні та малі кризи. В цих умовах продуктивність їх праці практично не можна підвищити. Результати відходу від раціональних методів – прийняття рішень, навіть якщо останні здаються можливими, можуть стати згубними [5, с. 272]. На цей час в Україні, у тому числі і в Луганській області, все ще низька насиченість інформаційно-правового поля. На регіональному рівні рідко застосовуються та використовуються методи і засоби інформаційної підтримки прийняття рішень або контролю за їх виконанням органами державного управління. Все ще занадто великий дефіцит статистичної та аналітичної інформації щодо діяльності владних структур, їх впливу у різних сферах суспільства. На місцях органами влади постійно застосовується ринкова панацея для підвищення ефективності різних галузей діяльності. Наприклад, ринкові заходи використовуються для покращання роботи збиткових, неконкурентних галузей виробництва, а також природних монополій електроенергетики, залізничного транспорту, підприємств зв'язку.



У той же час, слід відмітити, що органи державної влади, особливо ті, що у своїй управлінській діяльності з перебільшенням використовують ринковий фактор, не завжди враховують те, що будучи каталізатором промисловості, без застосування інтегруючих елементів, він лише збільшує процес диференції, прискорює не виправдане розшарування суспільства. Інтегрують і стабілізують розвиток суспільства освіта, медичне обслуговування, інформаційні ресурси, які на цей час в державі не достатньо фінансується. Не відчувається також достатнього впливу державної політики на державні інформаційні ресурси (основа механізмів державного управління), особливо в процесі їх формування. На цей час держава не має також необхідного досвіду, а також ресурсів для прийняття чітко обґрунтованих політичних та соціально-економічних рішень на період конфліктних або кризових обставин. У цих умовах прийняття державних рішень, як правило, здійснюється в умовах оперативності, вони визначаються лише потребами конкретних ситуацій сьогодення. Але настав час, коли необхідно досягти більш чіткого обґрунтування планів і програм діяльності [12, с. 8–9]. Тому підходи до підвищення ефективності реалізації будь-якої програми, особливо на рівні області, регіону, можуть переглядатися залежно від конкретної ситуації. Реалізація рішень нерідко носить також ситуаційний характер, не має чіткого й усім зрозумілого стратегічного орієнтиру, термінологічної орієнтованості. Це стосується як уже розроблених, “діючих” програм, так і тих програм, що ще розробляються, у тому числі і по правовій інформатизаційній тематиці, які повинні зайняти головне місце у наведеному правового порядку в державі і в забезпеченні ефективного правового регулювання державним управлінням. Як у будь-якому починанні, в роботі по правовій інформації немало термінологічних проблем. Наприклад, у назвах програм по правовій інформації термін “інформація” поряд з терміном “право”, по нашому розумінню, звучить не дуже ефективно. Спроба закрити ним ще недавно популярне направлення в діяльності як то “автоматизовані системи управління” (АСУ) поки що не вдається. Термін “інформація”, навіть закріпившись в Україні законодавчо, великою популярністю і розумінням не користується – не видно його генезису в контексті інтенсивного розвитку засобів масової інформації, широкого і, як правило, безсистемного впровадження програмно-технічних інформаційних комплексів в органах державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, в інших владних установах. Тому, на наш погляд, слід користуватися більш зручним терміном або словосполученням – наприклад, замість “правової інформатизації” використовувати словосполучення “розвиток засобів правової інформації” або, більш предметно, “спорудження інформаційних систем правового регулювання”. Словосполучення “єдність правового та інформаційного простору”, що, здається, вже стало нормативним словосполученням, також носить неоднозначний характер – кожне слово, що входить в нього, дуже містке і значиме, використовується і визначається в різномірних наукових дисциплінах: “єдність” – в філософії, “правовий” – в теорії права і юриспруденції, “інформаційне” – в теоріях управління і систем, “простір” – в математиці, астрономії. Крім того, термінологічні труднощі – це ще не найбільша перешкода. Їх можна здолати введенням нових визначень. Проте це окремий предмет дослідження, на якому ми не будемо зосереджувати увагу.

Спробуємо більш змістовно підійти до розгляду питання: як впливає єдність правового та інформаційного простору на стійкість розвитку нашої спільноти, ефективність прийняття рішень органів державної влади і окремо запропонувати заходи підвищення ефективності програм по правовій інформатизації. До осмислення і постановки цього питання в умовах сьогодення нас підштовхує вкрай незадовільне формування регіональних відношень, труднощі здійснення контролю за накопиченням та бережливим використанням інтелектуальних і природних ресурсів, неупорядкованість при спорудженні інформаційно-правового поля, особливо в органах місцевого самоврядування. Невипадково в Посланні Президента України



“Європейській вибір” піднімається питання щодо необхідності проведення саме активної регіональної політики за рахунок створення умов для “динамічного, збалансованого розвитку територій, усунення основних регіональних диспропорцій” [12, с. 67]. Виходячи із наведеного, ми звертаємо увагу на гносеологічні аспекти даного питання. Аналіз факторів свідчить, що проблема цілого “єдиного поля” – це основа права і управління. В той же час “наука про право вважає своїм предметом ідею права – поняття права і його реалізацію” (Гегель). Великий філософ, як нам здається, в єдності поняття права і його реалізації бачив закономірність становлення ідеї права, передбачив нерозривність понять правового і суттєво-формалізованого (інформаційного) при організації державного управління.

Філософія права по Гегелю не завжди відповідає вимогам юриспруденції: філософія права – це досягнення думок, що лежать в основі права, формуванні поняття права [3, с. 326–334]. Юриспруденція ж забезпечує реалізацію поняття права, вона займається позитивним правом, законодавством, має справу з конкретними протиріччями, структурами і ситуаціями. В наш час філософія права вирішує проблеми правоведення і державоведення, вважається одним із головних аспектів в системі юридичних наук. В її зміст входить визначення онтологічного статусу права, теорій пізнання права, аксиологічної проблематики (цінісні аспекти права). В цілому ж “право” – це “визначений компонент свідомості, поведінки, діяльності і відношень людей, що проявляють свої співвідношення, солідарність, належність до єдиної спільності” [2, с. 400]. Крім того, систематизована сукупність загальнообов’язкових соціальних норм, що закріплені і охоронюються державою, включають норми права, свободи і обов’язки людини і громадянина – здійснюють систему права.

Система права реалізується в житті, спираючись на засоби і методи забезпечення доступності і гарантованості виконання цих норм для кожного громадянина, незалежно від його соціального положення. В даному випадку вступають в силу особливості формування інформаційного простору, завдяки якому і забезпечується взаємодія всіх суб’єктів права (органи влади, юридичні і фізичні особи, сім’ї, громадяни), визначається ефективність дій системи права, що формується, на розвиток соціально-політичних і економічних процесів. Інформаційний простір складається з інформаційних ресурсів (інформаційні масиви, бази даних, класифікатори, стандарти документів, мовні засоби роботи з базами даних) і структурується у вигляді інформаційних систем. Інформаційні системи створюються для цілеспрямованої підтримки рішення державних та інших завдань і виглядають як інтегровані сукупності, штучні об’єднання методів і засобів розповсюдження, аналітичної переробки, накопичення, пошуку і передачі зацікавленим суб’єктам необхідної інформації в заданих формі і обсязі. Від того, наскільки адекватно задачам державного будівництва формується інформаційний простір і функціонують інформаційні системи, прямо залежить ефективність державного управління, дієвість системи права, оцінюється рівень стійкості суспільства і, що не менш важливо, визначається благополуччя громадян України. Інформаційні системи потрібні для принципового покращання інформаційного забезпечення діяльності керівників органів влади, усунення бюрократичних завалів при отриманні ними необхідної і повної інформації з питань, що їх цікавлять, особливо з врахуванням можливостей використання ними великої кількості незалежних джерел. Попередня обробка і систематизація інформації – фільтрація – звісно потрібна, але кожна процедура по фільтрації інформації, не доповнена можливостями надання керівникам даних із першоджерел, перманентно погіршує якість прийняття рішень і, зменшуючи інформаційну відкритість системи прийняття рішень, знижує рівень стійкості та розвитку суспільства [17, с. 23–31]. Наприклад, в Україні лише починає формуватися інформаційна система для органів державної виконавчої влади і окремо – для органів самоврядування [1]. В регіонах на цей час практично відсутня, здається, край обов’язкова єдина інформаційна система державних адміністрацій, казначейства і т.п. Без



таких систем державні рішення як в головних органах влади, так і на регіональному рівні довгий час ще будуть прийматися на основі «профільтрованої» інформації, тому що навіть при великому бажанні існуючі труднощі з обробкою всього масиву необхідної інформації ніякий бюрократичний організм принципово не зможе подолати. Ми в ході пілотного опитування часто спостерігали, що подекуди бажання керівників створити життєво важливі для регіону і держави інформаційні системи пов'язуються з престижем або «відомчим генотипом». Встановлено, що необхідні для функціонування держави інформаційні системи формується на «відомчій основі» і «особистому інтересі» – з мінімальним використанням вже накопиченого інформаційно-технологічного і кадрового потенціалу в суміжних структурах влади та інших державних установ і організацій. Крім того, було встановлено, що в останні роки всі відомства, які «турбуються» про благополуччя пенсіонерів, незалежно роблять або вже зробили майже однакові інформаційні системи обліку – пенсійний фонд, Мінпраці з центрами зайнятості населення, державна податкова інспекція. Облік пенсіонерів, може не так цілеспрямовано, ведуть органи внутрішніх справ, фонд інвалідів, фонд малозабезпечених верств населення та інші. Характерно, що деякі із цих систем включають сотні комп'ютерів, на кожному з них встановлено програмне забезпечення, постійно вносяться зміни в бази даних – це лише один з прикладів неефективності бюджетних витрат. Проблема тут не у відомчих амбіціях, професійній слабкості і не в природному бажанні відомчих установ дати якомога більше роботи чиновникам, а у відсутності ефективного державного управління, а також регулювання щодо створення державних інформаційних мереж та у відсутності державної політики у сфері формування державних інформаційних ресурсів. Передача обов'язків вирішення цих питань будь-якому відомству не перспективна – питанню потрібен обов'язковий патронат держави, адміністрації Президента України. (В Сполучених Штатах Америки під керівництвом віце-президента формується і використовується стаття держбюджету по інформаційному забезпеченню органів державної влади (25 млрд. дол.), координується робота майже 500 інформаційно-аналітичних організацій для розробки державних рішень).

Ми приходимо до висновку, спостерігаючи емпіричну реальність, що система права, що складається в Україні, природно знаходиться під впливом історичних традицій, соціально-політичної структури суспільства і в результаті, вона, як вказувалося вище, гальмує чи то прискорює його еволюцію. Саме це зобов'язує нас з більшими вимогами ставитися до пошуків необхідних умов створення адекватних методів і засобів правової інформації, таких, що передбачають включення механізмів забезпечення адаптації системи права, а також необхідного впливу правових норм на позитивний розвиток соціально-політичної і економічної ситуації на ринку реальних або запланованих цільових ідеалів та стратегічної концепції, що формується в державі і в окремому регіоні. В стабільній ринковій соціально-економічній системі адекватність системи права природним закономірностям розвитку суспільства підтримується традиційними механізмами державного управління і регулювання. В Україні ці механізми не такі ефективні, мабуть з причин відсутності досвіду державного управління в ринкових умовах. Вони потребують постійної уваги, особливо при визначенні необхідних умов ефективної організації робіт по формуванню інформаційно-правового простору, створенню засобів правової інформації. Тим більше, що вже на цей час на державному рівні основним плануючим механізмом упорядкування всіх робіт по створенню цих засобів є відповідні цільові програми, в тому числі по правовій інформації в умовах конкретного регіону [1].

Важливою проблемою слід вважати діяльність по створенню єдиної програми правової інформації. Ми не будемо в даній роботі аналізувати створені вже програми. Серед них, наприклад, дуже цікава і доступна для споживачів програма комітетів Верховної Ради України та Уряду України. Проте відмітимо, що програми з питань правової інформації, наприклад, не входять в єдину державну



інформаційну систему. Необхідно також визначити і деякі особливості сьогодення, що можуть значною мірою впливати на створення цільових інформаційних програм. Серед них:

1. Суттєво в останній час зросли потреби в правовій інформації у представників органів державної влади, органів самоврядування, інших установ і окремих громадян України.

2. Постійно поповнюється правове поле забезпечення формування регіональних відношень і інтересів окремих суб'єктів регіонів, особливо з питань розвитку соціально-економічних інститутів, діяльність яких все більше стабілізується, підпорядковуючись природним закономірностям.

3. Загострюється дефіцит державних бюджетних ресурсів для централізованої розробки систем правової інформації.

4. Інтенсивно впроваджуються і використовуються комерційні інформаційно-правові системи, а їх розробки концентруються в руках окремих ініціативних фірм.

5. Постійно збільшується дефіцит правового і стандартизаційного забезпечення особливої правової інформації, у тому числі – рішення питань регулювання відношень державних і комерційних організацій, визначення права громадян на інформацію, ліцензування інформаційно-правових систем.

6. Інтенсивно розвиваються незалежні засоби інформаційних телекомунікацій, а на їх основі – засоби масової інформації.

Правові бази даних по своїй суті вже розподілені, та і навіщо централізувати інформацію, якщо в спорудженні і супроводженні окремих компонентів великого інформаційно-правового поля зацікавлені різні користувачі: загально державні, обласні, регіональні та інші, у тому числі закордонні. Складається парадоксальна ситуація, коли нашим співвітчизникам зручніше користуватися віддаленими базами даних (Internet), ніж тими, що знаходяться в межах України чи навіть регіону. В процесі дослідження проблем правової інформації автор даної роботи прийшов до висновку, що не слід, наприклад, прискорювати спорудження загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи. Державна система інформації повинна створюватися лише як регульований з боку держави процес взаємокорегування і типізації незалежно створюваних в містах, регіонах, міністерствах, відомствах, комерційних організаціях інформаційно-аналітичних компонентів. Саме так і повинні, на наш погляд, ставитися цілі і при формуванні системи правової інформації. Процес, який активно реалізується завдяки зусиллям багатьох досить незалежних, зацікавлених авторів програм у містах, регіонах, міністерствах, у відомчих державних організаціях та установах можна упорядкувати лише введенням спеціальних стандартів, нормативів – «правил гри», а не, наприклад, «централізацією» створення і ведення інтегрованого банку правової інформації та автономного створення безлічі електронних систем доступу до ресурсів центру. Крім того, у створювану на цей час програму, на наш погляд, слід включити розділ по автоматизації інформаційно-аналітичної обробки правової інформації, підготовки і обґрунтування на її основі державних рішень. Слід також окремо спланувати спеціальні розробки, пов'язані зі створенням методів автоматичної класифікації і тематичного рубрицювання – для побудови і використання необхідного тематичного класифікатора правової інформації. Безумовно, все це необхідно втілювати в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування на основі Національної програми. На цей час в Україні необхідно спланувати комплексні дослідження, пов'язані з автоматизацією оцінки рішень, директивних документів, що готуються, на відповідність Конституції України, іншим Законам держави. Складність становлення єдиного інформаційно-правового поля України унікальна і для його створення необхідна особлива увага держави. При вирішенні вказаних проблем особливу увагу необхідно приділяти питанням, пов'язаним з цільністю (єдністю) інформаційного і правового простору як умови ефективного розвитку суспільства. Відомо, що досягнення будь-яких цілей



суспільством може відбутися лише у визначених межах, які диктуються обставинами – загальним середовищем (соціумом), а процес управління розвитком суспільства передбачає наявність цілей. Без чітких, коротко сформульованих цілей, що сприйняті нами, які загально відомі у суспільстві, ефективне державне управління не можливе [5, с. 272].

Державна цілісність і благополуччя громадян – загальна ціль суспільства України. Необхідна умова досягнення цієї цілі – чіткість функціонування державного механізму, його “зрозумілість” і “прозорість” для найвищих державних чиновників і конкретно громадянина, наявність дійових нормативних правил поведінки і управління, ефективних зворотних інформаційних зв’язків для контролю виконання заходів і цільових рішень. Очевидно, що для виконання цих умов необхідний гармонічний взаємозв’язок інформаційного і правового простору. Без цього механізм державного управління схожий з аварійним автомобілем, який потребує ремонту і відлагодження усіх систем. Саме так складаються обставини і в соціально-економічній системі, де все значно складніше, ніж в автомобілі. Практика нерідко свідчить, що органи влади працюють, закони, інструкції пишуться, а люди даремно чекають покращання свого життя. З невідомих причин кожен раз хтось забуває про якусь другорядну деталь, а в цілому не забезпечується цілісність державного управління, а саме здійснення умов формування інформаційної підтримки державного управління, прийняття і контролю за виконанням рішень. Таку систему не можна замінити засобами зв’язку і телекомунікацій, тисячами комп’ютерів. Кожна держава шукає свої шляхи удосконалення управління. Не вдаючись в аналіз цієї проблеми в інших країнах, зробимо висновок: органам державної виконавчої влади і місцевого самоврядування слід більше уваги приділити елементарному – уявленню всіх потенціальних можливостей регіону. При вдосконаленні системи управління необхідно брати за основу все, що впроваджено в життя, що може підштовхнути на правильні дії, створити умови для плідної праці. Наш апостеріорний аналіз свідчить, що кожен раз, наприклад, коли виникає в державі загроза фінансової кризи, слід не панікувати і не звинувачувати в “агресивності” або в “діловій непорядності” своїх сусідів, а своєчасно визначати всю інформацію про зміни динаміки сукупної грошової маси і володіти математичними основами регресивного аналізу, тоді легко можна передбачити зловживання та грабування в державі фінансових ресурсів. Інший приклад: достатньо було знати фундаментальні основи теорії управління і, особливо, умов стійкої поведінки інтелектуально-інформаційних систем (по своїй природі – термодинамічних), щоб суттєво зменшити, правда вже пережиті, наслідки “шоку” від “лібералізації” цін.

На цей час повільне формування загальнодержавних відношень (держава – регіон – область – окреме місто, поселення), ослаблення владних і суспільних інститутів (включаючи ЗМІ) очевидні і логічні в умовах лібералізації державного управління. Тому на державні інститути все більше покладаються задачі наведення правового порядку, визначення закономірностей розвитку громадянського суспільства, стратегічного державного планування, забезпечення національної безпеки, регулювання комерційної ініціативи, підтримки розвитку інформаційного суспільства та інше. Інформаційно-правовий аспект вирішення цих задач можна сформулювати так: узгодження при створенні єдиного інформаційного і правового простору в інтересах забезпечення миру, благополуччя, достатку українців і державної цілісності при бережливому використанні інтелектуальних і природних ресурсів. Кожен суб’єкт управління знизу (громадянин, сім’я, підприємство, орган місцевого самоврядування і т. і.) повинен бути зацікавленим у послугах вищого органу влади, що формує набір правил поведінки і ведення справ, використання яких дозволяло б ефективніше використовувати накопичені у зацікавленого суб’єкта ресурси в цілях задоволення своїх потреб. В ідеалі головне, щоб кожний суб’єкт, по-перше, був зацікавлений платити (наприклад, у формі податку) за послуги вищого органу влади; по-друге – довіряв би цьому органу. Необхідними інформаційними умовами досягнення такого становища для органів



державної влади слід вважати забезпечення: 1. Якомога більш повної інформації для зацікавлених громадян про необхідні і цікаві для них правила дій, (закони, норми, регламенти), максимальної відкритості для громадян державних інформаційних ресурсів. 2. Відчуття громадянами можливостей контролю за розподілом багатств, бюджетних ресурсів, податкових відрахувань, а також послуг, які готові робити громадянам вищі державні органи і, особливо – динаміки розвитку суспільства, покращання стану справ у державі. При тому ми вважаємо, що єдиний інформаційний простір включає в себе реально взаємодіючих суб'єктів влади на основі єдиних для всіх інформаційних принципів та єдиного інформаційного поля, яким у даному випадку є Конституція України, а також вся відпрацьована і прийнята Верховною Радою система законів, оснований на Конституції. Так що є сенс стверджувати, що у випадку єдиного інформаційного поля, що формує держава, а також її органи, воно (інформаційне поле) збігається по суті з правовим.

Лібералізоване державне управління в умовах великої невизначеності стратегічних цілей розвитку суспільства, коли окремі суб'єкти бажають “не відриватися” від центру, приймати послуги і платити за них вищим (центральним) органам влади, можна умовно назвати відцентровим державним управлінням. Очевидно, що для досягнення такого управління необхідно мати високий рівень координації здійснення і розвитку державних інформаційних систем і комунікацій, систем правової інформації. Проте ідеал на те й ідеал, щоб до нього постійно цілеспрямовано просуватися. Крім того, в інших галузях державної діяльності також є свої ідеали і всі їх зразу досягти неможливо. За цих умов важливо хоч би концептуально не здійснювати великих помилок при визначенні оптимального шляху формування інформаційно-правового простору як взагалі в Україні, так і на рівні регіонів, областей, окремих міст, селищ. Для цього, користуючись вже вивіреном підходом при концептуальній розробці і вирішенні складних проблем в умовах великої невизначеності цілей, автор пропонує органам державної влади і органам місцевого самоврядування такі напрямки діяльності:

1. На основі документів, які можна визначити як стратегічні, слід коротко сформулювати ціль поетапного розвитку, виходячи із проблем загальнодержавної Концепції, наприклад, “Забезпечення державних інтересів і підвищення сімейного благополуччя українців на основі бережливого використання ресурсів”.

2. Структурувати цю стратегію з виділенням ідеальних (інтуїтивних, якісних), заформалізованих, а також нечітко вербалізованих і слабо пов'язаних між собою компонентів.

3. Сформулювати фактори, що характеризують вказані вище основні компоненти, виділити групи інтересів (громадяни, окремі сім'ї, органи влади, політики, організації).

4. Оцінити взаємовплив груп інтересів і факторів, визначити вірогідні стратегії розвитку подій залежно від динаміки зміни факторів, базових ресурсів і бажаних цілей.

5. Підтвердити та уточнити правову основу, суть своїх конструкцій через організацію відповідного інформаційно-аналітичного моніторингу, соціологічних досліджень суспільних поглядів.

6. Забезпечити упорядкування, подальше визначення і створення державних інформаційних систем в інтересах цілеспрямованого державного управління. Крім того, необхідно також визнати, що державна політика створення різними відомствами не поєднаних між собою інформаційних систем, повільне формування єдиного інформаційно-правового простору загрожує марними витратами фінансових ресурсів і, головне, посилює тенденції сепаратистських настроїв на регіональному рівні. Створення державних інформаційних систем, які включають системи правової інформації, – це питання благополуччя народу, ефективного впровадження законів, забезпечення державної цілісності. Особливо слід підкреслити, що приведений вище підхід і контури загальнодержавної програми не суперечать лібералізації процесу правової інформації –



комерційним структурам надається повна свобода дій для створення правових інформаційних систем на загальнодержавному рівні. У той же час за рахунок загальнодержавної програми важко на цей час вирішити позитивно питання створення централізованих правових баз даних на рівні суб'єктів держави, але позитивним слід вважати те, що з'явилась гостра потреба в реалізації цього питання на рівні органів місцевого самоврядування. Тому, як варіант, необхідно переспрямувати діяльність по створенню президентської загальнодержавної програми на стимулювання відповідних умов для комерційних організацій. Задача президентського впливу на вирішення цієї проблеми – в розробці правових класифікаторів, виходячи із пріоритетів національної стратегії, формування стандартів і правил конкурсного втілення правових інформаційних систем на всіх рівнях влади і управління, дослідження мотиваційних аспектів роботи, змістовий контроль виконання програми. Саме в цьому, як нам здається, основа наведення інформаційно-правового порядку в державі. З усіх інформаційно-технологічних робіт в Україні інформаційно-правова сфера повинна стати пріоритетною, тому що лише вона може забезпечити порядок для всіх інших напрямків діяльності суспільства. Разом з тим, очевидно, що хоча президентські, регіональні, обласні програми потрібні, проблему докорінного позитивного вирішення проблеми українського державного управління за їх рахунок забезпечити неможливо, необхідної єдності правового та інформаційного простору не забезпечити. Тому, на наш погляд, необхідна окремо викреслена концепція контролю за створенням та використанням загальнодержавної структури під патронажем Президента України, яка б постійно визначала політику підвищення ефективності державного управління, включаючи дію регіональних інформаційних систем.

Література

1. Про Концепцію Національної програми інформатизації: Закон України від 4.02.98. № 75/98-ВР.
2. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.-М.:Юридическая литература, 1997. – 487 с.
3. Гегель. Энциклопедия философских наук. Т.3 Философия духа / Отв. ред. Е.П.Ситковский, ред. кол.: Б.М.Кадров и др. – М.: «Мысль», 1997. – С. 326–334.
4. Любченко П.М. Компетенція місцевого самоврядування. Організаційно-правові питання реалізації: Автореферат дисертації на здобуття ступеня кандидата юридичних наук. – Харків, 1998. – 14 с.
5. Дункан Д.У. Основополагающие идеи в менеджменте: Уроки основоположников менеджмента в управленческой практике / Пер.с англ. – М.: Дело, 1996. – 327 с.
6. Економічне та соціальне становище Луганської області за січень-вересень 2000 року: Комплексна доповідь // Луганське обласне управління статистики. – Луганськ, 2000. – 107 с.
7. Єфремов О. Стабілізація – не абстрактне, а стовідсоткове конкретне поняття // Постскриптум. – 2001. – Липень. – № 7(12). – С. 9–13.
8. Карло Ф.Б. Деловая стратегия: / Пер. с англ.; Общая ред. Е.В.Виноградова. – М.: Экономика, 1991. – 417 с.
9. Керецман В. Регіон як науковий правовий термін: Збірник наукових праць Української Академії державного управління при Президенті України, вип.1. – К. – 2001. – С.20-27.
10. Кураев. Диалоги. Сатанизм для интеллигенции в двух томах. – М., 1997. – Т. 1. – 336 с.
11. Кучма Л.Д. Нужны новые технологии прозрачности // День. – 2000. – 2 августа.
12. Кучма Л.Д. Послання Президента України до Верховної Ради України; Європейській вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на



- 2002–2011 роки. – К.: Інформ.-вид. центр Держкомітету України, 2002. – 74 с.
13. Мир управління проектами / Под ред. Х.Реіше, Х.Шелле. – М.: Аланс, 1993. – 304 с.
14. Паршина Ю.Е. Стратегия и техника гибкого управления. – М.: Финансы и статистика, 1995. – 316 с.
15. Подведены итоги работы хозяйственного комплекса области // Постскриптум. – 2001. – Серпень-вересень. – № 8–9. – С. 13–14; Матеріали по Луганській області в “Українському регіональному віснику”. № 24, 1 жовтня, 2001 р., № 29, 15 грудня 2001 р., № 30 (1 січня 2002 р.), № 26 (1 листопада 2001р.), № 23 (15 вересня 2001 р.).
16. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році: Послання Президента України до Верховної Ради. – К., 2002. – 412 с.
17. Райков А.И. Принцип устойчивой информатизации управленческих структур // Весник РОИВТ. – М.: ВИМИ, 1995. – № 4. – С. 23–31.
18. Ринок праці та його державне регулювання. – К., 1997. – 16 с.
19. Савчук В.П., Величко Е.Г., Применко С.И. Основные положения инвестиционного проектирования и общий подход к разработке проектов (международная практика) / Welkom. – 1997. – № 1–2. – С. 13–25.
20. Токовенко В.В. Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії: Монографія. – К.: Вид-во УАДУ, 2001. – С. 26–56.
21. Mordenthay H. Politicals amond nations. – N.Y., 1967.

