НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

Кафедра інформаційної політики та електронного урядування

ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ

Монографія

Київ
К.І.С.
2015

УДК 351:316.77
ББК 67.401+60.56
І-74

Рекомендовано до друку Вченою радою
Національної академії державного управління при Президентові України
Протокол №221/2–7 від 24 лютого 2015 р.

Загальна редакція:

ГРИЦЯК Наталя Вітіславна — доктор наук з державного управління, професор, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України

Рецензенти:

УДОВИЧЕНКО В.П. — доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України, міський голова м. Славутич;

ВОЙТОВИЧ Р.В. — доктор наук з державного управління, професор.

І-74 **Інформаційна** складова державної політики та управління : монографія / Соловйов С. Г., та ін. ; заг. ред. Грицяк Н. В. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Каф. інформ. політики та електрон. урядування. — Київ : К.І.С., 2015. — 320 с.

ISBN 978-617-684-108-1

Монографія містить результати наукових досліджень у межах виконання НДР «Інформаційна складова державної політики та управління».

У монографії розкривається зміст ключових понять, висвітлюються особливості державного управління в умовах інформаційного суспільства, окреслюються його проблеми та перспективи.

Для слухачів спеціальностей «Державне управління», «Публічне адміністрування», «Управління суспільним розвитком», «Електронне урядування», аспірантів, докторантів, науковців та практиків державного управління, а також для широкого кола читачів, які цікавляться інформаційними проблемами вітчизняного державотворення.

УДК 351:316.77
ББК 67.401+60.56

© Соловйов С.Г., Бухтатий О.Є, Нестеряк Ю.В., Грицяк Н.В., Попроцький О.П, Клименко І.В., Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К., Гузенко Т.А., Литвинова Л.В., Дуда А.В., Почепцов Г.Г., Рубан Ю.Г., Гурковський В.І., Рибаков Л.О., Радченко О.В, Власенко Р.В., 2015

© Національна академія державного управління при Президентові України, 2015

ISBN 978-617-684-108-1

Зміст

Вступ 5

Розділ 1. ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ 9

1.1. Інститут інформації як інфраструктурне підґрунтя комунікативної взаємодії держави та суспільства 9

1.2. Інформаційно-комунікативна функція сучасної держави 32

1.3. Державна політика в галузі управління національними інформаційними ресурсами 53

1.4. Інформаційно-аналітична діяльність як складова стратегічного управління 64

1.5. Інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління . . 71

Висновки до Розділу 1 98

Розділ 2. ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ 99

2.1. Державна політика у сфері електронного доступу до публічної інформації: сутність, законодавство та державні механізми 99

2.2. Стан реалізації державної політики 112

2.3. Програмні засоби та сервіси доступу до публічної інформації 117

2.4. Проблеми та шляхи ефективної реалізації державної політики у сфері доступу до публічної інформації 120

2.5. Приватний сектор та об'єднання громадян 121

2.6. Співпраця в сфері електронного доступу до публічної інформації 127

Висновки до Розділу 2 131

Розділ 3. КОМУНІКАЦІЇ ТА КОМУНІКАТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ 132

3.1. Державна інформаційна політика та засоби масової інформації . . 132

3.2. Проблемні питання формування і реалізації державної комунікативної політики в Україні 148

3.3. Інформаційна й комунікативна складові повідомлення у державній комунікації. 158
3.4. Комунікативна компетентність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: соціально-психологічний аспект 177
3.5. Специфіка комунікативної діяльності органів публічної влади з громадськістю в умовах кризи 188
Висновки до Розділу 3 196

Розділ 4. ІНФОРМАЦІЙНІ ВІЙНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ МІЖДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИК. 198
4.1. Інформаційні операції і війни 198
4.2. Гуманітарна безпека як об'єкт інформаційної війни. 216
4.3. Традиційні й конвергентні медіа як інструмент реалізації інформаційної агресії: прикладні засади протидії. 220
Висновки до Розділу 4 239

Розділ 5. ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА 242
5.1. Розвиток інформаційного суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи. 242
5.2. Особливості державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства 254
5.3. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи 263
5.4. Механізми державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації 283
5.5. Кадрове забезпечення електронного урядування в Україні 299
Висновки до Розділу 5 307

Глосарій 309

Авторський колектив 314

Вступ

Інформаційне суспільство — стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян.

У цей час, незважаючи на широке поширення терміна «інформаційне суспільство», учені й фахівці ще не прийшли до єдиного розуміння його основного змісту. Одні вважають, що це суспільство, у якому забезпечується «легкий і вільний доступ до інформації з усього світу», інші — що це суспільство, у якому «основними об'єктами й результатами праці більшості є інформація й знання». Видимо, якщо мова йде про деяку нову стадію розвитку суспільства, її більш правильно визначати на основі аналізу зміни продуктивних сил і виробничих відносин. Із цього погляду «інформаційне суспільство» може бути визначене як суспільство, у якому основним предметом праці більшої частини людей є інформація й знання, а знаряддям праці — інформаційні технології. Існуючі суспільні відносини багато в чому визначаються саме цією обставиною. Відповідно, економіка суспільства орієнтована на виробництво насамперед продуктів інформаційної й інтелектуальної діяльності, пов'язаних з виробленням нової інформації й нових знань, перетворенням їх до виду, зручному для споживання іншими людьми, і продажем цих продуктів.

Таке «суспільство» може являти собою деяку асоціацію країн, що досягнули відповідних економічних, культурних і соціальних параметрів, і, зокрема, високого рівня інформатизації життя громадян і суспільства, керування державою, розвитку науки, утворення й культури, а також володіють значним ступенем інтегрованості у світову економіку.

Ідеологія інформаційного суспільства припускає кардинальні зміни в системі інформаційної політики суб'єкта соціально-політичних відносин і його стратегії поводження в інформаційному суспільстві — стратегії, що відбивають можливі варіанти поводження (функціонування) даного суб'єкта (соціальної, політичної системи) у сучасному інформаційному світі.

В інформаційному суспільстві стають особливо важливими інформаційні моральні дилеми. Вже зараз інформаційні технології зачіпають фундаментальні права людини, стосуючись захисту авторських прав, інтелектуальної волі, відповідальності й безпеці. Інформаційна етика розглядає проблеми власності, доступу, прайвеси, безпеки й спільності інформації.

Женевською Декларацією принципів[1] визначені етичні сторони інформаційного суспільства, а саме:

- інформаційне суспільство повинне поважати мир і дотримуватися основних цінностей свободи, рівності, солідарності, терпимості, колективної відповідальності і збереження природи;
- важливість для інформаційного суспільства етичних норм, які повинні сприяти справедливості, а також підтримувати гідність і цінність людської особистості. Якомога ширший захист слід надати родині, щоб вона мала змогу відігравати вирішальну роль у суспільстві;
- при використанні ІКТ і створенні контенту слід поважати права людини й основні свободи інших, включаючи недоторканність приватного життя і право на свободу думки, совісті і релігії, згідно з положеннями відповідних міжнародних документів;
- усі дійові особи інформаційного суспільства повинні вживати відповідних дій і запобіжних заходів, визначених законодавством, проти зловмисного використання ІКТ, такого як незаконні та інші дії, мотивовані расизмом, расова дискримінацієя, ксенофобія і пов'язана з ними нетерпимість, ненависть, насильство, усі форми жорстокого поводження з дітьми, включаючи педофілію і дитячу порнографію, а також торгівля людьми та їх експлуатація.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні передбачає цілеспрямовану узгоджену діяльність всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. формування та реалізацію державної політики розбудови інформаційного суспільства як невід'ємну складову державної політики сталого розвитку України. У формуванні державної політики розвитку інформаційного суспільства виділяють два етапи. З першим етапом (1998–2006 рр.) зв'язують прийняття законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», низкою актів Уряду, які започаткували формування нормативно-правової бази інформатизації, а саме побудову: телекомунікаційної системи, системи

[1] http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_c57

національних інформаційних ресурсів, інформатизацію стратегічних напрямків розвитку економіки, безпеки та оборони, соціальної сфери тощо. В той же час окремої державної політики з впровадження електронного урядування не було, точніше була невдала спроба її формування в рамках програми «Електронна Україна».

На другому етапі були прийняті закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а також сукупність інших нормативно-правових актів, спрямованих на конкретизацію та деталізацію вищевказаних законів.

В організаційному плані на першому етапі було створено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України, яке в подальшому в ході реорганізації органів державної влади перетворилося у Державний департамент в структурі Міністерства транспорту та зв'язку. В державних органах влади для реалізації завдань інформатизації було сформовано структурні підрозділи, які не передбачали типової структури та функцій. Координація діяльності органів державної влади була недостатньо ефективною, і, як наслідок, відомчі інформаційні системи розроблялися без урахування загальних вимог до взаємодії, формати та стандарти даних не узгоджувалися, інформаційні ресурси органів державної влади формувалися хаотично та не обліковувалися. На цьому етапі планувалося розробка національних стандартів в сфері інформатизації, створення національних геоінформаційних та пошукових систем, потужних інформаційних ресурсів, створення системи захисту інформації, розбудова індустрії програмного забезпечення. Наукові розробки цього етапу стосуються в основному технологічних питань побудови інформаційних систем і не розглядають питання теоретичного обґрунтування принципів обробки інформації, оцінки її якості, не вирішують питання послідовної та узгодженої реалізації завдань побудови інформаційного суспільства.

На другому етапі утворено Держкомінформатизації, як ЦОВВ, якому делеговано повноваження координації діяльності інших ЦОВВ з реалізації завдань побудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, яке можна розглядати з декількох позицій. Так, Електронне урядування у складі державного управління розвитком інформаційного суспільства, можна розглядати як *нову модель* державного управління, яка здатна надати відносинам влади, бізнесу і громадян характер взаємодії та взаємосприяння з метою розбудови сучасного демократичного суспільства. Це *засіб, інструмент, сучасна управлінська технологія* й, водночас, *ідеологія* здійснення управління справами суспіль-

ства, виконання зобов'язань і надання електронних державних послуг особі, громадянину, підприємству, організації чи установі різних форм власності. Електронне урядування як *концепція* реформування публічного демократичного управління, оскільки за допомогою використання ІКТ здійснюється ефективне перетворення європейських публічних адміністрацій та поліпшення радикальним чином їхньої роботи зі своїми клієнтами, як з громадянами, підприємствами, так і з іншими публічними адміністраціями. Крім того, електронне урядування наразі є *основним засобом* для здійснення та досягнення вищої мети державної політики.

Електронне урядування побудоване з двох взаємопов'язаних підходів. По-перше, це бізнес-модель, адаптована до сучасних потреб та прийнята з боку підприємницького сектора, сутність якої полягає в отриманні конкурентних переваг завдяки реалізації таких заходів, як безперервний процес удосконалення, зосередження уваги на основних повноваженнях публічних адміністрацій та реорганізації їх внутрішніх адміністративних процесів. По-друге, це використання широкого спектру ІКТ. Електронне урядування це також адаптація державного управління до умов інформаційного суспільства, сутність якого полягає у налагодженні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування між собою, з громадянами та бізнесом за допомогою сучасних ІКТ.

Розділ 1.
ІНФОРМАЦІЯ ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ

1.1. Інститут інформації як інфраструктурне підґрунтя комунікативної взаємодії держави та суспільства

Входження людства в епоху інформаційного суспільства закономірно викликає підвищений інтерес до переосмислення самого інституту інформації, адже сьогодні функціонування публічної сфери неможливе без урахування інформаційно-комунікативних процесів, які не тільки є сполучною ланкою державної та політичної системи, але й виступають необхідною умовою існування сучасного суспільства, де без осмисленого сприйняття інформації, обміну та її тлумачення — в цілому інформаційної взаємодії — неможливе здійснення їхніх політичних ролей.

Нові інформаційні впливи суттєво змінюють соціальну природу держави, перетворюють владні відносини у систему відкритого та доступного діалогу, соціального контролю та запровадження механізмів безпосередньої участі людей у прийнятті управлінських рішень формату електронного врядування.

На сьогодні вітчизняні дослідники здебільшого розглядають інформаційно-комунікаційні процеси під кутом зору системного та когнітивного підходів. Перші (В. Бранський, В. Василькова, В. Іноземцев, О. Кравченко, Н. Лапін, Г. Одінцова, Л. Озадовський, Ю. Сурмін) стверджують, що навколишній соціетальний світ являє собою єдине ціле, де суспільні процеси та явища пов'язані між собою чисельними інформаційними та комунікативними зв'язками. Для апарату органів публічної влади, як і для будь-якої іншої системи характерними є не тільки наявність зв'язків і

відносин між утворюючими її елементами, але й нерозривна єдність із середовищем, у інформаційно-комунікативній взаємодії з яким вона виявляє свою цілісність. Тому ієрархічність, багаторівневість характеризують будову політичної системи суспільства, її морфологію, поведінку і функціонування. Інтегративна якість генерується на шляху становлення системи як цілісності і сприяє її збереженню за рахунок перетворення компонентів відповідно до її природи. Така інтеграція стає можливою завдяки наявності системоутворюючого компонента, яким виступає інформація. Другі (Ю. Канигін, О. Крутій, І. Меркулов, І. Сєтров, А. Соколов) наголошують на переході до нової — інформаційної онтології, оскільки всі знання, вірування, духовні цінності, накопичені людиною в процесі еволюції передаються за допомогою соціальної інформації, отриманої через мережу комунікацій. Інформаційно-комунікативна взаємодія людини з логосферою (інформаційно-комунікативним полем суспільства) формує свідомість індивіда, його внутрішній світ, а «когнітивні і ментальні здібності людей також треба розглядати як продукт інформаційного розвитку»[2].

Водночас аналіз наукових праць змушує зробити висновок про існування невирішених раніше частин загальної проблеми, зокрема, різночитань та неузгодженостей щодо визначення інфраструктурної сутності сучасної інформації в процесах комунікативної взаємодії держави та суспільства. та й власне суперечки про сутність інформації, що почалися ще в період становлення теорії інформації й кібернетики, тривають дотепер.

На нинішньому етапі розвитку суспільство здобуває нові якості, які будуть характеризуватися особливим місцем у ньому інформації, що виступає первинним, конструктивним, творчим початком[3]. Втім, про фундаментальну роль інформації для людства було відомо задовго до появи науки як сфери суспільного пізнання. Адже, як відомо, навіть Біблія починається з фрази «Спочатку було слово»[4]. Подібне твердження щодо першочерговості інформації мало місце і в єгипетській міфології, згідно якої Тот — старший син Ра (бог сонця) — бог творець і народжує він сло-

---

2 Меркулов И. Когнитивная эволюция. / И. П. Меркулов; Рос. акад. наук. Ин-т философии. — М. : РОССПЭН. — 310 с.

3 Канигін Ю. Когнітивний поворот / Ю. М. Канигін // Філософська і соціологічна думка. — 1993. — № 11–12 . — С.30–45.

4 The New Testament in Greek — The Gospel According to St. John. Volume Two. The Majuscules // [Edited by U. B. Schmid, with W. J. Elliott and D. C. Parker]. — Brill, 2007. — 558 p.

вом[5]. Отже, конфігуративна єдність всіх цих значень — влада слова, влада інформації.

З часів первісного суспільства й до наших днів роль і значення інформації невпинно зростає в геометричній прогресії. Динаміка функціонування і хід та перспектива розвитку суспільства визначаються сукупною суспільною активністю процесу накопичення, переробки і використання інформації. Це вимагає усвідомлення провідної ролі інтелектуальних (інформаційно-комунікативних) факторів у сучасному історичному процесі, зокрема, розуміння, що в сучасних умовах недостатність, несвоєчасність або відсутність інформації гальмує розвиток держави та суспільства. Уже сьогодні пошук і створення, зростання й зберігання, значеннєва трансформація, тиражування й поширення знань займає пріоритетне місце в діяльності людей. Інформація стає коштовним продуктом і основним товаром сучасності.

Тож визначимося, що є інформація? Сучасні дослідники пропонують безліч визначень і трактувань цього соціокультурного феномену. Зокрема:

- Інформацією є всі ті дані про зовнішній світ, які ми одержуємо як шляхом безпосереднього впливу на наші органи почуттів навколишніх предметів і явищ, так і опосередкованим шляхом через книги, газети, розповіді інших людей[6].
- Інформація є класичним прикладом суспільного блага, оскільки за своєю суттю її споживання є неконкурентним: споживання інформації одним суб'єктом не перешкоджає решті споживати її також. З цих міркувань інформація є непереобтяженим благом[7].
- Інформація є основним ресурсом і джерелом сили[8].
- Інформація є «найбільш різнобічним і фундаментальним інструментом влади, оскільки дозволяє його володарю уникнути реакції на виклики, перед якими він опинився, і може бути використаним як засіб примусу інших поводитись таким чином, щоб не порушити

---

[5] Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // ВВР України — 1992. — № 48. — стаття 650.

[6] Урсул А. Категория информации: философские аспекты / А. Д. Урсул // Учебно-методические проблемы наукоемких технологий образования: Межвузовский сборник научно-методических трудов. Том 10. — М. : РОС-ИНФ, Рос. экон. акад., 2004. — С. 33–41.

[7] Роль інформації у формуванні ринкової економіки : [монографія] / Ю. Бажал, В. Бакуменко, І. Бондарчук [та ін.] / за заг. ред. І. Розпутенка. — К. : Вид-во «К.І.С.», 2004. — 348 с.

[8] Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования / Даниел Белл ; [перевод с англ. В. Л. Иноземцева]. — М. : Academia, 1999. — 956 с.

особистих інтересів володаря знання. Знання (інформація) надає в розпорядження її володаря найбільш дієву владу»[9].

В українському законодавстві інформація — це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі[10].

Варто згадати, що А. де Токвіль досліджуючи феномен становлення американської демократії наголошував на принциповому значенні свободи інформації та незалежності преси, які, в його розумінні виступають не просто як одна з гарантій, а як єдина гарантія, що залишається в народів із усього арсеналу свободи та безпеки громадян[11].

Конституційно поняття «свобода інформації» є узагальнюючим, а саме тією дефініцією, що охоплює цілу групу прав і свобод: свободу слова, свободу вираження, свободу преси й інших засобів масової інформації, право на одержання інформації, що має суспільне значення, свободу поширення інформації будь-яким законним засобом.

Яке ж місце займає інформація в структурі людського існування? В соцієтальному просторі інформація не може існувати без взаємодії між індивідами, більше того — вона виступає інфраструктурним підґрунтям соціальної взаємодії. При цьому будь-яку взаємодію між суб'єктами, у процесі якого один здобуває певну субстанцію, а інший її не втрачає можна називати інформаційною взаємодією. Передана субстанція і є інформацією. Звідси можна виокремити найбільш загальні властивості інституту інформації: а) інформація не може існувати поза взаємодією суб'єктів та об'єктів; б) інформація не губиться жодним з них у процесі інформаційної взаємодії. Така взаємодія носить назву комунікації (лат. *communicatio* від *communico* — роблю спільним, пов'язую, спілкуюсь) і в масштабах держави є процесом взаємодії між соціальними суб'єктами, елементами політичної системи, державою та суспільством шляхом обміну інформацією безпосередньо або за допомогою телебачення, радіо, преси, мережі Інтернет тощо[12].

---

[9] Тоффлер Э. Метаморфозы власти : знание, богатство и сила на пороге XXI века / Элвин Тоффлер ; [пер. с англ.: В. В. Белокосков и др.]. — Москва : АСТ, 2009. — 668 с.

[10] Про інформацію : Закон України від 2 жовтня 1992 р. № 2657-XII // ВВР України — 1992 . — № 48. — стаття 650.

[11] Токвіль А. де Про демократію в Америці [Текст] : пер. з фр. / А. д. Токвіль. — К. : Всесвіт, 1999. — 587 с.

[12] Погорелый Д. Политология / Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов; под общ. ред С. Н. Смоленского. — М. : Эксмо, 2008. — 320 с. [Библиотека словарей. Общественно-гуманитарные науки].

Процес комунікації може відбуватися незалежно від часових бар'єрів і технологічних особливостей поширення інформації. Так, обмін інформацією між автором книги і читачем може здійснюватись через сторіччя. В цьому випадку книга є носієм (каналом) інформації, а здійснення соціальної комунікації між іншими членами суспільства забезпечує її поширення на невизначену аудиторію і її трансформацію у масову.

Як зазначав Т. Парсонс, найбільш важливим процесом, що відбувається в соціумі, є процес соціальної комунікації значень, символів — тобто руху інформації. При цьому процес передачі інформації, насамперед політичної, від однієї соціальної групи (підсистеми) до іншої, безпосередньо «зав'язаний» на соціальний розвиток суспільства та його стабільність. За Парсонсом, інформаційний обмін між системами та підсистемами суспільства, що викликає структурні зміни в самих системах, є певним каталізатором суспільних процесів[13]. При цьому, на думку дослідника, будь-яка система (напр. держава) контролюється такою підсистемою (напр. державним апаратом, фінансово-промисловими групами) котра володіє більшим інформаційним потенціалом та використовує найменшу кількість ресурсів (енергії).

Державне управління є неможливим без обміну інформацією. Такий обмін за допомогою механізму соціальної комунікації об'єднує політичну систему та громадянське суспільство і дає інститутам публічної влади змогу виконувати функції управління державою і суспільством. Соціально-політична (або масова) комунікація є найбільш широко використовуваним механізмом взаємного узгодження інтересів, соціальних дій та цілей розвитку людини, суспільства та держави.

Слід прийняти до уваги, що масова комунікація як систематичне розповсюдження повідомлень серед чисельно великих розпорошених аудиторій з метою впливу на оцінки, думки та поведінку людей може мати полярний — від позитивного до негативного — характер. Останнє відбувається внаслідок притаманній зазначеному процесу «маніпулятивно-управлінській функції», що «впливаючи на наші культурні та соціально-психологічні цінності, змінює наші установки, моделі поведінки та сприйняття дійсності»[14].

---

[13] Парсонс Т. О понятии «политическая власть» // Антология мировой политической мысли : в 5 т. / [Ред.-сост. Г. К. Ашин, Е. Г. Морозова; Предисл. Т. А. Алексеевой]. — Т. 2: Зарубежная политическая мысль, XX в. — М. : Мысль, 1997. — 830 с.

[14] Харрис Р. Психология массовых коммуникаций. / Ричард Харрис — СПб. : Прайм-ЕВРОЗНАК, 2002. — 448 с. — (Секреты психологии).

Як було зазначено вище, інформація і комунікація є поняттями взаємопов'язаними і взаємообумовленими. Вони нерідко зливаються в одну дефініцію («інформаційно-комунікативна»), що розкриває особливості інформаційного обміну в процесах комунікативної взаємодії індивідів, людських груп і спільнот, інститутів громадянського суспільства і держави.

Оскільки головною умовою розвитку суспільства є можливість отримання об'єктивної інформації про умови життєдіяльності, функціонування держави в цілому та його складових галузей, в тому числі, у міжнародному середовищі, виникає необхідність виокремлення інформаційно-комунікаційної функції держави.

Специфіка інформаційно-комунікаційної функції держави, перш за все, полягає у її діяльності у галузі інформації. Саме «діяльність» є однією з ключових характеристик держави. Цілеспрямована, активна діяльність всієї системи визначає життєздатність держави. Насамперед, це стосується її інформаційно-комунікаційної функції, яка по суті є цементуючою ланкою, що об'єднує суспільство у державу.

У сучасних умовах сутність цієї функції полягає не тільки у забезпеченні розповсюдження державою інформації. Ключовою метою є формування позитивної громадської думки щодо державної політики у різних сферах суспільного життя, отримання вотуму довіри від громадян, соціальних інститутів та суспільства в цілому. Тому інформаційно-комунікаційна спрямованість діяльності держави має безперервний та, по суті, нескінчений характер взаємодії органів публічної влади та суспільства. Ця функція відіграє не менш важливу роль, ніж економічна або функція оборони, що, в свою чергу, потребує до себе постійної уваги. Тому інформаційно-комунікаційна функція знаходиться у стані постійного розвитку та удосконалення.

Очевидно, що об'єктом інформаційно-комунікаційної функції держави є не весь обсяг інформації у її просторово-часовому та ціннісному вимірі, а та частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток окремого індивіда, суспільства в цілому або ж певних соціальних груп зокрема. Цю інформацію ми сьогодні сприймаємо як суспільно значущу. Очевидно, що здійснити вплив на формування у більшості членів соціуму певного відношення до якоїсь політичної, соціальної, культурної або іншої проблеми вона може лише за умови позитивного сприйняття якоюсь критично необхідною кількістю його членів. Суспільно значуща інформація поширюючись каналами міжособового спілкування та декодуючись під час цих процесів набуває статусу масової інформації. Зрозуміло, що ефективність її розповсюдження залежить від того, яка кількість

членів суспільства залучиться до процесу комунікації та який характер носить інформаційно-комунікативна взаємодія держави й суспільства.

Дослідження сутності та змісту інформаційно-комунікативної взаємодії між органами державної влади та громадянським суспільством дозволяє виокремити низку характерних ознак такої взаємодії:

– інформаційна взаємодія в демократичному суспільстві має у своїй основі комплекс симетричних взаємодій і в такий спосіб інформація між об'єктами переноситься за допомогою обміну певної інформаційної субстанції. В науці інформаційну субстанцію або енергію, за допомогою яких переноситься інформація, прийнято називати інформаційними кодами або скорочено — кодами.
– інформаційна взаємодія може відбуватися тільки за певної взаємної відповідності властивостей об'єктів. Так у кожній взаємодії можуть брати участь тільки об'єкти, що володіють необхідним для нього набором властивостей. Сприйняття інформації на основі одержуваних кодів визначається через можливість її реалізації у відповідності із властивостями приймаючого об'єкта. Від його властивостей залежить в остаточному підсумку те, яку інформацію він приймає, одержуючи конкретний набір кодів.
– інформація реалізується в приймаючому об'єкті через пов'язану з нею певну зміну його стану (внутрішніх або зовнішніх властивостей). Інформація сприяє переходу приймаючого її об'єкта в один з потенційно властивих йому станів, тобто є відповідною його властивостям.
– демократизація інформаційної взаємодії суб'єктів державного управління передбачає запровадження нової філософії діяльності управлінських структур держави, в основі якої використання інформаційних моделей — знакових систем, котрі за допомогою логіко-математичної мови описують процеси прийому, збереження, передачі й використання інформації. У моделі відтворюються деякі суттєві властивості системи-оригіналу. Цей процес здійснюється в двох формах: моделювання певних функцій інформаційних процесів та моделювання структур, що виконують ці функції. Але найчастіше ці форми розглядають як єдину цілісність, що дозволяє говорити про інформаційну модель як про структурно-функціональну.

Слід зазначити, що домінуючий тип інформаційно-комунікативної взаємодії держави й суспільства обумовлює формування відповідного політичного режиму — демократичної, авторитарної чи тоталітарної політичної системи. Якщо звернутися до еволюції розуміння участі орга-

нів державної влади у процесах соціальної комунікації та інформаційного обміну з суспільством, можна виділити п'ять механізмів, що застосовувалися на відповідних етапах поступової демократизації:

- *механізм диктату*, коли держава доводила відповідну інформацію про свою діяльність у наказовому порядку, не цікавлячись реакцією громадян;
- *механізм пропаганди* (однобічного суспільного інформування), коли державні органи вибірково та цілеспрямовано інформували суспільство з приводу тих або інших державно-управлінських рішень, використовуючи елементи нейролінгвістичного програмування та зомбування населення;
- *механізм рекламування* (publicity), коли органи державної влади у відповідності до філософії стосунків «надавач послуг (державно-управлінських) — клієнт (громадянин)» рекламують свою діяльність, використовуючи при цьому форми та методи бізнес-реклами, що відзначаються однобічним маніпуляторським підходом;
- *механізм двобічного* асиметричного інформування, коли держава вивчає головні преференції та запити суспільства з метою їх корегування або зміни. Зворотній зв'язок за такої системи відіграє роль показника ефективності маніпулювання суспільною свідомістю, за допомогою якого органи державної влади намагаються сформувати суспільну думку у вигідному для себе світлі;
- *механізм двобічного* симетричного діалогу, за якого державні органи відмовляються від диктату, пропаганди та маніпуляцій і вступають у рівноправний партнерський діалог із суспільством та його складовими аж до пересічних громадян на принципах партнерства та консенсусності (Рис. 1).

Рис. 1 Механізми інформаційно-комунікаційної взаємодії держави та суспільства

Більш детально варто розглянути інституційні моделі демократії через призму управлінського змісту та особливостей традиційних і пер-

спективних інноваційних форм безпосередньої інформаційно-комунікативної взаємодії, їх впливу на державноуправлінські процеси в Україні.

Класична Ліберальна демократія заснована на англосаксонській традиції, яка розглядає демократію як відповідальне і компетентне правління у вільному суспільстві. Головними принципами ліберально-демократичної моделі є наступні:

- конституційний лібералізм, тобто оформлені законодавчо і соціальні, політичні, економічні, релігійні та інші права та свободи громадян;
- чіткий розподіл влади, ефективна система стримувань та противаг;
- обмеженість компетенції виконавчої влади та її підзвітність, яка забезпечується парламентом, незалежною судовою владою, омбудсменами;
- захист прав культурних, етнічних, релігійних та інших меншин;
- наявність постійних каналів вираження і представництва інтересів та цінностей громадян у вигляді партій, асоціацій, незалежних ЗМІ;
- влада закону, яка забезпечує захист громадян від свавільного арешту, терору, катувань, від невиправданого втручання в їхнє особисте життя з боку не тільки держави, але й організованих антисуспільних сил[15].

Власне процес утвердження принципу демократії залежить від загального рівня розвитку суспільства, від типу домінуючої в ньому політичної культури. Цінностями ліберально-демократичного політичного режиму, з огляду на це, виступають самоцінність автономної особистості, її свобода визначення форм і сфери використання своєї енергії, вибір діяльності, тобто стверджується ідея індивідуалізму та гуманізму.

Для ліберальної демократії не є властивим існування великої коаліції, вона певною мірою обмежує участь у парламенті окремих політичних груп. Це явище є виправданим, оскільки існує ймовірність порушення великою коаліцією балансу взаємовідносин між гілками влади.

У ліберальній моделі демократії принцип відповідальності домінує над принципом співучасті.

Високий ступінь автономності кожного сегменту управління негативно впливає на здійснювану політику у ліберально-демократичному режимі. Цей факт пояснюється тим, що в конституції закріплено повноваження, які народ делегує своїм обранцям. Звідси випливає, що кожний

---

[15] Лебедева Т. Либеральная демократия как ориентир для посттоталитарных преобразований / Т. Лебедева // Полис. — 2004. — № 2. — С. 77–80.

сегмент має право ухвалити таке рішення, яке відповідає інтересам тієї групи, представником якої він є. Проте у разі, коли вирішення питань стосовно всього суспільства кожна група бачить у використанні різних шляхів, це лише посилює хаос та протистояння.

Роль інформаційної складової у ліберальній моделі демократії яскраво висвітлив Кеннет Майноуг, який зазначив, що «політична реальність пролягає через взаємовідносини, а не через індивідів, які в цих взаємовідносинах перебувають»[16]. Ідеологія ліберальної демократії у інформаційно-комунікативній взаємодії владних органів передбачає провідний принцип децентралізації, оскільки жодна держава «ніколи не зможе відтворити різноманітність та різнорідність індивідуальної діяльності»[17].

Відповідно до цього принципу сфера діяльності уряду має бути обмеженою. Його головною функцією повинен бути захист свободи, підтримання правопорядку, забезпечення дотримання приватних угод та сприяння ринковій конкуренції. Тому в даній моделі відсутня всеосяжна ієрархічність взаємодії владних органів, існує суттєве розмежування як функцій, так і відповідних взаємовідносин, місцеві та регіональні органи влади маю високу ступінь автономності та інформаційної незалежності. Центральні органи виступають скоріше як координатори, а не головні суб'єкти інформаційно-комунікативної взаємодії.

Рис. 2 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за ліберальної демократії

---

[16] Майноуг К. Анатомія лібералізму / Кеннет Майноуг // Лібералізм : антологія. — упор. О. Проценко, В. Лісовий. — К. : Смолоскип, 2002. — С. 165–199.

[17] Фрідман М. Роль уряду у вільному суспільстві / Мілтон Фрідман // Лібералізм : антологія. — упор. О. Проценко, В. Лісовий. — К. : Смолоскип, 2002. — С. 753–763.

Ще одним важливим принципом є розосередженість державної влади адже «якщо уряду належить здійснювати владу, то краще в окрузі, ніж у штаті, краще у штаті, ніж у Вашингтоні. Великою трагедією гонитви за централізацією є те, що її ведуть люди з добрими намірами, які першими шкодуватимуть з приводу її наслідків[17]. Це означає достатньо велику самостійність місцевих органів влади у виробленні та реалізації політики, у інформаційній взаємодії та політичній відповідальності.

Концепція ***Християнської демократії*** отримала широку політичну практику у ФРН, Австрії, Франції, Італії й відстоювалася такими політиками як Й. Штраус, К. Аденауер, А. Моро, А. Фанфані, Л. Ерхардом.

Християнська демократія призвана знайти певні компроміси між ринковою економічною ефективністю та соціальною справедливістю в рамках правової держави. Найголовнішими відзнаками християнської демократії є пріоритет природних прав особистості та принципів свободи, солідарності й спільного блага, які має приводити у гармонійну відповідність держава та її органи. Християнські демократи виступають за сильну державу та проти політизації суспільного й приватного життя. Головну роль в християнській парадигмі відіграє принцип субсидіарності, запропонований свого часу католицьким соціальним вченням[18].

За Християнської демократії на передній план висувається перебудова системи територіальної організації влади на принципі субсидіарності та перенесення в державне управління моральних принципів та вимог з одночасною низькою політизацією суспільного та приватного життя. В християнській моделі велика роль відводиться неписаним (законодавчо не закріпленим) моральним нормам, за якими політик, що скоїв морально недопустимий вчинок, добровільно йде у відставку.

Інформаційно-комунікативна складова християнської демократії передбачає високий рівень відкритості, прозорості та моральності взаємодії органів державної влади[19]. Висока моральність є обов'язковою умовою діяльності посадових осіб. За таких умов інформаційно-комунікаційна взаємодія набуває суб'єкт-суб'єктних рис та рівноправного характеру, коли незалежно від рівня ієрархії органи влади місцевого рівня, регіонального і загальнодержавного будують свою взаємодію на принципах

---

[18] Радченко О. В. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві : [Монографія] / О. В. Радченко. — Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006. — 244 с.

[19] Мезенцев С. Мировая христианская демократия: теологические, философские, научные основы и проблемы [Текст] : [монография] / С. Д. Мезенцев. — М. : Московский гос. строит. ун-т, 2010. — 302 с.

врахування всіх інтересів, недомінування, одночасного руху знизу вверх та зверху вниз, християнської моралі та етики.

Рис. 3 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за християнської демократії

Партіципаторна демократія передбачає активну участь громадян в обговоренні та прийнятті рішень з найголовніших проблем суспільного життя та державного управління, свідому й активну участь у політичних процесах, зокрема у виборах. Цю концепцію й сам термін «демократія участі» (від англійського participate — приймати участь) запропонував у 1970 р. К. Пейтман[20]. Його погляди були розвинені Н. Боббіо, П. Бахрахом, К. Гулдом та ін.

В партіципаторному суспільстві громадяни добре поінформовані, зацікавлені у власному залучені до процесів державного управління та виборів. Тим самим партіципаторна концепція трактує демократію як повне самоврядування громадян. При цьому політична участь трактується не як засіб для досягнення певної мети, а як безпосередньо мета сама в собі. Державне управління за авторами даної теорії має всіляко сприяти участі громадян не тільки у демократичних виборах, вирішенню найголовніших питань розвитку держави на всенародних референдумах, але й участі громадян безпосередньо у процесі прийняття політичних рішень та контролі їх виконання. Для цього партіципаторна концепція робить наголос на принципі децентралізації влади, широкого розвитку самоуправління та муніципального управління.

---

[20] Пейтман К. Участие и демократическая теория. / К. Пейтман — М. : Аспект Пресс, 1999. — 248 с.

Ю. Бігунов та А. Понеділко зазначають, що партіципаторний підхід «забезпечує максимальне врахування інтересів народу при прийнятті рішень, збільшує його активність у суспільному житті, міцно легітимізує владу в очах народу, виключає його відчуженість від державного управління»[21].

Партіципаторна модель інформаційно-комунікативної взаємодії передбачає здійснення таких організаційно-правових заходів у державному управлінні, які забезпечують наступне:

- державне стимулювання розвитку інститутів громадянського суспільства;
- відкритість та прозорість діяльності органів державної влади;
- широке залучення більшості громадян до державного управління;
- запровадження державно-владного механізму, в якому всі посадові особи підзвітні пересічним виборцям;
- державне стимулювання широких громадських ініціатив;
- використання референдумів, громадських слухань та інших механізмів виявлення громадської думки для корегування як державної, так і місцевої політики;
- законодавче закріплення дієвих механізмів контролю суспільства за прийняттям політичних рішень органами державної влади та їх виконанням;
- розбудова державного механізму на принципах децентралізації та деконцентрації влади, широкого розвитку місцевого самоуправління;
- удосконалення системи територіальної організації влади, перерозподілу повноважень владних органів таким чином, щоб державне управління максимально наблизилося до людей, а широкі верстви суспільства та громадські об'єднання були залучені до державного управління.

Партіципаторний механізм інформаційно-комунікативної взаємодії відрізняється від попереднього тим, що, окрім широкого кола лідерів інституцій громадянського суспільства, створює можливості активної участі у підготовці та ухваленні державно-управлінських рішень та безпосередньо в процесі державного управління для пересічних громадян. Така участь має хаотичний характер і не завжди сприяє виробленню зваженого найбільш ефективного рішення.

---

[21] Бегунов Ю. 13 теорий демократии. / Ю. Бегунов, А. Лукашев, А. Понидилко — СПб. : Издательский дом «Бизнес-Пресс», 2002. — 240 с.

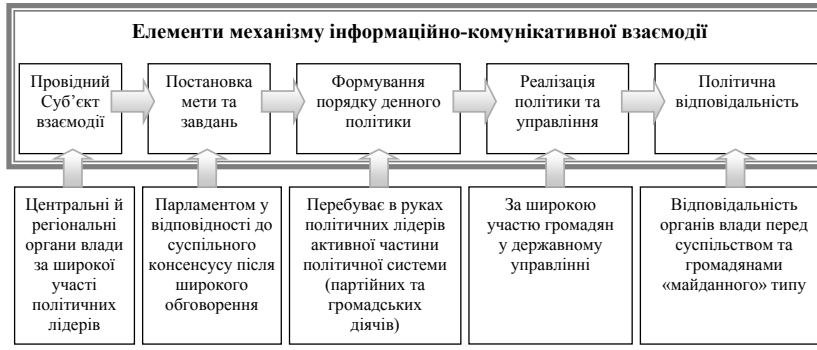

Рис. 4 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за партіципаторної демократії

Необхідність політичної участі більшості громадян обумовлюється авторами партіципаторної теорії тим, що політична пасивність, зниження участі пересічних громадян у прийнятті державно управлінських рішень неминуче призведе до «тиранії меншості», коли політична еліта зможе нав'язувати народові будь-які рішення, а демократія перетвориться на симбіоз аристократії з олігархією[22].

З таких застережень бере свій початок теорія «***елітарної демократії***». Якщо «маси» не цікавляться політикою, не мають відповідних знань, навичок та інформації, не вміють приймати вірні політичні рішення, то найефективнішим державним механізмом буде такий, в якому право прийняття політичних рішень належить компетентним спеціалістам — еліті. Основоположник такого підходу Й. Шумпетер назвав свою концепцію «теорією лідерів, що змагаються», однак найбільшого поширення отримала саме назва «елітарна демократія». Шумпетер фактично перевертає демократичну піраміду «громадянин — вибори — органи державної влади». На його думку «вибори представників вторинні по відношенню до первинної мети демократії, а саме: наділити виборців владою приймати політичні рішення. Ми поміняємо ролі цих двох елементів і зробимо рішення проблем виборцями вторинним по відношенню до виборів тих, хто буде приймати рішення. Іншими словами, будемо вважа-

[22] Бортніков В. І. Політична участь і демократія: українські реалії: Моногр. / В. І. Бортніков. — Луцьк : РВВ «Вежа» Волин. держ. ун-ту ім. Лесі Українки, 2007.– 524 с.

ти, що роль народу полягає в створенні посередницького органу, який, в свою чергу, формує виконавчий орган чи уряд»[23].

Елітарна модель інформаційно-комунікативної взаємодії передбачає здійснення таких організаційно-правових заходів у державному управлінні:

- народовладдя виконує виключно технічну функцію, як механізм, за допомогою якого представники еліти «отримують владу приймати рішення шляхом конкурентної боротьби за голоси виборців»[24];
- рух управлінської інформації відбувається зверху вниз як по вертикалі органів державної влади, так і по вертикалі громадсько-партійної діяльності. Державна, політична та партійна еліти має отримувати первинну інформацію з міст, але нижчестоящі органи та структури майже не приймають участі у виробленні та ухваленні керівних рішень;
- партійно-політичне структурування суспільства відбувається навколо певної кількості політичних лідерів. Найвищі посади в державі завойовують персоналії, а не політичні партії чи блоки, уряд формується не на коаліційній основі, а підбирається Прем'єр-міністром;
- виконавча вертикаль (разом з регіональними її керівниками) формується «під лідера» за принципами централізації та концентрації влади і в разі зміни президента (Прем'єр-міністра) уряд та регіональні керівники органів виконавчої влади у своїй більшості змінюються;
- держава намагається контролювати інформаційний простір й вести в ньому активну політику поширення в суспільстві точки зору еліти;
- держава не сприяє політичній активності населення, оскільки «виборці мають поважати розподіл праці між елітою та суспільством та розуміти, що до наступних виборів їм не слід займатися політикою»[25].

---

[23] Шумпетер Й. Елітарна демократія і теорія конкурентного лідерства / Йожеф Шумпетер // Демократія : антологія. — упор. О. Проценко, В. Лісовий. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 467–485.

[24] Шумпетер И. Капитализм, социализм и демократия : / Йожеф Шумпетер; [Отв. ред. и авт. предисл. В. С. Автономов]: [Пер. с англ.] — М. : Экономика, 1995. — 539 с.

[25] Категории политической науки. Под ред. Мельвиля А. Ю. — М. : МГИМО (Университет); «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2002. — 656 с.

Елітарна модель створює всі умови для «олігархізації» держави — корпоративізації влади, її відгородження від населення, утаємничення та контролю інформації, посилення централізації та адміністративних методів державного управління в умовах, коли практично відсутня відповідальність виборців за політичні рішення та всесилля еліти.

Елітарний механізм зосереджує всі важелі політичного управління, вироблення та ухвалення державно-управлінських рішень у руках невеликого прошарку політико-адміністративної еліти. При застосуванні цього механізму в державі народу залишається роль плебісцитарного радника, а його участь у процесах державного управління зводиться до процедури відбору серед конкуруючих еліт під час виборів (див. Рис. 5.).

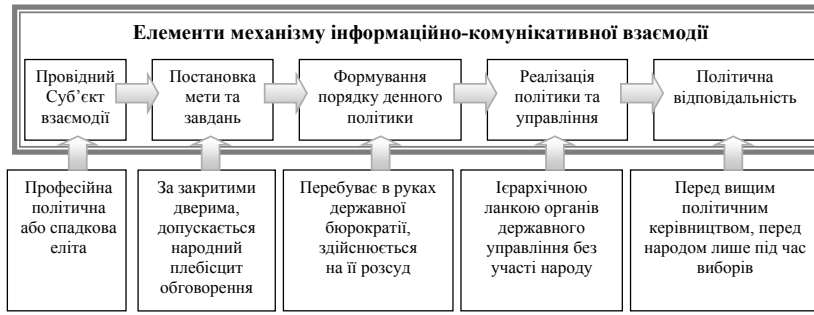

Рис. 5 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за елітарної демократії

Таким чином, елітарна демократія знімає всю повноту відповідальності за прийняття політичних рішень з громадян і передає її та плечі еліти. Однак вона не має механізмів протидії загрози «тиранії меншості», не пропонує дієвих механізмів зловживання елітою своїми владними повноваженнями. Попередження Платона що «немає людської душі, яка встоїть перед спокусою влади» залишається у авторів елітарної теорії без уваги[26].

Позбутися таких протиріч спробували творці ще однієї — ***плюралістичної концепції*** демократії (зокрема Г. Ласкі, Д. Труман, Р. Даль, Р.Мертон, Г. Екстайн). Вони, з одного боку ще залишаються на позиці-

[26] Платон. Держава // Історія вчень про право і державу: Хрестоматія для юридичних вузів і факультетів / Уклад., заг. ред. — проф., д-р істор. наук Г.Демиденко. 2-е вид., доп. і змін. — Харків: Легас, 2002.– С. 38–51.

ях елітаризму, розглядаючи демократію не як владу народу, а як владу із згоди народу. Однак ця згода надається не обмеженій у кількісному складі еліті, а набагато більшим чисельно групам інтересів, які постійно конфліктують в суспільстві. Жодна з груп інтересів не може домінувати в суспільстві, більше того одна й та ж особа має не один, а значно більше інтересів, тому вона входить до різних груп інтересів, отже «тиранія меншості» неможлива. В ході досягнення політичного компромісу політичну легітимізацію отримує інтерес більшості населення.

Плюралістична концепція займає посереднє положення у розумінні людини як окремої особистості та народу, як єдиного цілого. Люди за цією концепцією входять до різноманітних груп інтересів, які в тих чи інших конфігураціях об'єднуються в боротьбі за владу (чи прийняття окремих політичних рішень). Баланс інтересів різних соціальних груп та постійний пошук компромісів між ними є динамічний процес, що має стримувати монополізацію влади[27].

Інформаційно-комунікативна взаємодія за плюралістичної демократії носить відкритий та конкуруючий характер. Свою точку зору в розмаїтті засобів масової комунікації може висловити будь-яка соціальна група і органи державної влади мають на неї відреагувати. Характер інформаційної політики державних органів спрямований на широкий діалог з суспільством, активне використання громадських слухань та інших форм врахування точки зору суспільства при розробці та ухваленні державно-управлінських рішень. Сайти офіційних органів публічної влади мають інтерактивні елементи для громадян, а важливі засідання тощо транслюються в Інтернеті[28].

Плюралістичний механізм формування державної політики та політичного середовища кількома потужними центрами впливу (домінуючими парламентськими фракціями) побудований на узгодженні в рамках державної політики різнорідних корпоративних та групових інтересів, що передбачає кооптування у владу представників корпоративних структур (профспілок, фінансово-промислових груп /ФПГ/, середнього та малого бізнесу, культурних та інших організацій громадянського суспільства тощо) через партії та вибори, легітимацію лобіювання та груп тис-

---

[27] Радченко О. В. Держава і демократія : перший мультисемантичний політичний словник [Навчальний посібник]/ О. В. Радченко — Х. : Вид-во Асоціації докторів державного управління, 2011. — 312 с.

[28] Даль Р. Дилеми плюралістичної демократії / Роберт А. Даль // Демократія : антологія. — упор. О. Проценко, В. Лісовий. — К. : Смолоскип, 2005. — С. 533–544.

ку, створення спеціальних інституціональних структур на кшталт трьохсторонніх комісій з роботодавців, профспілок та держави (див. Рис.6.).

Рис. 6 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за плюралістичної демократії

Консоціативна демократія є однією з модифікацій теорії демократії плюралістичної. Її запропонували А. Лейпхарт та Д. Аптер[29]. Термін консоціація (consociation) означає групу суспільного єднання. Консоціативна демократія як демократичний устрій, що в найбільшій мірі дозволяє етнічним, релігійним, ідеологічним та іншим меншинам у мультинаціональній, мультикультурній державі відстоювати власні інтереси. Консоціативна демократія найкраще функціонує в федеративних державах, однак вона має певні обмежуючі умови, наприклад вимогу відсутності в мультикультурному суспільстві домінуючого сегменту, рівний вплив основних сегментів та право вето для меншин.

Партійно-плебісцитарна теорія демократії передбачає, що не всі соціальні групи мають займатися політикою, а пріоритет закріплений за політичними партіями. За цією теорією вплив громадян на владу обмежується голосуванням за ту чи іншу партійну програму, яка найбільш відповідає інтересам громадянина. Влада за цією парадигмою формується шляхом прямих виборів, причому формування парламенту відбувається за виключно пропорційною системою, крім того право висування окремих посадових осіб (Президента, губернаторів, мерів тощо) також належить партіям.

---

[29] Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. Сравнительное исследование. / А. Лейпхарт; Пер. с англ. Б. И. Макаренко; Науч. ред. пер. А. М. Салмин, Г. В. Каменская; [Ин-т «Открытое о-во «]. — М. : Аспект-пресс, 1997. — 286 с.

Партійно-плебісцитарна модель інформаційно-комунікативної взаємодії передбачає здійснення таких організаційно-правових заходів у державному управлінні, які забезпечують:

- високу ступінь політичної структуризації суспільства, державне сприяння розвитку та функціонуванню партійної системи;
- високий рівень партійного контролю над засобами масової комунікації як на загальнодержавному так і на регіональному рівнях;
- всебічне посилення ролі політичних партій як головного суб'єкта не тільки виборів, але й державного управління;
- право партій на формування урядових структур, вони відіграють вирішальну роль в обранні посадових осіб органів державного управління на всіх щаблях влади від Президента до місцевих органів влади;
- формування регіональних органів місцевого самоврядування на партійно-пропорційній основі.

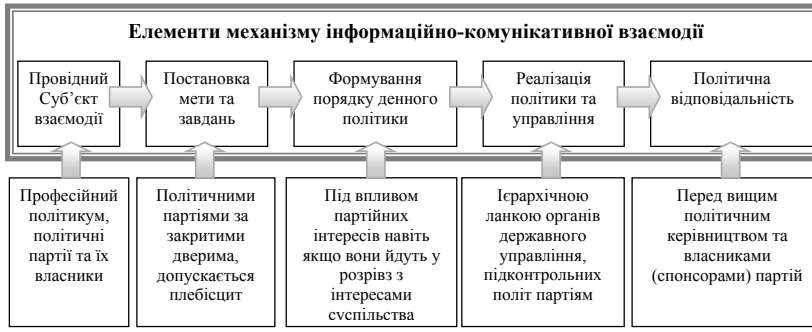

Рис. 7 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за партійно-плебісцитарної демократії

Сьогодні найбільш досконалою концепцією народовладдя вважається ***поліархія***. В перекладі з грецького polis означає багаточисельний, archi — головний, старший, отже поліархія — це «багато головних» — влада багатьох інституцій громадянського суспільства. Цей термін запропонував для визначення інституціональних рішень в державному управлінні Р. Даль. Він був одним з основоположників класичної плюралістичної моделі, яку й було модернізовано у поліархію. Даль зазначав, що «поліархія — є політичний порядок, що відрізняється двома масштабними характеристиками: громадянські права надані відносно

великій кількості дорослих, а самі ці права дозволяють проявляти незгоду й шляхом голосування зміщувати найвищі посадові особи в державному управлінні»[30].

За поліархічної моделі контроль за рішеннями уряду з приводу політичного курсу конституційно закріплений за посадовими особами, що обираються. Всезагальне виборче право доповнюється таким же правом дорослого населення претендувати на виборні посади в уряді. Виборні органи державної влади та посадові особи обираються шляхом частих та чесно проводимих виборів, в ході яких примус стається відносно рідко. Виборча кампанія проходить в умовах свободи асоціацій, свободи слова та наявності захищених законом альтернативних джерел інформації. Громадяни мають право висловлювати свої думки без загрози суворого покарання з найширшого кола політичних питань, включаючи критику посадових осіб, уряду, режиму, соціально-економічного порядку та панівної ідеології.

Поліархія передбачає одне застереження. Головна слабкість виборної демократії полягає в тому, що остання за широко відомим висловом Адама Пшеворського є «визначеність процедур за невизначеності результатів»[31], тобто в даній системі немає (і не може бути) будь-яких механізмів, які б захищали її від приходу до влади авторитарних або тоталітарних груп. Тому поліархія передбачає наявність демократичної деліберації — постійно діючого процесу обговорення політичною спільнотою найважливіших проблем державного управління, пошуку, оцінки та переоцінки управлінських рішень, що приймаються та їх альтернатив а відтак і корекції політичного курсу.

Поліархічний механізм формування державної політики та політичного середовища побудований на різноплановій диференціації суспільства та широкій участі у публічній владі різноманітних етнокультурних, політичних, професійних, духовних тощо організацій громадянського суспільства, малого та середнього бізнесу. Їх представництво в органах державної влади, на відміну від корпоративістської моделі, є настільки широким, що жодна з груп інтересів (тиску) не має вирішального контролю над владою, що вимагає виробляти рішення лише за умови знаходження консенсусу. Фактично, це є меха-

---

30 Dahl R. Power // International encyclopedia of the social science. — N. Y., 1968. — Vol. 12. — P. 406–407.

31 Пшеворский А. Демократия и рынок. Политические и экономические реформы в Восточной Европе **и** Латинской Америке / А. Пшеворский; Пер. с англ. [Алексеева Ю. Г. и др.]; Под ред. В. А. Бажанова. — М. : РОССПЭН, 1999. — 319 с.

нізмом демократії, адже є широко відомим визначення Й. Шумпетера, в якому демократія фактично визнається механізмом державного управління: «демократія — всього лише метод, певний тип інституціонального влаштування для досягнення законодавчих та адміністративних політичних рішень»[32].

За поліархії плюралізм різних організацій і центрів ухвалення рішень не виключає свободи та політичної участі індивіда. А на відміну від класичної ліберальної демократії (яка за своїм характером є індивідуалістичною), сучасна демократія більш соціально орієнтована і є демократією не лише вільних індивідів, а й політичних партій, груп за інтересами, асоціацій та ін. Поліархічний механізм державного управління, за Р. Далем, складається з наступних головних інститутів, що «виникли в якості хоча б часткової відповіді на вимоги повноцінної та повноправної участі громадян у політичному житті»[33]:

- виборність посадових осіб;
- вільні, чесні вибори, що проводяться регулярно;
- свобода слова;
- доступ до альтернативних джерел інформації;
- автономія асоціацій;
- загальні громадянські права.

Поліархічна модель інформаційно-комунікативної взаємодії на державу та органи державної влади передбачає створення такої системи державного управління, за якої мають успішно функціонувати соціально-політичні інститути, спрямовані на повну демократизацію суспільства та державного управління, свободу слова та альтернативність джерел інформації. В системі територіальної організації влади відбувається перерозподіл повноважень владних органів таким чином, щоб державне управління максимально наблизилося до людей, а широкі верстви суспільства та громадські об'єднання були залучені до державного управління. Поліархія забезпечує та законодавчо й судово захищає вільного функціонування альтернативних джерел інформації та права громадян висловлювати свої думки без загрози суворого покарання з найширшого кола політичних питань, включаючи критику посадових осіб, уряду, режиму, соціально-економічного порядку та панівної ідеології. Державна ***за умови пріо-***

---

[32] Погорелый Д. Политология / Д. Е. Погорелый, В. Ю. Фесенко, К. В. Филиппов; под общ. ред С. Н. Смоленского. — М. : Эксмо, 2008. — 320 с. [Библиотека словарей. Общественно-гуманитарные науки].

[33] Даль Р. О демократии / Роберт Даль / [Пер. с англ. А. С. Богдановского.] — М. : Аспект Пресс, 2000.– 204 с.

ритетного дотримання інформаційних прав і свобод особи правовими й організаційними методами забезпечує максимально активну інформаційну взаємодію, зокрема забезпечує прав громадян вільно створювати відносно незалежні асоціації чи організації, в тому числі незалежні засоби масової комунікації.

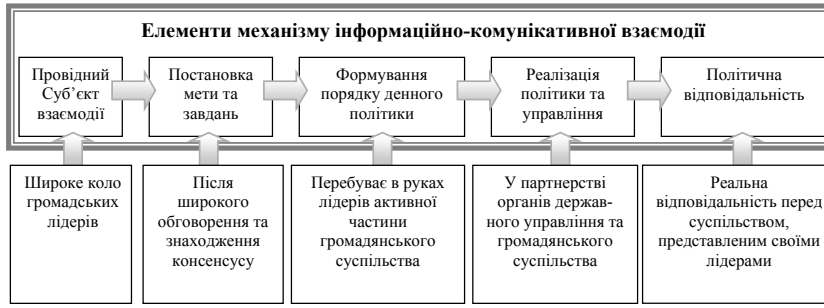

Рис. 8 Механізм інформаційно-комунікативної взаємодії органів публічної влади за поліархічної демократії

В сучасній Українській політичній практиці є всі ознаки елітарної, корпоративної моделі демократії з яскраво вираженою схильністю до олігархізації. Водночас в українському законодавчому полі (особливо в Законі України «Про доступ до публічної інформації» № 2939 від 13.01.2011 р.) закріплені досить прогресивні вимоги до сукупності основних напрямів діяльності держави в інформаційній сфері, притаманні скоріше партіципаторній моделі демократії, зокрема:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;

– сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору[34].

Таке неспівпадіння задекларованих принципів і державноуправлінської практики є серйозним джерелом політичної нестабільності, низької легітимності влади, гальмом на шляху подальшої демократизації українського державотворення.

Загальновизнано, що домінуючий тип інформаційно-комунікативної взаємодії держави й суспільства обумовлює формування відповідної моделі демократії та відповідного політичного режиму — демократичної, авторитарної чи тоталітарної політичної системи. Отже принципова роль доступу до інформації та похідного від нього характеру інформаційно-комунікативної взаємодії держави та суспільства, визначає як наповнення інформаційно-комунікативної функції держави, так і відповідні принципи й процедури здійснення державного управління органами публічної влади.

Тому становлення України як суверенної демократичної держави потребує розширення застосування форм партіципаторної та поліархічної демократії, реального волевиявлення народу по стратегічних питаннях розвитку держави й суспільства. Це передбачає реалізацію в практичному публічному управлінні парадигми інформаційно-комунікативної паритетної діалогової взаємодії органів державної влади, місцевого самоврядування та громадянського суспільства, насамперед — одночасного посилення громадського контролю за діяльністю органів публічної влади, встановлення атмосфери прозорості та відкритості їх діяльності, зростання рівня політичної та інформаційної культури суспільства в цілому.

Отже принципова роль доступу до інформації та похідного від нього характеру інформаційно-комунікативної взаємодії держави та суспільства, визначає як наповнення інформаційно-комунікативної функції держави, так і відповідні принципи й процедури здійснення державного управління органами публічної влади. В українському законодавчому полі закріплені вимоги до сукупності основних напрямів діяльності держави в інформаційній сфері щодо:

– забезпечення доступу кожного до інформації;
– забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;

---

[34] Про внесення змін до Закону України «Про інформацію : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України, 2011, № 10 (18.02.2011), ст. 445. — № 48. — стаття 650.

- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору[35].

1.2. Інформаційно-комунікативна функція сучасної держави

Історія людської цивілізації є історією інформаційного прогресу, який у порівняно короткий період створив все те, що ми пов'язуємо з атрибутами сучасного суспільства. Його розвиток нерозривно поєднаний з процесами створення, пошуку, накопичення, збереження та поширення інформації.

Характерно, що «Євангеліє від Іоанна», яке датується дев'яностими роками першого сторіччя нашої ери, починається так: «Спочатку було Слово...».

Засновник деконструктивізму (переосмислення) Ж. Дерріда зауважив, що подібне твердження щодо першочерговості «слова» як джерела інформації має місце і в єгипетській міфології, відповідно до якої, Тот — старший син Ра (бог сонця) — бог-творець і народжує він словом. Конфігуративна єдність усіх цих значень — влада слова, влада інформації. Ураховуючи те, що на всіх етапах свого розвитку будь-яке суспільство розділялось на правлячу меншість та керовану більшість, можна виокремити одну сталу закономірність — різниця між соціальними прошарками полягала не тільки в матеріальних статках, доступом до суспільних благ і наявності певних владних повноважень.

---

[35] Про внесення змін до Закону України «Про інформацію : Закон України від 13 січня 2011 р. № 2938-VI // Офіційний вісник України, 2011, № 10 (18.02.2011), ст. 445. — № 48. — стаття 650.

Насамперед, ця відмінність полягала в тому, що формування правлячої еліти завжди супроводжувалось процесами монополізації і утаємничення тієї інформації, яка здійснює або може здійснювати вплив на розвиток суспільства, певною соціальною групою та створення перешкод і обмежень для доступу до цієї інформації іншим.

Парадоксально, але ідея писемності як засобу фіксації та матеріалізації усної інформації першочергово спрямовувалась для встановлення контролю над суспільством. Вже згаданий Ж. Дерріда зазначав, що «писемність сприяла перш за все експлуатації людей і тільки потім — просвітництву».

Чи можна сьогодні стверджувати, що історичний факт щодо неодноразового редагування першої писемної пам'ятки Київської Русі «Повісті врем'яних літ» не здійснювалося за замовленням певних владних осіб у потрібному них світлі. Особливо, якщо врахувати той факт, що на той час цей літопис існував лише в рукописних примірниках, фактично в одиничних екземплярах, і саме та інформація, яку було занотовано на тих сторінках, претендувала на істинність.

Концепція суспільної еволюції, яка протягом останнього сторіччя розроблялась представниками західної соціології, визначає, що суспільний розвиток — це форма руху від родового (архаїчного) суспільства через традиційне (державно-організоване) до модерного (капіталістичного) та постмодерного (інформаційного) суспільства, на траєкторії якого фіксуються кризові явища в соціокультурній площині. І саме сьогодні на перший план виходить галузь інформації, яка є тим містком, що поєднує провалля між мікрорівнем індивіда та макрорівнем політичної системи.

Загалом, наукове пізнання держави будь-якого історичного типу полягає в дослідженні її функцій, які репрезентують найважливіші якісні характеристики і орієнтири не стільки інституту держави як особливої організації публічної влади, а як суспільства в цілому.

Економічна, фінансова, політична, соціальна, ідеологічна, правоохоронна, інформаційно-комунікативна діяльність держави була, є і, напевно, залишатиметься об'єктом прискіпливої уваги як стародавніх філософів, так і сучасних учених. Кожному етапові розвитку людства відповідає своя концепція інформаційно- комунікативна функції держави.

Термін «функція» не є політичним чи юридичним поняттям. Уперше його було застосовано в математиці з метою вираження залежності однієї змінної величини від іншої. У перекладі з латини «функція» означає «виконання», «здійснення», тобто якусь діяльність. Нині ця дефініція суттєво розширилась такими визначеннями, як обов'язок, робота, призначення тощо. Практично розмаїття визначень цього поняття обумов-

люється перш за все специфікою сфер застосування, що виключає необхідність жорсткого та однозначного окреслення його меж і значень у всіх сферах знань.

Специфіка інформаційно-комунікативна функції держави перш за все полягає в її діяльності в галузі інформації. Саме «діяльність» є однією з ключових характеристик держави. Цілеспрямована, активна діяльність всієї системи визначає життєздатність держави, а однією з причин її «відмирання» дослідники вбачають у змінах її функцій. Насамперед, це стосується її інформаційно- комунікативна функції, яка по суті є цементуючою ланкою, що об'єднує суспільство у державу.

Вітчизняне законодавство дає визначення державній інформаційній політиці як сукупності основних напрямів діяльності щодо такого:

- забезпечення доступу кожного до інформації;
- забезпечення рівних можливостей щодо створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорони, захисту інформації;
- створення умов для формування в Україні інформаційного суспільства;
- забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень;
- створення інформаційних систем і мереж інформації, розвиток електронного урядування;
- постійне оновлення, збагачення та зберігання національних інформаційних ресурсів;
- забезпечення інформаційної безпеки України;
- сприяння міжнародній співпраці в інформаційній сфері та входженню України до світового інформаційного простору.

Таким чином, **державна інформаційна політика є нічим іншим як інформаційно-комунікативною функцією держави, суть якої полягає в одержанні, використанні, поширенні і зберіганні інформації, забезпечення відкритості та прозорості діяльності суб'єктів владних повноважень і забезпечення права кожного на доступ до інформації.**

Різним етапам цивілізаційного розвитку суспільства характерні певні уявлення про свободу доступу до інформації, з одного боку, та її цензурування — з іншого. Розглядаючи поняття «держава» як окремий комплекс політичних інститутів, завданнями яких є організація панування на визначеній території з метою задоволення інтересів певних суспільних груп, можна зауважити, що вона завжди намагається засекретити якомога більшу кількість інформації про свою діяльність та обмежити громадянам доступ до неї. Суб'єкти владних повноважень, перешкоджаючи

розповсюдженню суспільно значущої інформації, впливають на процеси формування громадської думки і, за великим рахунком, можуть моделювати, по-перше, бажаний для них розвиток подій, а по-друге, спрямовувати увагу суспільства у потрібному напрямі.

У сучасних умовах суть цієї функції полягає не тільки в забезпеченні розповсюдження державою інформації. Ключовою метою є формування позитивної громадської думки щодо державної політики в різних сферах суспільного життя, отримання вотуму довіри від громадян, соціальних інститутів і суспільства в цілому. Тому інформаційно-комунікативна спрямованість діяльності держави має безперервний та, по суті, нескінчений характер. Ця функція відіграє не менш важливу роль, ніж економічна функція або функція оборони, що, у свою чергу, потребує до себе постійної уваги. Тому інформаційно-комунікативна функція знаходиться у стані постійного розвитку, удосконалення та прогресивного або ж навпаки регресивного розвитку.

Очевидно, що об'єктом інформаційно-комунікативної функції держави є не весь обсяг інформації в її просторово-часовому та ціннісному вимірі, а виключно та частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток окремого індивіда, суспільства в цілому або ж певних соціальних груп зокрема.

Цю інформацію ми сьогодні сприймаємо як суспільно значущу. Очевидно, що здійснити вплив на формування в більшості членів соціуму певного відношення до якоїсь політичної, соціальної, культурної або іншої проблеми вона може лише за умови позитивного сприйняття якоюсь мінімально необхідною кількістю його членів. Суспільно значуща інформація, поширюючись каналами міжособового спілкування та декодуючись під час цих процесів, набуває статусу масової інформації. Зрозуміло, що ефективність її розповсюдження залежить від того, яка кількість членів суспільства залучиться до процесу комунікації. Найефективніше це здійснювати за допомогою спеціального інструментарію — засобів масової інформації та засобів масової комунікації, які, трансформуючи інформацію у повідомлення зрозумілі і сприйнятливі для певної цільової аудиторії, надають їй змістовних кордонів, формують громадську думку, здатну укріпити мури державної влади, або ж навпаки — зруйнувати їх ущент.

У «дописенному» суспільстві носіями інформації виступали індивіди, які передавали її іншим членам суспільства в усній формі, що, зрозуміло, супроводжувалось її постійним викривленням (на кшталт, сучасної дитячої гри «зіпсований телефон»), а також постійною загрозою її втрати разом з втратою її носія — загибелі індивіда. Винайдення писемності було лише передвісником того явища, яке зараз ми називаємо «масовою

інформацією», адже літописці та переписувачі книг знаходились під жорстким контролем влади церковної і державної.

Першими виробниками масової інформації стали книгодрукарі. Так, запроваджене в 1452 р. Іоганном Гутенбергом промислове виробництво книг започаткувало нову парадигму інформаційно-комунікативної функції держави. Фактично відбулася революційна зміна способу матеріалізації інформації, писемне слово було змінено на друковане. Парадоксально, але якщо в 1452 р. винахідник віддрукував 180 Біблій, що цілком схвалювалось церквою, то через сто років з під друкарських пресів вийшов тисячний тираж книги Н. Коперніка «Про обертання небесних сфер», яка згодом кардинально змінила уявлення про Всесвіт та потрапила до переліку видань, заборонених Ватиканом.

Саме друкарство сприяло стрімкому поширенню в Німеччині знаменитих «95 тез» Мартіна Лютера та ідей Реформації, що на той час створило величезні проблеми для тогочасної католицької церкви, а також сформувало підґрунтя для розвитку ідей Просвітництва. Фактично перший цвях у церковну браму, яким Лютер пришпилив свої «95 тез», став останнім цвяхом у труну феодалізму.

Зазначимо, саме в той історичний період Н. Макіавеллі зробив спробу розглянути державу з позиції «розуму і досвіду», повністю абстрагуючись від теологічної концепції. Він першим сформував тезу про безперспективність формації влади тільки на засадах примусу та обґрунтував важливість і обов'язковість забезпечення підтримки чинної влади населенням — фактично здійснення її легітимізації, шляхом утворення необхідної аури у формі громадської думки, що є невід'ємною складової ефективної реалізації державою інформаційно-комунікативної функції. А друкарський верстат Гутенберга, відкриваючи доступ індивідам до інформації в до того часу небачених масштабах, став серйозним фактором для зміни парадигми інформаційно-комунікативної функції тогочасної держави.

Але на іншому боці цієї монети органами влади глибоко викарбувано образ цензури, якою як політична влада, так і на той час і духовенство в тій чи іншій мірі намагалися утримувати під контролем індивіда і суспільство. У різні часи цензура мала різні прояви і форми: ліцензування, заборона до друкування та заборона розповсюдження тієї літератури, що вже віддрукована, тощо.

Так, як неможливо дати відповідь на питання: «курка чи яйце», неможливо та непотрібно визначати першість у двох різновекторних поняттях «свобода інформації» та «цензура». Шведські дослідники новітньої інформаційної парадигми Я. Зодерквіст та О. Бард у своїй праці «Не-

тократія: нова правляча еліта і життя після капіталізму» зробили припущення щодо існування інформаційно-комунікативної складової зміни суспільного устрою, оскільки, на кшталт того, як аристократія для легітимізації свого положення потребувала монарха — намісника Бога, так і буржуазія, правлячий клас капіталізму, забезпечувала існування держави — носія абсолютної відповідальності за процвітання і добробут кожного члена суспільства.

Майже два сторіччя знадобилося друкованому слову для утворення першого засобу масової інформації в сучасному розумінні цього значення. 30 травня 1631 р. у Франції вийшла в світ — газета «La Gazette». Про політичну значимість цієї події та непересічну увагу до неї тогочасної еліти свідчить той факт, що активними її дописувачами були король Франції Людовик XIII та кардинал Ришельє.

З часом друковані засоби масової інформації перетворилися з політичних інструментів владної еліти на повноцінну «релігію», яку підсвідомо сповідує цивілізоване людство. Уже в наш час німецький соціолог Ніклас Луман у праці «Медіа комунікації» порівняв мас-медіа з повноцінною «громадянською релігією».

Своєрідне підтвердження цієї тези прослідковується в посланні Папи Римського Бенедикта XVI з нагоди Всесвітнього дня засобів масової інформації у 2008 р., в якому зазначалося, що «немає такої сфери людського пізнання, особливо беручи до уваги розповсюджене явище глобалізації, в якій би медіа не були складовою частиною міжлюдських відносин, а також суспільних, господарчих, політичних та релігійних процесів».

Сьогодні очевидним є те, що можливість доступу до індивіда інформації та гарантування права на її поширення серед інших членів суспільства є одним із найважливіших суспільних цінностей, а здатність трансформувати кількість інформації в якість знань вирізняє особливий критерій суспільного стану — «медіа-еліту», тоді як основна маса населення перетворюється на пасивних споживачів інформації — «медіатаріат». І якщо в минулому сторіччі боротьба між капіталістами і пролетаріатом (від лат. *proletarius*) характеризувала індустріальну систему суспільних відносин, то в інформаційному суспільстві ці протистояння відбуваються між індивідами, здатними плідно використовувати отриману інформацію, і медіатаріатом.

Так, у 1970 р. американські дослідники П. Тиченор, Г. Донохью і К. Олієн висловили гіпотезу «розриву у знаннях, що постійно зростає», згідно з якою «під час збільшення притоку інформації в соціальну систему групи населення з більш високим соціально-економічним статусом, як правило, отримують цю інформацію раніше, ніж групи з нижчим ста-

тусом, а отже розрив між ними спрямовується швидше до збільшення, ніж зменшення». А російські економісти О. Шкаратан, С. Інясевський, Т. Любімова, наголошуючи на особливостях економіки глобалізованого інформаційного суспільства, виділяють її основного актора — інформаційного працівника як найбільш активну частину середнього класу, що є ініціатором інноваційного розвитку.

Короткий оксфордський політичний словник визначає, що в сучасній політології є **три провідні наукові традиції**, що живлять «теорію держави»:

- *плюралістична*, яку Р. Дал та Н. Полбі ототожнюють з нейтральною ареною для змагання інтересів, а її установи — з ще одним комплексом зацікавлених груп;
- *марксистська*, сучасним послідовником якої був Р. Мілібенд, що запропонував розглядати її в якості інструменту, який панівний клас використовує свого панування в суспільстві завдяки особистим зв'язкам між державними діячами та економічними елітами;
- *статистична*, засновниками якої вважають М. Вебера, який дійшов висновку, що держави часто ставлять перед собою цілі, які неможливо передбачити, спираючись на результати переговорів між зацікавленими групами або результати аналізу класової структури капіталістичних суспільств.

Усі ці теорії об'єднують три аспекти сучасної держави: територіальний; монополія на засоби фізичного насильства; легітимність. Останній аспект вимагає здійснення державою інформаційно-комунікативної функції з метою здобуття визнання більшістю членів суспільства. Сутність цієї функції полягає у створенні системи інформаційного обміну і здійсненням подальшого контролю за цими процесами. У процесі діяльності держави відбувається створення того виду інформації, який здійснює вплив на розвиток суспільства.

Очевидно, що саме держава намагатиметься щонайбільше обмежити доступ до цієї інформації. За великим рахунком, ці обмеження визначатимуться характером відповідного історичного періоду і наявною управлінською структурою. Таким чином, інформаційно-комунікативна функція держави передбачає в якості кінцевого результату досягнення однієї з найважливішої мети державної влади — управління інформаційною сферою суспільства шляхом контролю за процесами створення, зберігання та поширенням суспільно значущої інформації. Сутність інформаційно-комунікативної функції держави полягає у створенні цього виду інформації та забезпеченням контролю за процесами її поширення в середині суспільства, а також у визначенні параметрів зовнішніх інформаційних відносин.

Законом України «Про інформацію» встановлено, що суспільно значима інформація може безперешкодно поширюватись, навіть коли вона не є відкритою за режимом доступу, у випадках, якщо ця інформація є предметом громадського інтересу і якщо право громадськості знати цю інформацію переважає право її власника на її захист (рис. 9).

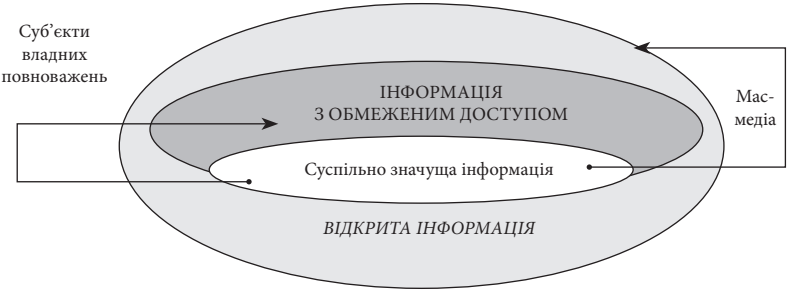

Рис. 9 Схематична модель трансформації інформації органами масової інформації

У переважній більшості суспільно значуща інформація це та інформація, яка здатна вплинути на розвиток суспільства та знаходиться у володінні органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, а також суб'єктів, що здійснюють владні, управлінські функції відповідно до законодавства, зокрема на виконання делегованих повноважень, окрім того це стосується суб'єктів господарювання — підприємств, установ та організацій, що займають монопольне становище на ринку або виконують завдання, покладені на них законодавством, або є суб'єктами природної монополії, що володіють інформацією про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту, аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці фізичних осіб, — стосовно цієї інформації, а також підприємства, установи та організації, що фінансуються з державного або місцевих бюджетів, — стосовно інформації про використання бюджетних коштів.

Діяльність органів державної влади ґрунтується на природному прагненні якомога більше обмежити доступ до інформації, якою вони володіють. Тобто відбуваються перманентні процеси перетворення відкритої інформації на таємну, в тому числі і тієї, що належить і до категорії суспільно значущої інформації (рис. 9).

Так, незважаючи на те, що відповідно до чинного законодавства, до інформації з обмеженим доступом відноситься конфіденційна інформація та таємна, якій може бути присвоєно ступінь секретності «особливо важлива», «таємно» та «цілком таємно», в Україні широко розповсюджена практика невмотивованого втаємничення документів, зокрема це стосується широкого застосування грифу «для службового користування» тощо.

І навпаки, природа і діяльність засобів масової інформації полягає у збиранні, подальшої інтерпретації всього обсягу отриманої інформації та поширення її вже у вигляді масової інформації на невизначене коло осіб, у тому числі і тієї інформації, яка становить таємницю, як для задоволення суспільних потреб, так і отримання прибутку, Оскільки ЗМІ одночасно є невід'ємним суспільним інститутом і суб'єктом підприємницької діяльності.

Сфера засобів масової інформації зайняла місце політичного та соціального несвідомого, у продукуванні якого до цього вели першість тоталітарні режими, а тому перехід до сучасних основ інформаційного суспільства виявляється природно пов'язаним зі спротивом всіх традиційних інститутів етатизму. Так, В. Мартиненко ототожнює процеси розвитку демократії із саморозвитком ринку, якому сприяє сучасна держава, і цим стримується саморозвиток суспільства. Останній фактор приводить до того, що держава врешті-решт через механізми регулювання починає стримувати і саморозвиток ринку, а отже, і розвиток демократії. Прикметною особливістю сучасного глобалізованого світу є неможливість проведення чіткої межі між економічними процесами, з одного боку, та політичними, суспільними і культурними — з іншого.

Надзвичайно важливим аспектом взаємовідносин засобів масової інформації та органів державної влади є встановлення певного гомеостазису у процесах трансформування інформації (зі статусу відкритої інформації до інформації з обмеженим доступом та навпаки). Тобто зміна режимів доступу до інформації має відбуватися за умови забезпечення безперешкодного доступу та поширення суспільно значущої інформації.

Фактично цей принцип є нічим іншим, як особливою угодою між органами державної влади та суспільством, посередником у якій виступають засоби масової інформації, суть цієї якої полягає в таких принципах:

– інформація з обмеженим доступом може бути поширена на невизначене коло осіб у тому випадку, якщо вона є суспільно значущою;
– суспільно значуща інформація не може бути віднесена до категорії інформації з обмеженим доступом.

Специфіка генезису інформаційно-комунікативної функції держави полягає в тому, що до останнього часу вона існувала в дофункціональному стані, на рівні функцій органів державної влади як форма чи метод реалізації компетенції, прав і обов'язків окремих органів відповідно до їх місця і призначення в ієрархії державної влади та політичної системи суспільства.

Для будь-якого сучасного суспільства, яке знаходиться в умовах кардинальних змін засобів виробництва, світогляду людей, міждержавних, культурних і суспільних відносин визначальним чинником стає саме рівень можливості доступу до глобального інформаційного простору, який все більше впливає на економіку, політику та національну безпеку. Невідворотність процесу глобалізації, що супроводжує цей етап, докорінно змінює не лише традиційні суспільні устрої, а й знищує міждержавні кордони, нівелює основні функції держави щодо контролю за інформацією та засобами її масового поширення. Термін «інформаційна територія держави» — це досить умовний термін, тому що на сучасному етапі розвитку держава не в силах остаточно перекрити канали трансляції відеопродукції з інших країн, зокрема інформації що передається через численні штучні супутники Землі. Сучасна держава, за посередництвом регулюючих органів, може лише контролювати наземну ефірну та кабельну трансляцію на своїй території.

Надзвичайно важливою є інша функція засобів масової інформації — **комунікативна**, яка забезпечує такі зворотні зв'язки:

- по-перше, між аудиторією, на яку розраховане повідомлення;
- по-друге, між аудиторією та засобами масової інформації, а також між аудиторією та органами державної влади;
- по-третє, між органами державної влади та засобами масової інформації.

Саме встановлення зворотного зв'язку між органами державної влади та мас-медіа впливає на якість передачі інформації аудиторії, адже точні уявлення органа управління про об'єкт управління, причому не лише принципове, «взагалі і в цілому», але і деталізоване, оперативне, пов'язане з конкретною ситуацією, є невід'ємним елементом і умовою ефективного управління. Ця система фіксує досягнутий рівень єдності суспільства (соціумів, груп) та суб'єктів владних повноважень, а також ступеня довіри населення до засобів масової інформації. Жодною політичною партією, релігією, громадською організацією чи мультинаціональною корпорацією досі не винайдено більш потужного об'єднуючого ресурсу, ніж мас-медіа. Під впливом сучасних ЗМІ технологія державного управління змінює свій характер: державний примус, що, з одного

боку, трансформується у форму експертного управління суспільством, з іншого — перетворюється на різновид епізодичної комунікації, заснованої на політичному виборі індивіда.

За передбаченнями канадського вченого Г. Маклюгена в епосі «нової племінної людини» панує міф, а за допомогою мас-медіа можна утримувати під контролем цілі культури. Справді, ще ніколи в історії людства інформаційні аспекти не мали такого всеохопного впливу на життя суспільства, політику, а також культурної індустрії в цілому. І навпаки, політика і культура стають своєрідною «економікою», де мода — це квінтесенція союзу культури та економіки, яка диктує світові віртуальні та технічні інновації, зміни в ідеології та історії народів, класів, спільнот.

Сьогодні очевидним є те, що класична транзитологічна модель демократизації виявилася невідповідною розвитку України та низки пострадянських держав. Замість народження демократії, яка мала стати наслідком зіткнення і конфлікту політико-економічних еліт, які через взаємний страх самознищення роблять вибір на користь демократії, відбулося створення формальної угоди про «захоплення держави» : монопольної апропріації політико-економічних (з метою розподілу ресурсів та капіталу) та публічних функцій (з метою формування/деформування громадської думки).

У мінімізованому сенсі це означає ніщо інше, як цілеспрямований потік певної інформації, який так чи інакше контролюється владою, наприклад у сфері телерадіомовлення, що функціонує в умовах державного ліцензування, які, у свою чергу, визначає та контролює спеціально уповноважений державний орган. Саме зростаючий обсяг потоків інформації, який у певний момент досяг певної граничної межі, зруйнував кордони європейських держав і став каталізатором об'єднавчого процесу сучасного європейського співтовариства. Економічне підґрунтя, покладене в основу «Європейської економічної спільноти» усередині минулого сторіччя, згодом отримало інформаційну складову.

Такі дії є об'єктивним процесом, пов'язаним з розвитком інформаційних технологій, знань про функціонування сучасних держав, а також природнім бажанням громадян отримувати від органів державної влади послуги вищої якості. Географічні кордони будь-якої держави перестали відмежовувати одне суспільство від іншого, що спричинило виникнення феномена постіндустріального розвитку — так званого глобального інформаційного простору, в якому інформація є класичним прикладом суспільного блага, оскільки за своєю суттю її споживання є неконкурентним: споживання інформації одним суб'єктом не перешкоджає решті споживати її також. З цих міркувань інформація є непереоб-

тяженим благом. Інформаційний простір — це специфічне середовище, в якому здійснюється реалізація інформаційно-комунікативної функції держави, яка як і будь-яка інша функція потребує набору певних методів та методик.

Під поняттям «*метод*», з точки зору науки державного управління, потрібно розуміти спосіб досягнення мети, певним чином упорядкована діяльність. Звідси, комплекс способів державної діяльності складає методи реалізації функції держави.

У свою чергу, всю сукупність методів інформаційно-комунікативної функції умовно можна розділити на загальні, які виникають під час реалізації всіх державних функцій, та спеціальні — характерні (основні) для конкретної сфери (глобальний інформаційний простір) або виключно для інформаційно-комунікативної функції держави.

Зокрема, варто зауважити, що багатовимірність інформаційного простору обумовлює існування різноманітності видів інформації, її носіїв, джерел, каналів розповсюдження та наслідків, які вона спричиняє. Тому специфіка інформаційно-комунікативної функції держави полягає у здійсненні впливу формування громадської думки, що уособлює цілеспрямоване інформування громадян і встановлення контролю за поширенням інформації серед громадян, так і в глобальному інформаційному просторі. Таким чином, реалізація інформаційно-комунікативної функції — це процес і результат втілення державою завдань в інформаційній сфері у соціальну реальність.

Законом України «Про інформацію» визначено, що основними видами інформаційної діяльності є створення, збирання, одержання, зберігання, використання, поширення, охорона та захист інформації.

Види інформаційної діяльності такі:

- *створення інформації* — це процес відображення або документування будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформації;
- *одержання інформації* — це набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошуваної інформації громадянами, юридичними особами або державою;
- *використання інформації* — це задоволення інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави;
- *поширення інформації* — це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошуваної інформації;
- *охорона інформації* — це забезпечення належного стану інформації та її матеріальних носіїв.

– *захист інформації* — сукупність правових, адміністративних, організаційних, технічних та інших заходів, що забезпечують збереження, цілісність інформації та належний порядок доступу до неї.

Законодавство до переліку розпорядників інформації відносить:

1) суб'єктів владних повноважень, а саме — органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання;
2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, — стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів;
3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків;
4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

Крім того, до розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, прирівнюються суб'єкти господарювання, які володіють:

1) інформацією про стан довкілля;
2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту;
3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та безпеці громадян;
4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно значущою інформацією).

Відповідно до українського законодавства, інформація поділяється на такі види:

1. ***Інформація про фізичну особу (персональні дані)*** — відомості чи сукупність відомостей про фізичну особу, яка ідентифікована або може бути конкретно ідентифікована. Причому не допускаються збирання, зберігання, використання та поширення конфіденційної інформації про особу без її згоди, крім випадків, визначених законом, і лише в інтересах національної безпеки, економічного добробуту та захисту прав людини. До **конфіденційної інформації** про фізичну особу належать, зокрема, дані про її національ-

ність, освіту, сімейний стан, релігійні переконання, стан здоров'я, а також адреса, дата і місце народження.

2. ***Інформація довідково-енциклопедичного характеру*** — систематизовані, документовані, публічно оголошені або іншим чином поширені відомості про суспільне, державне життя та навколишнє природне середовище (енциклопедії, словники, довідники, рекламні повідомлення та оголошення, путівники, картографічні матеріали, електронні бази та банки даних, архіви різноманітних довідкових інформаційних служб, мереж та систем, а також довідки, що видаються уповноваженими на те органами державної влади та органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, організаціями, їх працівниками та автоматизованими інформаційно-телекомунікаційними системами).
3. ***Інформація про стан довкілля (екологічна інформація)*** — відомості та/або дані про стан складових довкілля та його компоненти, включаючи генетично модифіковані організми, та взаємодію між цими складовими, фактори, що впливають або можуть впливати на складові довкілля (речовини, енергія, шум і випромінювання, а також діяльність або заходи, включаючи адміністративні, угоди в галузі навколишнього природного середовища, політику, законодавство, плани і програми), стан здоров'я та безпеки людей, умови життя людей, стан об'єктів культури і споруд тією мірою, якою на них впливає або може вплинути стан складових довкілля тощо.
4. ***Інформація про товар (роботу, послугу)*** — відомості та/або дані, які розкривають кількісні, якісні та інші характеристики товару (роботи, послуги).
5. ***Науково-технічна інформація*** — будь-які відомості та/або дані про вітчизняні та зарубіжні досягнення науки, техніки і виробництва, одержані в ході науково-дослідної, дослідно-конструкторської, проектно-технологічної, виробничої та громадської діяльності, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.
6. ***Податкова інформація*** — сукупність відомостей і даних, що створені або отримані суб'єктами інформаційних відносин у процесі поточної діяльності і необхідні для реалізації покладених на контролюючі органи завдань і функцій у порядку, встановленому Податковим кодексом України.
7. ***Правова інформація*** — будь-які відомості про право, його систему, джерела, реалізацію, юридичні факти, правовідносини, право-

порядок, правопорушення і боротьбу з ними та їх профілактику тощо.

8. ***Статистична інформація*** — документована інформація, що дає кількісну характеристику масових явищ та процесів, які відбуваються в економічній, соціальній, культурній та інших сферах життя суспільства.
9. ***Соціологічна інформація*** — будь-які документовані відомості про ставлення до окремих осіб, подій, явищ, процесів, фактів тощо.
10. ***Масова інформація*** — інформація, що поширюється з метою її доведення до необмеженого кола осіб.
11. ***Суспільно необхідна інформація*** — інформація, яка свідчить про загрозу державному суверенітету, територіальній цілісності України; забезпечує реалізацію конституційних прав, свобод і обов'язків; свідчить про можливість порушення прав людини, введення громадськості в оману, шкідливі екологічні та інші негативні наслідки діяльності (бездіяльності) фізичних або юридичних осіб тощо. Тобто це інформація, яка є предметом суспільного інтересу, і право громадськості знати цю інформацію переважає потенційну шкоду від її поширення.
12. ***Публічна інформація*** — відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень або інших розпорядників інформації.

Доступ до інформації забезпечується шляхом надання інформації за запитами на інформацію, а також систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах у мережі інтернет; на інформаційних стендах або будь-яким іншим способом. Характерно, що законодавчі та інші нормативні акти, що стосуються прав, свобод і законних інтересів громадян, не доведені до публічного відома, не мають юридичної сили.

За порядком доступу інформація поділяється на **відкриту інформацію** та **інформацію з обмеженим доступом**.

Відкрита інформація — це тип інформації за режимом доступу до неї, що характеризується таким:

- систематичною публікацією її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках);
- поширенням засобами масової інформації;

– безпосереднім її надання громадянам, державним органам та юридичним особам.

Порядок та умови надання громадянам, державним органам, юридичним особам і представникам громадськості відомостей за запитами відкритої інформації встановлюються законами України «Про інформацію», «Про доступ до публічної інформації» та договорами (угодами), якщо надання інформації здійснюється на договірній основі.

Обмеження права на одержання відкритої інформації забороняється законом. Переважним правом на одержання інформації користуються громадяни, яким ця інформація необхідна для виконання своїх професійних обов'язків.

Інформацією з обмеженим доступом є конфіденційна інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

До інформації з обмеженим доступом не можуть бути віднесені такі відомості:

1) про стан довкілля, якість харчових продуктів і предметів побуту;
2) про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні ситуації, що сталися або можуть статися і загрожують безпеці людей;
3) про стан здоров'я населення, його життєвий рівень, включаючи харчування, одяг, житло, медичне обслуговування та соціальне забезпечення, а також про соціально-демографічні показники, стан правопорядку, освіти і культури населення;
4) про факти порушення прав і свобод людини і громадянина;
5) про незаконні дії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових та службових осіб;
6) інші відомості, доступ до яких не може бути обмежено відповідно до законів та міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Інформація про стан довкілля, крім інформації про місце розташування військових об'єктів, а також інформація про вплив товару (роботи, послуги) на життя та здоров'я людини не може бути віднесена до інформації з обмеженим доступом.

Суб'єкти інформаційних відносин звільняються від відповідальності за розголошення інформації з обмеженим доступом, якщо суд встановить, що ця інформація є суспільно значущою.

Крім того, обмежується доступ до таємної інформації, а також до інформації для службового користування («ДСК»).

Таємна інформація — інформація, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

До ***службової інформації*** може належати така інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної влади, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

Отже, інформаційно-комунікативна функція, як і будь-яка інша функція держави, реалізується, перш за все, загальними методами, які можна умовно об'єднати у декілька блоків:

– економічні;
– адміністративно-організаційні;
– правові (юридичні);
– когнітивно-психологічні.

Економічні методи реалізації інформаційно-комунікативної функції держави — це сукупність заходів, які забезпечують раціональне використання економічних законів і відносин в управлінні інформаційно-комунікативними процесами. Ефективність використання економічних законів залежить від глибини розуміння цих законів, а також здатності забезпечити належну реалізацію їх положень під час прийняття і виконання рішень органів державної влади в інформаційній сфері. Підґрунтям реалізації економічних методів у кінцевому результаті є досягнення суб'єктами інформаційно-комунікативної діяльності певних фінансово-економічних показників. Методи управління, якими здійснюється економічний вплив, можуть мати позитивну (стимулюючу) та негативну спрямованість. Характерними особливостями економічних методів реалізації інформаційно-комунікативної функції держави є непрямий характер впливу.

Сучасне державне управління є складною системою різноманітних видів діяльності з метою підготовки і прийняття відповідних управлінських рішень, що включає збір, обробку, передачу та зберігання інформації, доведення цих рішень до виконавців, організацію їх виконання та за-

безпечення відповідного контролю. Особливий інтерес у всіх цих характеристиках викликають два моменти.

По-перше, державне управління, яке, по-суті, має інформаційну природу, на сучасному етапі нерозривно пов'язане з циркуляцією інформації. Це, в свою чергу, має бути інтерпретовано у термінах, які дають визначення основним принципам та процесам оперування інформацією. Зауважимо, що ще у 1809 р. четвертий Президент США Джеймс Медісон під час інавгураційної промови визначив одним із найголовніших своїх обов'язків:»... сприяти прогресу науки і поширення інформації як найкращої підтримки істинної свободи ...». У свою чергу Дж. Кін, досліджуючи зв'язок між мас-медіа та демократією, зазначив, що «народний уряд без народної поінформованості, або без засобів, які її забезпечать, є лише прологом до фарсу або трагедії, або ж до обох водночас». Це підкреслює ключову роль, яка покладається на взаємовідносини органів державної влади і засобів масової інформації в умовах демократичного державотворення. У цьому сенсі процес створення, зберігання та поширення інформації виступає в якості об'єкта управління.

По-друге, головною метою будь-якої державної інформаційної політики (прихованої чи відкритої, коротко чи довгострокової) є управління процесами створення, збирання, зберігання та розповсюдження інформації в усіх сферах суспільного життя, іншими словами — здійснення впливу на свідомість громадян, фокусування інформаційного потоку на формуванні симулякрів, наближення до ідеалізації політичних персон та їхніх дій, а також прищеплення відповідних політичних, культурних та ідеологічних норм. Засоби масової інформації знаходяться в епіцентрі цього процесу.

Пояснення цього криється в дуалістичності природи мас-медіа. У передньому розділі було наголошено, що в демократичному суспільстві суть природи мас-медіа полягає в тому, що, з одного боку, засоби масової інформації є найважливішим соціально-політичним інститутом демократії, який покликаний забезпечувати громадський контроль за діяльністю органів державної влади, сприяти формуванню громадської думки, зберігати і розвивати національну ідентичність тощо; а з іншого — засоби масової інформації формують окрему галузь економіки, яка керується власними фінансово-економічними інтересами та є схильною до перманентної монополізації та концентрації власності стосовно засобів масової інформації.

Безперечно, економічна складова діяльності мас-медіа є однією з найважливіших, оскільки прибуток є основоположною метою будь-якої господарчої системи. А тому політичне, культурне та ідеологічне управлін-

ня можна розглядати в якості одного із способів «забезпечення» економічного управління. Такий підхід дозволяє виділити у процесах впровадження державної інформаційної політики низку важливих функцій, які не пов'язані з кожним конкретним випадком поширення масової інформації, але характеризують її в цілому.

Адміністративно-організаційні методи реалізації інформаційно-комунікативної функції держави нерозривно пов'язані з функцією примусу, підпорядкованістю, обов'язковості дотримання положень нормативно-правових актів, насамперед у галузі інформації. Шляхом використання адміністративно-організаційних методів здійснюється прямий вплив на суб'єкти інформаційно-комунікативної діяльності. Разом з тим адміністративно-організаційні рішення не тільки базуються на авторитеті влади, але й економічно обґрунтовуються та забезпечуються необхідними ресурсами.

Держава через спеціально створені органи управління (центральні органи виконавчої влади та інші державні органи) здійснює адміністративно-організаційне управління у сфері інформаційного обміну, забезпечення інформаційної безпеки тощо. Адміністративно-організаційне управління може бути визначено як процес, що призводить до безумовного виконання суб'єктами інформаційних відносин поставлених задач. Тому використання методів адміністративно-організаційного управління є абсолютно необхідним під час реалізації будь-якої сукупності методів і функцій управління організаціями різного типу.

Вільному формуванню громадської думки заважають як старомодні втручання владних структур, так і нові технології маніпулювання механізмами інформаційної політики. Пауел Дж. Бінгем зазначав, що в сучасному світі повноцінній демократії притаманні такі характеристики:

– вільна та критична преса;
– доступ до електронних засобів масової інформації;
– свобода політичної діяльності;
– свобода від упередженого судового переслідування.

Правові (юридичні) методи реалізації інформаційно-комунікативної функції держави — займають одне з основних місць у механізмі реалізації всіх функцій держави. Право виконує функцію управління, яка реалізується у двох підфункціях: регуляторна та охоронна.

Правове регулювання процесів реалізації функцій держави доповнюється регламентацією сфер державного і суспільного життя, в тому числі економіки. Тому від якісного вирішення юридичних питань залежить і якість управлінської діяльності та ефективність державного управління в цілому. Варто також зазначити, що прийняття і наявність найдоско-

наліших законів ще не гарантує належного рівня правопорядку та організованості. Для того щоб законодавчі акти до кінця виконували свої цільові функції у суспільстві, необхідно створити чіткий механізм їх реалізації, злагоджену ієрархію методів правового регулювання суспільних відносин. Особливістю правової функції є не тільки наявність юридичних засобів, але й, насамперед, політичні і економічні умови життя членів суспільства. Правові норми на практиці виявляються ефективними тільки тоді, коли вони виражають суспільні потреби, сприйняті і усвідомлені громадською думкою.

Очевидно, що правове регулювання здійснює держава через органи законодавчої влади. Правове регулювання обумовлюється економічним базисом суспільства і необхідне настільки, наскільки економічні та політичні умови роблять потрібними таку поведінку людей, закріплену нормами права. Предметом правового регулювання є суспільні відносини, які можуть бути різними за своєю природою та змістом. Будь-яка недооцінка юридичних стадій організаційного управління негативно відображається на його ефективності, дезорганізуючи його, сприяючи безвідповідальність, дублювання функцій органів влади, бюрократизм тощо.

Особливо потрібно підкреслити важливість і складність впливу права на відносини, які мають економічну основу. З іншого боку, дещо простішою є ситуація з юридичним впливом на відносини соціальні, ідеологічні, оскільки вони складаються фільтруючись через свідомість людей.

До правових методів реалізації функцій держави, зокрема, можна віднести такі, як метод нормативно-правового регулювання, примусу, рекомендацій, договорів, методи нагляду та контролю, а також метод інформаційного впливу на суспільство.

Когнітивно-психологічні методи реалізації інформаційно-комунікативної функції держави — базуються на здатності мас-медіа здійснювати практично монопольний вплив на формування громадської думки. Сучасна форма організації влади базується на пріоритетності тих, хто контролює процеси формування і поширення масової інформації. І якщо у західному суспільстві це деякою мірою стримується традиціями демократичного діалогу влади і суспільства, відповідальністю еліт, то в українському суспільстві посилення медіа-політичних способів управління державою, по суті, нічим не обмежується. При цьому втрачається зміст політичної комунікації — створення передумов до приходу публічної влади, адже відкритість у взаємовідносинах органів державної влади та засобів масової інформації, є необхідним фактором в умовах демократичного державотворення. Водночас мас-медіа свідомо чи неусвідомлено перешкоджають обміну інформацією між органами влади та громадськістю.

Реалізовуючи право монопольної трансляції масової інформації на аудиторію, мас-медіа керуються своїми власними стандартами щодо визначенні критеріїв її «новизни та суспільної важливості».

Органи державної влади практично завжди покладаються на масмедіа, оскільки важливим аспектом є те, що засоби масової інформації мають абсолютно унікальні можливості у справі організації громадського обговорення, хоча зараз ці можливості недооцінюються вітчизняними журналістами.

На думку американських спеціалістів С. Катліпа та А. Сентера, сьогодні перед мас-медіа стоїть складне завдання: висвітлювати діяльність органів державної влади відповідно до критеріїв, які були вироблені в роки тотального протистояння. У той час схема була досить проста: персоналії, яскраві політичні кампанії тощо. Сучасні засоби масової інформації у справі висвітлення діяльності органів державної влади досягли значного прогресу, але і вимоги цих органів щодо якості інформації, яка поширюється, є високими як ніколи. Центральні органи державної влади домінують у державній інформаційній системі, а служби новин стали єдиною головною силою на вітчизняній політичній арені. Мас-медіа часто закидають в якості недоліку «переорієнтацію» на задоволення потреб аудиторії, а не керівництва країни. Зокрема, у США звинувачують масмедіа у схильності до перекручувань результатів діяльності Білого Дому, Конгресу, Міністерства оборони тощо.

В Україні процедура висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування регламентується законодавчим актом «Про порядок висвітлення діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування у засобах масової інформації в Україні», згідно з яким мас-медіа мають право висвітлювати всі аспекти діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, а органи державної влади, в свою чергу, зобов'язані надавати ЗМІ повну інформацію про свою діяльність через відповідні інформаційні служби органів державної влади та органів місцевого самоврядування, забезпечувати журналістам вільний доступ до неї, крім випадків, передбачених Законом України «Про державну таємницю», не чинити на них будь-якого тиску і не втручатися в їх виробничий процес.

1.3. Державна політика в галузі управління національними інформаційними ресурсами

Формування і використання національних інформаційних ресурсів — одна з ключових проблем становлення та розвитку національного інформаційного простору України. Інформаційні ресурси включають інформацію та знання, а також лінгвістичні засоби, що застосовуються для опису конкретної предметної галузі і для доступу до інформації та знань. Вони формуються в результаті діяльності як органів державної влади, так і державних та недержавних підприємств, наукових, навчальних і громадських організацій. У процесі формування і використання інформаційних ресурсів здійснюється збір, обробка, збереження, пошук і видача інформації за запитами або регламентом[36].

Державні інформаційні ресурси, поза відсутністю їх законодавчого визначення, на думку науковиці І. Арістової, є основою єдиного інформаційного простору України. До таких належать:

- ресурси, що утворені для забезпечення діяльності органів державної влади і вироблені в результаті цієї діяльності;
- ресурси, що утворені недержавними організаціями за замовленнями і в інтересах органів державної влади[37].

Особливу підтримку держава має надавати тим недержавним структурам, що орієнтовані на інформаційне обслуговування масового користувача. Підставою для включення недержавних інформаційних ресурсів в єдиний інформаційний простір повинна бути їх відповідність вимогам єдиного порядку формування і використання інформаційних ресурсів різноманітних видів.

До *недержавних інформаційних ресурсів*, на наш погляд, варто віднести створені бази і банки даних, що призначені найчастіше для використання в економічній і соціальній сферах, насамперед фінансова, банківська, біржова, комерційна, а також довідкова, культурно-історична та інші види інформації. У сфері формування та використання недержавних інформаційних ресурсів державна інформаційна політика має спри-

---

[36] Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика та управління національними інформаційними ресурсами [Текст]. / Державне управління та місцеве самоврядування. — Збірник наукових праць. — Дніпропетровськ; ДРІДУ НАДУ. — 2013. — Вип. 1(16). — с. 94–104

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

яти: включенню недержавних організацій — виробників інформаційних ресурсів — у єдиний національний інформаційний простір як суб'єктів інформаційної діяльності; наданню недержавним організаціям вільного доступу до державних інформаційних ресурсів, доступу громадян і організацій до недержавних інформаційних ресурсів.

Державні і недержавні інформаційні ресурси утворюють систему *національних інформаційних ресурсів*, що використовують як традиційні інформаційні технології і носії інформації, так і автоматизовані бази та банки даних. Ця система має бути відкрита для включення до неї нових суб'єктів[38].

Головною метою державної інформаційної політики стосовно національних інформаційних ресурсів, на думку вітчизняних дослідників, є створення необхідних економічних і соціокультурних умов та правових і організаційних механізмів формування, розвитку і забезпечення ефективного використання національних інформаційних ресурсів в усіх сферах життя і діяльності громадянина, суспільства й держави[39]. Функції державного управління інформаційними ресурсами полягають у:

- розробці і прийнятті політичних рішень, законодавчих і нормативно-правових актів щодо забезпечення системи управління національними інформаційними ресурсами та вдосконалення механізмів реалізації правових норм чинного законодавства у галузі інформації;
- визначенні і здійсненні повноважень державних органів, органів регіонального й місцевого самоврядування щодо оперативного управління (створення, володіння, розпорядження, користування) державними інформаційними ресурсами;
- розробці і реалізації організаційних заходів і нормативно-методичного забезпечення відомчих і регіональних структур та недержавного сектора в сфері формування та використання інформаційних ресурсів за умови координації діяльності згаданих структур;
- розробці і реалізації фінансово-економічних засад регулювання процесів формування та використання інформаційних ресурсів;

---

[38] Нестеряк Ю.В. Державна інформаційна політика та управління національними інформаційними ресурсами [Текст]. / Державне управління та місцеве самоврядування. — Збірник наукових праць. — Дніпропетровськ; ДРІДУ НАДУ. — 2013. — Вип. 1(16). — с. 94–104

[39] Державна інформаційна політика і національні інформаційні ресурси/ Реферат [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.refine.org.ua/pageid-982–1.html

- здійсненні державної реєстрації інформаційних ресурсів, забезпеченні повноти створення первинних і похідних інформаційних ресурсів на засадах використання інформації, що виникає (створюється) у процесі діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності;
- введенні технологічно та методологічно єдиних засад формування інформаційних ресурсів за результатами діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, державних підприємств і організацій для надання їх у вільний доступ громадянам і організаціям (крім інформаційних ресурсів, що мають відомості, віднесені до державної таємниці та до іншої інформації з обмеженим доступом);
- забезпеченні ефективного використання інформаційних ресурсів для діяльності державних органів, органів регіонального і місцевого самоврядування та державних підприємств, установ і організацій;
- оптимізації державної політики інформатизації щодо забезпечення науково-технічних, виробничо-технологічних і організаційно-економічних умов створення та застосування інформаційних технологій, інших елементів інформаційної інфраструктури для формування, розвитку і ефективного використання інформаційних ресурсів та сприяння доступу громадян до світових інформаційних ресурсів, глобальних інформаційних систем;
- забезпеченні функціонування ефективно діючої комплексної системи захисту інформаційних ресурсів;
- забезпеченні захисту громадян, суспільства і держави від хибної, спотвореної та недостовірної інформації;
- забезпеченні розробки та застосування правових, організаційних і економічних механізмів стосовно форм та засобів обігу інформаційних ресурсів України (ринку інформації, інформаційних технологій, засобів обробки інформації та інформаційних послуг);
- регулюванні інформаційного співробітництва, спрямованого на забезпечення рівноправного і взаємовигідного використання національних інформаційних ресурсів у процесі міжнародного обміну, здійснення єдиної державної політики наукової підтримки системи державного управління формуванням, розвитком і використанням національних інформаційних ресурсів;
- кадровому забезпеченні функціонування системи державного управління національними інформаційними ресурсами;

- інформаційно-аналітичному забезпеченні прийняття управлінських рішень у сфері управління інформаційними ресурсами;
- контролі за встановленим порядком і правилами формування, розвитку і використання інформаційних ресурсів;
- нагляді за додержанням законодавства в сфері формування, розвитку, використання інформаційних ресурсів та здійснення правосуддя у сфері суспільних інформаційних відносин[40].

Тож розвиток України як правової демократичної держави неможливий без переходу й розвитку інформаційно відкритого суспільства, що передбачає виникнення нових форм інформаційної взаємодії державної влади із суспільством. Насамперед, державна влада має здійснювати відкриту і чесну інформаційну взаємодію з громадськістю через засоби масової комунікації. В рамках конкретної держави — України йдеться про сукупність засобів масової комунікації, тобто, за визначенням проф. А.Чічановського, про *національну систему засобів масової комунікації* (НСЗМК)[41]. До конкретних компонентів НСЗМК варто віднести газети, журнали й інші періодичні видання, книги, друковані матеріали, інформаційні агентства, кінофільми, телебачення, радіо, інші електронні засоби і служби електрозв'язку. Організації, що займаються цими службами, а також використовувані види технологій збереження і поширення інформації також є елементами цих компонентів. НСЗМК може бути визначена ще у більш широкому змісті і містити в собі також формалізовані і традиційні, у тому числі «застарілі», джерела інформації — музеї, театри, виставкові зали, різні форми навчання — школи, вищі навчальні заклади, курси тощо[42].

Таке трактування національної системи засобів масової комунікації дає змогу осмислити проблеми, пов'язані із процесами розвитку нової державності, змушує до переоцінки розуміння ролі і місця ЗМК в політичній структурі суспільства і самої сфери діяльності ЗМК — інформаційного простору. Специфічною ознакою глобалізаційних процесів в умовах розвитку інформаційного суспільства є втрата контролю з боку політичних інститутів держави над змістом інформаційного простору. Це явище має як позитивні наслідки, зокрема — відкритість національ-

---

[40] Державна інформаційна політика і національні інформаційні ресурси/ Реферат [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.refine.org.ua/pageid-982–1.html

[41] Чічановський А. А. Національна держава та її засоби масової комунікації у глобалізованому світі [Текст]. / Україна на шляху до Європи: Наук. вид. / Упоряд.: В. І. Шкляр, А. В. Юричко.– К.: Етнос, 2006.–С. 213–225

[42] Там само.

них інформаційних систем, так і негативні, оскільки призводить до суттєвих проблем у проведенні цілеспрямованої державної інформаційної політики. Саме тому більшість розвинутих країн на найвищому державному рівні приділяють серйозну увагу творенню і розвитку *національного інформаційного простору*.

Сутність цього поняття О. Гриценко визначає як умовний простір, окремий для кожної держави, що утворюється сукупністю національних інформаційних систем і ресурсів, розташованих у цій державі[43]. Провідну роль у таких інформаційних системах, як і у створенні та регулюванні національного інформаційного простору, відіграють саме мас-медіа, які є специфічним видом комунікацій.

Однією з неодмінних умов функціонування національного інформаційного простору, на думку вітчизняних експертів, є комплексна та ефективна протекціоністська політика держави, головним завданням якої є сприяння створенню відповідних індустрій і забезпечення їх стійкого розвитку[44]. Передусім це:

1) розвинена та впливова у суспільстві система загальнонаціонального суспільного мовлення із такими виробничо-технологічними складовими, як загальнонаціональне та супутникове телерадіомовлення, онлайнове мовлення в Інтернет, виробництво фільмів, телесеріалів, програм;
2) конкурентоспроможна система національного кіновиробництва та кінопрокату;
3) національна система глобального збирання та поширення інформації, орієнтована на активне розповсюдження відомостей про Україну та створення її позитивного іміджу у світі[45].
   - Ступінь готовності держави та суспільства до паритетної участі в міжнародному інформаційному обміні у міжнародній практиці визначається за наступними критеріями:
   - кількість та якість інформаційного продукту, що виробляється у державі та власне державою;
   - потужність, розгалуженість та наявний ресурс подальшого розвитку телекомунікаційних мереж;

---

[43] Гриценко О. М. Українські ЗМІ в контексті глобальних процесів на початку XXI століття [Текст] / Україна на шляху до Європи: Наук. вид. / Упоряд.: В. І. Шкляр, А. В. Юричко. — К.: Етнос, 2006. — С. 265–379.

[44] Актуальні проблеми державної інформаційної політики в україні [Електронний ресурс]. / Аналітична записка. — Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/3.htm

[45] Там само.

- ступінь доступності для громадян усіх відкритих інформаційних джерел (концепція універсального доступу);
- рівень практичної захищеності інтелектуальної власності й авторських прав;
- здатність держави ефективно регулювати виробництво та розповсюдження інформації (діяльність інформаційних агенцій, ЗМІ, культурних індустрій, структур закордонного мовлення тощо)[46].

Щодо збільшення глобальної інформаційної присутності України, то тут, на думку фахівців, спостерігається сталий, хоча й повільний, прогрес[47]. На сьогодні офіційну присутність України у світовому інформаційному просторі забезпечує ДТРК «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» (УТР). Міжнародне співробітництво в інформаційній сфері здійснюється на підставі низки договорів. Загалом Державний комітет телебачення і радіомовлення України координує і контролює реалізацію міжурядових та міжвідомчих угод в інформаційній сфері з понад 30 країнами світу в Європі, СНД, Африці, Азійсько-Тихоокеанському регіоні та на Близькому Сході. Спільно з Державним підприємством «Укркосмос» УТР мовить на 84 країни світу, а з 2005 р. здійснює повноцінне Інтернет-мовлення в реальному часі. З 1 липня 2007 р. обсяг мовлення Державної телерадіокомпанії «Всесвітня служба «Українське телебачення і радіомовлення» доведений до 24 годин на добу з титруванням програм англійською мовою (24 години на Євразію, 24 години на Північну Америку, 24 години Інтернет-мовлення). Із квітня 2005 р. державна телерадіокомпанія «Культура» також розпочала супутникове мовлення у відкритому режимі на понад 80 країн світу[48].

Останнім часом цілеспрямованим поширенням інформації за кордон активно займаються соціальні медіа, наприклад, група «Інформаційний спротив». Група веде планову спрямовану політику викриття (спростування) неправдивої інформації про події в Україні, про стосунки України і Росії. Підготовлені експертами аргументовані матеріали перекладаються різними мовами (англійською, німецькою, французькою, чеською, болгарською та ін.) і поширюються інформаційними каналами світових ЗМІ.

---

[46] Там само.

[47] Політико-правові аспекти формування інформаційного суспільства суверенної і незалежної держав [Електронний ресурс]. / Олійник О. В., Соснін О. В., Шиманський Л. Є. — Режим доступу: old.niss.gov.ua›book/Sosnin_2.htm

[48] Там само.

Із розвитком національної системи глобального мовлення тісно пов'язане питання налагодження *ефективного «управління новинами» про Україну з боку держави* (менеджмент новин, спін-докторство). Загальноприйнятою практикою у світі є утворення служб, що за допомогою спеціально розроблених механізмів опікуються поширенням повідомлень про країну. Зазвичай це розглядається як розумний баланс між демократичними принципами права на інформацію й свободи слова і здійснюваним в інтересах суспільства та громадян контролем за нею. Одним із перших прикладів створення таких органів у країнах світу став Комітет стратегічних комунікацій (Strategic Communication Unit) у Великобританії.

Стратегічно важливим завданням державної інформаційної політики, на переконання експертів, є впровадження цифрового телерадіомовлення[49]. Перехід на цифрові технології мовлення є нині однією з глобальних тенденцій. Відповідно до рішення Регіональної угоди «Женева-06», до якої приєдналася й Україна, усі країни Європи до 2015 р. припиняють аналогове телевізійне мовлення і замінюють його на цифрове формату DVB-T. Впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні є необхідним, оскільки це:

а) забезпечить технологічне підґрунтя для подальшої інтеграції України в європейський та світовий телерадіопростір;
б) оптимізує використання радіочастотного ресурсу, виділеного Міжнародною спілкою електрозв'язку для потреб України (сьогодні він використаний вже приблизно на 90 %);
в) збільшить інвестиційну привабливість галузі;
г) забезпечить рівномірне покриття телемовленням усієї території держави, включаючи прикордонні регіони;
д) виведе Україну на рівень західноєвропейських показників щодо кількості програм телевізійного, звукового та мультимедійного мовлення, поліпшить якість сигналу, уможливить створення в Україні телебачення високої чіткості (технологія High Definition Television — HDTV)[50].

Національна рада з питань телебачення і радіомовлення затвердила «Державну програму впровадження цифрового телерадіомовлення в Україні», згідно з якою до липня 2015 р. має відбутися повний перехід на цей стандарт[51].

---

[49] Там само.

[50] Там само.

[51] Про затвердження Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення [Електронний ресурс]./ Кабінет Міністрів України; Постано-

На вирішення питань, пов'язаних з розширенням інформаційної присутності України за кордоном, формуванням та підтриманням адекватної репрезентації держави як усередині країни, так і поза її межами, була спрямована «Державна програма забезпечення позитивного міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки»[52]. Проте ефект від її втілення виявився недостатнім, що підтверджується експертними оцінками. Так, на міжнародному заході «Комунікації: управління змінами та імідж України», що відбувся в листопаді 2007 р. під егідою Міжнародної асоціації зі зв'язків з громадськістю (IPRA) та за сприянням Української PR Ліги, особливо наголошувалося, що про Україну в світі досі знають недостатньо й далеко не завжди інформація про Україну є достовірною[53]. Причина полягає у тому, що більшість повідомлень про Україну надходить до міжнародної спільноти, як і раніше, з Москви, де зосереджена найбільша на пострадянському просторі кількість представництв провідних світових медіа. Крім того, свою вагому роль безумовно відіграє активна та порівняно добре відпрацьована інформаційна політика РФ, спрямована також на створення вигідного Росії міжнародного іміджу України.

Згідно з проектом Концепції Державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 роки Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 6 червня 2007 р. № 379 було виділено кошти в розмірі близько 20 млн грн. із подальшим десятивідсотковим їх зростанням кожного наступного року[54]. А виконання Державної програми мало «забезпечити створення у світі інформаційного простору, сприятливого для політичного та соціально-економічного розвитку України, її сприйняття міжнародним співтовариством як надійного, передбачуваного партнера, що неухильно дотримується принципів зміцнення демократичних засад суспільного життя і подальшої лібералізації економіки, має розвинуту індустріальну базу, висококваліфіковані трудові ресурси, значний

ва від 26.11.2008 № 1085. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1085–2008-%D0%BF

52 Про затвердження Державної програми забезпечення міжнародного іміджу України на 2003–2006 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2003 р. № 1609 [Текст]. — Офіц. вид. // Офіц. вісник України. — 2003. — № 42. — С. 24–26.

53 Актуальні проблеми державної інформаційної політики в україні [Електронний ресурс]. / Аналітична записка. — Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/april08/3.htm

54 Проект Концепції державної програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2007–2010 рр. [Текст]. — Урядовий кур'єр. — 2003. — №11.

інноваційний, науково-технічний, промисловий, сільськогосподарський і туристичний потенціал, культурні та історичні традиції»[55]. Але й ця програма, *за оцінками експертів,* не досягнула належних результатів. *Причинами цього були: недостатній рівень* співпраці з неурядовими та громадськими організаціями, які також могли б внести свій вклад у створення позитивного іміджу України, *відсутність чіткої кооординації між органами влади,* та достатньо низький рівень фінансування програми.

З 2008 р. почала діяти Концепція Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008–2011 рр., спрямована на організацію органами виконавчої влади інформаційної кампанії з підвищення міжнародного авторитету України у сфері політики, економіки та культури[56]. Постановою Кабінету Міністрів України № 554 від 03.06.2009 р. затверджена нова «Державна цільова програма формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року»[57].

Причиною відсутності докорінних змін у позиціонуванні образу України в світовому інформаційному просторі, на думку вітчизняного експерта Л. Чупрія, є наступні фактори:

- *недостатність чіткої координації між органами влади, зведення її до разових акцій, що не пов'язані між собою у певну систему дій;*
- *змістові та методичні недоліки в інформаційно-роз'яснювальній роботі, яка проводилась у цьому зв'язку українськими органами державної влади;*
- недостатня увага до визначення цільової аудиторії (громадськість певної країни у цілому чи окрема соціальна група), на яку, перш за все, мав би бути здійснений інформаційний вплив при проведенні конкретного заходу;
- спроби безпосереднього руйнування існуючих негативних стереотипів щодо ідентифікації «образу» України виключно шляхом їхнього спростування, а не послідовною, систематичною й ціле-

---

55 Там само.

56 Про схвалення Концепції Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на 2008–2011 роки [Електронний ресурс]./ Кабінет Міністрів України; Розпорядження від 06.06.2007 № 379-р. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/379–2007-%D1%80

57 Про затвердження Державної цільової програми формування позитивного міжнародного іміджу України на період до 2011 року [Електронний ресурс]./ Кабінет Міністрів України; Постанова від 03.06.2009 № 554. — Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/554–2009-%D0%BF

спрямованою роботою щодо поступового їх заміщення новим позитивним[58].

Серед основних чинників, які заважають Україні створити достатньо потужний імідж у світі та на достатньому рівні представляти українську тематику в інформаційному просторі інших держав можна назвати:

- *недостатній рівень інтегрованості України у світовий інформаційний простір внаслідок слабкого розвитку необхідної для цього матеріально-технічної бази (культурно-інформаційні центри, здійснення супутникового мовлення на теренах інформаційного простору усіх закордонних країн українською та іноземними мовами, включення вітчизняних телепередач до пакетів програм, що транслюються за кордоном кабельними мережами тощо*);
- *брак фахових спеціалістів, особливо у державних органах влади, з міжнародної інформації та PR-технологій;*
- недостатня увага *центральних органів влади* до проблеми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України загалом.

За таких умов, за оцінками як зарубіжних, так і вітчизняних експертів, Україна залишається здебільшого беззахисним об'єктом численних інформаційних агресій ззовні, які здійснюються з різних причин: боротьба за вплив на Україну між іншими державами, намагання дестабілізувати її внутрішнє становище, завдати шкоди її міжнародному авторитетові, конкуренція на зовнішніх ринках, політичні, територіальні суперечки тощо. З іншого боку, величезна кількість внутрішніх проблем давали й дають безліч інформаційних приводів для негативних повідомлень про Україну у світових медіа.

Для виходу на якісно новий рівень організації роботи щодо творення та підтримки високого міжнародного іміджу України вітчизняний аналітик С. Гнатюк вважає необхідним забезпечити фінансування програм і їх впровадження та розробку комплексу узгоджених між собою заходів за такими фундаментальними напрямами:

1. *Інформаційний паритет* — налагодження постійного, комплексного, багатоканального, на всіх рівнях від еліт до громадськості, постачання потрібної інформації про країну — з одного боку; менеджмент медіаповідомлень, системне відстеження та блокування або ж нейтралізація спрямованих проти України інформаційних кампаній, дезінформації, некоректної, шкідливої інформації — з іншого.

---

[58] Чупрій Л.В. Створення позитивного іміджу України у світі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://opros-dim.com/index.php?/stvorennja-pozitivnogo-imidzhu-ukrayini-u-sviti.html

2. *Налагодження взаємовигідної співпраці з діаспорою* щодо популяризації України та українців, лобіювання їхніх інтересів в інших країнах і на міжнародній арені. У цьому співробітництві Україна має взяти на себе роль головного менеджера, координатора, промоутера, дипломатичного, правового та (у певних випадках) фінансового гаранта.
3. *Подальше розширення й розвиток мережі українських культурно-інформаційних центрів у складі закордонних дипломатичних установ України* — спільна робота профільних відомств над повним виконанням положень відповідного Указу Президента України має неухильно координуватися МЗС України як пріоритетна.
4. *Формування позитивного інвестиційного іміджу,* що досягається не лише завдяки виходу на вигідні для зовнішніх інвесторів об'єктивні фінансово-економічні, інфраструктурні, нормативно-правові параметри, але й завдяки створенню суб'єктивно привабливого образу бізнесової діяльності у нашій країні в комплексі з постійною промоцією наявних можливостей та пропозицій, налагодженням вільного та комфортного доступу до потрібної інформації, вільного обміну нею тощо.
5. *Розвиток позитивного туристичного іміджу,* що, попри унікальний туристичний та історичний потенціал України, залишається досить слабко розвинутим. Цивілізована, добре налагоджена туристична сфера країни є одним із кардинальних чинників оптимізації її міжнародного іміджу[59].

Прорахунки попередніх років особливо гостро проявилися під час подій в Україні, які отримали назву «Євромайдан». Саме в цей період агресивна інформаційна політика Росії позначилася на викривленні (спотворенні) образу України у світі, зокрема, у тій же Росії. Тільки завдяки активному висвітленню цих подій європейськими і світовими ЗМІ (Reuters, CNN, Al'jazira, AP, TVP, BBC та ін.) була порушена практика отримання інформації про Україну із Російських джерел. Однак, ситуація ще раз засвідчила гостру необхідність створення в Україні *системи* поширення інформації у світовий інформаційний простір та розробки дієвих механізмів протидії інформаційній агресії.

---

[59] Гнатюк С. Формування позитивного міжнародного іміджу Української Держави в інформаційному просторі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/02.htm

1.4. Інформаційно-аналітична діяльність як складова стратегічного управління

Сучасні інформаційно-аналітичні системи та технології все частіше використовуються управлінцями на стадії розробки стратегії розвитку організації. Стратегія організації це певна цілісна система цілей та завдань, які необхідно вирішити суб'єкту управління для досягнення генеральної мети. В проекті стратегії цілі та задачі повинні бути чітко сформульовані, обґрунтований їх взаємозв'язок та обґрунтовані їх вибір та постановка. Володіння оперативною та достовірною інформацією у процесі реалізації стратегій є надзвичайно важливою передумовою ефективного управління. Рішення прийняті на основі якісного інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного управління згідно з обраними стратегіями здатні оптимізувати не лише розвиток а і всю життєдіяльність організації. Інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління надає суб'єкту управління оброблені та адаптовані для управлінських рішень дані, які у тому числі використовуються і для аналізу уже проведеної діяльності.

Д. Глейдель і С. Хаттен вважають, що стратегічне управління є процес визначення та встановлення зв'язків організації з оточенням, що складається в досягненні обраних цілей і бажаного стану взаємовідносин з ним за допомогою розподілу ресурсів, що дозволяє організації та її підрозділам діяти ефективно і результативно. Результативність такої діяльність передусім залежить від оперативності надання необхідної інформації у процесі реалізації концепції стратегічного управління[60].

На думку В. Диканя та його колег, інформаційно-аналітичне забезпечення стратегічного управління — система, яка об'єднує усі інші елементи організації в єдине ціле, дозволяє сформувати процес стратегічного управління, як безперервну низку управлінських рішень, спрямованих на досягнення стратегічних цілей. Метою інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного управління є збір, обробка, використання, зберігання, підтримка в актуальному стані баз стратегічних даних, які гарантують своєчасне та надійне інформаційне забезпечення організації, нормативно-правовою, довідково-аналітичною, методичною, прогнозною та поточною інформацією, а також комплексом

[60] Глейдель Д., Хаттен С. Управление это наука и искусство / Д. Глейдель, С.Хаттен. — М.: Республика, 1992. — 287 с.

програмних засобів, необхідних для їх аналізу, при формуванні стратегічних рішень[61].

Нарощування інформаційно-аналітичної складової не просто підвищує можливості оперативного контролінгу та координації системи підготовки управлінських рішень у рамках заданої стратегії, воно також задовольняє її стратегічні інформаційні потреби, які залежать від проміжних тактичних цілей, які суб'єкт управління ставить перед собою. Окрім того, процес реалізації стратегії вимагає також моніторингу внутрішнього та зовнішнього середовища організації, бенчмаркінгу в процесі управління задля забезпечення її сталого розвитку та ефективної діяльності .

Інформаційна підтримка менеджменту підприємства оповіщає керівництво про поточної діяльності підрозділів, а також забезпечує можливість прогнозування наслідків зміни елементів внутрішнього або зовнішнього середовища[62].

Орієнтуючись на логіку рішення аналітичних задач, можливості використання інформаційних комп'ютеризованих систем в аналітичному процесі можна представити в такій *послідовності:*

- постановка завдання і її формалізований опис;
- накопичення інформації;
- обробка інформації;
- безпосередній аналіз;
- узагальнення і наочне представлення результатів проведеного аналізу[63.]

Цю запропоновану Т. Косовою послідовність варто було б доповнити такою складовою процесу як порівняння з очікуваннями зовнішнього середовища, що повинно відбуватися після безпосереднього аналізу інформації. У процесі прийняття державно управлінських рішень індикатором соціальних та політичних очікувань зовнішнього середовища є думка громадян держави, яка вказує на громадсько-політичне становище у країні, на переваги й недоліки в організації державної влади, на пробле-

---

61 Дикань В. Л. Стратегічне управління: навч.посіб. / В.Л.Дикань, В. О. Зубенко, О. В. Мороз, І. В. Токмакова, О. В. Шраменко — К.: «Центр учбової літератури», 2013. — 272 с.;

62 Гурова Е., Петриевский И., Кузьменко И. Информационная составляющая современных методов управления устойчивым развитием предприятия [Електронний Ресурс] / Е. Гурова, И. Петриевский, И. Кузьменко // EconPapers — режим доступу: http://econpapers.repec.org/article/scn013827/14009276.htm

63 Косова Т. Д. Організація і методика економічного аналізу [Електронний Ресурс] / Т. Д. Косова — режим доступу: http://pidruchniki.ws/12461220/ekonomika/suchasni_informatsiyni_analitichni_sistemi

ми, що існують у суспільстві, та на очікування громадян щодо вирішення цих проблем.

Оскільки громадянські позиції повинні бути враховані органами влади у процесі прийняття стратегічних управлінських рішень, держава повинна забезпечувати вільне вираження громадської думки, а також здійснювати постійний її моніторинг, щоб своєчасно реагувати на зміни суспільних настроїв. Результатом здійснення моніторингу громадської думки повинно стати, передусім, створення системи рейтингів, яка визначить пріоритетність та класифікацію соціальних проблем, очікувань та потреб згідно соціально-політичних настроїв громадян, що на сьогодні не достатньо практикується у державному управлінні.

Сутність рейтингової оцінки полягає у здійсненні аналізу динаміки суспільних настроїв у процесі здійснення управлінської стратегії та відслідковуванні таких показників як *рівень інформованості* щодо тактичних дій у рамках реалізації стратегії, а також, у окремих випадках, рівень дезінформації та викривлення інформації зі зрозумілих мотивацій, *рівень пасивного позитивного ставлення* до наявної проблеми, *рівень активного позитивного ставлення* до наявної проблеми та *ступінь охоплення* діяльності у суспільстві в рамках заданої стратегії.

Рівень інформованості щодо наявної проблеми показує наскільки суспільство володіє інформацією щодо проблеми, тобто яка кількість громадян була тим чи іншим чином поінформована. Цей показник стосується лише достовірного інформування та не враховує можливі викривлення. Інший показник, навпаки, показує рівень дезінформації щодо наявної проблеми, тобто кількість дезінформованих громадян, які потрапили під вплив викривленої інформації, тобто маніпуляції.

Рівень пасивного позитивного ставлення (ППС) вказує на частку громадян, які погоджуються з напрямками чи принципами діяльності органів влади у рамках заданої стратегії та які не створюють інформаційних потоків із наявними сумнівами щодо актуальності такої діяльності.

Рівень активного позитивного ставлення (АПС) вказує на частку громадян, які входять до групи ППС та які вживають активних заходів щодо сприяння та співучасті реалізації заданої стратегії. Наприклад, самостійно підключаються до активних дій, акцій, заходів, активно пропагують задану стратегію, тощо.

Ступінь охоплення проблеми або проблем (СО) вказує на кількість громадян, які безпосередньо потрапляють під вплив проблеми, що безпосередньо впливає на їх життя, побут, розвиток та вирішення якої передбачене тактичними діями заданої стратегії. Ступінь охоплення про-

блеми показує, яка кількість громадян безпосередньо переживають дану проблему. Цей показник обов'язково повинен бути більшим за «0».

Здебільшого показник ППС вищий за показник АПС. Але трапляються варіанти, коли рівень АПС перевищує рівень ППС. Таке можливе у випадках, коли, наприклад, якась проблема дійсно актуальна або ж занадто штучно актуалізована у суспільстві і коли кількість активних громадян перевищує кількість пасивних. Це може також свідчити про спроби маніпуляцій громадськістю.

Інформаційно-аналітична діяльність у процесі стратегічного управління має передбачати здійснення регулярного моніторингу громадської думки щодо відповідності прийнятих рішень, який можна умовно розділити на прямий і зворотний.

До прямого моніторингу слід відносити всі заходи, ініційовані органами державної влади та місцевого самоврядування. Це, перш за все, соціологічні опитування, дискурси, дебати, громадські слухання, моніторинг ЗМІ, аналіз даних науки, застосування інформаційно-аналітичних моделей, тощо. До зворотного — інформаційну взаємодію, ініційоване самими громадянами, тобто їх звернення до органів державної, скарги, петиції, декларації, заяви, референдуми, плебісцити, вибори, тощо.

Але зворотній моніторинг можливий за умови досить високої мотивації громадськості і є показником підвищення прагнення громадян до участі у прийнятті управлінських рішень. Це передусім можливо за таких умов, як забезпечення відкритості влади; оперативне донесення інформації щодо заходів у рамках реалізації заданої стратегії; своєчасність реагування органів державної влади на звернення; задоволення потреб у наданні державних послуг органами влади; відсутність опору з боку представників органів державної влади при здійсненні соціальної, політичної чи іншої діяльності в рамках закону; децентралізація влади; забезпечення захисту прав і свобод громадянина.

У результаті здійснення моніторингу, аналітиками проводиться узагальнення інформації, на основі чого і відбувається проміжне співставлення результатів стратегічної діяльності із кінцевою метою для корекції або ж оптимізації подальших тактичних заходів. Уся отримана аналітична інформація поповнює створені базу стратегічних даних, яка використовується для оцінки поточного стану, прогнозування стратегічних процесів, для прийняття управлінських рішень, для прийняття управлінських рішень.

На думку А.М. Кармінського, застосування узагальненої інформації є більш ефективним, так як вона більш змістовна і при правильному ви-

користанні створює близьку до дійсності інформаційну модель[64]. Однак у процесі узагальнення, враховуючи неспроможність аналітиків враховувати усі наявні чинники, які можуть впливати на результат аналізу, може виникати статистична похибка, спотворення, в результаті чого створений аналітичний продукт також буде теж спотвореним, і, як наслідок, на його основі можуть прийматися невірні тактичні рішення. Саме тому використання інформаційно-аналітичних моделей у стратегічному та тактичному плануванні вирішує дану проблему. Інформаційно-аналітичні моделі здатні також здійснювати консолідацію і координацію інформації для підготовки стратегічних рішень та операційної діяльності, у тому числі даних про чинники зовнішнього оточення прямого і непрямого впливу .

У інформаційно-аналітичних системах методика аналізу заснована, як правило, на соціально-демографічних моделях об'єктів; статистичних дослідженнях і прогнозах; багаторівневих соціологічних дослідженнях; експертних оцінках; контент-аналізах; матричних моделях; кореляційному аналізі; програмах розрахунку рейтингів органів влади та публічних політиків; економіко-математичних моделях (оптимізація бюджету стратегії та окремих її тактичних заходів).

У сучасному інформаційному суспільстві надзвичайно важливим і оперативним джерелом інформації є віртуальні міжособистісні відносини, віртуальні мережі. Можна очікувати нового потужного розвитку теорій в рамках символічного інтеракціонізму саме для дослідження та моделювання таких мереж і взаємодій як нового соціального феномену.

У рамках реалізації довгострокової стратегії надзвичайно дієвим інструментом могло б стати створення регулярної мережі, що базується на основі матричного методу залучення учасників до неї, а також створення для цих учасників полівекторних мотивацій.

Соціальним форматом створення подібної мережі могла б стати програма поетапного вирішення значущих комерційних та політико-соціальних проблем у рамках заданої стратегії, що адаптована до умов ситуативних змін очікувань представників громадськості та високої динаміки соціальних процесів.

Результативність інформаційної діяльності регулярної мережу залежить передусім від таких чинників як розгорнутість комунікацій в мережі та ефективність комунікацій в мережі. Розгорнутість комунікацій в мережі — показники цього параметра визначають рівні ефективного використання менеджментом мережі наявних можливостей для розгортан-

---

[64] Информатизация бизнеса: концепции, технологии системы: монография/под ред. А.М. Карминского. М.: Финансы и статистика, 2004. 624 с.

ня комунікаційних зв'язків, орієнтованих на підвищення кількості учасників мережі і, відповідно, необхідної щільності інформаційних потоків в мережі. Вимірюється у відсотках по відношенню до плану розгортання мережі. Ефективність комунікацій в мережі — це параметр, показники якого визначають необхідну щільність тактичних акцій і результативність комунікаційних потоків всередині мережі, орієнтованих на підвищення рівнів мотивації учасників мережі.

Таким чином отримана з існуючої регулярної мережі інформація забезпечить достовірними та оперативними даними стратегів-аналітиків з урахуванням соціально-політичних настроїв усіх географічних прошарків соціуму залученого до цієї мережі, що у достатній мірі здатне замінити вартісне соціологічне опитування. Адже здобуття інформації з джерел, які не належать суб'єкту управління передбачає витрати певних фінансових або ж інших видів ресурсів, а її цінність отриманих даних напряму залежить від розміру їх внеску у вирішення невизначеності під час ситуативного або оперативного стратегічного планування. У свою чергу наявність масштабного або ж обмеженого необхідністю регулярного мережевого ресурсу, незважаючи на початкові витрати з його створення та організації, оптимізує ресурсну складову витрат на реалізацію стратегії та підвищує цінність кінцевого інформаційно-аналітичного продукту.

На думку Ф. Бородкіна та С. Айвазяна, інформаційно-мережеве уявлення у сучасному соціумі виводить на більш широке узагальнення можливостей парадигм символічного інтеракціонізму. По-перше, мережеве суспільство саме по собі значною мірою формується за рахунок встановлення і підтримки міжособистісних контактів. По-друге, інформаційно-мережеве суспільство створює умови для таких контактів, абсолютно нові в порівнянні з існуючими, скажімо років п'ятдесят тому. Ці умови мають технологічну базу. Не тільки працівники організацій, а й інші індивіди і навіть тільки ще соціалізується підлітки отримують можливості використовувати існуючі мережі для встановлення і підтримки міжособистісних контактів. Одночасно з'являється і абсолютно нова соціальна дійсність, що раніше не існувала навіть у творах фантастів і присутня хіба що в релігійних і містичних текстах, — віртуальні міжособистісні відносини, віртуальні мережі. Можна очікувати нового потужного розвитку теорій в рамках символічного інтеракціонізму саме для дослідження та моделювання таких мереж і взаємодій як нового соціального феномену[65].

---

[65] Бородкин Ф.М. Социальные индикаторы: ученик для студентов вузов, обучающимся по специальности «Статистика» и другим экономическим спеціальностям / Ф.М.Бородкин, С.А.Айвазян. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. — 607 с.

Для обробки такої інформації та створення якісного аналітичного продукту повинна бути застосована аналітична рейтингова система, за допомогою якої досягається необхідний рівень аналітичного ресурсу, достатній для ефективного відстеження як динаміки актуалізації соціальних проблем, так і для визначення векторів зміни соціальних очікувань і політичних настроїв в соціумі.

Аналітична рейтингова система є високоефективним інструментом для проведення аналізу стратегічної діяльності організації. Наприклад, М. Зільберман під аналізом роботи організації розуміє збір даних з офіційних і неофіційних джерел, сукупність яких повинна допомогти адресатам і ініціаторам формулювати і домагатися поставлених цілей. Аналіз роботи організації дозволяє побачити проблему або, навпаки, сприятливу можливість з різних точок зору, окремо, і в цілому детермінувати позитивні та негативні фактори впливу, які сприяють або перешкоджають досягненню високої ефективності роботи організації, пропонуючи комплекс заходів, вироблених на основі розглянутих даних [66].

Аналітична рейтингова система істотно розширює можливості менеджменту мережі для розрахунку питомої ваги мотивацій і, відповідно, ступеня інформованості, пасивно — позитивного, активно — позитивного, конструктивно — позитивного ставлення до ідеології і цілям стратегії, ступеня охоплення проблем учасників мережі, масштабів тактичних заходів акцій, а також для розрахунку необхідної щільності тактичних акцій з метою його ефективного здійснення тактичних заходів у рамках заданої стратегії.

Аналітичні дані можуть також бути використані для здійснення контролінгу за здійсненням тактичних заходів та координації подальшої діяльності суб'єкта управління для уникнення стратегічних прогалин, які відображають різницю між реальним потенціалом організації та показниками стратегічного плану. Контролінг, який у свою чергу часто сприймається як складова управління бізнесом, забезпечує тривале функціонування організації, її структурних одиниць, здійснює особливу функцію, вимагає комплексного розгляду як зовнішніх, так і внутрішніх чинників.

---

[66] Зильберман М. Консалтинг: методы и технологи. / Пер с англ. — СПб.: Питер, 2007. — 432 с.

1.5. Інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління

Інформацію можна розглядати як міру зменшення невизначеності знань щодо соціальної системи при управлінні ними. Процеси управління соціальними системами, їх підсистемами та організаціями передбачає певні алгоритми обробки різних видів інформації, що включають: вироблення інформації у вигляді наукових досліджень, винаходів, узагальнення практичного досвіду в сферах виробництва, освіти, культури, соціально-політичного життя тощо; збір, відбір, оцінювання інформації, необхідної для управління об'єктами; аналітико-синтетична обробка інформації; зберігання та пошук інформації; розповсюдження та використання інформації; контроль за ефективністю використання інформації[67]. Повнота та об'єм інформації, що використовується залежить від об'єктів управління (соціальні групи, громади, території, підсистеми суспільства — економічна, соціальна, політична, соціокультурна); від спектру завдань, які покладені на суб'єкти управління; від масштабу та значення управлінського рішення; від кількості та природи керованих параметрів; від кількості варіантів можливих станів та динаміки об'єктів управління; від величини і природи внутрішніх та зовнішніх чинників; від сукупності показників, що описують та визначають стан об'єкту управління. Управлінська діяльність за своїм змістом є інформаційною, і включає: одержання, осмислення, систематизацію, збереження, видачу соціальної і, насамперед, управлінської інформації. Основу державного управління складає інформація та результати її обробки (пошук, нагромадження, аналіз, оцінювання, фільтрація, розповсюдження). Інформаційне забезпечення державного управління, пов'язано, з одного боку, з адекватним визначенням управлінських потреб та інтересів керованих об'єктів, а з іншого боку — з концентрацією і спрямуванням управлінських ресурсів суб'єктів управління на практичну реалізацію цілей і функцій державного управління. Інформація покликана з'єднувати в управлінні об'єктивне й суб'єктивне, нести достовірні дані для надання об'єктивності й дієвості будь-якому управлінському процесу. До інформації для вироблення і впровадження управлінського впливу на об'єкт управління ставляться

[67] В.Попов. Информационное обеспечение управления. — http://www.inventech.ru/lib/sociolog/sociolog0032/

вимоги щодо актуальності, автентичності, вірогідності, достатності, оперативності, точності та доступності[68].

Актуальність означає, що зібрана інформація щойно з'явилася, відрізняється оперативністю збору і передачі, новизною, відповідає задачам сьогодення і може сприяти їх рішенню. Часто саме актуальність обумовлює можливості ефективного впливу інформації на управлінські дії.

Автентичність обумовлює текстуальне й словесне вираження інформації в зрозумілій людям формі, відповідність їхнім пізнанням в області мови. Засміченість інформації різними вузькоспеціальними термінами або іноземними, до того ж рідко уживаними словами, ускладнює збагнення й практичне використання інформації.

Вірогідність інформації визначається її здатністю фіксувати та відбивати факти, події, причинно-наслідкові взаємозв'язки. Вірогідність визначає припустимий рівень перекручування інформації, яка надходить, так і результатної , коли ще зберігається ефективність функціонування системи.

Достатність свідчить, що інформація отримана по цілому ряду системно ув'язаних питань, глибоко і всебічно розкриває досліджуваний процес, особливо його внутрішні джерела, рушійні пружини і зовнішні впливи, характеризує процес у цілому, містить передумови для прогнозування і моделювання можливих нових станів даного процесу.

Доступність інформації зв'язана з її відкритістю, гласністю, можливістю її оперативного одержання в потрібному обсязі. Часто буває, що інформація є, але вона закрита і використовується дуже вузьким колом посадових осіб. У такому випадку коефіцієнт її корисної дії дуже низький.

Оперативність відбиває актуальність інформації для необхідних розрахунків і прийняття рішень в умовах, що змінилися. *Точність* інформації забезпечує її однозначне сприйняття всіма споживачами.

Органи державного управління координують інформаційно-аналітичну діяльність, створюють інформаційні ресурси загального користування, забезпечують інформаційну безпеку, здійснюють інформаційний обмін. Інформаційні потреби центрального і регіонального/місцевого рівня, як правило, перебувають на різних площинах, тому важливим завданням регіонального управління є оптимізація інформаційних зв'язків, зусиль і витрат на забезпечення збирання, оброблення і представлення інформації на центральний рівень державного управління. Управлінська інформація — це необхідна та достатня частина загальної інформації щодо всіх сфер життєдіяльності держави і суспільства, для за-

---

[68] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления: Курс лекций.– М.:Юрид. лит.,1997. – 400 с.

безпечення державно-управлінських процесів, з метою формування і реалізації управлінських впливів.

У державно-інформаційному просторі виділяються наступні джерела, що об'єктивно породжують управлінську інформацію:

- законодавчі й інші акти, що дають право державним органам і державним службовцям на прийняття визначених управлінських рішень або здійснення управлінських дій (рішення та дії з виконання законів й інших нормативних актів);
- звернення громадян у державні органи щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян);
- обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), передані по управлінській вертикалі від вищестоящих державних органів до нижчестоящих, які належить виконувати та які забезпечують цілісність системи державного управління;
- факти, відносини, що виявляються в процесах контролю (зворотний зв'язок), що відбивають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування суб'єкта управління;
- кризові (екстремальні) й інші складні ситуації, що потребують оперативного й активного втручання державних органів і посадових осіб (управлінська інформація про стани суспільних процесів). Існування кризових джерел визначає вироблення апріорно необхідних процедур (алгоритмів) управлінських дій. Незважаючи на унікальність кризових ситуацій, повинні бути продумані й відпрацьовані моделі швидкого реагування конкретних державних структур і посадових осіб.

Інформацію класифікують для одержання цінних відомостей щодо даних, які містяться в структурних підрозділах апарату державного управління, рішенню багатьох принципових питань проектування інформаційної системи державного управління й аналізу відповідного забезпечення його структурних підрозділів. Не маючи вичерпних даних про найважливіші властивості та характеристики інформації, не можна оптимізувати її, забезпечувати задану точність, надійність та ефективність використання.

Розглянемо класифікацію інформації на рівні структурного підрозділу державного апарату (виділяють організаційно-функціональний аспект, соціальну точку зору) та державного апарату взагалі[69].

---

[69] Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: Навчальний посібник/За заг. Ред.

1. Класифікація інформації на рівні структурного підрозділу:

Таблиця 1. Класифікація інформації на рівні структурного підрозділу

<table>
<tr><td colspan="2">а) Організаційно-функціональний аспект</td></tr>
<tr><td>Класифікаційна ознака</td><td>Коментар</td></tr>
<tr><td>Функціональне призначення і характер діяльності структурних підрозділів</td><td rowspan="3">Виділяється інформація, що циркулює в прямому й зворотному зв’язку між відділами органа управління, відділами і самим органом управління, між відділами і зовнішнім середовищем.</td></tr>
<tr><td>Відношення повідомлення до суб’єкта, що керує структурним підрозділом</td></tr>
<tr><td>Тип зв’язку структурного підрозділу і зовнішнього середовища</td></tr>
<tr><td>Відношення до цільової функції структурного підрозділу</td><td>З усього обсягу інформації, що прийшла в підрозділ, фільтрується та, котра найбільш повно відповідає його цілям і задачам</td></tr>
<tr><td>Логічний зміст</td><td>Інформація структурного підрозділу може підрозділятися на три самостійних підмножини — про суб’єктів органа управління, об’єкти його управлінського впливу (регіони, підприємства і організації, громадяни тощо) і притаманні їм властивості і відносини</td></tr>
<tr><td>Фізична форма представлення</td><td>Усна доповідь; повідомлення на папері у вигляді текстів, анкет, таблиць, графіків тощо; електронний варіант — надходження по електронній пошті, факсу, телексу, з інформаційних систем, на дискетах тощо; у вигляді аудіо- і відеокасет, посторінкова, зброшурована, книги, журнали, газети та інше</td></tr>
<tr><td>Процедури опрацювання (перетворення)</td><td>Соціологічні, моделюючі, аналітичні, обчислювальні тощо</td></tr>
<tr><td>Ступінь опрацювання (перетворення)</td><td>Оброблена в аналітичні і прогнозні записки, згрупована в інформаційні щотижневики й бюлетені, теле-радіо-фотоматеріали тощо</td></tr>
<tr><td colspan="2">б) Інформація з точки зору соціального управління</td></tr>
<tr><td>Рівень фіксації</td><td>Та, що реєструється або ні</td></tr>
</table>

Литвинова Г.С. — К.: Центр навчальної літератури, 2004.-263 с.

Ступінь додаткової переробки перед використанням	Визначається спеціальними вимогами
Сфера застосування	Універсальна, використовувана у всіх управлінських структурах — зведення, довідки, положення, накази керівництва тощо; спеціалізована, застосовувана тільки у визначених структурах
Ступінь комплектності	Комплектна документальна, тобто придатна для використання в первісному вигляді; некомплектна, тобто застосовувана лише в зв'язку з іншими видами даних і зведень
Ємність і стабільність	Вичерпна, що не потребує додаткових роз'яснень або, навпаки, потребує доповнення; постійна; змінна, що характеризує імовірність настання події
Форма і спосіб одержання	Одержувана з органа управління, за допомогою вивчення джерел мас-медіа, статей та інших публікацій, проведення моніторингів, дослідження суспільної думки, обміну досвідом роботи різних інформаційних підрозділів органів державного управління
Упорядкованість	Систематизована; зведення про нормативно-правові акти, що приймають державні структури; строго регламентована в часі, просторі, по особах, за джерелами опублікування, за змістом
Джерело	Уряд і державні органи, державні адміністрації, представники Президента, загальнодержавні й регіональні державні структури, преса, інформаційні агентства тощо
Напрямок руху	Від структурних підрозділів в орган управління і навпаки, від суб'єкта до об'єкта управлінського впливу тощо
Якісний зміст	Виділення коштовної за змістом інформації, від якої залежать певні управлінські впливи, що виходять від структурних підрозділів;
Кількісні характеристики	Доцільно виділяти імовірнісні, семантичні й інші міри інформації, використовувані при управлінському регулюванні і забезпеченні інших управлінських потреб

Адресність	Кому направляється і від кого виходить, а також офіційна не для передачі, неофіційна для передачі, документальна для пошти, документальна для інших засобів зв'язку, що з'являється в ході особистого спілкування, горизонтальна й вертикальна, пряма і непряма.
Спосіб передачі	Телефон, телеграф, кур'єр, пошта, електронна пошта, факс, радіо, телебачення
Ступінь вірогідності	Достовірні і недостовірні повідомлення
Алфавіт	Літерна, цифрова, літерно-цифрова

2. Класифікація інформації на рівні всієї управлінської системи

На основі конкретних, локальних класифікацій інформації в структурних підрозділах органів управління можливе її впорядкування на рівні всієї управлінської системи. Підходи тут можуть бути різні:

– з точки зору диференціації офіційної та неофіційної управлінської інформації в структурах державного апарату;
– з позицій аналізу загальних і функціональних показників;
– на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління й поза ним тощо.

При цьому треба виходити з того, що державний апарат є складною динамічною системою, яка здійснює сильний управлінський вплив не тільки на окремі організації та установи, але й на суспільство в цілому. В інформації, що циркулює в державному управлінні і відноситься до його основних цілей і задач, можна виділити: зведення, повідомлення, дані. Важливу підставу для класифікації представляє така ознака, як джерело інформації, причому в цій якості виступають як об'єкт, відображенням якого є інформація, так і суб'єкт, що створює і поширює її. У залежності від суб'єкта (конкретного органа управління або його працівника, що одержує, обробляє та розповсюджує інформацію) розрізняють: аналітичну, прогнозну, довідкову, ознайомлювальну, рекомендаційну інформацію.

Важливим є питання про якісний зміст і кількісні потреби в інформації, що циркулює в органах державного управління. Ці аспекти мають найважливіше значення для підвищення ефективності інформаційного забезпечення державного управління. Виокремлюють наступні чинники ефективності державного управління: інформація повинна відповідати балансу цілей, що ставить управлінська структура, і засобам, якими вона має намір їх досягати. Її якісність і достатність дозволяють державній структурі мати перед собою дієвий план, визначати реальні й точні цілі управлінських впливів; наявність механізму взаємодії органа державного управлін-

ня з постачальниками інформації на основі правових норм, раціональної організації інформаційних потоків, упорядкування процесів її збору і розповсюдження (необхідно передбачити відповідальність за вірогідність, повноту й оперативність інформації, а також її обсяг і конкретну тематику); систематизація, обробка, акумулювання й експертиза інформації (ця робота може бути покладена на інформаційно-аналітичний відділ установи). Інформаційно-аналітичні служби поряд з визначенням результативності інформації, повинні прогнозувати її вплив на діяльність органу управління. Функції таких служб повинні містити: узагальнення інформації з конкретного питання, що надходить з різних джерел (відкритих і закритих); систематизація оцінок конкретної проблеми, надання споживачу можливих (у необхідних випадках — альтернативних) варіантів підходу до рішення проблеми; формулювання висновків на основі аналізу, пропозицій про політичні й організаційні дії органа управління з розглянутого питання (наприклад, застосування конкретних заходів, або залишення проблеми без уваги). Інформаційна служба повинна відслідковувати інформацію, що надходить до органу управління, і завчасно організовувати надходження відсутньої (фактографічної й оцінювальної), а також готувати скорочені документи, що включають опис сутності проблеми, підходи до її вирішення, оптимальний варіант рішення, супроводжуваний прогнозом позитивних і негативних наслідків.

Головною метою системи інформаційного забезпечення державного управління полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з рішення низки часткових задач, таких, як збір первинної інформації, її класифікація і збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління і його працівниками, підготовка до опрацювання, власне опрацювання (перетворення), надання органу управління в опрацьованому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції тощо.

Головною умовою побудови ефективної системи державного управління, заснованого на розмаїтості форм власності, принципах громадянського суспільства, широкому розвитку механізмів самоуправління, повноті прав і свобод особи, головування закону й інших демократичних принципів і цінностей повинно бути створення інтегрованої інформаційної системи державного управління[70]. Інформаційно-технологічні нововведення в державному управлінні повинні мати комплексний ха-

[70] Ревенко В. Інформатизація державного управління //Вісник державної служби України. — 1997. — № 4. — С.76–81.

рактер, зв'язані з одночасним і погодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних, кадрових, технічних, логіко-семантичних і багатьох інших факторів. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної й організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру і побудови управлінських відносин та інших управлінських дій. Згідно з концепцією Національної програми інформатизації інформаційне забезпечення стратегічних напрямів розвитку державності, процесів соціально-економічного розвитку досягається шляхом створення і розвитку інформаційно-аналітичних, обчислювальних та автоматизованих систем, центрів і мереж, які забезпечують роботу органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Особливістю завдань цього напряму є їх складність, пов'язана з необхідністю оброблення великого обсягу різноманітної інформації, що надходить із значної кількості джерел, а також з високими вимогами до швидкості і форми надання, достовірності, актуальності, безпеки інформації.

В межах цього напряму передбачається створити:

- комплекс інформаційних технологій та засобів інформатизації для збору, зберігання, аналізу і обробки великих обсягів інформації про стан соціально-економічних процесів в Україні;
- інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень органами державної влади, інформаційно-аналітичну систему Верховної Ради України,
- інструментально-технологічний комплекс підтримки прийняття рішень у штатних і нештатних ситуаціях,
- урядову інформаційно-аналітичну систему з питань надзвичайних ситуацій;
- розробити типову структуру інформаційно-аналітичних центрів органів державної влади і місцевого самоврядування.

Формування сучасної інформаційно-аналітичної та програмно-технічної бази дасть можливість органам державної влади і місцевого самоврядування повно і оперативно аналізувати та оцінювати ситуацію в усіх сферах і галузях діяльності суспільства.

Для цього необхідно здійснити інтеграцію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади і органів місцевого самоврядування та інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики. У сфері правоохоронної діяльності якісно нова

організація специфічних режимів зберігання та оброблення інформації, зв'язок з міжнародними правоохоронними органами забезпечать реалізацію активної, наступальної стратегії в боротьбі з правопорушеннями, корупцією, організованою злочинністю, застосування нових інформаційних технологій у розкритті злочинів.

До пріоритетних напрямів інформатизації обласних (міських) державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування віднесено соціальну сферу, систему життєзабезпечення, екологію та природокористування області (району). Основною метою є розроблення цілісної взаємопов'язаної системи інформаційних та інструментальних засобів для вирішення завдань інформаційно-аналітичного забезпечення управління областю (районом, містом), яка включає:

- створення інформаційно-аналітичних центрів, з'єднаних системами телекомунікацій з органами державної влади різних рівнів;
- аналіз і прогнозування соціально-економічних показників розвитку регіонів;
- відпрацювання та практичне використання даних і програм їх оброблення для вирішення конкретних завдань в інформаційно-аналітичних центрах обласних (міських) державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування;
- забезпечення безперешкодного доступу громадян до будь-якої інформації, що не становить державної таємниці, за допомогою сучасних інформаційно-комунікаційних систем.
- Комплексне та збалансоване вирішення завдань соціально-економічного розвитку держави можливе лише на сучасній інформаційно-аналітичній, системотехнічній базі, за допомогою:
- ситуаційних центрів забезпечення інформаційної підтримки функціонування державного сектора економіки,
- проведення виваженої бюджетно-кредитної та податкової політики, виникнення конкурентоспроможних виробництв галузей промисловості у стратегічно важливих сферах.
- науково виважених підходів до розв'язання соціальних проблем суспільства, що спираються на система моніторингу та застосування сучасних інформаційних технологій.

Не менш важливим є інформаційне забезпечення стадій управлінського процесу, що включають[71]: аналіз та оцінку управлінської ситуації;

---

[71] Нижник Н.Р., Машков О.А. Системний підхід в організації державного управління: Навч. Посібник / За заг.ред.Н.Р.Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 1998. — 160 с.

прогнозування й моделювання необхідних (і можливих) дій по збереженню або перетворенню стану управлінської ситуації (у суб'єкті й об'єктах державного управління); розроблення передбачуваних правових актів або організаційних заходів; обговорення й прийняття правових актів і здійснення організаційних заходів; організація виконання прийнятих рішень (правових і організаційних); контроль виконання й оперативне інформування; узагальнення проведеної управлінської діяльності, оцінка нової управлінської ситуації. На стадії прогнозування й моделювання, завдання якої полягає у виробленні управлінського рішення, обсяг і зміст необхідних (можливих) дій визначаються, з одного боку, тим, яка поточна ситуація, у чому її стан і зміст, а з іншого боку — яких рішень вона вимагає. У залежності від управлінських ситуацій розрізняють чотири види управлінських рішень, що приймаються[72]: стандартне рішення, при прийнятті якого існує фіксований набір альтернатив; бінарно-альтернативне рішення («так» або «ні»); мультиальтернативне рішення (мається широкий спектр альтернатив); інноваційне рішення, коли потрібно почати дії за відсутності прийнятних альтернатив. На цій стадії необхідно враховувати обмежуючі умови й фактори, наявність існуючих і можливість додаткових матеріальних і фінансових ресурсів, «простір» і межі дій, встановлені законодавством; час, відведений на рішення даної управлінської задачі, кадровий потенціал і багато чого іншого. Зміст даної стадії — знайти або вибрати з наявних альтернатив найбільш адекватний варіант рішення. У залежності від виду управлінської задачі й умов її рішення можуть застосовуватися найрізноманітніші методи вибору: методи математичного програмування, варіаційного числення, прямі методи пошуку екстремуму, методи прийняття статистичних рішень, методи, засновані на теорії нечітких множин, методи теорії ігор тощо. Слід зазначити, що задачі державного управління є «погано визначеними», «слабко структурованими», що зумовлено природою об'єкту управління, а саме: відсутністю можливості формалізації (в термінах теорії управління) мети функціонування (діяльності, існування) або її складність; відсутністю повноти опису об'єкту управління; відсутністю можливості постановки задачі оптимізації рішення (на практиці задача управління такими об'єктами розв'язується переважно шляхом вибору одного з множини можливих (альтернативних) рішень, яке задовольняє певному критерію або їх су-

[72] Бакуменко В.Д. Формування державно-управлінських рішень: Проблеми теорії, методології, практики: Моногр. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 328 с.

купності); унікальністю; динамічністю характеристик об'єктів державного управління; наявністю людського фактору.

У системах управління соціальними об'єктами, до яких відноситься державне управління, особа, що приймає рішення (ОПР) не відокремлена, а, навпаки, інтегрована в суб'єкт державного управління і не може безпосередньо впливати на суб'єкт, тим більше змінювати його характеристики або взагалі повністю заміняти.

Загальна модель процедури прийняття рішення наведена на рис.10.

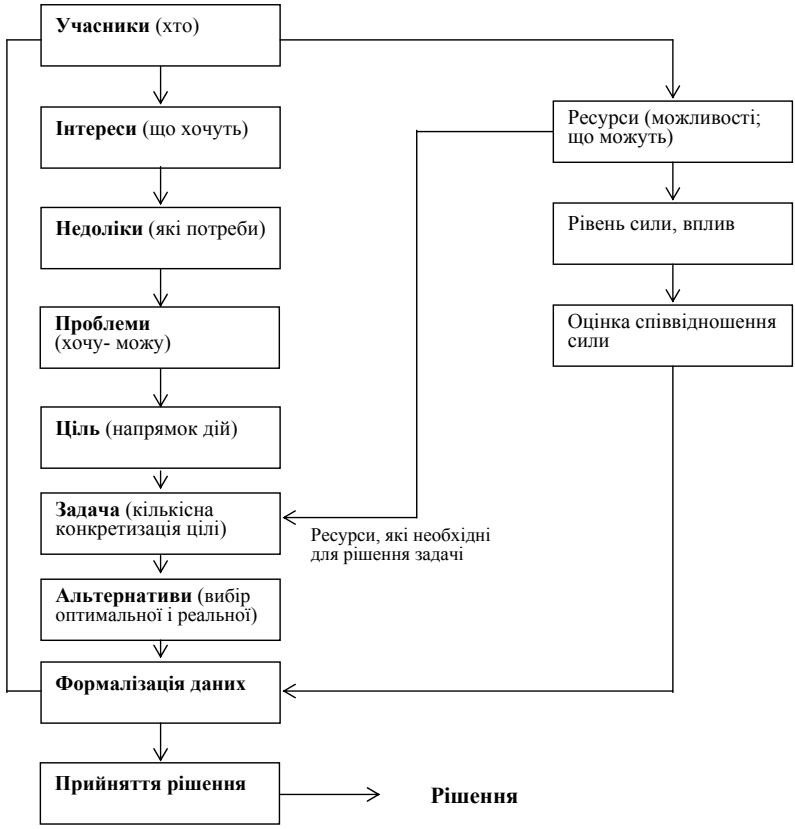

Рис. 10 Модель прийняття рішення

Комп'ютерна підтримка прийняття рішень допомагає державним службовцям (ОПР) виробляти, обирати «найкраще» та приймати управлінське рішення щодо об'єкту управління. Вона може включати: допомо-

гу ОПР при аналізі об'єктивних складових проблеми, тобто розуміння і оцінка сформованої ситуації та обмежень, що накладаються зовнішнім середовищем, виявлення переваг ОПР, тобто виявлення і ранжирування пріоритетів, облік невизначеності в оцінках ОПР і формування його переваг, генерація можливих рішень, тобто формування списку альтернатив, оцінка можливих альтернатив, виходячи з переваг ОПР і обмежень, що накладаються зовнішнім середовищем, аналіз наслідків прийнятих рішень, вибір кращого, з погляду ОПР, варіанта. Комп'ютерна підтримка процесу прийняття рішень, так чи інакше заснована на формалізації методів одержання вихідних і проміжних оцінок, що даються ОПР, і алгоритмізації самого процесу вироблення рішення. Рішення цієї задачі в різних застосуваннях значною мірою залежить від характеристик доступних апаратних і програмних засобів, ступеня розуміння проблем, для яких приймаються рішення, і методів формалізації.

На рис.2 схематично представлені складові інформаційної технології підтримки прийняття рішень. Найбільш вагомими є база даних, база моделей і програмна підсистема, що складається з системи управління базою даних (СУБД), системи управління базою моделей (СУБМ) і системи управління інтерфейсом користувача[73]. Система управління даними повинна: складати комбінації даних, що отримуються з різних джерел, шляхом використання процедур агрегування та фільтрації; підключення/відключення будь-яких джерел даних; будувати логічну структуру даних у термінах користувача; використання та маніпулювання неофіційними даними для експериментальної перевірки робочих альтернативних рішень; забезпечення повної логічної незалежності операційних баз даних в рамках установи/установ.

База моделей описує та оптимізує функціонування будь-якого процесу або об'єкту, а також забезпечує проведення аналізу в системах підтримки прийняття рішень. З метою використання моделі бувають оптимізаційні, пов'язані з пошуком значень параметрів для максимізації/мінімізації цільової функції, та описові, що розглядають і описують можливі стани зміни стану об'єкту управління. За способом оцінювання моделі класифікують на детерміновані (використовують оцінку змінних однією величиною при конкретних значеннях вихідних даних) та стохастичні (оцінка проводиться сукупністю величин, а вихідні дані задані ймовірними характеристиками). В системах підтримки прийняття рішень база мо-

---

[73] Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: Навчальний посібник/За заг. Ред. Литвинова Г.С. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 263 с.

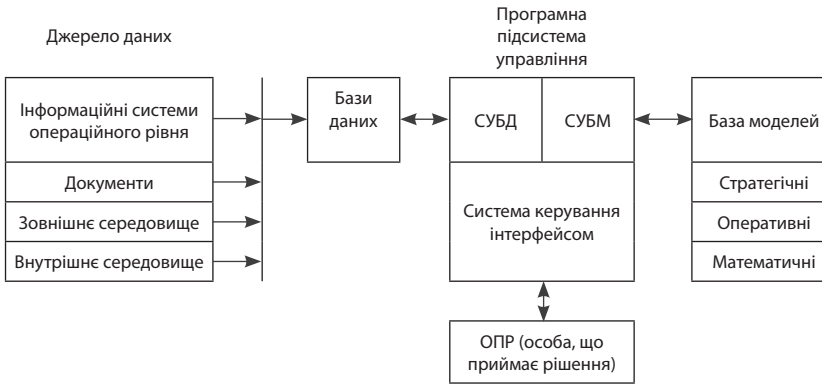

Рис. 11 Складові інформаційної технології підтримки рішень

делей складається з стратегічних, тактичних, оперативних та математичних моделей. Стратегічні моделі використовуються на центральному рівні державного управління для визначення цілей та напрямків розвитку об'єктів управління, необхідного ресурсного забезпечення. Використовуються дані зовнішнього середовища, мають суб'єктивний характер, часовий термін — роки. Тактичні моделі використовуються на регіональних рівнях управління для управління існуючим ресурсним забезпеченням об'єкту управління. Використовуються дані зовнішнього і внутрішнього середовища середовища, мають часовий термін — місяці, рік. Оперативні моделі використовуються на місцевому рівні для підтримки оперативних рішень, мають часовий термін — дні, тижні. Та базуються на внутрішніх джерелах інформації. Математичні моделі складаються з сукупності модельних блоків, модулів, процедур, що реалізують математичні методи (лінійне, нелінійне програмування, статистичний аналіз, регресійний аналіз тощо). Система управління базою моделей повинна бути спроможною створювати нові моделі/змінювати існуючі, підтримувати та оновлювати параметри моделей, маніпулювати моделями.

Серед програмного забезпечення підтримки прийняття рішень досить популярними є засоби аналізу рішень (Decision Analysis) та методи і програмне забезпечення «видобування даних» (Data Mining) — способу аналізу інформації у базі даних з метою відшукання аномалій і трендів без з'ясування значеннєвого змісту записів. Засоби аналізу рішень допомагають проводити аналіз і структурування проблеми, вони допомагають користувачу знаходити імовірність і очікувану вартість різних результатів, застосовуючи різні моделі (дерево рішень, багатоатрибу-

тивного аналізу, моделі байєсівського типу тощо). Методи «видобування даних» полягають у просіюванні великої кількості елементів даних з метою реконструкції відносин між ними, їх інструменти (міркування на ґрунті прецедентів (case-based reasoning), візуалізацію даних, нечіткі запити та аналіз і нейронні мережі) дозволяють користувачу знаходити записи у базі даних, подібні до зазначеної, і розглядати графічні відображення інформації з точки зору різних перспектив. Сучасні комп'ютерні системи підтримки прийняття рішень (СППР) мають такі характеристики[74]:

- СППР надає керівникові допомогу у процесі прийняття рішень і забезпечує підтримку в усьому діапазоні контекстів структурованих, напівструктурованих і неструктурованих задач. Інтелект людини та інформація, що генерується комп'ютером, становлять одне ціле для прийняття рішень.
- СППР підтримує і посилює (але не замінює і не відміняє) міркування та оцінки керівника. Контроль лишається за людиною.
- СППР підвищує головним чином ефективність прийнятих рішень (а не лише продуктивність ОПР). На відміну від адміністративних інформаційних систем, в яких акцент робиться на максимальній продуктивності аналітичного процесу, у СППР значно вагомішою є ефективність процесу прийняття рішень.
- СППР виконує інтеграцію моделей та аналітичних методів зі стандартним доступом до даних і вибіркою даних. Для надання допомоги у прийнятті рішення активізуються одна чи кілька моделей (математичних, статистичних, імітаційних, кількісних, якісних і комбінованих).
- Зміст БД системи охоплює історію попередніх і поточних операцій, а також інформацію зовнішнього характеру та інформацію про середовище.
- СППР побудована за принципом інтерактивного розв'язування задач. Це означає, що користувач (ОПР) має змогу підтримувати діалог із СППР в безперервному режимі, а не обмежуватися видаванням окремих команд з наступним очікуванням результатів.
- СППР зорієнтована на гнучкість та адаптивність для пристосування до змін середовища чи підходів до розв'язування задач, що їх обирає користувач.

---

[74] Ситник В.Ф. та ін. Основи інформаційних систем: Навч.посібник. — Вид. 2-ге, перероб. і доп. / В.Ф.Ситник, Т.А.Писаревська, Н.В. Єрьоміна, О.С. Краєва; За ред. В.Ф. Ситника. — К.: КНЕУ, 2001. — 420 с.

– Керівник має пристосуватися до змінюваних умов сам і відповідно готувати систему. Еволюція та адаптація системи мають бути поєднані з її життєвим циклом.

На світовому ринку програмного забезпечення існує низка систем підтримки прийняття рішень. Серед інструментів аналізу рішень можна виділити:

ANALYTICA. Це візуальний програмний інструмент для створення, аналізу та розповсюдження кількісних ділових моделей, який просто і швидко: відтворює істотну якісну структуру моделей із графічною ясністю діаграм впливу; дозволяє масштабувати моделі, щоб мати можливість поводитися з багатомірними проблемами реального світу впевнено і невимушено, використовуючи «інтелектуальні масиви» (Intelligent Arrays); дозволяє керувати ризиком і невизначеністю, використовуючи ефективне моделювання методом Монте Карло[75].

BESTCHOICE3. Це інструмент СППР, який використовує дуже складний науковий метод прийняти рішення. Головними перевагами цього інструменту треба вважати невимушеність, з якою ОПР може формулювати проблему шляхом систематичного введення альтернатив і критеріїв, і можливість досягти рішення швидко і безболісно. Крім математичної формули, яка обчислює кращий вибір, важливим аспектом виступає метод попарного вибору. Коли основні елементи проблеми визначені, BestChoice3 розділяє її на ряд попарних порівнянь, вибираючи кожного разу кращу двох альтернатив[76].

CRITERIUM DECISIONPLUS (CDP). Цей інструмент використовується урядовими і діловими менеджерами для полегшення досягання згоди і структурування процесу вирішення проблем, для яких є характерним велика кількість критеріїв і зацікавлених сторін (stakeholders), та представлення і пояснення сенсу прийнятих рішень виборцям. Він використовується також консультантами, для аналізу рішень та роз'яснення результатів їхнім клієнтам, і технічними комерційними представниками, щоб мати можливість обґрунтувати складні угоди між різними технічними рішеннями[77].

TREEPLAN. Цей інструмент, за допомогою Excel, дозволяє побудувати діаграми дерев рішень за допомогою діалогових вікон на робочих та-

---

[75] Сайт розробника програмного забезпечення Lumina Decision Systems. — http://www.lumina.com/

[76] Сайт розробника програмного забезпечення Logic Technologies. — http://www.logic-gem.com/bc.htm

[77] Сайт розробника програмного забезпечення Info Harvest. — http://www.infoharvest.com

блицях Excel. Дерева рішення включають формули, які дозволяють підбити підсумок наявних потоків, одержати оцінки результату та здійснити зворотну калькуляцію для визначення оптимальної стратегії[78].

Інструменти «видобування даних» розділяють на: інструменти міркування на ґрунті прецедентів, інструменти нечітких запитів та аналізу, інструменти виявлення знань, нейронні мережі та інструменти візуалізації. Серед них варто зазначити наступні.

ESTEEM. Інструмент міркування на ґрунті прецедентів, який призначено для того, щоб будувати рішення і розв'язувати проблеми, застосовуючи міркування, які спираються на попередній досвід. Він дозволяє виявити і скористатися схованим досвідом і знаннями, як прецедентами, кожен з яких складається з проблеми та її вирішення. Проблема може бути вирішена шляхом відновлення розв'язання подібної проблеми з пристосуванням його до поточної ситуації. Інструмент має велику гнучкість і пропонує загальні засоби підтримки визначення прецедентів, широкий діапазон засобів вибору зразку і варіанти його пристосування, методи маніпулювання прецедентами та специфікації функціональних можливостей кінцевого користувача[79].

CUBICALC. Цей інструмент побудовано на методах обробки нечітких запитів та аналізу. Його призначення — створювати і використовувати нечіткі правила. За його допомогою користувач записує англо-подібні (English-like) IF-THEN-правила і, використовуючи графічний редактор, визначає нечіткі «прикметники». Ці правила можуть бути застосовані у подальшому до основних даних для побудови динамічного сценарію. Дуже розвинуті діалогові можливості інструменту виявляються особливо корисними для швидкого прототипування (побудови діючих моделей ситуацій) і проведення швидких експериментів[80].

NUGGETS. Автоматично просіває дані користувача і розкриває сховані факти і відносини. Цей інструмент зберігає ефективність у широкому діапазоні застосувань. Він може допомогти: ідентифікувати кращі сектори ринку, зменшити шахрайство, передбачити відмови устаткування і

---

78 Сайт розробника програмного забезпечення Decision Support Services. — http://ourworld.compuserve.com/homepages/decision

79 Сайт розробника програмного забезпечення Esteem Software Incorporated http://shai.com/esteem.html

80 Сайт розробника програмного забезпечення HyperLogic. — http://www.electriciti.com/hl/cbc.html

потреби обслуговування, поліпшити виробничий контроль якості і підтримати навчання і дослідження у галузі медицини[81].

VISUAL INSIGHTS. «Візуальна інтуїція» — саме так можна перекласти назву цього інструменту, представляє собою інтерфейс користувача нового покоління для прийняття ділових рішень. Цей інструмент виходить за традиційні рамки представлення даних у вигляді таблиць, текстів і графіків, розширюючи їх технікою запитів. Завдяки цим нововведенням, користувачі здатні аналізувати і представляти навіть найскладніші і дуже деталізовані дані[82].

Слід зазначити, що однією з компонент СППР можуть бути інформаційно-аналітичні системи (також вони можуть виступати як елементи інформаційного забезпечення управлінської вертикалі). Їх функціонування спрямовано на максимізацію продуктивності інформаційно-аналітичного процесу. Принципи функціонування інформаційно-аналітичних систем (ІАС): стискання інформації для рівня перших осіб — перша особа і його команда в органі державної влади при оцінці рішень і їхніх наслідків може скористатися 5–10 узагальненими показниками; узгодження професійної діяльності вищих посадових осіб з технологією функціонування ІАС, для чого ці технології мають бути гнучкими, із змінною структурою, параметрично налаштовуваними; зв'язок даних різного рівня агрегації й узагальнення, коли забезпечується взаємооднозначна відповідність між узагальненими і деталізованими показниками, використовуваними в ході підготовки і прийняття управлінських рішень; ведення підготовки й узгодження проектів рішень на різних рівнях посадової ієрархії осіб, що готують рішення, за властивою саме даному рівню ієрархії сукупністю показників[83]. Наприклад, для оцінки стратегічних рішень на регіональному рівні державного управління, використовується система інтегральних показників: стан екологічної безпеки, результати соціальної підтримки населення, ступінь досягнення стратегічних цілей демографічної політики, стан здоров'я населення, що проживає на території регіону, рівень забезпечення стандарту матеріальних благ населення, соціокультурної комфортності, показники економічного розвитку регіону тощо. Концептуально ІАС створюються як: інструмент керу-

---

[81] Сайт програмного забезпечення для видобування знань. — http://www.data-mine.com

[82] Сайт розробника програмного забезпечення Lucent Technologies. — http://www.visualinsights.com

[83] Панчук А.М., Ралдугін Є.О., Клименко І.В. Моделювання, інформаційні системи і технології в державному управлінні: Навчальний посібник / За заг. Ред. Литвинова Г.С. — К.: Центр навчальної літератури, 2004. — 263 с.

вання соціально-економічним розвитком регіону, використовуючи який органи державної влади здатні вивести регіон до сталого розвитку; система з домінуючою роллю аналітичних функцій і можливістю підтримки стратегічного планування розвитку регіону; інтегрована програмно-технічна система (а не низка робочих місць) з інтерактивним режимом збору, актуалізації і представлення інформації користувачам. Вони впроваджується з урахуванням особистого досвіду, поглядів і переваг посадових осіб, а також об'єктивних способів обґрунтування і підтримки рішень на ієрархічних рівнях управління; як система з віртуальними функціональними підсистемами, що забезпечують гнучку прив'язку до зміни організаційно-функціональної структури управління регіоном; на основі першочергового введення в експлуатацію тих підсистем, що принесуть найбільший ефект, не дискредитуючи можливості ІАС; з перспективою перетворення в корпоративну інформаційно-аналітичну систему на території регіону.

Інформаційно-аналітична система надає інформаційно-довідкові та експертно-аналітичні послуги регіональній ланці управління, а саме: оцінку поточної соціально-економічної ситуації в регіоні; аналіз причинно-наслідкових відносин соціально-економічних процесів міста: розрахунки коефіцієнтів еластичності одних факторів відносно інших, факторний, дисперсійний, дескримінантний, кластерний, регресійний аналіз даних про соціально-економічні процеси в регіоні; результати прогнозування можливого ходу подій у зовнішньому середовищі; результати прогнозування можливих наслідків реалізації управлінських рішень; вироблення діалоговим способом рекомендацій з досягнення бажаних результатів у соціально-економічному розвитку регіону; пошук компромісів при наявності декількох проектів розвитку, що мають суперечливі оцінки по окремих критеріях; інформаційно-довідкові послуги з надання довідок визначеної форми.

До інформаційної діяльності органів державної влади висуваються такі вимоги: уніфікованість організаційно-технологічних процедур формування інформаційних ресурсів щодо збору інформації, її документування, опрацювання і перетворення в електронну форму; дотримання загальних принципів і вимог нормативно-правових документів щодо створення та використання інформаційних ресурсів, узгодженості форматів та протоколів міжсистемної взаємодії, регулювання відносин суб'єктів у сфері формування, використання і захисту інформаційних ресурсів, у тому числі і в організації доступу до них різних категорій користувачів; проведення заходів для послідовної інтеграції державних інформаційних ресурсів у світовий інформаційний простір; демонополізація інфор-

маційних служб і структур, що володіють і розпоряджуються інформаційними ресурсами, дотримування ринкових принципів їх формування, поширення і використання; участь у створенні загальної інфраструктури для адміністрування, координованого розвитку, взаємодії, актуалізації і використання максимально широким контингентом користувачів[84]. Під управлінням інформаційними ресурсами розуміють комплекс взаємопов'язаних заходів органів державної влади, установ та організацій щодо забезпечення формування, використання і захисту інформаційних ресурсів державного сектора та їх використання в інтересах держави і суспільства в цілому. До основних завдань управління інформаційними ресурсами відносяться: створення інформаційних ресурсів, необхідних для виконання задач державного управління і реалізації конституційних прав різних категорій громадян на інформаційні державні послуги; забезпечення ефективного використання державних інформаційних ресурсів у діяльності органів державної влади і державних установ; забезпечення вільного доступу громадян і організацій до інформаційних ресурсів у відповідності до чинного законодавства України; створення необхідної нормативно-правової бази; координація галузевих і регіональних державних структур з формування та використання державних інформаційних ресурсів, визначення порядку й умов їх використання; реєстрація та облік державних інформаційних ресурсів, формування і забезпечення доступності інформації про склад, розміщення і умови використання інформаційних ресурсів; установлення повноважень і обов'язків органів державної влади, підприємств і організацій, підрозділів і окремих фахівців по формуванню, захисту і використанню державних інформаційних ресурсів; визначення складу державних інформаційних ресурсів, необхідних на кожному рівні державного управління, для забезпечення їх формування, форм подання, збору, введення, збереження, обробки і використання; організація моніторингу стану інформаційних ресурсів; організація захисту державних інформаційних ресурсів, контроль їхнього стану, цілісності і використання. В процесі реалізації державної політики в області управління державними інформаційними ресурсами будуть вирішені такі питання, як: зниження сукупних витрат і витрат кожного спожива-

---

[84] Концепція формування системи національних електронних інформаційних ресурсів", http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34775

Проект Концепції формування та функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування», http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34783

ча інформаційних ресурсів на збір, збереження й обробку одних і тих же даних, які використовуються для різних цілей; підвищення ефективності функціонування всіх гілок влади на основі використання всієї сукупності накопичених інформаційних ресурсів, більш динамічної організації інформаційної взаємодії при вирішенні складних проблем; подолання галузевих бар'єрів та інформаційної закритості, розвиток інформаційних ресурсів у відповідності із стандартами світового інформаційного співтовариства; перетворення інформації і знань у справжній ресурс соціально-економічного і духовного розвитку, підвищення рівня інформаційної незалежності держави; розвиток інфраструктури виробництва і надання різним категоріям громадян інформаційних продуктів і послуг, підвищення рівня інформаційної культури населення, системи комп'ютерної освіти, домашньої комп'ютеризації, використання мережі Інтернет.

Подальший розвиток системи державного управління, пов'язаний з якістю та оперативністю підготовки та прийняття управлінських рішень, вимагає нагальної розробки ситуативних центрів (СЦ) для ефективного моніторингу, прогнозування, прийняття рішень та контролю їх виконання, які дозволяють реалізувати новий формат управління в умовах жорсткого дефіциту часу та ресурсів, оцінювати можливі стратегічні, політичні, економічні, соціальні, екологічні ризики, які можуть виникати при різних сценаріях управлінських ситуацій. Для мінімізації ризиків використовують довгострокове прогнозування розвитку управлінських (кризових) ситуацій, розробка та моделювання різноманітних сценаріїв їх розвитку.

На сьогодні принциповими при прийнятті управлінського рішення є параметри: швидкість реагування на динаміку характеристик та показників стану об'єкту управління; високий ступінь відповідальності за результат управлінського впливу; інформаційна та взаємодія органів влади різного рівня; ефективні комунікації між державними службовцями та посадовими особами органів місцевого самоврядування щодо стану об'єкту управління за допомогою сучасних інформаційно-телекомунікаційних технологій.

Необхідною умовою при прийнятті управлінського рішення є всебічний аналіз інформації щодо об'єкту управління, динаміки значень показників його стану, моделювання і прогнозування сценаріїв станів об'єкту управління, оптимальний розподіл ресурсної бази, координування дій підпорядкованих та залучених державних структур.

СЦ створені для централізованого вирішення задач оперативного та стратегічного управління та контролю управлінського впливу на розвиток ситуації (кризової ситуації) на об'єкті управління. Відповідно до цих

задач ситуаційний центр містить набір системних модулів, орієнтованих на: збір інформації за заданими критеріями з різноманітних джерел, обробка та зберігання даних; моніторинг ситуації на об'єкті управління та надання державним службовцям — керівникам установ та їх підрозділів деталізованої та зведеної інформації; прогнозування розвитку ситуації та вибір найкращого варіанту керуючих впливів після оцінювання достовірності прогностичних моделей, можливих ризиків та оцінювання ймовірності прийняття успішного (оптимального рішення); планування, координація та контроль реалізації прийнятих рішень; оцінка результатів виконання рішень.

Ситуаційний центр може працювати у трьох режимах: проблемний моніторинг (отримання, обробка та візуальне відображення (графіки, схеми, картографічне розташування, таблиці) актуальної інформації від різноманітних джерел як у фоновому режимі та за запитом користувача в режимі он-лайн); планове обговорення управлінських ситуацій та впливів (запланований колективний розгляд аналітичних досліджень та звітів щодо стану об'єктів управління та впливу на них різноманітних зовнішніх і внутрішніх факторів); надзвичайний режим (оперативне прийняття управлінських рішень та контроль їх виконання при розгляді надзвичайних та кризових ситуацій з можливістю урахування пропозицій залучених різногалузевих експертів).

Ситуаційний центр являє собою комплекс спеціально організованих робочих місць для персональної та колективної аналітичної роботи групи керівників.

Основним завданням Ситуаційного Центру є підтримка прийняття стратегічних рішень на основі візуалізації та поглибленої аналітичної обробки оперативної інформації. Ефективність СЦ виражається в тому, що він дозволяють підключити до активної роботи щодо прийняття рішення резерви образного, асоціативного мислення. Уявлення ситуації у вигляді образів як би «стискає» інформацію, забезпечуючи узагальнене сприйняття подій, що відбуваються.

Перший Ситуаційний Центр для перших осіб держави був створений під керівництвом Біра в кінці 70-х років. Концепція ситуаційного центру, як комплексних інформаційно-аналітичних систем підтримки та прийняття управлінських рішень є сьогодні вельми популярною. На даний момент у світі існує близько трьохсот ситуаційних центрів, що використовуються урядами різних країн, а також керівниками великих корпорацій. Так, Президента США обслуговують чотири СЦ. Кілька десятків СЦ існує в Європі, наприклад в Норвегії їх 10. Один з найбільш технічно оснащених СЦ знаходиться в розпорядженні уряду Німеччини і

служить для поглибленого аналізу соціальних, економічних і політичних проблем. У Росії одним з перших прообразів СЦ став оперативний штаб з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи в 1986 році. На основі відпрацьованих у ньому рішень було створено Ситуаційний Центр керівництва Міністерства з надзвичайних ситуацій. СЦ забезпечує візуалізацію поточного і прогнозованого стану аналізованої ситуації, показуючи, які є сили, засоби, які пропонуються рекомендації. На основі всієї цієї інформації приймаються рішення, які з допомогою наявних в ситуаційному центрі коштів доводяться до рятувальників. Ще один Ситуаційний центр був створений в 1994 році в Раді безпеки при Президентові Російської Федерації. Він досить успішно функціонує і по сей день. Цей центр дозволяє здійснювати моніторинг, моделювання наслідків, аналіз подій, які відбуваються в економіці, соціальній сфері, в галузі національної безпеки, допомагаючи таким чином виробляти та приймати управлінські рішення.

У лютому 1996 року було введено в дію ситуаційний центр у резиденції Президента Російської Федерації. Це досить складний програмно-мультимедійний комплекс: три екрана розміром 1,5х2 м, більше десятка робочих станцій (студій нелінійного монтажу, графічних станцій, комп'ютерів для підготовки презентацій), потужний сервер, що зберігає величезні обсяги інформації, а також набір різних інструментальних засобів, дозволяють обробляти інформацію і представляти її Президенту. При аналізі ситуації Президентом матеріал оперативно доповнюється новими даними, комп'ютер обробляє інформацію і візуалізує на екрані результати моделювання. На їх основі виробляються рішення, які доводяться до виконавців засобами того ж Ситуативного центру[85].

Ситуаційні центри класифікують за рядом ознак[86]:

1. За масштабом СЦ діляться на:
   - стратегічні СЦ, що вирішують складні, масштабні, відповідальні завдання, спрямовані на структурну і функціональну перебудову;
   - оперативні СЦ, що вирішують задачі автоматичної передачі оперативної інформації до ситуаційну модель, яка надає першій особі можливість оперувати підрозділами установи (установами) в реальному часі;

---

[85] Матеріали сайту http://ta.interrussoft.com/s_centre.html

[86] Матеріали сайту компанії розробника програмного забезпечення ЗАТ «ДеЛайт2000». Режим доступу: http://www.delight2000.com.

- персональні СЦ, що вирішують завдання експрес — оцінки ситуації, оперативного доступу до керованого об'єкту і дозволяє першому керівнику завжди бути обізнаним щодо стану об'єкту управління незалежно від часу та місце розташування.

2. За цільовою спрямованостю:
   - СЦ контролю, основним завданням якого є спостереження за станом складного об'єкта;
   - СЦ управління, метою якого є постійне і активне управління об'єктом;
   - кризовий СЦ, використання якого здійснюється тільки при виникненні екстрених, надзвичайних та кризових ситуацій;
   - СЦ навчання, що спрямовані на навчальну діяльність оперативного та
   - обслуговуючого персоналу, підготовку фахівців для роботи в умовах функціонування СЦ;
   - багатоцільовий СЦ, що поєднує в собі можливості різних центрів.
3. За точністю опису розв'язуваних завдань:
   - слабкоструктуровані, що характеризуються високими ступенями невизначеності та суб'єктивності сприйняття управлінської ситуації;
   - детерміновані, що характеризуються високим рівнем ризику і об'єктивністю сприйняття управлінської інформації.
4. За складом систем ситуаційного моделювання СЦ діляться на:
   - СЦ спостереження (відображення);
   - аналітичні СЦ;
   - повнофункціональні СЦ (суміщають функції відображення, моделювання та аналізу ситуацій).
5. За розміщенням:
   - стаціонарні СЦ, прив'язані до конкретних приміщень, де відбувається аналіз ситуацій;
   - мобільні СЦ, що розгортаються на місці подій, в конкретному регіоні;
   - віртуальні СЦ використовують сучасні канали зв'язку, за допомогою яких присутність персоналу в СЦ досягається на програмному рівні (віртуально), за рахунок підвищення мобільності не тільки технічних засобів, але й оперативного складу.
6. За способом відображення ситуаційної інформації:

- колективний СЦ, де встановлений тільки екран колективного користування;
- індивідуальний СЦ, де використовуються тільки індивідуальні екрани;
- колективно — індивідуальний СЦ, де використовуються екрани різного типу.

7. За універсальністю:
   - спеціальні СЦ, призначені для вирішення вузького кола завдань певної предметної області;
   - настроювані СЦ, призначені для широкого кола завдань.

Склад ситуаційно — аналітичного центру.

Приміщення СЦ (див. рис. 12) традиційно поділяються на кілька основних зон: зал в якому проходять наради ОПР та запрошених експертів; аналітичні центри, розташовані поруч або віддалені від ситуаційних кімнат; операторські кімнати. Архітектурно ситуаційний центр може розташовуватися в одній або декількох кімнатах, залі або окремій будівлі.

Рис. 12 Приклад планування приміщень СЦ[87].

(1) ситуаційний зал; (2) операторська; (3) зал аналітиків;
(4) технічне приміщення для розміщення обладнання;
(5) технічна зона для обслуговування відеостіни.

[87] Матеріали сайту http://ta.interrussoft.com/s_centre.html

Матеріали сайту компанії розробника програмного забезпечення ЗАТ «ДеЛайт2000». Режим доступу: http://www.delight2000.com.

Інтелектуальним ядром ситуаційно-аналітичного центру є комплекс взаємопов'язаних моделей, основними з яких є:

– *Динамічна модель* об'єкту управління, здатного не тільки адаптуватися до вимог зовнішнього середовища, але й цілеспрямовано впливати на нього.
– *Індикаторні моделі* критеріального простору, з яким взаємодіють всі інші моделі ситуаційного центру через свої вхідні та вихідні інформаційні потоки.
– *Моделі виявлення проблемних ситуацій*, попередження та розробки заходів щодо їх усунення та ліквідації негативних наслідків.

Інформаційні моделі об'єктів управління на основі інтерактивних баз знань, які представляються в зручному для керівника вигляді і дозволяють моделювати ситуацію, виробляти і представляти варіанти оперативних рішень і протоколів їх розробки, здійснювати доведення прийнятих документів до керівників і виконавців, що беруть участь у вирішенні конкретної проблеми, а також здійснювати поточний контроль за ходом виконання управлінських рішень.

– *Система штучного інтелекту* для підтримки прийняття довгострокових і оперативних рішень різного рівня на основі багатосторонньої стратегічної комп'ютерної інформації, як засобу пошуку оптимального рішення для всіх зацікавлених сторін, згідно з наявними у них ресурсами та можливостями.
– *Модель гнучкого соціально — економічного моніторингу*, здатного адаптуватися до динаміки розвитку проблемної ситуації.
– *Модель управління психічною та фізичною активністю населення*, здатна оперативно представляти поведінку людей, в залежності від ситуації, що склалася, з урахуванням їх психофізіологічних особливостей.

Апаратне забезпечення СЦ найчастіше включає в себе:

1. *Системи мультиекранного відображення даних* на екран колективного користування (відеостіна, проекційна установка) можуть бути різного виду (електронні карти, відеозображення, графіки та діаграми, текстова документація в електронному вигляді, таблиці). Завдяки модульної конструкції система може конфігуруватися індивідуально під конкретні приміщення і завдання. Ключовою властивістю екрану коллективного використання є роздільна здатність та інформаційна ємність, які дозволяють представляти на одному екрані множину «вікон», що містять содержащих зображення з різноманітних джерел. Необхідні засоби візуального відображення інформації підбираються в залежності від розмірів

приміщень та їх конфігурації. Це можуть бути системи прямої та зворотньої проекції, відеостіни, плазмові та ЖК-екрани, інтерактивні дошки. А також може бути реалізована можливість перегляду відео і графічних матеріалів з DVD-програвачів, комп'ютерів тощо.

2. *Засоби видеоконференц — зв'язку* включають систему озвучування і відеоспостереження та дозволяють передавати відеозображення і звук учасникам наради або конференції незалежно від їх місця-розташування. Система озвучування є одним з найважливіших елементів конференц-залу. Основна вимога до неї — це чіткість відтворення мови і рівномірність її звучання по всьому залу. До її складу входять дискусійна система, підсилювач потужності, акустичні системи й джерела звуку. Дискусійна система забезпечує зручну роботу учасників наради з допомогою індівідуальних пультів та автоматичне наведення відеокамери на виступаючого.
3. *Електронні засоби оперативного введення і виведення графічних даних* використовуються для моделювання та аналізу можливого розвитку ситуацій, побудови прогнозів на базі відповідного програмного забезпечення та обчислювальних потужностей. Комп'ютерний парк, в даному випадку, в значній мірі визначається завданнями СЦ, але, як правило, машинний парк СЦ легко може досягати десятків одиниць, графічний контролер, робочі станції підготовки і вводу /виводу інформації, сервери зберігання даних і т.п.
4. *Інтерактивний дисплей*, призначений для нанесення в ході обговорення розглянутих ситуацій помітки на сенсорному екрані графічними засобами.
5. *Інтегровані системи управління*, необхідні для технологічно складних комплексів, де для професійного управління станом об'єкту управління потрібно одночасне перемикання безлічі пристроїв. Використання інтегрованих систем управління дає можливість контролювати все обладнання СЦ з екрану універсальної сенсорної панелі. В інтегрованій системі управління задаються цілі сценаріїв, та при натисканні кнопок на сенсорній панелі система виконує потік управлінських дій (перемикання входів-виходів комутаторів сигналів, підключаються джерела, активується система конференцзв'язку тощо). Всі необхідні сценарії роботи обладнання заздалегідь програмуються фахівцями СЦ. Користувач бачить тільки інтуїтивно зрозумілий інтерфейс управління системами СЦ. Він активує відповідний сценарій роботи облад-

нання простим дотиком до сенсорної панелі. *Розподілений ситуаційний центр* найчастіше представляє собою мережу ситуаційних центрів, та дозволяють першим особам державних установ та відомств налагодити ефективне управління і безперервний обмін інформацією з усіма структурними підрозділами при проведенні різних виробничих заходів, вирішенні поточних оперативних завдань та ліквідації надзвичайних кризових ситуацій незалежно від їх місця знаходження. Основні завдання: моніторинг стану об'єкта управління; підтримка оперативних рішень, прогнозування розвитку ситуації на основі аналітичної обробки інформації, моделювання наслідків управлінських рішень на базі використання інформаційно-аналітичних систем; експертна оцінка прийнятих рішень та їх оптимізація; управління ліквідацією надзвичайних і кризових ситуацій; керівництво складними виробничими заходами; проведення планових виїзних заходів; керівництво та управління подіями видалено і безпосередньо на місці; координація роботи і обмін інформацією між стаціонарними і рухомими центрами управління; забезпечення комфортабельних умов роботи для посадових осіб і персоналу, в тому числі на місці події.

РСЦ включає до свого складу стаціонарні ситуаційні центри, мобільні пункти управління та віртуальні ситуаційні центри. Стаціонарний ситуаційний центр може бути реалізований, як елемент розподіленої інфраструктури СЦ, так і окремо.

Мобільні пункти управління — це мобільний ситуаційний центр, призначений для підвищення ефективності управління безпосередньо на місці події, в тому числі ліквідації наслідків кризових ситуацій, оснащений сучасним інфокомунікаційним обладнанням та забезпечує оперативне переміщення та розгортання, а також комфортні умови для роботи та відпочинку персоналу. Мобільний пункт управління може бути створений на базі різних транспортних засобів: автобусів, залізничних вагонів, автомобілів підвищеної прохідності, літаків, катерів і т.д. Подальшим розвитком ідеї мобільного пункту управління є створення віртуального ситуаційного центру на базі розподіленої групи експертів. Віртуальні ситуаційні центри призначені для підвищення ефективності, якості і швидкості прийняття рішень і засновані на методиці управління колективним розумом розподіленої групи експертів и будуються на основі інформаційно-комунікаційних технологій дистанційної взаємодії, в т.ч. процесів пошуку, збирання, аналізу потоків інформації та використання методів гібридного інтелекту. Технології віртуальних ситуаційних центрів базуються на оптимізації наступних трьох факторів інтелектуальної діяль-

ності розподіленої групи експертів: організаційний фактор — готовність до інновацій, робота в групі, гнучкість, адаптація тощо; інформаційні технології — мережеві комунікації, управління даними, знаннями та інформацією, системи гібридного інтелекту; людський фактор — управління знаннями, креативність, лідерство, інформаційна культура, інтуїтивне мислення, мотивація.

Висновки до Розділу 1

В сучасних умовах світового розвитку інститут інформації виступає інфраструктурним підґрунтям взаємодії держави та суспільства й носить пріоритетне значення як для загального прискореного прогресу людства, так і для формування дійсно демократичного державного ладу. Оволодівання органами державної влади новітніми механізмами двобічного симетричного діалогу та відмова від використання пропагандистських і маніпулятивних методик інформаційно-комунікативної взаємодії дозволять Україні створити реальні умови для демократизації державного управління та якнайшвидшої європейської інтеграції.

Об'єктом інформаційно-комунікаційної функції держави є частка інформації, яка здатна здійснювати вплив на розвиток окремого індивіда, суспільства в цілому або ж певних соціальних груп зокрема.

Незважаючи на об'єктивні суперечності та розбіжності, які виникали на різних етапах вивчення теорії впливу засобів масової інформації на формування громадської думки, до сьогодні залишився збереженим традиційний поділ її на сферу комунікативних досліджень і сферу досліджень масової інформації. У рамках останньої розвивались теорії, які пояснюють її психологічні та соціологічні аспекти (сфера психології та соціології медіа), а також теорії, що вивчають правові і політичні аспекти (сфера права і політики медіа); теорії економіки і програмування медіа тощо.

Інформаційно-аналітична діяльність є невід'ємною складовою стратегічного управління і надає суб'єкту управління оброблені та адаптовані для управлінських рішень дані, які передусім складають аргументовану основу для здійснення стратегічного планування, прогнозування та у подальшому використовуються для аналізу уже проведеної діяльності.

У рамках реалізації довгострокової стратегії надзвичайно дієвим інструментом оперативного отримання достовірних даних може бути регулярна мережа, що базується на основі матричного методу залучення до неї учасників, а також створення для цих учасників полівекторних мотивацій.

Розділ 2.
ДОСТУП ДО ПУБЛІЧНОЇ ІНФОРМАЦІЇ: ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

2.1. Державна політика у сфері електронного доступу до публічної інформації: сутність, законодавство та державні механізми

Право доступу до інформації — важливіше конституційне право людини і громадянина. В умовах формування інформаційного суспільства, а також розвитку Інтернету, це право є одночасно ідеологічною основою і технологічною умовою реалізації як свободи слова в Інтернеті, так й інших конституційних прав людини.

Один з дослідників «нового інформаційного порядку» А. Самассеку стверджує: «…мрія про необмежений доступ до інформації, до першоджерел, недоступність яких раніше начастую призводила до нестачі даних є близькою до здійснення». Доступ до інформації, за його думкою, повинен бути: 1) загальним — кожна людина в кожному місці світу повинна мати можливість отримати потрібну йому інформацію; 2) безперешкодним — не повинно існувати жодних необґрунтованих обмежень для доступу до інформації[88].

Враховуючи прагнення України щодо членства в Європейському Союзі важливим документом Конвенція про доступ до офіційних документів[89],

---

[88] Samassékou, A. World Summit on the Information Society: the first step towards a genuine shared knowledge society // IFLA Journal. Vol. 30, No 1, 2004. pp. 5–13.

[89] Council of Europe Convention on Access to Official Documents. Tromsø, 18. VI.2009. / неофіційний переклад на сайті: http://crimecor.rada.gov.ua/komzloch/control/uk/publish/article;jsessionid=C75D14A4396DDB62F4F196E8FD76B58E?

прийнята Радою Європи, яка стала першим міжнародним документом, що гарантує право на доступ до офіційних документів органів публічної влади. Конвенція передбачає мінімальні стандарти в сфері доступу до публічної інформації і при цьому не забороняє державам-учасницям впроваджувати норми, які дозволяють більший доступ до інформації.

В Україні, незважаючи на всі перешкоди, продовжувався динамічний розвиток інформаційного суспільства та його важливої невід'ємної складової — електронного урядування. В Рекомендаціях парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні», затверджених Постановою Верховної Ради України від 3 липня 2014 р. № 1565-VII відмічається, що доходи сфери телекомунікації за 2013 р. в Україні склали 52,5 млрд. грн., доля інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) складає 4,8% ВВП країни. Майже 3% від всього зайнятого у сфері послуг населення працює в сфері ІКТ, за експертними даними за 6 років кількість користувачів Інтернет збільшилася в 3 рази та становить 51% дорослого населення країни, 37,5% домогосподарств мають широкосмуговий доступ до Інтернет; частка підключених до мережі Інтернет підприємств сягнула 95%; за останні 3 роки Україна піднялась на 40 позицій у світовому рейтингу із використання ІКТ у навчальному процесі.

В той же час за результатами міжнародної оцінки розвитку електронного урядування в 2014 р. Україна зайняла 81 місце в світі за рівнем розвитку ІКТ серед 193 країн, втративши 8 позицій у порівнянні з 2013 р. Така негативна тенденція продовжується з 2010 р.

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», а також міжнародними документами, насамперед документами міжнародних самітів з розвитку інформаційного суспільства (Женевським 2003 р. та Туніським 2005 р.) визначено основні суб'єкти розбудови інформаційного суспільства та їх основні завдання. Зазначається, що запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що це суспільство розбудовується за умови співпраці і солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідних об'єднань громадян, коли:

– ***органи державної влади*** визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення і всебічну підтримку, координують та сти-

art_id=49046&cat_id=46352 / [Электронный ресурс]. URL: https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1377737&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864 (дата звернення: 28.09.2014)

мулюють виконання завдань, формують законодавчу базу і контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;

- ***приватний сектор економіки***, здебільшого, забезпечує впровадження та використання ІКТ у всіх сферах життя, вдосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги тощо;
- ***об'єднання громадян*** взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і приватним сектором економіки у питаннях забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів та перспектив розвитку інформаційного суспільства.

Держава, приватний сектор економіки та об'єднання громадян сприяють встановленню і розширенню взаємовигідних відносин з міжнародними організаціями, в тому числі з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінці прогресу в цій сфері. Саме співпраця цих «трьох китів» розвитку інформаційного суспільства визначає стан процесу, напрямки розвитку його ключових складових, насамперед, електронного урядування та, надалі, електронного доступу до публічної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування.

Ідея про доступ до публічної інформації базується на концепції, що є конкретний споживач, який потребує від публічної адміністрації інформації, що напряму з ним пов'язана. Однак, під цю характеристику підпадає не так багато випадків. Особиста потреба в інформації начастую традиційно вирішується за рахунок паперових методів передачі інформації, в той же час як електронна документація розрахована на невизначене коло осіб. Відповідно, сама модель доступу до публічної інформації з використанням електронних методів комунікації давно вийшла за межі образу споживача інформації із своїх справ. Вже неможливо обґрунтовувати особистими потребами пошук різноманітної інформації, яку створюють органи державної влади та все ширше розміщують на своїх сайтах. Саме тому від концепції «доступу до публічної інформації», характерної для 70-х років XX століття було сформована та розвинена концепція «відкритої держави» та «відкритого уряду». Організація економічного співробітництва та розвитку (Organisation for Economic Cooperation and Development) в 2005 р. визначала, що: «З точки зору громадськості, відкрита держава — це та, де бізнес, громадські організації та громадяни можуть: 1) «знати» — отримувати релевантну та зрозумілу ін-

формацію; 2) «придбати» — отримувати сервіси та взаємодіяти с державою; 3) «створювати» — приймати участь в процесі прийняття рішень. Принципи гарного управління — прозорість та підзвітність; чесність та рівність; дійовість та результативність; повага до закону та високі стандарти етичної поведінки — надають основу того, на чому будується відкрита держава»[90].

В Україні сьогодні здійснюють діяльність 25 обласних та біля 480 районних державних адміністрацій. Практично кожна з них має свій Інтернет-портал або сторінку, де надається інформація про діяльність органу влади, довідкова інформація посилання на державні інформаційні ресурси, насамперед, Урядовий портал та портали Президента й Верховної Ради України. Основний зміст цих ресурсів регламентується законодавством України, насамперед, наступними законодавчими актами:

Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 207–2015 роки, в якому визначено наступне.

1. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні:
   - захист інформаційних прав громадян, насамперед щодо доступності інформації, захисту інформації про особу, підтримки демократичних інститутів та мінімізації ризику «інформаційної нерівності»;
   - вдосконалення законодавства з регулювання інформаційних відносин;
2. Основними напрямами розвитку інформаційного суспільства в Україні визначити є:»... забезпечення вільного доступу населення до телекомунікаційних послуг, зокрема до мережі Інтернет, ІКТ та інформаційних ресурсів».
3. Необхідність забезпечення повсюдного доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційних ресурсів.
4. Сприяння демократичним перетворенням у суспільстві шляхом забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів і систем надання інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування із застосуванням мережі Інтернет, зокрема шляхом оприлюднення проектів відповідних нормативно-правових актів, впровадження нових форм взаємодії з громадськістю з використанням ІКТ (стосовно опитувань, консультацій, громадських експертиз тощо).

---

[90] url: http://www.oecd.org/dataoecd/1/35/34455306.pdf. Перевірено 09.09.2014 р.

План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», схваленому розпорядженням Кабінету Міністрів України від 5 квітня 2012 р. № 220-р, яким передбачено:

- проведення громадського обговорення щодо запровадження механізму вільного, спрощеного та безоплатного доступу, в тому числі з використанням Інтернету, до інформації, що міститься в державних реєстрах, зокрема реєстрі прав на нерухоме майно, реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб — підприємців, земельному кадастрі, реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення;
- підготовка законопроекту щодо внесення змін до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції» у частині забезпечення відкритості відомостей щодо декларацій про майно, доходи і витрати, зокрема оприлюднення на офіційних сайтах органів державної влади відомостей з декларацій вищих посадових осіб та надання відомостей з декларацій будь-якої посадової особи за інформаційним запитом;
- запровадження механізму проведення електронних державних закупівель з метою забезпечення їх прозорості та доброчесності;
- створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг;
- запровадження механізму надання адміністративних послуг в електронній формі;
- утворення регіональних центрів надання адміністративних послуг;
- впровадження технологій електронного урядування та забезпечення розвитку електронної демократії;
- створення системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- створення та введення в дію єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян та запитів на інформацію до органів державної влади, органів місцевого самоврядування;
- створення та забезпечення функціонування автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»;
- впровадження пілотного проекту «Електронний регіон», зокрема «Електронна Дніпропетровщина».

Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р.

Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства та суспільства знань: «…забезпечення відкритості інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, розширення

доступу до неї та надання можливості безпосередньої участі як інститутів громадянського суспільства, так і громадян у процесах підготовки і проведення експертизи проектів актів законодавства, здійснення контролю за результативністю і ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування».

Основними завданнями розвитку інформаційного суспільства в Україні є: «…забезпечення гарантій волевиявлення і самореалізації громадянина в інформаційному суспільстві, а також вільного доступу до інформації та знань, крім установлених законом обмежень».

Закон України «Про адміністративні послуги», де зазначається: «Державна політика у сфері надання адміністративних послуг базується: … на принципах доступності інформації про надання адміністративних послуг.

Суб'єкти надання адміністративних послуг зобов'язані забезпечити:

– створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб'єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під'їзних шляхів та місць паркування;
– надання суб'єкту звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв'язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг».

Закон також передбачає створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг, призначеного для їх надання на державному та регіональному рівні через відповідні центри. З метою реалізації цього Закону Кабінетом Міністрів України прийнята ціла сукупність постанов[91] стосовно адміністративних послуг, але на сьогодні Закон «Про перелік адміністративних послуг» знаходиться на стадії зареєстрованого про-

---

[91] «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг» від 03.01.2013 № 13;

«Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги», від 30.01.2013 № 44

«Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг», від 30.01.2013 № 57;

«Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг», від 20.02.2013 № 118;

«Про внесення змін та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань надання адміністративних послуг» від 24.04.2013 № 309;

екту та, вочевидь, може бути прийнятий Верховною Радою вже нового скликання.

Закон України «Про доступ до публічної інформації»[92]**.** Метою Закону є забезпечення прозорості та відкритості суб'єктів владних повноважень і створення механізмів реалізації права кожного на доступ до публічної інформації.

Стаття 1 надає визначення об'єкту правового регулювання: «Публічна інформація — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації, визначених цим Законом. Публічна інформація є відкритою, крім випадків, встановлених законом».

Пункт 1 частини 1 статті 3 зазначеного Закону встановлює, що право на доступ до публічної інформації гарантується обов'язком розпорядників інформації надавати та оприлюднювати інформацію, крім випадків, передбачених законом.

Частина 1 статті 4 затверджує наступні принципи забезпечення доступу до публічної інформації:

1) прозорості та відкритості діяльності суб'єктів владних повноважень;
2) вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, встановлених законом;

«Про затвердження Типового порядку проведення конкурсу для надання супутніх послуг, пов'язаних з наданням адміністративних послуг» від 29.05.2013 № 379;

«Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 р.» (засідання від 24.07.2013);

«Про затвердження примірного регламенту центру надання адміністративних послуг» (засідання від 01.08.2013);

«Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 13» (стосовно затвердження вимог до Єдиного державного порталу адміністративних послуг, засідання від 11.07.2013);

«Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 12 серпня 2009 р. № 898» (стосовно запровадження Урядової гарячої лінії з питань адміністративних послуг, засідання від 07.08.2013).

92 Відомості Верховної Ради України. — 2011. — № 32. — ст. 314.

3) рівноправності, незалежно від ознак раси, політичних, релігійних та інших переконань, статі, етнічного та соціального походження, майнового стану, місця проживання, мовних або інших ознак.

Розглянемо основні об'єкти, суб'єкти та їх функції в формуванні та реалізації державної політики у сфері електронного доступу до публічної інформації, встановлені національним законодавством. Стаття 5 ***Закону України «Про звернення громадян»*** встановлює, що доступ до публічної інформації забезпечується шляхами: 1) систематичного та оперативного оприлюднення інформації: в офіційних друкованих виданнях; на офіційних веб-сайтах в мережі Інтернет; на інформаційних стендах; будь-яким іншим способом; 2) надання інформації за запитами на інформацію». Встановлюється сукупність суб'єктів державної політики у цій сфері. Суб'єктами відносин у сфері доступу до публічної інформації є: 1) запитувачі інформації — фізичні, юридичні особи, об'єднання громадян без статусу юридичної особи, крім суб'єктів владних повноважень; 2) розпорядники інформації; 3) структурний підрозділ або відповідальна особа з питань запитів на інформацію розпорядників інформації (стаття 12).

Розпорядниками публічної інформації статтею 13 Законом визначено: 1) суб'єкти владних повноважень — органи державної влади, інші державні органи, органи місцевого самоврядування, органи влади Автономної Республіки Крим, інші суб'єкти, що здійснюють владні управлінські функції відповідно до законодавства та рішення яких є обов'язковими для виконання; 2) юридичні особи, що фінансуються з державного, місцевих бюджетів, бюджету Автономної Республіки Крим, — стосовно інформації щодо використання бюджетних коштів; 3) особи, якщо вони виконують делеговані повноваження суб'єктів владних повноважень згідно із законом чи договором, включаючи надання освітніх, оздоровчих, соціальних або інших державних послуг, — стосовно інформації, пов'язаної з виконанням їхніх обов'язків; 4) суб'єкти господарювання, які займають домінуюче становище на ринку або наділені спеціальними чи виключними правами, або є природними монополіями, — стосовно інформації щодо умов постачання товарів, послуг та цін на них.

До розпорядників інформації, зобов'язаних оприлюднювати та надавати за запитами інформацію, визначену в цій роботі, у порядку, передбаченому вищевказаним Законом, прирівнено суб'єктів господарювання, які володіють: 1) інформацією про стан довкілля; 2) інформацією про якість харчових продуктів і предметів побуту; 3) інформацією про аварії, катастрофи, небезпечні природні явища та інші надзвичайні події, що сталися або можуть статися і загрожують здоров'ю та без-

пеці громадян; 4) іншою інформацією, що становить суспільний інтерес (суспільно необхідною інформацією). Одночасно до суб'єктів державної політики у цій сфері віднесено деякі інституції парламентського та громадського контролю: 1) Парламентський контроль за дотриманням права людини на доступ до інформації здійснюється Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини, тимчасовими слідчими комісіями Верховної Ради України, народними депутатами України. 2) Громадський контроль за забезпеченням розпорядниками інформації доступу до публічної інформації здійснюється депутатами місцевих рад, громадськими організаціями, громадськими радами, громадянами особисто шляхом проведення відповідних громадських слухань, громадської експертизи тощо (стаття 17). Також частиною 1 статі 23 визначено участь у здійсненні політики у цій сфері інституцій державного та судового контролю та встановлено норми щодо права на оскарження рішень, дій чи бездіяльності розпорядників інформації: «Рішення, дії чи бездіяльність розпорядників інформації можуть бути оскаржені до керівника розпорядника, вищого органу або суду».

Відносини, пов'язані з обігом публічної інформації в електронній формі, характеризуються наступним. По-перше, частиною 1 статті 15 встановлено 12 основних видів публічної інформації, що підлягають обов'язковому оприлюдненню невідкладно, але не пізніше п'яти робочих днів з дня затвердження документа — за наявності у розпорядника інформації офіційного веб-сайту така інформація оприлюднюється на веб-сайті із зазначенням дати оприлюднення документа і дати оновлення інформації (частина 2 статті 15). По-друге, статтею 19 встановлено, що запити на інформацію можуть подаватися в усній, письмовій чи іншій формі (поштою, факсом, телефоном, електронною поштою) на вибір запитувача (частина 3), який має містити: ім'я (найменування) запитувача, поштову адресу або адресу електронної пошти, а також номер засобу зв'язку, якщо такий є (частина 5). Задля спрощення процедури оформлення письмових запитів на інформацію частиною 6 статті 19 передбачено, що особа може подавати запит шляхом заповнення відповідних форм запитів на інформацію, які можна отримати в розпорядника інформації та на офіційному веб-сайті відповідного розпорядника. Зазначені форми мають містити стислу інструкцію щодо процедури подання запиту на інформацію, її отримання тощо.

Визнання певних «прогалин» у забезпеченні прав громадян на доступ до публічної інформації призвело до прийняття Закону України від 27 березня 2014 р. № 1170-VII «***Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію»***

та Закону України «Про доступ до публічної інформації»[93], яким внесено зміни та доповнення у 56 законів України.

Питання також обговорювалось на парламентських слуханнях на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні»[94], які рекомендують уряду: 1) розробити та внести на розгляд Верховної Ради України законопроекти про внесення змін до деяких законодавчих актів України з урахуванням практики застосування Закону України «Про доступ до публічної інформації» та з метою усунення правових колізій, що виникли внаслідок прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про інформацію» та Закону України «Про доступ до публічної інформації»; а також щодо засад оприлюднення органами державної влади відкритих даних та відповідальності за їх недотримання.

Крім того, Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини у 2014 р. вперше в щорічному Звіті з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина сформовано спеціальний розділ 10 «Дотримання права на доступ до публічної інформації», в якому проаналізовано питання 1) щодо реагування органів місцевої влади на запити про надання публічної інформації ; 2) щодо офіційних веб-сайтів обласних, районних державних адміністрацій, міських рад обласних центрів та міст обласного значення; 3) веб-сайти Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, Адміністрації Президента України та міністерств ; 4) обмеження доступу до інформації ; 5) судова практика[95].

Участь органів державної влади та органів місцевого самоврядування у формуванні та реалізації державної політики у сфері електронного доступу до публічної інформації забезпечувалась шляхом: 1) розширення доступу до публічної інформації через збільшення категорій інформації, що повинні розміщуватися публічною адміністрацією в мережі Інтернет; 2) більш чіткою регламентацією надання доступу до публічної інформації; 3) здійсненню відповідного державного контролю за виконанням відповідних норм законодавства та сприйняттям ініціатив громадського контролю.

---

93 Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 22. — ст.816

94 Відомості Верховної Ради. — 2014. — № 33. — ст.1163.

95 Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. — К., 2014. — 552 с. — http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/01042014-decl/dopovid_2014b.pdf

Державний комітет телебачення і радіомовлення України оприлюднив[96] результати моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади за перше півріччя 2014 р. Моніторинг охопив 72 центральних та 25 місцевих органів виконавчої влади[97]. У висновках регуляторний орган відзначив, що офіційні Інтернет-сторінки органів влади недостатньо інформативні щодо систем обліку публічної інформації, адрес електронної пошти керівників органів, їх заступників, керівників структурних підрозділів, основних функцій структурних підрозділів, правил внутрішнього трудового розпорядку, порядку та умов проходження конкурсу на заміщення вакантних посад тощо. Зокрема, системи обліку публічної інформації деяких органів виконавчої влади оновлюються нерегулярно та містять відомості лише про частину документів, які перебувають у суб'єктів владних повноважень.

Участь судової влади у формуванні та реалізації державної політики у сфері електронного доступу до публічної інформації забезпечується як формуванням механізмів доступу до судової інформації[98], так й розв'язанням спорів у цій сфері у судовому порядку.

1) Конституційний Суд України, розглянувши три питання щодо відкриття конституційного провадження у справі за конституційним зверненням щодо офіційного тлумачення Закону України «Про доступ до публічної інформації», прийняв ухвали щодо відмови у їх відкритті[99].

---

[96] Аналітична довідка Державного комітету телебачення і радіомовлення України за результатами проведеного моніторингу інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади у першому півріччі 2014 р.. — http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113636&cat_id=112507%A0

[97] Моніторинг інформаційного наповнення офіційних веб-сайтів органів виконавчої влади здійснюється Державним комітетом телебачення і радіомовлення України на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 29.08.2002 № 1302 «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» та згідно з Порядком проведення моніторингу інформаційного наповнення веб-сайтів органів виконавчої влади, затвердженим наказом Держкомтелерадіо України від 12.10.2012 № 273.

[98] Ґрунтується на нормах Закону України «Про доступ до судових рішень» // Відомості Верховної Ради України. — 2006. — № 15. — ст. 128. — http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3262–15

[99] Ухвала Конституційного Суду України: 1) від 30 серпня 2011 р. № 36-у/2011 — http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=151255; 2) від 25 червня 2013 р. № 29-у/2013 — http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=209000; 3) від

2) Вищі суди України періодично узагальнюють практику застосування судами законодавства про доступ до інформації[100].
3) Аналіз судової практики з вирішення спорів між запитувачами публічної інформації та її розпорядниками, здійснений Управлінням з питань підготовки конституційних подань та дотримання права на доступ до публічної інформації Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини[101] вивчення судової практики та судової статистики Вищого адміністративного суду України, виявив низку проблем щодо: 1) відсутності статистичної звітності адміністративних судів, яка б надала можливість відстежити кількісні показники розгляду адміністративних справ, пов'язаних із застосуванням Закону; 2) визначення предметної підсудності, якщо розпорядник публічної інформації не є суб'єктом владних повноважень; 3) однозначного розуміння терміна «публічна інформація»; 4) однозначного розуміння відмінності між інформаційним запитом на підставі Закону України «Про доступ до публічної інформації» та зверненням громадян на підставі Закону України «Про звернення громадян»; 5) неоднакових підходів судів до мотивування рішень щодо розв'язання однакових за суттю спорів з приводу доступу до публічної інформації; 6) неоднакової судової практики тлумачення положень Закону щодо надання інформації, яка має гриф «для службового користування».

Важливим кроком для забезпечення прав громадян було рішення щодо організації надання засудженим послуг доступу до глобальної ме-

---

31 жовтня 2013 р. № 49-у/2013 http://www.ccu.gov.ua/doccatalog/document?id=226117.

[100] Постанова Пленуму Вищого адміністративного суду України від 30.09.2013 р. № 11 «Про практику застосування адміністративними судами положень Закону України від 13 січня 2011 р. № 2939-VI «Про доступ до публічної інформації» — http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0011760–13 та Оглядовий лист Вищого господарського суду України від 12.06.2014 р. № 01–06/770/2014 р. «Про деякі питання практики застосування господарськими судами законодавства про інформацію (за матеріалами справ, розглянутих у касаційному порядку Вищим господарським судом України)» — http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v-770600–14

[101] Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. — К., 2014. — 552 с. — http://www.ombudsman.gov.ua/images/stories/01042014-decl/dopovid_2014b.pdf.

режі Інтернет[102]. Встановлено, що перелік веб-ресурсів, до яких надається доступ засудженим установи, затверджується її комісією, яка також надає дозвіл на користування засобами IP-телефонії та відеозв'язку через Інтернет.

У 2010 р. було створено Національний центр електронного урядування[103], що є структурним підрозділом Державного підприємства «Державний центр інформаційних ресурсів України». Передумовою його відкриття став меморандум про співпрацю між тодішнім Державним комітетом інформатизації України та Міжнародним фондом «Відродження» щодо впровадження електронного урядування. Сьогодні Центр разом з новоствореним замість Держінформанауки Державним агентством з питань електронного урядування є єдині, але малопотужні за можливостями органи у цій сфері.

Державою також здійснювались спроби реалізації наступних проектів:

- «Відкритий світ» — створення єдиного освітнього простору, забезпечення доступності до якісної електронної бази знань завдяки функціонування інформаційно-комунікаційної освітньої мережі національного рівня;
- «Електронний реєстр пацієнтів» — у відповідності до програми ЄС «Європейська стратегія здоров'я 2020», в Україні повинен був впроваджуватись Електронний реєстр пацієнтів, який мав покращити ефективність та якість медичної допомоги, підвищити достовірність статистичної інформації;
- «Єдине вікно подання електронної звітності» — проект, спрямований на оптимізацію процесу подання звітності підприємств та громадян до різних державних інституцій в Україні;
- «Єдиний державний портал адміністративних послуг» — задля забезпечення доступності, зручності, своєчасності надання адміністративних послуг громадян створено пілотну версію Єдиного державного порталу адміністративних послуг, який перебуває у стадії розробки і працює у режимі тестування;
- «Система електронної взаємодії органів виконавчої влади» тощо.

---

[102] Порядок організації надання засудженим до позбавлення волі доступу до глобальної мережі Інтернет, затверджений Наказом Міністерства юстиції України від 01.08.2014 р. № 1275/5 // Офіційний вісник України від 05.09.2014 — 2014 р., № 69, стор. 324, стаття 1950. — http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0991–14.

[103] http://www.nc.gov.ua/communication/learning/course/index.php?COURSE_ID=4&TYPE=Y.

Але більшість з цих проектів або фінансово не підтримана, системно не зв'язана, або розпочата та незавершена. Тому діяльність органів державної влади в цій сфері в цілому можна оцінити як незадовільну, що її було зроблено на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій у квітні 2014 р. Відповідна оцінка була отримана й від громадськості в документі «Громадська оцінка першого року впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд».

2.2. Стан реалізації державної політики

Розвиток електронного урядування в частині задоволення інформаційних потреб та запитів громадян та бізнесу в Україні здебільшого йде регіональним та відомчим шляхом. Кожна з установ цих рівнів влади має близькі за структурою та змістом інформаційні сайти та портали, що регламентується законодавством України, проте використовує власні, не завжди вдалі підходи до їх реалізації та сприйняття користувачами.

Така децентралізована політика відображається й на формах електронного спілкування, задоволення інформаційних запитів споживачів. Здебільшого пропонується використання електронної пошти та надсилання наданих форм запитів, хоча є, поки що окремі, випадки створення безпосередніх електронних форм та приймалень. Поширюється спілкування на основі соціальних мереж, поки що незначними, але зростаючими темпами. Відповідні ресурси є та надалі з'являються у окремих міністрів, голів адміністрацій, але таке спілкування ще має початковий характер, який іноді відображає електоральні інтереси. Загалом кількість електронних запитів про доступ до публічної інформації в органах державної та регіональної влади, характеризується інформацією по наступній, в основному випадковій вибірці установ.

З 1 січня по 31 липня 2014 р. до Головного управління забезпечення доступу до публічної інформації Адміністрації Президента України[104] надійшло 1306 інформаційних запитів, протягом липня 2014 р. — 272. Від засобів масової інформації надійшло 134 запити або 10% від загальної кількості. На фізичних осіб припадає 1049 запитів або 80% від їх загальної кількості. Юридичні особи та громадські організації направили 257 запитів або 20%. Кількість електронних запитів не визначається.

[104] http://www.president.gov.ua/news/30920.html

Згідно зі звітом[105] Урядового порталу від 01.09.2014 р. з 9 травня 2011 р. (дня набрання чинності Закону України «Про доступ до публічної інформації») по 31 серпня 2014 р. до Секретаріату Кабінету Міністрів надійшов 6887 запитів на інформацію. З них отримано електронною поштою — 3716, поштою — 2753, телефоном — 336, факсом — 82.

Від фізичних осіб надійшло 4890 запитів, від юридичних осіб — 1013, від представників засобів масової інформації — 515, від об'єднань громадян без статусу юридичної особи — 469.

Найбільше запитів на інформацію надійшло з м. Києва, Одеської, Львівської, Харківської, Дніпропетровської, Донецької та Київської областей. Слід додати, що зазначені обласні центри та, особливо, Київ є лідерами за більшістю факторів розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Переважну більшість запитувачів цікавила інформація довідково-енциклопедичного характеру (55,6%), правова інформація (11,4%) та статистична інформація (6,4%).

Усі запити були своєчасно розглянуті, запитувачам інформації надано ґрунтовні відповіді по суті. З них 2281 запит задоволено, 4537 запитів надіслано належним розпорядникам інформації відповідно до вимог Закону України «Про доступ до публічної інформації».

По деяких органах державної та регіональної влади склалася така ситуація щодо електронних звернень.

Національний банк України[106] не дає форм для електронного звернення.

Станом на 01.08.2014 р. до Державної фіскальної служби України[107] електронною поштою, факсом, надійшло 765 таких документів, з них 636 (83%) — запитів на отримання публічної інформації, за результатами розгляду яких надано відповіді електронною поштою або поштою відповідно до вимог чинного законодавства України. Крім цього, службою надаються електронні форми звітних документів, значна частина звітності, насамперед, у м. Києві, приймається у електронній формі.

Пенсійний фонд України[108] не надає доступу до публічної інформації, хоча публікує статі-відповіді на окремі запитання, існує пенсійний калькулятор для орієнтовного визначення пенсії громадянами.

---

105 http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247565303

106 http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=8275081&cat_id=64971

107 http://sfs.gov.ua/priymalnya-gromadyan/dostup-do-publichnoi-inform/zviti/158376.html

108 http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/index

Дані з діяльності Держмитслужби[109] України з обробки звернень юридичних та фізичних осіб надаються тільки за 2012 р., упродовж якого надійшло 497 запитів на публічну інформацію у такий спосіб:

– засобами електронної пошти (Інтернет) — 237 запитів (47,7%);
– засобами пошти — 236 запитів (47,5%);
– засобами факсимільного та телефонного зв'язку — 24 запита (4,8%).

Державне агентство земельних ресурсів України[110] надає форму для заповнення запиту щодо публічної інформації та подальшого надсилання в електронний спосіб. Статистики обробки електронних звернень не дається.

До центрального апарату Міністерства соціальної політики України[111] у І півріччі 2014 р. надійшло 13251 звернення від 22444 осіб (374 звернення — колективних). Із зазначеної кількості звернень:

– 8954 письмових звернень (68 % від загальної їх кількості);
– 2037 (15 %), які надійшли під час особистого прийому громадян;
– 2260 (17 %) від Державної установи «Урядовий контактний центр».

Кількість електронних звернень в цьому звіті не зазначаються.

Та ж ситуація характерна й для Урядового контактного центру[112], який не виділяє окремо електронні запити, але зазначається, що в липні 2014 р. «…на урядову телефонну «гарячу лінію» та через Інтернет надійшло 118592 звернень, з яких органам виконавчої влади надіслано на розгляд 50396».

В наступних провідних міністерствах, діяльність яких безпосередньо відноситься до прав людини, статистика електронних звернень ведеться краще.

Міністерство внутрішніх справ[113] — за 6 місяців 2014 р. надійшло 5327 запити на публічну інформацію, з них отримано: поштою — 3254; електронною поштою — 1062; телефоном — 11; факсом — 125.

Міністерство охорони здоров'я України[114] — у травні 2014 р. надійшло 133 запити на публічну інформацію, з них отримано: поштою — 42; електронною поштою — 87; телефоном — 1; факсом — 3.

---

109 http://arc.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/category?cat_id=2807415

110 http://land.gov.ua/index.php?option=com_reception&sTask=message&pform=pub_info_ind_e

111 http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=163692&cat_id=34956

112 http://ukc.gov.ua/about/diyalnist/312179/

113 http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/1105304

114 http://www.moz.gov.ua/ua/portal/reppublinfo_2014_05.html

Міністерство молоді та спорту України[115] — у липні 2014 р. надійшов 21 запит на інформацію, з них: поштою — 15; електронною поштою — 4; особисто — 2.

Міністерство освіти і науки України[116] — у липні 2014 р. надійшло 133 запити на інформацію, з них: поштою — 31 ; електронною поштою — 102.

Міністерство аграрної політики та продовольства України[117] — протягом січня — червня 2014 р. надійшов 581 запит на отримання публічної інформації, з 1 по 30 червня 2014 р.- 83 запити. З них отримано: електронною поштою — 37; поштою — 37; факсом — 5; особисто через громадську приймальню — 4.

По вибірці обласних державних адміністрацій маємо таку ситуацію.

Вінницька обласна державна адміністрація[118]. Є електронна форма запиту для одержання публічної інформації, статистика обробки запитів не надається.

Волинська обласна державна адміністрація[119]. Пропонується використання електронної пошти для одержання публічної інформації, статистика обробки запитів не надається.

Дніпропетровська обласна державна адміністрація[120]. Пропонується використання електронної пошти для одержання публічної інформації. За серпень 2014 р. надійшло 36 запитів на інформацію. З них отримано електронною поштою — 21 (58,3%), поштою — 12 (33,4%), особисто — 3 (8,3%).

Запорізька обласна державна адміністрація[121]. Пропонується використання електронної пошти для одержання публічної інформації. За січень — липень 2014 р. надійшло 104 запити на інформацію. З них: електронною поштою — 82, поштою — 22.

---

115 http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/14593

116 http://www.mon.gov.ua/ua/public_information/informatsiya-shchodo-vikonannya-mitsnisterstvom-osviti-i-nauki-molodi-ta-sportu-ukrajini-zakonu-ukrajini-pro-dostup-do-publichnoji-informatsiji/1393942531

117 http://minagro.gov.ua/dostup-do-publichnoi-informacii?tid_hierachy=1004

118 http://www.vin.gov.ua/web/vinoda.nsf/web_alldocs/Doc%D0%9B%D0%9C%D0%9B%D0%A79LSJ3B

119 http://www.voladm.gov.ua/index.php?option=com_k2&view=item&layout=item&id=1272&Itemid=312

120 http://www.adm.dp.ua/__c2256ea9004fd704.nsf/fb63524a5d83c4dec2256fdc005c9398/af74b4c6cd7c5085c2257d48003cfc2c

121 http://www.zoda.gov.ua/news/24525/zviti-pro-zadovolennya-zapitiv-na-publichnu-informatsiju-u-sichni—lipni-2014-roku.html

Контактний центр міста Києва[122] Київської міської державної адміністрації не дає статистики щодо обробки електронних звернень, хоча є можливість зареєструватися та заповнити відповідну форму. Для доступу до публічної інформації на сайті самої адміністрації[123] потрібно реєструватися на сайті, що викликає певні питання та суперечки з законодавством.

Луцька обласна адміністрація[124]. На сайті є сторінка «Інтернет-приймальня», є форма для звернення, статистики їх обробки немає.

Одеська обласна державна адміністрація[125]. Пропонується використання електронної пошти для одержання публічної інформації. За січень — червень 2014 р. надійшло 95 запити на інформацію. З них електронною поштою — 51, поштою — 36, особисто — 7, факсом — 1.

Тернопільська обласна адміністрація[126]. Є сторінка «Електронна приймальня», але немає форм для електронного звернення, на які вказується на сайті. Зазначається наступне: «Інформуємо, що Ваш лист в електронній формі не є офіційним зверненням і він не підпадає під дію норм Закону України «Про звернення громадян». Інформація, яку ви надіслали на адресу Тернопільської обласної ради в електронній формі буде взята до відома».

Чернігівська обласна державна адміністрація. Пропонується використання електронної пошти для одержання публічної інформації. Станом на 31 серпня 2014 р. надійшло 121 запити на інформацію. З них електронною поштою — 67, поштою — 27, особисто — 26, факсом — 1.

Проведений аналіз сайтів органів державної та регіональної влади показав, що в обох випадках запитувачі інформації в своїй більшості звертаються по неї саме в електронній формі, більш того відсоток таких звернень зріс та продовжує зростати. Це дозволяє зробити наступні висновки:

- зросла взаємна довіра користувачів та органів влади в процедурах надання та одержання інформації;
- її якість стала задовольняти потреби запитувачів;
- можна зазначити, що статистика з обробки запитів до публічної інформації теж представлена у більшості установ, що вказує на зрос-

122 https://1551.gov.ua/content/meta-ta-napryami-diyalnosti.html

123 https://kievcity.gov.ua/public-info/

124 http://www.social.lutsk.ua/Waitroom/statzv.php

125 http://www.zoda.gov.ua/news/24525/zviti-pro-zadovolennya-zapitiv-na-publichnu-informatsiju-u-sichni—-lipni-2014-roku.html

126 http://www.obl-rada.te.ua/zvyazky-z-hromadskistyu/elektronna-pryjmalnya

лу відповідальність перед споживачами, а не тільки на суто «бюрократичне» виконання обов'язкових розпоряджень та наказів;
- це ж підкреслює й те, що в багатьох з порталів змінився інтерфейс задля спрощення його сприйняття, поліпшення доступу до інформації та якості її презентації;
- також накопичено певний досвід, навички взаємної діяльності всіх зацікавлених сторін у процесах надання та створення публічної інформації державного та регіонального рівня.

Загалом можна сказати, що в Україні достатньо швидкими темпами відбуваються первинні процеси становлення електронного урядування, хоча й в достатньо простих формах. Але це — суттєві зрушення для поточної структури влади України.

2.3. Програмні засоби та сервіси доступу до публічної інформації

Послуги, що надаються органами влади, як відомо, істотно залежать від фінансування відповідних робіт. Останнім періодом їх стабільного забезпечення був 2012 р. та перша половина 2013 р. У 2012 р. Держінформнауки було включено до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2012 № 813-р «Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2012 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування» включено 53 бюджетних програми органів державної влади на загальну суму 1225,5 млн. грн. та 5 проектів, які мали виконуватись за рахунок коштів бюджетної програми «Національна програма інформатизації» (0,8 млн. грн.). На фінансування регіональних програм інформатизації у 2012 р. місцевими бюджетами було передбачено 50,8 млн. грн., фактичні витрати склали — 13,6 млн. грн.

У І півріччі 2013 р. домінуючою складовою використання коштів в рамках бюджетних програм на проекти з інформатизації є роботи з розвитку та модернізації інфраструктури інформатизації органів державної влади, а саме: 14% — закупівля комп'ютерної техніки, 42% — закупівля послуг з розробки, модернізації, технічної підтримки програмного забезпечення, придбання ліцензійного ПЗ та ліцензій, 33% — створення, модернізація та підтримка в актуальному стані банків і баз даних, інформаційно-аналітичних систем, веб-сайтів/порталів, реєстрів, кадастрів, ГІС–ресурсів; решта — закупівля послуг з розробки технічної, проектної, робочої та іншої документації на створення інформаційної інфраструктури

тощо. Близькими цифрами характеризується й співвідношення витрат обласних держадміністрацій, в тому числі й у 2012 р.

Органами державної влади використовується більше 1700 тис. примірників комп'ютерних програм. Серед них, частка серверного програмного забезпечення складає 10,09% (175,2 тис.), частка програмного забезпечення комп'ютерів загального призначення — 81,38% (1413 тис.) та частка програмного забезпечення, розробленого на замовлення — 8,53% (148,1 тис.).

Структура серверного програмного забезпечення наступна: операційні системи (14,27%), мережеві програми (15,18%), серверні додатки (5,85%), системи керування базами даних (24,36%), програмні засоби інформаційної безпеки (9,08%) та інше серверне програмне забезпечення (31,26%).

Структура програмного забезпечення комп'ютерів загального призначення наступна: операційні системи (21,63%), програмні засоби для доступу до Інтернет-сервісів (13,94%), офісні програми (20,25%), лінгвістичні словники та системи розпізнавання тексту (8,12%), графічні програмні засоби (1,17%), системи діловодства (0,73%), бухгалтерські та фінансово-аналітичні (0,92%), мультимедійні програми (1,48%), антивірусне програмне забезпечення (11,77%) та інші програмні засоби (20%).

Посилюється тенденція використання програмного забезпечення з відкритим кодом, його відсоток в органах державної влади становить 17,65% від загального обсягу програм. Найпоширенішими вільними програмами, що використовуються в органах державної влади є офісний пакет Open Office (1,85% від загальної кількості примірників), операційна система Linux (0,83%), архіватор 7-zip (6,62%).

Сервіси, що надаються сьогодні державними органами істотно залежать від їх сфери діяльності та мають достатньо простий вигляд і здебільшого знаходяться на стадії тестової експлуатації. Для Державної фіскальної служби це — подання звітності через «Електронний кабінет платника податків» та програмне забезпечення для її формування, для Центральної виборчої комісії — особистий кабінет виборця, де він може прогледіти персональні дані. Планує розширювати мережу електронних сервісів Укрдержреєстр, зокрема, систему керування чергою, що має бути встановлена у 120 його відділеннях. Державна служба зайнятості пропонує «Калькулятор розрахунку допомоги по безробіттю». Вже відносно давно необхідним для проведення закупівель бюджетними установами є їх реєстрація на сайті служби державних закупівель, де всі бажаючі мають можливість визначитись щодо участі у відповідному тендері.

Також Міністерством освіти і науки України почав впроваджуватися проект з подання та розгляду електронних заяв на участь у конкурсному

відборі до вищих навчальних закладів на рівні з їх традиційною (паперовою) формою[127]. За ініціативою громадськості створено та також знаходиться на початковій стадії проект[128] персональної електронної медичної картки, реалізація якого ускладнена як офіційними так і суто внутрішніми лікарськими суб'єктивними причинами.

У 2012 р. на виконання заходів Національного плану дій та Постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. №670 «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади», розпочато дослідну експлуатацію системи електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ). Система побудована на основі хмарових технологій та гарантує прямий доступ до інформаційних ресурсів, їх технологічну сумісність і захист персональних даних.

Незалежно від наявності чи відсутності у відомстві внутрішньої системи електронного документообігу СЕВ ОВВ дозволяє приєднатися до єдиного інформаційного простору обігу юридично-значимих організаційно-розпорядчих документів всі міністерства та центральні органи виконавчої влади.

Зараз до Системи підключено Апарат Верховної Ради України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, всі міністерства та центральні органи виконавчої влади. Забезпечено автоматичну роботу Системи із системами електронного документообігу органів виконавчої влади у відповідності з вимогами до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Зокрема, за допомогою СЕВ ОВВ в серпні 2013 р. було передано більше 23000 документів

З 2014 р. в органах державної влади планувалось повністю перейти на електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису, але політична та воєнна криза змінили ці плани.

В березні 2014 р. компанією Майкрософт Україна розпочато конкурс[129] соціально корисних сервісів для громадян, при цьому її директором Д. Шимківим, зокрема, вказувалося наступне: «Для того, щоб відкриті урядові дані могли дати ефект, треба досягнути хоча б рівня чотирьох зірочок (це передбачає, що дані структуровані та доступні для автоматичного машинного зчитування, є у відкритому, не пропрієтарному форматі з унікальним та стабільним ідентифікатором. На сьогодні, відкриті урядові дані в Україні знаходяться на рівні однієї зірочки (просто пред-

127 http://ez.osvitavsim.org.ua/

128 http://lib.komarovskiy.net/personalnaya-elektronnaya-medicinskaya-karta-servis-dostupnyj-uzhe-segodnya.html

129 http://sed.nau.edu.ua/node/82

ставлені у вільному необмеженому доступі в Інтернеті, прим. авт). Згідно законодавства України, багато державних установ оприлюднюють інформацію в Інтернеті, але без стабільної структури, у різних форматах, не доступних для автоматичної обробки».

Здебільшого наявні електронні сервіси так чи інакше передбачають фізичний прихід запитувача до певної установи, оскільки видані електронні документи не мають юридичної сили за винятком електронних авіаційних білетів, медичних страховок туристам та іншим особам, що виїжджають за кордон.

2.4. Проблеми та шляхи ефективної реалізації державної політики у сфері доступу до публічної інформації

Незважаючи на прийняття цілої низки законів та підзаконних актів, що стосуються впровадження електронного урядування, відкритого уряду, інформаційного суспільства, основні причини невдач політики держави у сфері електронного доступу до публічної інформації органів державної влади та місцевого самоврядування залишаються незмінними.

Для суттєвого зрушення в становленні електронного урядування необхідна не тільки державна ініціатива та відсутня на сьогодні реальна підтримка з боку вищого керівництва, а достатньо суворі заходи з оптимізації структури та методів діяльності державної влади. Наприклад, відповідні рішення Кабінетом Міністрів приймалися ще у 2010 р., згідно з якими сьогодні мав реалізовуватися третій етап створення електронного урядування, що мав закінчитися у 2015 р.[130]

Стосовно доступу до публічної інформації, не можна виділити хоча б один захід, який був би виконаний на належному рівні. Більшість пунктів Плану дій знаходиться на низькому якісному рівні, виконавці заходів з публічного громадського обговорення надання вільного доступу до державних реєстрів фактично проігнорували їх виконання.

Необхідно також відмітити, що попередня система державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування була приречена на отримання негативного результату оскільки в ній не було забезпечено жодної з головних умов успішного впровадження електронного урядування, а саме:

---

[130] http://www.unian.ua/science/440080-ukrajina-pereyde-na-elektronne-uryaduvannya-v-tri-etapi.html

- підтримка проекту з боку вищого керівництва держави;
- демократична та правова держава і розвинуте громадянське суспільство;
- довіра населення до влади;
- наявність діючої інформаційної інфраструктури, у тому числі, підключення до Інтернету більше, ніж 60 % громадян країни
- навчені та мотивовані до впровадження е-урядування державні службовці;
- активне та підготоване до використання ІКТ населення та бізнес;
- наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових документів;
- достатність ресурсів та їх раціональне та ефективне використання;
- паралельне здійснення адміністративної реформи (зміна структури, функцій та завдань органів влади, їх комунікацій з громадянами та бізнесом тощо) та впровадження електронного урядування.

2.5. Приватний сектор та об'єднання громадян

Сьогодні в Україні складно виділити окремі, незалежні від громадськості, ініціативи приватного сектору в сфері забезпечення діяльності органів влади. Загалом, ці ініціативи стосуються створення та підтримки відповідного інформаційно-програмного забезпечення, розробленого за замовленням державних органів або органів місцевого самоврядування. За законодавством ці ініціативи, як і узгодження нормативних документів потребують участі громадських організацій, проведення громадських обговорень, слухань та інших заходів. В зв'язку з цим, в контексті аналізу впливу приватного сектору та громадськості на розвиток електронного урядування та доступ до публічної інформації далі розглядається як діяльність громадських організацій. Приводом для цього є й активна пряма участь та підтримка багатьма приватними компаніями діяльності громадських організацій.

В Україні існує широка мережа громадських організацій, яка активно приймає участь у формуванні державної політики, участі та контролі за її реалізацією, у впровадженні електронних адміністративних послуг, розвитку інформаційної інфраструктури тощо. Природні функції громадських організацій — суспільний моніторинг і спостереження, перевірка та нагляд. Нажаль, дії більшості громадських організацій не завжди є узгодженими, потужними, достатньо науково обґрунтованими, що є однією з го-

ловних причин зменшення їх реального впливу на зазначені процеси. Заважає формуванню єдиного підходу з боку громадських організацій безумовно і конкуренція між ними. В цілому саме завдяки позиції та діям громадських організацій забезпечується один з головних елементів електронної демократії: відкритість та прозорість діяльності влади, їх участь у формуванні державної політики, оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування тощо.

Приватний сектор є важливою складовою системи розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування. Його інтереси, насамперед, представляють такі об'єднання як Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Федерація роботодавців України, Український союз підприємців та промисловців та інші. Їх представники входять до складу громадських рад та колегій майже всіх центральних та регіональних органів виконавчої влади. Підприємці брали активну участь у розробці й реалізації важливих для областей соціально-економічних програм, підготовці нормативних документів, що регламентують діяльність бізнесу в цій сфері. Своєю місією ці об'єднання вважають розповсюдження серед представників ділових кіл, громадського суспільства, органів влади ідеї економічного патріотизму, необхідності багатогранної та ефективної підтримки національного товаровиробника, чесної конкуренції. Крім того, ці об'єднання захищають бізнесменів від бюрократичного свавілля, невмотивованих претензій з боку фіскальних та контролюючих органів, порушення прав та інтересів у стосунках з органами влади, недобросовісними партнерами, а також сприяють підтримці балансу інтересів суспільства, влади та бізнесу.

Участь громадськості у сфері електронного доступу до публічної інформації здійснювалася шляхом: 1) реалізації громадських ініціатив щодо надання незалежної інформації стосовно виконання відповідних державних функцій; 2) інформування громадськості про свої права та допомога у відстоюванні цих прав, зокрема — через суд; 3) ініціювання перед публічною адміністрацією як вирішення поточних та перспективних проблем подолання недоліків у виконанні державних функцій, так й внесення змін та доповнень у правові норми, що регулюють виконання державних функцій.

За офіційними статистичними даними, кількість зареєстрованих об'єднань громадян постійно збільшується. На кінець 2013 р. зареєстровано 67155 центральних органів громадських організацій (з них 409 — із всеукраїнським статусом), громадських спілок — 599 та благодійних організацій — 10482. Про результати своєї діяльності за 2013 р. органам державної статистики прозвітувало 23365 керівних органів громадських

організацій. Інші не були знайдені за реєстраційними адресами. Загальна кількість членів на обліку громадських організацій, які подали звіти, нараховує 35,5 млн. осіб, з них 6,3 млн. — члени, що перебували на обліку керівних органів. У 2013 р. громадськими організаціями було реалізовано 5,4 тис. соціальних проектів та видано 122,5 тис. публікацій, проведено 447,5 тис. масових заходів (у 2012 р. — 608,4 тис. заходів). Найбільша питома вага у структурі масових заходів припадала на лекції (зустрічі) — 36,7%, та з'їзди, конференції, збори — 15,9%[131].

Міжнародні рейтингові агенції відзначають позитивну динаміку розвитку громадської самоорганізації в Україні, однак водночас вказують на її повільні темпи[132]. Незважаючи на кількісне зростання організацій, показник кооперативних практик громадської самоорганізації залишається невисоким. Участь у діяльності громадських організацій досі є однією з найменш значущих для громадян України цінностей, що зумовлюється загалом невисоким рівнем довіри до громадських структур.

Зауважимо, що громадські ініціативи та ініціативи приватного сектору щодо електронного доступу до публічної інформації, як і цілком щодо створення повноцінного електронного урядування, не могли дати вагомих результатів, а лишалися благими намірами, хоча й формували певний рівень ІТ-культури, розуміння, в тому числі і в органах влади. Перелік громадських, професійних асоціацій, що діють на ринку ІКТ в Україні[133] наводиться в додатку до цього розділу.

З початку 2014 р. за підтримки проекту ЄС та ПРООН «Поширення кращих практик недержавного моніторингу надання адміністративних послуг» 15 громадських організацій впроваджують моніторингові ініціативи в 23 містах України для визначення проблемних аспектів надання адміністративних послуг та вироблення рекомендацій щодо їх розв'язання[134]. Одна з таких організацій — «Подільська агенція регіонального розвитку» у коаліції з Асоціацією міст України, Transparency International Україна, Громадянською мережею «ОПОРА», — вивчила сту-

---

131 Доповідь Державної служби статистики України від 23.06.2014 №235/0/05.6 вн-14 «Діяльність громадських об'єднань в Україні у 2013 р.» — http://www.ukrstat.gov.ua/

132 http://www.freedomhouse.org/report/nations-transit/2013/ukraine; The 2012 CSO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1863/2012CSOSI_0.pdf

133 http://apitu.org.ua/society/it

134 http://pard.org.ua/elektronne_vryaduvannya_u_100_mstah_ukrani-_rezultati_dosldzhennya_ukranomovna_ta_anglomovna_vers.html

пінь використання елементів електронного урядування в роботі міських рад 100 найбільших міст України, а також їх зусилля щодо сприяння прозорості місцевої політики та протидії корупції, підвищення якості надання адміністративних послуг та активізації громадськості[135].

У Вінницькій області виконується проект «Європейський діалог» «Громадські інформаційні центри у Вінницькій, Закарпатській, Львівській та Рівненській областях», метою якого є розповсюдження інформації про наявні послуги електронного урядування серед різних груп населення в сільській місцевості, підготовка місцевих консультантів та розвиток мережі інформаційних центрів громад на базі локальних неурядових організацій, сільських бібліотек за активної участі громад та органів місцевого самоврядування[136],[137].

Можна відзначити реалізацію Transparency International Україна проектів громадського контролю[138]. Зокрема, проведення моніторингу впровадження системи електронного урядування в 100 найбільших містах України, проведеного на початку 2013 р., який продемонстрував наявність у цьому значних проблем: 1) зовсім не приділяється увага політиці конфіденційності; 2) досить часто відсутня інформація на сайті про процедури, за допомогою яких громадськість може представляти свої інтереси або в інший спосіб впливати на реалізацію повноважень розпорядника інформації; 3) лише п'ята частина проаналізованих веб-сайтів мають

---

135 100 міст — крок вперед. Моніторинг впровадження інструментів електронного урядування, як основи надання адміністративних послуг в електронному вигляді ; за. заг. ред. І.С. Куспляк, А.О. Серенок. — Вінниця: ГО «Подільська агенція регіонального розвитку», 2014. — 86 с.

136 http://pard.org.ua/polskij_dosvd_e-uryaduvannya_u_vnnic.html

137 Влада — бібліотека — громада: приєднуємося до електронного урядування: практичний посібник для бібліотек з надання послуг електронного урядування / Центральна бібліотека ім. М. Л. Кропивницького ЦБС для дорослих м. Миколаєва ; уклад. Гич Г. М., Михайловська Т. О., Некипелова О. М., Цуканова А. Є. — Миколаїв : ФОП Швець В. Д., 2013. — 120 с. http://ogp.gov.ua/sites/default/files/library/Vlada-biblioteka-gromada_posibnik.pdf

«Електронне урядування в Україні — ефективна влада для мешканців». — Київ: ПРООН/МПВСР, 2011. — 56 с. http://msdp.undp.org.ua/data/publications/postranichno.pdf

138 Як органи влади та створені ними підприємства інформують громадськість про власні закупівлі за бюджетний кошт? Результати громадського аудиту наповненості сайтів замовників торгів / за заг. ред. О.С. Хмари. — К.: ФОП Рибалко І.О., 2013. — 24 с. — http://ti-ukraine.org/system/files/library/tiuk_broshure_a5_inet.pdf.

задовільний стан щодо рівня оновлення інформації; 4) в переважній більшості відсутня його -обільна версія та версія для слабозорих[139].

Серед інструментів для встановлення зворотного зв'язку з громадськістю найгірше обстоять справи з: можливістю прослідкувати опрацювання е-звернення (84%); проведенням онлайн-опитування громадськості з актуальних питань життя територіальної громади (68%); 2) зв'язком сайту з соціальними мережами (75%); 3) можливістю залишити коментар через соціальну мережу (80%); 4) можливістю коментувати новини та інформаційні повідомлення (77%); 5) можливістю обговорення проектів актів міської ради (71%); 6) комунікативною платформою для зв'язку з диспетчерською службою міста в режимі реального часу (он-лайн чат) (87%) тощо. Ця інформація не аналізується уповноваженим для цього Держкомтелерадіо України. «Часто, надаючи перевагу створенню позитивного іміджу державного органу та/або його керівника, розміщуючи велику кількість добрих новин, фото- та відеоматеріалів, більшість центральних органів виконавчої влади не сприймають свої офіційні сайти у якості ефективного засобу комунікації та поширення об'єктивної й необхідної інформації про свою діяльність, забезпечення доступу громадян та організацій до загальнодоступних інформаційних державних ресурсів»[140].

З січня по грудень 2013 р. громадською організацією «Центр політичних студій та аналітики» проводився моніторинг забезпечення органами місцевої влади доступу до публічної інформації у рамках реалізації всеукраїнської моніторингової кампанії «Знати, щоб діяти!» який було використано у Доповіді Уповноваженого Верховної ради України з прав людини[141]. Констатується, що проблеми, які призводять до порушення права особи на доступ до публічної інформації, належать як до законодавчої сфери, так і до сфери адміністративної практики.

---

[139] У пункті 17 постанови Кабінету Міністрів України від 4 січня 2002 р. № 3 «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» передбачено, що «Інформація на офіційному веб-сайті повинна бути доступною для користувачів з вадами зору та слуху».

[140] Моніторинг веб-сайтів центральних органів державної виконавчої влади України в 2013 р., проведений ГО «Інститут розвитку регіональної преси» — http://irrp.org.ua/monitoring/analitics_report/3226-analtichniy-zvt-reyting-vdkritost-ofcynih-veb-saytv-centralnih-organv-vikonavchoyi-vladi-ukrayini-u-2013-roc.html

[141] Щорічна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини про стан дотримання прав і свобод людини і громадянина. — К., 2014. — 552 с.

На порталі «Право знати»[142], зібрано досвід громадських організацій та ЗМІ, які реалізовували спроби отримати доступ до публічної інформації, представлені матеріали, які містять практику застосування законів у цій сфері: відповіді на запити, судові рішення, скарги в прокуратуру.

Громадські експерти на чолі з Transparency International Україна представили результати річної роботи з моніторингу впровадження Україною міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». Рівень виконання заходів за окремими розділами такий: забезпечення доступу до публічної інформації — 38%; сприяння ефективному управлінню через вдосконалення адміністративних послуг — 55%; впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії — 66%. Хоча, з урахуванням проведеного аналізу, на погляд авторів, серед цих трьох показників перший є заниженим, а інші — завищеними.

Також є цікавими громадські ініціативи «Общественный контроль»[143], «Наші гроші»[144], «УкрЯма»[145], «Новий Громадянин»[146], безкоштовна юридична консультація «Так-так-так»[147] та інші.

За підтримки міжнародних організацій, зокрема, Програми Розвитку ООН в Україні, Міжнародного фонду «Відродження», Фонду «Східна Європа», виконані декілька проектів, серед яких слід відзначити проект «Всеукраїнська Краудсорсінг-Платформа «Майбутнє, якого ми прагнемо»[148]. Платформа покликана максимально залучити різні верстви населення до обговорення питань, що стосуються їх життя.

Ініціатива «Публічні бібліотеки — мости до електронного урядування»[149] є частиною Національного плану дій у рамках «Партнерства

---

142 http://stop-x-files-ua.org/

143 Проект поєднує людей та громадські організації України, небайдужі до проблем дорожнього сектора, ЖКГ, торгівлі та ін., http://4road.net.

144 http://nashigroshi.org.

145 http://ukryama.com.

146 Висвічується діяльність громадських організацій, що займаються проблемами доступу до публічної інформації, є на сайті Партнерства «Новий Громадянин», метою якого є посилення впливу на суспільні та політичні процеси в Україні та пошук нових механізмів контролю за владою, координації дій та реалізації громадських ініціатив, чим займається ГО «Центр UA», http://newcitizen.org.ua.

147 http://taktaktak.org.

148 Шляхом краудсорсінгу у всьому світі залучаються широкі кола громадськості до вироблення рішень щодо розв'язання суспільних та глобальних проблем, http://oon-rozvytok.com.ua.

149 http://www.bibliomist.org/ua/konkursy/konkurs-spivpratsi-z-mistsevimi-gromadami/697-konkurs-dlia-ho-biblioteky-mosty-do-e-uriaduvannia

«Відкритий уряд». На виконання цієї ініціативи Рада міжнародних наукових досліджень та обмінів (IREX) у рамках програми «Бібліоміст» оголошує конкурси на проекти залучення населення України до вивчення й використання електронних послуг, ресурсів та інструментів е-урядування.

Важливим фактором формування електронної взаємодії є освіта населення, звички роботи з комп'ютером та Інтернет. На сьогодні в Україні біля 19 млн. Інтернет-користувачів, які регулярно входять до мережі. За даними Держстату в Україні в 2012–2013 навчальному році кількість вищих навчальних закладів I-II рівнів акредитації склала 489, III-IV рівнів акредитації -334 установи. Відповідно кількість студентів склала — 345,2 тис. та 1824,9 тис. осіб, тобто загалом це більше 2 млн. студентів, що складає біля 5% населення країни. Практично у всіх закладах викладаються основи інформатики, в багатьох є спеціалізовані кафедри. Це вказує на істотний потенціал у поширенні електронного спілкування, потреб у відповідній інформації та послугах.

Крім цього, Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України за ініціативою педагогічних колективів Київського національного університету ім. Т.Шевченка і Ліцею інформаційних технологій №79 м. Києва, а також Асоціації «Інформаційні технології України» започаткований науково-методичний проект «ІТ-Освіта»[150], який передбачає більш широку підготовку учнів старших класів. Підсумовуючи викладене, можна зазначити, що в Україні поступово збільшується рівень активності громадян та суб'єктів господарювання щодо доступу до електронної інформації про діяльність органів влади, розвиваються умови для подальшої зацікавленості у використанні та наданні інформаційних послуг органами влади.

2.6. Співпраця в сфері електронного доступу до публічної інформації

Як зазначалося на початку цього розділу, зацікавленим сторонами вирішення цієї проблеми є держава, громадськість та бізнес. Але в Україні держава не є такою заінтересованою стороною, яка б повноцінно ініціювала та підтримувала процеси створення електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства. На то є об'єктивні та суб'єктивні причини.

[150] www.it-osvita.com.ua

Структура державної та регіональної влади України успадкована з часів СРСР та, нажаль, особливо в функціональній частині, будучи командно-адміністративною, не змінилася на сьогодні настільки, щоб відповідати поточній ситуації в країні, особливо, її перспективам, які стосуються питань розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування. Достатні такі приклади: по-перше, система виборів народних депутатів різного рівня, яка за списками дозволяє проводити будь-яких кандидатів, по-друге, чисельність депутатів, яка при такій системі може бути скорочена практично в будь-яку кількість разів. Далі — Адміністрація Президента, Кабінет Міністрів, обласні державні адміністрації, які, повторюючи однакову структуру, навіть більше, ніж дублюють управлінські функції.

Проблема оптимізації структури влади ставилась та вирішувалась практично всі 23 роки незалежності країни, але істотних змін не сталося, хоча й зникли окремі міністерства. Але, наприклад, питання регулювання та розвитку енергетики в той чи інший спосіб вирішують більше, ніж 3 державні установи.

Ці та інші обставини не можуть не викликати конкуренції між гілками влади, істотного спротиву нововведенням, яких вимагає електронне урядування, грунтуючись на оптимізованій структурі діяльності влади, скороченні бюрократії, не кажучи про необхідність адаптації до нових умов роботи та контролю. Це не сприяє запровадженню електронного урядування, що може звести нанівець можливість заробляти на видачі певних довідок, дозволів та інших документів, факт видачі яких та її прискорення — пряма можливість «живого» заробітку. Це — основний фактор гальмування електронного доступу до публічної інформації зі сторони влади та відсутності її зацікавленості в цьому.

Але, судячи з наведеного аналізу, влада таки змушена далі більше відходити від цього, зважуючи на сучасні технології та вимоги суспільства й бізнесу, які поступово перемагають спротив влади. Також внутрішня діяльність влади, обсяг інформації (хоча іноді й зайвої), ведуть до поширення електронних методів роботи, надання публічної інформації включно.

Громадськість та бізнес готові співпрацювати з владою в електронний спосіб, про це свідчить зростаючий обсяг електронних звернень громадян до влади, кількість Інтернет-користувачів, зростаючий рівень підготовки споживачів інформації та інші фактори. Громадськість та бізнес запропонували та узгодили значну кількість ключових законодавчих та нормативних документи в ІТ-сфері, продовжують цю діяльність зараз. Зокрема, протягом ІІ кварталу 2014 р. центральними і місцевими орга-

нами виконавчої влади у рамках консультацій з громадськістю проведені 1454 заходи. На обговорення виносились 1609 питань, що мають суспільно важливе значення, у т. ч. 476 проектів нормативно-правових актів.

Але співпраця влади та громадськості цілком залежить від владних рішень, які тут є домінуючими, незважаючи на значні зрушення в цій сфері, що сталися завдяки ініціативам громадськості та бізнесу.

Діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування будується на виконанні наказів та розпоряджень керівництва у відповідності, зокрема, з положенням про установу. Сьогодні в жодному з них немає визначень щодо надання електронного доступу до публічної інформації. Це регламентується іншими документами, прийнятими урядом та парламентом, частина з них здебільшого знаходиться ще на стадії прийняття — насамперед, перелік адміністративних послуг, їх вигляд, терміни, юридична складова тощо.

Ініціативи з «перевиконання» наданих керівництвом наказів чи розпоряджень не схвалюються і є лише проблемами чи здобутками того чи іншого керівника. Більш того, для виконання певних рішень або надання необхідних відповідей вони мають знаходитися «на контролі» достатньо високого рівня — КМУ, ВР, АП. Тому реалізовані на сьогодні презентаційні сайти органів влади та надання інформації електронною поштою є результатом прийнятих керівничих рішень і не більше того.

Це — основна причина поточного стану справ — не було відповідних завдань, узгоджених процедур і стандартів надання публічної інформації, все було «вирішено» у мінімальному вигляді. Просто не було прямої виконавчої зацікавленості та необхідності виконання відповідних рішень у цій сфері. Явної протидії теж не було. Було певне нерозуміння проблеми, мабуть, «обґрунтоване» внутрішніми інтересами керівництва вищого рівня, як і невиконання окремих неважливих, неконтрольованих вищими установами пунктів прийнятих рішень, наприклад, з ведення Держстатом інформації з індикаторів стану розвитку інформаційного суспільства, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України.

На сьогодні також немає жодного регламентуючого документу щодо співпраці органів влади в частині електронного обміну та надання інформації. Існуючі мають вигляд двосторонніх міжвідомчих документів щодо обміну окремими даними. Досі не визначені стандарти міжвідомчої електронної взаємодії.

Водночас, згідно з законодавством всі рішення мають узгоджуватись з громадськими радами при органах державної та регіональної влади.

Громадські та експертні ради існують й при Комітеті Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, Національній комісії, що регулює діяльність у сфері зв'язку та інформатизації тощо. Саме з ініціативи та погодження цих та інших громадських рад прийняті та обговорюються ключові нормативні документи країни, зокрема, закони «Про інформацію», «Про адміністративні послуги», «Про доступ до публічної інформації», «Про захист персональних даних», Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні, Концепція розвитку електронного урядування в Україні, Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, також впроваджено міжнародну ініціативу «Партнерство «Відкритий уряд» тощо.

Інформація органів виконавчої влади про результати роботи консультацій та обговорень з громадськістю щоквартально аналізується та публікується разом з анонсами майбутніх заходів Секретаріатом Кабінету Міністрів України, надається урядовим сайтом «Громадянське суспільство і влада»[151].

Головне, що на сьогодні не визначено (не існує) достатньо повноважного не тільки організаційно, а й фінансово координуючого органу влади, який міг би як визначити (наказати), так і проконтролювати процеси створення електронного урядування, одним з елементів якого є доступ до публічної інформації.

Це вимагає вищих загальнодержавних рішень. Головним замовником, яким до останнього часу було Держінформнауки, таких повноважень не мало, постійно конкурувало з НКРЗІ, за останні 4 роки тричі змінило підпорядкування, назву, керівництво, мало мінімальне фінансування.

За зазначених обставин співпраця органів влади в сфері електронного доступу до інформації виглядає нереальною, оскільки на сьогодні сприймається як нормативно не визначена зайва робота, що може й нашкодити установі (її певному керівнику), крім цього вона потребує відповідного фінансування та кадрового забезпечення, що було та є проблематичним.

Тому, поточний стан співпраці органів влади, громадськості та бізнесу з електронного доступу до публічної інформації можна вважати позитивним кроком з ініціативи громадськості та бізнесу та очікувати на істотні зрушення в контексті перевиборів та зміни влади, її люстрації, асоціації з ЄС. Триває накопичення досвіду й компетентності обох сторін у налагодженні конструктивної взаємодії та паритет-

[151] http://civic.kmu.gov.ua/consult_mvc_kmu/news/article/bimg_lst/5

них відносин. Необхідно чітко розуміти, що громадянське суспільство є суб'єктом впливу на всі суспільні процеси, при цьому держава може спиратися на його структури при вирішенні широкого спектра завдань. Усе це в свою чергу потребує спільного фокусування на пріоритетних проблемах суспільно-економічного розвитку.

Висновки до Розділу 2

Електронний доступ до публічної інформації значною мірою визначає рівень розвитку електронної демократії. В розділі проаналізовано стан реалізації державної політики електронного доступу до публічної інформації, ступінь її організаційно-правового забезпечення, основні проблеми та шляхи їх розв'язання.

Діяльність органів державної влади в сфері ІКТ в цілому можна оцінити як незадовільну, що ї було зроблено на засіданні Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій у квітні 2014 р. Проте, в Україні достатньо швидкими темпами відбуваються первинні процеси становлення електронного урядування, хоча й в достатньо простих формах. Але це — суттєві зрушення для поточної структури влади України.

Електронні сервіси так чи інакше передбачають фізичний прихід запитувача до певної установи, оскільки видані електронні документи не мають юридичної сили за винятком електронних авіаційних білетів, медичних страховок туристам та іншим особам, що виїжджають за кордон. Тим не менш, поки рано говорити про суттєву кількість та якість послуг, що базуються на інформації державних органів. Такі послуги, на відміну від інформаційно-довідкової та презентаційної сторони Інтернет-ресурсів органів влади, знаходяться ще на початкових етапах розвитку.

Перехід на більш якісний рівень взаємодії інституцій громадянського суспільства з органами державної влади передбачає нові завдання державної політики щодо сприяння розширенню умов взаємодії. Удосконалення потребує як нормативно-правова база, так й прямо пов'язана із цим системна взаємодія з усіма ефективними інструментами й механізмами. Перспективи повноцінного налагодження відносин між органами державної влади та інституціями громадянського суспільства напряму залежать від усвідомлення обома сторонами цінності такої взаємодії, подальшого вдосконалення відповідної законодавчої бази, закріплення практичної реалізації, координації спільних дій.

Розділ 3.
КОМУНІКАЦІЇ ТА КОМУНІКАТИВНІ ЗВ'ЯЗКИ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

3.1. Державна інформаційна політика та засоби масової інформації

У сучасному суспільстві, згідно з демократичними вимогами, необхідний інформаційний порядок, тобто така організація інформаційного простору, яка передбачає повноцінне здійснення прав громадян на доступ, отримання, розповсюдження й використання інформації, відповідно до їх потреби бути оптимально поінформованими для прийняття та реалізації максимально вірних рішень як у справах управління державою, так і в усіх інших сферах життєдіяльності. У забезпеченні такого інформаційного порядку важливу роль відіграє державна інформаційна політика, реалізована з цілої низки напрямків. При цьому формування державної інформаційної політики відбувається під впливом багатьох чинників, з яких для нас найважливішим виступає державна політика в галузі ЗМІ та різноманіття процесу глобалізації сучасного суспільства.

ЗМІ представляють собою установи, створені для відкритої, публічної передачі за допомогою спеціального технічного інструментарію різних відомостей будь-яким особам — це відносно самостійна система, що характеризується множинністю складових елементів: змістом, властивостями, формами, методами й певними рівнями організації (в країні, у регіоні, на виробництві). Характерні риси ЗМІ — це публічність, тобто необмежене коло користувачів, наявність спеціальних технічних приладів, апаратури; непостійний обсяг аудиторії, що змінюється залежно від виявленого інтересу до тієї чи іншої передачі, повідомлення або статті. Тривалий період часу поле дослідження інформаційної політики у сфері ЗМІ було звужено до вивчення функціонування каналів поширення по-

літичної інформації — інформації про засоби, способи, зміст діяльності владних суб'єктів, механізмів формування влади і її здійснення. На сьогодні дане питання отримало нову інтерпретацію, в рамках якої ЗМІ розглядаються як важливий чинник соціально-економічного, науково-технічного й культурного розвитку суспільств.

До 1990-х рр. інформаційна політика у сфері ЗМІ як явище комплексної природи не була самостійним об'єктом теоретико-методологічних досліджень. Проте до цього часу було накопичено великий обсяг науково-теоретичних і прикладних знань у галузях, пов'язаних з функціонуванням інформаційних потоків у різних сферах життя суспільства. Особливий інтерес традиційно викликали ЗМІ та їх вплив на особистість, суспільство, державу. Основи теорії масової комунікації виклали Ч. Кулі, Г. Тард, У. Ліппман, Г. Лебон, М. Вебер, А. Гофман, Г. Блумер, Г. Лассуел. Цілеспрямовані дослідження в галузі масової комунікації почалися в середині XX ст. Завдяки працям Р. Мертона, П. Бурдьє, Т. Парсонса, Д. Істона, Б. Коена було розроблено методологію структурно-функціонального й системного аналізу засобів масової інформації та комунікації, у тому числі аналізу процесів комунікації в політиці.

Набуття незалежності інститутом ЗМІ насамперед у країнах, де триває транзит від авторитаризму до демократії, є необхідною умовою становлення демократичного суспільства. Сутність цього транзиту в галузі ЗМІ полягає в переході від тотального політичного контролю партії-держави до комерціалізації мас-медіа та роботи на засадах вільного ринку, що одночасно має позитивно вплинути на рівень їхнього професіоналізму й внутрішнього плюралізму.

У зміненому інформаційною революцією суспільстві мас-медіа вже не лише рупор різних соціальних груп і прошарків, «пропагандист та агітатор, колективний організатор», а й потужний інструмент мобілізації та інтеграції, реальний та дієвий посередник між владою та народом, який обрав цю владу. Масмедіа виступають одним з акторів формування громадянського суспільства, утвердження його основних засад та принципів існування. ЗМІ в демократичному суспільстві мають виконувати три основні функції: громадський контроль за діяльністю органів державної влади, а саме критичний підхід до трьох основних гілок влади: законодавчої, судової, виконавчої; засіб захисту свободи слова в країні від можливого введення авторитарного режиму правління, незалежність ЗМІ від діючої влади та її впливу на роботу та діяльність ЗМІ; функція ЗМІ як джерела інформації та створення рівних умов доступу до неї.

Становлення українських ЗМІ як потужного інституту сучасного суспільства відбувалося одночасно й разом зі становленням незалежнос-

ті України. У демократичному, правовому суспільстві, побудова якого декларується в Конституції України, ЗМІ, їх незалежність, свобода відіграють одну з провідних ролей у функціонуванні громадянського суспільства та владних інститутів. Подекуди вплив незалежних засобів інформації є потужнішим, аніж діяльність політичних партій та громадських об'єднань.

Українські ЗМІ нині пройшли перший період адаптації та трансформації, оформлено та усвідомлено їхній новий статус як незалежних, але разом з тим дещо впала якість інформування. Бажаючи та проголошуючи необхідність абсолютної незалежності та відокремленості від влади, ЗМІ виявилися не підготовленими до омріяної свободи. Як результат, це призвело до стрімкого падіння якості інформації, відсутності відповідальності за її зміст, підміни справжнього аналізу розмірковуваннями «з приводу...». Більшість друкованих видань перетворилися на агітаційні машини певних політико-економічних угруповань, на пропагандистські рупори окремих політичних партій і течій. При цьому значна частина українських ЗМІ не поспішають афішувати заангажованість, не вказують справжніх хазяїв, дезінформуючи тим самим своїх читачів та глядачів.

Загальновідомо, що на сьогодні ЗМІ та засоби масової комунікації (ЗМК) мають величезну владу й виступають не тільки як інструмент, а як і важливі чинники впливу на державну інформаційну політику. Ця сила виявляється не в тиску на державні органи, які приймають рішення, а в умінні панувати над суспільством, формувати, будувати громадську думку, політичний настрій громадян, орієнтації й сприйняття. З можливостями медіа потрібно рахуватися. ЗМІ все більше стають основним середовищем політичної комунікації — з усіма наслідками, що випливають звідси. Слід згадати пояснення відомого журналіста Сергія Доренка в інтерв'ю «Ехо Москви». На питання, чому влада прагне взяти під контроль телебачення, він сказав: «Вони [влада] — лазерне шоу, їх не існує. Їх генерує телевізор. Якщо вимкнути телевізор, їх не стане. Ось чому вони бояться. Вони — телепродукт. Якщо вимкнути телевізор, його вже немає. У цьому проблема. А будь-який продукт прагне контролювати джерело, яке його відтворює, тому що він боїться, що його вимкнуть. Тому він повинен контролювати телебачення, щоб існувати. Тоді він сам себе генерує».

Протягом останніх десятиліть учені пропонували різні моделі, які пояснюють вплив ЗМІ на суспільну думку і, отже, на формування й розвиток політичного процесу. У 1940-і рр. багато американських і західноєвропейських аналітиків вважали, що преса й радіо контролюють думки людей у громадській сфері. Ця модель отримала назву моделі максимального ефекту.

Проте після Другої світової війни до початку 1970-х рр. панівним був, швидше, зворотний погляд: незалежно від того — чи йде мова про пряме звернення ЗМІ до індивідів або ж непряме (сім'я, знайомі, клуби й ін.), їх вплив на формування позицій, відношення до суспільства й політики має мінімальний ефект. Таким чином виникла модель мінімального ефекту.

У даний час можна виділити дві основні моделі, орієнтуючись на які вчені вивчають ЗМІ. Перша модель орієнтована на дослідження впливу масових комунікацій на індивідуальну поведінку й соціальне життя. Друга модель, що розвивалася в останні тридцять років під впливом культурології, культурної антропології та інших міждисциплінарних наукових напрямків, концентрує увагу вчених на розумінні зв'язків між текстами, індивідами й соціальними структурами. Надалі ці моделі отримали в літературі відповідні назви — модель «дослідження впливу» (Effects Research) і модель «аналізу тексту» (TextAnalysis).

Слід зазначити, що поняття «засоби масової інформації» (ЗМІ) не слід ототожнювати з поняттям «засоби масової комунікації» (ЗМК), оскільки останнє поняття характеризує більш широкий спектр масових засобів. До ЗМК відносяться кіно, театр, цирк тощо, всі видовищні вистави, які відрізняються регулярністю звернення до масової аудиторії, а також такі технічні ЗМК, як телефон, телеграф, телетайп тощо. Завдяки використанню комунікативних засобів, таких як преса — розповсюдження інформації за допомогою друкованого відтворення тексту та зображення, радіо — передача звукової інформації за допомогою електромагнітних хвиль і телебачення — передача звукової та відеоінформації також за допомогою електромагнітних хвиль, виникли три підсистеми ЗМІ: преса, радіо й телебачення. Кожна з підсистем ЗМІ складається з величезної кількості каналів — окремих газет, журналів, альманахів, книжкової продукції, програм радіо й телебачення, здатних поширюватися як по всьому світу, так і в невеликих регіонах — областях, містах, районах.

Говорячи про міждисциплінарний підхід до дослідження впливу ЗМК на суспільство, необхідно звернутися до концепції У. Гемсона, який відзначає особливий характер масової комунікації — у рамках ЗМК суспільство реалізує технологічні способи виробництва соціальних значень. Гемсон вважає, що різні соціальні групи намагаються нав'язати суспільству свою модель інтерпретації тієї чи іншої події й пропонує так звану конструкціоністську модель масової комунікації для формування так званої громадської думки.

Іншими словами, найбільш ефективним демократичним механізмом впливу громадянського суспільства на державну владу, отже, й на дер-

жавну інформаційну політику, є механізм громадської думки. Розглянемо цю дефініцію докладніше.

Громадська думка — це реальне соціальне явище, найбільш динамічний і варіабельний стан суспільної свідомості, проте для цього явища досі не існує загальновизнаного визначення. У соціології, предметом теоретичного вивчення якої вона є, достатнього поширення набуло визначення громадської думки як думки, способу поведінки, який потрібно висловлювати або виявляти публічно, щоб не опинитися в ізоляції від суспільства. У рамках даної проблематики громадську думку можна визначити як у достатній мірі консолідовану групову думку частини суспільства або суспільства в цілому з якогось приводу, питання або події, яка виражається публічно через засоби масового інформування або шляхом проведення масових акцій.

Суб'єктом громадської думки можуть, і в ідеалі повинні бути, всі громадяни та інституціональні структури громадянського суспільства.

Об'єктом громадської думки може стати будь-який факт, який інформаційно доступний, тобто про який є достатньо інформації для складання думки, що викликає дискусію й зачіпає або групові, або індивідуальні інтереси.

Таким чином, громадська думка — це такий стан суспільної свідомості, яка виражається публічно й впливає на функціонування суспільства та його політичної системи. Громадська думка існує не в будь-якому суспільстві, тому що вона не є просто сума тих приватних думок, якими люди обмінюються у вузькому, приватному колі родини або друзів. Можливість гласного, публічного висловлення населення з приводу злободенних проблем суспільного життя й вплив цієї висловленої вголос позиції на розвиток суспільно-політичних відносин відбиває суть громадської думки як особливого соціального інституту.

Під соціальним інститутом необхідно розуміти систему відносин, що мають стійкий, тобто гарантований від випадковостей, самооновлюваний характер. Стосовно громадської думки мова йде про те, що в суспільстві склався й стабільно функціонує особливий механізм реагування на соціально значимі проблеми шляхом висловлення з приводу них суджень зацікавленими верствами населення. Така реакція населення носить не випадковий, спорадичний характер, а є постійно діючим фактором суспільного життя. Функціонування громадської думки як соціального інституту означає, що вона діє як свого роду «соціальна влада», тобто «влада, що наділена волею й здатна підкоряти собі поводження суб'єктів соціальної взаємодії». Очевидно, що це можливо лише там, де, по-перше, існує громадянське суспільство, вільне від диктату політичної влади, і по-

друге, де влада враховує позицію суспільства. У цьому сенсі ми говоримо про суспільну думку як про інститут громадянського суспільства.

Громадська думка в її сучасному значенні й розумінні з'явилася з розвитком буржуазного ладу та формуванням громадянського суспільства як сфери життя, незалежної від політичної влади. У середні століття приналежність людини до того чи іншого стану мала безпосереднє політичне значення й жорстко визначала її соціальну позицію. Із зародженням буржуазного суспільства на зміну станам прийшли відкриті класи, що складаються з формально вільних і незалежних індивідів. Наявність таких вільних, незалежних від держави індивідів, індивідів-власників — необхідна передумова формування громадянського суспільства та громадської думки як його особливого інституту.

В умовах тоталітарного режиму, де всі соціальні відносини жорстко політизовані, де немає громадянського суспільства й приватного індивіда як суб'єкта незалежного, тобто такого, чиї погляди не збігаються зі стереотипами пануючої ідеології, там немає і не може бути громадської думки. У цьому сенсі наша громадська думка як результат епохи гласності має дуже невеликий за історичними мірками досвід існування. За роки перебудови наше суспільство дуже швидко пройшло шлях від гласності й плюралізму думок до реального політичного плюралізму та свободи слова. За цей період сформувалася і незалежна у своїх оцінках і судженнях громадська думка. Проте чи можна говорити про те, що наша громадська думка сформувалася як інститут громадянського суспільства?

В умовах розвиненої демократії, при стабільній соціально-політичній ситуації роль і значення громадської думки чітко обмежені й збалансовані сильною та авторитетною представницької владою. Громадська думка виступає там як інститут громадянського суспільства, та її вплив на державну діяльність здійснюється не безпосередньо, а опосередковано формами представницької демократії. Причому посередниками між суспільством і державою й основними виразниками громадської думки є політичні партії та інші громадські об'єднання політичного характеру.

Переломним моментом на шляху становлення та розвитку громадської думки стало введення в 1990-х рр. нової виборчої системи, орієнтованої на парламентський тип представницької влади. Формування законодавчого органу на основі пропорційно-мажоритарної системи стало потужним стимулом для розвитку політичних партій і рухів, які значною мірою взяли на себе функцію вираження громадської думки та доведення позиції суспільства до органів державної влади. З цього періоду спостерігається помітне згасання політичної активності самого суспільства

й зниження ролі громадської думки як самостійного чинника політичного життя.

Необхідно зазначити, для того щоб при формуванні громадської думки запобігти найголовнішій загрозі — маніпулюванню громадською думкою, необхідна наявність безлічі альтернативних джерел інформації й свободи доступу до таких джерел для всіх громадян та інституційних структур громадянського суспільства. Одне з найпотужніших джерел значущої соціальної, політичної та економічної інформації є система органів державної влади. У громадянському суспільстві його інституційні структури виступають в ролі не тільки споживачів, але й джерел первинної інформації. У достатній мірі консолідована групова думка може бути сформована тільки за наявності свободи комунікацій та обміну інформацією на міжособистісному й груповому рівні.

У даний час громадська думка зайняла належну її природі нішу в соціальному житті та вже не претендує на роль інституту прямої демократії. При цьому люди сміливо висловлюються з найгостріших і злободенних проблем, проводяться численні опитування громадської думки, результати яких публікуються у пресі й транслюються електронними засобами масової інформації. Політичні партії все активніше виступають у ролі виразників думок різних соціальних верств, усе більш помітний вплив на прийняття законодавчих рішень роблять партійні парламентські фракції й інші.

Основною функцією механізму громадської думки є інтеграція суспільства на основі базових для нього норм і цінностей. Реалізація цієї функції забезпечує підтримку цілісності й стабільності суспільства. Механізм громадської думки виконує й інші функції, наприклад, такі як соціалізація особистості, легітимація владно-примусових відносин, мобілізація соціальної та політичної активності та інші. Механізм громадської думки забезпечує як становлення й розвиток самого громадянського суспільства, так і його взаємодію з державною владою.

В аспекті стабілізації політичної системи найбільше значення має функціонування механізму громадської думки в режимі громадського контролю, при якому об'єктом громадської думки стає діяльність інститутів і посадових осіб держави.

Громадський контроль — це систематичний моніторинг та громадська експертиза інституційними структурами громадянського суспільства діяльності інститутів і посадових осіб держави з метою виявлення й припинення різних видів зловживання владою. До таких зловживань відносяться: використання державної влади не в інтересах і цілях суспільного розвитку, а в корпоративних інтересах правлячої політичної еліти, в

тому числі й державної бюрократії; зловживання адміністративними ресурсами органів державної влади у групових чи особистих цілях; ділова корупція в системі органів державної влади.

Зловживання адміністративним ресурсом як використання адміністративних ресурсів органів державної влади та посадових повноважень щодо розпорядження цими ресурсами не для виконання законодавчо визначених державних функцій і нормативно визначених у рамках таких функцій посадових обов'язків, а у групових чи особистих політичних цілях може розглядатися як форма політичної корупції.

Для здійснення ефективного громадського контролю необхідні, насамперед, наявність досить повної й достовірної інформації про діяльність органів державної влади, природно, за винятком інформації, що становить державну таємницю, вміння інституційних структур громадянського суспільства у сфері їх компетенції професійно здійснювати моніторинг діяльності органів державної влади та отримувати об'єктивні й значущі в правовому та юридичному сенсі результати, а також організовувати значуще для громадської думки публічне представлення результатів моніторингу й власних позицій.

Свобода публічного вираження суспільної думки та ступінь її впливу на владу — це загальновизнані критерії оцінки демократичності політичної системи й правлячого політичного режиму.

При всіх політичних системах і режимах демократичного типу у сфері взаємодії влади й суспільства має місце таке явище, як лобізм.

Лобізм — це механізм вирішення тих чи інших питань, у тому числі й політичних, на користь чиїхось інтересів шляхом впливу на законодавців, уряд та інших посадових осіб. Основне завдання лобістської діяльності — домогтися відображення й закріплення в прийнятих нормативних правових актах і рішеннях приватних інтересів груп тиску — корпоративних, професійних, громадських груп, об'єднань і організацій. Це явище має економічну основу, але тільки цим воно не обмежується й за ступенем впливу на прийняття тих чи інших державних рішень, безсумнівно, містить і політичну компоненту.

Як уже зазначалося, політичні партії відображають і агрегують інтереси далеко не всіх соціальних, корпоративних та економічних груп і організацій, що існують у суспільстві. Лобістська діяльність якраз і заповнює цей недолік партійної системи. Вона покликана висловлювати й відстоювати приватні, корпоративні, професійні, етнічні та інші (у тому числі, і політичні, але вже в другу чергу) інтереси.

Суб'єктами лобістської діяльності є як різні структури бізнес-спільноти, так і практично всі некомерційні організації. Лобізм представляє

для некомерційних організацій один з основних інструментів досягнення цілей і результатів їх діяльності. У демократичних політичних системах некомерційні організації є потужним фактором лобіювання, і саме вони, в першу чергу, виступають ефективною противагою лобістським спрямуванням суб'єктів економічної діяльності та державної бюрократії.

У демократичних політичних системах процес лобіювання здійснюється за триланковою схемою: групи тиску (суб'єкти лобіювання) — професійні лобісти або лобістські організації — державні чиновники й депутати (об'єкти лобіювання). Принциповим фактом реалізації зазначеної схеми є те, що її ключові виконавці — професійні лобісти та лобістські організації — здійснюють свою діяльність публічно або в чітко встановлених законом рамках, або під жорстким громадським контролем. Це, звичайно, повністю не виключає корупційні відносини при лобіюванні, чому є достатня кількість прикладів, але істотно обмежує можливості й ускладнює умови використання таких відносин.

Якщо влада та суспільство не приділяють належної уваги проблемі лобіювання, намагаються ігнорувати її об'єктивний характер і вирішувати проблему тільки заборонними заходами, то лобіювання не зникає, а лише йде в тінь. При цьому механізм лобістської діяльності реалізується в найбільш руйнівній формі «тіньового» лобіювання, заснованого на корупційних відносинах і який може призводити до таких негативних наслідків:

- пріоритетне задоволення приватних і корпоративних інтересів на шкоду стратегічним цілям та інтересам суспільного розвитку, включаючи розвиток національної економіки;
- деформація демократичних основ державного устрою й політичної системи, дискредитація демократичних інститутів і перетворення їх на інструмент захисту інтересів елітних груп;
- перерозподіл національних ресурсів і бюджетних коштів на користь найбільш впливових груп тиску і, як наслідок, посилення економічної і соціальної нерівності в суспільстві;
- поширення корупції та неправових дій і рішень у сфері державного управління.

До позитивних сторін цивілізованого лобізму як механізму стабілізації політичної системи можна віднести:

- створення як специфічної форми прояву політичного плюралізму легітимних можливостей для участі всіх соціальних груп і прошарків суспільства, які навіть знаходяться у меншості, у виробленні і прийнятті державних рішень;
- забезпечення постійного контролю та безпосереднього впливу інституційних структур громадянського суспільства на державну

владу і, як наслідок цього, більшої публічності та інформаційної прозорості її діяльності;

– стимулювання самоорганізації та активності громадянського суспільства, залучення до практичної участі в державному управлінні найбільш зацікавлених економічних, професійних, корпоративних та інших громадських структур, а також кваліфікованих фахівців і управлінців з недержавної сфери;
– формування каналів активного зворотного зв'язку для системи державного управління, що забезпечує оперативне розширення інформаційної та постійно актуалізаційної й акцентованої проблемної бази прийняття державних рішень;
– взаємне урівноваження та в деякій мірі примирення різноспрямованих приватних і групових інтересів у політичній, економічній і соціальній сферах, що сприяє знаходженню точок дотику й досягненню в рамках певних домовленостей взаємовигідного співробітництва різних політичних сил і груп тиску при прийнятті управлінських рішень.

Сьогодні можна зробити висновок, що в сучасному суспільстві на структуру соціально-політичного простору істотно впливає процес викривлення образу реальності, який здійснюють сучасні ЗМІ.

Цей процес відбувається незалежно від самих комунікаторів, проте ЗМІ намагаються реалізувати технологію цілеспрямованого маніпулювання політичного процесу. Сучасні ЗМІ набувають нових специфічних функцій, пов'язаних із появою нових електронних і мережних технологій, у тому числі інтернету, що є значним чинником впливу на інформаційну політику держави

Розвинена система політичного інформування громадян, безсумнівно, сприяє збільшенню капіталу суспільної довіри, так необхідного для ефективного функціонування влади. Для формування стійкого зворотного зв'язку важливо і те, що інтернет надає можливість інтерактивної взаємодії. Не тільки громадяни отримують досить повну інформацію про діяльність уряду, але й в уряді з'являється додатковий канал отримання інформації, добровільно наданої громадянами, що веде до нарощування інформаційних ресурсів, обсяги яких у процесі використання не стільки скорочуються, скільки наростають, а вичерпання настає тільки в тому випадку, якщо ними не користуються. Чим більше люди й влада дізнаються про діяльність і потреби одне одного, тим вище ступінь взаємної довіри, що має входити в основу державної інформаційної політики.

Говорячи про вплив інтернету на політичні процеси в сучасному суспільстві, необхідно враховувати, що розкриття інформації через інтер-

нет, крім позитивних суспільних тенденцій, має й «побічні» негативні соціальні наслідки. У США, де є максимальний досвід у цьому напрямку, політика «вільного від держрегулювання інтернету» починає піддаватися серйозній критиці. Зокрема, випадки несанкціонованого використання особистих даних починають викликати тривогу в різних організацій з охорони громадянських свобод і прав споживачів. Багато незалежних оглядачів стали з похвалою відгукуватися про жорсткі європейські закони про охорону приватної інформації. У США, на відміну від Європи, прийняті кодекси поведінки в мережі добровільного характеру, однак розширення використання інформаційних технологій внтернету в повсякденному житті населення змушує урядові кола по-новому поглянути на це питання. Зокрема, у США в рамках Національної інформаційної інфраструктури створено Комітет з недоторканності приватного життя, який розглядає питання недоторканності інформації приватного характеру та її коректності. Цей комітет розробив низку принципів і вказівок щодо поводження з персональними даними.

У даний час особливо актуальним стає уточнення правового статусу деяких інформаційних технологій у зв'язку з тим, що розвиток суспільних відносин у цій сфері явно випереджає розвиток права й виявляються тенденції формування «подвійного стандарту» — закону необхідно дотримуватися, але тільки не в мережі. У зв'язку з цим аналіз концептуальних документів, в яких здійснено спробу визначити пріоритети державної інформаційної політики в галузі розвитку інформаційного суспільства на основі розширення впровадження інформаційних технологій інтернету, дозволяє виокремити такі ознаки сучасного суспільства:

- поширення інформації набуває глобального характеру, державні кордони перестають впливати на рух інформаційних потоків;
- спроби обмежити вільне поширення інформації обертаються серйозними технологічними проблемами насамперед для тієї країни, яка намагається ввести ці обмеження;
- істотно зростають технічні можливості збору, обробки, зберігання, передачі й доступу до інформації, у тому числі політичної;
- посилюється вплив інформаційних технологій на всі сфери людської діяльності, поглиблюються процеси децентралізації суспільства;
- відбувається перехід до нових форм зайнятості — йде процес формування нових трудових ресурсів за рахунок збільшення кількості зайнятих в інформаційній сфері.

Необхідно відзначити, що багато дослідників відносять інтернет до нових електронних ЗМІ, проте інтернет-технології істотно відрізняються від

традиційних та електронних ЗМІ насамперед своєю інтерактивністю й вибірковістю. За своїми основними параметрами, аудиторія українського інтернету приблизно відповідає соціальним характеристикам так званого середнього класу, що дозволяє сформулювати концептуальний висновок про зростання ролі медіатизації сучасних мережевих інформаційних технологій як фактора впливу на державну інформаційну політику.

І. Засурський увів термін «медіатизація політики» і визначає його як «процес, при якому політичне життя переміщається в символічний простір засобів масової інформації». На його думку, для розуміння важливості режиму роботи масових засобів інформації в якості закону публічної політики необхідно зосередитися на аналізі внутрішніх технологій збору й осмислення інформації у мас-медіа.

Особливу увагу у зв'язку з цим слід звернути на аналіз тематики повідомлень, трансльованих ЗМІ. Як правило, формування порядку денного розглядають у контексті політичних новин. Новина сама собою стає об'єктом боротьби, яка спрямована на те, щоб визначити, що є суспільно важливим, а що не заслуговує такої уваги. На думку Д. Авдієнко,»...в даному випадку боротьбу не можна розуміти як раціональні практики, в тому сенсі, що агенти добре уявляють собі, кому вигідний той чи інший інформаційний привід». Сьогодні в цій боротьбі починають домінувати самі засоби масової інформації, тому що вони мають власні уявлення щодо цього, які теж є ставками в цій боротьбі. Принаймні, саме журналісти, репортери, коментатори добре «знають», що таке «новинне» повідомлення. «Наслідком цієї ситуації стає нав'язування політикам певних правил, з якими доводиться рахуватися. Власне кажучи, це і є один з ефектів медіатизації політики. Більше того, саме в цьому контексті слід розуміти владу преси, а не в якомусь іншому сенсі».

Процес медіатизації політики можна охарактеризувати так: політиці надається все більша публічність, яка розширює свою експансію. Політики здають один рубіж за іншим. Наприклад, приватна сфера, стаючи публічною, стає одночасно політичною. Той, хто намагається утримуватися в рамках обмеженої публічності, зараз же починає здавати свої позиції в політичній боротьбі. Правило, яке вивела Ноель-Нойман, — «той, хто не знаходить своєї думки в масовій комунікації, той мовчить», для політиків слід перефразувати: той, хто не присутній у масовій комунікації (або той, хто не дуже публічний), того немає в полі політики. Звичайно, тут дещо гіперболізована роль масової комунікації в політичному процесі, тому що, політика зовсім не зводиться до публічної політики (але публічна політика весь час захоплює нові простори корпоративної, «підкилимної» боротьби). Однак важливо інше: «зазначені тенденції набувають

самостійного характеру, що надає політичному процесу некерований характер у тому сенсі, що поле політики перестає бути самодостатнім і самовідтворюючим за внутрішніми правилами».

Заангажованість ЗМІ істотно впливає на їхню інформаційну політику, яка визначається насамперед політичними інтересами власників ЗМІ й використовується ними для реалізації власних рішень. Хоча система ЗМІ забезпечує постійне зростання потоку політичної інформації в суспільстві, її власники часто намагаються надмірно впливати на політичну сферу, що призводить до замовчування альтернативних поглядів або нехтування ними. Інформування відбувається в такий спосіб, щоб підірвати авторитет законно обраної влади, виставляючи її в негативному світлі.

З процесом становлення медіамонополій спостерігається поступова зміна поглядів на інформаційну політику з боку власників — вони починають розглядати ЗМІ насамперед як бізнес, джерело прибутку, а лише потім як суспільний інститут, за функціонування якого необхідно нести певну соціальну відповідальність. За таких умов залежність журналіста від власника не тільки не зникає, а й посилюється. Творчий працівник медіа змушений вибирати — або гарантований стабільний заробіток, або становище опального опозиційного журналіста.

Українське суспільство нині ще не готове до становлення нового типу ЗМІ, воно ще не має свого сформованого інтересу, а відповідно, ЗМІ не можуть бути посередником між суспільством і владою. Справжня свобода ЗМІ неможлива без усвідомлення цінності інформації з боку широких мас населення, які можуть стати на її захист.

Отже, для того щоб процес впливу засобів масової інформації на державну інформаційну політику проходив успішно, слід вирішити, по-перше, проблему впливу органів державної влади на ЗМІ; по-друге, припинити процес дегуманізації інформації, по-третє, ініціювати закон про свободу доступу громадян до інформації органів державної та місцевої влади з чітко окресленими заходами відповідальності чиновницького апарату, по-четверте, і це найголовніше, необхідне прийняття закону про державну інформаційну політику України.

Не менш важливим фактором, який впливає на державну інформаційну політику, є глобалізація та її інформаційні складові. Єдиного загальноприйнятого поняття глобалізації поки що не існує з причини великої різноманітності суперечливих концептуальних підходів до вивчення даного феномена. Процеси взаємопроникнення національних економік, які спрямовані на створення єдиних механізмів господарювання, набувають глобального масштабу, пронизуючи різні сторони соціально-еко-

номічного, політичного та культурного життя країн, що інтегруються на основі розвитку комп'ютерних технологій. У цих умовах глобалізація передбачає формування єдиного світового фінансового та інформаційного простору. Глобалізація передбачає також утворення міжнародного правового та культурно-інформаційного поля, свого роду інфраструктури міжрегіональних, у тому числі інформаційних, обмінів.

Виділяють такі основні види глобалізації: глобалізація у сфері економічних відносин; глобалізація у сфері політичних відносин; інформаційна глобалізація (глобальна інформатизація); культурно-ідеологічна глобалізація.

Глобалізація у сфері економічних відносин — поступове перетворення світового простору на єдину економічну зону, де безперешкодно переміщуються капітали, товари, послуги, де вільно поширюються ідеї й пересуваються їх носії, стимулюючи розвиток сучасних інститутів і удосконалюючи механізми їх взаємодії.

Глобалізація у сфері політичних відносин — процес повсюдного становлення інститутів політичного представництва й механізмів «внутрішнього» й «зовнішнього» вирішення конфліктів, що спираються на соціальний компроміс і взаємне узгодження інтересів. Серед факторів, що роблять все більший вплив на конфігурацію й характер міжнародної системи політичних відносин, можна відзначити такі:

– посилення нестабільності всередині держав і в міждержавних відносинах, обумовлене динамікою розвитку світової економіки;
– швидке зростання транснаціональних зв'язків, стимулююче утворення нових форм колективного прийняття рішень за участю держав, міжурядових організацій та міжнародних груп впливу; бурхливий розвиток транснаціональних інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж зв'язку.

У результаті глобалізації утворюється така світова політична система, в якій на лідируючі позиції висуваються держави не стільки за параметрами свого військового та економічного потенціалу, скільки здатні стати моральними лідерами світового співтовариства, впроваджувати етичні стандарти в міжнародні відносини, у тому числі за рахунок цілеспрямованої політики повсюдного впровадження в масову свідомість вигідних для себе ідеологічних і моральних установок, цінностей і світогляду, що передбачає активізацію процесів інформаційної експансії й зростання ролі інформаційних операцій.

Глобалізація культурно-ідеологічна — має тривалу історію та комплексний процес «уніфікації» традицій, релігій, культури та ідеології. Важливим аспектом «ментальної» глобалізації є безперервний процес уніфі-

кації культурних переваг людства. У перспективі можна очікувати появу глобальної «надкультури». Перші її ознаки можна бачити вже сьогодні — це синтез традиційних культурних традицій (класичної європейської, масової північно-американської, латино-американської, далекосхідної, мусульманської та індійської) у поєднанні з новими формами (мережна культура, кіберкультури). При цьому в рамках єдиної надкультури у кожного регіону будуть ті чи інші переваги.

Інформаційна глобалізація — один із найбільш показових інтеграційних процесів, що протікають у даний час у рамках і під впливом глобалізації, що включає розвиток комунікацій, створення глобальних інформаційних мереж, комп'ютеризацію багатьох сфер життєдіяльності людини. Найважливішим процесом інформаційної глобалізації є інформатизація — організаційний соціально-економічний і науково-технічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, громадських об'єднань на основі формування й використання інформаційних ресурсів.

Інформатизація є продуктом науково-технічної революції, яка є сукупністю якісних змін у техніці, технології та організації виробництва, що відбуваються під впливом великих наукових досягнень і відкриттів, які роблять визначальний вплив на соціально-економічні умови суспільного життя. Тим самим інформатизація — один із проявів науково-технічного прогресу, що складається в об'єктивному посиленні ролі достовірного, вичерпного й визначального знання в усіх видах людської діяльності. Інформатизація означає підвищення ступеня інформування суспільства в цілому й кожного його члена окремо, формування суспільної свідомості на основі науково обгрунтованої й достовірної картини оточуючого нас світу. Технічною основою інформатизації є комп'ютеризація та всесвітній розвиток систем управління й зв'язку.

Завданнями інформатизації, у тому числі для органів державної влади та управління, є повне задоволення інформаційних потреб суспільства в усіх сферах його діяльності, поліпшення життєвого рівня населення, підвищення ефективності виробництва, сприяння соціально-політичної стабілізації. Під глобальною інформатизацією суспільства розуміють об'єктивний процес, який здебільшого стає основою й головним стрижнем розвитку як науково-технічного, так економічного та соціального. Інформатизація в даному аспекті сама по собі виступає і як науково-технічний процес, і як процес історичний і соціальний. У процесі глобальної інформатизації суспільство якісно змінюється не тільки в технічному відношенні, але й в соціальному та духовному. Результатом цих змін

є формування глобального інформаційного простору й перехід людства до побудови інформаційного суспільства.

Не можна аналізувати формування та розвиток державної інформаційної політики, якщо не брати до уваги специфічність соціокультурних та історичних чинників, що у переважній більшості й визначають особливості інформаційної сфери пострадянського, як, втім, і будь-якого іншого типу суспільства.

Величезне значення має напівтрадиційна структура самого соціуму. У найзагальнішому плані можна стверджувати про наявність в українському соціумі трьох основних інформаційно зорієнтованих страт. Перша, до якої входять істеблішмент та його обслуга (за даними різних джерел, до від 2 % до 10 % населення, що цікаво корелює з кількістю користувачів інтернетом та мобільним зв'язком), є особливим чином модернізованою та дуже вразливою для інформаційних впливів. Друга страта (понад 30 % населення) живе переважно за законами традиційного суспільства, інформаційно пасивна та консервативна. Переважна ж більшість населення (понад 60 %) є масовизованою, понад те, атомізованою. Крах традиційних суспільних зв'язків не супроводжувався постанням інститутів громадянського суспільства, що створює надзвичайно сприятливі умови для посилення суспільної апатії, з одного боку, а з іншого – для використання маніпулятивних механізмів.

Після швидкого розпаду Радянського Союзу верхівка суспільства (номенклатура) зазнала значних перетворень.

По-перше, протягом перших п'яти років незалежності до неї було залучено певну кількість представників нижчих соціальних прошарків (тіньової буржуазії, «освітянщини» тощо), особливо в інформаційній сфері.

По-друге, вплив західної пропаганди та програм обміну й співробітництва сформував надмірні прагнення усього суспільства та передусім його істеблішменту ще за часів СРСР. За роки незалежності незабезпечені бажання тільки посилилися.

По-третє, лише досить незначна частина пануючої верхівки здобула можливість вести західний спосіб життя. Відповідно, сформувалася потужна сфера її обслуговування. Відбулося катастрофічно швидке розшарування до того майже однорідного суспільства. Верхівка значно відірвалася від переважної більшості населення й функціонує в специфічних умовах.

Окрему проблему створює принципова несумісність структури мислення багатьох представників вітчизняного та іноземних істеблішментів, що унеможливлює ефективне використання переговорних технологій: учасники переговорів принципово не можуть зрозуміти один одного.

Досліджуючи інформаційну сферу пострадянського суспільства, необхідно пам'ятати про історичні традиції ставлення до *Слова* як вищої цінності, що було сформовано протягом останніх тисячі років. Православна богословська традиція, передусім ісіхазм, помножені на догматично засвоєні набутки європейської схоластики (насамперед у результаті діяльності Києво-Могилянської академії) з її прагненням до віртуального (С. Ерігена тощо), сформувала потужну традицію світосприйняття.

Однією з її характерних рис є домінування філологів в українській та пострадянській гуманітаристиці в цілому. Слабкість інших передусім суспільствознавчих шкіл у нашій науці є одним з чинників, що сприяють послабленню змістовності політики.

Підсумовуючи, можемо стверджувати, що сучасне пострадянське суспільство досить дивно структуроване — вищі щаблі дуже вразливі до інформаційних впливів, а нижчі — практично унебезпечені від них. Констатуємо також, що ці щаблі існують у різних вимірах, утворюючи кентавроподібну структуру. Зазначене вище стосується насамперед вищих прошарків соціуму, дійсно найвідкритіших для інформаційних впливів. На нижчих щаблях суспільства рівень спротиву цим впливам стрімко зростає. Така структура уявляється лише як перехідна, інша справа, що період перехідності може тривати десятки років. В якому напрямі вона буде еволюціонувати — стане зрозумілим із часом.

3.2. Проблемні питання формування і реалізації державної комунікативної політики в Україні

Згідно з Конституцією України громадяни мають право брати участь в управлінні державними справами, надсилати індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб.

Водночас, аналіз реальних можливостей участі громадськості у підготовці проектів рішень суб'єктів владних повноважень показує на наявність низки проблемних питань формування і реалізації основних засад державної комунікативної політики в Україні.

Сучасні кризові явища, перманентні протестні спалахи в українському суспільстві засвідчують про існуванні низки інституційних прогалин у системі державного управління, врегулювання яких є неможливим без налагодження ефективних комунікативних відносин між державними органами та суспільством.

На нашу думку, саме сьогодні для української держави завдання щодо налагодження комунікацій влади і громади на всіх етапах планування, ухвалення політики та програм є першочерговим і невідкладним. Очевидно, що ті принципи, на яких будувались ці відносини є застарілими і неефективними, а тому від здатності державних органів перебудувати свою діяльність з урахуванням реальної ситуації у політичній та соціально-економічній сфері, потребують докорінних змін механізму підготовки і прийняття відповідальних управлінських рішень, зокрема в частині застосування у своїй діяльності діалогових комунікацій, як стратегічного фактору в політичній системі країни.

Зазначене вимагає зміни парадигми основних засад державної комунікативної політики, зокрема в частині розвитку сучасних інформаційно-комунікативних технологій, прагнення суспільства до участі у прийнятті управлінських рішень, вільного доступу громадян до публічної інформації тощо.

За роки незалежності в Україні було створено законодавчу базу щодо налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю.

Існуючі на сьогодні комунікативні механізми побудовані на основі положень Указів Президента України щодо забезпечення консультацій з громадськістю та участі громадян у прийнятті рішень, Законів України «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», «Про звернення громадян», «Про об'єднання громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації». Тексти проектів регуляторних актів оприлюднюються відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» тощо.

Крім того, необхідно наголосити на існуванні низки підзаконних актів, прийнятих на виконання зазначених законів, зокрема:

– постанов Кабінету Міністрів України «Про Регламент Кабінету Міністрів України», «Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади» (від 4 січня 2002 р. № 3); від 29 серпня 2002 р. № 1302), «Про заходи щодо подальшого забезпечення відкритості у діяльності органів виконавчої влади» (від 29 серпня 2002 р. № 1302); «Про затвердження Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля»

(від 29 червня 2011 р. № 771); «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 3 листопада 2010 р. № 996) тощо.

– розпоряджень Кабінету Міністрів України: «Про затвердження плану заходів щодо виконання Концепції реалізації державної політики у сфері інформування та налагодження комунікації з громадськістю з актуальних питань європейської інтеграції України на період до 2017 року» (від 18 вересня 2013 р. № 754); «Про схвалення Концепції проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» (від 22 квітня 2009 р. № 448); «Про заходи щодо підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, місцевого самоврядування та громадськості з питань фінансової політики» (від 20 листопада 2004 р. № 868); «Про роботу центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення відкритості у своїй діяльності, зв'язків з громадськістю та взаємодії із засобами масової інформації» (від 18 жовтня 2004 р. № 759) тощо.

Результати аналізу існуючої нормативно-правової бази свідчать про те, що рівень правового врегулювання питання налагодження комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю не в повній мірі відповідає європейським тенденціям. Крім того, відсутність ефективної взаємодії та зв'язку між владою (як на центральному, так і місцевому рівні) та суспільством, що створило певний вакуум у спілкуванні з громадськістю врешті вилилося у масштабні суспільні заворушення, протести та збройне протистояння.

До головних причин цих негативних суспільно-політичних явищ в Україні окрім зовнішньої агресії та внутрішньої тотальної корупції практично у всіх сферах суспільного буття, потрібно віднести практику використання застарілих методів інформування та комунікацій з громадськістю, відсутність ресурсного забезпечення для їх здійснення. важливої складової. Зокрема, офіційна інформація, яку поширювали у мас-медіа, носила здебільшого репортажний та «пафосний» характер переможних реляцій, не враховувала потреб пересічного громадянина. Недостатньо використовувався інформаційний ресурс Європейського Союзу, не здійснювалася його належна адаптація до потреб українського споживача.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, плануванні, врахування громадських ініціатив, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Очевидно, що проблема запровадження консультацій з громадськістю не є новою для вітчизняних органів державної влади. Система центральних органів виконавчої влади не має добре розвинутої системи консультацій з зацікавленими сторонами під час розробки основних напрямків діяльності та підготовки проектів управлінських рішень. Тоді як запровадження таких комунікацій стали невід'ємним елементом розробки політики у всіх сферах діяльності членів Європейського Союзу.

Зокрема, у книзі «Європейський кодекс належної управлінської поведінки» (European Code of Good Administrative Behaviour, 2001) ще у 2001 році ставилося завдання щодо вдосконалення системи консультацій та діалогу в ЄС.

Дослідники зауважують, що фактично до середини 2002 року в Європейській Комісії не існувало загально визначеного підходу щодо таких консультацій, кожен департамент мав власні механізми та методи проведення консультацій з зацікавленими сторонами у межах своєї компетенції. Незважаючи на те, що були позитивні приклади співпраці між Комісією та зацікавленими сторонами, всі погоджуються з тим, що мають існувати загальні принципи та методи щодо консультацій[152].

Протягом останніх десяти років в діяльності інституцій Європейського Союзу були змінені основні засади комунікативної політики. Так, у серпні 2004 році Європейською Комісією було схвалено Інформаційно-комунікаційну Стратегію (Information and Communication Strategy (COM(2004) 552 final). Головна мета цієї Стратегії полягає у децентралізації та делегуванні ініціативи, забезпечення політики послідовності та гнучкості механізмів реагування, партнерської взаємодії з державами-членами.

Більшість дослідників відзначають, що з прийняттям згаданої Стратегії механізми комунікативної взаємодії стали більш ефективними, водночас залишалося кілька «слабких місць», а саме:

– висока фрагментація комунікацій та недостатній рівень їх координації і планування;
– занадто велика увага надавалась політичним пріоритетам, які не завжди відповідають інтересам, потребам і турботам громадян:

[152] Комунікація комісії. Документ для консультацій: Зміцнення культури консультацій та діалогу — Пропозиція щодо загальних принципів та мінімальних стандартів для консультацій, що проводяться Європейською Комісією з зацікавленими сторонами [Електронний ресурс] / Брюссель, 5.6., 2002/ — Режим доступу: icps.com.ua/pub/files/.../Communication-EU-public-consult_ukr_red.doc

поточні кампанії спрямовувались на політичної еліти та засоби масової інформації, і не в змозі відобразити переваги і наслідки їх впровадження в прямій і зрозумілій формі;
– зосередженість на фінансуванні кампаній, а не на процесах діалогу та проактивних комунікацій[153].

У липні 2005 року було прийнято новий План дій комісії з покращення комунікації в Європі (The Action Plan to Improve Communicating Europe (SEC(2005) 985)), в основу якого було покладено три стратегічні принципи для підвищення інтересу громадськості та отримання довіри громадян:

«слухати» — комунікація — це діалог, в якому беруть участь не тільки інституції ЄС, а й громадяни. Громадяни Європи хочуть, щоб у Європі чули їх голос, та брати пряму демократичну участь у розробці проектів рішень та їх прийнятті;

«спілкуватися «: інформація про політиків ЄС та їх діяльність повинна бути доступною та зрозумілою;

«розуміти» — офіційні повідомлення мають формуватися з урахуванням місцевих особливостей, аудиторії. Комунікативні заходи Комісії повинні забезпечуватися ресурсами і організовані таким чином, щоб у рішеннях враховувалися демографічні та місцеві проблеми, а канали передачі інформацію повинні бути доступними.

У Плані детально перераховувалися всі спеціальні заходи покращення комунікації із громадянами, зокрема, посилення представницьких офісів Комісії, краща внутрішня координація та планування, робота над мовним питанням та презентацією, більше пунктів комунікативного доступу для громадян. Його мета — започаткувати справжній діалог з громадськістю та краще враховувати її сфери зацікавленостей у комунікаційній діяльності Комісії.

До основних завдань комунікативної політики відноситься:
– забезпечення процесів залучення зацікавлених сторін через більш прозорий процес консультацій, який призводитиме до більшої підконтрольності громадськості органів державної влади та легалізації прийнятих рішень;
– запровадження основних принципів та стандартів консультацій з метою допомоги налагодження ефективної системи громадських консультацій;

---

[153] Communication to the commission. Action plan to improve communicating Europe by the commission [Електронний ресурс] / Brussels, 20.7.2005/ — Режим доступу: http://ec.europa.eu/dgs/communication/pdf/comm-initiatives/2005-action-plan-improve-communicating-europe-by-commission-sec2005–985_en.pdf

– створення системи регламентів для проведення консультацій;
– стимулювання навчання та обміну позитивним досвідом щодо проведення консультацій.

Дослідники відзначають існування складностей через відсутність загальновизнаного або принаймні законодавчо утвердженого терміну «*організації громадянського суспільства*». Але такий вислів може використовуватися для опису наступних організацій:

– профспілки, федерації роботодавців — тобто «соціальні партнери» держави;
– організації, що репрезентують соціальних та економічних акторів, які не є соціальними партнерами за визначенням (організації споживачів);
– неурядові організації, які об'єднують громадян для вирішення спільних проблем (у сфері захисту навколишнього середовища або прав людини, благодійні організації, організації освіти та тренування);
– територіальні громадські організації (community-based organizations, тобто організації, що створені на рівні територіальних громад для вирішення їх проблем — це можуть бути спілки молоді, асоціації родин та інші типи організацій, через які громадськість бере участь у місцевому житті, релігійних спілках).

У жовтні 2007 року Європейською Комісією було реформувано Комунікаційну стратегію, яка здобула назву «Комунікація з Європою в партнерстві» (Communicating Europe in Partnership (COM(2007)568))

Загалом вітчизняних управлінців та законодавців не можна звинувати у відсутності уваги до питання підвищення ефективності комунікативної взаємодії державних органів та громадськості. Хоча заради справедливості варто зазначити, що ця увага має дискретну форму та проявляється здебільшого або під час виборчих процесів, або відразу після його завершення.

На сьогодні законодавство визначає, що інститути громадянського суспільства — громадські, релігійні, благодійні організації, професійні спілки та їх об'єднання, творчі спілки, асоціації, організації роботодавців, недержавні засоби масової інформації та інші непідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства України, можуть ініціювати проведення консультацій з громадськістю з питань, шляхом подання відповідних пропозицій громадській раді або безпосередньо органу виконавчої влади. У разі коли пропозиція щодо проведення консультацій з громадськістю з одного питання надійшла не менше ніж від трьох інститутів громадянського

суспільства, які діють на відповідній території, такі консультації проводяться обов'язково[154].

Крім того, у Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 червня 2011 р. № 771, визначається, що термін «громадське обговорення» передбачає:

- інформування громадськості про початок розгляду проекту рішення та можливість узяти в ньому участь;
- забезпечення доступу громадськості до проекту рішення, документів, на підставі яких приймається таке рішення, та іншої необхідної інформації;
- надання можливості громадськості подавати пропозиції (зауваження) для врахування під час прийняття рішення, брати участь у громадських слуханнях та інших формах громадського обговорення;
- розгляд поданих пропозицій (зауважень);
- інформування громадськості про врахування чи відхилення поданих пропозицій (зауважень) із зазначенням підстави;
- забезпечення ознайомлення громадськості з прийнятим рішенням.

Організатором громадського обговорення може бути орган виконавчої влади, який приймає рішення, орган місцевого самоврядування або замовник проекту такого рішення.

Водночас зазначений акт не в повній мірі відповідає актам, які мають вищу та таку ж юридичну силу. Зокрема у постанові зазначається, що врахування пропозицій (зауважень) громадськості забезпечує орган, який приймає рішення. Таким чином у разі прийняття рішень Урядом України, саме Кабінет Міністрів України має розглядати пропозиції (зауваження) громадськості, що не відповідає Регламенту Кабінету Міністрів України.

У практиці застосування термінів, слів та словосполучень у вітчизняної юриспруденції не використовується термін «організації громадянського суспільства». Водночас застосовується поняття «громадянське суспільство», яке розглядається як спільність вільних, рівноправних людей, кожній з яких держава забезпечує юридичні можливості бути влас-

[154] Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84 (12.11.2010). — ст. 2945.

ником, користуватися економічною свободою і надійним соціальним захистом, а також брати участь у політичному житті.

Українське законодавство визначає поняття:

- громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб та/або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних, та інших інтересів (Закон України «Про громадські об'єднання»);
- органи самоорганізації населення — представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин, для вирішення завдань, передбачених цим Законом України «Про самоорганізацію населення». Органами самоорганізації населення є будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети;
- професійна спілка (профспілка) — добровільна неприбуткова громадська організація, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання) (Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності»);
- організації роботодавців — самоврядні статутні організації, що утворюються на засадах добровільності та рівноправності з метою представництва і захисту законних інтересів роботодавців. Організації роботодавців можуть об'єднуватися у спілки та інші статутні об'єднання роботодавців (Господарський кодекс України).

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики» (від 3 листопада 2010 р. № 996) пропозиції та зауваження, які подаються в усній та письмовій формі, надсилаються електронною поштою на адресу відповідальної особи органу виконавчої влади, на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» (Рис. 13) та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади.

Пропозиції та зауваження, що надходять на урядовий веб-сайт «Громадянське суспільство і влада» та офіційні веб-сайти органів виконавчої влади, оприлюднюються на цих веб-сайтах протягом п'яти робочих днів після їх надходження[155]. Строк проведення публічного громадського об-

[155] Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики». Постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 996 // Офіційний вісник України. — 2010. — № 84 (12.11.2010). — ст. 2945.

Рис. 13 Приклад обговорення проекту наказу на урядовому веб-сайті

говорення визначається органом виконавчої влади і повинен становити не менш як один місяць, що не корелюється зі строками оприлюднення проектів рішень суб'єктів владних повноважень, визначених Законом України «Про доступ до публічної інформації».

Зазначимо, що за інформацією розміщеною на урядовому вебсайті «Громадянське суспільство і влада» з початку його роботи станом на 24 травня 2014 року зареєстровано 3261 користувачів та розміщено 2333 проектів нормативно-правових актів, яким дано 23123 оцінок та лише 670 пропозицій. На зазначеному інформаційному ресурсі розміщуються також звіти про результати громадських обговорень проектів нормативно-правових актів.

Ідея проведення консультацій з громадськістю полягає у налагодженні системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень.

Консультації з громадськістю проводяться з метою залучення громадян до участі в управлінні державними справами, надання можливості для їх вільного доступу до інформації про діяльність органів виконавчої влади, а також забезпечення гласності, відкритості та прозорості діяльності зазначених органів.

Налагодження ефективної комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю є важливою умовою демократичного розвитку держави. Важливим підсумком комунікаційної реформи повинно стати всебічне вивчення (моніторинг) громадської думки, своєчасне прогнозування критичної маси громадського невдоволення, розробка стратегій реагування[156].

Зазначимо, що протягом 2009–2010 років відповідними розпорядженнями Кабінету Міністрів України схвалено та Концепцію проекту Закону України «Про вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів» та Концепцію проекту Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики». Зазначеними актами доручалося Міністерству юстиції України разом із заінтересованими центральними органами виконавчої влади розробити і подати на розгляд Уряду відповідні законопроекти.

На нашу думку, оптимальним шляхом розв'язання проблеми є розроблення і прийняття Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики», у якому необхідно передбачити:

- визначення термінів «державна комунікативна політика», «комунікація», «консультації з громадськістю», «вивчення громадської думки», «електронні консультації», «засоби масової комунікації» тощо;
- принципи реалізації державної комунікативної політики;
- розроблення стандартів комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю, що відповідають міжнародним вимогам;
- формування у населення комунікативної культури;
- обов'язки органів державної влади, органів місцевого самоврядування, засобів масової комунікації та інститутів громадянського суспільства;
- основні напрями реалізації державної комунікативної політики, зокрема:
- удосконалення нормативно-правової бази у сфері суспільних комунікацій;

---

[156] Communications Policy of the Government of Canada [Електронний ресурс] — Режим доступу: http://www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?section=text&id=12316

- формування дієвої та ефективної системи комунікації між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю;
- проведення роз'яснювальної роботи серед цільових аудиторій щодо пріоритетів державної політики, механізму участі в управлінні державними справами, вирішенні питань місцевого значення;
- забезпечення реального включення громадської думки у прийняття політичних рішень.

3.3. Інформаційна й комунікативна складові повідомлення у державній комунікації

Комунікація є важливою складовою державного управління, забезпечуючи зокрема підтримку суспільством дій влади, ефективність здійснюваної державними інституціями політики. Проте комунікація між органами державної влади і суспільством має низку недоліків, які негативно впливають на налагодження взаємодії влади й громадян. Серед таких недоліків — нечіткість функцій комунікативних підрозділів, прийняття без обговорення із ними управлінських рішень, незадовільну фахову компетентність працівників цих підрозділів[157]. Крім того, держслужбовці не завжди відзначаються умінням чи прагненням дохідливо, своєчасно пояснити або прокоментувати певний факт. У результаті, дії й наміри влади можуть викликати нерозуміння, неприйняття з боку суспільства, що може негативно вплинути на ефективність державної політики.

Різноманітні аспекти державної та політичної комунікації розглядаються в роботах українських учених Г.Почепцова, Т.Джиги, Н.Драгомирецької, Л.Климанської, А.Баровської, російських дослідників О.Соловйова, М.Грачова, Т. Громової,

Досліджуючи природу соціальних комунікацій, Г.Почепцов вказує на те, що вони «можуть як утримувати модель світу, так і змінювати її, кожен раз працюючи з масовою свідомістю»[158]. Аналізуючи професійні сфери, в яких використовується соціальний інжиніринг, Г.Почепцов, зокрема, називає й такі явища, які, на нашу думку, мають пряме відношення до

---

[157] Комунікативна політика в органах державної влади : [метод. реком. для самост. роб. / уклад.: Т.Джига, А.Баровська]. — К. :НАДУ, 2007.

[158] Почепцов Г.Г. Соціальний інжиніринг: соціо- і психотехніки управління великими масами людей / Г. Почепцов. — К. : Альтерпрес, 2010. — 254 с. — С.7

державної комунікації — політичний маркетинг та розбудова нації.[159] Комунікативна складова цих явищ має незаперечну вагу, тому вкрай важливо, щоб держава відігравала в них активну роль.

Н. Драгомирецька, досліджуючи комунікації в діяльності державного службовця зокрема зазначає, що цілями комунікації можуть бути «формування в індивідів необхідних принципів, інтересів, підходів до виконання організаційних завдань…, створення організаційного клімату»[160].

В. Різун у лекціях з природи й структури комунікацій говорить про комунікацію в тому числі як засіб підтримання єдності групи[161].

М. Бутиріна, розглядаючи стереотипи в масово-комунікаційній діяльності, звертає увагу на значенні комунікації у підтримці спільноти й підтриманні соціальних зв'язків[162].

Акцентуючи увагу на завданні комунікації щонайперше донести інформацію, можна зіткнутися з проблемою сформованості власне комунікативної ситуації — тобто при наявності передавача може бути непідготовлений приймач, або неправильно вибраний канал повідомлення чи форма повідомлення тощо. Ефективно передати інформацію реципієнту, якщо він у ній не зацікавлений або не довіряє джерелу, неможливо. Реципієнта слід попередньо долучити до певних цінностей, які сповідує передавач, чи принаймні, сформувати таку потребу. У розрізі державної комунікації під передавачем можна розглядати органи державної влади, під реципієнтом — громадян, під повідомленням — інформацію, в засвоєнні якої громадянами зацікавлені органи державної влади. На нашу думку, покладатися на засвоєння такої інформації проблематично, якщо інтереси передавача й реципієнта не збігаються. Отже, необхідно створити умови, за яких ці інтереси будуть максимально зближені.

Різноманітні моделі комунікації найчастіше будуються за схемою, яку в загальних рисах ми можемо змалювати за такими основними скла-

---

159 Там само

160 Драгомирецька Н. Модель комунікації менеджменту в діяльності державного службовця / Н.Драгомирецька // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2006. — №1. — С. 117.

161 Різун В. Природа й структура комунікативного процесу [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека інституту журналістики : [сайт] / В.Різун; Інститут журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Режим доступу: URL: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2. — Заголовок з екрану.

162 Бутиріна М.В. Функціональність стереотипів в контексті масово-комунікаційної практики / М.В.Бутиріна // Наукові записки інституту журналістики : науковий збірник. — КНУ імені Тараса Шевченка. — 2009. — Т.34. — С.51.

довими: «передавач — повідомлення — отримувач». Наприклад, у моделях К.Шеннона-В.Вівера, Г.Ласвелла, Р.Якобсона, Ю.Лотмана та схожих (при багатьох особливостях авторського підходу названих дослідників) наголошується на головній функції комунікації — передачі повідомлення. Іншими словами, у процесі комунікації отримувач здобуває певну інформацію. Принципово схожу схему пропонував ще Аристотель.

Проте існує й інакше розуміння комунікації. Розгляньмо модель, яку розробив Джеймс Карей. Дослідник вбачає основними категоріями комунікації такі соціальні цінності: «участь, товариськість, братерство, спільна віра. Спілкування… не є актом висилання інформації, а публічним виявом підтримки суспільних переконань»[163].

Тобто комунікація, згідно з викладеним вище, спрямована головним чином не на передачу даних, а на відображення певних настроїв, станів, переконань суспільства. З цього можна зробити припущення, що коли на реципієнта впливати не з метою змусити сприйняти інформацію, а насамперед — розділити настрої, переконання передавача, то наступна дія (сприйняття інформації) буде ефективнішою. Це переконливо пояснено у дворівневій моделі комунікації Г.Лассвела. Дж. Карей назвав свою модель експресивною або ритуальною. Друге визначення, на нашу думку, точніше характеризує цю модель. Ми розглядатимемо ритуальну модель комунікації в розрізі застосування в процесах державного управління.

Як зазначають дослідники, згідно з цією моделлю «…комунікаційний процес є актом об'єднання людей в одну групу… або підтримання такої єдності… комунікація — це не стільки процес передачі повідомлень, скільки підтримка спільноти за рахунок утворення й стабілізації соціальних зв'язків»[164]. Доволі промовистим прикладом спроби об'єднати різноманітні соціальні групи в єдину спільноту при передачі повідомлення можна вважати звертання керівництва держави до громадян під час публічних виступів на зразок «народе України», «співвітчизники». Президент В.Ющенко застосовував звертання «любі друзі». Російський президент Б.Єльцин запам'ятався своїм звертанням «росіяни». Радянський правитель Й. Сталін, закликаючи СРСР до опору нацистам, вдався навіть

---

[163] Різун В. Природа й структура комунікативного процесу [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека інституту журналістики : [сайт] / В.Різун; Інститут журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Режим доступу: URL: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2. — Заголовок з екрану.

[164] Бутиріна М.В. Функціональність стереотипів в контексті масово-комунікаційної практики / М.В.Бутиріна // Наукові записки інституту журналістики : науковий збірник. — КНУ імені Тараса Шевченка. — 2009. — Т.34. — С.51.

до формули «брати і сестри», експлуатуючи найбільш близькі людині родинні цінності.

Можна стверджувати, що обрання таких форм звертання сприяє виробленню в мас відповідної очікуваної реакції: відчуття того, що й громадянин, і президент — в одній соціальній площині (за рахунок того, що вони набувають подібних характеристик в одній комунікативній площині). На тлі важливих суспільно-політичних подій такі звертання сприймалися як знак єдності влади з народом і сприяли такій єдності.

Ритуальна модель вже в своїй назві вказує на певний формат спілкування, яке в цьому разі відбувається значною мірою лише задля демонстрації готовності спілкуватися, бути учасником комунікації, нічого нового не повідомляючи й не очікуючи отримати (бо це передбачає наперед заданий ритуал, певна ситуація, церемонія, правила поведінки).

За спостереженнями практиків, «у професійній діяльності до ритуальної моделі спілкування звертаються тоді, коли необхідно: зміцнити й підтримати формальні стосунки у діловому середовищі; забезпечити регуляцію соціальної психіки у великих і малих групах людей; зберегти ритуальні традиції організації, пов'язані з її комунікативною культурою і місією, а також створити нові свята й обряди…»[165]. Серед форм такої комунікативної взаємодії називають урочисті, траурні промови, ритуальні акти й церемонії, свята, посвяти, вшанування.

Все це повною мірою можна віднести й до комунікацій у державному управлінні. На державному рівні відбуваються події, які спрямовані, скажімо, на демонстрацію піклування про дітей (урочисте розрізання стрічки представниками влади на відкритті дошкільного закладу з проголошенням відповідних промов). Такі дії підтримують патерналістську роль держави у свідомості громадян, сприяють зміцненню стосунків «влада-суспільство» і в своїй основі мають суто ритуальну наповненість. Саме подібна ритуальна комунікація «має головну суспільну функцію уніфікування й підтримання єдності групи. Її символи використовуються в рекламі й політичній пропаганді, релігії, мистецтві, публічних церемоніях»[166].

---

[165] Модели общения [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: http://psyera.ru/modeli-obshcheniya-1676.htm

[166] Різун В. Природа й структура комунікативного процесу [Електронний ресурс] // Електронна бібліотека інституту журналістики : [сайт] / В.Різун; Інститут журналістики Київського національного університету імені Тараса Шевченка. — Режим доступу: URL: http://journlib.univ.kiev.ua/index.php?act=article&article=2. — Заголовок з екрану.

Це перегукується із пропозиціями вітчизняних і зарубіжних учених щодо характеристики комунікатора. Е.Гоффман вважає, що комунікатор може виступати аніматором (коли оприлюднює створений кимось текст), автором (тим, хто виклав чиїсь думки, оформив їх у текст), і принципалом (тим, чиї думки викладаються). Власне, можемо вважати, що названі функції (певна річ, застосовувані різною мірою в залежності від обставин) якраз і складають комунікатора як такого. Г.Почепцов додає ще одну характеристику — контактер. Ця дія проявляється при так званому «фатичному» спілкуванні (спілкуванні ні про що: загальні слова для підтримки бесіди заради бесіди).

«Тут промовець, крім того, що він аніматор, є автором і не є автором, бо це більш ритуальне спілкування»[167].

У цьому разі особливо помітно, що «контактна функція забезпечує встановлення й підтримку етикетного контакту між людьми»[168].

Отже, ритуальну комунікацію ми можемо охарактеризувати як очікувану, або передбачувану. Зупинимось на можливому значенні такого спілкування у державній комунікації. Найяскравіше ритуальна комунікація проявляється у виступі представника влади із черговою промовою до певної дати чи події. Це, наприклад, присяга, яку дає новообраний президент чи народний депутат при вступі на посаду. Слова присяги законодавчо визначені, тому незмінювані, отже ніякої новизни не несуть, але ритуально вони необхідні — без виголошення затвердженого тексту не відбудеться легітимізація на посаді. А сам текст складається з положень, спрямованих на утвердження претендентом на посаду патріотизму, братерства, єдності із суспільством. Це можна трактувати також як підтвердження правильного вибору електорату, адже текст присяги спрямований на демонстрацію готовності діяти на благо народу. Кожна інавгураційна промова американських президентів обов'язково містить слова сподівань на те, що у виконанні його місії допомагатиме Бог. Таким чином відбувається об'єднання глави держави з виборцями. Значна частина виборців віруюча, тому слова президента сприймаються як підтвердження того, що він — «свій», бо поділяє їх життєві цінності.

Так само (в розрізі ритуальності) можна розглядати привітання керівників органів державної влади і органів місцевого самоврядування з Новим роком, професійними святами, Днем Знань тощо. Або звернення

---

[167] Почепцов Г.Г. Соціальний інжиніринг: соціо- і психотехніки управління великими масами людей / Г. Почепцов. — К. : Альтерпрес, 2010. — 254 с. — С.7.

[168] Соколов А.В. Общая теория социальной коммуникации [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL: http://www.evartist.narod.ru/text16/076.htm

керівництва місцевих органів влади і органів місцевого самоврядування до громади у разі виникнення надзвичайних подій, стихійного лиха, коли треба заспокоїти населення, показавши присутність держави у вирішенні проблеми.

У названих ситуаціях реципієнт отримує незначну кількість нової інформації або й не отримує її зовсім. Проте сам факт комунікації переважає наповненість змістом. Звернення влади означає, що вона бере відповідальність, поділяє турботу, й саме це у подібній ситуації потребує громада. Присутність представника влади у ЗМІ розширює вплив у цьому напрямку. Згадаймо, наприклад, виступ російського президента Б.Єльцина у телестудії Останкіно (березень 1995 р.) коли було вбито відомого журналіста В.Лістьєва. Фактично, президентом нічого нового сказано не було, проте звернення спрямовувалось на підтримку, співпереживання. Можна назвати це так: повідомлення має інформаційну цінність, коли несе в собі нові дані, або має комунікативну цінність, коли має значення просто його присутність. У першому разі переважає зміст, у другому важливий сам факт комунікації.

Повідомлення	
Інформаційна цінність (зміст)	Комунікативна цінність (демонстрація факту комунікації)

У той же час трактувати комунікативну складову повідомлення лише як демонстрацію комунікації, помилково. Будь-яка поява представника органу влади на публіці (навіть із суто ритуальною, формальною метою), оприлюднення тексту виступу, і навіть відмова в комунікації сприймається як повідомлення. Засіб комунікації, на переконання М.Маклюена — це вже повідомлення. П. Вацлавік, Д. Бівін, Д.Джексон стверджують, що політична комунікація неминуча. (Тут ми пропонуємо вважати політичну та державну комунікацію явищами одного порядку). «Поведінка — це комунікація… як би людина не старалася, вона не може не спілкуватися. Діяльність і бездіяльність, слова чи мовчанка — все має цінність повідомлення»[169]. Це при тому, що до функцій політики відносять і забез-

[169] Вацлавик П. Прагматика человеческих коммуникаций: Изучение паттернов, патологий и парадоксов взаимодействия / П. Вацлавик, Д. Бивин, Д. Джексон. — М. : Апрель-пресс, ЭКСМО Пресс, 2000. — 320 с. — С.43.

печення комунікації[170], отже політик мусить враховувати наслідки своїх комунікативних кроків.

Інакше кажучи, учасником комунікації стає той, хто перебуває в межах досяжності (і фізично, й віртуально) реципієнтів, навіть попри його неготовність чи неприйняття спілкування. При цьому учасник комунікації може вербально чи невербально показувати своє небажання повідомляти певну інформацію, що само по собі є повідомленням із тим значенням, яке в нього вкладають реципієнти. Тобто при відмові, наприклад, урядовця пояснити причини складної ситуації з фінансуванням бюджетної сфери, громадянами це може буде сприйнято як повідомлення зі значенням «Державу не турбують проблеми працівників бюджетної сфери» або «Не втручайтеся не в свою справу» або з масою інших значень, сконструйованих реципієнтами не в інтересах держави. Одне із свідчень зацікавленості державної комунікації в ефективному донесенні потрібних їй значень до суспільства — техніка спін-докторингу, яка дозволяє підготувати реципієнта до сприйняття інформації. Ця техніка важлива також при необхідності правильно (з погляду держави) трактувати певну подію. Метою такого трактування може бути в тому числі досягнення єдності.

«Сприймаючи, організовуючи й контролюючи потоки інформації, політична система… здійснює, з урахуванням пануючих ідеологічних установок, цілеспрямовану взаємодію з іншими соціальними підсистемами…» Політична комунікація також спрямована на «виявлення перепон для проходження достовірних чи необхідних відомостей»[171]. Відштовхуючись від думки, що держава зацікавлена в ефективній комунікації, можна припустити, що виявлення й усунення завад у — одне з найважливіших завдань організаторів комунікативного процесу. У цьому разі двокомпонентне розуміння природи повідомлення (інформаційна й комунікативна складові) можуть позитивно вплинути на вирішення завдання ефективної комунікації.

«Будь-яка соціальна система (і політична в тому числі) є продуктом людської взаємодії, заснованого на досягненні взаєморозуміння і злагоди, що стає можливим, щонайперше, у результаті комунікативних взаємодій»[172]. В інформаційну епоху серед шляхів досягнення та-

---

[170] Соловьев А.И. Политология: Политическая теория, политические технологи : Учебник для студентов вузов / А. Соловьев. — М.: Аспект Пресс, 2000. — 559 с. — С.39.

[171] Грачев М.Н. Политическая коммуникация: теоретические концепции, модели, векторы развития / М. Грачев — М. : Прометей, 2004. — 328 с. — С.115.

[172] Громова Т.Н. Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика / Т.Н.Громова // Теория коммуникации & прикладная ком-

кої взаємодії — активна присутність органів державної влади в інтернеті як один із елементів електронного урядування. І хоча впровадження е-урядування в Україні стикається з низкою проблем, робляться спроби активніше застосувати інтернет-інструментарій. Наприклад, обліковий запис Кабінету Міністрів у Twitter зайняв четверте місце у світі[173]. Це може свідчити принаймні про можливість ритуальної комунікації засобами ІКТ розширювати коло реципієнтів, тим самим сприяючи ефективності державної комунікації.

В той же час така інтернет-присутність представників влади, політиків, як блоги, свідчать про неготовність їх власників до спілкування. Прикладом може бути дослідження, проведене слухачами Національної академії державного управління при Президентові України. У ході експерименту було обрано 40 державних і політичних діячів, яким через соціальні мережі спрямовано запитання. Відповідь надіслали лише 9 з них (22%). Це може свідчити про небажання значної частини суб'єктів державної й політичної комунікації налагоджувати взаємостосунки з суспільством «на рівних», як передбачають соціальні мережі. Відповідно, категорії довіри, взаєморозуміння, патріотизму у цих блогах не стоять на першому місці.

Не применшуючи значення інформаційної складової повідомлення, яке створюється заради донесення інформації, в той же час важливо звертати увагу на комунікативну складову. У цій статті ми трактуємо комунікативну складову повідомлення як компонент, який сприяє, по-перше, сприйняттю інформації реципієнтами, (представляючи її в системі спільних цінностей), і, по-друге, організовуючи й налаштовуючи розуміння цих цінностей. Можна припустити, що в ідеалі повідомлення повинно мати дві складові, пропорції яких залежать від кожного конкретного випадку комунікативної взаємодії. Активніше застосовуючи ритуальну модель, державна комунікація могла б впливати на реципієнтів з більшим успіхом. Подальші дослідження у цьому напрямку допомогли б розробити конкретні технології вживання комунікативної ритуальної взаємодії у розрізі державного управління.

Висвітлення діяльності влади у ЗМІ — свідчення її відкритості й спрямованості на контакт із громадянами, зацікавленості у їх підтримці. Лише в цьому разі можна розраховувати на результативний діалог

муникация. Вестник Российской коммуникативной ассоциации. — 2002. — №1. — С. 43–52.

[173] Украинский Кабмин — в мировых лидерах по числу постов в Twitter [Електронний ресурс]. — Режим доступу: URL:http://biz.liga.net/all/it/novosti/2552831-ukrainskiy-kabmin-v-mirovykh-liderakh-po-chislu-postov-v-twitter.htm

«влада-суспільство», спрямований на розвиток та спільне вирішення проблем.

Підтримка громадськістю дій влади проблематична, а часто й неможлива без пояснення причин прийняття певного рішення. Це не означає, що владі слід діяти лише внаслідок узгоджень чи консультацій із громадськими інституціями. Але переконати суспільство, що влада діє, виходячи з його інтересів, необхідно для ефективного впровадження рішень. Донести думку про дії влади в інтересах суспільства покликані, щонайперше, засоби масової інформації, використовуючи методи медіа рилейшнз.

Медіа рилейшнз можна визначити як «систему постійно оновлюваних, спрямованих на створення медійного образу організації, позитивних взаємостосунків між організацією й засобами масової інформації»[174]. Оскільки медіа зацікавлені в увазі з боку масової аудиторії, то вони відображають події з урахуванням її інтересів. Це стосується тематики, ракурсу подачі матеріалів, форми та ін. Прагнення влади натомість спрямовані на висвітлення її здобутків, на формування позитивного ставлення до державних інституцій у цілому. Проте саме такий ракурс оприлюднення інформації про владу може не викликати у медіа зацікавленості. У такому разі останні не прагнуть поширювати дану інформацію, а державні ЗМІ не в змозі охопити потенційну аудиторію. Внаслідок цього діяльність органів влади висвітлюється недостатньою мірою або не в бажаному для влади напрямку.

Серед шляхів подолання проблеми — підготовка інформації про діяльність влади з урахуванням критеріїв новини, якими (критеріями) користуються ЗМІ при визначенні інформаційної цінності для аудиторії. Фактично мова йде про створення певного образу влади в очах суспільства за допомоги медіа. Як пояснюють фахівці, створення цього образу починається з контролювання повідомлень, які виходять від влади до ЗМІ, а на наступному етапі — від ЗМІ до аудиторії[175]. Це процес комунікації, і його результативність залежить у тому числі від характеристик комунікатора.

Однією з умов розміщення інформації у ЗМІ є наявність певної ознаки, а саме відповідність поняттю «новина». Російський дослідник медіа рилейшнз О. Назайкін наводить твердження працівників газети «Ведомости «: вони не пишуть про події, що залишились без резонансу, наслід-

---

[174] Гундарин М. В. Теория и практика связей с общественностью: основы медиа-рилейшнз / М.В. Гундарин. — М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2007. — 336 с. — (Высшее образование). С.9]

[175] Там само.

ків на ринку чи в суспільстві. «Цінність новини полягає в ексклюзивності інформації, а також повноті й достовірності викладу…»[176].

Наведемо витяг із наступного документа, згідно з яким журналісти визначають важливість події, як потенційної новини. Редакція новин Шведського радіо ще 1968 р. уклала «Принципи роботи редакції новин», де, зокрема зазначено: «Ми передаємо все, що важливо. Тобто те, що може мати значущість і наслідки для багатьох. Інформація, яку ми повідомляємо, повинна бути правдивою і важливою для суспільства. Ми повинні послідовно висвітлювати і складні, часто важкодоступні для розуміння явища»[177].

Німецький практик Вальтер фон Ла Рош так визначає елементи, які становлять новину: актуальність; загальний інтерес; структура; вдале донесення (зрозумілість); об'єктивність. Цей журналіст пропонує таку дефініцію: «Новина — це загальноцікавий, актуальний зміст, донесений із прагненням об'єктивності у певній формальній структурі»[178].

Британський журналіст Ендрю Бойд, у свою чергу, пояснює складові, без яких новина неможлива:

– наближеність. «Щоб новина була важливою, вона повинна бути наближеною. Чужі великі проблеми менш важливі, ніж власні маленькі проблеми»;
– важливість. «…Чим більше новина впливатиме на життя споживачів новин, їхні прибутки й емоції, тим важливішою вона буде «;
– актуальність. «…Те, що відбувається зараз, чи перший прояв того, що відбулось раніше, але приховувалось «… Іншими словами: новина є новиною, поки вона нова;
– цікавість. «…Дати аудиторії те, що їй потрібно знати, і те що вона хоче знати. Часто найцікавіше в новинах — це люди: діячі шоубізнесу, знаменитості, відомі політики, члени королівської родини чи представники еліти, ті, кого ми знаємо на відстані, і про кого хочемо дізнатись через власну цікавість, заздрість, захоплення, антипатію чи симпатію, люди, через яких ми компенсуємо нестачу емоцій у власному житті, або чиї вчинки і рішення впливають на наше буття і формують його».

---

176 Назайкин А.Н. Информационный повод в медиарилейшнз / А.Н. Назайкин // Журналист, № 9, 2008. — С. 32.

177 Фіхтеліус Е. Десять заповідей журналістики / Е.Фіхтеліус. — Kalmar, 2003. — 155 с.

178 Вальтер фон Ла Рош. Вступ до практичної журналістики: Навчальний посібник / Вальтер фон Ла Рош. — За загал. ред. В. Ф. Іванова та А. Коль. — К. : Академія Української Преси, 2005

– драма. «Різноманітні події, які за неймовірністю перевершують навіть художню вигадку, стають сенсаціями… чим більша драма, тим важливіше місце їй відводиться у випуску новин».
– розвага. «Елемент шоу присутній у подачі новин, а часом деякі новини пишуть спеціально, щоб розважити аудиторію…[179].

Англійський дослідник комунікацій Джон Кін наводить тлумачення новини, поширене серед американських репортерів: «Новини — це те, чого хтось десь чомусь не хоче бачити надрукованим»[180]. У цій сентенції (навіть коли сприймемо її як приклад сучасного фольклору) характеризується одна із важливих ознак новини — актуальність. Тобто новина настільки вагома для певної частини аудиторії, (наприклад, учасників події) що ця частина бажала б замовчування інформації про подію.

Перераховані вище ознаки новини стосуються державних комунікацій різною мірою, проте на них слід спиратися при підготовці PR-фахівцями подій і текстів. За наявності згаданих ознак новини журналісти позитивно прореагують на пропозицію висвітлити подію у ЗМІ, а це водночас привабить аудиторію та принесе користь ньюзмейкеру — організатору чи учаснику події. Визнано, що коментар авторитетної особи про змальовувані явища підвищує статус події чи організації, створює бажаний імідж як учасників, так і самої організації.

Орієнтація медіа (журналістів власників, керівників видань, каналів) на запити споживачів інформації висуває свої вимоги до кола й рівня задіяних у події осіб. Звісно, завжди актуальними будуть новини загальнодержавного рівня, проте «кожен крок влади — на місцевому чи загальнонаціональному рівні — має вплив на потенційну аудиторію, а все, що якось позначається на аудиторії, є новиною. Щоб випуски новин не засмічували повідомлення з мерії, є правило: повідомляти лише новини, які мають найпотужніший вплив на найбільшу кількість людей. …новинним приводом є будь-які значні зміни, які відбуваються або мають відбутися і матимуть вплив на дану аудиторію.

У новинах ідеться про зміни — події, які формують наше суспільство і змінюють наш спосіб життя… Коли дії та ідеї можуть перевернути суспільство, тоді такий конфлікт є новиною»[181].

---

[179] Бойд Е. Ефірна журналістика. Технології виробництва ефірних новин / Е.Бойд. — К., 2007. — С.41.

[180] Кін Джон. Мас-медіа і демократія / Кін Джон. — Пер. з англ. Олександр Гриценко, Надія Гончаренко. — К. : К.І.С., 1999. — С.96.

[181] Бойд Е. Ефірна журналістика. Технології виробництва ефірних новин / Е.Бойд. — К., 2007. — С.41.

Ще одна заувага стосується врахування специфіки засобу масової інформації: громадсько-політичної спрямованості, ракурсу, уподобань аудиторії та інших параметрів, що становлять формат видання чи каналу. Прагнучи розміщення публікації у певному виданні, фахівець із медіа-рилейшнз має врахувати названі вимоги. Наприклад, зростає кількість сайтів і, відповідно, частка інформації, розміщеної в інтернеті — за 2013 р. сайтів збільшилося на третину, порівняно з попереднім роком[182].

Проте «…якщо новина є важливою для органу влади, це ще не означає, що ЗМІ одразу накинуться на неї. Слід акцентувати увагу на її новизні та значенні»[183]. Це означає, що сама по собі подія не обов'язково стає медіа явищем.

Щоб новина потрапила в інформаційний простір, фахівцю з медіа рилейшнз слід передбачити ефект від оприлюднення, знайти відповідний майданчик для розміщення новини, який би тематично відповідав задуму, мав потрібну аудиторію та ін. Отже комунікатор (фахівець зв'язків із пресою) мусить мати набір характеристик, які дозволять йому виконати завдання. У наукових роботах розгляду цих характеристик відводиться недостатня увага.

Для первинного відбору інформації, якою планується зацікавити друковане видання, фахівцю із медіа-рилейшнз важливо уявити свій текст — підготований, відповідно структурований (сторінка, розділ, рубрика, заголовок, ілюстрація) у бажаному конкретному ЗМІ. Питання, які постають при цьому, можуть бути такими: чи розміщується в цьому ЗМІ інформація з пропонованої тематики; чи має відповідну тематичну сторінку, рубрику; яка міра об'єктивності, заангажованості, ракурс висвітлення.

Орієнтуючись на названі критерії, можна визначити для себе доцільність пропонування новини конкретному ЗМІ, враховуючи, що інформація повинна бути підготовлена з врахуванням критеріїв новини. Цілком зрозуміло, що засіб масової інформації, в якому планується публікація, повинен мати відповідну репутацію. (Можна стверджувати, що публікація про здобутки влади не буде ефективною в разі розміщення у виданнях, які позиціонуються, наприклад, як розважальні чи спеціалізовані). ЗМІ, за допомогою якого влада зможе розраховувати на запланований

---

[182] Количество сайтов и блогов в мире выросло за 2013 год на треть [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://censor.net.ua/news/265609/kolichestvo_sayitov_i_blogov_v_mire_vyroslo_za_ 2013_god_na_tret

[183] Комунікація: демократичні стандарти в роботі органів державної влади / За заг. ред. Н.К. Дніпренко. — К. :ТОВ «Вістка», 2008. — 164 с. — С.136

вплив, мусять мати репутацію «якісного», інформаційно-аналітичного медіа. У будь-якому разі влада зацікавлена в тому, щоб ЗМІ якнайповніше відображали позицію самої влади.

У той же час спектр ЗМІ настільки широкий, що вони дають інформацію про діяльність влади (як одне з навколишніх явищ) з найрізноманітніших ракурсів: від аналітичного до розважального (останнє ніяк не сприяє зміцненню авторитету влади). При цьому найбільшу лояльність до влади демонструють лише державні та комунальні медіа. На місцевому рівні таким майданчиком для розміщення інформації можуть бути обласні та районні газети, теле- та радіопрограми, сайти. В інших випадках влада не може суттєво вплинути на тональність публікацій чи телесюжетів і критичне осмислення своєї діяльності. Спроби районних ЗМІ, найближчих до громади й найбільш залежних від влади презентувати точку зору місцевих керівників про свою діяльність недостатні для ефективного впливу на думку мас. Це відбувається з причини доволі низької авторитетності цих медіа (внаслідок однобокої провладної позиції) і через те, що населення робить висновки про стан справ, відштовхуючись в основному не від публікацій, а від навколишньої дійсності (а дійсність виявляється інакшою).

Крім того, зарубіжні ЗМІ мають свою позицію щодо дій української влади. Зрозуміло, ця позиція не обов'язково відповідає прагненням влади й українським реаліям. (Особливо яскраво таку поведінку зараз, під час агресії Росії, демонструють багато російських медіа, зневажаючи журналістські критерії і висловлюючи позицію російської влади. Це стало предметом критики Європейської Асоціації журналістів[184].

Налагодження зв'язків із ЗМІ — це акт комунікації, в якому (за найзагальнішою характеристикою) задіяні такі складові: комунікатор (у нашому випадку влада), повідомлення, канал, отримувач (ЗМІ, масова аудиторія). Саме комунікатор формує той смисл, який надходить спершу до ЗМІ, а потім — до аудиторії. Отже від характеристик комунікатора значною мірою залежать характеристики створюваного ним повідомлення.

Одна зі спроб аналізу комунікатора підводить до висновку про багатовимірність цього складника, названого «блоком комунікатора». Він складається із зовнішнього замовника, внутрішнього замовника, креа-

---

[184] Евроассоциация журналистов — коллегам из РФ: «Вы соучастники преступления против собственного народа. Нет большего стыда, чем пропаганда лжи» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://censor.net.ua/news/299686/evroassotsiatsiya_jurnalistov_kollegam_iz_rf_vy_souchastniki_prestupleniya_protiv_sobstvennogo_naroda

тивного виконавця, технічного виконавця[185]. Розгляньмо явище замовника детальніше, акцентувавши увагу саме на «владному» характері комунікації.

Комунікатор-зовнішній замовник — це насамперед орган влади, його керівництво. Зацікавленість органу влади у висвітленні своєї діяльності в бажаному ракурсі очевидна, тому влада і є замовником. З іншого боку зовнішнім замовником можна вважати й громадськість, яка прагне більше дізнатися про результативність виконання владою своїх обов'язків.

На нашу думку, тут доволі значну роль повинен відігравати комунікативний підрозділ органу влади. Фахівці підрозділу, глибше розуміючи специфіку роботи ЗМІ, можуть виразніше сформувати мету запланованої комунікації, що дасть більший ефект при її здійсненні. Наприклад, якщо орган влади вважає на необхідне привабити ЗМІ для висвітлення своїх здобутків перед парламентськими виборами, то комунікативний підрозділ створить інформаційний привід, обере канали, форми повідомлення, час його оприлюднення й т.д. Навіть сама ідея у певній ситуації звернутися до медіа може належати фахівцям зі зв'язків зі ЗМІ. Масова аудиторія сприймає це не як сконструйовану ситуацію, а як ініціативу влади.

Саме до комунікатора-внутрішнього замовника можна віднести працівників комунікативних підрозділів органів публічної влади: прес-служб, відділів та управлінь зв'язків із громадськістю, прес-секретарів. Вони займаються втіленням стратегії та тактики налагодження комунікації з суспільством, просуванням конкретних публікацій у конкретних ЗМІ. Саме завдяки цим фахівцям створюється й утримується медіа-образ влади, адже в коло їх обов'язків входять завдання з відслідковування результатів оприлюднення інформації. Російський практик Д.Гавра наводить доволі широкий перелік показників, за якими можна визначити стан медіа-образу[186]. І хоча згаданий автор розглядає ці показники на прикладі бізнес-структур, їх сповна можна застосувати й до діяльності органів публічної влади. До цього переліку входять, скажімо, співвідношення позитивних, негативних, нейтральних публікацій, на підставі чого розробляється індекс сприяння; тематична структура публікацій; структура публікацій за окремими виданнями та журналістами. Тобто комуні-

---

[185] Гундарин М. В. Теория и практика связей с общественностью: основы медиа-рилейшнз / М.В. Гундарин. — М. : ФОРУМ: ИНФРА-М, 2007. — 336 с. — (Высшее образование). С.9

[186] Дмитрий Гавра. Кричите громче — вас не слышно [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.ippnou.ru/print/001996/

катор-внутрішній замовник виконує роботу, відштовхуючись від потреб влади висвітлити свою діяльність.

Якщо висвітлення дій влади сприймається за ініціативу самих ЗМІ, це викликає більшу довіру громадськості до інформації. Тому медіа, відгукуючись на потребу суспільства, ініціюють комунікацію із владою, таким чином задовольняючи потреби і влади, і ЗМІ, й суспільства. У такому разі можна говорити про комунікатора-внутрішнього замовника.

Наступна складова у блоці комунікатора — креативний виконавець. У його ролі розглядаємо безпосереднього журналіста, який готує публікацію, редактора відділу. Саме завдяки певній стилістиці письма, набору вмінь, особистому досвіду, обраному журналістом ракурсу та ін. з'являється публікація, яка відповідає загальному баченню зовнішнього замовника. Навіть сам по собі журналіст може бути носієм певного бренду, виразником поглядів деякої частини суспільства, тому написане ним зчаста зацікавлює аудиторію більше, ніж творча діяльність його колег. Це особливо помітно на прикладі діяльності опозиційних журналістів, блогерів. Отже комунікатор-креативний виконавець може вплинути на підвищення інтересу аудиторії до публікації, і це доволі важливий висновок для влади.

Звісно, комунікація з масовою аудиторією не може відбуватися без застосування технічних засобів. Французький дослідник Р.Дебре пише про подвійну природу передачі інформації: технічні пристрої та органічні, (написання знаків, процедури кодування, апарат поширення та інститути, мови, ритуали)[187].

Проте в цій статті ми не бачимо особливої потреби зупинятися на розгляді ролі комунікатора-технічного виконавця (друкарня, теле- чи радіостудія, сайт), натомість, не применшуючи значення технічних моментів, пропонуємо наступний, інакший погляд на комунікатора.

На думку дослідника Е. Гоффмана, комунікатор складається з принципала, автора та аніматора, а український учений Г.Почепцов до цього переліку додає ще й таку складову, як контактер[188].

Під принципалом тут мається на увазі той, чиї думки висловлюються. У розрізі державної комунікації це — орган влади. Керівник органу влади — це принципал, який у процесі комунікації передає ту інформацію, яку вважає за потрібне. Можна передбачити, що принципал віді-

---

[187] What is Mediology? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www9.georgetown.edu/faculty/irvinem/theory/Debray-What_is_Mediology. html

[188] Почепцов Г. Теорія комунікації. / Г. Почепцов. — К. : Спілка рекламістів України, Українська асоціація паблік рилейшнз, 1996. — С.62

брав, проаналізував певні факти й зупинився на тих, які на цю мить для нього актуальні, і які він вирішив довести до аудиторії. Можна говорити, що в цьому разі суспільство, отримавши інформацію, співвідносить її саме з органом влади[189].

Під поняттям автора розуміється творець текстів для принципала. Найпростіший приклад — спічрайтер, той, хто пише промови, грамотно й відповідно до потреб аудиторії та ситуації викладає думки замовника-принципала. Як правило, особа спічрайтера маловідома широкій публіці, і авторство виступів приписується принципалу, але саме цього ефекту принципал як уособлення влади й потребує (напр., послання Президента до Верховної Ради).

Аніматор — це той, хто озвучує, безпосередньо доводить до аудиторії думки принципала, викладені автором. Прикладом може бути речник органу державної влади, який робить заяву[190].

Контактер — це складова комунікатора, функція якого — просто підтримання спілкування. Тобто в процесі комунікації нічого нового сторони для себе не отримують, тут важливий сам факт комунікування. Відбувається так звана ритуальна комунікація, внаслідок якої аудиторія отримує очікувану для себе інформацію. (Напр., вітання Президента з Днем Конституції).

Уважніший погляд на ці складові комунікатора приводить до висновку про неминучість їх перетину. Скажімо, принципал часто стає також і аніматором, контактером, може бути автором. У свою чергу автор також бути аніматором, висловлюючи позицію принципала, аніматор може бути контактером та ін.

Ще один погляд на комунікатора ми можемо знайти у праці П. Вацлавіка, Д. Бівіна, Д. Джексона[191].

Комунікатор, надсилаючи повідомлення, формує бачення того, з ким відбувається спілкування, бачення себе з погляду того, з ким спілкується,

---

189 Міністерство фінансів оголосило повний список випадків, коли платників єдиного податку може бути вилучено з числа «спрощенців» [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://appu.org.ua/news/—01406/

190 Коментар Речника МЗС України щодо поставок гуманітарних вантажів на Луганщину [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://mfa.gov.ua/ua/press-center/comments/2201-komentar-rechnika-mzs-ukrajini-shhodo-postavok-gumanitarnih-vantazhiv-na-luganshhinu.

191 Вацлавик П., Бивин Д., Джексон Д. Прагматика человеческих коммуникаций: Изучение пат¬тернов, патологий и парадоксов взаимодействия. / Пер. с англ. А. Суворовой. — М. : Апрель-Пресс, Изд-во ЭКСМО Пресс, 2000. — 320 с. (Серия «Психология. XX век»). С.88.

а також бачення того, як він сам сприймає те, як його бачить реципієнт. Названі дослідники зазначають: «Цей обмін повідомленнями теоретично безкінечний» і застерігають від застосування на практиці все вищих і вищих рівнів абстракції (тобто як інші сприймають те, що ми когось сприймаємо так чи інакше). Таким чином, комунікатор складається із трьох шарів: перший — як (А) себе сприймає; другий — як (А) сприймає (В); третій — як (А) бачить (В), який сприймає (А).

На прикладі налагодження комунікацій із владою це означає, як мінімум, що комунікатор-влада мусить уміти бачити себе збоку, очима мас, і, діяти відповідно до того, як маси її сприймають. Не секрет, що існує розрив між сприйняттям влади себе самою та суспільством. І серед завдань фахівця з медіа рилейшнз — наблизити владу до побажань громади, створивши потрібний медіа-образ першої. При цьому ЗМІ постають перед проблемою: влада зацікавлена у позитивному інформуванні про себе, а працівники медіа мають керуватися законодавством про ЗМІ та канонами журналістської етики, які не допускають викривлення дійсності на догоду іншій стороні. Вирішення цієї проблеми лежить у площині діяльності комунікативних підрозділів органів публічної влади.

Фахівець із зв'язків із пресою — це комунікатор, який уміє підготувати інформацію для ЗМІ про діяльність влади так, щоб вона задовольняла обидві сторони. Тоді інформація відповідатиме критеріям новини, що буде цікаво аудиторії, і повідомлятиме про здобутки влади.

Влада не може обійтись без медіа, тому що «ЗМІ присвоюють статус суспільним проблемам та людям»[192]. Громадськість також зацікавлена в інституті ЗМІ, адже серед усього іншого преса дозволяє суспільству висловити своє бачення шляхів вирішення різноманітних проблем і є механізмом впливу на владу.

Розглянувши характеристики комунікатора з різних сторін, підходимо до питання про вплив кожної з характеристик на формування повідомлення, яке б мало ознаки новини.

Нагадаємо, що влада зацікавлена в оприлюдненні такої інформації про себе, яка б у позитивному плані змальовувала її діяльність і формувала привабливий образ. ЗМІ, зі свого боку, націлені на передавання інформації, яка б цікавила масову аудиторію наближеністю, актуальністю, конфліктністю, драматичністю, розвагою, а це не завжди збігається з очі-

[192] Лазарсфельд П., Мертон Р. Массовая коммуникация, массовые вкусы и организованное социальное действие [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.soc.pu.ru/materials/soccc/

куваннями влади. Відповідно, фахівець із медіа рилейшнз (як комунікатор) повинен готувати інформацію, виходячи з цих двох вимог.

Вище ми розглянули наступні групи характеристик комунікатора:

1. зовнішній замовник, внутрішній замовник, креативний виконавець, технічний виконавець;
2. принципал, автор, аніматор, контактер;
3. (А) — (А), (А) — (В), (А) — (В) — (А).

У підсумку ми можемо визначити, яка саме складова комунікатора найбільш визначальна при підготовці інформації про діяльність органу публічної влади.

Відштовхуючись від групи характеристик 1, можна виокремити дві визначальні складові: внутрішній замовник (комунікативний підрозділ органу публічної влади) та креативний виконавець (безпосередньо журналіст). Це найтісніші точки дотику інтересів «влада-ЗМІ».

Фахівці комунікативного підрозділу мусять знати специфіку діяльності ЗМІ, мати з ними налагоджені контакти, передбачати реакцію на свої пропозиції розміщення повідомлень, запрошувати ЗМІ на організовувані заходи та ін. Таким чином, працівники комунікативного підрозділу, прес-секретар — це посередники між владою і ЗМІ, і вони уявляють, інформацію якого характеру потребують медіа, мають змогу з ними проконсультуватися й вирішити проблемні питання.

Журналіст, володіючи навичками опрацювання інформації, обираючи певний ракурс подачі, застосовуючи стилістичні прийоми, готує конкретний текст із урахуванням бачення зовнішнього замовника й побажань масової аудиторії. Часто саме ім'я журналіста вже багато значить для тієї частини масової аудиторії, яка цікавиться медіасередовищем.

У групі характеристик 2 визначальну роль у підготовці новини матимуть автор та аніматор. Адже автор тут цілком відповідає позиції «креативний виконавець» із групи характеристик 1. Роль аніматора також частково може перетинатися з автором, крім того, доволі часто саме особа аніматора для масової аудиторії може бути більш знайома, ніж інші складові. До того ж, аніматор (наприклад, телеведучий) передає слова автора так, як притаманно саме йому, аніматору. Це наближає його до позиції співавтора.

У групі характеристик 3, найпевніше, головними елементами слід визнати (А) — (В) та (А) — (В) — (А). Ці зв'язки означають, що відправник повинен уявляти того, до кого відправляє повідомлення і мати уявлення, як сприймає отримувач те, як відправник сприймає отримувача. Тобто, загалом мова йде про реакцію аудиторії. А її можна передбачивши, знаючи інформаційні потреби отримувача.

Проте за всіх рівних умов діяльність відправника залежить не лише від характеристик відправника та отримувача, є ширший контекст. Це навколишні події, попередні та заплановані комунікативні акти, стосунки між сторонами та ін. Загалом «…за спиною комунікатора-політика як «автора» комунікативного акту завжди стоїть ширший автор — епоха зі всіма соціальними та культурними особливостями, фонові знання — відомості про середовище, соціальні цінності суспільства»[193].

Засіб масової інформації прагне створити повідомлення, яке б цікавило аудиторію. До речі, в цьому разі це вигідно і владі — не треба приваблювати додаткові ресурси для організації журналістських матеріалів.

Опис дій влади може стати таким повідомленням, тому ЗМІ налагоджують контакти із владою з метою отримання актуальної інформації. Роль ЗМІ тут достатньо велика, адже реципієнт віддає перевагу певним виданням, каналам чи сайтам, а також конкретним програмам чи ведучим. Вже сам по собі факт присутності певного представника влади в ефірі популярної програми приваблює масову аудиторію. Це, серед усього іншого, сприяє популяризації діяльності органів публічної влади. А влада дуже зацікавлена в тому, що якнайповніше відображати свою позицію у ЗМІ і прагне застосувати всі механізми для цього.

Потреба органів влади у підтриманні зв'язків зі ЗМІ, випливає з необхідності інформування про свою діяльність, враховуючи наступне:

- повідомлення про діяльність влади мусять якнайповніше відображати позицію цієї влади;
- засіб масової інформації повинен мати відповідну репутацію «якісного» (аналітичного чи інформаційного) медіа;
- охоплення масової аудиторії необхідна на різних рівнях: загальнодержавному, регіональному, місцевому;
- некритичність (щодо політики влади) працівників ЗМІ при підготовці й поширенні інформації.

Діяльність служб у зв'язках із пресою може відбуватися лише за умов демократичного суспільства, коли механізмами впливу може бути переконання, зацікавленість, аргументація, а не адміністративний чи партійний тиск. Отже, для запланованого впливу на масову аудиторію слід готувати інформацію, яка б мала ознаки новини. Певні складові комунікатора мають найбільший дотик до цього. Це складові, які спрямовані на поєднання інтересів влади й суспільства через ЗМІ, враховуючи певні інтере-

[193] Климанська Л.Д. Соціально-комунікативні технології в політиці: Таємниці політичної «кухні»: Монографія. / Л.Д. Климанська. — Львів : Видавництво Національного університету «Львівська політехніка, 2007. — 332 с. С.44.

си самих ЗМІ. Перспективним вбачається дослідження міри впливу цих складових, а також можливості залучення інших складових до підготовки ефективного повідомлення про діяльність влади.

3.4. Комунікативна компетентність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: соціально-психологічний аспект

На сучасному етапі демократичного розвитку в Україні, його спрямування до європейської спільноти кардинально змінюється політика у сфері державної служби. Пріоритетними стають питання професіоналізації державної служби й формування професійної мобільності державних службовців, що вимагає підвищення вимог їх до комунікативної діяльності як чинника встановлення зв'язків між державою та інституціями суспільства, між органами державної влади й населенням. З огляду на вищезазначене, мотивація діяльності державних службовців має бути зорієнтована на норми громадянського суспільства і повинна стати дієвим інструментом побудови такого суспільства.

Майбутнє соціальних перетворень безпосередньо залежатиме від спроможності державних службовців до професійно-комунікативної діяльності, що проявляється як при вирішенні стратегічних питань, так і при безпосередньому контакті зі споживачами адміністративних послуг — під час прийому громадян в органах державної влади, ведення переговорів, виступів, участі в дискусіях тощо. Це вимагає інноваційних методів у побудові взаємовідносин держави та суспільства, удосконалення стилю державно-управлінської діяльності у вирішенні суспільних проблем, зміцнення довіри громадянського суспільства до влади, підвищення ефективності функціонування органів влади, підтримки їх єдності. У цьому контексті цілеспрямований вплив держави на розвиток суспільних процесів та відносин має відбуватися не тільки через виконавчу і розпорядчу діяльність. Важливе місце посідає комунікативна діяльність, яка здійснює формуючий вплив на процеси суспільного розвитку для регулювання суспільних відносин, а також взаємовідносин держави та суспільства.

Загальновизнаним є те, що більшість державних службовців не володіють техніками ведення діалогу, роботи з текстом, мають низький рівень дискурсивних навичок, хоча саме ці складові професійно-комунікативної діяльності державних службовців є базовими в процесі формування

навичок професійної комунікації, вони не відображені в існуючих освітньо-професійних програмах підготовки та професійних програмах підвищення кваліфікації державних службовців.

Сучасний науковий дискурс щодо проблем державного управління містить велику кількість робіт, які присвячені проблемам модернізації та трансформації державної служби. Значення комунікації як однієї з провідних умов управління підкреслювалось провідними зарубіжними і вітчизняними науковцями. Послідовний розвиток теорій міжособистісних, культурних, соціальних, політичних, масових комунікацій ми знаходимо в працях М.Маклюена, С.Шеннона, Ю.Хабермаса[194] та ін. Окремої уваги заслуговують праці вчених, що дозволили обґрунтувати появу комунікативістики[195], теорії соціального пізнання[196], новітніх організаційних теорій[197]. До вивчення та аналізу соціальної складової звертаються провідні українські вчені, політики, громадські діячі[198]. Не залишився поза увагою науковців і розгляд проблем щодо розвитку людського ре-

---

194 Хабермас Ю., «Структурні перетворення у сфері відкритості. Дослідження категорії громадянське суспільство / Ю. Хабермас //. — Львів. — 2002. — 85 с.

McLuhan Marchall. Fiore Quentin. The Medium is The Message / Marchall McLuhan. — Warfond: The Penquin Press, 1967. — 160 p.

Shannon C.E. A Mathematical Theory of Communication // Bell System Technical Journal, vol. 27, 1948, pp. 379–423.

195 Конецкая В. П. Социология коммуникации: учебник / В. П. Конецкая // — М.: Междунар. ун-т бизнеса и упр., 1997. — 304 с.

Почепцов Г.Г. Коммуникативные технологии XX века / Г.Г. Почепцов // — М., 2000. — 354 с

196 Андреева Г.М. Психология социального познания: Учеб. Пособие для студентов высших учебных заведений / Г.М. Андреева // — Издание второе, перераб. и доп. — М.: Аспект Пресс, 2000. — 288 с.

197 Организационная психология 2-е изд., испр., и перераб. / Под ред. П.К. Власова, С.А. Маничева, Г.В. Суходольского. — СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та; Изд-во «Гуманитарный центр «; Харьков, 2008. — 480 с.

198 Комунікативна парадигма суспільного розвитку : навч. посіб. / О.В. Соснін, А.М. Михненко, Л.В. Литвинова. — К.: НАДУ, 2011. — 220 с. ISBN 978–966–1617–03–1.

Курасова Є. А. Престиж державних службовців: структурно-функціональний аналіз // Актуальні проблеми держ. упр. : Зб. наук. Праць. — Д.: ДРІДУ НАДУ, 2005. — Вип. 4 (22). — С. 218–229.

Литвинова Л.В. Сучасні проблеми формування організаційної культури державних службовців // Вісник НАДУ №3. — К. — Вид-во НАДУ, 2008. — С. 53–59.

Мотренко Т.В. Вопросы реформирования государственной службы // Теория и практика упр. — 2005. — № 7. — С. 2–4.

сурсу, структури мотивації, професійної мобільності, вдосконалення організаційної культури[199].

Аналіз вітчизняних і зарубіжних джерел дає підстави констатувати появу наукових праць, які вивчають проблему комунікації на різних рівнях соціального буття: від особистісного до суспільно-політичного. Водночас, проблеми комунікативної науки, як предмет наукового аналізу, розглядаються в працях з проблематики громадянського суспільства, публічного та електронного правління. Але, соціально-психологічна складова аналізується як допоміжна у порівнянні з питаннями політичної комунікації, управлінськими проблемами, що пояснюється незмінно високим інтересом до суспільно-політичної ситуації в умовах організаційних змін державних інститутів і публічної сфери.

Підвищення ефективності функціонування державної служби в Україні та її адаптація до стандартів Європейського Союзу актуалізує необхідність удосконалення системи професійного навчання державних службовців. Однією з умов досягнення світових стандартів професіоналізації державної служби є зміна парадигми професійного навчання державних службовців від суб'єкт-об'єктної до суб'єкт-суб'єктної моделі. У традиційному суб'єкт-об'єктному процесі професійного навчання тому, хто навчається, передається певний професійний досвід попередніх поколінь. Сучасна наука все частіше звертається до того, хто навчається, як до суб'єкта навчальної діяльності, особистості, орієнтованої на самовизначення і самореалізацію. На сьогодні, щоб вирішити актуальні проблеми адаптації державної служби, необхідно зробити наголос на формуванні нової системи комунікацій і культури праці державних службовців. Необхідно, щоб державна служба впливала на формування та розвиток прогресивної культури в суспільстві, а також вона має формуватись як етична система, бути носієм прогресивних цінностей.

Соціально-психологічна основа комунікативної діяльності державних службовців.

В умовах адміністративних перетворень в Україні відбуваються значні зміни у державному управлінні і відносинах держави та громадян-

---

[199] Публічне управління: теорія і практика : монографія / авт. кол.: Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинський, М.М. Білинська та ін.; за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка. — Київ. : НАДУ, 2011. — 204 с.

Розвиток людського ресурсу адміністративної реформи в Україні: стан і перспективи / Кер. авт. кол. М.І. Мельник. — К. Нора-прінт, 2002. — 160 с.

Шпекторенко І.В. Поняття та структура феномену професійної мобільності державного службовця // Університетські наукові записки: Часоп. Хмельниц. ун-ету упр. та права. — 2007. — С. 467–472.

ського суспільства, в яких органи влади виступають як адміністративні структури, що надають послуги, а громадськість — як клієнт, що їх отримує. Запровадження нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує переорієнтації форм і методів їхньої діяльності на задоволення потреб споживачів публічних послуг, переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю.

Державне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. Комунікації інформують населення і владні структури та інститути громадянського суспільства, дозволяють видавати накази, ухвалювати законодавчі акти, переконувати людей. Інакше кажучи, державне управління — це, перш за все, прийняття і реалізація рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних і комунікативних технологій. Особливо актуальними є проблеми комунікації, оскільки у комунікативній взаємодії має забезпечуватися конституційне право громадян на інформацію. Саме тут відбувається налагодження контактів влади і зокрема державних службовців з цільовими аудиторіями населення, узгодження надання публічних послуг з потребами громадян, здійснення контролю якості цих послуг та оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі.

Одне з протиріч, що утворюються у державних службовців згідно діяльності, полягає в специфіці духовного світу державного службовця — постійному подоланні бажання зберегти деяку міру самостійності відносно відомства і загальнодержавної лінії. Здатність зробити правильний моральний вибір є показником цілісності його духовної культури, заснованої на прагненні до загального блага, свідомому виборі напряму діяльності, почутті відповідальності перед своєю совістю і перед громадською думкою за наслідки і результати своєї діяльності. Саме ці цінності. У кращому розумінні, прагнуть реалізації в комунікації державних службовців з громадянами.

Суспільство — це багаторівнева система відношень людини до світу. Воно включає не лише відношення людини до предметного світу, а й до інших людей, з якими вона вступає в прямі та опосередковані контакти, тобто спілкування. Спілкування є універсальною потребою людського буття, яка виникає, функціонує в різних формах людських взаємовідносин. В узагальненому вигляді спілкування визначається як процес обміну між людьми інформацією, думками, судженнями, оцінками, по-

чуттями. При цьому розрізняють формальне і неформальне спілкування. Неформальне спілкування суб`єктивніше, не регламентоване, його мета і характер багато в чому визначаються особистими стосунками людей. Формальне спілкування зумовлене соціальними функціями людини, регламентоване за формою і змістом. Ділове спілкування належить до формального, здійснюється у відповідності до деяких правил і спрямоване на встановлення контактів та підтримання зв`язків між представниками взаємозацікавлених у спільній діяльності організацій. Ділове спілкування — це специфічна форма контактів і взаємодії людей, що мають певні повноваження від своїх організацій. Зважаючи на вищезазначене, розуміння психології ділових стосунків, норм і правил поведінки та спілкування сьогодні набуває великого значення.

Зростаюча соціальна мобільність, динамізм нинішнього життя різко збільшують кількісний і якісний спектр міжособистісних контактів. Незалежно від власної волі, державні службовці мають справу з різноманітними людьми, представниками різних соціальних прошарків, освітніх і професійних груп, різних націй і етносів, конфесій, культур, політичних та духовних орієнтацій. У державних службовців такі контакти є особливо насиченими. Тому, з одного боку, дуже важливо, щоб у будь-якому акті комунікації його учасники дотримувалися загальних норм моралі, втілювали відповідні цінності, вносили у свої взаємини засади комунікативної та моральної культури. З іншого боку, істотно, щоб людина незалежно від емпіричних обставин життя і власної психічної конституції була морально реалізувала власні цінності, була спроможною до спілкування з іншими. Особливої актуальності набуває повага до партнера по спілкуванню — це не одиничний акт, вона повинна виявлятись протягом усього часу комунікації, які б ситуації не виникали під час спілкування. Необхідно додати, що саме відсутність реальної поваги до людини стала однією з основних причин втрати довіри до влади та створення сучасної напруженої ситуації в суспільстві.

Отже, професійна комунікативна діяльність державного службовця допомагає конкретизувати, реалізувати моральні цінності в часом дуже складних умовах, керуючись наступними принципами, що відображені в таблиці 2.

Морально-етичні вимоги, що пред'являються до державних службовців, можна розділити на 3 групи:

Виконавська дисципліна. У основі цієї вимоги лежить той факт, що від державного службовця іноді залежить життя людини. Дисциплінованість, уважність, сумлінність, пунктуальність, педантичність — саме ці якості характеризують виконавську дисципліну.

Таблиця 2. Принципи комунікативної діяльності державного службовця.

Принципи		Психологічне тлумачення
1.	**Принцип гуманізму**	Шанобливе ставлення до кожної людської особистості, розуміння її неповторності, самодостатньої цінності. Принцип гуманізму протистоїть утилітарному відношенню до особи, розгляду її, головним чином, як засобу досягнення будь-яких маніпулятивних цілей.
2.	**Принцип професійного оптимізму**	Державному службовцеві не просто виконувати свої обов'язки без віри в те, що його зусилля, його праця, рішення, які ним приймаються чи виконуються, сприяють розвитку держави, зміцненню принципів демократії, законності і правопорядку. Ця віра прославляє і допомагає розвинути добрий початок в людині. Будь-яка діяльність, особливо та, яка безпосередньо спрямована на людину, має бути осяяна, натхненна високою ідеєю.
3.	**Принцип патріотизму**	Повага до людей і любов до Батьківщини має поєднуватись із толерантним ставленням до культури і мови інших країн і народів. Справжній патріотизм включає конструктивне відношення до досягнень інших народів.

Здатність до контакту. Ця вимога визначаються тим, що сьогодні в структурі професійної діяльності державних службовців зростає об'єм спілкування. Тут важливе те, що спілкування не лише зростає кількісно, але і стає різноманітнішим, різнохарактерним; у нього включаються нові верстви населення, що розрізняються інтересами, соціальним статусом, рівнем прибутків тощо. Чиновникам мають бути властиві такі якості як комунікативність, відкритість, повага до чужої точки зору, уміння слухати і чути, стриманість, тактовність, вихованість, володіння словом тощо.

Здатність існування в умовах «Ефекту акваріуму». Ця вимога продиктована особливим становищем державного службовця в суспільстві: до нього прикута загострена увага людей. На сьогодні, що державна служба — це не лише професія, але і спосіб життя. Стриманість, відчуття відповідальності за відступ від стандартів, особиста поведінка — це ті якості, які відповідають за імідж державного службовця в очах громадськості.

Одним з найбільш серйозних чинників, які визначають критичне відношення населення до керівництва і апарату управління усіх гілок і рівнів влади, є відсутність в роботі владних структур справжньої уваги до

людини, поваги його особистої гідності, чуйності, тактовності, професійної етики.

Проявом прихильності державного службовця професійним етичним вимогам на усіх рівнях його діяльності є здатність шанобливо відноситься до гідності людини, незалежно від його соціального положення. Визнати в людині рівні з собою права на гідне існування, розуміти і відчувати, що усі люди рівні, що людина — головна цінність соціального життя — необхідна умова професійної комунікативної діяльності державного службовця. Адміністративна ієрархія супідрядності по вертикалі не унеможливлює в кожній людині, на якій би сходинці ієрархічних сходів він не стояв, бачити, передусім, людину.

Комунікативна компетентність державного службовця.

Сучасний державний службовець — це людина, що виконує свої професійні обов`язки в ринкових умовах, зважаючи на соціально-економічні та духовні зміни в суспільстві. Тому важливими є не лише розуміння закономірностей соціально-економічних процесів, але й праця з інформацією, планування та прогнозування діяльності свого підрозділу, уміння працювати з людьми. Практика свідчить, що результативність роботи будь-якої соціальної організації на 80 відсотків залежить від бажання людей працювати, їх взаємин у ході ділових контактів, уміння спілкуватися. Розуміння ролі і знання механізмів спілкування сприяло виникненню менеджменту як функції по керівництву людьми і галузі людського знання, що допомагає здійснити цю функцію[200].

Загальновизнано, що сучасний менеджер витрачає від 50 до 90 відсотків часу для того, щоб реалізувати свою роль в міжособистісних взаєминах, інформаційному обміні, процесах прийняття рішень та виконання управлінських функцій планування, організації і контролю. 75 відсотків американських, 63 відсотки англійських, 85 відсотків японських підприємців вважають, що погане спілкування, відсутність взаєморозуміння є головною перешкодою на шляху досягнення ефективності в їхній діяльності. Ще в 1936 році фахівець у галузі людських взаємин Дейл Карнегі зазначав, що успіхи тієї чи іншої людини в її ділових справах на 15 відсотків залежать від професійних знань і на 85 — від уміння спілкуватись з людьми. Тому набуття навичок комунікативної компетентності — важлива складова професійної підготовки кадрів управління. Під комунікативною компетентністю особистості ми розуміємо наявність необхідних психологічних знань, соціальних установок, умінь і досвіду у сфері між-

[200] Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента / пер. с англ. — М. : Дело, 1992–702 с.

особистісного та міжгрупового спілкування. Необхідними кожній людині знаннями та вміннями нами вбачаються ті, що допомагають реалізувати особистості прагнення жити повноцінним, цікавим, насиченим життям. Головним компонентом комунікативної компетентності можна вважати ті комунікативні якості, які притаманні людині і характеризують її потребу в спілкуванні. Іншою складовою комунікативної компетентності є комунікативні здібності людини, тобто її вміння налагоджувати контакти і процес спілкування, здатність управляти цим процесом (проявляти активність у потрібний момент, брати на себе ініціативу в спілкуванні, активно реагувати на стан партнера і впливати на нього, уміло застосовуючи різні прийоми), уміння представити себе, правильно оцінювати свою реакцію і реакцію партнерів у ході спілкування та при змінах у ситуації. Люди різного віку, освіти, культури, різного рівня психологічного розвитку, з різним життєвим та професійним досвідом відрізняються один від одного за своїми комунікативними здібностями. У цілому комунікативна компетентність проявляється як знання норм і правил спілкування, оволодіння його технологією, використання в повному обсязі комунікативного потенціалу.

Комунікативна компетентність свідчить, чи вміє людина, перш ніж вступити у спілкування з іншою, визначити свої інтереси та співвіднести їх з інтересами партнера, оцінити свого партнера як особистість, вибрати таку техніку та прийоми спілкування, які найбільше підходять саме для цієї ситуації, саме для спілкування з цим партнером. Подалі має значення вміння людини контролювати хід і результати спілкування, правильно завершити акт спілкування (щоб навіть при несприятливому про себе враженні у партнера виникало бажання продовжувати контакти).

Сучасний державний службовець, працюючи над розширенням своєї комунікативної культури, повинен:

- уміти формулювати цілі службового і неформального спілкування;
- організовувати процес спілкування і вміти управляти ним (застосовуючи різні тактичні прийоми, не забуваючи про стратегічну лінію);
- володіти технікою мовлення, знати мовленнєвий етикет і вміло його використовувати;
- уміти ставити запитання і конкретно та коректно відповідати на них;
- уміти вести бесіду, співбесіду, ділову розмову, полеміку, дискусію, діалог, ділові переговори, наради тощо;
- уміти аналізувати конфліктні ситуації, конфронтації, що виникають у сфері службових відносин, та вибирати найефективніші методики їх розв`язання;

- володіти прийомами переконання, навіювання, критики;
- розуміти «мову невербальних сигналів» у поведінці своїх комунікативних партнерів і відповідно реагувати на неї;
- знати діловий етикет і вміти його використовувати;
- уміти здійснювати психотерапію, знімати стрес, адаптуватись до певних умов.

Комунікативна компетентність не може сформуватись лише шляхом ознайомлення з відповідною літературою. Вона потребує кропіткої наполегливої праці особистості над собою, самоосвіти. Невміння спілкуватись, правильно обирати потрібну тактику спілкування часто стає причиною конфліктів між людьми та обертається прорахунками в професійному рості державного службовця. Набуття комунікативної компетентності передбачає насамперед досконале володіння вербальними та невербальними засобами комунікативного впливу. Передача будь-якої інформації можлива лише з допомогою певної системи знаків. Соціологи виділяють понад 50 знакових систем, які несуть в собі інформацію і можуть бути використані в комунікативному процесі. Загальноприйняті виокремлення вербальної комунікації (використання мови і мовлення) та невербальної комунікації (використання різних немовні знакових систем).

Вербальна комунікація — основний канал обміну інформацією між людьми. Мова є найбільш універсальним засобом комунікації, тому що під час передачі інформації з її допомогою менш за все втрачається зміст повідомлення. Але цьому повинен сприяти високий ступінь спільності розуміння ситуації всіма учасниками комунікативного процесу. Успішність вербальної комунікації буде тим кращою, чим краще партнери забезпечують тематичну спрямованість інформації, а також її двосторонній характер. Мовленнєва майстерність державного службовця — це цілісна система засобів мовленнєвого впливу, яка свідомо використовується ним у конкретних умовах комунікації для досягнення поставленої мети. Вона передбачає:

а) уміння говорити грамотно, без помилок;
б) володіння всіма виразовими засобами мови, усіма її стилістичними ресурсами, прийомами впливу на партнерів по спілкуванню;
в) творчий підхід до процесу мовленнєвого впливу на інших людей, вироблення власного індивідуального стилю мовлення;
г) наявність мовленнєвої культури тощо.

В основі мовленнєвої майстерності лежать комунікативні якості мовлення: правильність, чистота, точність, багатство й різноманітність лексики, образність, виразність, дохідливість, доцільність, стислість. Однак

передусім інформація, повідомлена партнерові по спілкуванню, повинна бути точною, ясною і професійно правильною. Неправильні наголоси, непотрібні омоніми, пароніми тощо утруднюють сприйняття сказаного. Найчастіше у мовленні державних службовців трапляються мовленнєві помилки, використання суржику через змішування української та російської мов, що засмічує мовлення, знижує довіру до сказаного; не літературні елементи (жаргонні, вульгарні, діалектні, просторічні слова); слова-паразити, які не несуть ніякої інформації; зловживання запозиченими іноземними словами тощо.

Не менш важливим у формуванні комунікативної компетентності є розуміння невербальної частини комунікації та володіння нею. На думку А. Мейєрабіана, передача інформації відбувається за рахунок вербальних засобів (тільки слів) на 7%; звукових засобів — на 38%, а невербальних засобів — на 55%[201]. Немовні засоби спілкування, які супроводжують вербальне повідомлення, створюють підтекст, котрий полегшує, збагачує і поглиблює сприймання інформації, що передається. Відповідність невербальних засобів спілкування цілям завданням, змісту словесної комунікації — значущий елемент культури спілкування. Невербальна поведінка людини тісно пов'язана з її психічним станом і є засобом його вираження.

Засоби невербальної комунікації (жести, поза, міміка, інтонація, паузи, дистанціювання) як «мова почуттів» є продуктом суспільного розвитку людей. Вони значно посилюють смисловий ефект вербальної комунікації, а за певних обставин можуть її замінювати. Відомо, наприклад, що мовчання іноді буває красномовнішим, ніж слова, а, обмінюючись поглядами, люди можуть збагнути зміст інформації, який не вкладається в адекватні категорії вербального висловлювання. Міміка та жести в процесі вербального спілкування дають можливість підкреслювати смислові наголоси інформації, що передається, посилювати емоційний ефект від усвідомлення її значущості. Водночас невиправдано гіпертрофована міміка та жестикуляція, позбавлені змістовного підґрунтя, можуть ускладнити сприймання інформації, а то й просто дезорієнтувати реципієнта (споживача інформації).

Досвідчений державний службовець, який володіє своєю мімікою, може викликати як позитивні, так і негативні почуття під час комунікації. Міміка має підкреслювати бажання та волю в конкретний момент часу, у певній ситуації. Особливе значення в процесі невербального впли-

[201] Пиз А. Язык телодвижений. Как читать мысли других по их жестам / А. Пиз // пер. с англ. — Н. Новгород : «Ай — Кью». — 248 с.

ву на особистість має погляд. Погляд — це складний мімічний комплекс, який може замінити не тільки слово, але й цілі речення. Якщо одна людина дивиться на іншу, це означає не тільки зацікавленість нею, але й бажання передати їй якусь інформацію.

Підвищенню ефективності спілкування в комунікаціях сприяє однакове розуміння ситуації спілкування. А це можливо лише у випадку включення комунікації в якусь загальну систему діяльності. Під час спілкування можуть виникати специфічні комунікативні бар'єри. Найчастіше вони мають соціальний або психологічний характер. З одного боку, вони можуть виникати, якщо немає єдиного розуміння ситуації спілкування або через розбіжності більш глибокого плану, які існують між партнерами (соціальні, політичні, релігійні, професійні чинники, різне світобачення, світорозуміння тощо). З іншого боку, бар'єри комунікації можуть мати суто психологічний характер — унаслідок індивідуальних психологічних особливостей учасників спілкування (наприклад, надмірна сором`язливість одного, потаємність іншого, некомунікабельність тощо) або через особливого роду психологічні відносини, які склалися між учасниками спілкування.

Підсумовуючи вищенаведене, маємо констатувати, що професійну комунікативну культуру неможливо запровадити авторитарними методами. До цього процесу потрібно залучати самих державних службовців, особливо під час навчання, підготовки та підвищення кваліфікації. Продуктивним є лише двосторонній спосіб її запровадження: з одного боку, потрібно усвідомлення ролі професійної ділової комунікації як основи професійної культури, колективне вироблення її цінностей і норм кожним службовцем, а з іншого — політична воля з належним формальним забезпеченням та психологічним супроводом професійної комунікації як робочого інструменту державної служби.

Суспільні цінності відіграють особливу роль у поведінці державного службовця. Вони формують своєрідну систему координат, у просторі якої відбувається орієнтація його поведінки. У професійній діяльності державних службовців практична реалізація суспільних цінностей має реалізовуватись у суспільній діяльності й відносинах єдності двох цінностей — особистості та спільноти. Суспільне життя є живим організмом, який забезпечує повагу до гідності людини, розкриття і сприйняття інтересів кожного і є осередком, в якому кожна особистість почуває себе захищеною, потрібною і належно оціненою. Найактуальнішою проблемою ефективної комунікації державних службовців і громадськості є недостатній рівень комунікативної культури обох сторін. Так, представники органів влади вважають громадськість розрізненою, пасивною та су-

перечливою. В свою чергу громадськість вважає державних службовців закритими, непрозорими, корумпованими. Від громадського моніторингу представники влади очікують документів, написаних системно, компетентно та професійно, зрозумілою мовою, та придатних до трансформації в нормативно-правові акти. Натомість громадськість часто не розуміє суті тих повідомлень і змісту тих подій, які робить влада.

Головним завданням є формування діалогу, відповідної культури спілкування, взаємних зобов'язань і підвищення рівня довіри. Глибинним змістом та місією діяльності державних службовців всіх рівнів має стати повага до громадян та їх прав — вчасне і максимальне повне інформування, відкритий доступ до обговорення, чітко відпрацьовані механізми зворотного зв'язку, аналіз коментарів та коригування дій.

3.5. Специфіка комунікативної діяльності органів публічної влади з громадськістю в умовах кризи

Визначаючи *кризу як різке загострення політичних, економічних або соціальних протиріч із непередбачуваними наслідками, що вимагає невідкладного реагування органів державної влади*, ми визнаємо, що в Україні наявна низка чинників, що можуть стати джерелом різного роду кризових станів.

У спеціальній літературі представлені численні підходи до класифікації криз. Наприклад, існує така типологія криз залежно від їх походження та наслідків[202]:

Типи криз	Руйнівні	Неруйнівні
Природні	Стихійні лиха (землетруси, повені тощо)	Засухи, епідемії
Сплановані	Терористичні напади, воєнні дії, масові заворушення	Загрози розголошення інформації, саботаж, поширення недостовірних відомостей
Не сплановані	Техногенні катастрофи, пожежі, інші аварії	Проблеми в економіці з відкладеними наслідками

[202] Newsom. D, Turk J., Kruckeberg D. (2003). This is PR: The realities of public relations. — Wadsworth Publishing; 8 видання. — 512 с.

Дещо інший підхід до типології криз пропонують С.Катліп та А.Сентер[203]. Виходячи з тривалості криз, вони виділяють такі можливі категорії:

- **Раптові кризи.** Найгірший тип, виникають без попередження та несуть найбільш руйнівні наслідки (наприклад, крупні аварії техногенного або природного характеру, втрата дієздатності керівником). Такі кризи вимагають скоординованих дій різних суб'єктів влади за наперед визначеним планом.
- **Назріваючі кризи.** Дають більше часу для планування та вивчення, але можуть вибухнути практично миттєво після тривалого періоду нагнітання. Це можуть бути масові заворушення або загальнонаціональні страйки, спричинені певними соціально-економічними обставинами, такими як втрата заощаджень або джерел прибутків значною частиною населення.
- **Неперервні кризи.** Можуть тривати місяцями і роками, незважаючи на зусилля державних органів вирішити проблему. Сюди можна віднести підривну діяльність конкуруючих груп впливу через ЗМІ, корупцію в органах державної влади, політичний та економічний тиск з боку інших країн, які переслідують власні інтереси, відмінні від державних інтересів України тощо.

Існують також інші підходи до типології криз, однак їх поєднує одне — чинник часу, який є критичним для оцінки, реагування та подолання кризових ситуацій.

Криза — явище несистемне, і тому існує потреба у напрацюванні певних шаблонів поведінки органів публічної влади у випадку виникнення кризових ситуацій.

Значною мірою вирішення кризових ситуацій залежить від поведінки об'єкта управління. Тому робота з громадськістю, створення оптимальної моделі взаємовідносин системи органів публічної влади з суспільними інститутами у період кризи є пріоритетним завданням державної політики.

Держава є активним суб'єктом формування громадської думки. Посадовці повинні донести до громадськості власне бачення ситуації, знайти консолідуючі послання, які стимулюють до ефективного подолання кризи, а не поглиблюють протиріччя між опонентами.

Існує кілька ситуативних ***елементів*** , які об'єктивно ускладнюють діяльність органів державної влади за умов кризи:

---

[203] Cutlip, S., Center, A. Effective Public Relations, — Prentice Hall, 2009 — 504 с.

1. На етапі розгортання кризи складно визначити її масштаби. Скажімо, аналітики визнають, що першим проявом глобальної фінансової кризи 2008–2009 років стала заява компанії American Home Mortgage Investment Corp., яка займалась іпотечним кредитуванням, про призупинення видачі нових кредитів і скорочення 7000 робочих місць у серпня 2007 року. Фактично до кінця 2007 року існувала надія, що тимчасовий спад активності на ринку нерухомості США мине, і проблему вдасться вирішити за рахунок державного дотування банківського сектора США.
2. Неможливо відразу визначити, які групи громадськості опинилися під впливом кризи. Традиційно соціальна політика держави спрямовується на захист малозабезпечених верств населення, інвалідів, пенсіонерів, багатодітних сімей. Середній же клас — верства працездатних осіб, які перебувають на самозабезпечення — потрапляє на екрани офіційного «радару» перервано у зв'язку з фіскальними питаннями. Як наслідок, держава отримує нову демографічну кризу, кризу неплатежів, катастрофічно високі рівні тіньової економіки та виведення людських та матеріальних активів за кордон, що, у свою чергу, погіршує становище реципієнтів соціальних послуг.
3. Не завжди зрозуміло, що конкретно призвело до кризи. Часто її причини залишаються до кінця нез'ясованими або занадто складними, щоб можна було виділити домінуючий чинник.
4. Брак часу на реагування. Під час кризи громадськість очікує точної та необхідної інформації, причому з часом це очікування набуває гіпертрофованого характеру. За умов браку інформації наростають чутки.
5. Політичні наслідки будь-яких дій. Рішення про розкриття інформації доводиться приймати в умовах сильного тиску. Першою і найбільш природною реакцією на кризу є бажання приховати інформацію, «зам'яти» скандал. Далі ми детально зупинимось саме на цій обставині, а на даному етапі зазначимо, що у сучасних умовах бездіяльність, замовчування призводять до ескалації проблем.
6. Катастрофічне падіння довіри груп населення, які безпосередньо постраждали від кризи, до органів державної влади, і навіть до базових інститутів держави. Глибокі кризи зачіпають емоційний компонент і супроводжуються зміною соціальних стереотипів та усталених соціальних зв'язків.

Передумовою ефективного реагування у кризових ситуаціях є:

1) Прогнозування і моделювання кризових ситуацій з урахуванням наявних ризиків.

Зазвичай, процес управління проблемами вимагає їх передбачення за 1,5–3 роки до можливого переростання у кризу. Скажімо, для України такими «мінами уповільненої дії» є:

- висока залежність від зовнішніх постачальників енергетичних ресурсів;
- незбалансованість секторів виробництва, торгівлі та сфери послуг у структурі ВНП;
- технологічне відставання промисловості, розрив між наукою і виробництвом, недостатня державна підтримка для наукомістких галузей виробництва;
- висока корумпованість влади та зрощення комерційних та політичних інтересів;
- інформаційні загрози та неврегульованість мовного питання;
- вразливість до економічних, політичних та інформаційних інтервенцій з боку Росії;
- невирішеність земельного питання;
- відмінності у рівні життя, світогляді та ставленні до державного суверенітету між різними регіонами та суспільними групами;
- низький рівень свободи слова та розвитку громадянського суспільства;
- непрозорість прийняття державних рішень, і як наслідок — низький авторитет основних державних інститутів тощо. Усі ці проблеми періодично виливаються у кризові ситуації різної інтенсивності та тривалості.

Враховуючи неможливість одночасного вирішення усіх зазначених проблем, державні органи мають провести селективний відбір, визначивши до 5 конкретних пріоритетів, особливо тих, що є критично важливими для збереження цілісності та життєздатності держави. Концептуальною основою такої політики має стати національна ідея.

Для ефективного розподілу обмежених ресурсів необхідні єдині критерії відбору проблем. До вироблення таких критеріїв слід залучити найбільш поінформовані органи влади, включаючи Раду національної безпеки та оборони, Кабінет Міністрів та Секретаріат Президента України.

2) Постійний моніторинг (відстеження) позицій, думок, відносин у середовищі об'єкта впливу (громадськості).

Моніторинг громадської думки має проводитися із широкою участю місцевих органів влади та неурядових організацій. У цьому відношенні цінним є досвід залучення громадськості до прийняття владних рішень

та врахування голосу громадськості через громадські ради, що створюються як при центральних органах влади, так і при облдержадміністраціях, районних адміністраціях та органах місцевого самоврядування.

Однак, на думку представників громадських організацій, ці громадські ради в своїй більшості не перетворилися на інструмент впливу на прийняття рішень і не забезпечують реального механізму діалогу. Ефективній роботі громадських рад заважають недостатня інформаційна відкритість роботи органів влади, слабкість самих громадських організацій, недостатня законодавча формалізація зв'язків між громадською радою і органом влади, проблеми матеріально-технічного забезпечення роботи громадських рад, подекуди — залежність від суб'єктивного ставлення керівника державного органу.

Крім того, існує й такий чинник, як некомпетентність працівників державних органів, їх загальна необізнаність зі структурами третього сектору, їхніми можливостями й особливостями функціонування. Наявний також дефіцит кадрів в органах державної влади, які б підтримували прямі і постійні контакти зі структурами третього сектору.[204]

Окремі відомства фінансують програми з моніторингу громадської думки про діяльність цих установ. Проте така робота часто має замовний характер, і отримані дані не відображають реальних настроїв у суспільстві. Як приклад, можна навести підсумки другого етапу Всеукраїнського моніторингу громадської думки щодо діяльності органів державної податкової служби України, проведеного на замовлення ДПА.[205] За даними моніторингу, «більшість громадян (54,3%) оцінюють роботу податківців з налагодження партнерських відносин з платниками податків як добру, а 20,2% — як дуже добру, задовільною цю роботу вважають 23,6% респондентів, а незадовільною — лише 4,7%. … у 52,5% опитаних не виникає жодних проблем під час сплати податків, заповнення та подання податкової звітності тощо, у 32,0% громадян іноді виникають окремі запитання, а от проблеми під час виконання податкових зобов'язань постійно мають 2,9% опитаних».

---

[204] Світлана Демченко, Дорадча демократія і роль громадських рад у прийнятті рішень, публікація на офіційному веб-сайті Ірпінської міської ради.. –http://www.irpin-rada.org/actual/104

[205] Завершився другий етап Всеукраїнського моніторингу громадської думки щодо діяльності органів державної податкової служби України. — повідомлення Департаменту масово-роз'яснювальної роботи та звернень громадян ДПА України від 11 червня 2010 року, http://www.sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=257723&cat_id=45661

Ці відомості були оприлюднені у червні 2010 року, тобто всього за п'ять місяців до масових акцій протесту підприємців та представників малого бізнесу на Майдані незалежності у Києві. Тисячі мітингувальників з усіх регіонів Україні виступали проти прийняття нового Податкового кодексу та каральних методів роботи податкової адміністрації.

3) **Поділ об'єкта впливу на цільові групи (органи влади, економічні структури, неурядові організації, іноземні держави, общини тощо) та визначення каналів впливу, адаптованих до потреб кожної цільової групи**.

Стратегічною метою кризового інформування є припинення кризи, скорочення збитків та відновлення довіри населення до влади. Надійними інструментами для досягнення такого результату мають стати організовані посередники — мережа громадських організацій, інтегровані електронні, друковані та інші засоби комунікації.

Погана поінформованість громадськості вважається одним із основних чинників, що зумовлюють неадекватну реакцію на кризу (пасивність і відчуття безвиході або, навпаки, занадто гостра реакція, що призводить до наростання панічних настроїв та, як наслідок, некерованості ситуації), втрату довіри до держави та її представників, нереалістичних очікувань, інституційну неспроможність.

На думку експертів Українського незалежного центру політичних досліджень,[206] при виробленні комунікаційних стратегій органу виконавчої влади необхідно враховувати такі чинники:

- рівень правової формалізації піар-діяльності в державі;
- рівень правової і політичної культури громадськості;
- рівень свідомості населення;
- наявність ресурсу (матеріального, фінансового, інтелектуального) у суб'єктів процесу.
- Основними інформаційними каналами у процесі формування громадської думки є:
- на національному рівні: парламентські, президентські та урядові слухання;
- на рівні центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій: міністерські, відомчі, комітетські слухання і слухання на рівні місцевих державних адміністрацій;

[206] Участь громадян у прийнятті державних рішень. Партнерська взаємодія влади і громадських інститутів в Україні: загальна методологія запровадження, міжнародний досвід / Український незалежний центр політичних досліджень: За заг. ред. І. Попова. — К., 2006. — 32 с.

– на рівні місцевого самоврядування: громадські слухання, громадські обговорення, а також і простіші компоненти (консультації, «круглі столи», семінари, тренінги);
– засоби масової інформації (електронні, друковані та інші);
– організовані суб'єкти впливу (громадські організації, аналітичні центри, партії та ін.)

Основними джерелами інформації для сільського населення є телебачення, радіомовлення та друковані ЗМІ. Літні люди здебільшого слухають радіо, якому й довіряють. Довіра до телебачення ґрунтується в основному на звичці, на довірі до зображення, на традиційній авторитетності цього ЗМІ.

Загалом, ставлення громадян до офіційних джерел інформації є критичним, вони відзначають високий рівень заангажованості ЗМІ. Актуальною проблемою є фактичне запровадження цензури. У містах зростає інформаційна роль Інтернету та соціальних мереж, які перетворюються на потужну альтернативу традиційним засобам масової інформації.

Політичні форуми на зразок форуму Інтернет-видання «Українська правда» (http://forum.pravda.com.ua/index.php), блоги та персональні сторінки у соціальних мережах типу Facebook, канали миттєвого поширення відео та аудіо файлів (www.youtube.com*) набувають все більшої популярності серед найбільш активної, мобільної та соціально спроможної частини населення України. Тому сьогодні ефективна політика формування громадської думки неможлива без використання соціальних мереж і онлайн-спільнот.*

За кризових ситуацій релевантним стає іще один канал інформації — чутки. За умов неповноти офіційних даних чутки підмінюють собою інші канали, спотворюють сприйняття дійсності та підривають здатність населення адекватно оцінювати ситуацію. Чутки також широко використовуються як «чорна» PR технологія для маніпуляцією свідомості громадян.

Найчастіше поширенню чуток сприяють такі обставини:
– недостовірність інформації, що передається з офіційних джерел та каналів масової комунікації;
– неповнота інформації;
– виникнення сумнівів внаслідок поширення неправдивої офіційної інформації;
– тривала затримка у прийнятті офіційних рішень;
– наявність серйозних організаційних проблем;
– гострота кризи.

У таких випадках державні органи мають проаналізувати причини, мотиви та джерела поширення чуток. Для цього модна поговорити

з людьми, на яких подіяли чутки або які зазнали збитків внаслідок чуток. Після чого слід негайно (і масштабно) подати повну і достовірну інформацію про подію, зібрати офіційних та неформальних лідерів громадської думки, інших впливових осіб і здобути їхню підтримку. Поширюючи правдиву інформацію, слід уникати посилання на чутки.

4) **Визначення чіткого алгоритму дій для конкретного органу державної влади на випадок кризової ситуації. Закріплення обов'язків і відповідальності комунікаторів у посадових інструкціях, положеннях та політиках**.

Успіх комунікації за умов кризи зумовлений двома ключовими чинниками:

- наявність плану комунікації як складової загальної формалізованої інформаційної політики;
- наявність окремих підрозділів, відповідальних за вплив на громадську думку в умовах кризи.

Якщо державні органи не змогли попередити настання кризи, ліквідувавши її причину, для них настає період максимального випробування усіх сил та ресурсів. Від поведінки державних органів в умовах кризи залежить не лише майбутнє окремих службовців, а майбутнє держави в цілому.

Ключовий принцип комунікації під час кризи — максимальна відкритість. Населення має отримати якнайповнішу достовірну інформацію про події. Мовчанка дратує ЗМІ та породжує хвилю чуток. З другого боку, слід, по можливості, обмежити кількість інформаторів та коментаторів, які занадто емоційно висловлюють власні припущення.

У цілому, у перші години після кризи державний орган має визначитися із тим, що робити і яку інформацію оприлюднювати. При цьому, простого реагування на події недостатньо, необхідно діяти на випередження та стримування кризи. Для цього необхідно:

1. Зайняти чітку, недвозначну позицію. За умов кризи державний орган не може дозволити собі (публічні) коливання та сумніви. Необхідна гнучкість для адекватного реагування на розвиток подій, і твердість у послідовній реалізації антикризових заходів.
2. Звузити коло осіб, уповноважених давати публічні коментарі, і одночасно оприлюднити максимально можливу кількість інформації. Рекомендується використовувати одну особу для виголошення офіційної позиції протягом всієї кризи (прес-секретаря).
3. Залучити до активних дій вище керівництво.
4. Звернутися за підтримкою до «третіх осіб»: відомих аналітиків, провідних інформаційних каналів, авторитетних незалежних спеціалістів та юристів.

5. Організувати присутність на місці події як керівництва держави, так і представників ЗМІ.
6. Уникати конфронтації із засобами масової інформації. На сьогоднішньому етапі розвитку України звинувачення у приховуванні або маніпуляції даними за серйозністю переважає будь-які інші зловживання з боку посадових осіб.
7. Не ігнорувати власних службовців. Іноді доцільно розділити функції прес-секретаря, який передаватиме інформацію громадськості, та керівника прес-служби, який відпоюватиме за внутрішні комунікаційні потоки у організації. Державні службовці, будучи добре поінформованими фахівцями, самі по собі складають потужну групу впливу, яку не можна недооцінювати. Крім того, під час кризи вони опиняються під подвійним тиском, їх хвилює власна доля та вплив подій на кар'єрні перспективи. «Людський чинник» за умов кризової ситуації заслуговує на додаткове ґрунтовне вивчення.
8. Зарані продумати позиціювання окремої організації або системи виконавчої влади в цілому по завершенні кризи. При потребі, можна публічно прийняти відповідальність за події на себе, а далі сконцентруватися на кроках, які допомагають вийти з кризи.
9. Вести постійний моніторинг перебігу кризи.

Висновки до Розділу 3

Підсумовуючи можна зазначити, що стрімкий розвиток комунікативного простору радикально змінив суспільні взаємозв'язки, інформаційний обмін, ступінь відкритості та кількість діалогових форм спілкування людей, соціальних груп і суспільства в цілому та вимагає трансформації комунікативної моделі взаємодії державних службовців і громадськості.

Слідуючи вимогам часу, формування сучасних комунікативних взаємовпливів є рушійною силою формування професійної компетентності державних службовців, що має сприяти вихованню грамотного сучасного управлінця.

Досягнення зрушень можливо лише за умови реального лідерства керівного складу, обізнаності щодо міжнародних стандартів і методик, а також високої особистої культури відкритого спілкування, що допоможе особистісно-психологічній орієнтованості працівників, формуванню цілісної системи загальноосвітніх і професійних знань, розвитку професій-

них компетенцій нової генерації державних службовців. Високий рівень суспільної культури, прагнення до ефективної комунікації мають бути сформовані і у громадськості.

Комунікативна діяльність відіграє одну з найголовніших ролей у формуванні позитивного іміджу органів управління. Влада та її установи для сприйняття суспільством мають бути представлені як органи відкриті, прозорі, доступні для діалогу, дискусій, пропозицій, співпраці. Їх діяльність має носити публічний характер через підзвітність перед населенням, інформування про плани, перспективи діяльності, прийняття рішень, їх мотиваційні підстави, шляхи й засоби досягнення поставлених цілей.

На сьогодні, необхідно удосконалити законодавчі механізми регулювання процесів обміну інформацією, зокрема впровадити принцип партнерської взаємодії, що передбачає не тільки інформування населення, а і налагодження ефективного зворотного зв'язку, проведення відповідної роз'яснювальної роботи, встановлення громадського контролю за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

В першу чергу необхідно зосередитись на першочергових заходах, а саме:

- визначення пріоритетів у сфері суспільних комунікацій, узгодження механізмів інформування та зворотного зв'язку;
- визначення центрального органу виконавчої влади, відповідального за розроблення, впровадження та контроль за реалізацією державної комунікативної політики;
- забезпечення взаємодії, побудови вертикальної та горизонтальної ієрархії комунікацій та керівних принципів зазначеного центрального органу державної влади та інших державних органів;
- підвищення ефективності використання новітніх інформаційно-комунікативних технологій, впровадження високих стандартів щодо зручності та легкості доступу громадян до публічної інформації та забезпечення зворотного зв'язку;
- розроблення чіткого та прозорого механізму контролю за процесами опрацювання пропозицій (зауважень) звернень громадян та громадських об'єднань;
- підвищення рівня професійної компетентності працівників державних органів, відповідальних за комунікативну взаємодію з громадськістю.

Перспектива подальших досліджень полягає у існуванні нагальних потреб щодо розроблення основних засад державної комунікативної політики, впровадження стандартів інформаційного обміну між органами державної влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової комунікації і громадськістю та необхідністю їх врегулювання.

Розділ 4.
ІНФОРМАЦІЙНІ ВІЙНИ ЯК ІНСТРУМЕНТ МІЖДЕРЖАВНИХ ПОЛІТИК

4.1. Інформаційні операції і війни

Сучасний світ швидко наростив свої інформаційні «м'язи», тому вони стали не лише силою, але й точкою вразливості сучасних держав. Інформаційні операції часто визначають як атаку на інформаційні ресурси чи атаку інформації на інформацію. Але у військових статутах фізична атака теж визначається як інформаційна, якщо вона заважає виконанню інформаційних функцій. Тобто бомбардування телефонної станції чи ракетний обстріл телевізійної вежи теж вважаються інформаційною атакою.

1. Базові поняття інформаційних війн і операцій

Терміни

Термін *інформаційні війни* належить скоріше журналістам, в професійному середовищі використовуються терміни *інформаційна чи психологічна операція*. Але нам, мабуть, прийдеться його зберегти через те, що це дає можливість розрізняти два типи аудиторії під час інформаційної атаки: вплив на вузьке коло осіб чи навіть одну особу, і це буде інформаційною операцією, і на масову свідомість, що буде інформаційною війною.

Слід також підкреслити, що на сьогодні в цій сфері немає як загальної теорії, так і єдиною термінології. Все це заважає просуванню вперед, бо різні структури розуміють і називають одне й те саме по-різному. Їх практика через це важко може переходити в теорію. Тобто відсутня спільна мова навіть серед спеціалістів.

З історії становлення

З кінця дев'ятнадцатого сторіччя починається відлік поняття масової людини. Це пов'язують в виходом першої масової газети, винаходом кіно і телеграфа. Перша світова війна стала першим прикладом «індустріального» впиву на людини. Там щомісяця, наприклад, скидалися на супротивника мільойни листівок. І в той же період була знайдена одна з больових точок впливу на масову свідомість, яку використовують посьогодні — це смерть цивільного населення (дітей, жінок, старих людей) від рук супротивника. Всі війни після цього акцентують у діях ворога саме це.

Першим етапом розвитку вже саме теорії, а не практики інформаційної боротьби слід визнати розробки американського Авіаційного університету. Вони займалися війною далекого майбутнього, намагаючись дивитися на 25–50 років уперед. Вони не мали змоги передбачити технічні зміни, але чітко зрозуміли, що найслабкішим місцем на полі бою завжди буде розум солдата, бо його немає можливості захистити ніякою бронею.

Ці перші погляди на інформаційну війну чітко зафіксували, що йдеться про те, як люди думають і як приймають рішення. Т. Рона, який був науковим радником і Пентагону, і Білого дому, в 1976 р. вперше визначив інформаційну війну як битву систем прийняття рішень. Десь на десять років пізніше Р. Шафранські з Авіаційного університету писав, що ціллю інформаційної війни є епістемологія супротивника, тобто ті знання, які ворог розглядає як правдиві і правильні.

Тому, якщо подивитися ще далі у майбутнє, ми будемо мати справу з війною знань, а не просто інформації.

Ще маємо кібервійну, яка є війною технічного плану. Кожен день США чи Великобританія отримують до ста атак. Найчастіше вони виконують функції промислового шпигунства, але всі бояться атак на критичну інфраструктуру. США визначили три основні сфери, що потреюють особливого захисту. Це декілька мереж інтернета, які доходять до усіх точок, це енергетичні системи (в США це східна, західна і окрема техаська), це Пентагон. який повинен бути захищеним, щоб мати змогу дати відповідь на атаку.

Можемо вибудуввти наступну періодизацію розвитку теорії інформаційних війн:

- **перший етап**: початок дев'яностих — вчені Авіауніверситету ВПС США зафіксували, щоце робота з прийняттям рішень, мисленням на полі бою,
- **другий етап**: кінець дев'яностих — був повністю зроблений Дж. Аркілою, який вперше виписав інформаційну стратегію, кібервійни, мережеві війни, а також війни інформаційні,

– **третій етап**: нульові роки характеризуються активність не стільки теоретиків, як практиків, виникають не лише поняття інформаційних чи психологічних операцій, а й операцій впливу,
– **четвертий етап**: наш час, який ще не породив своїх теорій і теоретиків, а це потрібно, оскільки старі теоретики вже не генерують нових теорій.

Інформаційний простір

В інформаційному просторі слід виділити три поля, де відбуваються ті чи інші інформаційні дії. Це такі три можливі варіанти: інформаційне, прикладне і дезінформаційне. Але всі повідомлення в них несуть не лише інформаційні цілі, а додаткові завдання, які програмують нашу поведінку.

Інформаційне поле, яке формується новинами, літературою, мистецтвом, інтернетом, кіно і телебаченням. Тут теж іде війна, тільки не за інформацію, а за увагу споживача інформації. Якщо раніше інформація була в дефіциті, то сьогодні при надлишковій кількості інформації, відчувається брак уваги. Всі вони, включаючи новини, намагаються сформувати і втримати ту чи іншу модель світу в голові у споживача.

Наступне поле — **прикладне**, тут ми помістимо рекламу, паблік рилейшнз, політтехнології. Вони використовують більш інтенсивний інструментарій комунікативного впливу, мімікруючи під об'єкти першого поля. Паблік рилейшнз, приміром, працює на новинних сторінках газет чи новинах телебачення.

Останнє поле **дезінформаційне.** Саме тут діють інформаційні чи психолоічні операції. В той час як інформаційна війна намагається «паразитувати» на інформаційному полі, ховаючи свої цілі.

До речі, сьогодні вважається, що сучасні міністерства освіти виконують функції колишніх міністерств пропаганди. Саме там закладаються наперед параметри, хто є другом, хто ворогом, які події (чи люди) стають історичними, а які вийдуть з цього списку.

Можемо виділити три моделі проведення інформаційних операцій, які різняться своєю базовою точкою. Це моделі: американська, британська та російська.

Американська модель найбільш широко відома, бо має більше практичне вживання та теоретичне обґрунтування, оскільки активно застосовується в житті. Вона узяла свою базу з реклами та паблік рилешйнз, задаючи в якості цілі зміну відношення до якогось об'єкту. Наприклад, після 11 версня 2011 р. США вирішили вплинути на мусульманські країни, щоб змінити їх відношення до США з негативного на позитивне чи нейтральне. Для цього вони порівняли системи цінностей — мусульманські

і американські, знайшовши серез 5 перших цінностей лише одну спільну. Нею виявилося відношення до сім'ї та дітей. В результаті саме на цю теми почали створювати рекламні ролики про те, як добре дивуть мусульманські сім'ї в Америці.

Британська модель є менш відомою, бо має менший обсяг практики та теорії, але принципово інша, що навіть дозволяє її представникам критикувати американську практику проведення інформаційних операцій в Афганістані та Іраку як неефективну.

Британська модель закладає іншу базову точку відліку: не зміни відношення, а зміну поведінки людини, оскільки вони вважають зміну відношення недостатньою.

Наприклад, юнак в Афганістані може підкладати міни на дорогах проти англійськи солдат, щоб зібрати гроші на навчання в Великобританії. Тобто він позитивно налаштований у бік цієї країни і одночасно може встановлювати міни проти її солдат. До речі, британці вважають, що слід шукати тригери, які будуть переводити людину на інший тип поведінки. Вони також підкреслюють, що м'яка сила — це не лише сама комунікація.

Наприклад, англійські військові працюють у сфері групової динаміки. В Лондоні працює Інститут поведінкової динаміки (сайт — **www.bdinstitute.org**), який на базі своїх розробок уведення групових поведінкових зміни створив Лабораторії соціальної комунікації (сайт — **www.scl.cc**), яких називають піонерами в галузі операцій впливу. Військові видали окрему книгу з питань біхейвіористського конфлікту (див. сайт книги — **behavioural-conflict.tumblr.com**). Підзаголовок книги «Біхейвіористський конфлікт» звучить так: «*Чому розуміння людей і їхніх мотивацій буде вирішальним у майбутньому конфлікті*». Сьогодні триває пошук базової моделі впливу, на яку можна покластися, розробляючи операції впливу. Наприклад, культурне розуміння, яким активно зайнялися військові, є лише початком аналізу цільової аудиторії.

Розуміння не завжди призводить до зміни поведінки. Але зміна поведінки надає розуміння. Як приклад наводять ситуацію з ременями безпеки та курінням. Сьогодні західна людина автоматично користується ременями безпеки. Рівень куріння теж різко впав після його заборони в публічних місцях. І прийшло розуміння, що це правильно, хоча спочатку всі прогнозували зникнення пабів, якщо це трапиться.

В моделі британських військових запропоновані біхейвіористські зміни, які базується на трьох просторах: соціальному, мотиваційному та інформаційному. Є і простіша модель із чотирма просторами: ситуація, сила змін, бажання змін та комунікації. Як бачимо, в обох моделях задіяні групи факторів, об'єднаних дослідниками в умовні простори.

Російська модель отримала назву рефлексивної. Її базою є уявлення людини про світ. Змінюючи їх, можна людину зробити менш войовничою, бо їй доведуть безуспішність її спроб атакувати.

Називають наступний набір інструментарію рефлексивної моделі:

– тиск силою,
– переформатування у розумінні висхідної ситуації,
– формування цілей супротиника,
– формування алгоритма прийняття рішень,
– вплив на час прийняття рішення.

Впливаючи на процес прийняття рішень можна або стимулювати якісь рішення, або блокувати їх. Росіяни в Криму, наприклад, увівши так званих «ввічливих людей» блокували фізичну реакцію на них українських військових.

Загалом в нас є два варіанти таких впливів. Або ми подаємо такий тип інформації, який в результаті обробки системою прийняття рішень приведе до рішення, якого вимагають. Або треба внести зміни в сам процес прийняття рішень, щоб результатом теж стали потрібні рішення.

Подальші варіанти розвитку

На наших очах відбувся перехід від **інформаційних операцій** до **операцій впливу**. Частково це можна пояснити тим, що війна в Іраці та Афганістані стала «довгою», що вимагає додаткових доказів її справедливості.

Ще в перших розробках Авіаційного університету про війну 2025 р. вже йшлося не просто про **інформаціну війну**, а **війну мудрості** (wisdom warfare). Сьогодні звичним також стає підхід, що отримав назву **війни знань** (knowledge warfare). Знання розглядаються як такі, що можна отримати з інформації або з інших знань. І інтервенцію в систему прийняття рішень супротивника слід робити саме на рівні знань, змінюючи його сприйняття світу.

2. Смислові війни

Наші дії відбуваються у трьох просторах: фізичному, інформаційному і віртуальному. Останній простір породжується літературою, мистецтвом, кіно, телебаченням. В фізичному просторі ведеться звичайна війна, в інформаційному — інформаційна, в віртуальному — смислова.

Смислові війни налаштовані на внесення змін в картину світу об'єкту впливу, що в результаті веде до породження тих типів рішень, які б не були можливими при старій моделі світу. Головною відмінністю від інформаційних операцій стає їх довгостроковий характер, тому в сьогоднішньому часі вони можуть бути навіть непомітними як вплив з точки зору об'єкту цього впливу.

Перебудова може слугувати прикладом такого впливу. Дж. Аркілла колись виділив не лише варіант процесної інформації (зазвичай ми розглядаємо саме так інформацію, як те, що передається, як результат процесу передачі, звідси назва), а й варіант базової інформації, від якої залежить та чи інша структура. Смислові війни налаштовані саме на зміну цієї базової інформації, бо від неї залежить вся структура, на яку здійснюється вплив.

Перебудову можна трактувати як першу глобальну смислову війну. Релігійні війни минулого розтягувалися на сторіччя, а перебудова своїм інтенсивом зробила все менше ніж за десять років. Це стало можливим завдяки сучасному комунікативному інструментарію, якого не було раніше.

Інформаційні і смислові війни, впливаючи на індивідуальну чи масову свідомість, мають когнітивний простір впливу тільки як проміжний. Всі вони намагаються впливати на поведінку людини. Сьогодні відкрилися нові можливості для інформаційних і смислових війн завдяки інтенсивному розвитку соціальних мереж, які і спростили вихід на інформацію, і знизили контроль держави над нею.

Смислові війни, як правило,базуються на просуванні чужих смислів. Росія у випадку конфлікту з Україною утримувала не нові, а старі радянські смисли. Саме вони були активовані в російського населення.

Під комплексними смисловими війнами ми будемо розуміти складні чи ускладненні смислові війни, що базуються на використанні багатьох каналів впливу і розраховані не на досягнення одномоментного результату, а на багато цілей і багато років активної дії. Іншими словами — це смислові війни, в яки активно задіяні й інформаційні, й віртуальні, й навіть фізичні канали. Останній приклад таких воєн — події навколо 9 травня 2013 року в Києві чи Москві, коли ефіри ток-шоу були настільки електризовані, що здавалося: перебудова повернулася. Цей же період «весняного політичного загострення» реалізувався сутичками на вулицях Стокгольма й Лондона, а до цього ще був й бостонський теракт.

Складні смислові війни реалізуються за допомогою таких же ускладнених інформаційних воєн. Важливою характеристикою, яка дозволяє розрізняти прості й складні смислові війни, є наявність не однієї, а декількох цілей, що вимагає просування чи утримання не одного, а декількох меседжів. Приміром, інформаційна операція, навпаки, спрямована на одну ціль і має один меседж. У зв'язку з цим постає й інша відмінність: наближені в часі дії, на які спрямовані одномоментні інформаційні операції, і всеосяжні й віддалені у часі дії, на які розраховані смислові війни.

Складна смислова війна ведеться у декількох напрямах. Наприклад, управління за допомогою репресій, яке застосовував Сталін, йшло одно-

часно в умовах підсилення ідеологічного наповнення літератури й мистецтва, які задавали цей репресивний інструментарій як справедливий і правильний. Сам термін «вороги народу» є цікавим із цієї точки зору. Це не вороги Сталіна, а вороги народу. І якщо подивитися, наприклад, спогади Бухаріної, можна побачити висловлювання ненависті з боку народу до дружин цих засуджених вождів.

Деякі дослідники навіть вносять у своє розуміння смислової війни необхідність узгодження великої кількості відносно слабких за рівнем впливів. Тому піднімається роль планування у випадку таких операцій. Як важливу точку відліку слід також пам'ятати, що люди діють на підставі своїх ментальних уявлень, а не «об'єктивних фактів».

Нині реальність виявилася ще більш ускладненою з точки зору управління великими масами людей. Аналіз так званої соціальної комерції виділяє чотири нові тренди, які формують ринок:

- зміна парадигми в бік соціальності: раніше продавець контролював процес, тепер це робить покупець;
- соціальна інформація відкриває причини, через які ми щось купуємо;
- акцент на клієнті вимагає культурної й організаційної трансформації;
- контекст є королем соціальної інформації.

Інтенсивна смислова кампанія завжди передує будь-якій нееволюційній трансформації соціосистеми. Можемо як приклад навести дві кампанії, які слугували тому, щоби зруйнувати СРСР. При цьому в них не було нічого антирадянського, просто вони стали механізмом, який розгортав країну.

Антиалкогольна кампанія

Вона починалася, як завжди в СРСР, із листів трудящих, на які потім реагувало керівництво. Враховуючи, що листи є на всі теми, будь-яка кампанія може починатися саме так. Можна виділити три етапи такої кампанії:

- листи трудящих,
- інтенсивна кампанія в ЗМІ,
- трансформація фізичного простору.

Перші два пункти являли трансформацією віртуального простору, за якою пішла трансформація реальності.

Але нас більше цікавлять наслідки, тобто четвертий етап, який мав неочікуваний для всіх характер. Можна згадати американську модель Effects-Based Operations (EBO), де намагаються врахувати наслідки не лише першого, а й подальших порядків.

«Сухий» закон Горбачова писала від медиків В. Шибанова, окрім співробітників КДБ, МВС і Прокуратури СРС. І Горбачов схвально згадує ці результати своєї роботи. Але Шибанова розповідає, що все працювало лише перші півроку. А після цієї дати повернулися не лише алкогольні наслідки, а й виникли нові. За цей час почало зростати число людей, які вживають наркотичні і психотропні речовини. Тобто в СРСР відкрили шлях до породження наркоманів. Вона наводить дані сьогоднішнього дня для Росії: хворі на алкоголізм — 15 мільйонів, хворі на наркоманію — від 5 до 10 мільйонів за різними оцінками. Як бачимо, в цьому плані був ще й п'ятий компонент — кінцевий наслідок. І він працює й досі, навіть коли вже й СРСР немає.

Експерт ЦРУ Ф. Емарт згадує свою доповідь 1985 року й перераховує її теми (Эрмарт Ф. Антиалкогольная кампания интересовала нас не меньше, чем ваши ракеты. Интервью // Известия. — 2004. — 12 марта): рівень злочинності, антиалкогольна кампанія, корупція в партійній номенклатурі. Він прирівнює знання перебігу антиалкогольної кампанії до знання кількості балістичних ракет, підкреслюючи, що з деяких глав цієї доповіді ще й досі не знято грифу секретності.

Створення тіньової економіки

Подібно стимулювали передумови розвалу й різні шляхи створення тіньової економіки, які було тоді запущено, починаючи з комсомольських кооперативів. Накопичені тіньові гроші не лише створили поле для хабарництва, а й почали вимагати легалізації — це й сталося у вигляді запущеної перебудови.

Багато інших складних трансформаційних кроків, особливо включаючи революцію, мали зовсім інші причини й наслідки, ніж ті, про які ми багато говоримо.

Згадаймо, приміром, що:

- план російської революції О. Парвуса, створений для німецького генштабу 1915 року, було викладено на 20 сторінках, революція 1917 року дивним чином повторила викладені там кроки;
- сталінська боротьба з космополітизмом мала такий заплутаний характер, що і нині немає єдиної версії щодо багатьох подій того часу, тобто динаміка таких процесів стає настільки великою, що це виводить їх за межі розумного управління;
- боротьба з Пастернаком із приводу присудження йому Нобелівської премії,
- «фізіологізація» перебудови й подальших соціотрансформацій (наприклад,як виявляється сьогодні, Гайдар заважав поставкам хліба, створюючи в результаті продуктові труднощі для населен-

ня, що може бути пов'язано з ідеєю обов'язкового шоку (шокової терапії), щоб не дати соціосистемі повернутися до старого стану. Саме тому шокова терапія стала обов'язковим компонентом в усьому світі: від Чилі до Росії.

Важкий для населення характер усіх цих інформаційно-смислових процесів демонструє пріоритет держави, яка час від часу демонстративним покаранням «невірних» утримувала всіх у системі ритуальної поведінки. Але там завжди поруч стояли можливості використання репресивного апарату. Коли він перестав бути задіяним у пізньому СРСР, система стала повністю ритуальною. Й інерція системи повинна була колись закінчитися.

Складні процеси трансформації соціосистем можуть містити декілька, а не одну інформаційно-смислову кампанію. При цьому на поверхні реальні наслідки таких процесів можуть навіть не проглядатися. Саме тому країна може потрапляти в глухі кути, розпочинаючи свій черговий світлий шлях до майбутнього.

Смислові війни як ціннісні війни враховують спротив соціосистеми, її інерційний характер. Тому вони намагаються вкладати свої ідеї в уста привабливих спікерів, здатних привернути увагу лише однією своєю присутністю. **Ми чуємо лише тих, кого хочемо почути**. Саме тому ці процеси визнаються не лише наукою, а водночас і мистецтвом.

3. Управління смислами

Смисли ведуть за собою людство, бо вони формують систему бачення світу. Залежно від картини світу людини виникають мотивації на ті чи інші дії. Картини світу існують не лише на рівні країни, а й на рівні сім'ї. І саме звідси ми беремо свої цілі. Ми рухаємося туди, куди нас кличуть наші смисли.

Зміна картини світу є дуже болісним процесом. Ми опинилися в цьому процесі в часи перебудови. До цього в СРСР процес змін відбувся в далеких тридцятих роках, коли формувався сталінський СРСР. Тоді, в тридцяті, відбулася зміна ментальності сільського населення. А про зміни на селі марксизм нічого не знав, бо був орієнтований лише на індустріалізацію.

Пік радянської репресивності теж припадає на ці роки, що також можна пояснити тиском змін, які прийшли з цим фазовим переходом до нового суспільства. Алкоголь, репресії, мистецтво — всі вони працювали на полегшення цього переходу.

Розвиток сучасного інформаційно-смислового простору парадоксальним чином іде в напрямку руйнації саме інформаційної його складової. У зіткненні інформаційності як бази й розважальності, як правило,

гору бере розважальність. У зіткненні важливості інформаційних складників та фінансових чи політичних перемогу так само здобувають останні, а не інформаційність. Таким чином саме інформаційна складова стала найвразливішою, хоча все повинно бути навпаки.

Можна шукати різні причини цього. Однією з них є криза в економіці. Другою — жорстка конкуренція, яка переводить, наприклад, телебачення на пошук творів, що експлуатують масові реакції людей. Це «фізіологічний» інструментарій, найбільш яскраво представлений у ток-шоу, причому в усіх, включаючи політичні. До речі, Умберто Еко підкреслював, що варіанти «вербальних бійок» на політичних ток-шоу — єдине, що приваблює глядача, якого не цікавить навіть зміст того, що відбувається.

Г. Павловський побачив ще один варіант управління масовою свідомістю часів гітлерівської Німеччини. Треба атакувати якусь меншину, щоби більшість тимчасово консолідувалася на агресивному підґрунті. Саме так він інтерпретує антисемітське спрямування держави Гітлера.

Просування потрібної глобальної матриці мислення й аналізу світу закладено і в діяльності Римського клубу. Тобто перед нами не модель прогностичного типу, а апарат для досягнення консенсусу в різних шарах суспільства. Це екологія, це китайська програма однієї дитини.

Зрозуміло, що найцікавішою в сенсі пошуку консенсусу завжди буде еліта, на яку налаштована, наприклад, організаційна зброя. Саме під цим кутом зору бачать дослідники й розпад СРСР. Вони кажуть про гру на міжелітному протистоянні.

Але слід також визнати, що нині інтенсивно просувається новий порядок денний. До нього потрапила боротьба за права сексуальних меншин та деякі інші типи поведінки, які до цього були поза законом.

«Перша глобальна революція» — так називався перший звіт Римського клубу 1991 року. Й серед його параграфів є такий: «Спротив змінам». У ньому також окреслено роль засобів масової інформації та вимоги до нових лідерів, оскільки новий світ вимагає нового лідерства. Пропонується обов'язковість поєднання економіки й екології.

Консенсус досягається майже автоматично тоді, коли блокується мислення людини, коли вона починає діяти автоматично. Практично перед нами та сама сфера, про яку весь час думав Ейзенштейн як про дологічний варіант мислення людини. Саме на цьому рівні він шукав конструювання мистецтва. І через багато років саме до цього рівня звернувся Талер, який зі своїм співавтором створив теорію підштовхування до правильної поведінки, де керування вибором людини полягає в тому, що вона повинна реагувати, не включаючи мислення.

Щоби керувати смислами, треба їх знати. Навіть ті смисли, які тільки очікуються. Наприклад, сьогодні активно вивчаються смисли покоління, яке прийде до влади 2020 року. Едвард Сноудер розкрив систему відстежування смислів, а не тільки процесів підслуховування.

Нові смисли пов'язані з великими проектами країн. С. Кургінян каже про такі радянські проекти: Ленін — «Усе для революції», Сталін — «Індустріалізація». Про Горбачова він пише, що той не просто зруйнував усі смисли, а й навіть розвіяв ґрунт, із якого вони ростуть.

Колишній очільник секретної служби Ізраїлю Кедмі в своїй книзі порівняв Горбачова з Керенським. Дві години розмови з Горбачовим породили в нього безліч запитань: як деградувала еліта? як такій людині дали можливість управляти імперією? Горбачов розповідав виключно про себе, про те, як його любить народ. І якщо Керенський привів до краху Російську імперію, то Горбачов — радянську. В обох випадках країна не знайшла лідера в критичний для себе момент.

Проблема ще й у тому, що кожен раз під час революційних трансформацій треба вибудовувати нову ідентичність. Це робилося й 1917-го, й 1991го. Але цьому передував хаос, який демонстрував: стара ідентичність уже не здатна пояснити картину світу. Й одразу починає творитися нова. До речі, ми ніколи не вивчали теми зміни ментальності населення України, яке опинилося на окупованій території.

Прикладні завдання також потребують уведення нових ідентичностей, хоча б на рівні групи. Інтернет нині руйнує закриті суспільства, трансформуючи людей та інститути і створюючи нові ідентичності. Реінтерпретація відомих психологічних досліджень демонструє, що не просто люди, а самі соцмережі сприяють поляризації думок. Наприклад, покоління турків, які, як вважалося, не цікавляться політикою, піднялися проти уряду, бо «Твіттер» дав протестним думкам можливість поширитися. Тобто соцмережі, як і книжки, створюють нові типи ідентичностей, які можуть бути конфронтаційними відносно до влади.

Традиційні види комунікацій влада навчилася контролювати досить добре, навіть вибори вже стали достатньо керованими. На Заході, наприклад, політичні «єретики» не можуть потрапити в поле комунікаційного мейнстриму, хоча свого часу Лютер зміг це зробити, спираючись на книгодрук, що в підсумку суттєво змінило соціосистему через релігійну трансформацію. Його ідеї сформували протестантизм. Але все це трапилося не лише через нові ідеї (Біблія є основним авторитетом, спасіння приходить через віру, а не діяння), а й нетрадиційні на той час друковані книги. Книги тоді створили саме таку поляризацію думок, яку сьогодні роблять соцмережі.

Наш час не є винятком стосовно породження нових смислів. На нас насувається смислова інтервенція нового покоління, названого солідною соціологією поколінням-2020 — за роком, коли воно, як очікується, прийде до влади Водночас бачимо безліч намагань зрозуміти це покоління і з боку несистемних «гравців».

Смисли існують у власному просторі. Тому конкуренція триває між ними, а не з фізичними об'єктами. Смисли часів Сталіна частково зберігаються дотепер. Але основний їх набір замінюється: старі смисли, відходячи, відкривають шлях новим. Тільки революційні переходи дозволяють швидко, але не безболісно, трансформувати смисли. З новими смислами людям здається, що вони нарешті відчули справжній сенс життя. Але потім прийдуть ще новіші...

4. Смислова війна між Україною і Росією

Російсько-українська інформаційна війна мала чіткий смисловий ухил, що реалізовувався в постійній реінтерпретації того, що відбувалося. При цьому з двох альтернативних джерел для опису обирається той, що більше задовольняє заплановані цілі війни.

Наведемо наступні приклади цього феномену:

- руйнація прикмет військості: «зелені люди», «ввічливі люди» стосовно людей зі зброєю в руках;
- руйнація прикмет нелегітимності: «народний мер», «народний губернатор», 2 народна самооборона», «возз'єднання Криму»;
- підсилення негативної характеризації супротивника: «бойовики», «каратєлі», «карательна операція», «хунта», «самопроголошена київська влада», «самопроголошений прем'єр»;
- завишення власного позитиву, який майже переходить в сферу сакрального; «Крим наш», «місто російських моряків»;
- опис дій заради їх легітимізації відповідним чином роз'яснюється: захоплення адміністрацій пояснюється таикми словами — «це ж наше, народне, а ми народ».

Головною особливістю цього підходу стає робота з віртуальними об'єктами. Все, що було основним в цій пропагандистський кампанії, насправді було не реальним, а віртуальним. Відношення цих об'єктів до реальності викликає більше запитань, ніж відповідей.

Немає реальності в наступних пропагандистських об'єктах:

- «Новоросія»: історично там ніколи не було Донбасу чи Луганська,
- «вічлива людина» з автоматом,
- «вибори» з людиною з автоматом за спиною навряд вкладається в наше цявлення про вибори.

Віртуальність може легко проходити шлях від світу матеріального до сакрального. СРСР сакралізував владу, що дозволяє владі жити поза критикою. Окрім іншого, для цього були спеціальні ритуальні процедури (демонстрації трудящих, наприклад), які відтворювали відповідну сакралізацію, бо виводили її від сакральних подій далекого минулого.

Віртуальні об'єкти сильніші за матеріальні, оскільки можуть конструюватися так,як це треба пропагандисту. В матеріальному об'єкті можно знайти невідповідність, віртуальні об'єкти не дають такої можливості.

До того ж, Росія використовувала багато в чому радянські символізації, активуючи їх у масовій свідомості своїх і українських громадян. Але для того, щоб спертися на символізацію «братерські народи», прийшлося увести іншу символізації. Народи братерські, але владу захопила «хунта». Тобто є правильний «братерський народ» і є його «неправильна» частина, яку називали то «хунтою», то «неонацистами», то «фашистами», то «бандерівцями». І всі ці символізації і негативні асоціації, які стоять за ними, прийшли саме з радянських часів. Тобто були використнаі старі перевірені часом коди, хоча вони не мають відповідності до об'єктів сьогоднішнього часу.

Це дало виграшний результат для російської аудиторії, але програшний — для української, оскільки реальні свідки подій мають не лише інформаційні повідомлення, а й знання реальності, яка в цьому випадку повністю їм не відповідала. Як виявилося, навпаки українська масова свідомість отримала той рівень патріотичності і єдності суспільства, якого ніколи не було до цього. Тобто зовнішня загроза спрацювала не на руйнацію, а на підсилення об'єнуючих чинників суспільства.

5. Комунікативно-пропагандистські можливості Росії і України

Інформаційна цивілізація не сприймає дій в фізичному просторі, перемогу вона бачить в інформаційному і віртуальному просторах. І Росія мала всі передумови для перемоги саме там, замість цього вона пішла шляхом фізичного простору, загубивши на довгий час свої потенційні переваги в нефізичних просторах.

Кожен великий крок починається з малого. Інформаційні війни передують війнам в фізичному просторі. Але інформаційним війнам теж передують різні недружні кроки однієї держави проти іншої. Коли колишній мер Москви виголошував гасло: «Купуй латвійські шпроти, підтримай ветерана СС», то це і означало можливий перехід до інших методів взаємодії між країнами, який не відбувся.

Україна, Прибалтика чи Білорусь завжди були негативними прикладами для російських мас-медіа. Агресії в Грузії передувала така ж інфор-

маційна агресія. Ту саму модель ми маємо і у випадку створення передумов в інформаційному просторі для фізичної агресії проти України.

Тут слід додати, що якщо у випадку Криму діяли «ввічливі зелені чоловічки», то у випадку Донбасу та Луганську діяли проросійські сили, які складалися як з росіян, в основному колишніх військових, яких вербували російські військомати, так і з громадян України, які з ідеологічних чи фінансових міркувань, або навіть примусу опинилися з автоматами на вулицях.

І тут слід визнати слабкі позиції України саме в комунікативно-пропагандистському аспектах. Державне телебачення було завжди нецікавим, власних телесеріалів Україна не виробляла, політика партій біля президента та його самого йшла у бік все більшого об'єднання з Росією. Тому основні безпекові інститути, особливо Міністерство оборони чи Служба безпеки, працювали в тому ж ключі на об'єднання, не маючи змоги подивитися на всю ситуацію під іншим кутом зору.

В перші місяці «м'якого протистояння» Україна продемонструвала непрофесійність власних військових і прикордонників, нездатність прийняття рішень на найвищому рівні, велику корупційність державного апарату, що в результаті призвело до «мирної» здачі Криму. Донбас і Луганськ стали набагато кращим прикладом дій, але результативність цих дій теж бажає кращого.

З точки зору результативності комунікативно-пропагандистської роботи, то можна виділити її три основні напрямки:

– для власного населення,
– для російського населення,
– для населення світу.

Росія змогла впевнити власне населення в необхідності анексії Криму. Операція «Крим наш» підняла рейтинг Путіна найвище за всі часи. Після відключення російських телеканалів на території України їхня ефективність для впливу на українське населення звелася до мінімуму. Росія також програла у громадській думці Заходу.

Україна частково змогла впевнити власне населення, але не стільки інформаційною роботою, як реаліями, що стали визначати наше життя: острахом наближення справжньої війни і програшем Криму. Люди відчули нездатність держави виконувати свої базові функції, тому почали це робити замість неї. Звідси виникнення волонтерського руху в усіх ділянках, включаючи військові формування та ведення комунікативно-пропагандистської роботи замість держави.

Україна виграла у громадській думці Заходу, але тільки через те, що образ Росії як ворога більш адекватний моделі світу Заходу. Причому як

для політиків, так і для простих громадян. Україна отримала на свою користь результат, заради якого зробила досить мало.

Але чому так відбулося? Співставляючи комунікативно-пропагандистську діяльність Росії і України, можна виділити наступні типи принципової різниці базового, організаційного та комунікативного рівнів.

Базові відмінності

- Росія, маючи перед собою більш масштабні завдання, типу захоплення Криму, мала відповідно і більш складні інформаційні завдання, агресія у фізичному просторі корелюється з агресією в інформаційному просторі;
- значна більшість населення Росії отримує свою інформацію від федеральних телевізійних каналів, інформаційна політика яких формується урядом. Україна — має різні телеканали, на який суттєвий вплив мають олігархи-власники;
- російські федеральні канали з їх інформаційними програмами та політичними ток-шоу були в кожній українській квартирі, вони були заборонені лише під час активних військових дій Росії;
- Україна не має ані газет, ані телеканалів, які були б доступними населенню Росії.

Організаційні відмінності

- Росія має єдині центри прийняття рішень, Україна в цей час проходила зміну президентів: Янукович опинився в Росії, Порошенко ще не був обраний;
- Росія має добре вибудувану вертикаль управління федеральними телеканалами, це було реалізовано і як щоденний досвід, і як досвід управління в кризових ситуаціях, наприклад, російсько-грузинської війни;
- Міністерство оборони РФ проводить конференції на теми інформаційних воєн, протидії кольоровим революціям, м'якій силі, а також про застосування приватних військових формувань, що говорить про принципове визнання військовими нових методів впливу;
- Росія має доктрину «російського світу», яка налаштована на підтримку російськомовного населення за межами Росії, Україна не має такого типу зовнішньо-орієнтованої доктрини.

Комунікативні відмінності

Росія мала досвід інформаційних війн на пострадянському просторі, найбільш відомими з яких є: декілька російсько-українських газових війн чи торгових, російсько-грузинська війна 2008 р., російсько-естонська кібервійна;

- населення України знає російську мову, чого не можна сказати про знання української мови російським населенням, тому російський інформаційний продукт має принципово більше можливостей для розповсюдження, ніж український;
- населення України споживає російські телесеріали, які несуть російську модель світу;
- населення України має спільну з Росією історію, що значно полегшує вплив на нього, оскільки «спільне» виявляється більш сильним, ніж «відмінне»;
- Росія вже давно вела війну з Україною у фанатистичній літературі та у відповідному кінематографі.

Слід також визнати, що Росія вже давно зафіксувала у своїх новинах Україну, як і ряд інших пострадянських республік, як приклад країн, що стоять далеко позаду, таким чином, нова комунікативно-пропагандистська кампанія стала продовженням того, що говорилося завжди, а не чимось новим. Відповідно, це надало значне полегшення для вибудови пропагандистських комунікацій.

Проблемою для російської пропаганди стала також необхідність вийти з глухого кута того, що радянська пропаганда завжди говорила про Україну як про братерський народ. Цю проблему вирішили тим, що росіянам стали говорити про «неправильність» лише частини народу (так званих бандерівців), та про неправильність нової влади (нелегітимна чи хунта).

Однак після виборів президента ідея нелегітимності зникла з пропагандистського вжитку без усякого пояснення. Тепер весь акцент перенесено на правильність дій тих, хто воює на стороні проросійських сил в Донбасі та Луганську. Але той негатив, яким раніше характеризували владу, тепер було перенесено на українських військових, які брали участь в антитерористичній операції. Виник навіть термін «карателі», що взятий з часів другої світової війни.

У випадку Криму пропаганда приділяла увагу легітимації як нової влади Криму, так і референдуму про входження Криму до складу Російської Федерації. Тут Росія максимально використала і радянську, і дореволюційну символіку.

Як бачимо, кожна частина військової операції мала власні цілі, які отримували або позитивне схвалення, або негативну характеристику. Росія також активно займалася створенням одноголосної думки, не даючи можливості для висловлювання точки зору, що суперечить владній. Наприклад, відомий співак Андрій Макаревич, що намагався підтримати Україну, отримав на свою адресу такий вал негативу, що на його захист навіть виступила Алла Пугачова.

При цьому виявився ще один парадоксальний наслідок. Російська комунікативно-пропагандистська кампанія була настільки агресивною та інтенсивною, що вона навпаки відвернула від себе українських глядачів, які мали можливість на власні очі фіксувати ті відхилення від правди, на яких вона базувалася. Саме це, а також реалії перших місяців військового протистояння (серед таких факторів можна згадати: безпорадність українських військових, або тих, хто ними керував, і дивну неспроможність українського телебачення зайняти активну позицію по спростуванню відвертої брехні російського телебачення) почали впливати навпаки — на формування української політичної нації. В армію почали записуватися як українці, так і росіяни. Тобто для росіян ця російська кампанія спрацювала на підняття рейтингу Володимира Путіна, але дивним чином для українців вона подіяла навпаки: на падіння рейтингу Путіна та на підняття відчуття власної гідності.

Використання всіх вербальних символів, якими російське телебачення описувало ситуацію в Україні (фашисти, бандерівці, неонацисти, хунта, нелегітимний уряд), з одного боку, було зустрінуте з довірою більшою частиною населення Росії, але повністю підірвало довіру в населення України, бо не відповідало її реаліям. Пропаганда виявилася мечем, який принципово не може давати однакові результати для споріднених, але різних аудиторій.

Україна вперше зіткнулася з війною, яку не так легко розпізнати як стандартний варіант війни. Одним з термінів для її характеристики виявився такий — гібридна війна. І саме це теж заважало прийняттю адекватних рішень по протидії їй, оскільки воювати з не-війною не так легко.

Тим не менш зрозумілою стала реальна відсутність адекватної системи захисту інформаційного (новини) та віртуального (література, культура, ідеологія) просторів країни. Власного конкурентного продукту так і не було створено за всі роки незалежності. Всі йшли полегшеним шляхом використання чужого продукту.

Відсутність такої системи захисту робить український інформаційний і віртуальний простір просто частиною російського. Тому кошти треба вкладати не лише в прямі воєнні завдання, але й в ті, що опосередковано впливають на них, а саме створення контенту для власного інформаційного і віртуального просторів, які б мали конкурентні переваги.

Ще одним наслідком війни стала активація якщо не імперського, то квазі-імперського дискурсу в Росії, оскільки саме на ньому базується експертне середовище, яке підтримує це військове зіткнення. Це, як їх можна умовно позначити, групи «патріотів» та «імперців». «Ліберали» залишилися на анти-владних позиціях, але їх можна зустріти виключно в інтернеті.

Україна, навпаки, активізувала антиімперський дискурс в широкому загалі громадян, який до того був надбанням лише вузької групи деяких експертів, які писали свої тексти з точки зору колоніальної та антиколоніальної літератури, і до яких не було інтересу.

Радянський Союз лише умовно можна визначати як імперію, а от відхід від Радянського Союзу, а саме сьогоднішня ситуація у вигляді заборони російського інформаційного і віртуального продукту (і це не тільки Україна, а й, наприклад, Латвія, Молдова чи Литва) є саме розставанням з імперією.

Імперії завжди породжують символічний продукт власними силами, не передаючи його в руки колоній. Сьогоднішнє споживання інформаційного і віртуального продукту середнім громадянином України було саме таким: більшість цього продукту було російським. І він ніс відповідну модель світу.

Розрив з цією моделлю при відсутності адекватної власної буде мати негативні наслідки, але цей процес рано чи пізно Україна повинна була пройти. І держава повинна саме зараз вкласти кошти в породження власного продукту, але власним він буде не тому, що там згадується, наприклад, «рушник», як це було до цього. Це найелементарніше розуміння відокремлення «свого» від «чужого». Треба надати власний продукт, що буде відповідати новим вимогам. Він повинен бути: а) інтелектуальним, б) різножанровим, в) нести власну модель світу. В результаті він зможе надавати відповіді на власні, а не чужі проблеми.

Сьогоднішній український новинний продукт мов базується на колишніх «темниках», коли їх насправді давно немає. Увагу громадян намагаються утримувати трьома основними меседжами: успіхи в зоні АТО, підвищення цін та негатив стосовно Росії та проросійських сил. Ще час від часу виникає інформація, що відразу охоплює всіх — це наближення вторгнення російських військових формувань. Цього замало для розуміння складної ситуації, в яку потрапила Україна. До того ж, на жодне гостре питання немає відповіді в інформаційному просторі, оскільки їх немає в діях владної еліти.

Всі імперії поступово проходять свій власний шлях розпаду. При цьому якщо Британська імперія створила як наслідок розпаду імперії власну співдружність націй, з якої по цей день ніхто не вийшов, а жителі її радо користуються паспортами співдружності, то Росія обрала не м'який, а жорсткий шлях для моделі цього розставання. Це помилка Росії, яку вона буде потім все життя виправляти. Вона прийняла тактичний виграш у випадку Криму за стратегічний. Але все виявилося навпаки, Росія отримала стратегічний програш, з якого не уявляє як буде виходити.

Росія помилилася і в Донбасі, втягнувши всіх у військову авантюру. Сучасний світ змінився принципово, інформаційна цивілізація не сприймає дій в фізичному просторі, перемогу вона бачить в інформаційному і віртуальному просторах. І Росія мала всі передумови для перемоги саме там, замість цього вона пішла шляхом фізичного простору, загубивши на довгий час свої потенційні переваги в нефізичних просторах. Тому не тільки Росія, а й Україна повинна знайти новий шлях взаємодії з сусідами. Саме на це повинно звернути увагу експертне середовище двох країн.

4.2. Гуманітарна безпека як об'єкт інформаційної війни

У розробці стратегії і тактики інформаційної війни РФ спирається на сучасне розуміння комунікації як явища, якому належить важлива роль у формуванні соціальної влади і суспільства в цілому. Головною стратегією в цій війні є формування цілісної, адресованої різним соціальним групам всередині РФ і в Україні комунікації на основі політичного розрізнення свій/чужий. Ця комунікація не передбачає простору для полеміки. «Чужий» у контексті інформаційної війни є не опонентом, а ворогом, що загрожує життю «своїх… У російській комунікації її учасники/адресати сприймають реальність крізь призму певного смислу, що виконує функцію «відключення непотрібного».

1. Російська агресія продемонструвала, що загрози для національної безпеки України у гуманітарній сфері не були належним чином визначені і оцінені. Росія реалізує якісно нову стратегію конфлікту у вигляді «гібридної війни». Ключовим елементом війни є боротьба за оволодіння свідомістю громадян самої РФ, України, країн ЄС та багатьох інших країн з метою формування потрібного Кремлю образу подій, що виправдовує порушення державного суверенітету України, анексію Криму і агресію на Сході України.
2. На відміну від воєнних конфліктів минулого ця війна за свідомість не є допоміжним елементом, що супроводжує бойові дії. Вона відбувається автономно від збройного протистояння (і навіть його заперечує), має свої інструменти, стратегії та цілі.
3. Найпоширенішою назвою російської агресії, спрямованої проти свідомості, є «інформаційна війна». Проте ця назва не передає повністю її особливостей. Війна називається «інформаційною», але ведеться не лише у просторі повідомлень засобів масової інформації. Російські телеканали, радіо і друковані видання, що здій-

снюють агресію, взагалі перестали бути засобами масової інформації в демократичному розумінні. Вони не описують і навіть не інтерпретують події — вони їх формують. Наприклад, детонатором для переростання мітингової активності у бойові дії стало масоване поширення повідомлень про пересування на Донбас «Правого сектору» з метою винищення російськомовного населення.

4. Росія не прагне монополії на інформацію — як показує досвід, завдяки випереджаючому і цілеспрямованому розгортанню агресії в інтелектуальному просторі вона здатна досягати своїх цілей навіть за наявності доступу до альтернативних джерел інформації. Запізніла реакція багатьох європейських структур на анексію Криму є прикладом ефективності інформаційної війни.
5. У розробці стратегії і тактики інформаційної війни РФ спирається на сучасне розуміння комунікації як явища, якому належить важлива роль у формуванні соціальної влади і суспільства в цілому. Головною стратегією в цій війні є формування цілісної, адресованої різним соціальним групам всередині РФ і в Україні комунікації на основі політичного розрізнення свій/чужий.
6. Ця комунікація не передбачає простору для полеміки. «Чужий» у контексті інформаційної війни є не опонентом, а ворогом, що загрожує життю «своїх», і який дегуманізується з метою виведення боротьби з ним за межі права чи будь-якої раціональності. Інформаційна війна закладає і розвиває логіку розділення, яка у сфері політики і права реалізується у вигляді «надзвичайних станів», законів про обмеження прав та інших виходів за межі конституційних порядків.
7. Інформаційна війна розвивається в бік тотальності: дедалі більше повідомлень про конкретні події вписуються в контекст протистояння. «Чужий» загрожує ззовні, всередині Росії діє «п'ята колонна», ситуація надзвичайна й вимагає тотальної мобілізації. Дійові особи у повідомленнях на будь-яку тему (журналісти, письменники, актори, науковці, підприємці) виступають у ролі солдат інформаційної агресії. Їхній суспільний авторитет використовується з метою актуалізації розрізнення свій/чужий і протистояння з цим «чужим» у конкретній ситуації.
8. У російській комунікації її учасники/адресати сприймають реальність крізь призму певного смислу, що виконує функцію «відключення непотрібного». Цей смисл є примітивізованою картиною зовнішнього світу, тобто ідеологією.

9. Ця ідеологія відкриває широкі можливості для міфотворення і описує світ як одвічну боротьбу сил Добра, що втілені в образі «вечной России», і сил Зла, що ведуть з нею боротьбу. Ідеологія «Росії поза часом і простором» понижує складність реального світу і являє собою репрезентацію уявної соціально-політичної системи, що ніколи не існувала і не існує. Ця система не має чітко визначеної назви (вживаються назви Росія, «русский мир», «русская цивилизация», «православная Русь») і не прив'язується до часу і місця (кордонів). Аляска і Придністров'я, так само як Московське царство і Кримське ханство у різних контекстах включаються до цієї системи. Характерна для міфів розмитість є ще одним важливим способом уникнути раціональності у представленні проблем і дискусій навколо них.
10. Для адресатів російської комунікації формула «русские и украинцы — один народ» має важливе смислове навантаження. Вона включає до «своїх» людей різного етнічного походження і соціального стану за умови сприйняття ідеології «Росії поза часом і простором». Натомість вона перетворює на «чужого» будь-кого, хто не сприймає смислу російської комунікації, а значить протистоїть російській агресії.
11. Апеляція до історії, постійно присутня у інформаційній війні і створює фундамент російської комунікації. Ця «історія» не має нічого спільного з модерним історичним знанням. Ідеологія маніпулює окремими фактами з минулого, вириваючи їх з послідовності причинно-наслідкових зв'язків. Така маніпуляція дозволяє сконструювати особливу «пам'ять», яка є соціальним феноменом, інструментом репрезентації та мобілізації. Прикладом такого маніпулятивного конструкта є «память о Великой Победе», яку символізує «георгіївська» стрічка.
12. Пам'ять, що комунікується у російській інформаційній війні принципово відрізняється від історичної пам'яті/пам'ятей європейських суспільств. У Європі історична пам'ять лінійна, вона спрямована на розрізнення минулого і теперішнього, сучасне суспільство дивиться в майбутнє (і в минуле) з теперішньої реальності. Російська комунікація не розрізняє минуле, теперішнє і майбутнє. Минуле увесь час повторюється, неповернення немає. Так формується циклічна пам'ять і «готичне» розуміння світу, характерне для Середньовіччя.
13. Особливість російської ідеології й, відповідно, її комунікації, у відмові від претензій на раціональність свого фундаменту. Цим

вона відрізняється від традиційних політичних ідеологій XX століття (лібералізм, консерватизм, соціалізм, націоналізм). Образ «Росії, що встає з колін» є образом консервативної революції. Вперше після Другої світової війни потужна держава для досягнення цілей своєї політики бере на озброєння ідеологію, що відкидає спадок Просвітництва й архаїзує свідомість.

14. Метою російської інформаційної війни є створення передумов для перегляду кордонів, що склалися в Європі після розпаду Радянського Союзу, позбавлення суверенітету держав, що утворились після цього розпаду, ослаблення чи навіть демонтаж Євросоюзу і встановлення російського домінування в Європі. Щодо України метою цієї війни є делегітимізація Української держави і влади, переконання значних груп громадян України у штучності, «неприродності» українського народу і нації, нав'язування думки про вторинність української культури та її неспроможність сформувати «правильні», тобто російські, моделі соціальної поведінки.
15. Кінцевою метою російської комунікації щодо українського суспільства є позбавлення/витіснення/заміщення сенсів існування України як політичної спільноти та позбавлення української ідентичності політичного виміру, її етнізація і зведення до набору «слов'янських» фольклорних маркерів. На думку Кремля, це дасть змогу «возз'єднати розділений народ», тобто включити територію і населення України, чи принаймні велику їх частину, до складу Росії.
16. Попри певну ефективність російської інформаційної війни, аналіз показує наявність у ній слабких місць. Докладне їх визначення дає можливість створення стратегії гуманітарної безпеки як важливої частини стратегії національної безпеки України.
17. Найголовніша слабкість — політика РФ комунікується як проекція ідеології. В результаті раціональні рішення, що спираються на прораховані баланси інтересів, загрожують цілісності комунікації, як системи, а значить ідеології, як джерелу влади, а значить і самій владі.
18. Керівництво РФ не може прийняти раціональні рішення, напрацьовані на переговорах з українськими, європейськими і американськими партнерами, бо не зможе публічно пояснити їх всередині країни. Натомість посадовці РФ оперують «історичними» аргументами, які не мають жодного відношення до балансу інтересів і міжнародного права. Канцлер ФРН Ангела Меркель назвала це перебуванням в іншій реальності.

19. Ще одна проблема російської комунікації: аби бути впливовою, ідеологія повинна транслюватись на фоні постійного успіху. Останні роки СРСР продемонстрували смерть ідеології в часи «застою». Загроза ізоляції та нової «холодної війни», санкції та викликані ними економічні проблеми є поганим тлом для російської комунікації.
20. Для протистояння загрозам, що виникають в результаті інформаційної війни стратегія гуманітарної безпеки не повинна спиратись на принцип «повторення ходів». Україна не має ресурсів для проведення олімпіад чи фінансування культурних проектів, подібних до російських за розмахом. Стратегія гуманітарної безпеки має передбачати асиметрію у відповідях на загрози.
21. Можливість ефективної асиметрії відкриває європейський вибір України. Російська інформаційна агресія спрямована на протиставлення Європі, на створення альтернативи. Українська стратегія гуманітарної безпеки має в першу чергу спиратись на інтеграцію України до європейського інтелектуального простору, поширення європейських культурних моделей і практик соціальної поведінки.
22. Реалізація стратегії гуманітарної безпеки, зміни в культурі і моделях поведінки, поширення європейських цінностей — це тривалий процес. Інформаційна агресія вже давно розгорнута і набирає інтенсивності. Щоб протистояти їй варто виділити два рівні стратегії — короткостроковий і перспективний.

4.3. Традиційні й конвергентні медіа як інструмент реалізації інформаційної агресії: прикладні засади протидії

У світі останнім часом дедалі активніше для загострення конкуренції навколо перерозподілу сфер впливу, створення нових моделей міжрегіонального протиборства активно використовують інформаційно-комунікаційні технології, що впливають на різні сфери соціального буття, особливо на сферу національної безпеки. За сучасних умов інформаційний простір набуває дедалі більшого впливу на стан громадської думки та стає одним із найважливіших елементів забезпечення національної безпеки.

Сьогодні сучасні медіа, які передусім повинні виконувати функції забезпечення прав громадян на отримання інформації, стали для іноземних держав інструментом встановлення своєї політичної, економічної та культурної гегемонії.

Нинішні інформаційні технології дають змогу державам реалізувати власні інтереси, послабити або завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів. Тому інформаційна складова як елемент забезпечення національної безпеки набуває дедалі більшої ваги, а інформаційний простір став основною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів, геополітичної конкуренції та інформаційно-психологічних воєн.

Тотальна інформатизація суспільства, зростання глобальних інформаційних потоків сприяють проведенню інформаційно-психологічних операцій (нав'язування різноманітних ідей, поглядів, ідеологій, цінностей, доктрин, готових установок сприйняття), формуючи «правильну» громадську думку, до якої потім можна апелювати. Основна мета цих операцій полягає в тому, щоб атакувати центри прийняття рішень іншої країни і, змінюючи чи перекручуючи факти й інформацію, спонукати противника прийняти вигідні для агресора рішення, отримати картбланш і розпочати військові кампанії.

Зокрема, після анексії українського Криму, якій передували військова окупація півострову і нелегітимний референдум про його вихід із складу України, РФ не облишила спроб дестабілізувати ситуацію в Україні. За допомогою медіа було проведено потужні інформаційно-пропагандистські акції, щоб завуалювати свою агресивну політику як «забезпечення законних прав та інтересів російських і російськомовних громадян південно-східної України, прагнень до державної самостійності ДНР і ЛНР як частин «Новоросії» й виправдати вторгнення російських військ на територію материкової України тощо. Цілком очевидно, що керівництво російської спеціальної операції з анексії української території під кодовою назвою «Російська весна» розглядало сучасні медіа як основний інструмент дезінформації населення окупованих територій для рекрутування прихильників і підживлення їхніх фобій та страхів.

Тому для суб'єктів забезпечення національної безпеки нині надзвичайно актуально випрацювати надійний механізм упереджувальної протидії деструктивним інформаційним впливам з боку іноземних держав і визначити шляхи виявлення інформаційних загроз та відпрацювати науково-методологічні засади такої протидії.

Методи використання спецслужбами країн Заходу засобів масової інформації для проведення ідеологічної диверсії проти соціалістичних держав вивчали у своїх працях Н. В. Мерзлікін та В. М. Шевчук. Науковці радянської доби (А. Т. Бедрін, М. Й. Кунц) присвятили свої дисертаційні дослідження проблемі боротьби органів державної безпеки з розвідувально-підривною діяльністю іноземних розвідок, пов'язану з використанням каналу журналістських зв'язків.

Останнім часом проблематику зовнішніх впливів, зокрема інформаційних, на Україну досліджували такі вітчизняні науковці, як О. М. Юрченко, О. О. Поляруш[207], Я. М. Жарков, В. М. Петрик[208], М. М. Присяжнюк, М. А. Шайнога[209]. Проблемі протидії спеціальним інформаційним операціям присвячені праці В.К. Конах,О.А Лазоренко., П.Д.Рогова[210,211], О. В. Литвиненка, В. В. Остроухова та ін. Зміни медіа-простору та розвиток медіа вивчали Д. Тупчієнко, Л. Мудрак[212].

Нажаль досі немає системних досліджень особливостей використання сучасних медіа, технологій інформаційної агресії в Україні, тому в умовах сьогодення наукові розвідки в цьому напрямі є надзвичайно актуальними та своєчасними.

Тому важливою науковою проблемою є розкриття сутності і особливостей функціонування традиційних ЗМІ й нових (конвергентних) медіа та з'ясувати їхню роль у формуванні інформаційного середовища на сучасному етапі.

---

207 Поляруш А. А., Украина: эволюция «революций» /А. А. Поляруш, А. М. Юрченко. — К. : Саммит-Книга. — 2013. — 219 с.

208 Жарков Я. М. Інформаційно-психологічне протиборство (еволюція і сучасність) : [монографія] / Я. М. Жарков, В. М. Петрик, М. М. Присяжнюк та ін. — К.: ПАТ «Віпол», 2013. — 248 с.

209 Присяжнюк М. М. Глобальне інформаційне протиборство та його революційний шлях [Електронний ресурс] / М. М. Присяжнюк, М. А. Шайного // Вісник Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка, 2011. № 26. Режим доступу: http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Natural/VKNU_vsn/2011_26/Visnik_26_19.pdf

210 Конах В.К.,Лазоренко О.А.Загрози та виклики національним інтересам України в інформаційній сфері в умовах глобалізації / Конах В.К.,Лазоренко О.А. // Стратегічні пріоритети К., 2014. № 2(31). С.73–79.

211 Конах В.К. Зовнішні інформаційно-психологічні впливи на Україну та можливі шляхи їх нейтралізації / Конах В.К., П.Д.Рогов // Сучасна українська політика, 2013. Вип.29.– С.135.

212 Мудрак Л. В. Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору / Л. В. Мудрак // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — К., 2013. — № 2. — С.144

Для досягнення наукової проблеми потрібно розв'язати такі завдання:

– проаналізувати сучасну, в умовах інформаційної агресії РФ проти України, систему забезпечення інформаційної безпеки в частині з'ясування реальних можливостей суб'єктів цієї системи щодо виявлення і протидії інформаційних загроз та виявити проблеми, які перешкоджають реагуванню на ці загрози;
– охарактеризувати стан складових інформаційно-комунікаційної інфраструктури України, виявити причини недосконалості державної інформаційної політики та чинники, що сприяють вразливості інформаційної безпеки;
– розкрити механізм маніпулятивного впливу, який чинять традиційні ЗМІ й нові медіа;
– класифікувати і проаналізувати характерні особливості, функціональні можливості, способи використання конвергентних медіа та з'ясувати їхню роль у зовнішньополітичному протиборстві;
– сформулювати заходи протидії інформаційній агресії щодо України.

Зростання загроз національній безпеці, збільшення кількості та інтенсивності заходів, спрямованих на порушення територіальної цілісності, посилення інформаційних атак ЗМІ та конвергентних медіа на населення України висувають принципово нові вимоги до організації системної роботи суб'єктів національної безпеки у сфері інформаційної безпеки щодо протидії інформаційно-психологічним впливам.

Зростання впливу медіа призводить до розгортання серйозного інформаційного протиборства між державами, що може знизити рівень довіри між їхнім населенням і легко підірвати авторитет будь-якої країни.

Причинами зниження довіри до держави з боку інших учасників міжнародних відносин є:

– недостатньо чітка побудова національної стратегії забезпечення інформаційно-психологічної безпеки;
– застарілі підходи до реалізації державної інформаційної політики та недостатня оцінка можливостей нових медіа в інтересах національної безпеки;
– відсутність у державному секторі фахівців, здатних працювати в новій візуальній системі, ефективно й оперативно протидіяти зовнішнім інформаційним атакам у мережі.

Військова окупація АРК, а також діяльність сепаратистів на Сході України засвідчили, що пропаганда як засіб інформаційного тиску стала могутнім інструментом інформаційно-психологічного впливу, що визначає появу, перебіг і кінцевий результат проблем миру й війни.

Як справедливо зазначив український дослідник у сфері національної безпеки Г.П. Ситник, якщо не розробити і не впровадити цілеспрямованої системної державної політики захисту національних інтересів та належних механізмів її реалізації, через накопичений потенціал загроз національній безпеці може постати питання про існування України як цілісної і суверенної держави[213]. Цілком погоджуючись з ученим, наголосимо, що на сучасному етапі важливим завданням для суб'єктів забезпечення національної безпеки є подолання зовнішніх загроз українській державності, що передбачає протидію реальним інформаційним операціям з боку іноземних держав.

Військово-політична агресія Російської Федерації на територію Криму з лютого 2014 року довела, що інформаційний вплив у міждержавних відносинах можна використовувати не лише для досягнення прагматичних цілей зовнішньої політики, а й безпосередньо для підготовки сприятливих умов проведення військових операцій. Важливою особливістю інформаційних операцій та акцій РФ є безпосередня участь у них вищого керівництва держави та депутатів Держдуми, чиї заяви ультимативного характеру щодо України супроводжуються широкою пропагандистською підтримкою російських ЗМІ та електронними медіа.

Характеризуючи сучасний стан інформаційно-комунікаційної інфраструктури України, зауважимо, що вона зазнає інформаційної агресії іноземних медіа, які безперешкодно встановлюють монополію на інформацію, чинять повільну інформаційну експансію, створюючи необхідні умови для просування ідей, рішень керівництва зарубіжних країн, впливу на внутрішню й зовнішню політику, а також підривають національний суверенітет, посягають на конституційний лад, державні інститути й територіальну цілісність.

На початку 90-х років минулого століття інформаційний простір України заполонили зарубіжні ЗМІ, що суттєво збільшили свій кореспондентський корпус. Українському суспільству почали нав'язувати інформаційну продукцію, яка б привчила людей до «нових стандартів» суспільного життя, приниження й образи нації або особистості за національною ознакою.

На жаль, наша держава поки що не належить до тих країн, які навчилися на національному рівні опановувати стратегії протидії інформаційній агресії та ефективно їх реалізовувати.

---

[213] Ситник Г. П. Державне управління у сфері національної безпеки (концептуальні та організаційні засади): підручник / Г. П. Ситник. — К. : НАДУ, 2012. — 544 с.

Держави, для того щоб створити власний сприятливий образ серед інших зовнішньополітичних «акторів», а також впливати на політичну поведінку інших країн, активно впроваджують агресивні пропагандистські технології та «інформаційні спеціальні операції».

Дослідження засвідчують, що для дієвого проведення інформаційних операцій використовують одночасно традиційні інформаційні канали ЗМІ (наприклад, «Вісті тижня» Дмитра Кисельова) і наступальні кіберзасоби, за допомогою яких споживачам поширюють спеціальні пропагандистські продукти. Мета цих засобів полягає в досягненні стратегічної інформаційної переваги через маніпулятивне нав'язування населенню «країни-жертви» бажаних цінностей, поведінкових моделей і рішень, вигідних «країні-агресору». Такими кіберзасобами передусім є *конвергентні медіа*, які дають змогу ефективніше передавати повідомлення та обмінюватися ними, оперативніше встановлювати, підтримувати комунікативні зв'язки, формувати та символізувати образи об'єктів, доносити до цільових груп сюжети, які впливають на розум і свідомість. Мережа таких інструментів впливу функціонує чітко й злагоджено, продукуючи «правильне» розуміння та скеровуючи населення і міжнародну спільноту у вигідному напрямі, тобто *конвергентні медіа є одночасно засобом впливу та інструментом маніпуляції й реалізації сценаріїв інформаційної агресії*.

Термін «конвергентні медіа» почали активно використовувати у XXI столітті, коли з'явилися інтерактивні електронні видання, нові форми комунікації виробників контенту.

Конвергентні медіа — це насамперед нові технології, поширення та злиття старих традиційних форм медіа з Інтернетом, зміна принципів споживання інформації та зміна ставлення людей до медіа. Вони створюють новий медійний ландшафт і трансформують традиційні медійні бізнесові моделі[214].

Словник WEBopedia трактує конвергентні медіа як «загальний термін для багатьох різних форм електронної комунікації, заснованої на використанні комп'ютерних технологій»[215]. Якщо до традиційних медіа належать друковані газети і журнали, то до нових медіа зараховують різноманітні засоби масової комунікації, поширювані переважно через Інтернет:

---

[214] Мудрак Л. В. Конвергентні медіа як наукова категорія та суб'єкт інформаційного простору / Л. В. Мудрак // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — К., 2013. — № 2. — С.144

[215] Webopedia /newmedia [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http:// www.webopedia.com/ TERM/new_media.html

- веб-сайти, електронні ЗМІ;
- інтернетовіплеєрителе- і радіоканалів;
- CatchUpTV — інтернетові сервіси, що дають змогу переглядати записані телепрограми — VirginMedia, WorldTVpc, LiveInternetTV;
- відеосервіси — Hulu, YouTube;
- мережі міні-блогів, наприклад Твітер;
- соціальні мережі MySpase, Фейсбук, Linked;
- блоги;
- портали громадської журналістики — Digg;
- інтернетовірадіосервіси — Pandora;
- фотосервіси — Flickr, Picasa;
- мобільні комунікації та ін.

У нових медіа повідомлення можна швидше коригувати залежно від певної ситуації і настроїв обраної аудиторії. На відміну від монологічних каналів отримання відкритої інформації (ЗМІ), аудиторії яких були лише пасивними споживачами повідомлень, засоби електронної комунікації створили широкі можливості для розвитку діалогічного зв'язку між особами, зацікавленими в надсиланні повідомлення, і цільовою аудиторією, якій адресоване це повідомлення. Традиційні ЗМІ навіть в електронній формі значно поступаються міжнародним мережевим майданчикам, знижуючи ступінь довіри до джерела інформації з боку цільової аудиторії, на яку він намагається вплинути.

Нові медіа стали ефективним типом комунікацій, здатним передавати повідомлення цільовим аудиторіям для розширення ефективної комунікаційної стратегії. Визначаючи способи поведінки в просторі інформаційних потоків та обмінів, вони можуть просувати державні інтереси за кордоном і формувати ціннісну й цільову структуру глобального інформаційного простору.

Не можна ігнорувати активності лідерів міжнародних інституцій у Фейсбуці, Твітері та на аналогічних ресурсах, адже ці мережі досягли дуже важливого результату: створили стандарт для інформаційного обміну й ведення зовнішньополітичного діалогу майбутнього та стали ефективним засобом маніпулятивного впливу.

Визначимо основні характеристики конвергентних медіа та спробуємо оцінити їхню роль в інформаційній агресії. Конвергентні медіа, зокрема:

- сприяють залученню постійних користувачів мережі через бажання підтримувати дискусію;
- формують в учасників стійкий інтерес до спільноти та забезпечують збільшення кількості її членів залежно від активності учасників та дотримання ними норм поведінки;

– гарантують анонімність повідомлення: віртуальний суб'єкт спілкування в інтернетовому середовищі може без остраху викладати різні матеріали, реалізовувати наміри, які в звичайному «статусному» житті він не зміг би втілити через соціальні причини.

З'ясуємо природу і сутність функціонування основних електронних каналів комунікації (обміну, споживання та отримання інформації), які можна класифікувати як *електронні ЗМІ* (журнали, газети, інформаційні агенції), *соціальні мережі* (найпопулярнішими є Фейсбук, Твітер, ВК), *блоги, мобільний зв'язок*.

Електронні ЗМІ мають серйозні переваги над традиційними ЗМІ. Насамперед, це низька вартість інформаційного продукту; обсяг, не обмежений газетними смугами або ефірним часом; екстериторіальність, тобто матеріал доступний там, де є Інтернет; мультимедійність, що передбачає використання практично всіх видів передавання інформації (текст, фото, звук, відео, графіка)[216].

Багато традиційних ЗМІ, які мають свої версії в електронному форматі, застосовують таку блогову функцію, як коментарі, що дає змогу комунікаторові відстежити ефект свого повідомлення серед цільової аудиторії.

Використовуючи потенціал електронних ЗМІ, цільова аудиторія може швидко отримувати недостовірну інформацію, чутки, «достовірні» компрометувальні фото- і відеоматеріали. В електронних ЗМІ неправдиву інформацію можна також викласти на «чорному» сайті, на який потім можна покликатися, а інформацію з нього – транслювати іншим споживачам. Після цього інформаційну хвилю підхоплюють інші електронні ЗМІ, які можуть передавати цю інформацію в мережі як цілісно, так і частково. Крім того, в електронних ЗМІ можна виривати повідомлення з контексту, транслювати лише неважливі фрагменти, перекручувати зміст, замовчувати невигідну інформацію, викладати дезінформацію та напівправду, покликаючись на авторитетні джерела. Особливістю розповсюдження інформації через електронні ЗМІ є те, що через них можна поширити не лише неперевірену, неповну інформацію, а й відверту неправду, яку миттєво підхоплять численні сайти, а про спростування цієї інформації проінформують лише одиниці.

Електронні ЗМІ є джерелом формування так званого «фейку» (від англ. сленгового слова *fake*– фальшивка) та основним інструментом поширення неправдивої інформації і пропаганди як форм реалізації інформаційної агресії. Сьогодні фейком найчастіше називають:

---

[216] Ушанов П. В. Медіа рилейшнз. Основні аспекти взаємодії ЗМІ та зв'язків з громадськістю / П. В. Ушанов. — М., 2009. — 71 с.

1. фотокартки, створені у фотошопі;
2. відеоролики, змонтовані або відзняті в інший час і в іншому місці;
3. фальшиві новини, які відразу дуже важко відрізнити від правди (те, що раніше звалося «газетною качкою»);
4. сторінки в соціальних мережах, створені від імені інших (переважно відомих) людей.

Одним з перших прикладів фейку під час висвітлення подій в Україні 2014 року стало повідомлення про велику кількість «біженців» з території нашої держави до Росії, що насправді було засвідчено сюжетом з контрольно-перепускного пункту Шегіні на польському кордоні. І тільки завдяки фотоматеріалам з реального українсько-російського кордону цю новину було спростовано. Запам'яталася і жінка, що по черзі зіграла ролі солдатської матері, харків'янки, одеситки, а потім втікачки від «бандерівців-наркоманів, які ненавидять російськомовних, росіян і Росію».

З кінця лютого 2014 року видання «Известия», «Российская газета», «Московский комсомолець», «КомерсантЪ», «Взгляд», а також інформаційні агенції «РИА Новости», «ИТАР-ТАСС», «РОСБАЛТ», «АИС» передруковували неперевірені новини та створювали неправдиві повідомлення (наприклад, про перехід на бік Росії корабля ВМС України «Гетьман Сагайдачний»). Російське телебачення продемонструвало відео, у якому показало начебто «українських бойовиків» в Сімферополі, які стоять на тлі нерухомих тіл російських військовослужбовців біля автобусів із написом «Львов Тайган». Насправді виявилося, що автобус належить кримському підприємству «Парк львов «Тайган», зброя «українських бойовиків» є в озброєнні лише російської армії, а на «жертвах» немає навіть слідів крові.

Моніторинг російських електронних ЗМІ електронних ЗМІ протягом 2014 року довів, що діяльність більшості з них спрямована на приниження української нації та розколу нашої держави, розповідають про «величиерусского Духа», «славу русскогооружия», про те, що «русские спасли мир от коричневойчумы». Українців російські електронні ЗМІ позиціонують як недорозвинених росіян, тупих і патологічно жорстоких приспішників фашистів чи дешевих «вимивачів європейських туалетів»[217]. Ці висловлювання демонструють неприховану зневагу державної інформаційної політики РФ до нашої держави.

Електронні ЗМІ постійно поширюють у мережі промови найвищих посадових осіб. Зокрема, президент РФ В.Путін у своїй риториці постій-

[217] Називай агресію «захистом»: принципи інформаційної війни проти України [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://www.radiosvoboda.org/content/article/25293307.html.

но протягом останніх 6 років підкидав «яблука розбрату», стверджуючи, що «Україна — це навіть не держава»[218] у 2008 році, «Росія могла б перемогти в Другій світовій війні і без України»[219] у 2010 році, а під час виступу на Федеральних зборах 18 березня 2014 року заявив, що «в Україні взагалі немає з ким говорити», а дії російських військ на території суверенної України назвав «захистом» мешканців Криму, які «звернулися за допомогою до Росії», «Крим ніколи не буде бандерівським»[220].

Для створення враження, що світова преса підтримує дії Росії, російські інформаційні агенції вдавалися до довільного трактування заяв міжнародних лідерів (Джона Керрі – агенція ІТАР-ТАРС, позиції Китаю – ІА REGNUM). Також російські інформаційні агенції поширюють теги (дескриптори), позначені червоним шрифтом: «Угрозагражданскойвойны на Украине» – ІА REGNUM, «КРИЗИС НА УКРАИНЕ» – ІТАР-ТАРС.

В умовах зростання динаміки комунікаційних процесів неабиякого значення набуває вплив *соціальних мереж*, які дають змогу створювати соціальні спільноти (ком'юніті), групи підтримки в онлайновому режимі. Тобто інтерактивні суспільні мережі, ґрунтуючись на інфраструктурі зв'язку, стали виявом людської діяльності.

Соціальні мережі — це інтернетні співтовариства користувачів, об'єднаних за будь-якою ознакою на основі одного сайту, причому на функціонування мережі не впливає географічна віддаленість її учасників один від одного.

Соціальні мережі, що стали Інтернетом в Інтернеті, є найбільшими платформами для обміну та поширення інформації, зокрема й деструктивного змісту. За оцінками фахівців ефективність від використання соціальних мереж для сучасних технологій впливу на свідомість громадян та суспільства в десятки разів вища, ніж від стандартних механізмів психологічного впливу на населення[221].

Нові соціальні норми останнього десятиліття XX ст. виросли з наданої мережею можливості встановлювати суспільні зв'язки багатьох з ба-

---

[218] Лавров подтверждает слова Путина «Украина — это даже не государство» [Електронний ресурс]. — Режим доступу : www.unian.net/ news/ 245484.html.

[219] Россия, Путин и победа в Великой Отечественной [Електронний ресурс]. — Режим доступу :www.golos-ameriki.ru/content/putin-victory-in-world-war2–2-10–12–112084454.html.

[220] Путин в выступлении 18 марта 2014 озвучил позицію России по Крыму [Електронний ресурс]. — Режим доступу : twww.topnews.ru/news_id_66287.html.

[221] Конах В.К.,Лазоренко О.А.Загрози та виклики національним інтересам України в інформаційній сфері в умовах глобалізації / Конах В.К.,Лазоренко О.А. // Стратегічні пріоритети-К., 2014. — № 2(31). — С.73–79.

гатьма. Соціолог Г. Рейнгольд, зокрема, зазначив, що складні соціальні мережі існували завжди, а технічні досягнення в галузі зв'язку роблять їх основною формою соціальної організації[222]. Справді, у сучасних соціокультурних умовах соціальні мережі можна прирівняти до ЗМІ, оскільки фактично вони виконують усі функції засобів масової комунікації. За критерієм доступності мережева комунікація є найефективнішою. Традиційні засоби масової комунікації виконують роль центрів, що спочатку акумулюють інформацію, а потім сортують та поширюють її, тоді як для соціальних мереж характерна потенційно нескінченна кількість незалежних центрів акумуляції і поширення інформації, що зумовлює її глобальність і безконтрольність.

Останнім часом уже стало звичним організовувати масові заходи та протестні акції через соціальні мережі. Зокрема, через групи «Сопротивление Новороссии», «Антимайдан» у соціальній мережі «ВКонтакте» постійно поширюють заклики до протестів проти «нацистського маршу» і «бандерівського свавілля», через активні групи «Жизнь солдата», «ДМБ Солдаты» та інші 13 жовтня цього року в Києві під будівлею Адміністрації Президента було організовано збір 300 військовослужбовців строкової служби Національної гвардії України з вимогою про демобілізацію. За інформацією СБУ, до цих акцій причетний 18 центр ФСБ РФ, який організовує інформаційні атаки проти України[223].

Українські науковці вивчали становлення мережі Інтернет, появу інтернетових ЗМІ, а також розвиток блогосфери, проте майже немає досліджень про соціальні мережі та їхній вплив на користувачів. Основною перевагою соціальних мереж, на відміну від електронних ЗМІ, є їхня загальнодоступність. Якщо електронне видання має свою цільову аудиторію, то соціальні мережі об'єднують усіх завдяки міжнародному статусу. Саме тому вони почали впливати не лише на міжнародну цільову аудиторію, а й на самих комунікаторів. Провідні періодичні видання світу змушені використовувати спеціальну функцію, що дає змогу оцінити їхні публікації в найбільших соціальних мережах світу – Фейсбуці і Твітері. Це робить їх певною мірою залежними від соціальних мереж, які стають ще популярнішими за рахунок інформаційного обміну новинами з

---

[222] Ще терористи використовувати Twitter для збільшення ситуаційної інформації [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://irevolution.net/2013/02/14/terrorists-used-twitter

[223] Акцию солдат-срочников Нацгвардии организовала ФСБ России — СБУ [Електронний ресурс]. — Режим доступу : m/liga.net/news/politics/20547_fsb-rossii.

міжнародними виданнями. Соціальні мережі надають користувачам інтегровані інформаційні можливості друкованих ЗМІ, радіо й телебачення, рекламних агенцій, довірчого корпоративного, сімейного спілкування. Фейсбук і Твітер стали інструментом політичних лідерів у їхніх публічних дискусіях з міжнародною аудиторією. Наприклад, Твітер створив найпопулярніший на сьогодні в США інтернетовий майданчик, де користувачі можуть висловлювати своє невдоволення і їх почують.

За даними, наведеними в статті видання «watcher.com.ua», рівень добової активності в соціальній мережі становить близько 526 млн. осіб, аудиторія мобільних користувачів — близько 500 млн. осіб щомісячно. У жовтні 2012 року генеральний виконавчий директор компанії Марк Цукерберг заявив, що у Фейсбуці зареєструвався мільярдний користувач.

Соціальна мережа Твітер, яку називають сервісом мікроблогів, обслуговує щомісяця понад 200 млн. осіб, серед яких Папа Бенедикт XVI і перша леді США Мішель Обама. Кількість користувачів Твітеру вже перевищила 500 млн[224].

Instagram розрахований для пошуку зображень відомих людей, Pinterest – переважно для пошуку креативних зображень. За допомогою соціальної мережі Foursquare деякі медійні практики слідкують за тим, де перебувають відомі особи. Соціальні мережі дають змогу відстежувати, що пишуть і які теми обговорюють різні люди. Крім того, якщо додати політиків, громадських діячів до друзів або підписатися на їхні акаунти, можна просто і швидко дізнаватися останні новини та коментувати їх.

За допомогою сервісу мікроблогів у Твітері координували дії протестувальників Єгипту: людей закликали збиратися в певних місцях у певний час, радили, як дістатися до цих місць, оминути блокпости тощо. Протестні акції в Туреччині в травні – червні 2013 року, які у світових ЗМІ отримали назву «турецька весна», активно використовували можливості соціальних мереж, передусім Фейсбуку і Твітеру, для закликів про допомогу і призначення місця зборів.

Також слід звернути увагу й на використання сучасних каналів комунікацій з деструктивною метою. Саме через «ВКонтакте», «Одноклассники», «Фейсбук» та інші соціальні мережі й інтернетові ресурси в лютому 2014 року поширювали повідомлення про те, що ЄС планує привезти й злити в Київське чи Каховське водосховище всі свої радіоактивні відходи.

---

[224] Яровая М. Итоги 2012 года для Twitter: конфликты, эволюция и многомногоденег[Електронний ресурс] / М. Яровая. — К.,2013. — Режим доступу: http://Ain.ua/2012/07/31/92151 (12/02/13)

Блогосфера (сукупність усіх інтернетових *блогів* як спільнота) стала потужним конкурентом традиційних ЗМІ і відповідно значним важелем впливу на громадську думку. Моніторинг соціальних мереж дає змогу комунікаторам спрямовувати дискусії блогерів у потрібне річище і мобілізовувати групи з певною метою.

Перевага блогів над традиційними ЗМІ є незаперечним фактом. Завдяки високій конкурентоспроможності блогів у їхньому середовищі «природний відбір» відбувається набагато швидше, ніж серед традиційних ЗМІ. Створення блогу потребує незначних витрат коштів і часу порівняно з випуском нової газети або започаткуванням нової радіостанції. Невдалі газети, теле- й радіокомпанії, яким легше залучити банківські кредити й інвестиції, «живуть» набагато довше, ніж неуспішні блоги. В умовах високої конкуренції блогери працюють набагато оперативніше за традиційних журналістів, оскільки вони на відміну від традиційних сайтів не звертають особливої уваги на грамотність, правильність побудови фраз, технічне оформлення тексту. Крім того, блогери розташовують на своїх сторінках безліч лінків на сторонні сайти й блоги, допомагаючи відвідувачам шукати інформацію і швидше реагувати на події. Також блогосферу активно використовують у мережевих війнах. Отже, цінність соціальних мереж з огляду на їхні специфічні функції полягає в тому, що вони є не лише засобом масової комунікації, а й механізмом конструювання комунікативного простору.

Ще одним ефективним електронним каналом комунікації є *мобільний зв'язок*. За інформацією Інформаційно-аналітичного центру РНБО, 11 вересня 2014 р. на мобільні телефони киян через мережі різних операторів від імені Державної служби з надзвичайних ситуацій було надіслано фейкові повідомлення про викид ртуті на заводі «Радикал» у Києві та евакуацію жителів Деснянського району столиці. Натомість у прес-службі ДСНС поширену інформацію про екологічну загрозу спростували.

Розсилання повідомлень на телефони цільової аудиторії дає змогу дістатися до тієї частини аудиторії, яка не має доступу до Інтернету, а також збільшити швидкість передавання певного послання. Причому були приклади, коли терористи через відому соціальну мережу Твітер і повідомлення на мобільні телефони ввели в оману багатьох журналістів, які, не маючи часу перевірити факти, дезінформували населення країни.

З огляду на відносно вільний доступ до інформації через Інтернет під час інформаційної агресії застосовують такі принципи, як «називай чорне білим», «перекручуй факти», «замовчуй позитивне, розкручуй негативне». Водночас РФ активно блокує «неправильні» або альтернативні точки зору у своїх ЗМІ та Інтернеті, «правильно» інтерпретуючи ро-

сійську реальність. Для проведення антиукраїнських інформаційних заходів РФ залучає не тільки національні,а й іноземні інформаційні ресурси для нав'язування європейській спільноті позиції Кремля з проблемних питань російсько-українських відносин,для чого використовує можливості спеціально створених інформаційних агенцій, електронних медіа,радіоканалів. Так за офіційними даними Роскомнагляду 29 травня 2014 року МІА «Россия сегодня» зареєструвало два нових медіа-субъєкта:радіоканал и агентство «Спутник». Під цим брендом створено окреме інформаційне агентство, орієнтоване на зарубіжну аудиторію. Радіостанція «Спутник» віщатиме в форматі інтернет-радіо на 45 іноземних мовах переважно у США, Канаді, Західній Європі, Китаї, Індії, Латинській Америці, Японії, країнах Ближнього Сходу. Новаінтернет-радіостанція буде використовувати ресурс інформаційного концерну «Голос России». Інформаційне агентство «Спутник» представлятиме інтерактивний майданчик новин, в якому функціонувати некоммуникативна лінія — sms-сервіс, електронна пошта, відеозв'язок. При цьому основна концепція нового інформаційного агентства «Спутник» — диверсифікувати інформаційно-пропагандистський потік для посиления впливу Кремля на зарубіжну аудиторію,в тому числі утримати користувачів Інтернету в своєму інформаційному полі[225].

За повідомленням СБУ, під час заходів з протидії інформаційній агресії РФ проти України виявлено шкідливе програмне забезпечення, яке спецслужби Росії використовували для несанкціонованого доступу до відомостей, опрацьовуваних на комп'ютерах. В особисті та службові електронні скриньки українських громадян масово надходили листи, у яких були покликання на начебто важливу інформацію «про сепаратистів на території Донецької та Луганської областей». Назви таких листів та адреси відправників постійно змінювалися. Зокрема, один з них нібито містив загальний список заручників, яких утримують терористи. Насправді це були покликання на файл, уражений вірусом, який забезпечував цілковитий контроль над комп'ютером. Установлено, що цими атаками керували з єдиного контрольного центру російських спецслужб.

Інформаційні операції проти нашої держави стосувалися різних сфер: історії, політики, економіки. Найвідоміші з них були пов'язані з українськими радарними системами «Кольчуга» та Євро-2012, з торговими й газовими війнами, які Росія проводила одночасно з інформаційною

[225] Пропаганда Кремля усиливает влияние на зарубежную аудиторию [Електронний ресурс] — Режим доступу http://sprotyv.info/ru/news/7679-propaganda-kremlya-usilivaet-vliyanie-na-zarubezhnuyu-auditoriyu

війною, доки Україна не прийняла вигідного для РФ рішення (ідеться про укладення контракту на постачання російського газу).

Ці операції проводили за допомогою найефективнішого засобу маніпуляції – телебачення, яке позбавляє людину можливості мислити аналітично, унаслідок чого вона легко потрапляє під вплив і вірить тому, що бачить, адже побачена правда завжди є достовірнішою від правди почутої.

Маніпуляції з інформацією, видавання російської відкритої агресії за захист, інформаційно-психологічні атаки сіють ворожнечу і стають причиною кривавих конфліктів, зокрема на сході України. За результатами опитування Фонду «Демократичні ініціативи», 35–40% мешканців півдня й сходу України дізнаються новини саме з російського телебачення і вірять цій дезінформації[226]. Тут слід згадати про запровадження на окупованих територіях Сходу політики інформаційного домінування певних каналів російського телебачення, коли терористи приносили до провайдерів Інтернету та власників кабельних мереж перелік каналів, які потрібно транслювати, а які заборонити.

Інформаційно-психологічний вплив РФ через ЗМІ та Інтернет про події в Україні є безпрецедентним за весь пострадянський час. Основою для швидкого поширення потрібних сюжетів телеглядачам та користувачам Інтернету стають назви сюжетів чи такі емоційно-патріотичні тези, як «США і Захід хочуть підірвати могутність Росії і розташувати бази НАТО ближче до її кордонів. Вони проти братерства слов'янських народів і намагаються відірвати Україну від Росії». Відповідно споживачів інформації намагаються позбавити можливості по-іншому оцінити події в Україні. Суб'єкти національної інформаційної безпеки виявилися неготовими до такої масштабної інформаційної агресії Росії, зокрема під час анексії Криму та дестабілізації ситуації Україні в східних областях.

Як зазначає Н.А. Цвєткова, постійне зростання чисельності громадян, які слухають радіо, дивляться телевізійні програми через Інтернет, користуються певними ресурсами і обговорюють найважливіші суспільні та політичні проблеми в соціальних мережах, змінило суть сучасної громадської дипломатії. Уряди різних країн переносять її програми в кіберпростір, а основною цільовою аудиторією стають мільйони громадян — учасники соціальних мереж[227].

---

[226] Чи можна назвати відключення російського ТБ в Україні цензурою? [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/articles/2014/03/24/7020070/

[227] Цвєткова Н. А. Програми Web 2.0 в публічної дипломатії США / Н. А. Цвєткова // США і Канада : економіка, політика, культура. — 2011. — № 3. — С. 109.

В Україні наразі формально закладено концептуальні,нормативно-правові та інституціональні основи забезпечення інформаційної безпеки.

На інституційному рівні забезпеченням окремих напрямів інформаційної безпеки опікується низка органів державної влади, зокрема Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, Державний комітет з телебачення та радіомовлення України, Національна комісія, що здійснює держане регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Міністерство закордонних справ України, Міністерство внутрішніх справ, Служба безпеки України, Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерство оборони України, Служба зовнішньої розвідки України.

Незважаючи на потужну систему органів державних органів, що опікуються інформаційною безпекою антиукраїнські інформаційні заходи досягають свої мети, що свідчить про неготовність суб'єктів забезпечення національної безпеки до здійснення протидії інформаційно-пропагандистським впливам в умовах неоголошеної війни. При цьому жоден з державних органів, задіяних у процесі забезпечення інформаційної безпеки України, не відповідає за незадовільний стан протидії інформаційній агресії. Не можна також оминути проблему відсутності фактичної координації суб'єктів забезпечення національної безпеки в інформаційній сфері. Виникненню цієї ситуації певним чином розформування у 2010 році Департаменту інформаційної безпеки Апарату Ради національної безпеки і оборони України та інші кадрові рішення, що як «за сценарієм» звели нанівець ефективність організації в державі заходів в зазначеній сфері.

Концептуальні засади забезпечення інформаційної безпеки також формально визначені статтею 17 Конституції України, Законом «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки». Доктриною інформаційної безпеки України навіть відзначено особливу роль інформаційної безпеки в системі забезпечення національної безпеки, а саме двоєдину сутність інформаційної безпеки як невід'ємного складника кожної зі сфер забезпечення національної безпеки і як важливу самостійну сфери забезпечення національної безпеки.

Незважаючи на прийняття цих важливих, але переважно декларативних актів законодавства (на думку автора),в державі спостерігається суто «технократичний» підхід до забезпечення інформаційної безпеки, що полягає в посиленні захисту інформації в державних інформаційно-телекомунікаційних мережах та вжитті заходів з охорони державної таємниці, формальній спеціальній перевірці осіб, що отримують допуск до державної таємниці та ін.

Однак питанням протидії негативним інформаційним впливам керівництво нашої держави не приділяло належної уваги ще від проголошення незалежності (окрім здійснення формально-юридичних нормотворчих функцій). Це створило передумови для значного посилення позицій іноземних держав і насамперед РФ в інформаційному просторі України. Певним чином цьому сприяли перманентні реорганізаційні заходи в оборонних, силових відомствах, розвідувальних органах,організаційно-штатні зміни в яких призвели до ситуації, коли контроль над нею в 2014 році інформаційній сфері майже втрачено.

Слід визнати, що доки наша держава забезпечує лише «правотворчість», РФ навчилася ефективно використовувати на практиці спеціальні пропагандистські технології впливу РФ на зарубіжну аудиторію,проводячи через ЗМІ та конвергентні медіа інформаційні акції. На відміну від хиткої української моделі побудови державної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, у Російській Федерації функціонують потужні медійні холдинги, які відповідно до указів Президента РФ було внесено до списку стратегічних підприємств держави. Ці підприємства «виробляють продукцію (роботи, послуги), які мають стратегічне значення для забезпечення обороноздатності й безпеки держави, захисту моральності, здоров'я, прав та законних інтересів громадян Російської Федерації». Стратегічно важливим, крім «Россия сегодня», є медійний холдинг ВГТРК, до якого входять федеральні канали «Россия-1», «Россия-2», «Россия– Культура», а також понад 80 регіональних телерадіокомпаній. Мережа державного телебачення охоплює більше ніж 98% населення Росії. Порівняно з українським Першим національним ці телеканали мають реальних і активних глядачів, зокрема потенційна аудиторія каналу «Россия-1» (флагмана ВГТРК) перевищує 117 млн. (це понад 80% населення РФ)[228].

За наявною інформацією щорічне фінансування «RussiaToday» складає 350 млн. дол. США на рік. Проте, у 2014 році. для посиления інформаційного тиску на Україну та впливу країни Заходу RT отримала 500 млн. дол. США (для порівняння, річний бюджет «Голосу Америки» –складає всього 13 млн. дол. США). Окрім того, за офіційними даними російських ЗМІ концерн «Россия Сегодня» отримає на 2015 рік фінансування у 2,5 разів більше ніж в минулі роки. При цьому телевізійний канал «RussiaToday» збільшить свої витрати ще на 41– 45 %. Окрім того, фінан-

[228] Інформаційний обоз Російської війни [Електронний ресурс]. — Режим доступу: www.osvita.mediasapiens.ua/material/28604

сування, розвиток міжнародного інформаційного агентства «Спутник» складатиме не менш, ніж 75 млн. дол.США на рік[229].

Зазначимо, що в Україні немає телевізійного каналу, який би був орієнтований на російськомовну аудиторію всередині держави та за її межами. Що стосується вітчизняних ЗМІ, то нині їх більшістю володіють олігархічні кола, що не дає змоги адекватно реагувати на неправдиві випади засобів масової інформації сусідніх країн, формувати власну державну інформаційну політику і убезпечити інформаційне поле від зовнішніх деструктивних інформаційно-психологічних впливів.

Дедалі частіше такі впливи мають тенденцію накладатися на внутрішні, з погляду на те, що сучасна українська політична еліта у своїй перманентній боротьбі не тільки створює власні інформаційні приводи,а й доволі часто використовує риторику,інспіровану ззовні. При цьому домінуючим трендом у роботі вітчизняних медіа постає заміщення професійності політичною заангажованістю,а значна кількість традиційних журналістських форматів містить дедалі менше інформування і все більше оціночних суджень (незалежно від того,кому саме належить ЗМІ і на яких ідейних позиціях воно стоїть)[230]. Вже стало стійким трендом розміщення інформації (зокрема через мережу Інтернет),яка провокує суспільне напруження особами,що називають себе «громадськими активістами», експертами.

Тому сучасні виклики інформаційній безпеці України зумовлені не тільки зовнішніми чинниками, що характеризуються намаганням іноземних суб'єктів впливати на вітчизняний інформаційний простір з метою забезпечення власних інтересів, а й внутрішніми. Цілком можна погодитись з науковцями Національного інституту стратегічних досліджень при Президентові України, що внутрішні — найбільшою мірою пов'язані з відсталістю інформаційних технологій в Україні від провідних країн світу,недостатньою ефективністю та дієвістю органів державної влади та законодавства в інформаційній сфері, а також байдужістю, низьким рівнем розуміння та професійної відповідальності окремих груп, що нині провадять свою діяльність в інформаційному просторі України[231].

---

229 Пропаганда Кремля усиливает влияние на зарубежную аудиторию [Електронний ресурс] — Режим доступу http://sprotyv.info/ru/news/7679-propaganda-kremlya-usilivaet-vliyanie-na-zarubezhnuyu-auditoriyu

230 Конах В.К.,Лазоренко О.А.Загрози та виклики національним інтересам України в інформаційній сфері в умовах глобалізації / Конах В.К.,Лазоренко О.А. // Стратегічні пріоритети-К., 2014. — № 2(31). — С.73–79.

231 Там само.

Отже, узагальнимо проблеми, які гальмують роботу з протидії інформаційним атакам, що відбуваються через конвергентні медіа:

- відсутність дієвої системи забезпечення інформаційної безпеки в частині протидії пропагандистським акціям; відсутність державного органу, відповідального за стан інформаційної протидії інформаційній агресії;
- відсутність фінансування проектів, пов'язаних з підтримкою іміджу української держави, захисту інформаційного суверенітету та присутністю українських державних ЗМІ, в тому числі в глобальному інформаційному просторі;
- неналежні умови для організації і проведення заходів протидії;
- відсутність підготовлених спеціалізованих підрозділів у суб'єктів забезпечення національної безпеки, фахівців для ведення активних заходів протидії в кібернетичному просторі та недостатній рівень використання потенціалу конвергентних медіа;
- неможливість блокування веб-ресурсів, які завдають шкоди національній безпеці нашої держави. Зокрема йдеться про соціальні мережі «ВКонтакте», «Одноклассники» та інтернет-видання, зареєстровані поза межами України;
- комерціалізація українських ЗМІ;
- збільшення сегменту іноземних ЗМІ серед суб'єктів інформаційних відносин в Україні та їхнє використання іноземними державами;
- відсутність дієвого контролю з боку державних органів, які виявились нездатними нейтралізувати іноземний шкідливий інформаційний вплив.

Інструментами протидії спеціальним інформаційним операціям може стати створення в державі інформаційних агентств в тому числі за кордоном, власних соціальних мереж, блогів, залучення висококваліфікованих фахівців для їхнього супроводу, які б могли завдяки новітнім розробкам не лише відстежувати інформацію, що шкодить національним інтересам, а й проводити відповідні заходи протидії.

На думку колишнього заступника секретаря РНБО України В. Сюмар, у ситуації, коли інші держави чинять тиск кількістю інформації, грошей, куплених експертів і лобістів, важливо правильно формувати правильну ідеологію нав'язаного конфлікту і постійно доводити логіку своїх дій.

Держава для посилення протидії використанню зарубіжних ЗМІ, конвергентних медіа, що становлять загрозу національній безпеці в інформаційній сфері, повинна вжити таких комплексних заходів:

- унормувати порядок організації виявлення деструктивних іноземних інформаційно-психологічних впливів і проведення відповідних акцій протидії, що дасть змогу запобігти дискредитації України на міжнародній арені і сформувати її позитивний імідж;
- налагодити координацію між суб'єктами забезпечення національної безпеки, зокрема СБУ, МВС, Збройних Сил та інших суб'єктів забезпечення національної безпеки з питань проведення активних операцій протидії іноземним інформаційно-психологічним впливам;
- поглибити системну взаємодію з інтернет-спільнотами з метою удосконалення організації протидії інформаційно-психологічним впливам в мережі Інтернет;
- брати участь у розбудові відповідної інфраструктури в складі провідних державних і недержавних органів, скоординувавши зусилля правоохоронних, розвідувальних органів України, органів державної влади, ЗМІ, інформаційних та піарних агенцій у межах єдиної системи протидії зовнішнім загрозам національній безпеці;
- узагальнити і врахувати для вироблення практичних рекомендацій досвід країн з розвинутою інформаційною інфраструктурою, зокрема США, відповідно до інформаційної стратегії яких (2006 р.) усі агенції, посольства для поширення в світі американських цінностей і політики повинні враховувати у своїй роботі можливості Інтернету.

Висновки до Розділу 4

Наявні загрози та виклики у сфері забезпечення інформаційної безпеки й неспроможність держави їм протистояти за сучасних умов вказують на необхідність подальшого вдосконалення державного врегулювання на означеному напрямі та кардинальній трансформації системи захисту інформаційної сфери держави.

Тривале відставання державної інформаційної політики від вимог сьогодення, відсутність визначених законодавством механізмів, які б регулювали поширення та обіг електронних ЗМІ, мережі Інтернет, спричинили вразливість інформаційного простору України. Усвідомлюючи, що агресію в нинішніх умовах чинять насамперед за допомогою конвергентних медійних технологій, слід вкладати державні ресурси не лише в зміцнення обороноздатності Збройних Сил, а й у фінансову підтримку інфор-

маційної безпеки, зокрема створення сучасних медіа, власного державного сегменту присутності в соціальних мережах та ін.

До основних напрямів реалізації державної інформаційної політики у сфері захисту національних інтересів України відінформаційного впливу зарубіжних ЗМІ, зокрема й електронних, які можуть створювати загрози національній безпеці в інформаційній сфері, належать:

- відпрацювання заходів протидії поширенню у світовому інформаційному просторі «фейкової» (підробленої,викривленої, недостовірної) інформації, що завдає шкоди національним інтересам;
- перешкоджання зовнішнім негативним інформаційним впливам на суспільну свідомість через ЗМІ, а також мережу Інтернет шляхом активізації роботи всіх прес-служб державних структур на пошук та спростування неправдивих відомостей дії в Україні;
- запобігання негативним інформаційним впливам, спрямованим на підрив конституційного ладу, суверенітету, територіальної цілісності в результаті перегляду інформаційної політики держави, передусім для того, щоб змінити сприйняття України як постійної жертви інформаційних атак;
- створення при офіційних представництвах України закордоном, консульствах, посольствах «інформаційних іміджевих центрів» для поширення інформації про події в Україні та популяризації нашої держави;
- унеможливлення використання ЗМІ й мережі Інтернет для пропаганди сепаратизму та проведення власних інформаційних операцій;
- установлення й доведення до відома громадськості, хто є власником засобів масової інформації або фінансує їх, що дасть змогу з'ясувати, чиї інтереси представляють ці ЗМІ.
- Подальші наукові розвідки мають полягати в науково-методологічному обґрунтуванні створення інформаційних агентств, національних телеканалів (з присутністю за кордоном), конвергентних медіа на засадах приватно-державного партнерства.

Першочерговими кроками із зміцнення гуманітарної безпеки мають стати:

- закриття українського інформаційного простору для поширення російської агресії. Для запобігання поширенню російської ідеології необхідно забезпечити оновлення нормативно-правової бази державного регулювання і контролю в сфері ЗМІ з метою систематичного витіснення медійного продукту агресора з українського медіаринку, прямої заборони трансляції передач російського інформаційного мовлення;

- створення механізмів для поширення в українському медіа просторі європейського культурного продукту, в першу чергу телевізійного контенту з країн ЄС;
- партнерство держави і структур громадянського суспільства у створенні суспільного телебачення з метою формування комунікації, що заохочує єдність суспільства і поширює європейські цінності/моделі соціальної поведінки;
- заперечення нормальності соціальних і політичних практик радянського періоду, розкриття всієї глибини гуманітарних втрат, завданих Україні в час перебування у складі СРСР, протистояння спробам інструменталізувати ностальгію з метою розмивання української ідентичності, формування української історичної пам'яті, гармонізованої з європейською/європейськими;
- розвиток національних культурних індустрій на шляхах участі в європейських програмах і проектах;
- активне стимулювання вивчення європейських мов, у першу чергу англійської;
- реформування освіти і науки з метою формування в Україні сучасних інституцій і практик виробництва знання, орієнтованих на досвід ЄС і США;
- маргіналізація домодерного розуміння історії і суспільства, акцентування важливості раціонального опису/інтерпретації минулого і теперішнього;
- збереження поділу приватної і публічної сфер, розділення релігії і політики, протистояння спробам політизації віросповідального вибору, реалізація модерних практик державно-церковного партнерства у вирішенні соціальних проблем.

Розділ 5.
ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

5.1. Розвиток інформаційного суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи

Інформаційне суспільство перестало бути теоретичним визначенням або метою, воно вже існує та швидко розвивається в більшості країн світу, у тому числі і в Україні. Продовжується зростання впливу інформаційних технологій (ІТ) на всі сфери життєдіяльності людини, суспільства, держави та економіки країн, посиленням динаміки та масштабів цього процесу, поширенням методів електронного урядування та управління. Дедалі більше зростають фактори забезпечення національної та міжнародної безпеки, конкурентоспроможності, сталого соціально-економічного розвитку за рахунок використання ІТ.

Практично повсюдно розвиток інформаційного суспільства визнано одним з найважливіших національних пріоритетів. ООН відпрацьовані базові концепції його формування. Динаміка та результати цього процесу вкрай важливі для громадян, бізнесу та держави. Вони значною мірою залежать від обґрунтованості відповідної державної політики, яка повинна формуватись на основі достовірної, повної, своєчасної, точної інформації, яка ? дозволяє визначити пріоритети та фактори впливу на ситуацію та розробити необхідні рішення та оцінити їх потенційні наслідки.

Метою цієї роботи є викладення результатів аналізу поточного стану розвитку інформаційного суспільства в світі та в Україні та визначення можливих пріоритетних напрямків державної політики з його подальшого розвитку.

Україна в світовому інформаційному суспільстві

На сьогодні розвиток інформаційного суспільства, поширення інформаційних технологій (ІТ) в усі сфери життєдіяльності людини та суспільства стали нормою подальшої еволюції цивілізації. У розвинутих країнах продовжується перехід до ***інформаційної сервісно-технологічної економіки***, де значна частина ВВП забезпечується діяльністю з виробництва, обробки та поширення інформації. Інформаційне суспільство створює нові суспільно-політичні відносини, надаючи принципово нові можливості для комунікації, бізнесу, управління, добробуту на особистому, регіональному та національному рівнях.

Згідно з концепцією Міжнародного союз електрозв'язку (МСЕ) участь в інформаційному суспільстві неможлива за відсутності мережевої інфраструктури ІТ. Суспільство також не одержить переваг інформаційного суспільства без великого відсотка людей, у яких є знання та навички з використання ІТ. Водночас, підхід МСЕ має переважно технологічний характер і не враховує взаємодію взаємозв'язок між культурними, соціальними, політичними та економічними чинниками, які грають істотну роль у визначенні становища країни. Проте, він забезпечує основи для вивчення і аналізу поширення та впливу ІТ, які багато в чому збігаються з іншими методами порівняльного аналізу розвитку країн, зокрема, через індекс[232] мережевої готовності NRI Всесвітнього економічного форуму (див. табл. 3).

Таблиця 3. Індекс мережевої готовності NRI по деяких країнах

Рейтинг	Країна	2013	2012
1	Фінляндія	5.98	5.81
2	Сінгапур	5.96	5.86
3	Швеція	5.91	5.94
4	Нідерланди	5.81	5.60
5	Норвегія	5.66	5.59
…			
54	Російська Федерація	4.13	4.02
…			
73	Україна	3.87	3.85

[232] The Networked Readiness Index 2013 — World Economic Forum. — http://www3.weforum.org/docs/GITR/2013/GITR_OverallRankings_2013.pdf.

У цьому рейтингу Україна за рік перемістилася з 75 на 73 місце, що вказує на відставання у темпах розвитку інформаційного суспільства та необхідність змін у державній політиці з поширення розвитку ІТ-інфраструктури. Це підтверджується й глобальним інноваційним індексом (Global Innovation Index), який розраховується INSEAD[233] разом з WIPO[234]. ІТ-розвиток корелює з інноваційним розвитком, в якому Україна відстає, навіть, від Тунісу (див. табл. 4).

Таблиця 4. Глобальний інноваційний індекс GII по деяких країнах

	2013		2012	
Країна	**Індекс**	**Рейтинг**	**Індекс**	**Рейтинг**
Швейцарія	66.59	1	68.2	1
Швеція	61.36	2	64.8	2
Великобританія	61.25	3	61.2	5
Нідерланди	61.14	4	60.5	6
США	60.31	5	57.7	10
…				
Російська Федерації	37.20	62	37.9	51
…				
Туніс	35.82	70	36.5	59
Україна	35.78	71	36.1	63

За індексом IDI розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, що визначається МСЕ[235], Україна хоча дещо втратила втрачає свої позиції (див. табл. 5), але з іншої сторони, має вищу за середню позицію в рейтингу серед 155 країн.

Стабільність темпів розвитку демонструють Росія та Білорусь. Україна перейшла з 59 на 67 місце, незважаючи на незначне збільшення індексу. В той же час, Україна за визначенням МСЕ відноситься до розвинутих країн (значення індексу яких коливається в межах 3,78–8,34).

Для більш детального аналізу розвитку інформаційного суспільства МСЕ використовує індекс IPB кошику цін на ІТ-послуги (табл. 6).

---

[233] The Business School for the World — www.insead.edu.

[234] World Intellectual Property Organization — www.wipo.int.

[235] Измерение информационного общества, 2012, МСЭ. — http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/material/2012/MIS2012-ExecSum-R.pdf.

Таблиця 5. Індекс IDI розвитку інформаційно-комунікаційних технологій по деяких країнах

Країна	Рейтинг 2011	Індекс 2011	Рейтинг 2010	Індекс 2010	Рейтинг 2008	Індекс 2008
Республіка Корея	1	8,56	1	8,40	1	7,80
Швеція	2	8,34	2	8,23	2	7,53
Данія	3	8,29	4	7,97	7	7,12
Ісландія	4	8,17	3	8,06	3	7,46
Фінляндія	5	8,04	5	7,87	12	6,92
…						
Росія	38	6,00	47	5,38	49	4,42
…						
Білорусь	46	5,57	52	5,01	58	3,93
…						
Україна	67	4,40	62	4,34	59	3,83

Таблиця 6. Індекс IPB кошику цін (у % до валового національного доходу (ВНД) на душу населення)

№	Країна	IPB		Субкошик цін на фіксований телефонний зв'язок		Субкошик цін на рухливий стільниковий телефонний зв'язок		Субкошик цін на фіксований широкосмуговий зв'язок		ВНД, дол. США, 2010 р.
		2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	
1	Макао, Китай	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,3	34880
2	Норвегія	0,4	0,5	0,3	0,5	0,2	0,2	0,7	0,7	84290
3	Сінгапур	0,4	0,4	0,2	0,2	0,2	0,2	0,8	0,8	40070
4	Катар	0,5	0,5	0,2	0,2	0,3	0,3	0,9	0,9	71008
5	Люксембург	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,6	0,6	77160
	…									
9	Швеція	0,6	0,6	0,6	0,6	0,3	0,3	0,8	0,8	50110
10	США	0,6	0,6	0,3	0,3	0,9	0,9	0,5	0,5	47390
	…									
31	Росія	1,1	1,0	0,8	0,8	1,1	1,1	1,2	1,2	9900
	…									
53	Білорусь	1,9	1,8	0,3	0,3	1,8	1,6	3,6	3,6	5950
	…									
63	Україна	2,4	2,4	2,6	2,6	2,3	2,3	2,5	2,3	8890

Цікавими є те, що Україна, наприклад, маючи ВНД на душу населення практично в 5 разів менше, ніж США або Швеція, має в 4 рази більше значення індексу. Це вказує, що в країні за умов збереження поточних доходів населення не має підстав для підвищення тарифів на ІТ-послуги та послуги зв'язку. В іншому разі це приведе до гальмування процесів розвитку інформаційного суспільства.

Розвиток електронного урядування вимірюється МСЕ за індексом EGDI. Згідно з останнім звітом за 2012 р. склався такий рейтинг (табл. 7).

Таблиця 7. Індекс розвитку електронного уряду EGDI по деяких країнах

Рейтинг	Країна	Значення індексу	Субіндекс веб-присутності	Субіндекс телекомунікаційної інфраструктури	Субіндекс людського капіталу
1	Республіка Корея	0,93	1,00	0,84	0,95
2	Нідерланди	0,91	0,96	0,83	0,94
3	Велика Британія	0,90	0,97	0,81	0,90
4	Данія	0,89	0,86	0,86	0,95
5	США	0,87	1,00	0,69	0,92
	...				
27	Російська Федерація	0,73	0,66	0,66	0,89
	...				
68	Україна	0,57	0,42	0,35	0,92

За цим індексом за період 2005–2012 рр. Україна перейшла з 48 на 68 місце.

Загалом, за останній рік не відбулося істотних змін в темпах та напрямках розвитку інформаційного суспільства, що, звісно, пов'язано і з рівнем економічного розвитку країн, наявністю відповідної державної політики тощо. З'являються певні новітні традиції та звички використання ІТ, особливо в мобільних пристроях, що теж грає роль як стимулюючий фактор.

В межах СНД лідером розвитку інформаційного суспільства є Російська Федерація, яка прийняла Державну програму «Інформаційне суспільство (2011–2020)». Судячи з прогресу Росії у рейтингах розвитку інформаційного суспільства ця програма дає дієві результати. Її мета — створити нові можливості для громадян, бізнесу та держави з викорис-

танням ІТ, а також забезпечити технологічний прорив у використанні інформації у всіх сферах життя. Близькі до російської виконуються програми в Білорусі[236], Казахстані[237] та Молдові[238], які випереджають Україну в розвитку інформаційного суспільства.

Деякі національні характеристики розвитку інформаційного суспільства.

Україна, виходячи з наведених вище рейтингів, продовжує рухатися в розвитку інформаційного суспільства повільними темпами, при поточних темпах ІТ-розвитку відставатиме від інших країн, що й спостерігається сьогодні. Наприклад, за даними Держстату сукупний індекс капітальних інвестицій за період січень — березень 2013 р. у відношенні до відповідного періоду попереднього року склав 103%, в той же час, в сфері «Інформація та телекомунікації» він дорівнює 92,4%. Більш того, якщо з цієї сфери вилучити інформаційну або медійну частину, то обсяг капітальних інвестицій у ІТ-сферу складе 1288,4 млн. грн., що у загальному обсязі в розмірі 51943,5 млн. грн. складе менш, ніж 2,5%, що замало для сучасного високотехнологічного розвитку.

Це говорить про недостатність заходів державної політики, відсутність серйозного інтересу до ІТ-сфери у приватного сектору, розуміння важливості високих темпів розвитку інформаційного суспільства у населення.

Як і раніше, кількість користувачів Інтернет країни не має однозначного тлумачення: Держстат[239] оцінює кількість абонентів, яка на І кв. 2013 р. зросла до 5,4 млн. проти 4,0 млн. у 2012 р. Компанії GFK Ukraine, InMind, УНІАН, Інтернет-асоціація України[240], як і більшість інших компаній та організацій (в тому числі світу) надають дані з кількості не абонентів, а користувачів Інтернет: у І кв. 2013 р. в Україні за різними оцінками їх налічувалось від 17,34 до 19,7 млн. (43% населення) проти 15,4 млн. на І кв. 2012 р. За підсумками І кв. 2013 р. 79% комп'ютерів в країні були

---

236 http://pravo.by/main.aspx?guid=3871&p0=C21001174&p2={NRPA}.

237 http://newreporter.org/2013/01/18/v-kazaxstane-sozdadut-informacionnoe-obshhestvo/

238 www.iksmedia.ru/news/sng_news/4841021.html.

239 http://www.ukrstat.gov.ua/.

240 Ihttp://watcher.com.ua/tag/kilkist-korystuvachiv/?,
http://consulting-ua.com/kilkist-internet-korystuvachiv-v-ukrajini/,
http://economics.unian.net/ukr/news/169212-kilkist-regulyarnih-internet-koristuvachiv-v-ukrajini-u-1-mu-kvartali-zrosla-na-15.html,
http://newsradio.com.ua/2013_06_10/V-Ukra-n-zrosla-k-lk-st-koristuvach-v-nternetu/;
http://www.inau.org.ua.

підключені до Інтернет, в 2012 р. цей показник становив 75%, в 2011-му — 70%. За даним НКРЗІ кількість абонентів мобільного Інтернет складає 14,1 млн. осіб.

Експертами зазначається, що українці почали витрачати на доступ до веб-мережі більше коштів. На початку 2013 р. середні витрати на широкосмуговий доступ до Інтернет вдома складали 82 гривні на місяць. Минулого ж року користувачі платили за цю послугу 79 грн. Майже кожен другий абонент щомісяця сплачував абонплату у 75 грн. У I кв. 2013 р. частка таких користувачів зменшилася до 45%. Досить високі витрати на доступ до Інтернет спостерігаються в Києві — у середньому 91 гривня на місяць.

Близько 25% Інтернет-користувачів заробляє менше 2 тис. грн. на місяць, близько 40% — від 2 до 4 тис., 20% — від 4 до 7 тис. грн.

Українці[241] проводять на тиждень 20 годин онлайн, у Європейському Союзі цей показник у середньому становить 14,8 годин. Аудиторія — від дітей до пенсіонерів. Кількість користувачів серед чоловіків і жінок практично зрівнялася.

За оцінками компанії Gemius-Україна ТОП-5 сайтів виглядають так: Google.com, Mail.ru, Vk.com, Yandex.ua, Youtube.com. Соціальна мережа Odnoklassniki.ua в червні 2013 р. піднялася на 6 позицію, Wikipedia.org — опустилася на 7, Facebook.com піднялася на 8 позицію рейтингу з охопленням 30,1%. Десятку лідерів закриває ресурс безкоштовних оголошень Slando.ua.

Найбільш популярними зверненнями серед регулярних користувачів в I кв. були: соціальні мережі — 63%, електронна пошта — 50%, завантаження фільмів і музики — 40%, пошук інформації — 38%, новинні сайти, читання газет — 31%, Інтернет-телефонія — 30%.

За даними Google[242] на I кв. 2013 р., 14% населення України користувалося смартфонами, з них 50% щодня виходило в Інтернет. 57% респондентів щодня здійснюють пошук за допомогою свого смартфона. 52% з них краще б відмовилися від телевізора, ніж від смартфона. 91% регулярно відвідують соцмережі зі своїх пристроїв, а 51% — щодня.

За даними Держстату[243] протягом I півріччя 2013 р. в Україні надано інформаційних послуг з програмування на суму 5,0 млрд. грн., за той же

---

241 http://itc.ua/articles/sostoyanie-i-perspektivyi-onlayn-torgovli-v-ukraine-po-materialam-konferentsii-owox-2012/,
http://www.websvit.com.ua/portret-ukrainskogo-interneta/.

242 http://gagadget.com/cellphones/2013–07–12-statistika-google-skolko-ukraintsev-polzuetsya-smartfonami-i-kak/.

243 http://itexpert.org.ua/rubrikator/item/28632-v-ukraine-za-polgoda-predostavili-it-uslug-na-5-mlrd-grn.html.

час населенню надано ІТ-послуг на суму 166 млн. грн. Сьогодні Україна є одним з найбільших ринків ІТ-послуг у Східній Європі[244]. За даними Світового банку, за останнє десятиліття Україна збільшила обсяг експорту ІТ-послуг майже в десять разів, досягнувши 1,5 млрд. доларів США.

Торгівля через Інтернет — найбільш успішно зростаюча галузь у країні. За минулий рік її обсяг збільшився на 45% і досяг $1,6 млрд. В країні налічується не менш 7–8 тис. Інтернет-магазинів. Загалом, оціночний річний дохід українського Інтернет-ринку становить не менш $3. Більшість аудиторій Інтернет-магазинів проживає в містах з населенням більше 500 тис. жителів (44,6%), з них 14% — у Києві[245].

Трендом минулого року стали бізнеси-інкубатори[246]. В 2012 р. сума інвестицій в українські компанії склала $30 — 50 млн. В 2013 р. створений перший в Україні грантовий фонд в галузі інформаційних технологій — Global Technology Foundation, що планує підтримувати — ІТ-проекти в сфері державних послуг, зв'язку, медіа, освіти, охорони здоров'я; хмарових обчислень та ін. Стандартний розмір фінансової підтримки — 240 тисяч гривень[247].

Концептуальні засади державної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні

Кабінетом Міністрів України схвалено Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні, в якій конкретизовано пріоритетні напрямки, завдання, стратегічні цілі, очікувані результати цього процесу. Серед них як одне з основних формулюється завдання об'єднання зусиль влади, бізнесу та суспільства, налагодження їх партнерства, орієнтація діяльності влади на інтереси споживачів адміністративних інформаційних послуг та ін.

Кабінет Міністрів України затвердив Національну систему індикаторів розвитку інформаційного суспільства в Україні, На її основі проведені розрахунки індексу RITS[248] рівня проникнення інформаційних технологій в життєдіяльність суспільства по регіонах України (табл. 8).

---

244 http://ubr.ua/business-practice/laws-and-business/budet-li-nalogovoe-poteplenie-na-it-rynke-ukrainy-236120.

245 http://www.in-focus.com.ua/stati/lidery-internet-kommercii-ukrainy/.

246 http://www.websvit.com.ua/portret-ukrainskogo-interneta/.

247 http://finance.bigmir.net/news/economics/32625-Krypneishie-venchyrnie-fondi-SNG-sozdaut-pervii-v-Ykraine-grantovii-fond-dlya-startapov.

248 Полумієнко С.К., Рибаков Л.О., Грінченко Т.О. За редакцією Довгого С.О. ІТ-проекція технологічного розвитку України. — К.: Азимут-Украина, 2011. — 184 с.

Таблиця 8. Індекс RITS рівня проникнення ІТ

Регіон	Рейтинг за індексом RITS	Індекс RITS	Субіндекс рівня розвитку ІТ	Субіндекс рівня використання ІТ
м. Київ	1	52,76	30,93	21,84
Запорізька	2	41,64	22,77	18,87
Одеська	3	38,93	18,59	20,34
Івано–Франківська	4	38,16	20,41	17,75
Хмельницька	5	36,45	17,83	18,62
Черкаська	6	36,07	19,70	16,37
Донецька	7	35,97	17,56	18,41
Сумська	8	35,43	19,65	15,78
Миколаївська	9	35,39	19,28	16,11
м. Севастополь	10	35,37	20,19	15,18
Рівненська	11	34,72	17,29	17,43
Харківська	12	34,21	16,29	17,92
Кіровоградська	13	34,12	16,76	17,36
Чернігівська	14	33,26	15,80	17,46
Житомирська	15	33,24	17,24	16,01
Полтавська	16	32,98	16,65	16,32
Дніпропетровська	17	32,85	15,98	16,87
Львівська	18	32,68	16,13	16,55
Волинська	19	32,58	17,21	15,37
Вінницька	20	31,95	14,30	17,65
Київська	21	31,95	17,00	14,95
АР Крим	22	31,69	15,46	16,23
Чернівецька	23	31,61	16,40	15,21
Тернопільська	24	31,52	15,12	16,41
Закарпатська	25	30,91	15,69	15,21
Херсонська	26	30,70	15,14	15,56
Луганська	27	30,63	14,82	15,81

Слід зауважити, що за рівнем розвитку інформаційного суспільства Київ вже давно перевищує середньосвітові значення відповідних індексів. В той же час, значення індексу RITS по Києву майже вдвічі перевищує значення по більшості областей.

Виходячи з аналізу індексу RITS , відповідна державна політика, насамперед, має орієнтуватися на регіони України, визначення «слабких місць» та їх розвиток по конкретних напрямках, що вказуються індексами та індикаторами.

По-друге, ця політика має включати систематизовані типізовані заходи з залучення населення та бізнесу до використання ІТ. Значна частка населення не бачить в ІТ корисності для себе, побоюється новацій тощо.

По-третє, ІТ є основою розвитку високотехнологічних виробництв, без цього країна не зможе вийти на передові позиції в світі та залишиться серед аутсайдерів.

Таким чином, має бути розроблена та впроваджена єдина загальнодержавна політика розвитку інформаційного суспільства, де як компоненти мають бути представлено цілі, завдання фінансового, економічного, технологічного соціального, ресурсного, особистісного розвитку тощо, а не тільки задачі розбудови інформаційного суспільства. Це ж підтверджується ООН в Програмі «Інформація для всіх» та «Цифровим порядком денним для Європи до 2020 року», якими стверджується, що розбудова інформаційного суспільства дозволить найбільш ефективно підвищити:

– національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед, у високоінтелектуальних сферах;
– якість життя за рахунок економічного зростання, надання рівного доступу до інформації, освіти, охорони здоров'я та адміністративних послуг;
– можливості працевлаштування та соціальний захист.

Реалізація «Цифрового порядку денного» передбачає розробку єдиних керівних принципів та рекомендацій європейським державам, чітке визначення основних суб'єктів, їх завдань та функцій, введення засобів впливу у випадках відсутності у країни-члена адекватної реакції на ситуацію, надання звітності щодо виконання цієї стратегії, оцінку її ефективності. Цей підхід розповсюджується на міжнародні, національні, регіональні та місцеві органи влади, соціальні сили, суспільство в цілому. Україна, яка прагне стати асоційованим членом ЄС, повинна враховувати це та максимально адаптувати діючу структуру управління до стандартів ЄС. Це ж стосується узгодження й ІТ-стандартів.

Таким чином, першим кроком такої політики є оптимізація діяльності самої влади, її структури та функцій, підвищення оперативності та якості рішень, скорочення бюджетних витрат на утримання владної структури та сукупних непродуктивних витрат часу та коштів при взаємодії влади, населення та бізнесу.

Населення є найбільш масовим споживачем ІТ, крім використання їх в роботі, має власні потреби в сфері дозвілля, придбання товарів, медицині, освіті, зверненні до органів влади тощо. Завдання державної політики в цій сфері — ознайомлення населення з сучасними ІТ, роз'яснення корисності, підвищення довіри до них. Крім цього, держава може та має вплинути на поширення, якість та вартість інформаційних послуг.

Для бізнесу критично важлива ефективність, наявність попиту, ресурсів, конкуренція, які виставляють свої жорсткі вимоги до застосування ІТ. Важливою стороною ефективності бізнесу є непродуктивні витрати часу та коштів, до яких відносяться й витрати на вирішення проблем в органах влади — оформлення декларацій, дозволів та ліцензій, звітність тощо. Саме мінімізація цих витрат, включаючи й діяльність самих органів влади, створила передумови для електронного урядування. Державна політика в цій сфері, зокрема, має включати:

- податкове та законодавче регулювання виробництва з метою сприяння розвитку ефективних виробництв;
- реалізацію гарантованого одержання електронних адміністративних послуг, визначення їх переліку та регламентів надання;
- залучення бізнесу до ІТ-сфери та галузі високих технологій, стимулювання розвитку електронної економічної діяльності, створення та просування національних ІТ-продуктів та ІТ-бізнесу на міжнародні ринки.

Довкілля забезпечує всю систему ресурсами. Інформаційні технології, а саме нові види виробництва, що базуються на них, потенційно менш шкідливі для природи, за виключенням надмірної інтенсивності шкідливих виробництв, зокрема, з застосуванням робототехніки. З іншої сторони, пригнічення стану природи здійснюється саме виробничими, а не інформаційними технологіями. Тобто, державна політика розвитку інформаційного суспільства в сфері екології — моніторинг поточного стану довкілля, аналіз, моделювання та прогнозування його стану, відпрацювання стратегій раціонального використання природних ресурсів, поліпшення комфортності життя тощо.

Держава інтегрує всю систему, але представлена сукупністю державних, регіональних і місцевих органів. Саме з цією сукупністю, а не з однією структурною одиницею на практиці взаємодіють громадяни та підприємці. Ця сукупність є основою непродуктивних витрат населення та бізнесу, створює підґрунтя корупції. Реалізація електронного урядування й має вирішити цю проблему. Саме в цьому полягає державна політика в частині владної структури.

Проте, на сьогодні процеси розвитку не узгоджені між собою, розпорошені за гілками влади, коштами, методами та засобами, мають недостатнє фінансування. В той же час, держава продовжує використовувати успадковану командно-адміністративну структуру влади, яка не відповідає сучасним умовам. Це призводить не тільки до зниження сукупної ефективності, а й є джерелом загрози національній безпеці.

Впровадження електронного урядування визначено одним з головних пріоритетів державної політики України, але цей процес, відображаючи зазначену ситуацію, здебільшого залишається несистемним, маючи характер її автоматизації поточної адміністративної системи, а не впровадження нових, інших методів управління, притаманних електронному урядуванню. Жоден з поточних методів державного управління створенням електронного урядування в повній мірі не забезпечує його ефективний та результативний розвиток, та має цілу низку недоліків, основними з яких є відсутність єдиного координаційного центру та взаємодії, достатньої ресурсної підтримки заходів з впровадження електронного урядування.

Крім цього, сьогодні на державному рівні прийнято цілу сукупність законодавчих та нормативних документів в сфері ІТ, що виражається в неадекватно великій кількості регулюючих норм і інститутів, в адміністративному і податковому тиску. Нормативні положення законодавства, які часто коригуються, виявляються ще більш суперечливими, неузгодженими з реальними потребами розвитку інформаційного суспільства, ніж правові норми, які діяли раніше.

Деякі загальноекономічні і суспільно значущі правові акти розробляються і приймаються без урахування специфіки ІТ-діяльності, при цьому питання розвитку інформаційного суспільства в них просто відсутні. Держстат не дає, навіть, базової регулярної інформації з розвитку ІТ-ринку та інформаційного суспільства, що ніяк не вимагається прийнятими законодавчими нормами. Загалом, держава продовжує демонструвати низьку спроможність ефективно справлятися з процесами розвитку інформаційного суспільства.

Таким чином, для прискорення розвитку інформаційного суспільства в Україні, насамперед, необхідно:

– створити єдиний національний координаційний центр, що узгоджуватиме та керуватиме всіма проектами поширення ІТ в країні, насамперед, в сфері електронного урядування, налагодить співпрацю різних гілок органів влади, інститутів громадянського суспільства тощо;
– його головними завданнями мають стати аналіз та сприяння використанню інформаційних технологій як єдиного підґрунтя всіх

аспектів розвитку країни — економічних , фінансових, соціальних, екологічних тощо;
- задля цього на початковому етапі необхідно відпрацювати науково-методологічне та інформаційно-аналітичне підґрунтя єдиної державної інформаційної політики, узгодженої з рекомендаціями ООН та ЄС, окремі заходи національного та регіонального рівня з модифікації структури та функцій органів влади згідно з вимогами електронного урядування, з реалізації пілотних проектів з впровадження електронного урядування
- забезпечити вмотивованість та обізнаність державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування технологіям електронного урядування
- впровадити демократичні норми взаємодії органів влади між собою, з громадянами та бізнесом.

5.2. Особливості державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства

Інформаційне суспільство — стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян.

У цей час, незважаючи на широке поширення терміна «інформаційне суспільство», учені й фахівці ще не прийшли до єдиного розуміння його основного змісту. Одні вважають, що це суспільство, у якому забезпечується «легкий і вільний доступ до інформації з усього світу», інші — що це суспільство, у якому «основними об'єктами й результатами праці більшості є інформація й знання». Видимо, якщо мова йде про деяку нову стадію розвитку суспільства, її більш правильно визначати на основі аналізу зміни продуктивних сил і виробничих відносин. Із цього погляду «інформаційне суспільство» може бути визначене як суспільство, у якому основним предметом праці більшої частини людей є інформація й знання, а знаряддям праці — інформаційні технології. Існуючі суспільні відносини багато в чому визначаються саме цією обставиною. Відповідно, економіка суспільства орієнтована на виробництво насамперед продуктів інформаційної й інтелектуальної діяльності, пов'язаних з виробленням нової інформації й нових знань, перетво-

ренням їх до виду, зручному для споживання іншими людьми, і продажем цих продуктів.

Таке «суспільство» може являти собою деяку асоціацію країн, що досягнули відповідних економічних, культурних і соціальних параметрів, і, зокрема, високого рівня інформатизації життя громадян і суспільства, керування державою, розвитку науки, утворення й культури, а також володіють значним ступенем інтегрованості у світову економіку.

Ідеологія інформаційного суспільства припускає кардинальні зміни в системі інформаційної політики суб'єкта соціально-політичних відносин і його стратегії поводження в інформаційному суспільстві — стратегії, що відбивають можливі варіанти поводження (функціонування) даного суб'єкта (соціальної, політичної системи) у сучасному інформаційному світі.

В інформаційному суспільстві стають особливо важливими інформаційні моральні дилеми. Вже зараз інформаційні технології зачіпають фундаментальні права людини, стосуючись захисту авторських прав, інтелектуальної волі, відповідальності й безпеці. Інформаційна етика розглядає проблеми власності, доступу, прайвеси, безпеки й спільності інформації.

Женевською Декларацією принципів[249] визначені етичні сторони інформаційного суспільства, а саме:

- інформаційне суспільство повинне поважати мир і дотримуватися основних цінностей свободи, рівності, солідарності, терпимості, колективної відповідальності і збереження природи;
- важливість для інформаційного суспільства етичних норм, які повинні сприяти справедливості, а також підтримувати гідність і цінність людської особистості. Якомога ширший захист слід надати родині, щоб вона мала змогу відігравати вирішальну роль у суспільстві;
- при використанні ІКТ і створенні контенту слід поважати права людини й основні свободи інших, включаючи недоторканність приватного життя і право на свободу думки, совісті і релігії, згідно з положеннями відповідних міжнародних документів;
- усі дійові особи інформаційного суспільства повинні вживати відповідних дій і запобіжних заходів, визначених законодавством, проти зловмисного використання ІКТ, такого як незаконні та інші дії, мотивовані расизмом, расова дискримінація, ксенофобія і пов'язана з ними нетерпимість, ненависть, насильство, усі форми

[249] Женевська Декларація принципів Всесвітнього саміту з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 — Туніс 2005)

жорстокого поводження з дітьми, включаючи педофілію і дитячу порнографію, а також торгівля людьми та їх експлуатація.

Розвиток інформаційного суспільства в Україні передбачає цілеспрямовану узгоджену діяльність всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. формування та реалізацію державної політики розбудови інформаційного суспільства як невід'ємну складову державної політики сталого розвитку України. У формуванні державної політики розвитку інформаційного суспільства виділяють два етапи. З першим етапом (1998–2006рр) зв'язують прийняття законів України «Про Національну програму інформатизації», «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про електронний цифровий підпис», низкою актів Уряду, які започаткували формування нормативно-правової бази інформатизації, а саме побудову: телекомунікаційної системи, системи національних інформаційних ресурсів, інформатизацію стратегічних напрямків розвитку економіки, безпеки та оборони, соціальної сфери тощо. В той же час окремої державної політики з впровадження електронного урядування не було, точніше була невдала спроба її формування в рамках програми «Електронна Україна».

На другому етапі були прийняті закони України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», а також сукупність інших нормативно-правових актів, спрямованих на конкретизацію та деталізацію вищевказаних законів.

В організаційному плані на першому етапі було створено Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України, яке в подальшому в ході реорганізації органів державної влади перетворилося у Державний департамент в структурі Міністерства транспорту та зв'язку. В державних органах влади для реалізації завдань інформатизації було сформовано структурні підрозділи, які не передбачали типової структури та функцій. Координація діяльності органів державної влади була недостатньо ефективною, і, як наслідок, відомчі інформаційні системи розроблялися без урахування загальних вимог до взаємодії, формати та стандарти даних не узгоджувалися, інформаційні ресурси органів державної влади формувалися хаотично та не обліковувалися. На цьому етапі планувалося розробка національних стандартів в сфері інформатизації, створення національних геоінформаційних та пошукових систем, потужних інформаційних ресурсів, створення системи захисту інформації, розбудова індустрії програмного забезпечення. Наукові розробки цього етапу стосуються в основному технологічних питань побудови інформаційних систем і не розглядають питання теоретичного обґрунтуван-

ня принципів обробки інформації, оцінки її якості, не вирішують питання послідовної та узгодженої реалізації завдань побудови інформаційного суспільства.

На другому етапі утворено Держкомінформатизації, як ЦОВВ, якому делеговано повноваження координації діяльності інших ЦОВВ з реалізації завдань побудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування, яке можна розглядати з декількох позицій. Так, Електронне урядування у складі державного управління розвитком інформаційного суспільства, можна розглядати як *нову модель* державного управління, яка здатна надати відносинам влади, бізнесу і громадян характер взаємодії та взаємосприяння з метою розбудови сучасного демократичного суспільства. Це *засіб, інструмент, сучасна управлінська технологія* й, водночас, *ідеологія* здійснення управління справами суспільства, виконання зобов'язань і надання електронних державних послуг особі, громадянину, підприємству, організації чи установі різних форм власності. Електронне урядування як *концепція* реформування публічного демократичного управління, оскільки за допомогою використання ІКТ здійснюється ефективне перетворення європейських публічних адміністрацій та поліпшення радикальним чином їхньої роботи зі своїми клієнтами, як з громадянами, підприємствами, так і з іншими публічними адміністраціями. Крім того, електронне урядування наразі є *основним засобом* для здійснення та досягнення вищої мети державної політики.

Електронне урядування побудоване з двох взаємопов'язаних підходів. По-перше, це бізнес-модель, адаптована до сучасних потреб та прийнята з боку підприємницького сектора, сутність якої полягає в отриманні конкурентних переваг завдяки реалізації таких заходів, як безперервний процес удосконалення, зосередження уваги на основних повноваженнях публічних адміністрацій та реорганізації їх внутрішніх адміністративних процесів. По-друге, це використання широкого спектру ІКТ. Електронне урядування це також адаптація державного управління до умов інформаційного суспільства, сутність якого полягає у налагодженні взаємодії органів державної влади і місцевого самоврядування між собою, з громадянами та бізнесом за допомогою сучасних ІКТ.

1. Глобалізація і її інформаційні складові

Процес глобалізації звичайно трактується як становлення єдиного взаємозалежного миру, у якому народи не відділені друг від друга звичними протекціоністськими бар'єрами й границями. Єдиного загальноприйнятого поняття глобалізації поки не існує через велику розмаїтість суперечливих концептуальних підходів до вивчення даного феномена.

Процеси зближення й взаємопроникнення національних економік, спрямовані на створення єдиних механізмів господарювання, здобувають глобальний масштаб, пронизуючи різні сторони соціально-економічного, політичного й культурного життя країн, що інтегруються, на основі розвитку комп'ютерних технологій. У цих умовах глобалізація припускає формування єдиного світового фінансового й інформаційного простору. Глобалізація має на увазі також утворення міжнародного правового й культурно-інформаційного поля, свого роду інфраструктури міжрегіональних, у тому числі інформаційних, обмінів.

Глобалізація й породжувані нею процеси випробовують на міцність і адаптивність традиційні моделі поводження, спосіб життя й способи світогляду, а також укорінені в масовій свідомості цінності, орієнтації, забобони.

Виділяють наступні основні види глобалізації:

– глобалізація в сфері економічних відносин;
– глобалізація в сфері політичних відносин;
– інформаційна глобалізація (глобальна інформатизація);
– культурно-ідеологічна глобалізація.

Глобалізація в сфері економічних відносин — поступове перетворення світового простору в єдину економічну зону, де безперешкодно переміщаються капітали, товари, послуги, де вільно поширюються ідеї й пересуваються їхні носії, стимулюючи розвиток сучасних інститутів і вдосконалюючи механізми їхньої взаємодії.

Глобалізація в сфері політичних відносин — процес повсюдного становлення інститутів політичного представництва й механізмів «внутрішнього» і «зовнішнього» дозволу конфліктів, що опираються на соціальний компроміс і взаємне узгодження інтересів.

Серед факторів, що все більше впливають на конфігурацію й характер міжнародної системи політичних відносин, можна відзначити:

– посилення нестабільності усередині держав і в міждержавні відносини, обумовлене динамікою розвитку світової економіки;
– швидкий ріст транснаціональних зв'язків, що стимулює утворення нових форм колективного прийняття рішень при участі держав, міжурядових організацій і міжнародних груп впливу;
– бурхливий розвиток транснаціональних інформаційно-телекомунікаційних систем і мереж зв'язку.

У результаті глобалізації утвориться така світова політична система, у якій на лідируючі позиції висуваються держави не стільки по параметрах свого військового й економічного потенціалу, скільки здатні стати моральними лідерами світового співтовариства, впроваджувати етичні

стандарти в міжнародні відносини, у тому числі за рахунок цілеспрямованої політики повсюдного впровадження в масову свідомість вигідних для себе ідеологічних і моральних установок, цінностей і світогляду, що припускає активізацію процесів інформаційної експансії й ріст ролі інформаційних операцій.

Інформаційна глобалізація — один з найбільш показових інтеграційних процесів, що протікають у цей час у рамках і під впливом глобалізації, що включає в себе розвиток комунікацій (у тому числі, які використовують космічний простір), створення глобальних інформаційних мереж, комп'ютеризацію багатьох сфер життєдіяльності людини.

Глобалізація культурно-ідеологічна (ментальна) — комплексний процес, що має тривалу історію, «уніфікації» традицій, релігій, культури й ідеології. Важливим аспектом «ментальної» глобалізації є безперервний процес уніфікації культурних переваг людства. У перспективі можна чекати появи глобальної «надкультури». Контури такий надкультури можна бачити вже сьогодні — це синтез традиційних культурних традицій (класична європейської; масової північноамериканської; латиноамериканської; далекосхідної; мусульманської й індійської) у сполученні з новими формами (мережна культура, кіберкультура). При цьому в рамках єдиної надкультури в кожного регіону будуть ті або інші переваги.

Найважливішим процесом інформаційної глобалізації є інформатизація — організаційний соціально-економічний і науково-технічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, суспільних об'єднань на основі формування й використання інформаційних ресурсів.

Інформатизація є продуктом науково-технічної революції, що є сукупність якісних змін у техніку, технології й організації виробництва, що відбуваються під впливом великих наукових досягнень і відкриттів, що роблять визначальний вплив на соціально-економічні умови громадського життя. Тим самим інформатизація — один із проявів науково-технічного прогресу, що складає в об'єктивному посиленні ролі достовірного, вичерпного й визначального знання у всіх видах людської діяльності.

Інформатизація означає підвищення ступеня інформування суспільства в цілому й кожному його члені окремо, формування суспільної свідомості на основі науково обґрунтованої й достовірної картини навколишнього нас миру. Технічною основою інформатизації є комп'ютеризація й всесвітній розвиток систем керування й зв'язки.

Завданнями інформатизації, у тому числі для органів державної влади й управління, є повне задоволення інформаційних потреб суспільства

у всіх сферах його діяльності, поліпшення життєвого рівня населення, підвищення ефективності виробництва, сприяння соціально-політичної стабілізації.

Під глобальною інформатизацією суспільства розуміють об'єктивний процес, що в усі зростаючому ступені стає основою й головним стрижнем розвитку, як науково-технічного, так і економічного й соціального. Інформатизація в даному аспекті сама по собі виступає і як науково-технічний процес, і як процес історичний і соціальний. У процесі глобальної інформатизації суспільство якісно міняється не тільки в технічному відношенні, але й у соціальному й духовному. Результатом цих змін є формування глобального інформаційного простору й перехід людства (поки — найбільш розвинених країн) до побудови інформаційного суспільства.

Основними наслідками розвитку й поширення інформаційних технологій є:

- поглиблення сформованого розриву між розвиненими й країнами, що розвиваються, а також поява нового розриву між постіндустріальними країнами й країнами із традиційними індустріальними економіками;
- виділення у всіх країнах миру груп людей, пов'язаних з інформаційними технологіями, і їхнє відокремлення в автономне «інформаційне співтовариство»;
- перетікання інтелектуальних ресурсів у найбільш розвинені країни з поступовою концентрацією інформаційно-комунікаційного потенціалу в корпораціях і державах постіндустріального типу;
- уповільнення й/або припинення науково-технічного прогресу в неінформатизованих суспільствах з наростанням у них фінансових труднощів і соціальної деградації за межами країн з інформаційними економіками.

Інформаційні технології повністю перевертають класичні теорії керування індустріальної епохи, базові інститути якої (власності, вартості й ринковій самоорганізації) перетерплюють наростаючу деструкцію.

2. Геополітична конкуренція

Одне із сучасних визначень геополітики розкриває її як галузь знання, що вивчає закономірності взаємодії політики із системою неполітичних факторів, що формують географічне середовище (характер розташування, рельєф, клімат, ландшафт, корисні копалини, економіка, екологія, демографія, соціальна стратифікація, військова міць).

Геополітика традиційно підрозділяється на фундаментальний і прикладний розділи. Прикладний розділ геополітики іноді йменується ге-

остратегією і розглядає умови прийняття оптимальних політичних рішень, що зачіпають перераховані вище фактори.

Під геополітичною конкуренцією розуміється суперництво між геополітичними суб'єктами за вплив на те або інший простір, у результаті якого одні суб'єкти одержують переваги, а інші його втрачають, що відбивається на стані їхньої безпеки.

Енергетичний принцип розвитку співтовариства (держави, цивілізації в цілому) *на основі інформаційних технологій* полягає в тому, що переваги має система, що структурно організована так, що витягає для використання із зовнішнього середовища більша кількість енергії з різноманітних джерел. Як відомо, інформація (знання) створюється на основі витрат ряду енергетичних ресурсів (природних, людських, технічних). Одержання доступу до цієї інформації (знанням) неспіврозмірно по енергетичних витратах із процесом їхнього створення. При цьому власні ресурси, що вивільнилися, направляються на створення технологічного й економічного відриву від конкурентів. Ті країни, які створили механізми одержання необхідних знань (інформації) ззовні, змогли фактично перетворити інформаційних донорів у свого роду «неоколоніальні» утворення інформаційного суспільства. Прикладом може служити організація рядом країн Заходу контрольованої «витоку мозків» із країн, що розвиваються, а також із країн колишнього СРСР. Вигідно використавши, а найчастіше й прямо або побічно інспірувавши економічні й соціально-політичні кризи й конфлікти в ряді країн і регіонів, найбільш розвинені країни, активно рекламуючи свій спосіб життя, пропонуючи вигідні умови праці (самореалізації) насамперед для інтелектуальної еліти, змогли істотно підсилити власний потенціал у цій сфері, виснаживши інтелектуальну складову ресурсів конкурентів.

Основним способом досягнення геополітичної переваги є експансія — розширення сфери панування, здійснюване як економічними методами, так і позаекономічними (збройне захоплення, дипломатичний тиск, інформаційно-психологічна війна).

Традиційно під *експансією* в геополітиці розумілися насамперед територіальні придбання й установлення військово-політичних сфер впливу, а також діяльність у даному напрямку (політика експансії). Сьогодні експансія — це безперервний полілінійний процес, націлений на безліч об'єктів і цілий комплекс, що тому породжує в результаті зіткнення інтересів, різнопланових конфліктів. Так звана «мирна» експансія здійснюється багатьма державами і їхніми угрупованнями у відношенні один одного одночасно, тому можна говорити про їх «взаємопроникнення» або, іншими словами, утворенні комплексу взаимозависимостей і проти-

річ (наприклад, забезпечення інформаційної переваги). Внутрішньокоаліційна експансія періодично супроводжується «добровільними» взаємними поступками сторін, хоча загальний їхній баланс, звичайно, сприяє найсильнішої з них. В умовах інформаційного суспільства важливим аспектом геополітичної експансії є експансія в інформаційному просторі (інформаційна експансія).

Інформаційна геополітика у фундаментальному аспекті може розглядатися як розділ геополітичної науки, що вивчає залежність (взаємозв'язок) соціально-політичного життя (політичних подій) від «віртуалізованого» сукупного життєвого простору, з появою глобальної інфосфери інтегруючого в себе через інформаційні технології, інформаційно-телекомунікаційні системи й інформаційні ресурси, крім географічно детермінованих також і простору, що мають крім «територіального» (вимірюваного в однозначно локалізованих у звичній фізичній реальності географічних або просторових координатах), «віртуальні» виміри — інформаційне, економічне, науково-технічне, соціально-політичне, культурне, військове.

Виділення інформаційної геополітики в самостійний напрямок геополітичної науки обумовлене тим, що інформаційний простір у своєму розвитку досягло того якісного рівня, що дозволяє розглядати його на рівних поряд із традиційними географічно детермінованими геополітичними просторами як вид життєвого простору, що впливає на стан і зміни соціально-політичного життя.

У прикладному аспекті інформаційна геополітика являє собою діяльність по прийняттю й реалізації політичних (управлінських) рішень залежно від умов, що складаються у вищеописаних інтегральних «віртуалізованих» просторових координатах.

Метою інформаційної геополітики є досягнення, підтримка, зміцнення й розширення влади (впливу) у цих координатах (просторах).

Ця мета досягається переважно шляхом рішення завдань ослаблення («усунення» із простору конкурентної боротьби) конкуруючих співтовариств і завоювання, утримання й розширення контролю над життєво важливими ресурсами, інтегрованими або цілком перебувають в інформаційному просторі.

Для цього може використовуватися комплексний арсенал сил і засобів, основу якого становлять в основному «інформаційні» засоби й форми впливу на конкуруючі співтовариства, такі, як інформаційні технології, інформаційна зброя, різні прийоми й способи інформаційно-психологічного впливу, інформаційна (інформаційно-психологічна) експансія, інформаційне протиборство (інформаційна війна). Даний арсенал

доповнюється різними формами й засобами ідеологічного й культурного впливу й надання економічного, політичного, дипломатичного й військового тиску на конкуруючі співтовариства, застосування яких у випадку реалізації завдань інформаційної геополітики підлягло задуму використання вищезгаданої «інформаційної» складовій.

У загальному випадку поводження суб'єкта геополітичних відносин при реалізації їм інформаційної геополітики з метою встановлення панування в інформаційному просторі й повнім домінуванні над конкурентами у всьому сукупному життєвому просторі може складатися з наступних дій, що поетапно переходять одне в інше в міру росту напруженості відносин з іншими суб'єктами геополітичної конкуренції.

1. Сховане (інформаційне) керування процесами усередині системи конкуруючого співтовариства, що досягається за допомогою створення умов, що спонукують державну владу даного суб'єкта геополітичної конкуренції до тих або інших дій не стільки у власних, скільки — у чужих інтересах, здійснюване на тлі інформаційної, ідеологічної, культурної й економічної експансії.
2. Інформаційна (інформаційно-психологічна) агресія, підкріплювана економічним, політичним і дипломатичним тиском (санкціями), погрозою застосування військової сили.
3. Інформаційна війна, супроводжувана економічною блокадою, військово-силовими акціями.

Потенціал суб'єкта геополітичних відносин (конкуренції) в інформаційній сфері й інших взаємозалежних з нею сферах геополітичної конкуренції характеризується інтегральним показником інформаційної сили (моці).

5.3. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи

У переліку пріоритетів стратегічного розвитку України особливе місце займають питання захисту прав, свобод і безпеки громадян в інформаційній сфері, відмова від ідей тотального інформаційного контролю та розвиток інноваційних галузей економіки, зокрема вітчизняної індустрії інформаційних технологій, надання послуг та виробництво програмної продукції. Відтак, у контексті євроінтеграції України актуалізується проблема вивчення досвіду становлення інформаційного суспільства у країнах-членах Європейського Союзу, а також імплементації норм правових актів ЄС в інформаційне законодавство України.

Слід зазначити, що за часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, які часто не відображали реального стану справ. Основний комплекс переваг інформаційних технологій практично не застосовуються в системі державного управління, взаємовідносини державних органів відбуваються у формі «паперових» комунікацій, що не відповідає ані сучасних викликам, ані потребам суспільства.

Проблематиці електронних технологій як фактору суспільних перетворень присвятила свої роботи ціла плеяда українських науковців та державних діячів: М. Ожеван, С. Гнатюк, Т. Ісакова, Д. Дубов, В. Семеноженко, А. Семенченко, І. Рубан, С. Дзюба та ін. Зокрема, автори наголошують, що у сфері управління вертикально-орієнтовані структури поступаються місцем горизонтальним і ситуативно-мережевим, а на зміну лінійним кібернетичним методам «наукового управління» приходять нелінійні синергетичні методи, засновані на перегулюванні, самоуправлінні, само проектуванні тощо[250].

Проте серед невирішених завдань наукового дискурсу щодо електронного урядування є здійснення хронологічного аналізу етапів формування українського законодавства про електронне урядування та визначення механізму підвищення ефективності системи державного управління, зокрема, шляхом удосконалення системи та структури органів виконавчої влади, реального запровадження елементів електронного уряду.

У 2013 році за результатами міжнародних досліджень рейтинги України за окремими індексами, що стосуються впровадження інформаційно-комунікативних технологій, становили неприпустимо низькі показники, за яких вірогідність успішного впровадження електронного урядування є досить малоймовірною. А саме:

- індекс технологічної готовності 2011–2012 (WEF Technological Readiness Index) — 82 місце із 142 держав;
- індекс мережевої готовності 2011–2012 (WEF Networked Readiness Index) — 75 місце із 142 держав;
- готовність уряду (Government readiness) — 122 місце із 138 держав;
- використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (Government usage) — 75 місце із 138 держав;

[250] Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні : зб. аналіт. доп. / М. А. Ожеван, С. Л. Гнатюк, Т.О. Ісакова; за заг. ред. Д. В. Дубова. — К. : НІСД, 2011. — 96 с.

– рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU eReadiness Ranking) — 64 місце із 70 держав;
– індекс електронного уряду ООН 2012 (UN e-Government Index) — 68 місце із 193 держав[251].

Водночас, належне урядування на нинішньому етапі розвитку державного управління та сучасних інформаційних технологій неможливе без ефективних і дієвих інструментів електронного урядування, що не лише автоматизують класичні державні послуги, а й суттєво трансформують саму систему державного управління, сприяють посиленню його прозорості, зменшують потенційний корупційний складник.

Зазначимо, що у редакції 1992-року **Закону України «Про інформацію»** поняття **«електронне врядування»** не згадується взагалі. Лише в 2011 році у новій редакції **Закону України «Про інформацію»** питання розвитку електронного урядування було визначено одним із основних напрямів державної інформаційної політики[252].

Аналіз законодавчої бази показує, що перша спроба активізації державних органів у питаннях впровадження електронного урядування можна датувати 2003–2004 роками.

5 травня 2003 року розпорядженням Кабінету Міністрів України № 259-р було затверджено **Концепцію формування системи національних електронних інформаційних ресурсів**.

Державному комітету зв'язку та інформатизації України у тримісячний термін доручалося розробити заходи на виконання зазначеної Концепції.

Вперше було законодавчо визначено, що система національних ресурсів — це організована за єдиною технологією сукупність національних ресурсів, необхідних для розв'язання завдань соціально-економічного розвитку держави та внесених до Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів.

У результаті реалізації Концепції очікувалося досягти:
– підвищення рівня інформаційної безпеки держави;
– прискорення впровадження «електронного урядування», підвищення прозорості та відкритості роботи органів державної влади;

---

[251] Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р // Офіційний вісник України. — 2013. — № 44. — ст. 1581.

[252] Про внесення змін до Закону України «Про інформацію». Закон України від 13 січня 2011 року № 2938-VI // Офіційний вісник України. — 2011. — № 10. — ст. 445.

– розвиток та гармонізація нормативно-правової бази, пов'язаної з ресурсами, з міжнародним правом;
– підвищення рівня інформаційної культури та загального освітнього рівня населення[253].

22 травня 2003 року Законом України «Про електронні документи та електронний документообіг» встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів[254].

Цього ж дня з прийняттям **Закону України «Про електронний цифровий підпис»** визначено правовий статус електронного цифрового підпису та законодавчо врегульовано відносини, що виникають при використанні електронного цифрового підпису[255].

Загалом, відносини, пов'язані з електронним документообігом та використанням електронних документів, регулюються Конституцією України, Цивільним кодексом України, законами України «Про інформацію», «Про захист інформації в автоматизованих системах», «Про державну таємницю», «Про телекомунікації», «Про обов'язковий примірник документів», «Про Національний архівний фонд та архівні установи», цими законами, а також іншими нормативно-правовими актами.

Аналіз підзаконних актів показує, що майже рік знадобився Уряду України та відповідним центральним органам виконавчої влади для розроблення і прийняття відповідних підзаконних актів. Так, постановою Кабінету Міністрів України від **26 травня 2004 року** № 680 затверджено **Порядок засвідчення наявності електронного документа (електронних даних) на певний момент часу**.

Крім того, були прийняті постанови Кабінету Міністрів України:
– від 13 липня 2004 р. № 903 **«Про затвердження Порядку акредитації центру сертифікації ключів «**;
– від 28 жовтня 2004 р. № 1451 **«Про затвердження Положення про центральний засвідчувальний орган»,**

---

253 Про затвердження Концепції формування системи національних електронних інформаційних ресурсів. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 травня 2003 р. № 259-р // Офіційний вісник України — 2003. — № 18–19. — ст. 864.

254 Про електронні документи та електронний документообіг. Закон України від 22 травня 2003 року № 851-IV // Офіційний вісник України. –2003. — № 25. — ст. 1174.

255 Про електронний цифровий підпис. Закон України від 22 травня 2003 року № 852-IV // Офіційний вісник України. — 2003. — № 25. — ст. 1175

- від 28 жовтня 2004 р. № 1452 **«Про затвердження Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності»,**
- від 28 жовтня 2004 р. **«Про затвердження Порядку обов'язкової передачі документованої інформації»**;
- від 28 жовтня 2004 р. **«Про затвердження Типового порядку здійснення** електронного **документообігу в органах виконавчої влади».**

На виконання останньої постанови наказом Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 року затверджено **Порядок зберігання електронних документів в архівних установах** [256].

Водночас, відбувалися зміни у системі центральних органів виконавчої влади, на які покладались функції з інформатизації та впровадження електронного урядування. Так, Указом Президента України від **27 серпня 2004 року ліквідовано Держкомзв'язку** та покладено його функції на **Міністерство транспорту та зв'язку України**.

Насамперед, це стосувалося забезпечення координації діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної зі створенням та інтеграцією електронних інформаційних систем і ресурсів в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади та наданням інформаційних та інших послуг через електронну інформаційну систему «Електронний Уряд».

Другим етапом, на нашу думку, потрібно вважати період 2007–2010 років. Основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні були визначені **Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки».** Зокрема, це стосується використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, **становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами**.

Цими засадами визнавалося за необхідне здійснення законодавчого забезпечення розвитку інформаційного суспільства, а саме: «підготувати та внести зміни до законодавства з питань інформатизації, зокрема з урахуванням вимог щодо: надання органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам інформацій-

---

256 Про затвердження Порядку зберігання електронних документів в архівних установах. Наказ Державного комітету архівів України від 25 квітня 2005 року № 49 // Офіційний вісник України. — 2005. — № 23. — ст. 1324.

них послуг з використанням мережі Інтернет; **запровадження електронного документообігу та електронного цифрового підпису**»[257].

26 березня 2008 року рішенням Уряду на базі управління інформатизації Державного департаменту з питань зв'язку та інформатизації, що ліквідувався, утворено **Державний комітет інформатизації України** як центральний орган виконавчої влади, діяльність якого спрямовувалася і координувалася Кабінетом Міністрів України через Міністра транспорту та зв'язку.

Зазначимо, що з 1998 року інформатизація України мала відбуватися відповідно до Національної програми інформатизації, згідно з якою затверджувались завдання. Водночас, у положеннях Закону України «Про Національну програму інформатизації» (04.02.1998) не згадується про електронне врядування.

Лише через десять років у переліку завдань **Національної програми інформатизації визначених на 2008 рік** є завдання Держкомінформатизації щодо розроблення **методичної і методологічної бази з питань електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами**, які полягають у розробленні і затвердженні:

- переліку базових адміністративних послуг, що надаються органами виконавчої влади через Інтернет (офіційні веб-сайти), у тому числі з використанням електронного цифрового підпису;
- загальних вимог щодо надання адміністративних послуг через Інтернет;
- регламенту **обміну інформацією між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет**;
- технічних умов на створення системи обміну документами між органами виконавчої влади під час надання адміністративних послуг через Інтернет;
- рекомендацій щодо розроблення (адаптації) стандартів надання адміністративних послуг через Інтернет.

Крім того, було визначено за необхідне створення **інфраструктури системи електронного цифрового підпису**, до яких віднесено типові регламенти, технологічні схеми та технічні специфікації для системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового під-

---

[257] Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки. Закон України 9 січня 2007 року № 537-V // Офіційний вісник України. — 2007. — № 8. — ст. 273.

пису[258]. Державному комітету інформатизації України доручалося розробити **проект концепції впровадження електронного урядування** з урахуванням результатів аналізу досвіду іноземних держав.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від **9 вересня 2009 р**. № 1087-р **«Деякі питання організації електронного документообігу та звітності»** міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади було поставлено завдання розмістити у місячний строк на власних вебсайтах електронні форми звітних документів, що подаються суб'єктами господарювання, та забезпечити їх постійне оновлення. Держкомінформатизації та Держспецзв'язку у тримісячний строк розробити і подати **проект Концепції Закону України «Про інформаційну систему «Електронний Уряд»** на розгляд Кабінетові Міністрів України.

У 2010 році Урядом підтримано пропозицію Державного комітету інформатизації щодо реалізації у 2010 році **пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування** (далі — пілотний проект) з метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства[259], який реалізовувався у Дніпропетровській області

Державному комітету інформатизації доручено подати до кінця 2010 року Кабінетові Міністрів України **проекти нормативно-правових актів щодо поширення досвіду реалізації пілотного проекту, впровадження в органах державної влади та органах місцевого самоврядування технологій електронного урядування.**

На виконання зазначеного акта Дніпропетровською облдержадміністрацією прийнято розпорядження від 18 листопада 2010 року **«Про організацію регіонального інформаційно-ресурсного центру при Дніпропетровській облдержадміністрації «Відкрита влада».**

А наступного місяця — **13 грудня 2010 року** розпорядженням Кабінету Міністрів схвалено **Концепцію розвитку електронного урядування в Україні**.

Цим актом у практику вітчизняної юриспруденції було введено визначення **«електронне урядування» — форма організації державного**

---

[258] Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації на 2008 рік, їх державних замовників та обсягів фінансування. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27 серпня 2008 р. N 1211-р // Офіційний вісник України. — 2008. — № 70. — ст. 2366.

[259] Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2010 р. № 360-р // Офіційний вісник України. — 2010. –ст. 806.

управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Крім того, зазначалося, що головною складовою електронного урядування є **електронний уряд**, який розглядається як «**єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з громадянами і суб'єктами господарювання**»[260].

Державний комітет інформатизації вкотре було реорганізовано. Спочатку у **Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації**, а з 9 грудня 2010 року в **Державне агентство України з питань науки, інновацій та інформатизації**.

Очевидно, що впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та суб'єктами господарювання шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Основними принципами електронного урядування є: прозорість і відкритість; конфіденційність та інформаційна безпека; єдині технічні стандарти і взаємна сумісність; орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

Починаючи з 2010 року концепція визначала три етапи реалізації. Зокрема, на третьому етапі — у **2014–2015 роках передбачалося створити:**

- об'єднані веб-портали органів виконавчої влади, призначені для проведення відповідних трансакцій;
- єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- **Єдиний веб-портал електронного урядування як єдине місце доступу до всіх видів електронних послуг** для громадян та суб'єктів господарювання з урахуванням потреб громадян і функціональних аспектів;
- Національний депозитарій електронних інформаційних ресурсів.

Водночас, потрібно наголосити на відсутності єдиного бачення і розуміння суті і мети електронного урядування на різних щаблях влади,

---

[260] Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р // Офіційний вісник України. — 2010. — № 97. ст. 3443.

про що свідчить неузгодженість у прийнятих нормативно-правових актах та інших урядових документах.

Так, положення Послання Президента України до Верховної Ради України 2011 року, в якому було наголошено на необхідності завершенні **«формування нормативно-правової бази електронного урядування**. Насамперед, **має бути прийнята відповідна Концепція** (яка на той час була вже прийнята!- авт.) та план заходів з її реалізації, на основі яких може бути розпочато процес втілення ідеї електронного урядування. Зокрема, необхідно запровадити електронний документообіг та електронний цифровий підпис в органах державної влади, а також практику надання державних послуг в електронній формі»[261].

Крім того, викликають подив і положення на той час «головного реформаторського документу» — Національного плану дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», затвердженого Президентом України, яким визначалося завдання щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні, зокрема стосовно **побудови протягом року основних системоутворюючих елементів системи «Електронний Уряд».**

Затвердженим Урядом **Планом заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні** було визначено 16 завдань, реалізація яких мала **завершитися у 2014–2015 роках**, зокрема:

- створити інтерактивну систему проведення оцінки електронної готовності України;
- забезпечити координацію діяльності щодо підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань впровадження електронного урядування;
- забезпечити нормативне врегулювання питання створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- забезпечити розвиток та стандартизацію інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису;
- забезпечити впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування **типових організаційно-технічних рішень у сфері електронного урядування,** зокрема розробити регламенти взаємодії державних електронних інфор-

[261] Модернізація України — наш стратегічний вибір. Послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2011. — 416 с.

маційних ресурсів органів виконавчої влади з інформаційною системою електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
- забезпечити впровадження комплексної системи захисту інформації в системі електронної взаємодії органів виконавчої влади;
- **забезпечити підключення до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади систем електронного документообігу** обласних, Київської міських держадміністрацій[262].

Відзначимо, що Наказом Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України **від 20 жовтня 2011 р.** були затверджені **Вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади**[263]. Цей документ було розроблено відповідно до статті 9 Закону України «Про електронні документи та електронний документообіг» (2003 р.).

Найбільш амбітним, на нашу думку, були завдання визначені у розпорядженні Кабінету Міністрів України від **28 грудня 2011 р. «Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади»,** згідно з якими Секретаріатові Кабінету Міністрів України разом з Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації забезпечити надсилання центральним органам виконавчої влади листів та інших документів, які створені у Секретаріаті Кабінету Міністрів України і не містять інформації з обмеженим доступом, протягом І кварталу 2012 р. одночасно у паперовій та електронній формі через систему, а з **1 квітня 2012 р. виключно в електронній формі через систему з використанням електронного цифрового підпису**; створення документів постійного зберігання одночасно у паперовій та електронній формі[264].

Зазначимо, що в **Національному плані дій на 2012 рік** щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 — 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава «було

---

[262] Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 р. № 1014-р // Урядовий кур'єр. — 2011.– № 200.

[263] Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення [Електронний ресурс]. Наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України від 20 жовтня 2011 р. № 1207. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z1306–11

[264] Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363-р // Офіційний вісник України. — 2012. — № 5. — ст. 180.

включено розділ **«Розбудова електронного урядування»,** який визначав визначені такі завдання:

- реалізація системи електронної взаємодії державних баз даних;
- схвалення **Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних**;
- видання Кабінетом Міністрів України актів з питань функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних;
- внесення на розгляд Верховної Ради України **проекту Закону України щодо врегулювання питань роботи інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних**;
- **впровадження** інформаційної системи електронної взаємодії державних баз даних.

Крім того, у жовтні 2012 року мав завершитися процес забезпечення електронної взаємодії між центральними органами виконавчої влади та обласними, державними адміністраціями[265].

Ще одним актом у **2012 році** — Указом Президента України «Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації» визначалася необхідність **розвитку механізмів електронного урядування та електронної демократії**[266].

Розглядаючи проблемні питання впровадження електронного урядування потрібно звернути увагу на питання фінансового забезпечення. Зокрема, **14 березня 2012 р. Урядом затверджено порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» та автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності».**

Цей Порядок визначав механізм використання **50 млн. гривень**, передбачених у державному бюджеті за бюджетною програмою «Національна програма інформатизації, створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», створення автоматизованої системи «Єди-

---

[265] Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 — 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава». Указ Президента України від 12.03.2012 № 187 // Офіційний вісник Президента України. — 2012. — № 10.– ст. 245.

[266] Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації. Указ Президента України від 24 березня 2012 р. № 212 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 26. — ст. 966.

не вікно подання електронної звітності». Бюджетні кошти спрямовувалися на:

1) створення складових інформаційної системи «Електронний Уряд», а саме на:
   – адміністрування та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади;
   – забезпечення функціонування єдиного інформаційного вебресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
   – створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів;
2) створення автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності»;
3) розроблення нормативно-технічної документації щодо створення, впровадження та забезпечення функціонування інформаційних систем органів виконавчої влади[267].

Зазначимо, що **у 2013 році** в **Щорічному посланні Президента України** стверджувалось, що «у 2012 році Україна здійснила низку заходів, спрямованих і на впровадження принципів інформаційного суспільства загалом, і на розвиток електронного урядування як одного з його головних компонентів. Передусім ідеться про розроблену Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України «Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні», в якій розбудова електронного урядування визначена однією зі стратегічних цілей. Важливим є той факт, що даний документ було створено за участю представників громадянського суспільства та науковців. Суттєві зрушення спостерігаються і в упровадженні сучасних форм ведення електронного документообігу. **Майже всі відомства до кінця 2012 р. вже були підключені до системи електронної взаємодії**, також було створено технологічні умови для роботи держчиновників із листами, електронними документами, постановами та розпорядженнями КМУ, які не містять інформації з обмеженим доступом»[268].

---

[267] Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» та автоматизованої системи «Єдине вікно подання електронної звітності». Постанова Кабінету Міністрів України від 14 березня 2012 р. № 236 // Офіційний вісник України. — 2012. № 23. — ст. 881.

[268] Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. — К. : НІСД, 2013. — 576 с.

На той час в Україні склалися, зокрема, такі умови для якісних змін у сфері інформатизації:

- державні органи майже у повному обсязі забезпечені обчислювальною технікою і базовим програмним забезпеченням;
- вжиті заходи до створення телекомунікаційної інфраструктури для забезпечення діяльності державних органів, зокрема для підключення до Інтернету всіх центральних органів виконавчої влади та переважної більшості їх територіальних органів;
- впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у тому числі систем відомчого електронного документообігу, автоматизації типової діяльності (кадровий та бухгалтерський облік, інші облікові функції) та систем підтримки прийняття управлінських рішень;
- у переважної більшості державних службовців сформовані базові навички використання інформаційних технологій.

Відповідно до **постанови Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 «Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади»** затверджено Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади та встановлено, що до 1 жовтня 2012 року міністерства, центральні органи виконавчої влади та державним адміністрації повинні вжити заходів щодо приведення власних систем електронного документообігу у відповідність з вимогами до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади для забезпечення роботи із системою електронної взаємодії органів виконавчої влади. Крім того, Адміністратором системи визначено державне підприємство «Державний центр інформаційних ресурсів України», що належить до сфери управління Держінформнауки[269].

5 вересня 2012 року Урядом України схвалено **Концепцію створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів**, якою Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації разом з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади доручалося розробити та подати **в місячний строк Кабінетові Міністрів України план заходів** щодо реалізації Концепції.

---

[269] Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 56. — ст. 2249

Цим актом визначено, що **головною складовою електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії** державних електронних інформаційних ресурсів.

28 листопада 2012 р. запроваджено **Національну систему індикаторів розвитку інформаційного суспільства**, серед яких є індикатор — **«рівень розвитку електронного урядування»**[270].

Дорученням Президента України 7 грудня 2012 року Кабінету Міністрів України ставилося завдання **до 1 лютого 2013 року** забезпечити розроблення і **затвердження державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року**, передбачивши, зокрема, заходи зі створення та забезпечення функціонування:

- системи електронної міжвідомчої взаємодії;
- Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- системи інформаційної підтримки надання адміністративних послуг (цілодобова Урядова телефонна довідка).

Вищим керівництвом держави визнавалося, що **єдина інфраструктура міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів та суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій не створена**, при цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, який повинен бути основою інтегрованої системи **«Електронний Уряд», виконує переважно презентаційну та інформаційну функції.**

Головною причиною такого стану справ **визнавалася невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування**, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері інформатизації. Основними причинами виникнення проблеми було визнано:

- використання електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування;
- відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, впровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації.

---

[270] Про запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2012 р. № 1134 // Офіційний вісник України. — 2012. — № 93. –ст. 3782.

Наказом Міністерства освіти і науки України від **6 вересня 2013 року** затверджено **Методику формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства**, якою запропоновано **рівень розвитку електронного урядування визначати на основі детального аналізу сайтів органів державної влади та органів місцевого самоврядування**, їх інформативності та корисності з точки зору одержання необхідних даних, документів, реалізації адміністративних послуг, простоти цього процесу, наявності інтернет-приймалень, наявності науково-дослідних програм у сфері ІТ по регіонах тощо. Кількісні оцінки визначаються за допомогою таблиці.

Таблиця 9. Співвідношення якісних та кількісних оцінок національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства[271]

Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства	Кількісна оцінка
Дуже низький	0,05
Низький	0,15
Середній	0,45
Високий	0,7
Дуже високий	0,9

Рішенням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації **13 грудня 2012 року схвалено Вимоги до єдиної інформаційно-комунікаційної платформи органів державної влади,** метою якої є побудова базової інфраструктури електронного урядування.

Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» містив розділ **«Електронне урядування»,** основні положення якого наведені у таблиці 10.

[271] Про затвердження Методики формування індикаторів розвитку інформаційного суспільства. Наказ Міністерство освіти і науки України від 6 вересня 2013 р. № 1271 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 76. — ст. 2850.

Таблиця 10. Удосконалення законодавства у сфері електронного урядування

Мета	Завдання
Удосконалення законодавства у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ)	Розробити та внести на розгляд Верховної Ради України проект Закону України щодо впорядкування розроблення та реалізації ІКТ-проектів, передбачивши, зокрема: — визначення загальних правил розроблення та впровадження ІКТ-проектів; — чітке розмежування повноважень державних органів щодо реалізації механізмів впровадження ІКТ-проектів в органах державної влади; — визнання такими, що втратили чинність, Законів України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» та «Про Національну програму інформатизації»
	Розроблення та ухвалення Кабінетом Міністрів України Концепції використання інформаційних технологій в органах державної влади, передбачивши, зокрема: — принципи впровадження інформаційних систем в органах державної влади; — врегулювання питання стандартизації програмного та апаратного забезпечення, що використовується органами державної влади; — правила розміщення інформації на офіційних сайтах органів державної влади
	Розроблення та затвердження Кабінетом Міністрів України нової редакції Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні.
Удосконалення державного регулювання та контролю за додержанням законодавства про електронний цифровий підпис	Внесення на розгляд Верховної Ради України проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про електронний цифровий підпис», передбачивши, зокрема: — строк проведення акредитації центрів сертифікації ключів, термін дії свідоцтв про таку акредитацію, процедуру акредитації центрів сертифікації ключів, створюваних органами державної влади; — здійснення державного нагляду (контролю) за додержанням вимог законодавства у сфері послуг електронного цифрового підпису.

Мета	Завдання
	Видання Кабінетом Міністрів України акта про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України, в тому числі до Порядку засвідчення наявності електронного документа.
	Видання Кабінетом Міністрів України акта щодо програмного документа із стандартизації інфраструктури відкритих ключів та надання послуг електронного цифрового підпису.

Наказом Міністерства юстиції України **від 10 квітня 2013 року затверджено Концепцію реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг**, якою визначалося:

- визнання юридичної значимості отриманих кваліфікованих електронних довірчих послуг та забезпечення належної довіри фізичних та юридичних осіб до таких послуг, і, як наслідок, їх активне впровадження та використання;
- використання всіх можливостей інфраструктури відкритих ключів, її стандартизацію та розбудову електронних довірчих послуг для здійснення ефективного електронного урядування, у тому числі надання адміністративних послуг в електронному вигляді, запровадження електронного нотаріату, масове використання електронного документообігу, подальший інтенсивний розвиток електронного судочинства, електронних закупівель, електронного архіву тощо;
- визнання в Україні іноземних кваліфікованих сертифікатів відкритих ключів та кваліфікованого електронного підпису, що забезпечить активний розвиток транскордонного співробітництва та інтеграцію України у світовий електронний інформаційний простір[272].

15 травня 2013 року Кабінетом Міністрів України схвалено **Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні**, відповідно до якої було визначено, що уповільнено та недостатньо координується процес впровадження електронного урядування і наголошувалось на існуванні на вищевказаних вже «традиційних» причин, а саме:

---

[272] Про затвердження Концепції реформування законодавства у сфері використання інфраструктури відкритих ключів та надання електронних довірчих послуг [Електронний ресурс]. Наказ Міністерства юстиції України від 10 квітня 2013 р. № 668/5. — Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v668–323–13

- результати розроблення і впровадження на замовлення державних органів інформаційно-комунікаційних технологій не завжди мають системний характер;
- органи місцевого самоврядування порівняно з центральними органами виконавчої влади мають значно нижчий рівень інформаційно-технологічного забезпечення адміністративно-управлінських процесів;
- відсутній системний підхід до впровадження електронного документообігу;
- не забезпечене надходження та постійне архівне зберігання електронних документів з електронним цифровим підписом;
- низьким є рівень комп'ютерної грамотності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- зберігається цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій.

Зазначеним документом визначалися контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства, які зокрема у наступному році (2015 році — авт.) передбачають суттєве підвищення позицій України у міжнародному рейтингу інформатизації (Табл. 11).

Таблиця 11. Контрольні показники та індикатори розвитку інформаційного суспільства

Найменування індексу	2015	2020
Глобальний індекс конкурентоспроможності (WEF Global Competitiveness Index)	65 місце	50 місце
Індекс технологічної готовності (WEF Technological Readiness Index)	65 місце	50 місце
Індекс мережевої готовності (WEF Networked Readiness Index)	65 місце	60 місце
Готовність уряду (Government readiness)	90 місце	60 місце
Використання урядом інформаційно-комунікаційних технологій (Government usage)	65 місце	55 місце
Частка користувачів Інтернетом, відсотків	50	75
Частка електронного документообігу між органами державної влади в загальному обсязі документообігу, відсотків	50	75
Показник охоплення населення цифровим наземним ефірним телерадіомовленням, у тому числі телебаченням високої чіткості, відсотків	50	100

21 листопада 2013 р. Кабінетом Міністрів України утворено **Міжгалузеву раду з питань розвитку електронного урядування**[273], основним завданням якої є підготовка та подання Уряду України пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку електронного урядування та інтеграції України до глобального інформаційного простору.

Але перераховані вище заходи не забезпечили виконання завдань про що свідчать результати парламентських слухань на тему: **«Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» 3 липня 2014 року.**

В Рекомендаціях Кабінету Міністрів України ставилося завдання до 1 грудня 2014 року проінформувати Верховну Раду України про стан її реалізації, зокрема стосовно:

- розробити проект Закону України про внесення змін до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», спрямований на розвиток інформаційного суспільства;
- розробити оновлену концепцію державної інформаційної політики України;
- підготувати та внести на розгляд Верховної Ради України загальнодержавну програму розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2016 — 2020 роки;
- розробити державну програму впровадження інформаційних комунікаційних технологій (ІКТ) як мотиваційну базу їх розвитку та перетворення в один з головних чинників зростання інноваційного, соціально-економічного та культурно-освітянського потенціалу держави в умовах інформаційного суспільства[274].

Постановою Кабінету Міністрів України **від 4 червня 2014 р. № 255** Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації перейменовано у **Державне агентство з питань електронного урядування.**

Установлено, що діяльність цього агентства спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України — Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

---

[273] Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4. Постанова Кабінету Міністрів України від 21 листопада 2013 р. N 855 // Офіційний вісник України. — 2013. — № 92. — ст. 3399.

[274] Про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні». Постанова Верховної Ради України 3 липня 2014 року № 1565-VII // Відомості Верховної Ради України. — 2014 — № 33. — ст. 1163.

Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, **електронного урядування**, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства[275].

Іншою постановою Кабінету Міністрів України **«Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року»** визначено пріоритетні напрями розвитку регіонів, зокрема щодо підвищення ефективності діяльності місцевих держадміністрацій, удосконалення взаємовідносин між місцевими держадміністраціями та фізичними і юридичними особами шляхом **упровадження системи електронного урядування**[276].

Здійснений хронологічний та контентний аналіз нормативно-правової бази становлення і впровадження в Україні електронного урядування дає підстави зробити висновки щодо їх фрагментарності і хаотичності. Впровадження інформаційних технологій у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, рівень якого є незначним, у більшості випадків не має системного характеру.

Державними органами проводиться робота з опрацювання документів переважно у паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних питань, своєчасне надання адміністративних послуг та інформації з питань діяльності державних органів.

Водночас, потрібно зазначити, що чині нормативно-правові акти, не зважаючи на їх певну декларативність, створюють правові підстави для широкого використання в державному управлінні ІТ-технологій, електронного документообігу та електронної взаємодії органів державної влади.

Разом з тим, вони залишаються невідповідними реальним потребам громадян: замість використання ІТ-технологій для спрощення процедур надання адміністративних послуг, державні органи лише імітують процеси впровадження принципів електронного врядування.

---

[275] Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2014 р. № 255 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 59. — ст. 1597.

[276] Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 // Офіційний вісник України. — 2014. — № 70. — ст. 1966.

Фактично, розпочавшись десятиріччя тому цей процес впровадження електронного урядування й досі знаходиться на стадії «організаційного періоду». Всі законодавчі рішення про перехід на електронні документи з «1 числа N-місяця N-року» залишаються популістськими та не мають шансів на практичну реалізацію.

Процес впровадження електронного урядування повинен розпочатися на найвищому рівні виконавчої влади — у Будинку Уряду, де має бути створено перший електронний документ, на який буде накладена електронна резолюція Прем'єр-міністра України.

Парадоксально, але найбільшою проблемою у цій сфері є надмірна затеоретизованість, загальність та непослідовність. Відсутнє уявлення та розуміння природи електронного урядування, електронної демократії. Перший крок до їх реального впровадження — електронного документообігу гальмується насамперед на рівні вищого органу в системі органів виконавчої влади — Кабінеті Міністрів України.

На нашу думку, існує необхідність у розробленні в електронному вигляді та прийнятті розпорядження Кабінету Міністрів України. Зазначеним актом мають бути визначені завдання міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади щодо впровадження електронного документообігу та відповідного звітування в електронній формі про отримані результати.

5.4. Механізми державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації

Особливістю сучасного розвитку інформаційного суспільства в Україні є здійснення комплексу реформ, насамперед конституційної та адміністративної, посилення процесів демократизації суспільства та формування громадянського суспільства, дерегуляції ринку, її підготовка до чергового міжнародного саміту з розвитку інформаційного суспільства, набрання Україною статусу асоційованого члена ЄС. Зазначені процеси обумовлюють актуальність оцінки, як стану розвитку інформаційного суспільства в Україні, його інформаційної інфраструктури, так і, зокрема розробки теоретико-методологічних засад формування механізмів державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації.

Проблемі державного управління та регулювання розвитком інформаційного суспільства та інформатизації приділяється достатньо уваги в дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців. Сформульова-

но різні підходи до розв'язання цих проблем, але які недостатньо враховують особливості країни їх впровадження. Так, ці питання досліджували Антопольский А.Б., Гоулднер А., Бачило І.Л., Згуровський М.З., Жиляєв І.Б., Кастельс М., Макклюэн М., И.Масуда, Мелюхін І.С., Смолян Г.Л, Сморгунов Л.В., Соколов А.В., Соловьев А.І., Тоффлер О., Турен А., Урсул А.Д., Уэбстер Ф., Цигичко В.М., Чепкашин Д.С. та інші. Особливого значення мають роботи, в яких знайшли відображення не тільки теоретичні питання, а й практика їх безпосереднього впровадження.

Проте проблема підвищення рівня об'єктивізації механізмів державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації залишається актуальною та до кінця нерозв'язаною: потребують розвитку теоретико-методологічні засади формування відповідних механізмів, відсутня чітке розмежування між органами державного управління та регулювання, особливо у сфері інформатизації; невизначено пріоритети та завдання і функції державного регулятора в цій сфері; не враховано особливості конституційної та адміністративної реформ в Україні, а також лише частково врахована конвергенція інформаційних та телекомунікаційних технологій в організаційно-правових механізмах.

При формуванні(модернізації) організаційно — правових механізмів системи державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства(організаційно — правові механізми) необхідно враховувати такі загальні тенденції як глобалізація, конвергенція інформаційних та телекомунікаційних технологій (ІКТ), їх динамічний та масштабний розвиток і впровадження в усі сфери суспільного життя, розмежування державних управлінських та регуляторних функцій в сфері ІКТ та покладання їх на окремі державні органи, децентралізацію та деконцентрацію влади, широке впровадження в управлінську діяльність сучасних управлінських методів, насамперед стратегічного управління, державного менеджменту, мережевого державного управління тощо.

Так, наприклад, врахування процесу конвергенції ІКТ обумовлює доцільність створення в організаційній системі державного управління єдиного державного органу управління сферою ІКТ, а виокремлення управлінської та регуляторної функцій передбачає наявність окремого центрального органу виконавчої влади, підпорядкованому Уряду, та незалежного від Уряду регулятора — державного колегіального органу, підпорядкованому або Президенту або Парламенту. Саме така організаційна модель державного управління впроваджена в країнах ЄС, насамперед в механізмах Цифрового порядку денного, а також в більшості провідних країн світу.

Неналежний стан організаційно-правового забезпечення в сфері зв'язку та інформатизації призвів в Україні до відсутності єдиного координаційного центру, дублювання функцій та завдань між органами державної влади, перманентних змін їх структури, функцій та завдань, конкуренції між ними за вплив на сферу, її розпорошеності, а також до відсутності взаємоузгодженості, декларативності діючих механізмів державного управління та регулювання.

Сучасна практика управління інформатизації в Україні ігнорує значну складність та багатофакторний характер інформатизації, різнотиповість та ієрархічність її акторів, багаторівневість систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління інформатизацією, відсутність єдності ціле покладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності неузгоджених між собою проектів.

Відсутність необхідної координованості в діяльності органів влади посилюється відсутністю взаємної узгодженості існуючих механізмів державного управління в цій сфері, а саме[277]:

– Національної програми інформатизації (з 1998 р.);

---

[277] Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь/ За ред. Даніела Латрона і Лорел Руми/ Переклад з англ. Андрія Іщенка.-К.: наука.2011.-536 с.

Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України» « (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 27–28, ст.182) [Електронний ресурс].- Режим доступу: http/www.rada.gov.ua.

Про Національну програму інформатизації: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1998, N 27–28, ст.181) [Електронний ресурс].- Режим доступу : http/www.rada.gov.ua.

Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2007, № 12, ст.102) [Електронний ресурс].- Режим доступу : http/www.rada.gov.ua.

Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні «: Постанова Верховної Ради України від 3 липня 2014 року № 1565-VII[Електронний ресурс].- Режим доступу: http/www.rada.gov.ua.

Семенченко А.І. Електронна модернізація державного управління Державне управління: підручник: у 2 т./Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; ред. кол. : Ю.В. Ковбасюк(голова), К.О. Ващенко (заст. голови), Ю.П. Сурмін (заст. голови)[та ін.].- К.; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. –Т.2. — Р.16 . — С.219–224(авторскі)

Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та на-

– державних цільових програм (з 2004 р.);
– розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);
– електронного урядування (з 2010 р.);
– міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (з 2012 р.).

Розв'язання проблеми координації потребує комплексних структурних та функціональних змін в системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, включаючи її верхній політичний рівень.

Законом України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», а також міжнародними документами, насамперед документами міжнародних самітів з розвитку інформаційного суспільства (Женевським 2003 року та Туніським 2005 року) визначено основні суб'єкти розбудови інформаційного суспільства та їх основні завдання. Так, цим Законом зазначається, що запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що це суспільство розбудовується за умови співпраці і солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідних об'єднань громадян, коли:

– органи державної влади визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення і всебічну підтримку, координують та стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу і контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;
– приватний сектор економіки, здебільшого, забезпечує впровадження та використання ІКТ у всіх сферах життя, вдосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги тощо;
– об'єднання громадян взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і приватним сектором економіки у питаннях забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів та перспектив розвитку інформаційного суспільства;

уково — методологічні підходи щодо їх удосконалення// А.І.Семенченко/Вісник НАДУ.-2013.- №1.- С.55–74.

Семенченко А.І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС// Наука і оборона. — 2013.- N 3.- С.15–20.

– держава, приватний сектор економіки та об'єднання громадян сприяють встановленню і розширенню взаємовигідних відносин з міжнародними організаціями, в тому числі з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінці прогресу в цій сфері.

При цьому вищими державними центрами координації розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно Конституції та законодавства є Парламент, Президент та Уряд України.

У *Верховній Раді України* законодавчими проблемами розвитку сфери в найбільшій мірі займаються такі її комітети: з питань інформатизації та інформаційних технологій; транспорту та зв'язку; науки та освіти; свободи слова та інформації; національної безпеки та оборони; підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики. Враховуючи конвергенцію інформаційних та комунікаційних технологій, а також наявність під Комітетом Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій двох експертних рад (Консультаційної ради з питань інформатизації та Експертної ради), які дозволяють публічно обговорювати найбільш складні і пріоритетні проблеми державної політики, доцільно, на наш погляд, питання зв'язку(телекомунікації та радіочастотного ресурсу) включити в повноваження саме Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, скорегувавши його назву при формування нової структури Парламенту на Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційно-комунікаційних технологій (Комітет).

Крім того саме в цьому Комітетові розглядаються та схвалюються щорічні доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, які згідно з Законом України «Про національну програму інформатизації» розробляється Урядом та надаються до Парламенту. Виходячи з вищезазначеного логічним є визначення Комітету головним серед інших комітетів з питань взаємодії з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, з наданням останній статусу аналогічного статусу Національній раді України з питань телебачення та радіомовлення. Такий підхід відповідає конституційній реформі в частині перепідпорядкування державних колегіальних органів, у тому числі НКРЗІ, від Президента України до Уряду та Парламенту, а також європейським підходам щодо незалежності регулятора в сфері ІКТ від Уряду. Підпорядкування НКРЗІ профільному Комітету дозволить підвищити статус Комісії, рівень її незалежності, прозорості, відкритості та підконтрольності.

Розмежування між державним управлінням та регулюванням в сфері телекомунікації та радіочастотного ресурсу чітко визначено законами «Про телекомунікації»[278], «Про радіочастотний ресурс України»[279] та положеннями про Адміністрацію Держспецзв'язку[280] і НКРЗІ[281]. Згідно цих документів:

Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, *головним* органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування і забезпечення реалізації державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом України[282];

НКРЗІ є *державним колегіальним органом*, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, головним призначенням якого є *державне регулювання* у сфері телекомунікації, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв`язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю)[283].

Така модель розподілу повноважень в сфері телекомунікацій та користування радіочастотного ресурсу між *головним* ЦОВВ(Адміністрацію Держспецзв'язку) та *регулятором* ринку(НКРЗІ) цілком відповідає європейському підходу та Порядку денному асоціації Україна — ЄС.

Що стосується сфери інформатизації, то за 3 роки з моменту створення НКРЗІ, ні Комісія ні колишня Держінформнауки так і не визначи-

---

278 Про телекомунікації : Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 12, ст.155) [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http/www.rada.gov.ua.

279 Про радіочастотний ресурс України: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2000, N 36, ст.298) [Електронний ресурс]. —Режим доступу : http/www.rada.gov.ua

280 Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента від 13 червня 20113 року № 391/2012

281 Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1067/2011

282 Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента від 13 червня 20113 року № 391/2012.

283 Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації: Указ Президента України від 23 листопада 2011 року 1067/2011

лись з об'єктом, механізми, методами та інструментами державного регулювання у сфері інформатизації, не змогли обґрунтувати доцільність їх застосування для громадян, суспільства, держави та бізнесу, а також налагодити конструктивну співпрацю між собою, ще більше заплутали питання щодо *головного* ЦОВВ в сфері інформатизації. В той же час необхідність такого державного регулювання обумовлена як неспроможністю ринку самостійно шляхом виключно механізмів самоорганізації та саморегулювання розв'язати низку проблем, притаманних ринку, так і позитивним досвідом інших країн щодо доцільності державного регулювання у сфері інформатизації. При цьому кожна з країн, виходячи з особливостей свого соціально-економічного розвитку, національних інтересів, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання сферою інформатизацією. Важливим є також чітке визначення категорійно-понятійного апарату, що застосовується.

У Вікіпедії[284] надається таке визначення *державного регулювання* — це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження.

При цьому виділяються дві сфери державного регулювання:

– тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;
– нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Згідно Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності»[285] *регуляторний орган* — Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, *інший державний орган*, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

---

[284] Вікіпедія [Електронний ресурс].- Режим доступу : http://uk.wikipedia.org/wiki

[285] Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, N 9, ст. 79) [Електронний ресурс].- Режим доступу : http/www.rada.gov.ua.

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації інших країн показав, що *основними об'єктами регулювання*, як правило, є:

інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності;

– он-лайн послуги;
– електронна комерція;
– державні електронні інформаційні ресурси;
– електронні адміністративні послуги тощо.

Використання систем он-лайн ідентифікації на базі електронного цифрового підпису або спеціальних додатків, як ,наприклад, Mobil ID дозволяє проводити «Електронні вибори» (Естонія).

Останні роки посилюється тенденція переходу від послуг голосового зв'язку до IP-телефонії, аналогового телебачення до IP TV та інші сервіси на основі широкосмугового доступу до Інтернет. З впровадженням в Україні 3G попит на ці послуги значно зросте.

Серед основних *принципів* державного регулювання сфери інформатизації виділяють такі:

– недоторканість приватного життя громадян та дотримання їх конституційних прав та свобод;
– вільний розвиток електронних адміністративних послуг;
– забезпечення інтересів національної безпеці в сфері інформатизації;
– якісне та ефективне інформаційне забезпечення фізичних та юридичних осіб, а також державних органів;
– створення умов вільного та рівноправного доступу, розповсюдження та використання інформаційних ресурсів;
– технологічна нейтральність;
– відкритість та прозорість державного регулювання;
– єдині правила, формати, стандарти та технічні регламенти для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, оцінки відповідності вимогам цим документам;
– використання відкритих форматів та структур даних, протоколів та стандартів обміну;
– забезпечення оптимального балансу між нагальними потребами та фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку у цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;
– забезпечення добросовісної конкуренції.

Базовими *інструментами* державного регулювання сфери інформатизації є:

- закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють інформаційні відносини в суспільстві, розвиток ІКТ;
- міжнародні правові акти таких організацій як ООН, МСЕ, Ради Європи, ОЕСР тощо, задача яких уніфікувати національні законодавства з урахуванням глобального характеру ІКТ;
- національні програми, концепції та стратегії інформатизації країни з урахуванням необхідних ресурсів, оцінкою соціальних та економічних наслідків;
- технічні регламенти в сфері інформатизації;
- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій в сфері ІКТ;
- створення умов функціонування ринку електронних послуг;
- ведення реєстру електронних інформаційних ресурсів;
- ліцензування, стандартизація і сертифікація програмних продуктів, інформаційних ресурсів, інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;
- розроблення і впровадження єдиних стандартів для засобів інформатизації;
- податкова і митна політика, що стимулює вкладення капіталу в інформаційний сектор економіки і захищає внутрішній ринок, створює конкурентне середовище;
- міжнародні проекти, націлені на спільне наукове і технологічне опрацювання перспективних напрямів у сфері ІКТ.

В Україні зазначені інструменти державного регулювання сфери інформатизації або в загалі не застосовуються, або застосовуються несистемне, неефективно, фрагментарно.

Крім державного регулювання та ринкових механізмів саморегулювання та самоорганізації у сфері інформатизації необхідно враховувати та максимально використовувати механізми регулювання сферою з боку громадських організацій та різних об'єднань(союзів) підприємців, створювати умови для ефективного застосування механізмів державно-приватного та державне-громадського партнерства. При цьому головна регулююча роль повинна залишатись саме за ринковими формами організації економіки(механізмами саморегулювання та самоорганізації), а державне регулювання та регулювання з боку громадських організацій та інших суб'єктів потрібно розглядати лише як додаткові до основного інструменту. Сучасні теорії та практики у сфері державного управління, насамперед нового державного менеджменту, «доброго(належного) врядування», електронного врядування, «Відкритого уряду», «сервісної

держави» та інші передбачають широку участь громадськості та бізнесу у формування та реалізації державної політики, у тому числі, з проблем регулювання розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, зокрема передачу частини державних регулюючих функцій відповідним об'єднанням громадян та суб'єктів підприємництва. Тому одним з можливих варіантів організації державного регулювання в зазначеній сфері є створення окремого регулюючого органу з представників бізнесу та громадськості, утримання якого забезпечується за рахунок суб'єктів господарювання, і якому держава делегує частину своїх повноважень в цій сфері.

В Україні створена широка мережа громадських організацій (див. відповідь на питання 6), яка активно приймає участь у формуванні державної політики, участі та контролі за її реалізацією з боку органів влади, розв'язання проблем цифрової (інформаційної) нерівності, впровадженню електронних адміністративних послуг, розвитку інформаційної інфраструктури тощо. Природні функції громадських організацій — суспільний моніторинг і спостереження, перевірка та нагляд. Нажаль, дії більшості громадських організацій не завжди є узгодженими, потужними, достатньо науково обґрунтованими, що є однією з головних причин зменшення їх реального впливу на зазначені процеси. Заважає формуванню єдиного підходу з боку громадських організацій безумовно і конкуренція між ними. В цілому саме завдяки позиції та діям громадських організацій забезпечується один з головних елементів електронної демократії: відкритість та прозорість діяльності влади, їх участь у формуванні державної політики, оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, боротьба з корупцією тощо.

Приватний сектор є важливою складовою системи розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Його інтереси насамперед представляють такі об'єднання як Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Федерація роботодавців України (ФРУ), Український союз підприємців та промисловців (УСПП) та інші. Їх представники входять до складу громадських рад та колегій майже всіх центральних та регіональних органів виконавчої влади. Підприємці брали активну участь у розробці й реалізації важливих для областей соціально-економічних програм, підготовці нормативних документів, що регламентують діяльність бізнесу в цій сфері. Своєю місією ці об'єднання вважають розповсюдження серед представників ділових кіл, громадського суспільства, органів влади ідеї економічного патріотизму, необхідності багатогранної та ефективної підтримки національного товаровиробника, чесної конкуренції.

Крім того, ці об'єднання захищають бізнесменів від бюрократичного свавілля, невмотивованих претензій з боку фіскальних та контролюючих органів, порушення прав та інтересів у стосунках з органами влади, недобросовісними партнерами, а також сприяють підтримці балансу інтересів суспільства, влади та бізнесу.

Можна назвати три групи питань, які досить успішно розв'язані в США і Великій Британії, знайшли своє відображення в їх державній технічній політиці в галузі інформатизації:

- система сертифікації організацій — розробників інформаційних та інформаційне — телекомунікаційних систем;
- стандартизація порядку створення інформаційних та інформаційне — телекомунікаційних систем;
- стандартизація систем програмування;
- система проведення фінансової та технічної експертизи засобів інформатизації;
- контроль за створенням інформаційних та інформаційне — телекомунікаційних систем в органах державної влади.

Оскільки в національному законодавстві відсутнє чітке визначення механізмів державного регулювання сферою інформатизації пропонується розроблення та прийняття окремого законодавчого акту, в якому чітко було б визначено механізм державного регулювання цією сферою з урахуванням міжнародного, насамперед європейського досвіду.

Президент будь-якої країни потенційно може відігравати і ,як правило, відіграє роль центра політичного впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Особливо це стосується країн з президентською формою правління. *Президентом України* приділяється значна увага проблемі впровадження та розвитку сучасних ІКТ, впровадженню електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, у тому числі, їх інфраструктурної складової насамперед мобільних технологій радіозв'язку 3G та 4G, справжньому електронному документообігу тощо. З метою посилення координації та підвищення ефективності державної політики в цій сфері в структурі апарату Адміністрації Президента України визначено відповідного заступника Голови Апарату Адміністрації. Крім того саме Президенту України сьогодні підпорядковано НКРЗІ. Необхідно також врахувати той факт, що розвиток ІКТ, їх впровадження в усі сфери суспільного життя та державне управління крім позитивних моментів є джерелом інформаційних загроз громадянину, суспільству та державі. Їх моніторинг, оцінку рівня, формування пропозицій щодо їх усунення або зменшення негативного впливу повинна здійснювати РНБОУ, підпоряд-

кована Президенту України. Але враховуючи вищевказані особливості конституційного процесу, відсутність в Апараті Президента України спеціальних підрозділів орієнованих на процеси формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, на наш погляд, доцільним є підпорядкування НКРЗІ Верховній Раді України відповідно до запропонованої моделі.

Згідно статті 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» *Уряд* «проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України». Серед основних факторів, що обумовили низьку ефективність та результативність державної політики у цій сфері, як вже зазначалось, є відсутність єдиного центру координації, розпорошеність цієї сфери між декількома ЦОВВ, які конкурують між собою за вплив на сферу, неузгодженість, недостатня обґрунтованість, непрозорість, надмірна забюракратизованість, інертність, негнучкість та декларативність механізмів державного управління.

В історичній ретроспективі проблему координованості та рівня державного впливу на процеси інформатизації можна представити у вигляді траєкторії руху тіла по закрученої спирали, маса якого в ході цього руху весь час зменшується від найвищого рівня, якій був в Національному агентстві з питань інформатизації при Президентові України(НАІ, 1995–1998 роки, 198 співробітників) до Державного агентства електронного урядування України(2014 р., 30 співробітників), яке майже виродилось як по чисельності та ресурсах, так і по реальному впливу на сферу:

- Кібернетичний центр Академії наук України (1993—95);
- Національне агентства з питань інформатизації при Президентові України (1995—98);
- Державне агентство інформатизації України (ДАІНУ) (1998—99);
- Державний комітет зв'язку та інформатизації України (1999—04) ; Міністерство транспорту та зв'язку України (27.08.04—8.09.04) ;
- Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації України (8.09.04—2008);
- Державний комітет інформатизації України (2008—5.07.10);
- Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (5.07.10—9.12.10);
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України (9.12.10—4.06.2014);
- Державне агентство з питань електронного урядування (04.06.2014 -).

Ця тенденція в Україні суперечить як загальносвітовій закономірності розвитку ІКТ, їх динамічним та широкомасштабним впровадженням в усі сфери суспільного життя, у тому числі, у державне управління, так і посиленню управлінського та регулюючого впливу, насамперед координуючого, з боку держави на ці процеси, що знайшло своє формальне відображення у міжнародних документах з розвитку інформаційного суспільства[286].

Спроби розв'язання цієї проблеми в минулому шляхом здійснення структурних та функціональних змін в системі державного управління сферою, у тому числі, шляхом об'єднання державних органів, які відповідали за зв'язок та інформатизацію, та сподівання отримати від цього синергетичний ефект не мали успіху. Замість інтеграційних системних домінували дезінтеграційні відомчі підходи, що і призвело до розпорошення сфери серед різних нескоординованих ЦОВВ, неефективності державної політики та управління.

Сьогодні теоретиками та практиками розглядаються два основних підходи щодо удосконалення існуючої організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та електроннім урядуванням:

– централізований підхід, якій передбачає створення окремого *головного* органу в системі органів виконавчої влади, наприклад, міністерства на базі існуючих ЦОВВ з одночасним формуванням нових ієрархічних, удосконалення існуючих горизонтальних зв'язків, у тому числі, усуненням дублювання, уточненням завдань та функцій інтегрованих в міністерство ЦОВВ;
– децентралізований(мережевий) підхід, згідно з яким в існуючий розподіленій структурі ЦОВВ, що відповідають за розвиток інформатизації, інформаційне суспільство та електронне урядування, уточнюються лише їх цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних ор-

---

[286] Окинавская хартия глобального информационного общества. [Электронный ресурс]. URL: http://www.iis.ru/library/okinawa/ char-ter.ru.html

Полумієнко С.К. Стан розвитку інформаційного суспільства в Україні// С.К.Полумієнко, Л.О.Рибаков, А.І.Семенченко // Вісник державної служби.-2013.- N 4.– С.24–31.

Передумови становлення інформаційного суспільства в Україні/[за редакцією О.С.Довгого]/К.: Азимут — Україна, 2008.-288 с.

Пероганич Ю. Всесвітній самміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003-Туніс 2005). Підсумкові документи/ Ю. Пероганич/ К.: ДП «Зв'язок, 2006.-131 с.

ганів, а також визначається один з цих ЦОВВ як *координатор* та *головний* орган у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері.

Існує і третій підхід, який об'єднує вищевказані підходи.

Перевагами першого підходу є:

– формування та виконання єдиної державної політики у визначеній сфері;
– підвищення рівня керованості та координованості ЦОВВ;
– усунення розпорошеності сфери;
– підвищення статусу координуючого органу(міністерства) та можливостей впливу на сферу;
– усунення дублювання функцій та завдань ЦОВВ і конкуренції між ними за вплив на сферу.

Недоліками його є: суперечність загальному процесу децентралізації та деконцентрації державної влади та управління, втрата на час формування нової системи рівня керованості та ефективності управління, додаткові витрати на утримання апарату міністерства та організацію вертикальних(ієрархічних) зв'язків.

Перевагами другого підходу є:

– не потребує додаткових витрат(фінансових та часових) на свою реалізацію;
– відповідає загальному процесу децентралізації, деконцентрації та демократизації влади.

Саме такий підхід застосовується в більшості провідних країн світу, але досвід України показує складність його реалізації в нашій країні, насамперед в наслідок проблеми домінування відомчих підходів в державному управлінні. До основних недоліків цього підходу слід віднести, насамперед такі як: обмежені можливості щодо координації; інертність у формуванні, прийнятті та реалізації рішень, суб'єктивність визначення головного ЦОВВ та налагодженні ефективних комунікацій.

Рекомендаціями парламентських слухань на тему «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» (Рекомендації) щодо державної політики у сфері інформаційного суспільства Кабінету Міністрів України рекомендовано «запропонувати визначення єдиного органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження ІКТ»[287].

[287] Про Рекомендації парламентських слухань на тему: Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні «: Постанова Верховної

Створення на базі колишнього Держінформнауки Державного агентства з питань електронного урядування (Державне агентство), яке безпосередньо підпорядковане Віце-прем'єр міністру — міністру Мінрегіонбуду, а також визначення цього міністерства *головним органом* у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства лише частково відповідає вищевказаним Рекомендаціям і майже не відповідає ні одному з вищевказаних підходів[288].

Відсутність затвердженого Положення про Державне агентство з питань електронного урядування України; ресурсів для здійснення ним своїх повноважень; необхідних комунікацій з іншими державними органами; відповідних механізмів державного управління та регулювання сферою; незавершеність трансформації Держінформнауки в Державне агентство не тільки не розв'язує існуючи організаційно-правові проблеми системи управління сферою, а ще більше їх загострює та додає нові. Фактично здійснена спроба введення в систему ще одного елемента без чітких цілій, ув'язаних з цільовим призначенням системи, без необхідних комунікацій та ресурсів, збільшуючи і так значний рівень невизначеності функціонування системи.

Логічне за своїми ідеєю та змістом об'єднання процесів адміністративної реформи та впровадження електронного урядування, відповідальними за які визначені Мінрегіонбуд та Державне агентство з питань електронного урядування, виродилось в чергову декларацію, втрату на деякий час управління, додаткову конкуренцію між ЦОВВ за вплив на сферу, виключила із процесу розвитку інформаційного суспільства такі його пріоритетні складові як е-комерція, е-освіта, е-наука, е-культура, е-медицина, е-суд, не розв'язало проблему розмежування державного управління та регулювання у сфері, ускладнило комунікацію з профільними комітетами Парламенту з питань інформатизації та інформаційних технологій, а також транспорту та зв'язку тощо. Якщо ситуація в найближчий час не буде виправлена, то це може призвести до дискретизації влади, втрати керованості сфери та темпів її розвитку.

В цьому випадку доцільно застосувати, так званий, третій комбінований підхід, а саме створити Державне агентство з питань зв'язку та ін-

---

Ради України від 3 липня 2014 року № 1565-VII[Електронний ресурс].- Режим доступу: http/www.rada.gov.ua.

288 Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади: Постанова Кабінету Міністрів України від 04 червня 2014 року № 255[Електронний ресурс].- Режим доступу : http/www.rada.gov.ua.

форматизації (ДАЗІ) — центральний орган виконавчої влади, поклавши на нього функції з реалізації державної політики розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства та підпорядкувавши його безпосередньо Міністру інфраструктури. Крім того, необхідно забезпечити ефективну взаємодію ДАЗІ з НКРЗІ, Держспецзвязку, Мінекономрозвитку, Мінюстом, чітко визначивши їх завдання та функції в сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, а також взаємодію з громадськістю, бізнесом та міжнародними організаціями стосовно розвитку інформаційної інфраструктури.

Основними завданнями ДАЗІ повинні бути:

- забезпечення формування і реалізації державної політики у сферах телекомунікації, радіочастотного ресурсу та інформатизації;
- розроблення та здійснення заходів щодо розвитку телекомунікаційних мереж, поліпшення їх якості, забезпечення універсального доступу і сталого функціонування, впровадження сучасних технологій мобільного зв'язку;
- сприяння інтеграції сфер телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом та інформатизації України у світовий інформаційно-комунікаційний простір;
- сприяння розвитку підприємництва на конкурсних умовах у сфері надання послуг зв'язку, проведення державної антимонопольної політики в галузі зв'язку та в сфері інформатизації, політики державно-приватного та державно-громадського партнерства;
- забезпечення взаємосуміності (interoperability) різних інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, електронних інформаційних ресурсів.

При цьому передбачається передача частини функцій, які стосуються центрального органу виконавчої влади, в галузі зв'язку — від Держспецзв'язку до ДАЗІ, а в галузі інформатизації — від Держінформнауки до ДАЗІ. За ДАЗІ в сфері інформатизації повинні залишитись такі управлінські функції як: Генерального державного замовника та Керівника Національної програми інформатизації, ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та інші.

Такий підхід буде:

- по-перше, відповідати розмежуванню між державним управлінням та регулюванням у сфері зв'язку та інформатизації(між ДАЗІ та НКРЗІ);
- по-друге, дозволить сконцентрувати ресурси та більш системно і ефективно скоординувати дії і зусилля саме на розвитку інформаційної інфраструктурі інформаційного суспільства, яка є

основою для таких базових технологій інформаційного суспільства як е-урядування, е-комерція, е-освіта, е-наука, е-культура, е-медицина, е-суд тощо;
- по-третє, відповідати світовій тенденції щодо конвергенції інформаційних та комунікаційних технологій;
- по-четверте, враховувати попередній позитивний національний досвід функціонування аналогічного державного органу — Держкомзвязку;
- по-п'яте, сприяти зменшенню конкуренції між органами державної влади та дублювання їх функцій та завдань в цій сфері.

5.5. Кадрове забезпечення електронного урядування в Україні

Успішне впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в діяльність людини, суспільства, держави і бізнесу в багатьох аспектах залежить від їх готовності і вмотивованості до використання згаданих технологій.

Потенційні переваги використання технологій електронного урядування в значній мірі обумовлені рівнем професійних компетенцій державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування у сфері ІКТ, які могли б і прагнули працювати в умовах впровадження, експлуатації та розвитку цих технологій[289].

Згідно міжнародного рейтингу E-Government Readiness Index, позиції України продовжують знижуватись (з 68 місця у 2012 році[290] до 87- го у 2014 році[291]), а відповідний індекс залишається нижче середнього по регіону (Європа) та субрегіону (Східна Європа).

---

289 Lips, M., Designing electronic government around the world. In J. E. J. Prins (Ed.), Designing E-Government (pp. 75–89). The Hague: Kluwer Law International;

Luiz Antonio Joia, A Framework for Developing Regional E-Government Capacity-Building Networks, research report// Information Technologies&International Development, Vol 2, Issue 4(Summer), 2005.

290 E-Government Survey 2012. E-Government for the People [Електронний ресурс] // United Nations. Department of Economic and Social Affairs. — 2012. — Режим доступу до ресурсу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf

291 United Nations e-Government Survey 2014. E-Government for the future we want [Електронний ресурс] // United Nations. Department of Economic and Social

Проблема підготовленості працівників сфери бізнесу до використання ІКТ не є настільки актуальною, оскільки успішно регулюється ринковими механізмами: одним з обов'язкових вимог кадрових служб недержавної сфери при прийнятті на роботу є, як правило, знання, вміння і навички використання ІКТ як мінімум на рівні користувача цих технологій . Одним з важливих факторів успіху недержавних підприємств і організацій є впровадження в їх бізнес-процеси сучасних ІКТ та готовність персоналу до їх використання. У той же час, найбільшу проблему представляє неготовність службовців органів публічної влади і громадян у цій сфері.

Дана проблема може також вирішуватися на основі механізмів саморозвитку і самоорганізації, без розробки та реалізації відповідної державної політики. Однак, як показує досвід провідних держав та України, це призводить до уповільнення впровадження ІКТ в життєдіяльність суспільства і держави, особливо в умовах посилення цифрової та інформаційної нерівності.

Інший підхід передбачає активний вплив держави на процеси підготовки, як службовців органів публічної влади, так і громадян, розробку з цією метою окремої державної політики, яка базується, в тому числі, на широкій участі в її реалізації бізнесу (державно-приватне партнерство), громадських і міжнародних організацій.

Організація з економічного співробітництва та розвитку (OECD) визначає чотири набори вмінь, які є основоположними у сфері електронного урядування: інформаційні технології (IT), інформаційний менеджмент (IM), інформаційне суспільство (IC) та сучасні управлінські навички. Ці вміння стосуються як державних службовців, так і керівників взагалі. Із зростанням запровадження ІКТ на державній службі, навчання основним навичкам роботи із обчислювальною технікою, які можуть підвищити якість та ефективність роботи,включаючи вміння користуватись програмами на робочому рівні та знання комбінацій клавіш, повинно бути проведено для всіх співробітників. Також очікується**,** що керівники зрозуміють як можна застосувати технологію для покращення процесу прийняття рішень. Вони також повинні мати навички, які дозволять їм працювати з IT-та IM-фахівцями з метою досягнення оптимальних технічних рішень поставлених задач. Наведемо короткий опис чотирьох наборів навичок.

Affairs. — 2014. — Режим доступу до ресурсу: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf

Навички інформаційних технологій — це технічні навички, необхідні для впровадження концепції електронного урядування. вони включають основну it-грамотність всіх робітників та технічні навички it-фахівців, які дозволяють розробити та запровадити технічні елементи (апаратні, програмні складові, засоби зв'язку) будь-якої ініціативи в рамках концепції електронного урядування.

Навички інформаційного менеджменту охоплюють використання ресурсу знань в рамках державної служби та обмін думками з партнерами та іншими заінтересованими сторонами поза організацією (установою). ці навички є важливими для координації та командної роботи всередині організації для створення позитивного іміджу для громадськості.

Навички у сфері інформаційного суспільства включають здатність використовувати ІКТ ресурси для реалізації стратегії електронного уряду в організації відповідно до його загальної стратегії,розуміння нових технологій та їх меж по відношенню до стратегії організації.

Сучасні навички управління — оскільки електронний уряд має суттєвий вплив на структуру і процеси державного управління, традиційні управлінські навички недостатні для нових організаційних потреб. менеджери повинні вміти управляти організаційними змінами, які виникають в результаті впровадження електронного уряду. Вони також повинні покращувати якість реагування на запити споживачів, стимулювати кооперацію та вміти управляти відносинами з приватним сектором.

CIO University (США) визначає 11 основних компетенцій для посадових осіб у сфері ІТ: політика і організація; лідерство та менеджмент; управління процесами та змінами; оцінка ефективності діяльності; менеджмент проектів та програм; оцінка планування та інвестицій; проведення закупівель (тендерів); електронне урядування, електронний бізнес та електронна комерція; ІТ-безпека і забезпечення охорони інформації; технічна компетентність та вміння користуватись засобами повсякденної роботи[292].

Політика і організація. Посадова особа повинна вміти: формулювати місію установи, визначати організаційну структуру, функції, процедури і політики, розуміти правила і закони, пов'язані з ІТ, брати участь у прийнятті рішень урядом, їх виконанні, розробці політики і бюджету, налагодженні зв'язків і взаємин між керівниками установ, головних виконавців, керівників інформаційних служб і фінансових директорів,

---

[292] Luiz Antonio Joia, "A Framework for Developing Regional E-Government Capacity-Building Networks", research report // Information Technologies&International Development, Vol 2, Issue 4(Summer), 2005, p. 61 — 73

розробляти міждержавні програми та стратегії, встановлювати правила і вимоги безпеки, а також володіти навичками управління інформацією.

Лідерство та менеджмент. Ці навички виходять за рамки звичайного менеджменту та передбачають визначення ролей, навичок і відповідальності високопоставлених чиновників, IT-директорів, персоналу та заінтересованих сторін; дають зрозуміти методи побудови електронного урядування та надають технічні знання співробітникам; визначають стандарти для перевірки компетенцій, оцінки діяльності, методи управління продуктивністю, встановлюють партнерські відносини; забезпечують основу для управління знаннями в організації, залучають та утримують кваліфікованих IT-фахівців.

Навички управління процесами та змінами охоплюють наступні можливості: знати і застосовувати методи і моделі організаційного розвитку; застосовувати методи і моделі управління процесами та контролю, використовувати інструменти і методи моделювання, визначати моделі для оцінки якості, здійснювати ре-дизайн і реінжиніринг бізнес-процесів, розробляти плани і стратегії з управління інформаційними ресурсами; виконувати міжорганізаційний функціональний аналізу для IT; застосовувати методики IT-планування, розробляти плани, а також застосовувати методи моніторингу та оцінки.

Оцінка ефективності має вирішальне значення для визначення чи виконуються поставлені цілі. Конкретні вимоги до кваліфікації для цієї компетенції включають в себе можливість: вимірювати цінність IT-проекту та задоволеність клієнтів, контролювати і оцінювати нові заходи з розвитку системи, вимірювати успіх IT-ініціатив; застосовувати процеси та інструменти для розробки, управління та аналізу опитувальних анкет, обрання методів визначення ефективних заходів підвищення продуктивності, а також визначення критеріїв ефективності.

Навички менеджменту проектів і програм включають в себе можливість визначити вимоги і масштаб проекту, а для управління проектом: інтеграцію, управління часом і вартістю, якість, проведення закупівель та ризики.

Оцінка планування та інвестицій включає знання сучасних і провідних практик в області оцінки витрат і вигод та аналізу ризиків, знання моделей і методів управління ризиками, вміння оцінити альтернативні інвестиції в IT, знання моделі аналізу капітальних інвестицій, вміння аналізувати бізнес-кейси, а також здатність інтегрувати продуктивність із бюджетом і місією.

Проведення закупівель включає в себе стратегії проведення закупівель, які базуються на річних планах роботи, а також можливість застосування передового досвіду в області проведення закупівель.

Електронне урядування, електронний бізнес та електронна комерція включає: розуміння стратегічних змін, що виникли з появою електронного уряду, електронного бізнесу та електронної комерції, створення стратегії для веб-розробки, розуміння галузевих стандартів, практики застосування каналів зв'язку, динамічного ціноутворення у частині, що стосується діяльності уряду, оцінку існуючих моделей управління взаємовідносинами з клієнтами, а також виявлення соціальних проблем.

ІТ-безпека і забезпечення охорони інформації включає: розуміння основних принципів і передової практики в галузі охорони інформації; виявлення загроз і вразливих місць в ІТ-системах, розуміння правових і політичних проблем в галузі роботи з кінцевими споживачами, забезпечення ІТ-безпеки, забезпечення стандартних операційних процедур протидії вторгнення або зловживання урядовими іт-системами.

Технічна компетентність охоплює знання щодо: інформаційних технологій, клієнт-серверних архітектур, спільної обробки даних, телекомунікацій, новітніх технологій, технологій доставки інформації (інтранет, інтернет, кіоски і т.д.), системи життєвих циклів, розробки програмного забезпечення та управління даними.

Засоби повсякденної роботи охоплюють знання настільних додатків і технологій для офісної роботи, а також можливість створення умов для безперервного навчання технологіям повсякденної роботи.

Звідси робимо висновок, що державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні бути розподілені на групи в залежності від конкретної таксономії з метою забезпечення найбільш адекватної підготовки кадрів.

Наведемо згадану таксономію відповідно до проведених досліджень[293]:

«Законодавець»– ця група включає в себе представників законодавчої та судової системи. таким чином, мета полягає у професійній підготовці тих осіб, які створюють та змінюють нормативно-правову базу, а також тих, хто відповідає за тлумачення її застосування.

«Політик» — ця група включає в себе вищих представників виконавчої гілки влади, таких як міністри, державні секретарі, а також їх прямі помічники. більшість з цих фахівців не є державними службовцями і зайняття ними посад залежить від партійних змін в уряді.

---

[293] Luiz Antonio Joia, "A Framework for Developing Regional E-Government Capacity-Building Networks", research report // Information Technologies&International Development, Vol 2, Issue 4(Summer), 2005, p. 61 — 73

«Вищі керівні кадри державної служби» відіграють важливу роль у виконавчому секторі державного управління й також залежать від політичного вибору.

«Державні службовці» — фахівці, які безпосередньо задіяні у виконанні функцій держави та можуть займати більш високі посади в майбутньому уряді.

«Державні службовці, діяльність яких пов'язана з ІКТ» — державні службовці, що,відповідно до посади, беруть участь в діяльності з ІКТ.

Отже, враховуючи дослідження іноземних та вітчизняних фахівців, модель формування системи підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з питань електронного урядування можна представити у вигляді схеми (рис. 14):

Рис. 14. Компетентнісна модель системи підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері електронного урядування для України

Реалізація моделі дозволить розробити дієві навчальні програми, підготовити кадри для майбутнього впровадження електронного урядування та ефективно використовувати людські ресурси у подальшому із чітким розмежуванням компетенцій та розподілом праці.

В той же час, для більш системного вирішення проблеми підготовки фахівців необхідно не обмежуватись лише моделлю, а розробити цілу сис-

тему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців, під якою ми маємо на увазі комплекс організаційних, правових, інституційних, ресурсних механізмів, спрямованих на задоволення потреби в кваліфікованих кадрах органів публічної влади для впровадження та експлуатації ними технологій електронного урядування.

Для побудови ефективної та дієвої такої системи необхідно визначити основні принципи, на яких вона повинна створюватися і функціонувати. такими принципами повинні виступати наступні:

- відкритість і прозорість;
- державно-приватне і державно-громадське партнерство;
- системна підготовка;
- компетентнісний підхід до підготовки кадрів;
- постійне поглиблення професійних знань, умінь і навичок публічних службовців в питаннях електронного урядування;
- індивідуальний похід і практікоорієнтированность;
- використання інноваційних методів та технологій навчання;
- подолання «інформаційної нерівності», у тому числі шляхом надання можливості навчатися протягом усього життя.

При цьому, систему підготовки можна побудувати декількома способами.

1. Шляхом залучення на публічну службу фахівців з сфери бізнесу. Перевагами такого підходу є економія бюджетних коштів і часу на підготовку та перепідготовку публічних службовців. Публічна служба отримує готових до використання ІКТ фахівців. У той же час, такий підхід має ряд недоліків. Це обумовлено, в першу чергу, з непрестижністю публічної служби в Україні, її низькою конкурентоспроможністю в порівнянні з недержавним сектором, а також її особливостями, які припускають цілий комплекс специфічних знань, навчань і навичок, які охоплює не тільки ІКТ. Крім того, існує ризик домінування у таких службовців бізнес-інтересів, і як наслідок — може стати причиною підвищення загального рівня корупції.
2. Об'єднанням в рамках існуючих механізмів рівній інформатизації, інформаційного суспільства, відкритого уряду, електронного правління заходів, спрямованих на підвищення ІТ компетенцій публічних службовців з урахуванням особливостей кожного з механізмів. Однак, з причини існуючих недоліків, властивих цим механізмам (відсутністю взаємної узгодженості, декларативному характері, фінансового забезпечення, координації тощо) цей похід є далеким від реальності.

3. Шляхом розробки та реалізації окремої загальнодержавної програми підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації публічних службовців із застосуванням державно-приватного і державно-громадського партнерства. Такий підхід хоча і передбачає додаткові витрати з бюджету, але дозволяє підготувати фахівців, які відповідають згаданим вище принципам, вирішує проблему несистемності підготовки фахівців і дозволить частково знизити витрати на їх підготовку.

На наш погляд, найбільш прийнятним підходом для України в сучасних умовах є третій. Для його реалізації, зокрема, необхідне:

– визначення кваліфікаційних вимог для різних категорій публічних службовців та їх нормативно-правового закріплення;
– впровадження уніфікованих процедур оцінки ІТ-компетенцій публічних службовців;
– розробка та фінансування програм навчання для різних категорій публічних службовців, а також необхідної навчально-методичної документації;
– професійне навчання та сертифікації персоналу, відповідального за розробку і впровадження ІТ-проектів, державних інформаційно-комунікаційних систем та інформаційних ресурсів;
– поліпшення матеріально-технічного забезпечення публічної служби, включаючи оснащення робочих місць публічних службовців сучасними комп'ютерами, якісним програмним і організаційним забезпеченням, створення опорних (базових) навчальних комп'ютерних класів, впровадження технологій дистанційного навчання;
– інформування публічних службовців про передовий досвід та інновації у сфері придбання та застосування ІТ-компетенцій.

Для запобігання подальших можливих проблем необхідно, щоб існуючі проблеми вирішувалися комплексно, а навчання публічних службовців застосуванню технологій електронного урядування здійснювалося випереджаючими темпами по відношенню до впровадження конкретних ІКТ-проектів електронного урядування. Зокрема, необхідно включити в профілі професійних компетенцій публічних службовців обов'язкові знання, вміння та навички технологій електронного урядування.

Висновки до Розділу 5

Ретроспективний аналіз показав загальну негативну тенденцію зменшення реального впливу органів державної влади в Україні на процеси розвитку інформатизації, електронного урядування та в цілому інформаційного суспільства.

У сучасних умовах є потреба розроблення, нормативного закріплення та запровадження в практику діяльності суб'єктів державного управління, з урахуванням досвіду відповідних органів європейських та інших країн, міжнародних стандартів управління інформацією, інноваційних методик аналізу ризиків та загроз, інших передових методик інформаційно-аналітичного забезпечення сталого розвитку.

Вважається за необхідне розмежувати функції державного управління та державного регулювання в сфері інформатизації, для чого розроблено і запропоновано інституційну модель державного управління та регулювання в сфері інформатизації з визначенням основних завдань державних органів та їх підпорядкованості, у тому числі, створення у рамках цієї моделі окремого ЦОВВ з питань зв'язку та інформатизації і визначено його основні завдання, обґрунтовано підпорядкування державного регулятора в сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), Парламенту та визначено його основні завдання. Як альтернативу запропоновано в якості регулятора сфери інформатизації та зв'язку застосувати незалежну від державної влади агенцію, що формується з представників бізнесу та громадських організацій, і якій держава делегує частину своїх повноважень в цій сфері.

Важливими аспектами інформаційно-аналітичного забезпечення політики сталого розвитку є випереджувальне виявлення загроз і ризиків сталому розвитку та прогноз розвитку. Це потребує здійснення переходу до *прогностичних форм діяльності*, не просто констатації фактів (ознайомлення з первинною інформацією), а системного підходу до розв'язання проблеми загалом на основі поєднання інтелектуальних здібностей персоналу інформаційно-аналітичних підрозділів (керівного складу) з функціональними можливостями сучасних інформаційно-телекомунікаційних систем.

У світі останнім часом дедалі активніше для загострення конкуренції навколо перерозподілу сфер впливу, створення нових моделей міжрегіонального протиборства активно використовують інформаційно-комунікаційні технології, що впливають на різні сфери соціального буття, особливо на сферу національної безпеки.

Сьогодні сучасні медіа, які передусім повинні виконувати функції забезпечення прав громадян на отримання інформації, стали для іноземних держав інструментом встановлення своєї політичної, економічної та культурної гегемонії.Інформаційні війни різної інтенсивності стали нормою наших часів, даючи можливості тим, хто вміє їх застосовувати. Перед суспільством нового часу відкривається сильно діючий метод впливу, який не має меж.

Нинішні інформаційні технології дають змогу державам реалізувати власні інтереси, послабити або завдати значної шкоди безпеці конкурентної держави, яка не має дієвої системи захисту від негативних інформаційних впливів. Тому інформаційна складова як елемент забезпечення національної безпеки набуває дедалі більшої ваги, а інформаційний простір став основною ареною зіткнень і боротьби різновекторних національних інтересів, геополітичної конкуренції та інформаційно-психологічних воєн.

Стрімкий розвиток комунікативного простору радикально змінив суспільні взаємозв'язки, інформаційний обмін, ступінь відкритості та кількість діалогових форм спілкування людей, соціальних груп і суспільства в цілому та вимагає трансформації комунікативної моделі взаємодії державних службовців і громадськості. Слідуючи вимогам часу, формування сучасних комунікативних взаємовпливів є рушійною силою формування професійної компетентності державних службовців, що має сприяти вихованню грамотного сучасного управлінця.

Для ефективного розв'язання проблеми підготовки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування електронному урядуванню повинна бути розроблена окрема загальнодержавна програм з підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у сфері електронного урядування в консорціумі Національної академії державного управління при Президентові України, провідних вищих навчальних закладів та Національної академії наук України, Національного агентства України з питань державної служби з урахуванням можливостей кожного з учасників процесу.

Глосарій

ІНФОРМАЦІЙНЕ СУСПІЛЬСТВО — стан розвитку суспільних і, насамперед, виробничих відносин, при якому основна частина валового продукту виробляється не за рахунок матеріального виробництва, а на основі створення й продажу наукомістких технологій, інформаційних продуктів, тобто результатів інтелектуальної праці громадян.

ІДЕОЛОГІЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА — це система світоглядних цінностей, що припускає кардинальні зміни змісту інформаційної політики суб'єкта соціально-політичних відносин і стратегій його поведінки в інформаційному суспільстві, тобто стратегій, що відбивають можливі варіанти поведінки (функціонування) даного суб'єкта (соціальної, політичної системи) у сучасному інформаційному світі. Інформаційне суспільство продукує нові форми конфліктів — *інформаційні війни*, які фактично не були відомі в суспільстві індустріальному або, у всякому разі, не носили такої інтенсивності, не приймали такі масштаби й не представляли такої загрози для безпеки суспільства.

ІНФОРМАЦІЙНА ВІЙНА — політичний конфлікт, що виникає в результаті зіткнення двох або більше різноспрямованих політичних сил з метою вирішення протиріч із приводу влади й здійснення політичного керівництва, а також із приводу перерозподілу їхньої ролі, місця й функцій у політичній системі інформаційного суспільства, у якому зіткнення конфліктуючих сторін відбувається у формі інформаційно-психологічних операцій із застосуванням інформаційної зброї.

ІНФОРМАЦІЙНИЙ КОНФЛІКТ — це зіткнення інтересів двох або декількох суб'єктів інформаційних відносин з метою загострення або вирішення протиріч з питань розподілу влади й здійснення політичного керівництва в інформаційному просторі, а також із приводу перерозподілу їхньої ролі, місця й функцій у соціально-політичній системі інформаційного суспільства.

ІНФОРМАЦІЙНА ГЛОБАЛІЗАЦІЯ — один з найбільш показових інтеграційних процесів, що протікають у цей час у рамках і під впливом глобалізації, що включає в себе розвиток комунікацій (у тому числі

таких, що використовують космічний простір), створення глобальних інформаційних мереж, комп'ютеризацію багатьох сфер життєдіяльності людини.

ГЛОБАЛІЗАЦІЯ КУЛЬТУРНО-ІДЕОЛОГІЧНА (МЕНТАЛЬНА) — це комплексний процес, що має тривалу історію, «уніфікації» традицій, релігій, культури та ідеології. Важливим аспектом «ментальної» глобалізації є безперервний процес уніфікації культурних надбань людства. У перспективі можна очікувати появу глобальної «кроскультури».

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ — організаційний соціально-економічний і науково-технічний процес створення оптимальних умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян, органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій, суспільних об'єднань на основі формування й використання інформаційних ресурсів.

ІНФОРМАЦІЙНА ГЕОПОЛІТИКА — одне із сучасних визначень **геополітики,** що розкриває її як галузь знання, що вивчає закономірності взаємодії політики із системою неполітичних факторів, що формують географічне середовище (характер розташування, рельєф, клімат, ландшафт, корисні копалини, економіка, екологія, демографія, соціальна стратифікація, військова міць). Геополітика традиційно поділяється на фундаментальну і прикладну. *Прикладна геополітика* часто іменується *геостратегією*, яка розглядає умови прийняття оптимальних політичних рішень, що зачіпають перераховані вище фактори. У прикладному аспекті **інформаційна геополітика** являє собою діяльність суб'єкта управління щодо прийняття й реалізації політичних (управлінських) рішень залежно від умов, що складаються в інтегральних «віртуалізованих» просторових координатах. *Метою* ***і.г.*** є досягнення, підтримка, зміцнення й розширення влади (впливу) у цих координатах (просторах). Ця мета досягається переважно шляхом вирішення завдань ослаблення («усунення» із простору конкурентної боротьби) конкуруючих співтовариств і завоювання, утримання й розширення контролю над життєво важливими ресурсами, інтегрованими або таких, що цілком перебувають в інформаційному просторі.

ІНФОРМАЦІЙНА БЕЗПЕКА СИСТЕМИ СОЦІАЛЬНО-ПОЛІТИЧНИХ ВІДНОСИН СУЧАСНОГО ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА — це такий стан системи інформаційних відносин, у якому система здатна успішно, стійко й беззупинно розвиватися в умовах інтенсивного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, що здійснюють на систему як стабілізуючий, так і деструктивний інформаційний вплив.

ІНФОРМАЦІЯ — будь-які відомості та/або дані, які можуть бути збережені на матеріальних носіях або відображені в електронному вигляді.

КОНФІДЕНЦІЙНОЮ є інформація про фізичну особу, а також інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень. Конфіденційна інформація може поширюватися за бажанням (згодою) відповідної особи у визначеному нею порядку відповідно до передбачених нею умов, а також в інших випадках, визначених законом.

ПУБЛІЧНА ІНФОРМАЦІЯ — це відображена та задокументована будь-якими засобами та на будь-яких носіях інформація, що була отримана або створена в процесі виконання суб'єктами владних повноважень своїх обов'язків, передбачених чинним законодавством, або яка знаходиться у володінні суб'єктів владних повноважень, інших розпорядників публічної інформації.

ІНФОРМАЦІЄЮ З ОБМЕЖЕНИМ ДОСТУПОМ є така, шкода в оприлюдненні якої переважає суспільний інтерес в її отриманні і становить загрозу національній безпеці, обороні, запобігання злочину тощо. До інформації з обмеженим доступом належить конфіденційна, таємна та службова інформація.

КОНФІДЕНЦІЙНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ є інформація, доступ до якої обмежено фізичною або юридичною особою, крім суб'єктів владних повноважень, та яка може поширюватися у визначеному ними порядку за їхнім бажанням відповідно до передбачених ними умов. Не може бути віднесена до конфіденційної інформація, що була отримана або створена розпорядниками інформації.

ТАЄМНОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ є інформація, доступ до якої обмежується виключно в інтересах національної безпеки, територіальної цілісності або громадського порядку з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення, для захисту репутації або прав інших людей, для запобігання розголошенню інформації, одержаної конфіденційно, або для підтримання авторитету і неупередженості правосуддя, розголошення якої може завдати шкоди особі, суспільству і державі. Таємною визнається інформація, яка містить державну, професійну, банківську таємницю, таємницю слідства та іншу передбачену законом таємницю.

СЛУЖБОВОЮ ІНФОРМАЦІЄЮ є інформація, що міститься в документах суб'єктів владних повноважень, які становлять внутрівідомчу службову кореспонденцію, доповідні записки, рекомендації, якщо вони пов'язані з розробкою напряму діяльності установи або здійсненням контрольних, наглядових функцій органами державної вла-

ди, процесом прийняття рішень і передують публічному обговоренню та/або прийняттю рішень, а також інформація зібрана в процесі оперативно-розшукової, контррозвідувальної діяльності, у сфері оборони країни, яку не віднесено до державної таємниці.

ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО -

- структурна одиниця (сфера) суспільства, що позначає зону між індивідом і державою;
- суспільство в цілому, що розглядається до того ж як мета, ідеал («Ми будуємо громадянське суспільство» — один із звичних виразів реформаторської лексики);
- сукупність платників податків, які, як вважається, наймають державних чиновників;
- недержавна сфера політичного життя, в якості типового вираження якої фігурує, зокрема, багатопартійність;
- неполітичні форми суспільної активності на кшталт громадянських ініціатив; і т. п.

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ — форма організації суспільства, за якої громадяни та бізнес залучаються до процесу державного управління та державотворення, а також до місцевого самоуправління за допомогою інформаційних і комунікаційних технологій.

ЕЛЕКТРОННИЙ УРЯД – це застосування інформаційних і комунікаційних технологій у державних адміністративних органах у поєднанні з організаційними змінами і новими методами для поліпшення послуг державного сектору і демократичних процесів, а також зміцнення політики держави (визначення Європейської Комісії).

ЕЛЕКТРОННЕ УРЯДУВАННЯ — це форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування між собою, з суспільством, людиною та громадянином, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій.

ЕЛЕКТРОННІ ДЕРЖАВНІ ПОСЛУГИ — державні послуги, які надаються в електронному вигляді органами державної влади та органами місцевого самоврядування людині та громадянину, фізичним та юридичним особам.

ІНФОРМАЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ — сукупність інформаційних ресурсів та технічних і програмних засобів зберігання, обробки і передачі інформації.

ІНДЕКС ГОТОВНОСТІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ — сукупність показників (індикаторів), що характеризують стан інформаційного середовища електронного уряду та рівня забезпечення доступу до електро-

нного урядування, головним чином технологічна інфраструктура й комп'ютерна компетентність, з метою визначення того, як країна використовує можливості ІКТ для розвитку людини та громадяна, суспільства, держави та бізнесу.

ПОРТАЛ Е-УРЯДУВАННЯ (Єдиний веб-портал органів виконавчої влади) — центральна частина електронної інформаційної системи е-урядування, призначена для інтеграції веб-сайтів (веб-сторінок) центральних та місцевих органів виконавчої влади, доступу до інформації та надання електронних державних послуг через мережу Інтернет.

ІНФОРМАЦІЙНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ – сукупність інформаційних ресурсів та технічних і програмних засобів зберігання, обробки і передачі інформації.

ІНФРАСТРУКТУРА СИСТЕМИ НАЦІОНАЛЬНИХ ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ – це органи державної влади та суб'єкти господарювання, що забезпечують формування, використання та захист, а також взаємодію виробників і користувачів національних ресурсів.

НАЦІОНАЛЬНИЙ РЕЄСТР ЕЛЕКТРОННИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ – це інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для реєстрації, обліку, накопичення, оброблення і зберігання відомостей про склад, зміст, розміщення, умови доступу до електронних інформаційних ресурсів та задоволення потреб юридичних і фізичних осіб в інформаційних послугах.

Авторський колектив

Бухтатий Олександр Євгенійович **—** головний консультант Головного департаменту інформаційної політики Адміністрації Президента України, доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління.

Власенко Роман Вікторович **—** аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України

Грицяк Наталя Вітіславна — завідувач кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, Заслужений діяч науки і техніки України.

Гузенко Тетяна Андріївна **—** заступник директора Департаменту — начальник управління преси та інформації Департаменту суспільних комунікацій Київської міської державної адміністрації, кандидат наук з соціальних комунікацій.

Гурковський Володимир Ігорович — перший заступник директора ВГО «Центр досліджень проблем публічного управління», доктор наук з державного управління.

Дуда Андрій Володимирович **—** доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління.

Жиляєв Ігор Борисович — професор кафедри міжнародної економіки Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут», доктор економічних наук, професор.

Клименко Ілона Вікторівна — доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат фізико-математичних наук, доцент.

Литвинова Лариса Володимирівна — доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії держав-

ного управління при Президентові України, кандидат психологічних наук, доцент.

Нестеряк Юрій Васильович — доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат філологічних наук.

Полумієнко Сергій Костянтинович — завідувач відділу прикладної інформатики Інституту телекомунікацій і глобального інформаційного простору, доктор фізико-математичних наук, старший науковий співробітник.

Попроцький Олександр Павлович — доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук з державного управління.

Почепцов Георгій Георгійович — професор кафедри соціальних комунікацій Маріупольського державного університету, доктор філологічних наук, професор.

Радченко Олександр Віталійович — заступник директора Інституту — начальник відділу кадрової політики та державної служби Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор.

Рибаков Леонід Олександрович — провідний науковий співробітник відділу прикладної інформатики Інституту телекомунікацій і глобального інформаційного простору, доктор технічних наук, старший науковий співробітник.

Рубан Юрій Григорович — керівник Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України, кандидат технічних наук

Семенченко Андрій Іванович — Директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор, лауреат Державної премії в галузі науки і техніки.

Соловйов Сергій Григорович — доцент кафедри інформаційної політики та електронного урядування Національної академії державного управління при Президентові України, кандидат наук із соціальних комунікацій.

ВСТУП
Грицяк Н.В., Семенченко А. І.

РОЗДІЛ 1.
Інформація як об'єкт державної політики та управління

1.1. Інститут інформації як інфраструктурне підґрунтя комунікативної взаємодії держави та суспільства
Радченко О.В, Бухтатий О.Є.

1.2. Інформаційно-комунікативна функція сучасної держави
Радченко О.В, Бухтатий О.Є.

1.3. Державна політика в галузі управління національними інформаційними ресурсами
Нестеряк Ю.В.

1.4. Інформаційно-аналітична діяльність як складова стратегічного управління
Грицяк Н.В., Попроцький О.П.

1.5. Інформаційно-аналітичне забезпечення державного управління
Клименко І.В.

РОЗДІЛ 2.
Доступ до публічної інформації: проблеми державного регулювання

2.1. Державна політика у сфері електронного доступу до публічної інформації: сутність, законодавство та державні механізми
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

2.2. Стан реалізації державної політики
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

2.3. Програмні засоби та сервіси доступу до публічної інформації
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

2.4. Проблеми та шляхи ефективної реалізації державної політики у сфері доступу до публічної інформації
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

2.5. Приватний сектор та об'єднання громадян
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

2.6. Співпраця в сфері електронного доступу до публічної інформації
Семенченко А.І., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К.

РОЗДІЛ 3.
Комунікації та комунікативні зв'язки в публічному управлінні

3.1. Державна інформаційна політика та засоби масової інформації
Радченко О.В, Бухтатий О.Є.

3.2. Проблемні питання формування і реалізації державної комунікативної політики в Україні
Гузенко Т.А.

3.3. Інформаційна й комунікативна складові повідомлення у державній комунікації
Соловйов С.Г.

3.4. Комунікативна компетентність державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: соціально-психологічний аспект
Литвинова Л.В.

3.5. Специфіка комунікативної діяльності органів публічної влади з громадськістю в умовах кризи
Дуда А.В.

РОЗДІЛ 4.
Інформаційні війни як інструмент міждержавних політик

4.1. Інформаційні операції і війни
Почепцов Г.Г.

4.2. Гуманітарна безпека як об'єкт інформаційної війни
Рубан Ю.Г.

4.3. Традиційні й конвергентні медіа як інструмент реалізації інформаційної агресії: прикладні засади протидії
Гурковський В.І.

РОЗДІЛ 5.
Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства

5.1. Розвиток інформаційного суспільства в Україні: стан, проблеми, перспективи
Семенченко А.І., Рибаков Л.О., Полумієнко С.К.

5.2. Особливості державного управління в умовах розвитку інформаційного суспільства
Грицяк Н.В.

5.3. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи
Радченко О.В, Бухтатий О.Є.

5.4. Механізми державного управління та регулювання розвитком зв'язку та інформатизації
Семенченко А.І.

5.5 Кадрове забезпечення електронного урядування в Україні
Семенченко А.І., Власенко Р.В.

Наукове видання

ІНФОРМАЦІЙНА СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ТА УПРАВЛІННЯ

Монографія

Підписано до друку 15.04.2015. Формат 60х84/16.
Умов. друк. арк. 18,60. Папір офсетний. Друк офсетний.

Видавництво «К.І.С.»
04080 Київ–80, а/с 1, тел. (044) 462 5269
http://kis.kiev.ua
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру
суб'єктів видавничої справи ДК №677 від 19.11.2001 р.

Надруковано ТОВ «ВТС-ПРІНТ»
04080, м. Київ, вул. Фрунзе, 47, корп. 2
(044) 227 78 17