

О.М. Трофімов,
к.ф.-м.н., доц., доцент кафедри
інформатизації державного
управління ХарРІ НАДУ,

ІНФОРМАЦІЙНА ДЕРЖАВА Й ТЕОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто нинішній стан відносин інформаційної складової держави й питань державного управління. Зроблено висновки щодо необхідності переходу до теорії так званого “м’якого мислення” як інструментарію аналізу управлінських проблем.

Ключові слова: державне управління, теорія катастроф, біфуркація, аттрактор, прийняття рішень, синергетика.

В умовах інформаційної революції відбувається переосмислення ролі й значення держави, покликаної вирішувати в сучасному суспільстві надскладні завдання з координації досить різноманітних процесів – стихійно-ринкових і владних-адміністративних, що по-новому ставить багато традиційної проблем теорії державного управління. Інформація стає ключовим ресурсом державної влади й від уміння її контролювати й спрямовувати в потрібне русло багато в чому залежить ефективність державного адміністрування.

Сьогодні державне управління досягло точки біфуркації або кризи на фоні стрімко зростаючої глобалізації та інформаційної революції. Як відзначають багато впливових політологів з різних країн світу, уперше за останні кілька сторіч держава не спроможна вирішувати нові проблеми й втрачає свою владу. Одні дослідники вбачають у цьому зростання впливу транснаціональних корпорацій і глобалізації, інші – втрату легітимності, що колись давали державам їхні народи, що сьогодні зазнають недовіру до інститутів державного регулювання. Німецький дослідник Ульріх Бек запропонував розглядати цей процес крізь призму “розмивання меж політики” в сучасному суспільстві [1].

У моду входить якась ворожість у відношенні до держави й державного управління, і це – досить небезпечна тенденція. Привілейовані фінансово-промислові групи намагаються створити систему нового типу – “сіру зону корпоративізму”: ці групи мають величезні фінансові та інтелектуальні ресурси, але питання про те, яке державне управління необхідно в інформаційному суспільстві, вони, безсумнівно, вирішать на свою користь, і така система управління буде не демократичною, а суперелітарною.

Тому сьогодні, в умовах невизначеності перехідного періоду, так важливий новий науковий пошук. Інформаційна парадигма в державному управлінні припускає формування інформаційної держави як владної структури нового типу, де управління здійснюється через систему інформаційних технологій та комунікацій і нову систему функціонального представництва.

Криза теорії прогресу, що з часів епохи Просвітительства оперувала критеріями раціональності, універсальності й висхідного розвитку, у новому світі позначила проблемні вузли державного будівництва. Ще вчора здавалося, що все суще підкоряється універсальним законам управління й завданням науки є збагнення цих законів. Наука стверджувала, що єдиний надійний шлях підвищення ефективності управління полягає у сфері емпіричних досліджень і кожен висновок повинен підкріплюватися фактами, а інструменти для проведення вимірювань можуть бути винайдені й удосконалені.

У ХХІ ст. затвердження в природознавстві теорії неврівноважених процесів привело до революційних висновків, які спростували всі колишні постулати класичної теорії керування. І. Пригожин, один із провідних теоретиків концепції нерівноважних систем, відзначає: “Ми підійшли до кінця періоду визначеності” [6].

Упродовж усієї історії державного управління постійно висувалися якісь управлінські істини або правила: богослови пропонували закони, почерпнуті з вуст пророків і священних текстів, філософи – раціонально

обґрунтовані постулати, сучасні дослідники – емпірично верифіковані правила.

Сьогодні, з огляду на теорію нерівновагих систем, яка постулує, що Всесвіту властивий стан невизначеності, де “цілісні системи є виключенням” (І. Пригожин), а у більшості систем задіяно як детерміністські (між біфуркаціями), так і ймовірнісні процеси (при виборі відгалужень), постулати структурно-функціонального підходу здаються безнадійно застарілими. У сучасній науці управління як провідні утверджуються принципи нелінійності, невизначеності, біфуркації, стохастичності, найважливіше значення надається таким новим для державного адміністрування поняттям, як стратегічна нестабільність, дискретність, реактивність, альтернативність.

Як відзначає І. Валлерстайн, “...ми були б мудріше, якби формулювали наші цілі у світі постійної невизначеності й розглядали цю невизначеність не як наше лихо й тимчасову сліпоту, не як непереборну перешкоду до пізнання, а як приголомшливу можливість для уяви, творення, пошуку” [4].

“Жорстке мислення” в державному управлінні практично вичерпало свій евристичний потенціал. Із часів М. Вебера в рамках цієї парадигми державне управління становило регламентовану “зверх-вниз” ієрархічну організацію лінійно-функціонального типу із чітким визначенням функцій кожної посадової категорії. Управління при цьому розглядалося як механізм, що діє в результаті комбінування низки факторів, за допомогою яких можна досягати визначених цілей з максимальною ефективністю при мінімальних затратах ресурсів. Така модель дійсно результативна в умовах стабільного соціального середовища й однотипних управлінських завдань і ситуацій. Однак сьогодні всі ці фактори принципово змінилися.

В умовах кризи прогресистській парадигмі, коли перспектива майбутнього висхідного розвитку не гарантована, а стабільність проблематична, жорстке мислення втрачає свою ефективність. Необхідно розробляти нову парадигму державного управління, адекватну новим науковим проблемам і вимогам епохи. Такою парадигмою в державному

адмініструванні сьогодні стала інформаційна, що потребує мережевого принципу організації управлінських структур і “м'якого мислення” як інструментарій аналізу управлінських проблем.

Насамперед, це означає відмову від жорстких технологій, державних реформ у стилі “шокової терапії” та розвиток м'яких, деталізованих і тонких технологій організації державного управління.

Якщо парадигма жорсткого мислення виходила з передумови іманентної системності соціального середовища та сфери управління, вбачала основну проблему в пошуку оптимальних шляхів прямування до відомих або заданих цілей, то концепція м'якого мислення перенесла ознаку системності з реальності на процес її пізнання. Цей підхід дозволяє структурувати управлінські процеси за допомогою дослідження різних поглядів і позицій і основна увага приділяє самому процесу здійснення (вирішення) управлінських завдань, що розуміє як безперервне уточнення й удосконалювання цілей.

Цей новий підхід фахівці називають ще інтерпретаційним, на відміну від системно-функціонального, що визначали розвиток теорії державного управління в другій половині ХХ ст. Серед категорій управлінської науки поняття інтерпретації стає провідною, а поняття заданої функції та визначеної структури – другорядною. Жорстко вивірену системність у теорії державного управління змінює гнучкість і не лінійність.

Основним напрямком у рамках парадигми м'якого мислення стала організаційна кібернетика. Вона виникла як контрнапрямок до управлінської кібернетики, що відрізнялася зайвою механістичністю. Центральним поняттям для організаційної кібернетики виступає так звана балансуєча система. Вона здатна реагувати на зміни навколишнього середовища, навіть якщо ці зміни не могли бути передбачені в момент створення системи. Щоб залишатися балансуєчою протягом тривалого часу та відповідати складності навколишнього середовища, з якої вона вступає в контакт, система повинна досягти необхідної розмаїтості. Для державного управління це означає

розробку деталізованої структури адміністративних зв'язків по всіх позначених завданнях державного розвитку.

У цій парадигмі мета державної організації може бути визначена як компроміс між вимогами зовнішнього середовища та її внутрішніми функціями, а стратегія організації може бути позначена як стратегія балансу. Більшість експертів вважають, що балансуючі системи повинні володіти п'ятьма функціями: організації, координації, контролю, збору й обробки інформації, розробки політики.

Саме так можна визначити функції основних відділів сучасної державної організації. В умовах слабо структурованих проблемних управлінських ситуацій (а більшість сучасних державних проблем відносяться саме до таких) балансуючі структури здатні м'яко реорганізовуватися. Сучасна інформаційна держава повинна бути організована за моделлю живого організму, де знання та інформація стають провідним фактором розвитку. Суспільне багатство всі частіше асоціюється сьогодні з володінням інформацією, і вже зараз “знаннямісткі” галузі управління (освіта, охорона здоров'я, дослідницькі розробки, фінанси, страхування та ін.) виявляють найвищі темпи зростання зайнятості й валового продукту.

У сфері управління відбувається стрімке витиснення матеріальних компонентів інформаційними складовими, а безперервне зниження собівартості й здешевлення інформаційних послуг робить інформаційну революцію в управлінні усе більше демократичним процесом. Протягом останніх 10 років ціна одиниці пам'яті комп'ютерного жорсткого диска знизилася у 2000 разів – з 300 дол. до 14 центів. Копіювання одного мегабайта даних по лінії модемного зв'язку коштує майже у 250 разів дешевше, ніж відтворення аналогічного обсягу інформації найсучаснішими фотокопіювальними пристроями. При цьому тиражування необхідного для комп'ютерних систем програмного забезпечення може здійснюватися практично безкоштовно [2].

Доступність інформаційних технологій може створити ілюзію надзвичайної демократичності майбутнього інформаційного суспільства й інформаційної держави. Але ще Д. Белл звернув увагу на подвійність інформації як управлінського ресурсу: інформація є найбільш демократичне джерело влади й, одночасно, найменш демократичний фактор управління [3].

Справа в тому, що одною з властивостей інформації є вибірковість, що і наділяє власника інформацією справжньою владою. Освіта, коефіцієнт інтелекту, пам'ять, уважність, особистісні особливості людини всі ці якості в певному змісті обмежують індивідуальне прилучення до інформації. Тому в інформаційному суспільстві високопрофесійні, значущі знання зосереджені у вузькому колі інтелектуалів. Як справедливо підкреслює В. Іноземцев, уперше в історії в інформаційному суспільстві умовою належності до панівного класу стає не право розпоряджатися благом, а здатність ним скористатися [4].

Усе це приводить багатьох теоретиків інформаційного суспільства до висновку про нове класове протистояння в майбутній інформаційній державі: протистоянні “класу інтелектуалів” і “нижчого класу”. Шведський економіст Г. Мюрдаль визначив “нижчий клас” як защемлений у своїх інтересах клас, що складається з безробітних, непрацевдатних і зайнятих неповний робочий день осіб, які з більшим або меншим ступенем безнадійності відділені від суспільства в цілому, не беруть участь у його житті й не розділяють його устремлінь і успіхів [5].

Чи вдасться інформаційній державі майбутнього впоратися із цим конфліктом? Як помітив І. Пригожин, “можливе багатіше за реальне”. Ці слова стали інтелектуальним кредо посткласичної теорії нерівноважених систем. Наука покликана обговорювати можливості (можливості інформаційного суспільства й держави) у цьому її евристична чинність, здатна як ніколи швидко стати матеріальною чинністю в інформаційну еру.

Одні дослідники пропонують традиційні рішення в дусі концепції “соціальної інформаційної держави”, що повинне узяти на себе видатки на

освіту для представників нижчих класів, організувати безкоштовні програми перенавчання для безробітних, а всі інвестиції у сферу наукових досліджень і розробок звільнити від податків.

Інші пропонують принципово нові рішення в дусі теорії нерівноважених систем: оголосити неспроможним традиційний поділ “державо-ринок-цивільне суспільство” й створити нову симбіотичну цілісність, де всі проблеми зниження класового протистояння й досягнення консенсусу держава, цивільне суспільство й корпорації будуть вирішувати спільно.

На думку І. Валлерстайна, поділ на державу, ринок і цивільне суспільство в інформаційному суспільстві просто неспроможне. Ринок створюється й контролюється цивільним суспільством і державою. Держава є відображенням як ринку, так і цивільного суспільства. І цивільне суспільство визначається як державою, так і ринком. Тому в інформаційному суспільстві неможливо розділити ці три способи вираження інтересів, переваг і ідентичності.

Інформаційна держава не зможе виконувати свою регулюючу функцію без допомоги цивільного суспільства. Уже сьогодні екологічна криза, проблеми техногенних катастроф, боротьба з тероризмом і іншими глобальними катаклізмами висувують винятково високі вимоги до державних інститутів, поставивши сучасні уряди на межу фінансової кризи. Якщо вони почнуть скорочувати витрати заради збалансованого бюджету, то тим самим державне управління обмежить свої можливості.

Із цього порочного кола важко вийти: невдачі державного регулювання підбивають довіру до нього з боку цивільного суспільства, що підсилює прагнення не платити податки. Це, у свою чергу, знижує кредитоспроможність держави та її здатність виконувати регулювальні функції. Саме тому в рамках цивільного суспільства все частіше виникають рухи "цивільних ініціатив", які беруть на себе вирішення місцевих проблем і турботу про добробут місцевого населення. Однак повністю вирішити

проблемами управління в інформаційному суспільстві зможуть тільки об'єднані зусилля держави, цивільного суспільства й бізнесу (корпорацій). Лідуюча роль інформаційної держави в організації цих трьох управлінських факторів повинна забезпечити йому майбутній розвиток в умовах інформаційної революції.

Отже, інформаційна держава повинна взяти на себе ініціативу в об'єднанні й консолідації цивільного суспільства й корпорацій (державне регулювання в дусі “м'якого мислення”). Без цього нове класове протистояння здатне привести до громадянської війни. Сама інформаційна держава як центр прийняття рішень повинне являти собою систему консолідації політичної влади, функціонального представництва й громадських організацій.

Ще одна проблемна зона майбутньої інформаційної держави – проблема безпеки суспільства в умовах постійно зростаючої небезпеки техногенних катастроф, якими чревате неконтрольований розвиток інформаційної революції. Складається парадоксальна ситуація: уже сьогодні держава відповідає за наслідки того, що не контролює. Безперервне самозростання ризиків – техногенних, екологічних, економічних, соціальних – зворотна сторона інформаційної революції.

За словами У. Бек, ризики в інформаційному суспільстві – це великий бізнес. Вони є наслідком зростаючих запитів споживачів, які неможливо задовольнити. Коло замкнулося: споживче суспільство за допомогою інформаційних технологій підвищує потреби, які перетворюються в “бездонну бочку”, генеруючи невтримне зростання виробництва, що спричиняє непередбачені економічні, екологічні, соціальні і політичні наслідки [1].

Сучасні ризики, як правило, не піддаються почуттєвому сприйняттю й виражаються у фізичних і хімічних формулах – у змісті отрути в їжі, радіоактивній небезпеці, токсинах, зараженні води й повітря. Усі вони є побічними продуктами високих технологій, і з їхнім подальшим

удосконалюванням будуть тільки підсилюватися. У результаті соціально визнані ризики, як це стало, наприклад, з екологічною проблематикою, несуть у собі своєрідний політичний детонатор: на перший погляд, зовсім аполітичні проблеми (наприклад, потепління клімату) стають актуальною політикою.

Неполітичні катастрофи, що насуваються, у сучасному суспільстві мають яскраво виражений політичний потенціал. Із цього погляду найважливішим політичним центром влади в інформаційній державі стане МНС – Міністерство з надзвичайних ситуацій.

Техногенні ризики – от що здатно по-справжньому струснути сучасного обивателя й привести його знову на стежку політики. Для подолання проблемних зон свого життя люди змушені поєднуватися в суспільні й політичні коаліції. Сьогодні вони вже не несуть ніякого класового характеру: коаліції виникають і розпадаються по ситуаційних і тематичних ознаках. Нові конфлікти інформаційного суспільства підривають колишні політичні схеми конфліктологів і змушують шукати нетрадиційні політичні рішення в сфері державного керування.

Це ще один аргумент на користь консолідації держави, цивільного суспільства й корпорацій у рамках нового розуміння формування державної політики й державного регулювання. Процес “розмиванням границь політики” активно розвивається в сучасному суспільстві, і від того, яку роль займе держава в цьому процесі, залежить його існування в майбутньому як центра прийняття рішень.

Проблеми екологічного захисту вступає в протиріччя з інтересами збагачення й прибутку та вимагають втручання держави й цивільного суспільства, обмежуючи апетити корпорацій. З іншого боку, перед загрозою глобальної техногенної катастрофи інтереси цивільного суспільства й корпорацій покликано захистити сучасна держава [1].

На жаль, сьогодні державне регулювання практично не втручається в ці складні проблеми. Глобалізація сучасних екологічних і політичних ризиків

визначає глобалізацію суспільних рухів екологів і антиглобалістів, які споконвічно розвиваються як транснаціональні. Разом з тим існує ціла низка стійких конфліктних ліній, які мають цивілізаційну специфіку. Ці рухи стають центрами субполітики, і тим самим політика втрачає чільне місце в суспільстві, де приймаються рішення й формуються контури майбутнього розвитку.

Настав час визнати, що політика й державне управління ніколи вже не зможуть повернути собі монопольний статус у рішенні всіх суспільних проблем. Але при цьому існує найважливіша відмінність державної політики та центрів субполітичного впливу: у той час як екологи, економісти, релігійні діячі й експерти в приватних науках можуть сперечатися й відстоювати окремі інтереси, державна політика зобов'язана говорити про суспільний консенсус, виховувати толерантність і виступати верховним арбітром націй. Якщо інформаційна держава не візьме на себе цю роль і тягар захисту суспільства від техногенних ризиків інформаційної революції, вона повністю втратить свою роль у майбутньому.

Це є так звана “Гоббсова проблема” інформаційного суспільства: сучасне інформаційне суспільство утворене безліччю ізольованих індивідів, обурених страхом і непевністю в завтрашньому. Виникає закономірне питання: яким чином можливі порядок і стабільність у такому гранично індивідуалізованому соціумі, де розвиваються ринкові відносини й кожний переслідує тільки особисту користь? Колись на зорі Нового часу цю проблему у філософії політики поставив Томас Гоббс. Його концепція “суспільного договору” виходить із того, що ізольовані індивіди, кожен із яких вів “війну всіх проти всіх”, змушені були під страхом самознищення укласти договір і створити держава. Основою їхньої солідарності став страх за своє життя: саме страх виступило джерелом договору про суспільний світ. Так народилося політичне рішення проблеми.

Інформаційна держава повинна створити новий “суспільний договір”, об'єднавши цивільне суспільство й корпорації перед проблемою захисту від

техногенних ризиків в інформаційному суспільстві. Такий "суспільний договір" стане джерелом його легітимності в інформаційному суспільстві, де відбувається стрімкий перерозподіл владних повноважень.

У державній структурі потрібен новий тип адміністраторів, яких не знала колишня раціонально-бюрократична система. На зміну веберовському чиновнику, сухому педантові, який уникав ризику, якого виконувало тільки те, що задано, який висував на перший план безпеку, приходять принципово новий тип керівника: ініціативного, мобільного, орієнтованого на інновації, можливості й перспективи, що не боїться робити помилки (не помиляється той, хто нічого не робить!). Завдання теорії державного управління підготувати таких фахівців: дати їм необхідні знання, озброїти їх новими "м'якими" методами рішення управлінських завдань.

Список використаних джерел

1. Бек У. Общество риска на пути к другому модерну. – М., 2000. – С. 285.
2. Валлернстайн И. Конец знакомого мира. – М., 2004. – С. 326.
3. Иноземцев В.Л. Современное постиндустриальное общество: природа, противоречия, перспективы. – М., 2000.
4. Bell D. Sociological Journeys. – Essays 1960 – 1980. – L., 1980. – P. 157.
5. Myrdal G. Challenge to Afflyence. – N.-Y., 1963. – P. 10.
6. Prigogine I. The End of Centainty. – N.-Y., 1997. – P. 21.

Trofimov O.M. The information state and theory of state management.

In job the present condition of the relations of an information component of the state and questions of state management is considered. On the basis of the considered material the conclusions about necessity of transition to the theory so-called "of soft thinking" are made as toolkit of the analysis of administrative problems.

Key words: state management, theory of accidents, бифуркация, аттрактор, acceptance of the decisions.

Трофимов А.М. Информационное государство и теория государственного управления.

Рассмотрено нынешнее состояние отношений информационной составляющей государства и вопросов государственного управления. Сделаны выводы о необходимости перехода к теории так называемого "мягкого мышления" в качестве инструментария анализа управленческих проблем.

Ключевые слова: государственное управление, теория катастроф, бифуркация, аттрактор, принятие решений, синергетика.