



УДК 351.91

## ИНФОРМАЦИОННЫЕ БАРЬЕРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье анализируется проблема информационных барьеров в процессе функционирования сферы информационного обмена системы государственного управления. Информационные барьеры рассматриваются как латентная дисфункция организационных информационных фильтров, воздействующая на процесс анализа информации субъектами принятия решений, что снижает эффективность и качество управления. К проявлению информационных барьеров приводит недостаточно рациональная организация работы информационных фильтров в деятельности органов государственного управления. Авторы выделяют инфраструктурный, функциональный и субъективный фильтры, которые понимаются как организационные социальные технологии, оптимизирующие движение и функционирование информации в организации. С этими фильтрами попарно соотносятся организационный, статусный, технический, инструментальный, семантический и психологический информационных барьеры. Выдвигается гипотеза о приоритетах информационных барьеров на различных этапах процесса информационно-аналитического обеспечения государственного управления.

**Д.П. ХИЖНЯКОВ<sup>1</sup>**  
**С.Д. ЛЕБЕДЕВ<sup>2</sup>**

*Белгородский  
государственный  
университет*

<sup>1</sup>) e-mail: xdp@mail.ru

<sup>2</sup>) e-mail: Lebedev@bsu.edu.ru

Ключевые слова: анализ информации, информационно-аналитическое обеспечение, информационный барьер, информационный фильтр, социальная информация, субъективный фактор, сфера информационного обмена.

На современном этапе мирового социально-экономического развития происходят коренные перемены в технико-технологическом и социально-технологическом укладе общества. Одна из таких перемен усматривается исследователями в изменении характера доминирующей социальной деятельности, которое связано со стремительным развитием ее информационной составляющей. В наше время «преимущественно информационная деятельность становится все более самоценной, чуть ли не «самоцелью» функционирования всей социокультурной системы... Более того, теперь уже информацию, имеющуюся в распоряжении социокультурной системы, можно трактовать как накапливаемый своеобразный «ресурс», поскольку главным образом именно эта информация обеспечивает всю деятельность системы, включая и ее текущее функционирование, и обеспечение ее дальнейшего информационного прогресса»<sup>1</sup>.

Понятию «информация» соответствует много определений, применяемых исходя из сферы его использования. Одним из ключевых моментов в нем является отражение, представление иного. Н. Винер предложил следующее «классическое» определение: «информация – это обозначение содержания, черпаемого нами из внешнего мира в процессе нашего приспособления к нему и приведения в соответствии с ним нашего мышления»<sup>2</sup>. Согласно И. Земану, информацией являются сведения, «полученные в процессе познания, отражающие объективные факты и закономерности мира в системе точных понятий, дающих возможность предвидения и преобразования действительности в интересах общества»<sup>3</sup>. Е.П. Тавокин определяет информацию как «материализованный (в

<sup>1</sup> Голицын Г.А., Петров В.М. Социальная и культурная динамика: долговременные тенденции (информационный подход). М.: КомКнига, 2005. – С. 31.

<sup>2</sup> Мазур М. Качественная теория информации. М.: Изд-во «Мир», 1974. – С. 13.

<sup>3</sup> Земан И. Познание и информация. Гносеологические проблемы кибернетики. Перевод с чешского Р.Е. Мельдера, спецредакция и предисловие к.ф.н. А.Д.Урсула. М.: Изд-во «ПРОГРЕСС», 1966. – С. 14.



идеале – формализованный) результат сознательного или бессознательного отражения субъектом определенных фрагментов реального или идеального мира, предназначенный для восприятия другим(и) субъектом(ами)»<sup>4</sup>.

Вторым ключевым моментом в смысловом поле понятия «информация» представляется ее генетическая связь с управлением. Информация выступает как мера структурированности отношения: «В общем случае взаимная информация есть некоторая статистическая мера взаимодействия, связи между двумя переменными. Чем теснее и сильнее взаимодействие, – тем больше взаимная информация»<sup>5</sup>. В случае классического (одностороннего) управляющего воздействия, информация характеризует меру и качество обратной связи между субъектом и объектом управления. В данной связи Н.И. Жуков говорит об актуальной информации, представляющей «свойство и связь управляющего объекта с управляемым»<sup>6</sup>.

Применительно к системе социального управления, остановимся на следующем определении: информация – это сведения об объектах управляемой системы, их параметрах, свойствах и состоянии, которые уменьшают степень неопределенности и неполноты знаний. Информация раскрывает свою сущность и ценность в процессе принятия решения, как на индивидуальном, так и сугубо профессиональном уровне управленца, эксперта или консультанта. Благодаря большей информированности управляющего, решения, принимаемые им, несут меньшую долю неопределенности и риска. Качественная, своевременная и достаточная информация позволяет контролировать управленческую ситуацию.

«Информацию в государственном управлении, – согласно определению Е. Калугина, следует рассматривать как совокупность различных сообщений, сведений, данных о соответствующих предметах, явлениях, процессах, отношениях и т.д. Эти сведения, будучи собранными, систематизированными и преобразованными в пригодную для использования форму играют в управлении исключительную роль»<sup>7</sup>.

В государственном управлении используется, прежде всего, социальная информация. Социальная информация, как определяет ее Е.П. Тавокин, «представляет собой актуальные знания, сообщения, сведения о социальном и природном мире, которые необходимы социуму для его полноценного функционирования»<sup>8</sup>. Она осмысливает, прежде всего, все многообразные отношения людей, их потребности, интересы, ценности, умонастроения, взаимодействия. Данный вид информации «необходим в процессе осознания и постановки целей, выбора средств, обеспечения ресурсов, прогнозирования и планирования деятельности субъектов управления»<sup>9</sup>. Л.Я. Аверьянов указывает, что «социальная информация – это те же знания, но переведенные на другой язык, связанный с выбором и принятием разнообразных управленческих решений». В данном случае «знание получает статус информации, когда оно тем или иным способом отображается в качестве слова или символа и «выступает элементом практической регуляции людьми своей деятельности и своих отношений, средством управления и самоуправления»<sup>10</sup>.

Соответственно, далеко не любая информация обеспечивает принятие руководителем корректных и качественных решений. «Истинность знания, его объективность (объективная истина) в терминах информации приобретает значение качества информации, ее надежности, а ложность знания – форму информационных помех управленческого процесса. Качество социальной информации в этом случае определяется ее соответст-

<sup>4</sup> Тавокин Е.П. Информация как научная категория // Социологические исследования. 2006. №11. – С. 9.

<sup>5</sup> Голицын Г.А. Ук. соч. – С. 14.

<sup>6</sup> Жуков Н.И. Информация (философский анализ центрального понятия кибернетики) / Под ред. В.И. Степанова. Мн., «Наука и техника», 1971. – С. 61.

<sup>7</sup> Калугин Е. Создание электронного государства в России // Проблемы теории и практики управления. 2007. №1. – С. 38.

<sup>8</sup> Тавокин Е.П. Ук. соч. – С. 9.

<sup>9</sup> Цариценцева Е.В. Социологическая информация в контексте государственного управления // Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/152/24>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.

<sup>10</sup> Аверьянов Л.Я. Социология: искусство задавать вопросы. Издание 2-е, переработанное и дополненное. М., 1998. – С. 43.



вием потребностям субъекта (органа) управления, которые, в свою очередь, зависят от параметров объекта управления, от окружающих условий. В своей информационной форме истинность знания наделяется признаками результативности, определяемой эффективностью управленческой деятельности»<sup>11</sup>. Информация должна соответствовать комплексу установленных критериев: она «должна быть полной, актуальной, достоверной, охватывать весь спектр интересующих проблем, собираться регулярно, с определенной периодичностью и в необходимых объемах»<sup>12</sup>.

С возрастанием роли информации и ее характеристик в государственном, равно как в негосударственном, секторе социального управления возрастает значимость специализированной функции анализа информации. В ходе анализа исходные данные об объекте управления и его среде, которые поступают в организацию (первичная информация), принимают структурированный вид и становятся собственноручно управленческой информацией, пригодной для принятия организационных решений.

Анализ информации – важнейшая функция управления. По своему местоположению в алгоритме разработки и принятия решения она предваряет остальные функции управления. В этой связи анализ информации необходимо рассматривать не только как совокупность методов, технологий, но и как специализированный автономный процесс, организованный особым образом. В итоге аналитической работы первоначально разрозненные сведения приводятся в оптимизированную согласованную систему, позволяющую дать правильную оценку управленческой ситуации. В зависимости от ситуации, отдельные этапы аналитического процесса «в реальном времени» могут быть сведены к минимуму или, наоборот, детализированы.

При исследовании такого объекта, как анализ информации, предметом изучения представляются конкретные определяющие отношения, ракурсы, «проекции» этой информации. Ю. Хабермас отмечает: «Когда говорящий высказывается о чем-либо в рамках повседневного контекста, он вступает в отношение не только к чему-то наличествующему в объективном мире (как совокупности того, что имеет или могло бы иметь место), но еще и к чему-то в социальном мире (как совокупности законодательно урегулированных межличностных отношений) и к чему-то в своем собственном, субъективном мире (как совокупности манифестируемых переживаний, к которым он имеет привилегированный доступ)»<sup>13</sup>. То же справедливо не только в отношении высказывающегося (коммуникатора), но и в отношении реципиента высказанной (транслированной) информации. В данной связи актуально рассмотрение анализа информации в плане ее соотношения с объектом управления, уровнем организации управления и в плане психологического восприятия субъектом управления, принимающим решения.

Процесс анализа информации в государственном управлении необходимо рассматривать на следующих трех уровнях принятия решений:

- стратегический уровень (комплексные программы и планы в различных сферах жизнедеятельности общества; анализ и прогноз долгосрочных тенденций его социально-экономического развития; анализ и прогноз общественно-политических тенденций);
- тактический уровень (мониторинг и анализ текущего состояния элементов социально-экономической и общественно-политической сфер общественной жизни, планы реализации концепций, моделей и сценариев развития общества);
- оперативный уровень (оперативный контроль и корректировка выполнения планов и проектов, непрерывный мониторинг характеристик и показателей социально-политических факторов развития).

Специфика информационно-аналитической деятельности в органах власти и управления при решении задач любого уровня базируется на том, что она является элементом системы и процесса управления. Поэтому данная деятельность имеет преимущественно прикладной, а не теоретический характер, в ней преобладают внутренние огра-

<sup>11</sup>Ельмеев В.Я., Овсянников В.Г. Прикладная социология: Очерки методологии. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во С.-Петербург. гос. ун-та, 1999. С. 105.

<sup>12</sup> Калугин Е. Ук. соч. – С. 41.

<sup>13</sup> Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. Пер. с нем. под ред. Д.В. Складнева. СПб.: «Наука», 2001. – С. 40.



ничения системы по времени подготовки материалов, их полноте, достоверности, обоснованности, ответственности исполнителей. Соответственно, основное внимание уделяется не столько глубине и оригинальности проработки проблем, сколько их оперативности и эффективности<sup>14</sup>.

С обеспечением выполнения данных ограничений, то есть соответствия характеристик информации критериям качества, связана одна из ключевых проблем информационно-аналитической деятельности – проблема организационных барьеров. Данная проблема заключается в противоречии между знанием о существовании специфических организационных барьеров на пути управленческой информации, и недостаточной изученностью их конкретных оснований, соотношений и эффекта воздействия на процесс и результаты организационной деятельности, а, следовательно, и недостаточным учетом и применением соответствующих закономерностей в практике органов государственного управления.

Рассмотрим определения и соотношение основных понятий нашего анализа.

1. Процесс *анализа информации* в организации мы определяем как совокупность операций, осуществляемых в определенной временной последовательности с использованием аналитических средств, методов, технологий, приводящих к достижению практически-познавательных целей и задач. На каждой стадии данного процесса присутствуют источник информации, информационный поток, потребитель информации. Источник информации может быть внешним и внутренним. Потребителем информации выступает лицо, производящее поиск информации, обработку информации и управленческие решения. Информационный поток выступает в качестве связующего звена между источником информации и потребителем. Контентом информационного потока выступает различная по содержанию и по статусу социальная информация, релевантная с точки зрения ситуации, проблемы, цели, задач и методов управления.

Процесс принятия решений в органах государственной власти «складывается и развивается», – как отмечает Г.В. Пушкарева, – «в результате многочисленных коммуникативных актов между его участниками, что ведет к возникновению специфического информационного поля»<sup>15</sup>. Данное информационное поле, а также производящие его источники информации, информационные потоки и потребители информации формируют особую среду, так называемую *сферу информационного обмена*, где информация перманентно накапливается, передается, воспринимается, обрабатывается, интерпретируется, предоставляется и визуализируется. Отсюда следует, что указанная информационно-коммуникативная среда формируется в процессе анализа информации. В ней действуют фильтры и барьеры.

2. *Информационный фильтр* – это социальная технология, оптимизирующая движение информации по коммуникационным каналам внутри организации. Социальную технологию, в свою очередь, Л.Я. Дятченко определяет как способ и процедуру оптимизации жизнедеятельности человека в условиях нарастающей взаимозависимости, динамики и обновления общественных процессов<sup>16</sup>. Система информационных фильтров защищает лицо, подготавливающее и/или принимающее решения, от ненужной и недостоверной информации, и вместе с тем позволяет ему наиболее оперативно и в полной мере получать необходимую информацию.

Функция процесса постановки фильтра либо его оптимизации сводится к тому, чтобы повысить качество распределения и обработки информации в процессе информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти. Решение о распределении информации внутри организации принимается на основании сопоставления входящих данных с комплексом заранее сформулированных независимых критериев. Оптимально организованная работа информационных фильтров обеспечивает:

<sup>14</sup> Иванов П.Ф. Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ, 2002. № 2 (157). – С. 30.

<sup>15</sup> Пушкарева Г.В. Информационные технологии в принятии государственных решений: современный тенденции // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. №2. Том 2. – С. 129.

<sup>16</sup> Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. – Белгород, 1993.



– своевременное движение информации по каналам коммуникации органов государственной власти;

– точную адресацию информации в соответствии с организационной функционально-статусной структурой;

– качественную обработку актуальной информации инструментами аналитики.

В случае несовершенства управленческой технологии в системе организационного фильтра происходит сбой, то есть возникают препятствия на пути движения информации в результате коммуникативных действий отдельных звеньев управленческой структуры. Систематические сбои свидетельствуют о наличии организационных информационных барьеров.

3. *Информационный барьер* – это препятствие, мешающее оптимальному протеканию информационных процессов (сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распределения и распространения информации) в организации. Барьеры представляют собой побочные эффекты организационной коммуникации, содержательно соответствующие фильтрам, но функционально противоположные им.

Информационные барьеры возникают на различных отрезках пути движения информации по информационным каналам от источника к реципиенту (адресату) информации. Согласно К. Шеннону, «передача информации, без которой невозможно использование ее, осуществляется по самым различным каналам связи. Общая схема такой передачи предусматривает источник и передатчик информации – с одной стороны, и, соответственно приемник с адресатом – с другой стороны канала связи, а также источник шума, искажающий в какой-то мере передаваемое сообщение»<sup>17</sup>. Соответственно, информационные барьеры в качестве «источников шума» и помех оказывают влияние на внутренние и внешние информационные потоки, образующие сферу информационного обмена системы государственного управления. Внешние информационные потоки – это движение информации между субъектом (органом государственной власти) и объектом управления (общественными структурами и процессами) во внешней информационной среде. Внутренние потоки делятся на два типа: информационные потоки, циркулирующие внутри органов государственной власти, и информационные потоки, связующие органы государственного управления разного уровня.

Наличие фильтров и барьеров, как существенных факторов, влияющих на информационно-коммуникационные процессы в управлении, отмечается в работах ряда отечественных ученых.

Так, А. Малько особо отмечает наличие психологического фильтра: «люди, сталкиваясь с вещами, сугубо для себя нейтральными, осознают их как положительно или отрицательно субъективно значимые. Поэтому сознание играет роль фильтра и «декодирует» правовую информацию на следующие положительно-отрицательные факторы: «полезно-вредно», «выгодно-невыгодно», а отсюда и строит собственную программу поведения»<sup>18</sup>.

Тема информационно-коммуникационных барьеров в методологии и социологии управленческих коммуникаций разработана основательнее. Г.В. Пушкарева выделяет два основных фактора, которые не только затрудняют «налаживание эффективной коммуникации между участниками процесса принятия решений, но и способных в ряде случаев сделать эту коммуникацию ложной, вынужденной индуцировать государственные решения, не адекватные реальным запросам граждан и условиям устойчивого развития общества»<sup>19</sup>. Данными факторами – в нашем определении, барьерами – являются психологический и инфраструктурный. Психологический фактор (барьер) связан с особенностями восприятия информации лицами, участвующими в процессе выработки государственных решений. Суть инфраструктурного фактора (барьера) заключается в противоречивом функционировании той информационной сети, которая снабжает лиц, принимающих государственные решения, новой информацией о положении дел в обществе.

<sup>17</sup> Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. М., 1963. – С. 245.

<sup>18</sup> Малько А. Правовые стимулы и ограничения: двоичность информации как метод анализа // Общественные науки и современность. 1994. №5. – С. 70.

<sup>19</sup> Пушкарева Г.В. Ук. соч. – С. 131.



Тема коммуникативных барьеров в государственном управлении чаще всего рассматривается в контексте дисбаланса государственных интересов и интересов различных социальных групп в процессе реализации государственных решений. В основе такого подхода лежит взаимодействие властных структур и общества. Данной позиции, в частности, придерживается Е.В. Карпенко. Она выделяет пять типов коммуникативных барьеров, действующих на региональном уровне государственного управления, как-то: субъективные, социально-стратификационные, социокультурные, социально-институциональные, инфраструктурно-технологические барьеры<sup>20</sup>. Коммуникативные барьеры автор определяет «как разрывы, возникающие в процессе взаимодействия власти и общества, препятствующие эффективному осуществлению социального управления, порождающие разную интерпретацию сообщений и ведущие к рассогласованию социальных интересов»<sup>21</sup>.

Т.А. Бочарова в своем исследовании также рассматривает коммуникационные барьеры, затрудняющие взаимодействие между различными контрагентами информационно-аналитической работы. Она дифференцирует следующие группы коммуникационных барьеров: технические, семантические, психологические, инструментальные, организационные, статусные<sup>22</sup>. Данную типологию мы в дальнейшем примем за основу теоретической интерпретации организационных информационных барьеров.

Как уже отмечалось, посредством организационных фильтров происходит оптимизация информационных потоков, функционирующих в процессе управленческой информации. Информационные барьеры являются побочным эффектом информационно-коммуникационной деятельности. В данной связи воздействие тех и других на сферу информационного обмена организации правомерно, с некоторыми оговорками, соотнести с явной и латентной функциями в теории Р. Мертона. Последний определяет явную функцию как объективные последствия, предполагаемые и признаваемые участниками данной системы, а латентную функцию – как объективные последствия, ими непредполагаемые и непризнаваемые<sup>23</sup>. Если действие информационных фильтров в организации осознанно и рационально ориентировано на максимально эффективное производство, хранение, распределение и применение управленческой информации (явная функция), то действие барьеров представляется теневой стороной функционирования тех же самых информационно-коммуникационных механизмов и технологий, связь которой с их очевидным положительным содержанием осознается субъектами коммуникаций далеко не всегда (латентная функция). При этом влияние информационных барьеров носит отрицательный (дисфункциональный) характер. Поэтому, учитывая приведенные выше дефиниции и интерпретации, мы будем исходить из единства организационно-коммуникативных оснований информационных барьеров и фильтров при их функциональной полярности в двух указанных отношениях.

Информационные барьеры в процессе информационно-аналитического обеспечения государственного управления мы типологизируем следующим образом:

- технический барьер – потери и искажения деловой информации по причине сбоя или недостаточного использования необходимой техники;
- инструментальный барьер – потери и искажения деловой информации по причине неиспользования необходимых технологий обработки информации – например, в силу недостаточного профессионализма;
- семантический барьер – потери и искажения деловой информации по причине несоответствия «языков», кодов передачи информации;

<sup>20</sup> Карпенко Е.В. Социальные условия преодоления коммуникативных барьеров на региональном уровне государственного управления: автореф. дис. к.с.н.: 22.00.08. Орел, 2009.

<sup>21</sup> Там же. – С.10.

<sup>22</sup> Бочарова Т.А. Информационно-аналитическая работа в органах исполнительной власти региона: дис. к.с.н.: 22.00.08. Белгород, 2009. – С. 133.

<sup>23</sup> См.: Бакли У. Структурально-функциональный анализ в современной социологии // Г. Беккер и А. Босков. Современная социологическая теория: Пер. с англ. – М.: Издательство иностранной литературы, 1961. – С. 288.



– психологический барьер – потери и искажения деловой информации по причине субъективного восприятия, вследствие эмоциональных настроений, стереотипов, установок;

– организационный барьер – потери и искажения деловой информации по причине отсутствия или несовершенства организационных механизмов, обеспечивающих деятельность информационно-аналитической системы;

– статусный барьер – потери и искажения деловой информации по причине, связанной с организационной иерархией, с уровнем властной компетенции.

Следует отметить, что указанные информационные барьеры могут иметь как естественное, так и искусственное происхождение. Естественные информационные барьеры возникают самопроизвольно в ходе управленческой деятельности, а искусственные создаются вследствие реализации частных и групповых интересов отдельных акторов управленческого процесса. В то же время установить в точности естественность или искусственность возникающих барьеров зачастую очень затруднительно, вследствие чего конструктивной представляется установка на «презумпцию естественности» всех барьеров и на выявление и устранение их объективных причин и оснований.

Далее, в системе государственного управления процесс анализа информации целесообразно рассматривать на трех основных уровнях:

– на уровне организации в целом (как правило, предполагает наличие специальной организационной подструктуры – аналитического отдела);

– на уровне функциональной единицы (должностных обязанностей и компетенций субъекта управленческих коммуникаций);

– на уровне психологии индивидуального мышления лица, участвующего в подготовке и принятии решения.

В данной связи может быть предложена следующая типология организационных информационных фильтров: инфраструктурный фильтр, функциональный фильтр и субъективный фильтр. Указанные разновидности фильтров определяются следующим образом:

1) инфраструктурный фильтр – управленческая технология, способствующая оптимизации информационных потоков посредством организационных (в частности, статусных) средств, приемов, методов, механизмов.

2) функциональный фильтр – управленческая технология, способствующая оптимизации информационных потоков посредством технологических и инструментальных средств, приемов, методов, механизмов.

3) субъективный фильтр – управленческая технология, способствующая оптимизации информационных потоков посредством индивидуально-психологических средств, приемов, методов, механизмов.

Соответствующие технологии организации информационно-аналитической деятельности соотносятся с уровнем решаемых задач и спецификой возникающих барьеров следующим образом.

1. Уровню организации (аналитического отдела), где решаются задачи информационно-аналитического обеспечения решений стратегического и принципиального тактического характера, соответствует инфраструктурный фильтр. Латентной функцией данного фильтра являются организационный и статусный барьеры.

Проявление организационного барьера обусловлено разветвленной иерархической структурой системы управления, которая удлиняет и усложняет пути прохождения документов. Действие данного барьера зависит от положения структурного подразделения в вертикальном и горизонтальном измерениях структуры государственного управления, которое определяется как формальными полномочиями ее должностных лиц, так и, в значительной степени – их неформальными отношениями с должностными лицами из других структур, обладающими необходимой информацией. В данной связи Э. Тоффлер отмечал, что «в любой бюрократии знания дробят по горизонтали и по вертикали и снова собирают по горизонтали»<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. – С. 12.



Статусный барьер связан с ограничениями на доступ к информации различного рода, содержащей государственную тайну или имеющей конфиденциальный характер. Ю.А. Тихомиров отмечает, что «строго определенное законом разделение труда между различными звеньями в полной мере распространяется и на работу с информацией: каждое звено, по согласованию с другими звеньями создает, использует и выдает лишь ту информацию, которая соответствует его положению в системе управления»<sup>25</sup>. Особым аспектом данной проблемы является феномен неформального статуса определенных организационных структур и должностных лиц, складывающегося в системе организационных отношений помимо статуса формального и связанного с их фактической монополией на ту или иную информацию («лисьи норы» и «теплые местечки», в терминологии Э. Тоффлера<sup>26</sup>).

2. В основной массе тактические задачи управления разрабатываются преимущественно на уровне должностных единиц, то есть сотрудниками отделов, в должностные обязанности которых входит решение данных вопросов. На этом уровне проявляется функциональный организационный фильтр. В данном случае возможно возникновение технического и инструментального барьеров.

Действие технического барьера заключается в сбоях в работе технических и программных средств передачи, обработки и визуализации информации, отсутствии возможности обратной связи с источником информации, в сложности поиска информации в больших документальных массивах.

Инструментальный барьер проявляется по причине недооценки в профессиональной деятельности роли определенных видов информации, неверного выбора оптимальной стратегии поиска и обработки информации, отсутствия знаний и навыков работы специалистов с современными информационными системами. Согласно Э. Тоффлеру, «...опасность подстерегает и в способе, каким используются и неправильно употребляются данные, информация и знания»<sup>27</sup>.

3. На личностном уровне решаются, главным образом, оперативные повседневные задачи управления. Здесь действует субъективный фильтр. В силу своей специфики, данный фильтр является самым распространенным. Субъективный фильтр представляет собой комплекс «человеческих» факторов. В том случае, если данный фильтр имеет качественную рефлексивную организацию, то негативное влияние последних при анализе информации снижается. В противном случае, указанные факторы становятся информационными барьерами: психологическим и семантическим.

Психологический барьер обусловлен: боязнью трудностей поиска и освоения информации в условиях информатизации; неверной оценкой качества найденной (поступившей) информации; невозможностью для индивида физически освоить все источники информации, соответствующие организационным потребностям. Согласно Е.П. Тавокину, «в любом кванте информации всегда наряду со сведениями об объекте отражения, реальных событиях содержится субъективная составляющая. Ее доля может быть больше или меньше, но ее наличие неизбежно»<sup>28</sup>. Г.В. Пушкарева уточняет, что «на отбор информации влияют убеждения человека, его ценностные предпочтения, идеологические взгляды, интересы, стереотипы, установки, составляя в совокупности мощный перцептивный экран, пропускающий только ту информацию, которая является субъективно значимой»<sup>29</sup>. Данный барьер существенно снижает рациональность решений, их адекватность и результативность.

Семантический барьер проявляется в связи с недостаточными специальными знаниями потребителя информации в той сфере, которой посвящена поступающая информация; чрезмерно узкой компетенцией потребителя информации, неспособного воспринимать информацию более широкого характера; различием понятийного аппарата разных подразделений системы государственного управления. Н.И. Жуков отмечает, что

<sup>25</sup> Тихомиров Ю.А. Информация в государственном управлении // Правоведение. 1971. № 5. – С. 22.

<sup>26</sup> Тоффлер Э. Ук. соч. – С. 203.

<sup>27</sup> Там же. – С. 341.

<sup>28</sup> Тавокин Е.П. Ук. соч. – С. 8.

<sup>29</sup> Пушкарева Г.В. Ук. соч. – С. 131.





«личностный момент касается того, насколько данный субъект подготовлен к восприятию и использованию информации: человеку, не знакомому с языком, на котором закодировано сообщение, последнее не несет заключенной в нем информации»<sup>30</sup>.

Возникновение информационных барьеров может иметь (и имеет) место на каждом этапе процесса анализа информации. В данной связи могут быть выдвинуты следующие гипотезы. На *первом этапе* анализа происходит общая постановка цели, то есть определяется, какая информация будет собираться, назначаются ответственные за каждый этап, ставятся задачи. Здесь проявляется приоритет блока, который включает в себя организационный, статусный, психологический и семантический информационные барьеры. На *втором этапе*, когда осуществляется поиск и сбор информации, имеет место полный комплекс барьеров в составе организационного и статусного, психологического и семантического, технического и инструментального. На *третьем этапе* на процесс обработки информации оказывают воздействие преимущественно психологический и семантический барьеры, а также технический и инструментальный. На *четвертый этап* влияют, главным образом, семантический, психологический, технический и организационный барьеры. Исходя из этого, информационные организационные барьеры: а) действуют в комплексе; б) делятся на «специализированные», действующие на определенных этапах анализа информации, и «универсальные»; в) к «универсальным» относятся организационный и психологический барьеры, что предположительно делает их системным фактором латентной дисфункции информационно-аналитической работы в системе государственного управления.

Таким образом, информационно-коммуникационные процессы в организации регулируются информационными фильтрами – социальными технологиями, оптимизирующими движение информации по коммуникационным каналам внутри организации. В системе государственного управления правомерно выделить следующие типы организационных фильтров: инфраструктурный, функциональный и субъективный. По причине недостаточно рациональной организации информационных фильтров в работе органов государственного управления проявляется латентная дисфункция информационно-коммуникативных процессов, которая выражается в информационных барьерах, негативно воздействующих на процесс анализа информации субъектами принятия решений. В результате этого снижается эффективность и качество анализа информации, и, как следствие, качество итоговой информации, что приводит к принятию несвоевременных, неэффективных и нерезультативных управленческих решений. Для оптимизации процесса и результата анализа информации необходимо эффективное функционирование организационных информационных фильтров. Каждому фильтру соответствуют, в качестве латентной дисфункции, определенные информационные барьеры, действие которых в этой связи необходимо минимизировать либо компенсировать. В силу универсальности субъективного, человеческого фактора и накопленного эффекта сбоев в бюрократической системе управления, негативные действия барьеров проявляются по обыкновению в комплексе; отсюда следует, что технологии оптимизации работы организационных информационных фильтров должны действовать в совокупности, образуя синергетический эффект.

В заключение отметим, что научная разработка, верификация и последующее применение гипотезы функциональной взаимосвязи организационных информационных фильтров и барьеров в организационной практике государственного управления позволит оптимизировать процесс анализа информации и, как следствие, качество принимаемых решений и эффективность их реализации. В конечном итоге, развитие данного направления исследований ориентировано, как отмечал Ю. Хабермас применительно к теории коммуникативного действия, к «созданию новых форм социального управления»<sup>31</sup>.

#### Список литературы

1. Аверьянов Л.Я. Социология: искусство задавать вопросы. Издание 2-е, переработанное и дополненное. – М: Марс, 1998.

<sup>30</sup> Жуков Н.И. Ук. соч. – С.154.

<sup>31</sup> Хабермас Ю. Ук. соч. – С. 330.



2. Бакли У. Структурально-функциональный анализ в современной социологии // Г. Беккер и А. Босков. Современная социологическая теория: Пер. с англ. – М.: Издательство иностранной литературы, 1961. – С. 272-297.
3. Бочарова Т.А. Информационно-аналитическая работа в органах исполнительной власти региона: дис. ... к.с.н.: 22.00.08 – Белгород: 2009.
4. Голицын Г.А. Социальная и культурная динамика: долговременные тенденции (информационный подход) / Г.А. Голицын, В.М. Петров. – М.: КомКнига, 2005.
5. Дятченко Л.Я. Социальные технологии в управлении общественными процессами. – Белгород: Центр социальных технологий, 1993.
6. Ельмеев В.Я. Прикладная социология: Очерки методологии. – 2-е изд., испр. и доп. / В.Я. Ельмеев, В.Г. Овсянников. – СПб.: Издательство С.-Петербургского государственного университета, 1999.
7. Жуков Н.И. Информация (философский анализ центрального понятия кибернетики) / Под ред. В.И. Степанова. Мн., «Наука и техника», 1971.
8. Земан И. Познание и информация. Гносеологические проблемы кибернетики. – Перевод с чешского Р.Е. Мельцера, спецредакция и предисловие к.ф.н. А.Д.Урсула. – М.: Изд-во «ПРОГРЕСС», 1966.
9. Иванов П.Ф. Информационно-аналитическое обеспечение региональных органов власти и управления // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 2002. – № 2 (157). – С. 23-43.
10. Калутин Е. Создание электронного государства в России // Проблемы теории и практики управления. – 2007. – №1. – С. 63-74.
11. Карпенко Е.В. Социальные условия преодоления коммуникативных барьеров на региональном уровне государственного управления: автореф. дис. к.с.н.: 22.00.08. – Орел: 2009.
12. Мазур М. Качественная теория информации. – М.: Издательство «Мир», 1974.
13. Малько А. Правовые стимулы и ограничения: двоичность информации как метод анализа // Общественные науки и современность. – 1994. – №5. – С. 67-76.
14. Пущкарева Г.В. Информационные технологии в принятии государственных решений: современный тенденции // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. – 2009. – №2. – Том 2. – С. 128-139.
15. Тавокин Е.П. Информация как научная категория // Социологические исследования. – 2006. – №11. – С. 3-10.
16. Тихомиров Ю.А. Информация в государственном управлении // Правоведение. – 1971. – № 5. – С. 19-27.
17. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Пер. с англ. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004.
18. Хабермас Ю. Моральное сознание и коммуникативное действие. – Пер. с нем. под ред. Д.В. Скляднева. – СПб.: «Наука», 2001.
19. Цариценцева Е.В. Социологическая информация в контексте государственного управления // Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/152/24>. – Систем. требования: IBM PC, Internet Explorer.
20. Шеннон К. Работы по теории информации и кибернетике. – М.: Изд. иностр. лит, 1963.

## INFORMATION BARRIERS IN SYSTEM OF GOVERNMENT

The article analyzes the problem of information barriers in the information exchange system of government. Information barriers are treated as latent dysfunction of institutional information filters acting on the process of analyzing information by the subjects of decision-making, which reduces the efficiency and quality control. The reason that leads to the manifestation of information barriers is the irrational organization of information filters in government activities. The authors point out infrastructure, functional and subjective filters, which are understood as organizational social technologies that optimize the flow and inactement of information within the organization. Organizational, status, technical, tool, semantic information and psychological barriers are related to these filters. The authors make the hypothesis on the priorities of information barriers at different stages of information-analytical support of government.

Key words: information analysis, information and analytical support, information barrier, information filter, social information, subjective factor, sphere of information exchange.

**D.P. KHIZHNYAKOV**  
**S.D. LEBEDEV**

*Belgorod State University*

*1) e-mail: xdp@mail.ru*

*Belgorod State University*

*2) e-mail: Lebedev@bsu.edu.ru*