



Гаман Т.В.,

*помічник-консультант народного депутата
України, асистент кафедри регіонального
та муніципального управління
Хмельницького університету
управління та права*

ДЖЕРЕЛА, ФОРМИ ТА ВИДИ ІНФОРМАЦІЇ, ЩО ВИКОРИСТОВУЄТЬСЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проведення численних реформ у структурі соціального, економічного та політичного життя сучасного українського суспільства викликає необхідність аналізу інформаційних потоків, які лягають в основу здійснення всіх життєзабезпечувальних процесів, що допомагають задовольнити потреби цього суспільства.

Саме цим зумовлений помітний інтерес до вказаної проблеми таких вітчизняних дослідників, як-от: В. Тронь, О.М. Бандурка, І.М. Ібрагімова, Р. Калюжний, О. Литвиненко, Н. Нижник, С. Чукут та інших. Проте, вказані наукові дослідження, будучи за своїм змістом ґрунтовними та глибокими, все ж вимагають деталізування змісту суспільних відносин та визначення базових категорій пов'язаних з інформаційними відносинами саме в системі державного управління.

Сучасний стан інформаційного забезпечення суспільного розвитку характеризується переходом від державного монополізму на інформаційні ресурси до розширення сфери (мережі) користувачів нагромаджених інформаційних ресурсів. Законі України "Про інформацію" закладає правові основи інформації в усіх сферах суспільного і державного життя України, а також систему інформації, її джерела, визначає статус учасників інформаційних відносин, регулює доступ до інформації та забезпечує її охорону¹. Проте, у цьому законодавчому акті наявні лише базові принципи побудови інформаційного середовища в Україні. Конкретизація, в останній час, здійснювалась на рівні підзаконних нормативно-правових актів. Так у 2003-2004 роках було прийнято ряд постанов та розпоряджень українського Уряду, зокрема постанови КМУ України: "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд"², "Про утворення національного підготовчого комітету із забезпечення участі України у Всесвітньому самміті з питань інформаційного суспільства"³, "Про затвердження порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади"⁴, "Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів"⁵, "Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами

¹ Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. - № 48. - Ст. 650.

² Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний уряд": постанова КМУ від 24 лютого 2003р. № 208 // Офіційний вісник України. – 2003. - №9. - Ст. 378.

³ Про утворення національного підготовчого комітету із забезпечення участі України у Всесвітньому самміті з питань інформаційного суспільства: постанова КМУ від 27 серпня 2003 р. № 1347 // Офіційний вісник України. – 2003. - №35. - Ст. 1891.

⁴ Про затвердження порядку використання комп'ютерних програм в органах виконавчої влади: постанова КМУ від 10 вересня 2003 р. №1433 // Офіційний вісник України. – 2003. - №37. - Ст. 1989.

⁵ Про затвердження Положення про Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів: постанова Кабінету Міністрів України від 17 березня 2004 р. № 326 // Офіційний вісник України. - 2004. - № 11. - Ст. 665.



виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”⁶, розпоряджень КМУ України “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та обсягів фінансування”⁷, “Про адміністрування домену “UA””⁸ та ін.

Сьогодні ми можемо стверджувати, що громадянське суспільство в Україні – це не тільки сукупність людей поєднаних специфічними інтересами, які співпрацюють між собою, з окремими посадовими особами, органами державної влади та державою в цілому. Громадянське суспільство – це, в першу чергу, об’єднання громадян на основі їх вільного доступу до інформаційних ресурсів та джерел. Це можливо охарактеризувати як “інформаційну відкритість сучасного суспільства”. За таких умов відбувається трансформація всієї структури інформаційних відносин в системі державного управління.

Умовно це можна зобразити таким чином: в умовах “закритої інформаційної моделі” держава позбавлена можливості приймати будь-які рішення з метою забезпечення нормального функціонування та розвитку суспільства. Під такою “закритою інформаційною моделлю” пропонуємо розуміти прийняття державою, органами державного управління та окремими посадовими особами управлінських рішень, що стосуються інститутів суспільства в цілому, окремих соціальних груп (прошарків, окремих громадян), без повідомлення про їх зміст, підстави, необхідність прийняття та результати.

Політичній та адміністративній системам влади за такою моделлю відповідала презумпція таємності на будь-яку інформацію про роботу органів державного управління. Несанкціоновані прояви відвертості, залежно від обставин, розглядалися або як халатний витік інформації, або як злочинна передача її потенційному ворогу. Інформація, що була доступна населенню, носила виключно пропагандистський характер⁹. Проте, прийняття управлінського рішення без інформування про підстави та про наслідки (як позитивного, так і негативного характеру) не найкращим чином впливали на оцінку діяльності відповідного органу або посадової особи, як з боку суб’єкту щодо інтересів якого було прийняте таке рішення, так і з боку інших органів та посадових осіб (підлеглих та керівних) щодо ефективності та виправданості такого рішення. Як наслідок, вимагає свого науково-теоретичного узагальнення роль і значення інформації як елемента забезпечення відкритості сучасного суспільства, що використовується в системі державного управління.

Метою даної статті є визначення історичних типів, джерел, форм та видів інформації, що використовується в структурі інформаційних відносин в системі державного управління для методологічного об’рунтування системності цієї інформації, встановлення внутрішньої єдності та зовнішньої диференціації між різними видами такої інформації.

⁶ Про офіційне оприлюднення регуляторних актів, прийнятих місцевими органами виконавчої влади, територіальними органами центральних органів виконавчої влади та їх посадовими особами, і внесення змін до Порядку оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади: постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2004 р. № 150 // Офіційний вісник України 2004., - № 6. - Ст. 323.

⁷ Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та обсягів фінансування: розпорядження КМУ від 17 липня 2003 р. №414 // Офіційний вісник України. – 2003. - №30. - Ст. 1559.

⁸ Про адміністрування домену “UA”: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22 липня 2003р. №447// <http://www.kmu.gov.ua/z1/portal/search>.

⁹ Гонцяж Я., Гнидюк Н. Свобода інформації та виконавча гілка влади. – Київ: Міленіум, 2002. – С. 5.



З огляду на поставлену мету, ми пропонуємо визначити наступні історичні типи інформаційних відносин у сфері державного управління:

1. “Тоталітарна модель інформаційних відносин”, яка характеризується насамперед тим, що джерела інформації, форми та види інформації повністю доступні лише обмеженому числу представників органів державного управління. Така модель інформаційних відносин була породжена самою тоталітарною системою управління за якої вся повнота влади в державі належить одній особі. Влада харизматичного лідера спирається на жорстку ієрархічну структуру управління. Управлінські відносини цієї системи характеризуються абсолютною залежністю становища нижчестоящих керівників від вищестоящих¹⁰. Відповідно йде і розподіл інформації – кожен нижчестоящий рівень управління отримує зменшений доступ до джерел інформації, як в кількісному, так і в якісному значенні. За такої моделі інформаційні зв’язки на лінії “державна – суспільство” обмежені і громадяни не отримують інформації, у загальному розумінні такого поняття, а отримують лише ідеологічно забарвлені масиви таких, що не дають можливості аналізу їх змісту та значення. Проблема цієї моделі яскраво втілюється і на лінії відносин “орган державної влади – орган державної влади”. “Специфікація інформації”, тобто обмеженість доступу до джерел інформації, призводить до ускладнень взаємодії між різними органами державної влади, що повинні вирішувати тотожні управлінські завдання. У цьому розумінні “тоталітарна модель інформаційних відносин” може бути властива не тільки суспільству з тоталітарним політичним режимом, але й суспільству демократичному (або такому, що здійснює розбудову демократичних інститутів).

2. “Авторитарна модель інформаційних відносин”, якій властиве обмеження джерел, форм та видів інформації. Споживачі інформаційних ресурсів мають можливість доступу до інформації, але така інформація штучно дозується, або створюються ускладнення доступу до неї. У зв’язку з цим, маємо можливість виділити наступні ускладнення доступу до інформації:

а) фізичні ускладнення – безпідставне віднесення інформаційних ресурсів до сфери обмеженого доступу;

б) особистісні ускладнення – вирішення питання про доступ до інформації з врахуванням особистості користувача.

Авторитарна модель інформаційних відносин відображає авторитарну систему управління, де державна влада належить групі людей, що займають відносно відокремлене, замкнене соціальне становище владної корпорації, загальною ознакою якої є те, що джерело державної влади перебуває всередині самої владної корпорації, успадковується або пристосовується. Авторитарна система управління є ієрархічною структурою трьох типів владних корпорацій: ідеологічної, адміністративно-державної та економічної¹¹.

3. “Демократична модель інформаційних відносин”, яка за своїм змістом є моделлю “прозорих” інформаційних масивів, коли споживач інформаційних ресурсів має гарантованість права на інформацію, вільний доступ до всіх джерел інформації в усіх її формах та видах, за виключенням тих інформаційних масивів, доступ до яких прямо заборонений законом або доступ до яких суперечить моральним засадам суспільства. Так, наприклад, в частині 1 статті 5 Закону України “Про захист суспільної моралі” підкреслюється, що змістом державної політики

¹⁰ Державне управління в Україні: організаційно-правові засади; за заг. ред. Н.Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ. 2002. – С. 17.

¹¹ Там само. – С. 16.



у сфері захисту суспільної моралі є створення необхідних правових, економічних та організаційних умов, які сприяють реалізації права на інформаційний простір, вільний від матеріалів, що становлять загрозу фізичному, інтелектуальному, морально-психологічному стану населення¹².

В умовах “демократичної моделі інформаційних відносин” до джерел інформації, що використовуються в системі державного управління можна віднести:

- офіційну інформацію;
- неофіційну інформацію.

В межах масиву офіційної інформації ми пропонуємо виділити в якості самостійних джерел наступні:

- 1) всі нормативно-правові акти, які носять характер законів або підзаконних актів;
- 2) всі міжнародні договори та угоди, які ратифіковані або прийняті за участі держави Україна;
- 3) інформаційні повідомлення органів державного управління та окремих посадових осіб, розповсюджені в інформаційній мережі будь-яким способом;
- 4) офіційна інформація, що надається окремими громадянами, їх об'єднаннями (наприклад, політичними партіями у їх статутних документах);
- 5) інформація отримана від органів державної влади та управління інших держав.
- 6) інформація “ззовні”, яка отримується завдяки моніторингу матеріалів ЗМІ через опитування громадської думки, аналіз кореспонденції та звернень громадян.

Щодо останнього, визначеного нами джерела інформації, то вказівка на його особливе місце міститься в наукових дослідженнях І.М. Ібрагімової¹³.

В межах масиву неофіційної інформації можна виділити:

- анонімна інформація;
- інформація отримана з особистих джерел;
- ідеологічно-забарвлена інформація.

Важливу роль при аналізі інформації, що використовується в системі державного управління відіграють форми інформації. Під поняттям “форми інформації” слід розуміти об'єктивно зумовлений стан існування інформаційних ресурсів. Основними формами інформації є данні та повідомлення. Проте у сфері державного управління більш доцільним є вести мову про такі форми інформації як данні та відомості. Відмінність між вказаними поняттями, з нашої точки зору, полягає в наступному: при прийнятті управлінського рішення використовуються данні – це інформаційний масив приведений у відповідність до потреб забезпечення прийняття конкретного рішення. Відомості використовуються на початковому етапі формування та накопичення інформаційних ресурсів для підготовки даних. Доцільним є порівняння відомостей як “інформаційної сировини”, а даних як “готової інформаційної продукції”, що і споживається “користувачем інформаційного ресурсу”.

Доволі близьким до поняття “форма інформації”, проте нетотожним поняттям є “види інформації”, що використовуються в системі державного управління. Види інформації можливо класифікувати залежно від джерел (офіційна, неофіційна інформація), залежно від споживачів

¹² Про захист суспільної моралі: Закон України від 20 листопада 2003 р. // Урядовий кур'єр. – 2003. - № 245. – С. 11-12.

¹³ Ібрагімова І.М. Технологія інформаційної взаємодії в процесі прийняття рішень // Вісник УАДУ – К.: Вид-во УАДУ - №3. – 2000. – С. 443



інформаційних ресурсів та з врахуванням періодичності надходження інформації, її матеріального вигляду та значення яке вона відіграє у процесі прийняття управлінського рішення.

Залежно від періодичності надходження інформації, можна виділити:

– інформацію регулярного характеру, яка надходить постійно у чітко-окреслених часових межах з постійних джерел;

– інформацію не регулярного характеру, яка надходить або в міру необхідності, або без врахування чітких часових меж (по потребі), або надходить від джерел, що не віднесені до постійних.

У процесі прийняття рішень в системі державного управління обов'язковим є врахування інформації цього різновиду з метою забезпечення гнучкості управління та врахування перемінних, що впливають на здійснення управлінських рішень після початку їх реалізації.

Залежності від матеріального вигляду інформації можна виділити:

– інформацію у письмовому вигляді (на будь-яких матеріальних носіях);

– інформацію у аудіо режимі (телефон, радіо);

– інформацію у відео-аудіо режимі.

Залежно від значення, яке інформація відіграє у процесі прийняття управлінського рішення пропонуємо виділяти:

– базисну (базову, основну) інформацію – за відсутності якої прийняття будь-якого рішення є неможливим у принципі;

– додаткову, яка дозволяє деталізувати окремі елементи інформаційного забезпечення прийняття управлінського рішення, але не є принциповою для його прийняття;

– довідкову інформацію, тобто інформаційні масиви, що використовуються у процесі прийняття будь-якого рішення у конкретній сфері.

Підсумовуючи вище наведене, необхідно зазначити, що науково-теоретичний аналіз джерел, форм та видів інформації, що використовується в системі державного управління може бути покладено в основу розробки інструктивних матеріалів, що будуть підвищувати ефективність прикладної (практичної) діяльності у цій сфері суспільного життя. Важливість проведення даного дослідження зумовлена нагальністю відмежування історичних типів інформаційних відносин в системі державного управління задля виокремлення загальних та відмінних рис, встановлення особливостей єдності та диференціації системи цих відносин, а також їх впливу на споживачів інформаційних ресурсів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою регіонального та муніципального управління
Хмельницького інституту регіонального управління та права
(протокол № 1 від 8 вересня 2004 року)*

