

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ІНФОРМАЦІЙНИМИ РЕСУРСАМИ

Одним з головних пріоритетів України є прагнення побудувати орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на розвиток інформаційне суспільство, в якому кожен міг би створювати й накопичувати відомості про знання, мати до них вільний доступ, користуватися й обмінюватися ними, щоб надати можливість кожній людині повною мірою реалізувати власний потенціал, сприяти суспільному й особистому розвитку й підвищувати якість життя [1; 2007. – № 12. – Ст. 102].

Стрімке зростання в Україні ролі інформаційних ресурсів в усіх сферах людської діяльності доводить значення вислову «Хто володіє інформацією, той управляє світом», який є критерієм перевірки рівня професіоналізму всіх суб'єктів державного управління.

Інформація (лат. *informatio* – роз'яснення, повідомлення, викладення) [2, с.397] – це відомості про об'єкти та явища навколишньої дійсності, про їх пара-

метри, властивості й стан, які знижують ступінь невизначеності й неповноти знання про них; дані, які використовуються для отримання нових знань і прийняття рішень. Такі повідомлення цілеспрямовано систематизуються, групуються й подаються в різноманітних моделях – інформаційних ресурсах, доступних для використання як у повсякденному житті, так і в професійній діяльності. Під *інформаційними ресурсами* розуміють доступні для використання відомості в усіх сферах життєдіяльності людини, суспільства й держави, які зберігаються на відповідних носіях інформації як документи, бази, банки даних і знань, реєстри, кадастри, архіви, бібліотеки, музейні фонди тощо, які є власністю будь-якого суб'єкта інформаційних відносин, служать задоволенню інформаційних потреб громадян, юридичних осіб і держави, мають необхідні реквізити, що дозволяє їх ідентифікувати. Визначальним критерієм віднесення інформаційних

ресурсів до державних є джерела їх походження та фінансування. Ці ресурси обертаються у виді інформаційних потоків як національного, так і іноземного походження, що функціонують на території держави в її інформаційному просторі.

Базовий Закон України «Про інформацію» під цим поняттям розуміє документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються в суспільстві, державі й навколишньому природному середовищі (ст. 1 Закону) [1; 1992. – № 48. – Ст. 651], в галузі політики, економіки, культури, охорони здоров'я, в соціальній, екологічній, міжнародній та інших сферах (ст. 8 Закону). До основних видів інформації належать інформація статистична, масова, про діяльність державних органів влади й органів місцевого самоврядування, правова, про особу, довідково-енциклопедичного характеру, соціологічна. Усі громадяни України, юридичні особи й державні органи мають право на неї, що передбачає можливість вільного здійснення ними таких видів інформаційної діяльності, як одержання, використання, поширення та зберігання відомостей, необхідних їм для реалізації своїх прав, свобод і законних інтересів, виконання завдань і функцій.

Одержання інформації – це

набуття, придбання, накопичення відповідно до чинного законодавства України документованої або публічно оголошеної інформації громадянами, юридичними особами й державою; її використання – це задоволення інформаційних потреб останніх; її поширення – це розповсюдження, обнародування, реалізація у встановленому законом порядку документованої або публічно оголошеної інформації; зберігання інформації – це забезпечення її належного стану та її носіїв. Порядок інформаційної діяльності визначається правовими нормами шляхом встановлення режиму доступу до інформації.

За режимом доступу вона поділяється на інформацію відкритую і з обмеженим доступом. Доступ до відкритої інформації забезпечується шляхом: (а) систематичної публікації її в офіційних друкованих виданнях (бюлетенях, збірниках); (б) поширення її засобами масової комунікації; (в) безпосереднього її надання заінтересованим громадянам, державним органам та юридичним особам.

Інформація з обмеженим доступом за своїм правовим режимом поділяється на конфіденційну й таємну. Конфіденційна охоплює відомості, які знаходяться у володінні, користуванні або розповсюдженні окре-

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

мих фізичних чи юридичних осіб і поширюються за їх бажанням згідно з передбаченими ними умовами. До неї, зокрема, належать а) відомості про ім'я фізичної затриманої, підозрюваної чи обвинуваченої у вчиненні злочину особи або тієї, яка вчинила адміністративне правопорушення: воно може бути використане (обнародоване) лише в разі набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо неї, винесення постанови у справі про адміністративне правопорушення або в інших випадках, передбачених законом; б) відомості про ім'я потерпілого від правопорушення, яке може бути обнародоване лише за його згодою (ст. 296 ЦК України) [1; 2003. – № 40-44. – Ст. 356]; в) лікарська таємниця (ст. 40 Основ законодавства України про охорону здоров'я) [1; 1993. – № 4. – Ст. 19]; г) банківська таємниця (ст. 60 Закону України «Про банки і банківську діяльність») [1; 2001. – № 5-6. – Ст. 30] та ін.

До *таємної* належить інформація, що містить дані, що становлять державну або іншу передбачену законом таємницю, розголошення якої завдає шкоди особі, суспільству чи державі. Віднесення інформації до категорії таємних відомостей, що становлять державну таємницю, і доступ до неї громадян здійснюється відповідно до Закону України «Про

державну таємницю» [1; 1994. – № 16. – Ст. 93].

Учасниками інформаційних відносин є громадяни, юридичні особи або держава, які набувають передбачених законом прав та обов'язків в процесі інформаційної діяльності (ст. 42-44 Закону «Про інформацію»). *Об'єктом* інформаційних відносин є не будь-які відомості, а лише відповідним чином оброблені, тобто зафіксовані на матеріальному носії – папері, магнітній, кіно-відео-, фотоплівці або на іншому носії, який зберігає ці дані у виді документа. Вони, як уже зазначалося, впорядковуються й групуються у відповідні фонди, реєстри, реєстри, кадастри та інші банки даних, що складають різноманітні національні інформаційні ресурси.

Так, складниками *бібліотечних ресурсів* є упорядковані фонди документів на різних носіях, довідково-пошуковий апарат, матеріально-технічні засоби опрацювання, зберігання й передачі інформації (ст. 1 Закону України «Про бібліотеки і бібліотечну справу») [1; 1995. – № 7. – Ст. 45]; *Національний архівний фонд* – це сукупність архівних документів, що відображають історію духовного й матеріального життя Українського народу та інших народів, мають культурну цінність і є надбанням української нації (ст. 1 Закону

України «Про Національний архівний фонд та архівні установи») [1; 1994. – № 15. – Ст. 86]. З метою профілактики шкідливого впливу небезпечних чинників на здоров'я людини й навколишнє середовище в Україні запроваджено ведіння відповідного *Державного реєстру* (ст. 9 Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення») [1; 1994. – № 27. – Ст. 218]. На підставі статей 36,37 Закону України «Про курорти» [1; 2000. – № 50. – Ст. 435] ведуться *державні кадастри* природних територій вітчизняних курортів і природно-лікувальних ресурсів як сукупність систематизованих відомостей про правовий статус, належність, режим, географічне положення, площу, запаси природних лікувальних ресурсів, якісні характеристики цих територій, їх лікувальну, профілактичну, реабілітаційну, природоохоронну, наукову, рекреаційну та іншу цінність. Систематизація даних державного обліку вод здійснюється шляхом складання державного водного кадастру (ст. 28 Водного кодексу України) [1; 1995. – № 24. – Ст.189].

Державному обліку підлягають також джерела іонізуючого випромінювання. Така інформація формується у *Державному реєстрі* джерел іонізуючого випромінювання – єдиній державній

системі обліку й контролю джерел іонізуючого випромінювання (далі – ДІВ). Він створюється з метою проведення обов'язкової державної реєстрації ДІВ для забезпечення обліку й контролю за їх знаходженням і переміщенням, проведенням аналізу кількісного і якісного складу, прогнозування їх накопичення, обсягів обслуговування, потреби у виробничих потужностях підприємств – виробників ДІВ та спеціалізованих підприємств по поводженню з радіоактивними відходами (ст.18 Закону України «Про використання ядерної енергії та радіаційну безпеку» [1; 1995. – № 12. – Ст. 81], постанова Кабінету Міністрів України від 4 серпня 1997 р., № 847 «Про створення Державного реєстру джерел іонізуючого випромінювання») [3; 1997. – № 32. – Ст. 6].

Держава зобов'язана постійно дбати про своєчасне створення, належне функціонування й розвиток інформаційних систем, мереж, банків і баз даних у всіх напрямках інформаційної діяльності й визначає порядок обороту й поводження із зазначеними інформаційними ресурсами.

Рух до так званого інформаційного суспільства актуалізує проблему отримання нової інформації, зберігання й пошук уже створеної, адекватне розуміння й оптимальне використання

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

інформації в державному управлінні. Адже інформація, як сукупність певних відомостей, даних, фактів, характеристик відповідних предметів, явищ, процесів, відносин, подій тощо, зібрана й систематизована у форму, придатну для використання, становить підвалини державного управління.

Очевидно, що управлінська інформація як така, що виділяється із загального інформаційного масиву з огляду на її придатність до обслуговування процесів державно-правового впливу, за своєю суттю є різновидом інформації соціальної. Вона акумулює такі види інформації, як статистична, правова, соціологічна, інформацію довідково-енциклопедичного характеру, інформацію державних органів та органів місцевого самоврядування тощо, і в підсумку має задовольняти управлінські потреби суб'єктів державного управління з урахуванням їх компетенції, особливостей і форм керованих об'єктів і правовідносин, що складаються в процесі державного управління, а також удосконалення управлінського впливу з метою досягнення певного позитивного результату. Тож ідеться про забезпечення раціонального й ефективного державного управління, на що безпосередньо впливає якість управлінської інформації, яка в підсумку і є основою при-

йняття управлінських рішень.

Серед джерел управлінської інформації (документів та її інших носіїв, що становлять матеріальні об'єкти, об'єктивно породжуючи управлінську інформацію) можна вирізнити перш за все (1) нормативно-правові й інші акти, а також дії та рішення вищестоящих органів державного управління, які регламентують діяльність відповідних державних органів та їх державних службовців і вповноважують їх на прийняття певних управлінських рішень і вчинення управлінських дій з метою виконання завдань і функцій, покладених на ці органи; (2) скарги громадян, повідомлення засобів масової інформації, матеріали перевірок органів контролю й нагляду, які відбивають стан керованих об'єктів, а також містять інформацію про зворотній зв'язок у державному управлінні; (3) повідомлення про дії та події надзвичайного природного й техногенного або людського характеру, що свідчать про неблагополучну ситуацію в певній сфері суспільного буття й потребують адекватного реагування. Отже, інформація, що обертається в державному управлінні, є формою відображення реального світу учасниками управлінських відносин.

Усі джерела управлінської інформації несуть відповідне навантаження, забезпечують

суму знань про явища й процеси (тобто зменшують незнання), що відбуваються в суспільстві, у певних сферах державно-владного впливу, і мають значення для належного здійснення державного управління. При цьому будь-яка управлінська інформація має відповідати таким критеріям, як актуальність, своєчасність, достовірність, повнота, об'єктивність, достатність, всебічність, доступність, автентичність, можливість обробки та входження до існуючих систем інформаційного забезпечення тощо.

Суб'єкти державного управління задовольняють свої інформаційні потреби шляхом створення відповідних інформаційних систем збирання, зберігання, обробки й розповсюдження інформації. Такі системи визначаються (а) сукупністю всіх видів інформації, що використовується у процесі управління певною системою, (б) характером інформаційних зв'язків, рухом потоків інформації у цій системі і (в) організаційними формами інформаційного забезпечення управлінської системи. Їх завдання – забезпечити суб'єктів управління заздалегідь систематизованою й обробленою належним чином необхідною інформацією. При цьому межі й обсяг останньої у всякому разі визначає конкретний суб'єкт управління, виконавець у процесі вирішення того чи іншого

управлінського завдання, розв'язання тієї чи іншої управлінської ситуації. Функціонування ж інформаційної системи відбувається внаслідок впливу управлінського персоналу на технічні засоби збирання, обробки й передачі інформації за допомогою відповідних методів і процедур.

Стан інформаційного забезпечення управлінської діяльності багато в чому залежить від раціонального розподілу даних у відповідних державних органах та їх якості. Цей процес потребує чіткої регламентації належного руху інформації, створення умов для взаємообміну нею між усіма складниками організаційної структури державного управління, перетворення її на суспільну практику, а також відкритості, доступності до неї заінтересованих осіб.

Оскільки в державному управлінні обертається значний обсяг різноманітної за динамікою і значенням інформації, на порядку денному постає питання впорядкування управлінської інформації.

По-перше, йдеться про припинення надходження й накопичення надлишкової інформації, яка не відповідає компетенції державних органів, функціям і повноваженням їх посадових осіб. На жаль, законодавець не акцентує увагу на неприпустимості зловживання правом на

ПРОБЛЕМИ ЗАКОННОСТІ

інформацію з боку певних органів та їх посадовців. Виняток становлять положення ст. 31 Закону України «Про інформацію», згідно з якими необхідна кількість даних про громадян, яку можна одержати законним шляхом, має бути максимально обмеженою й може використовуватись лише для законно встановленої мети, а зберігання інформації про громадян не повинно тривати довше, ніж це необхідно для законно встановленої мети. Зазначене актуалізує питання проведення незалежних та об'єктивних експертних досліджень, саме які мають визначати якість та актуальність інформації, якою наповнені інформаційні системи органів державного управління, своєчасно виявляти зайву інформацію і поряд із цим порушувати питання про подолання, так би мовити, інформаційного голоду у відповідних учасників інформаційних відносин. До відання такої експертизи треба також віднести надання практичних рекомендацій щодо зменшення та подолання наслідків зайвої інформації, так званих інформаційних шумів.

По-друге, важливе значення має збагачення змісту одиниці інформаційних матеріалів з огляду на актуальність, що в них міститься, та можливість їх використання для прийняття управлінських рішень і вчинення управлінських дій. Ідеться про відо-

мості, які відбивають кількісні та якісні характеристики явищ, процесів, соціальну сутність державного управління. У той же час більшість форм державної й відомчої статистичної звітності фіксують лише кількісні закономірності, достовірність яких майже не перевіряється й не коригується в разі виявлення помилок чи відхилень. Так, щорічно в Україні за вчинення адміністративних правопорушень уповноваженими органами й посадовими особами притягається приблизно 13-14 млн. осіб, за скаргами громадян і протестами прокурора скасовується приблизно третина винесених постанов. Проте, такі остаточні зміни до статистичної звітності за формами 1-АП (річна) та 1-А (піврічна) не вносяться, отже в управлінському обороті в зазначеній сфері знаходиться недостовірна інформація, якою й користуються при підготовці й прийнятті тих чи інших управлінських рішень. До того ж і правозастосовчі органи не заінтересовані в об'єктивному коригуванні інформації через можливе погіршення показників своєї роботи.

Наведене зумовлює потребу в організації контролю за інформацією, її рухом і забезпеченням законності в інформаційній системі державного управління. Адже в результаті інформація в останньому має перетворюватись на

соціальну практику – конкретні справи, вчинки, дії, рішення тощо.

Багато в чому якість інформаційного забезпечення управлінської діяльності залежить від професіоналізму кадрів, зайнятих збиранням, обробкою, накопиченням інформації та її узгодженням з конкретними функціями державних органів та їх посадовців.

Ці та інші концептуальні процедурно-правові питання інформаційного забезпечення державного управління мають знайти адекватне вирішення в Інформаційному кодексі України, розробка якого передбачається в п. 3 постанови Верховної Ради України від 16 лютого 1999 р. «Про діяльність Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади щодо забезпечення свободи слова, задоволення інформаційних потреб суспільства та розвитку інформаційної сфери в Україні» [1; 1999. – № 16. – Ст. 99]. Необхідність прийняття такого Кодексу визнається багатьма правниками. У ньому, зокрема, повинні бути відображені питання щодо: (а) створення умов для якісного й ефективного забезпечення необхідною інформацією органів державної влади; (б) визначення правового режиму фор-

мування й використання національних інформаційних ресурсів з урахуванням потреб адаптації законодавства до європейських стандартів; (в) збирання, оброблення, накопичення, зберігання, пошуку, поширення й надання споживачам інформації тощо. Види й обсяг інформації, важливої для діяльності Кабінету Міністрів, центральних і місцевих органів державної виконавчої влади має визначитися Кабінетом Міністрів України, а для державних службовців цих органів – їх керівниками у відповідних посадових інструкціях і положеннях.

У підсумку зазначимо, що з'ясування чинників, які впливають на якість забезпечення управління інформаційними ресурсами та їх оборотом, чітке визначення процедурно-правових питань у цій сфері в цілому сприятимуть підвищенню ефективності державного управління. Ідеться також про прискорення розробки державної інформаційної політики в країні, важливим складником якої є визначення засад функціонування інформаційних ресурсів, і здійснення подальших кроків щодо їх використання на благо всього суспільства.

Список літератури: 1. Відомості Верховної Ради України. 2. Большой толковый словарь русского языка / Под ред. С.А. Кузнецова. – СПб.: Норинт, 1998. – 1536 с. 3. Офіційний вісник України.

Надійшла до редакції 20.11.2008 р.