



*Гаман М.В.,
помічник-консультант народного
депутата України, старший викладач
кафедри державного управління та
місцевого самоврядування Хмельницького
університету управління та права*

ДО ПИТАННЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЄЮ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Інформація є фундаментальною основою та
загальною властивістю Всесвіту. Вона існує
незалежно від нас в просторі й часі.¹*

Інформація в теперішньому суспільстві є найважливішим джерелом влади. Одержання, аналіз, розповсюдження (поширення) й ефективне використання інформації – необхідна умова функціонування влади. Не даремно, в теперішній час з поняттям “інформація”, з його поширеністю навряд чи може конкурувати будь-яке інше явище. Чи випадково це? Ні, мова йде про вираження найбільш помітної властивості управління в сучасних умовах.

Використання інформації на основі нових методів і засобів стає найважливішою умовою поліпшення всього управління і поліпшення роботи органів державного управління всіх рівнів. Зокрема, від управлінців вимагається глибоке розуміння природи інформації і її вміле використання в практичній діяльності.

За різними оцінками фахівців, керівники-управлінці витрачають від 30 до 80–95% свого часу на роботу з інформацією, що цілком закономірно, тому що наявність актуальної і достовірної інформації, її своєчасне поширення є чи найважливішими передумовами забезпечення ефективного управління.

Багато фахівців справедливо вважають багатогранність поняття “інформації” наріжним каменем науки управління. Саме управлінська функція інформації виявляється найбільш помітно в державному управлінні. Тут інформація виступає в декількох формах: як джерело влади, як фактор регулювання управлінських відносин і процесів, як елемент управління і як продукт управлінського процесу.

Варто зауважити, що деякі сторони інформаційної проблематики розкриваються у працях М. Анохіна, О. Бандурки, В. Бакуменка, Т. Закупень, І. Ібрагімової, Р. Калюжного, О. Литвиненко, Н. Нижник, Ю. Тихомирова, В. Троня, В. Шамрая, С. Чукут та ін.

Отже, предметом даного дослідження є визначення проблемних питань, вимог щодо використання інформації в забезпеченні функціонування органів державного управління.

По суті, всі управлінські процеси - не що інше, як пошук, фіксація, аналіз, оцінка, закріплення, розповсюдження соціальної інформації. Органи державного управління користуються в своїй діяльності переважно управлінською інформацією, яка являє собою частину соціальної інформації, що виокремлена із її загального масиву за критеріями придатності до обслуговування державно-правових процесів формування й реалізації

¹ Роль інформації у формуванні ринкової економіки: Монографія / Ю. Бажал, В. Бакуменко, І. Бондарчук та ін.; За заг. ред. І. Розпутенка. – К.: К.І.С., 2004. – С.126.



управлінських впливів.²

Як наукову категорію, інформацію в управлінських процесах можна характеризувати певною кількістю ознак, до числа яких належать:

- певна самостійність;
- можливість багаторазового використання;
- збереження в об'єкта чи суб'єкта управлінських відносин;
- придатність до обробки, інтеграції і зменшення обсягу за рахунок виключення дублюючої, рівнобіжної інформації;
- можливість комп'ютерної обробки;
- системність; формалізація;
- комунікативність;
- чітка структурованість та ін.

Інформація, що циркулює в органах державної управління, різноманітна і різнопланова, вона має свою природу й особливі форми. У науковій літературі існує термін "державна інформація". Подібне формулювання може відноситись до самостійних сфер життєдіяльності суспільства і держави, а саме: міжнародних (зовнішньополітичних), економічних, соціально-політичних, екологічних, науково-технічних й духовних.

Інформація усіх видів має самостійну цінність, служить як основа для нормативних документів як на державному, так і регіональному рівнях. Вона має свої специфічні закономірності функціонування і розвитку, здатна до випереджального впливу на державну політику, виступає безпосередньою причиною, що визначає вибір того чи іншого варіанту політичного розвитку, поведінки різних соціальних груп і окремих громадян.

З точки зору теорії управління соціальними системами інформація може розглядатися як потужний інструмент, за допомогою якого можна впливати на волю, вчинки, прийняття рішень усіх без винятку учасників суспільних відносин.³

Інформацію в органах державного управління можна класифікувати по різним засадам і ознакам. Приміром, її можна розділити на офіційну і неофіційну, горизонтальну і вертикальну, по змісту і цільовому призначенню, можливим соціальним наслідкам, ступеню доступності, за джерелом виникнення і напрямком руху, за ознакою щодо середовища формування, за засобом вираження, за ступенем стабільності і визначеності, а також на основі її співвідношення з часом (інформація про минуле, у режимі реального часу, прогнози на майбутнє).

Але, в органах державного управління відбувається взаємодія не з усією інформацією, а тільки з тією, що безпосередньо необхідна для формування і реалізації державно-управлінських впливів, тобто, як уже було відмічено вище, лише з управлінською інформацією.

Вона повинна відповідати вимогам актуальності, достатності, достовірності, автентичності й адекватності для прийняття відповідних управлінських рішень.

При розподілі інформації по об'єктам всередині органу державного управління пріоритет має інформація для керівника чи керівної ланки (або вихідна від них). При цьому відомості, що заслуговують особливої уваги, доцільно направляти різним посадовим особам, незалежним один від одного, щоб забезпечити більшу об'єктивність аналізу, оцінки, прогнозу.

Окремо слід зауважити про великий об'єм вхідної неопрацьованої інформації в

² Сьрьогін С.М., Прокопенко Л.Л., Рашитова Н.К. Державне управління та державна служба // Основи професійної підготовки державних службовців: Навч. посіб. / За заг. ред. Є.І.Бородіна, В.Г.Логвінова, О.Ф.Мельникова, П.І.Шевчука. – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2003. – С.138.

³ Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики: Монографія / За ред. Р.А.Калюжного та В.О.Шамрая. - Київ, 2002. – С.37.



органах державного управління, що не піддається охопленню і осмисленню. Трапляється, що керівникам при виробленні управлінських рішень іноді вміло підноситься “зручна”, “потрібна”, “бажана” інформація, в результаті чого і виникають рішення, які є незрозумілими, несприйнятливими чи, навіть, нелегітимними.

Тому ефективність управлінських рішень, які приймаються органами державного управління, залежить від якості інформації, засобів і методів її обробки. У даному випадку “більше” інформації далеко не завжди означає “краще”: надлишкова інформація також може ускладнити ухвалення рішення, як і її недолік. Відповідно, однієї з найважливіших проблем забезпечення інформацією органів державного управління є визначення її достатності.

Крім того, необхідно визначити інформаційні потреби управлінського персоналу (посадових осіб, керівників). Під інформаційною потребою звичайно розуміють “сукупність інформаційних показників, обумовлених функціями користувача та колом його інтересів”⁴. Інформаційна потреба – це система показників, що динамічно змінюється. Однак при визначенні інформаційної потреби необхідно знайти розумний компроміс між широким колом інтересів користувача і вузькою спеціалізацією його роботи. На жаль, на практиці цей компроміс не тільки не досягається, але й не розглядається навіть питання про те, чи може керівник-управлінець прийняти ефективне рішення, використовуючи тільки ту інформацію, що йому пропонують.

Додаткові складності в процес переробки управлінської інформації вносять і зайві структурні підрозділи апарату управління, що породжують надлишкову інформацію для внутрішніх потреб.

У теперішній час для інформаційного потоку в державних структурах характерне дублювання зведень, відсутність розподілу другорядних і першочергових повідомлень, неузгодженість у термінах і швидкості надходження даних, що знижує ступінь їхньої обробки. Крім того, при обробці даних в органах державного управління і підготовці інформації для посадової особи присутній політичний компонент, і цей фактор також потрібно враховувати при формуванні інформаційного потоку.

Обмежені можливості людини, недовіра керівників до деяких даних (у першу чергу отриманих за допомогою комп’ютерів), навмисне введення фальсифікованих даних в інформаційний потік не дозволяють на практиці якісно опрацювати необхідну кількість даних у визначений термін.

Таким чином, можемо визначити основні функції інформаційної технології забезпечення інформацією посадових осіб в органах державного управління:

- забезпечення особи, що приймає рішення, достовірною і своєчасною інформацією;
- здійснення якісного перетворення інформації, тобто доведення її до виду й обсягу, який здатна осмислити людина;

- створення умов, при яких керівник може приймати і реалізовувати рішення, ґрунтуючись одночасно і на об’єктивній, актуальній, змістовній інформації, і на факторах суб’єктивного характеру – особистому досвіді, інтуїції, мотивації, цінностях.

Виконання цих функцій дозволить оптимізувати інформаційне забезпечення процесу управління, виробляти зважені, засновані на справжніх державницьких цінностях, об’єктивні управлінські рішення, чого так не вистачає сучасній Україні.

З точки зору теорії інформації, інформація, яка обробляється в системі управління, являє собою предмет управлінської праці.

⁴ Тихомиров М.М. Системы информационной и интеллектуальной поддержки управленческой деятельности в структурах государственной службы. - М., 1995. - С.97.



Але не варто впадати в крайність і утверджуватись в думці, що органи державного управління взагалі призначені лише для роботи з інформацією. Управлінська діяльність – це насамперед соціально-політична діяльність, процес цілеспрямованого впливу на волевиявлення і свідомість людей.⁵ У ній застосовуються багато методів і засобів, у тому числі прийняття рішень, які самі містять величезний інформаційний потенціал і є різновидом інформації.

Мета забезпечення інформацією органів державного управління полягає в тому, щоб на базі зібраних даних (відомостей) одержати опрацьовану інформацію, яка повинна бути основою для прийняття легітимних управлінських рішень.

Досягнення цієї мети навряд чи можливо без використання засобів обчислювальної техніки і нових інформаційних технологій (НІТ). “Нові” у цьому випадку означають такі, що принципово відрізняються від тих, що використовувалися раніше.

Інформаційні технології – це цілеспрямована організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування⁶. Нові інформаційні технології дозволяють використовувати при роботі з інформацією комп’ютерну техніку і телекомунікаційні мережі зв’язку, їх впровадження істотно змінює зміст насамперед управлінської діяльності, підвищує ефективність управління, виводить на новий, більш високий рівень забезпечення інформацією процесів прийняття управлінських рішень в органах державного управління.

Забезпечення органів державного управління інформацією ґрунтується на визначених принципах. Найважливішим з них є такий: обсяг і характер інформації, що надходить до органу державного управління, повинні визначатися їх функціями і повноваженнями. Не менш істотним принципом також є розмежування компетенції між різними структурними підрозділами органів державного управління й організація їхньої взаємодії. Забезпечення зазначеної відповідності – обов’язкова умова ефективності управління. Чи можна сказати, що в Україні забезпечений сучасний рівень управлінської інформації? На жаль, поки що в управлінні переважає така система управлінської інформації, яка обробляється вручну, передається звичними поштовими, телефонними засобами, часто виражається в довільній формі, з суб’єктивістське орієнтованим змістом, який важко піддається обробці й узагальненню. Нові інформаційні технології посідають незначне місце в інформаційному забезпеченні функціонування органів державного управління, особливо на регіональному рівні.

Що ж включає в себе поняття “інформаційне забезпечення”? Інформаційне забезпечення (поєднання усієї інформації, що використовується, специфічних засобів і методів її обробки, а також діяльності фахівців щодо ефективного використання даних, відомостей, знань у організації управління конкретною соціальною системою⁷) стає настільки насущною умовою функціонування будь-якого суб’єкта державного управління, що дозволяє говорити про “інформаційний статус” суб’єктів як частини їхнього загального статусу.⁸ Однак

⁵ Тихомиров Ю.А. Информация в государственном управлении // Правоведение. – 1971. -№ 5, - С.19.

⁶ Про національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №27-28. – Ст.181.

⁷ Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики. Монографія /За ред. Р.А.Калюжного та В.О.Шамрая. - Київ, 2002. – С.24.

⁸ Тихомиров Ю.А. Информационный статус субъектов права.// Труды Института законодательства и сравнительного правоведения. – № 52: Законодательные проблемы информатизации общества. - М, 1992. – С.47.



на сьогоднішнє правове регулювання інформаційного статусу органів державного управління є не достатнім.

Найважливішим фактором, що визначає ефективність функціонування органів державного управління є рівень інформаційного забезпечення, ступінь оснащення сучасними технічними, технологічними і телекомунікаційними системами. Основу інформаційного забезпечення органів державного управління складають інформаційні ресурси, під якими розуміються сукупність документів в інформаційних системах (бібліотеках, архівах, банках даних тощо)⁹. Крім того, інформаційний ресурс – це відповідним чином упорядкована множина об'єктивізованих відомостей, даних, знань у формі документів та в інших носіях інформації (у тому числі у конкретних людях), що утворюють інформаційні системи і призначені для використання у суспільних відносинах.

Інформаційні ресурси є центральною частиною інформаційних систем. Якщо призначення інформаційної системи полягає в надання органам державного управління чи керівникам інформації, що забезпечує прийняття обґрунтованих і ефективних рішень, то інформаційні ресурси надають дані, що обробляються технологічними процедурами, персоналом і перетворюються в інформацію для підготовки і прийняття управлінських рішень.

Інформаційні ресурси держави – це його національне надбання. Кількість, якість і доступність інформаційних ресурсів уже нині багато в чому визначають рівень розвитку держави, її статусу в світовому співтоваристві, впливають на положення і політику держави. У зв'язку з цим найважливішого значення набуває розробка і розвиток інформаційних систем, що забезпечують інформаційними ресурсами органи державного управління.

Отже, інформація, інформаційне забезпечення, створення належного інформаційного ресурсу, проблема впровадження НІТ в органах державного управління - це не тільки актуальні теоретичні проблеми. Технології не всесильні, але саме грамотне, кваліфіковане їхнє використання дозволяє змінювати світ, впливати на політичні процеси, боротися за реалізацію своїх інтересів і поставлених цілей. Незаперечно, що держава – ядро політичної системи. Вона є носієм, власником, розпорядником влади. Ефективність державного управління – це багато в чому ефективність прийняття і реалізації управлінських (насамперед політичних) рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних і комунікаційних технологій. Відповідно одержання, аналіз, видача й ефективне використання інформації – найважливіша умова ефективного функціонування влади.

Останні події в Україні переконливо показали, що відсутність надійної системи інформаційного забезпечення загальнодержавного масштабу – джерело випадкових, необґрунтованих, помилкових рішень і дій (навіть фальсифікацій), які не тільки несумісні з цілями і задачами державного управління, а й можуть вплинути на політично-економічний стан в країні.

Сьогоднішня висуває на перший план рішення глобальної задачі – формування в державі єдиного інформаційно-правового простору, який забезпечить інформованість усіх структур суспільства і кожного громадянина окремо, що дозволить раціонально й ефективно вирішувати проблеми інформаційної взаємодії органів державного управління і забезпечить підвищення оперативності, обґрунтованості і коректності прийнятих рішень по регулюванню різних питань, насамперед – у соціально-політичній сфері. Тому в умовах ускладнення суспільних процесів мова йде не просто про удосконалення інформаційної системи

⁹ Про національну програму інформатизації: Закон України від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. - №27-28. – Ст. 1.



державного управління, а про перехід усієї роботи з інформацією на якісно новий науковий і технічний рівні, створення раціональних і ефективних інформаційних технологій, чому будуть присвячені наші подальші наукові розвідки.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою державного управління та місцевого самоврядування Хмельницького університету управління та права
(протокол № 3 від 10 листопада 2004 року)*



*Гринько-Тузевська А. В.,
провідний спеціаліст організаційно-
контрольного відділу Національної
академії державного управління
при Президентові України*

СОЦІАЛЬНА РЕКЛАМА ЯК ВИД РЕКЛАМНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Реклама в різні періоди свого розвитку пережила колосальні зміни і розвинулася від первинної своєї форми до рівня сучасної рекламної індустрії.

Наша країна переживає бурхливі події, пов'язані в першу чергу з демократичними змінами. Відображенням цих процесів в суспільній психології людей завжди була і є реклама. Світова історія реклами дуже показово демонструє підйоми та спади демократичних процесів в різних країнах, в тому числі і в Україні і ілюструє таким чином простий та очевидний зв'язок демократизації суспільства з розвитком реклами як могутнього засобу комунікації.

Класифікації реклами численні. У її історії були періоди, коли сам термін асоціювався тільки з рекламою торговою чи комерційною. Однак з найдревніших часів, розвиваючись практично паралельно з комерційною, з'являється і політична реклама, яка в наші часи перетворюється у соціальну рекламу. Ще в XVIII столітті зустрічається "лубочна реклама" (лубками називалися малюнки, що були нанесені на папір засобами ксилографії, які потім розмальовувалися, іноді безпосередньо пензлем) у якій є пропаганда щеплень проти віспи. Таким чином можна констатувати наявність елементів соціальної реклами ще в ті часи¹.

Офіційно історія соціальної реклами починається з початку XX століття. У 1906 році суспільна організація "Американська цивільна асоціація" створила першу соціальну рекламу, що закликає захистити Ніагарський водоспад від шкоди, що наноситься енергетичними компаніями. Особливе значення і призначення соціальної реклами зростає в державах з кризовими ситуаціями, в періоди воєн. Під час Першої світової війни, в 1917 році в Америці дуже популярним став рекрутинговий плакат Дж. М. Флегма "Ти потрібен американській

¹ Ученова В.В., Старых Н.В. История рекламы или Метаморфозы рекламного образа. / Учебник для вузов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 1999. – 336с.