

С.І. ЛОПАТИН. РОЛЬ І ЗНАЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЇ В АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИХ ВІДНОСИНАХ

Розглянуто поняття, роль і значення інформації в адміністративно-правових відносинах, встановлено її основні ознаки, функції та принципи.

Ключові слова: право громадян на інформацію, поняття інформації, роль і значення інформації в адміністративно-правових відносинах.

Рассмотрены понятие, роль и значение информации в административно-правовых отношениях, определены ее основные признаки, функции и принципы.

Ключевые слова: права граждан на информацию, понятие информации, роль и значение информации в административно-правовых отношениях.

The article describes the concept, role and importance of information in the administrative-legal relations, established its main features, functions and principles.

Key words: citizens' right to information, the concept of information, role, role and importance of information in the administrative-legal relations.

Становлення демократичної, соціальної, правової держави, підвищення правосвідомості суспільства, міжнародна співпраця, розвиток ринкових відносин в Україні привели до кардинальних перетворень структури реалізації, ролі та значення інформації в адміністративно-правових відносинах. Ці зміни, в свою чергу, потребують проведення скоординованої, цілеспрямованої та високоєфективної інформаційної політики в системі державного управління. Саме зростання значимості інформації в адміністративних правовідносинах являється однією з відмінних, визначних ознак сучасного світового прогресу.

Головною метою даного дослідження є визначення поняття, ролі і значення інформації в адміністративно-правових відносинах, встановлення її основних ознак, функцій та принципів. Для досягнення зазначеної мети, насамперед, потрібно з'ясувати, що розуміють під терміном «інформація» і як вона співвідноситься з адміністративно-правовими відносинами.

Протягом тривалого часу проблема інформаційних процесів найбільш детально досліджувалась у побутовому, філософському та соціальному контексті, тобто чіткого та зрозумілого для всіх терміну «інформація» не існувало. Дослідженню інформаційних відносин приділялася і зараз приділяється значна увага. Так, видатний американський вчений К.Е. Шеннон розглядав інформацію через призму «кількості». Як наслідок, інформацію стали розуміти не як будь-які відомості, а лише як ті, які зменшують або знижують складену невизначеність щодо їх отримання, тобто інформація – це ступінь заперечення невизначеності в результаті передачі повідомлень¹. Вагомий внесок у розуміння природи інформації зробив Ю.В. Уманський який запропонував розглядати інформацію як пізнавальні дані про навколишній світ (об'єкти, явища, події, процеси), які зменшують наявний ступінь непевності, неповноти знань, відчужені від їхнього творця і що стали повідомленнями, котрі можна відтворювати шляхом передачі людьми усним, письмовим або іншим способом². Прийнятий 2 жовтня 1992 року Закон України «Про інформацію», в ст. 1 визначив законодавче поняття інформація як документованих або публічно оголошених відомостей про події та явища, що

© ЛОПАТИН Сергій Ігорович – здобувач, начальник сектора інформаційно-технічного забезпечення Державного науково-дослідного інституту МВС України

відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі³.

Прогрес адміністративно-правових відносин, що пов'язаний з впровадженням інформаційних новацій, створює не тільки рух вперед, але і певні проблеми, пов'язані з непередбаченими змінами економічної, соціальної і політичної сторін життя суспільства, в основі яких лежить руйнування тих, що існували раніше природних меж міжнародної взаємодії, обміну інформацією, товарами і послугами. У сучасних трактуваннях інформація виступає як сукупність знань, відомостей і зв'язків між ними. Це єдиний вид ресурсів, який не тільки не виснажується, але і збільшується, якісно удосконалюється і разом з тим сприяє найбільш раціональному і ефективному використанню решти всіх ресурсів, їх заощадженню, а у ряді випадків розширенню і створенню нових. Інформація також володіє здатністю екстракції знань з середовища для вирішення і реалізації завдань в адміністративних правовідносинах. Інформація є одним з видів ресурсів, необхідних як для процесу ухвалення рішень, так і для визначення стратегічних, тактичних і оперативних завдань⁴.

Інформація постійно розвивається, особливо з вдосконаленням технологій її збирання, зберігання, використання та поширення. Але поряд із позитивними здобутками в інформаційному суспільстві виникли соціальні проблеми адміністративного характеру, які потребують негайного вирішення: 1) організація інформаційної безпеки суспільства, держави як важливих провідних напрямів національної безпеки України та інших її складових, у тому числі економічної безпеки; 2) мінімізація наслідків соціогенних загроз особі, суспільству, державі, у тому числі, адміністративних правопорушень, що вчиняються з використанням комп'ютерних інформаційних технологій, через електронні засоби телекомунікації; 3) формування засад державної політики щодо організації протидії іншим негативним проявам інформаційного суспільства⁵.

Інформація є необхідною складовою повсякденної діяльності і перебуває у процесі постійного розвитку і вдосконалення. Вона має самостійну цінність, служить як основа для нормативних документів як на державному, так і на регіональному рівнях. За допомогою системи обробки, пошуку пріоритетних шляхів функціонування та детального аналізу вона переростає із абстрактного родового поняття в конкретний вид адміністративно-правової інформації. Саме динаміка інформаційних процесів диктує нам основні напрямки інформаційної політики, до яких відносяться: створення політико-правових, економічних, організаційних та матеріально-технічних умов розвитку; підвищення ефективності використання усіх видів інформаційних ресурсів і управління елементами інформаційно-комунікаційної інфраструктури; активна державна підтримка виробництва і розповсюдження вітчизняної інформаційної продукції; забезпечення розвитку та захисту вітчизняної інформаційної сфери.

Інформація в адміністративно-правових відносинах характеризується низкою специфічних рис: 1) актуальність – стан важливості на даний момент; 2) адекватність, тобто певний рівень відповідності створеного образу реальному об'єкту, процесу, явищу; 3) корисність – на практиці інформація може бути зовсім непотрібною (не змінює ймовірності досягнення цілі і розв'язання поставлених завдань), а іноді надзвичайно цінною, дає змогу підвищити ймовірність досягнення поставленої мети. В інших випадках одержана інформація може призвести до прийняття рішення, що змінює положення об'єкта управління в гірший бік, тобто зменшує ймовірність досягнення цілі, – ця інформація називається дезінфор-

мацією; 4) вірогідність, тобто це інформація, яка не перевищує припустимий рівень перекручення дійсного явища або процесу і відображає те, що вона повинна відображати. На вірогідність інформації, яка надходить, впливають інформаційні бар'єри, тобто перешкоди, що заважають збереженню кількості і якості інформації і призводять до її неповноти; 5) надмірність інформації (повторюваність, дублювання) може бути корисною, якщо вона підвищує надійність системи даних, і непотрібною – якщо вона містить дані, які повторюються і не використовуються для прийняття рішень. Кожен працівник в сфері управління за будь-яких обставин повинен забезпечувати надійну цінність інформації, що передається. Критерієм в оцінці цієї вимоги є глибина, змістовність і ступінь відповідності інформації поставленим цілям⁶.

На даний момент дублювання результатів діяльності, нечіткість поділу першочергових та похідних повідомлень, недовіра між працівниками, суперечності щодо обліку даних, навмисне введення підроблених показників в інформаційний потік являється притаманним для інформаційного забезпечення в структурі державного управління, що значно послаблює їхню діяльність.

Таким чином, виходячи із основних ознак та проблем, що характеризують інформаційну діяльність в адміністративно-правових відносинах, визначимо функції інформації в органах державного управління: 1) належне забезпечення працівників своєчасною та достовірною інформацією; 2) створення сприятливих умов для прийняття адекватних і розумних рішень, які спираються на всебічний, повний, об'єктивний аналіз інформації в поєднанні з набутим досвідом та інтуїцією працівників; 3) перетворення інформації із кількісної в якісну, що необхідно для швидкого її осмислення. Додержання і реалізація наведених функцій дозволить нормалізувати інформаційне забезпечення адміністративно-правових відносин, приймати зважені та об'єктивні управлінські рішення, які гарантуватимуть законність та правопорядок в нашій державі.

Щоб з'ясувати роль та значення інформації в адміністративно-правових відносинах, ми проаналізуємо принципи, на яких вона ґрунтується. На нашу думку, основними засадами, що визначають роль і значення інформації в адміністративно-правових відносинах є принципи законності, об'єктивності, демократизму та гласності.

Суть принципу законності полягає в точному і неухильному дотриманні норм і правил, встановлених чинним законодавством, всіма органами та їхніми посадовими особами, що здійснюють інформаційну діяльність. Реалізація принципу об'єктивності означає, що інформаційна діяльність здійснюється кваліфікованими працівниками з використанням фактичних документованих даних у встановленому інформаційним законодавством порядку, шляхом застосування методів, що забезпечують одержання повної і достовірної інформації. Об'єктивність дає нам змогу реально оцінити ситуацію, яка склалася в адміністративно-правових відносинах⁷. Принцип демократизму проявляється в тому, що соціальні групи, колективи й окремі громадяни мають реальну можливість брати участь в процесі реалізації інформаційної політики, а держава забезпечує реалізацію такої можливості. Але, щоб така участь не мала декларативного характеру, зазначені суб'єкти повинні володіти доступом до відповідної інформації й реальною можливістю вільно висловлювати свою думку з різноманітних питань, що стосуються державної сфери управління⁸. Принцип гласності означає відкритість і доступність для суспільства всіх процесів і явищ, які відбуваються в державі. Стосовно адміністра-

тивних відносин, то їх основним призначенням є максимальне забезпечення прозорості процесів і дій, здійснюваних управлінськими суб'єктами. Вони визначають необхідність здійснення наступних дій: 1) об'єктивне, всебічне інформування керівних систем про стан економіки, соціальної сфери, суспільних відносини, процесів, що відбуваються в суспільстві і державі в даний момент часу, а також про ті, які відбувалися в минулому; 2) регулярна публікація офіційних документів, аналітичних звітів, статистичних даних, результатів соціологічних досліджень та інших матеріалів, що характеризують діяльність органів управління всіх рівнів; 3) публічне обговорення проектів цільових програм уряду, планованих шляхів і методів їхнього здійснення; 4) відкритість контролю за діяльністю управлінських органів, залучення громадськості до аналізу й оцінки результатів і наслідків виконання програм, планів та рішень⁹.

Виходячи з аналізу принципів, можемо сказати, що процес реалізації і здійснення управлінської діяльності в адміністративно-правових відносинах взагалі неможливий без постійного одержання і використання інформації, яка має ґрунтуватися на належному інформаційному забезпеченні.

В адміністративних правовідносинах управління суспільством з боку державних органів завжди передбачає їхню поінформованість про відповідні реальні процеси і явища. Для прийняття певного рішення відповідний орган державної влади повинен мати необхідну інформацію. У свою чергу, будь-яке рішення або дія з боку державного органу становить собою інформацію для інших ланок управлінської структури, окремих громадян і їхніх об'єднань, тобто саме завдяки адміністративним відносинам інформація може виявити себе. В цілому, інформація є передумовою й елементом управління, без яких останнє практично не може існувати. Без перебільшення можна стверджувати, що інформація опосередковує всі політико-організаційні і правові зв'язки, а також відносини, які виникають у сфері адміністративних правовідносин, і отже є необхідною умовою для будь-якого виду дій державних органів, їх посадових осіб. Особливо це стосується підготовки й прийняття управлінських рішень, оскільки на цій стадії особливе значення мають збір і обробка відповідних даних. Не менш вагомим й інформаційне забезпечення на стадії прийняття рішень, оскільки без інформації неможливе оптимальне й результативне досягнення результату¹⁰.

Інформація в адміністративних правовідносинах знаходиться в динаміці, завжди рухається та постійно змінюється. Після детального аналізу інформації та її відповідної обробки приймається актуальне та вмотивоване рішення суб'єктом управління. Це рішення безпосередньо впливає на систему адміністративно-правових відносин, внаслідок чого надходить оновлена інформація. Цей процес являється об'єктивно обумовленим і носить постійний характер. Нажаль інформація не завжди є об'єктивною, достатньою та зрозумілою. Якщо цієї інформації не вистачає, тобто вона є поверхневою і не висвітлює всі необхідні дані, то рішення може не відповідати вимогам повноти, доцільності, справедливості, законності та обґрунтованості.

Проаналізувавши роль і значення інформації в адміністративно-правових відносинах, можна сказати, що інформація в теперішньому суспільстві є одним із найважливіших джерел влади. Одержання, аналіз, розповсюдження (поширення) і ефективне використання інформації – необхідна умова функціонування адміністративних правовідносин. Використання інформації на основі нових методів і засобів стає найважливішою умовою поліпшення всього управлінського

процесу. Зокрема, в адміністративній діяльності від управлінців вимагається глибоке розуміння природи інформації та її вміле використання в практичній діяльності. Багато фахівців справедливо вважають багатогранність поняття «інформації» наріжним каменем адміністративних відносин. Саме управлінська функція інформації найбільш помітно проявляється в державному управлінні. Тут вона виступає в декількох формах: як джерело влади, як фактор регулювання адміністративних відносин і процесів, як елемент управління і як продукт управлінського процесу.

Інформація є основою для реалізації та забезпечення інтересів суб'єктів адміністративно-правових відносин, які, так чи інакше, впливають на розвиток і вдосконалення інформаційної політики. У зазначеному контексті інформація має переважно пізнавально-довідковий характер. Вона складається лише з достовірних та обґрунтованих відомостей, які оцінюються суб'єктом як корисні знання. Це пояснюється тим, що сама інформація визначає напрямок діяльності суб'єкта, спрямовує його поведінку на виконання конкретних вчинків. Але із загального потоку інформації до уваги беруться лише ті відомості, які потрібні для виконання певного завдання, є зрозумілими і зменшують ступінь невизначеності. Інші дані утворюють так званий у теорії інформації шум. Тому можна зробити висновок, що інформація в адміністративно-правових відносинах пов'язана з процесом регулювання не лише через властивості самого права як виду соціальної інформації, але й через рівень інформаційного забезпечення тих чи інших правомірних дій, тієї чи іншої організаційної діяльності.

Таким чином, інформація в адміністративно-правових відносинах – це результат аналітично-системної, координаційної обробки даних, яка виступає у вигляді документа або публічно оголошених відомостей про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому середовищі і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах).

1. Шеннон К.Э. Работы по теории информатики и кибернетики // Иностранная литература. – 1963. – С. 16. 2. Уманський Ю.В. Інформація як основа інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління // Економіка і держава. – 2007. – № 11. – С. 87. 3. Про інформацію: Закон України від 2 жовтня 1992 року // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650. 4. Немцова Е.С. Роль и значение информационных ресурсов для процесса принятия решений в системе управления предприятиями в условиях конкурентной среды // Вестник СевКавГТУ: Серия «Экономика». – 2004. – № 2(13). – С. 1–2. 5. Про Концепцію державної інформаційної політики: Проект Закону від 12.06.2009 року // Режим доступу: zakon.rada.gov.ua 6. Герчикова И.Н. Менеджмент: Учебник. 3-е издание, дополненное и переработаное. – М.: ЮНИТИ, 2000. – С. 79. 7. Микитюк І.В. Теоретичні та практичні аспекти вдосконалення фінансово-кредитного механізму: Принципи організації та здійснення державного фінансового контролю // Вісник ТДЕУ. – 2006. – № 3. – С. 88–94. 8. Зеркин Д.П., Игнатов В.Г. Основы теории государственного управления: Курс лекций. – Ростов на Дону: Март, 2000. – С. 99–100. 9. Адміністративне право України / За заг. ред. проф. Ю.П. Битяка. – Х.: Право, 2001. – С. 148. 10. Кузенко Л.В. Правове регулювання права громадян на інформацію в сфері державного управління: Дис. ... канд. юр. наук. – Х., 2003. – С. 31.