

УДК 342.5:004.77

Людмила Галаган,

завідділу Фонду Президентів України, канд. політ. наук

СПЕЦИФІКА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНИХ СИСТЕМ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ ВПРОВАДЖЕННЯ ТЕХНОЛОГІЇ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

У статті проаналізовано основні рівні електронної підтримки процесів державного управління та забезпечення широкого доступу до документів та їх проєктів на всіх стадіях впровадження технології електронного урядування. Визначено, що у зв'язку з впровадженням технології електронного урядування інформаційно-аналітичні системи органів державної влади повинні розглядатись як відкриті системи, що забезпечують умови для інтерактивної участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: органи державної влади, інформація, інформаційно-аналітичні системи, електронне урядування.

Перехід України до ринкових відносин, подальше розгортання державотворчих процесів, проведення соціально-економічних реформ, розширення міжнародного співробітництва, розвиток демократизації суспільства в Україні в умовах постійних зрушень у науково-технологічній сфері на рубежі ХХІ ст. зумовлюють різке зростання вимог до рівня інформатизації суспільства та інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Сьогодні, у зв'язку з активним впровадженням інформаційних технологій у процеси політичного управління, відбувається формування й розвиток якісно нових взаємодій між державним та громадським секторами. Впровадження та всебічне використання сучасних інформаційних технологій в управлінській діяльності забезпечує інформаційно-аналітичну підтримку прийняття управлінських рішень на всіх рівнях, супроводжує інформаційну підтримку соціально-економічного розвитку держави і її окремих регіонів, забезпечує інформаційні потреби державних службовців та інших категорій громадян, створює умови для об'єктивного формування громадської думки щодо діяльності органів влади, а також послуг, які вони надають. При цьому практика формування

елементів інформаційно-аналітичних систем органів управління на базі сучасних комп'ютерних і телекомунікаційних технологій стикається з рядом серйозних недоопрацювань. Однією з таких проблем є недостатнє опрацювання структури, форм, методів та механізмів е-урядування як основи для вдосконалення системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.

Інформаційно-аналітична діяльність органів влади, роль інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень є предметом досліджень А. Ахламова, В. Бакуменка, В. Горового, А. Дегтяра, Ю. Машкарова, В. Мороза, О. Крюкова, Н. Нижник, В. Тертички, В. Троня та ін. Різні аспекти створення й впровадження концепції електронного уряду розглянуті в наукових публікаціях Л. Сморгунова, М. Вершиніна, І. Агамирзяна, В. Дрожжинова. В Україні цій темі присвячені роботи А. Сіленко, В. Коляденко, В. Недбая, А. Голубицького, О. Шевчука та ін. Однією з перших фундаментальних праць з проблем інформаційного суспільства, електронного уряду стала книга М. Вершиніна «Політична комунікація в інформаційному суспільстві», в якій автор аналізує електронну демократію як нову форму політичної комунікації в інформаційному суспільстві. На сьогодні існує великий науковий інтерес фахівців до інформаційно-аналітичної діяльності органів влади та її вдосконалення, багато теоретичних, методологічних та практичних питань пов'язано з впровадженням технологій е-урядування і залишаються невирішеними.

Метою даної статті є визначення основних теоретичних підходів та специфіки практичної організації й функціонування інформаційно-аналітичних систем у контексті впровадження технології електронного урядування.

З появою нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організації та громадян. Від її якості й достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина.

Першочерговим завданням інформатизації є побудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів управління, яка являє собою складну, інтегровану, багаторівневу, ієрархічно організовану людиномашинну систему, призначену для підтримки ефективного управління життєдіяльністю регіону всіма причетними до цього процесу органами управління на основі комплексів організаційно-адміністративних

та економіко-математичних методів, а також сучасних інформаційних технологій.

«Інформаційно-аналітична система – суспільна структура, що містить інформаційні технології, інформаційні системи й інформаційні ресурси для здійснення інформаційно-аналітичної діяльності» [6]. Інтегрована інформаційно-аналітична система органів державної влади й органів місцевого самоврядування – це державна інфраструктура для забезпечення узгодження інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування й підвищення ефективності державного управління.

Складовими інформаційно-аналітичної системи органів державної влади, її основними елементами є: бази даних; системи обробки даних (у системах прийняття рішення); автоматизовані робочі місця, робота яких реалізується на базі сучасних електронно-обчислювальних машин та засобів зв'язку. Первинними елементами інформаційно-аналітичної системи є периферійні об'єктно-спеціалізовані автоматизовані інформаційні підсистеми. Сукупність таких підсистем охоплює увесь досвід інформаційно-аналітичної діяльності, накопичений на різних рівнях: державному, галузевому, регіональному, корпоративному, а також новітні досягнення у сфері наукових розробок і технологій. Комплексна комп'ютерно-інформаційна система підтримання прийняття рішень у державному управлінні соціально-економічними процесами в країні або в окремому регіоні повинна володіти властивостями своєчасності, комплексності, оптимальності рішень і повноти, актуальності, доступності, достовірності вхідної інформації. Виходячи з головних завдань, до напрямів інформаційно-аналітичної діяльності інтегрованих інформаційно-аналітичних систем (у рамках яких і повинна здійснюватися функціональна інтеграція в системі) належать:

1. Електронізація документообігу в органах державної влади та органах місцевого самоврядування всіх рівнів. Перенесення документообігу з паперового на електронні носії, що є необхідною умовою впровадження засобів автоматизації. За наявності електронного підпису це дає можливість реально здійснити ідеї безпаперової інформатики й значно підвищити ефективність систем управління.

2. Збір і первинна обробка інформації. Основними джерелами інформації для проведення аналітичних досліджень є: результати фундаментальних досліджень; матеріали, підготовлені різними підрозділами і службами; дані державних і недержавних (комерційних) інформаційних ресурсів як на території України, так і за кордоном; оперативна інфор-

мація засобів масової інформації тощо. Передбачається активна й взаємовигідна співпраця різних аналітичних центрів та інформаційних служб. Основним джерелом інформації для органів державної влади є звітність суб'єктів економічної діяльності та інша інформація, яку подають громадяни до державних установ.

3. Ведення й поповнення джерел інформації, насамперед електронної, на основі нових технологій вивчення залежностей, сховищ даних, депозитаріїв та електронних бібліотек з метою забезпечення постійного уточнення й розширення інформаційної бази для прийняття рішень.

4. Автоматизований моніторинг стану управління системами й підсистемами державного організму на основі вироблених критеріїв і показників роботи за допомогою автоматизованих засобів і технологій. Досягнення якомога об'єктивнішого відображення стану справ у різних ділянках державної діяльності.

5. Прогнозно-аналітична діяльність, ділові ігри та інші форми здобуття узагальненої й прогнозної інформації для випереджального планування роботи державних органів.

6. Проведення експертиз при виробленні й прийнятті рішень на різних рівнях державного управління.

7. Проведення соціологічних досліджень з використанням електронних засобів інформації та широкого доступу до Інтернету з метою одержання додаткової інформації та її використання при прийнятті рішень.

8. Розвиток засобів «електронного уряду» та «електронної демократії» із залученням широких кіл громадськості до деяких видів діяльності державних установ шляхом електронного голосування, опитувань, не виключаючи інших форм вирішення питань управління державою.

9. Забезпечення єдиного поля програмно-інформаційного моделювання управлінської діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з метою формалізації відносин суб'єктів управління для зняття неузгодженості документів різної відомчої підпорядкованості, а також застосування програмного моделювання й автоматичного генерування пакетів документів і цілих документних баз.

10. Проведення фундаментальних досліджень спільно з науковими установами, що передбачає розроблення предметної галузі знань про інформаційно-аналітичні системи й створення інформаційних моделей діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування [6].

Саме п. 8 звертає увагу на питання взаємозалежності та взаємовпливу інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та процесу практичного втілення електронного урядування. Тому насамперед

вимагає з'ясування сутності поняття «електронний уряд». Інформаційна система «Електронний уряд» – це «система збору, введення, пошуку, обробки, зберігання та надання на вимогу користувача, згідно з визначеними критеріями, інформаційних ресурсів, що покликана забезпечити надання державними органами всіх гілок влади та всім категоріям громадян, численних послуг бізнесу, а також інформування громадян про роботу державних органів» [3]. Відповідно, метою створення інформаційної системи «Електронний уряд» є досягнення об'єктивності, оперативності, відкритості державного управління; якнайповніше забезпечення реалізації громадянами конституційних прав на участь у керуванні державними справами; підвищення ефективності діяльності органів державної влади всіх рівнів.

Звідси основними завданнями цієї системи можна визначити: налагодження інформаційних комунікацій між суб'єктами державної влади всіх рівнів, створення централізованих баз даних з технологіями розподіленої обробки даних для забезпечення електронного документообігу в усіх державних органах та установах; забезпечення надання державними органами повного спектра інформаційних послуг електронними засобами всім категоріям громадян у доступній та зручній формі без часових та просторових обмежень; сприяння розвитку електронного ринку товарів і послуг для забезпечення державних замовлень, організації тендерів, ефективності керування виробництвом та реалізацією товарів і послуг з метою підвищення конкурентоспроможності вітчизняних виробників на міжнародному ринку; упровадження електронної демократії як форми забезпечення прозорості, довіри у відносинах між державою й громадянами, приватним бізнесом, громадськими організаціями та інституціями; відкритості державного управління для громадського й суспільного обговорення, контролю та ініціатив; підвищення якості життя громадян через удосконалення надання соціальних послуг, системи охорони здоров'я, забезпечення гарантій правової, екологічної та особистої безпеки, розширення можливостей для освіти; упровадження системи електронного голосування як форми забезпечення прозорості виборчого процесу, зворотного зв'язку відносин виборець – депутат та контролю за діяльністю депутатів з боку виборців [3].

На думку В. Дрожжинова, е-урядування – це «спосіб найбільш ефективної взаємодії між урядом і суспільством, що використовує можливості нової форми взаємодії, забезпечених технологіями е-уряду (єдиного порталу)». Сутність електронного урядування полягає у використанні віртуального простору для вдосконалення моделей надання послуг

і підвищення ефективності функціонування органів влади й державних установ» [1]. Особливого значення набуває інформування громадян про діяльність органів влади через інформаційно-комунікативні технології. Це завдання передбачає наявність веб-сторінок у кожного органу влади, де повинна міститися вся необхідна інформація, що ілюструє призначення, компетенцію того чи іншого органу, а також створення урядового веб-порталу, призначеного для інтеграції веб-сайтів органів виконавчої влади та розміщення інформаційних ресурсів відповідно до потреб громадян.

На сьогодні майже всі органи державної влади мають власні веб-сторінки. Наприклад, Кабінет Міністрів України створив сайт «Громадянське суспільство і влада» (<http://civic.kmu.gov.ua>), який позиціонується як комунікативний майданчик для забезпечення успішної взаємодії з громадою, додаткова можливість дізнаватися про державні механізми сприяння інститутам громадянського суспільства в Україні, а також будувати діалог для успішного життя громад [2].

На основі впровадження подібних технологій електронного урядування інформаційно-аналітичні системи органів державної влади починають функціонувати як відкриті системи, які повинні забезпечувати умови для інтерактивної участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень. Тому серед інформаційних ресурсів органів державної влади поступово починає переважати інформація, яка надходить від юридичних та фізичних осіб як реакція на прийняті органами влади рішення.

Органи влади витрачають значні кошти на свою інформатизацію, останніми роками держава впевнено займає одне з провідних місць серед споживачів ринку інформаційно-комунікаційних технологій. Утім, головною проблемою інформатизації влади в Україні залишається не так недостатнє фінансування впровадження інформаційно-комп'ютерних технологій у ці органи, як проблема його ефективного використання. Тому саме на технології е-урядування в першу чергу покладається сприяння ефективності державного управління шляхом інноваційних перетворень у сфері інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади.

Електронне урядування – це «форма організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі)» [4]. Упровадження електронного урядування передбачає

реалізацію комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг користувачам з одночасним усуненням їхньої від безпосереднього контакту з державними службовцями (деперсоніфікація). Воно є одним з визначальних факторів та каталізатором адміністративної реформи, трансформаційних перетворень у діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та їх взаємодії з користувачами та власними співробітниками.

На сьогодні в Україні розроблено концепцію розвитку електронного урядування, яка визначає мету, основні завдання, пріоритети, етапи побудови електронного урядування на період до 2015 р., а також очікувані наслідки від його впровадження. Вона є основою для подальшого розроблення стратегії розвитку електронного урядування в Україні на період до 2015 р., програмних документів з питань упровадження електронного урядування, проекту закону України «Про розвиток електронного урядування». Незважаючи на це, проект електронного уряду в Україні вже має певне практичне втілення, інформаційні послуги загального призначення надаються органами виконавчої влади громадянам та юридичним особам з власних веб-сайтів та за допомогою Єдиного веб-порталу. Разом з тим, порівнюючи послуги, що надаються вітчизняними органами влади, з базовими послугами ЄС, треба відзначити, що в більшості сайтів застосовані режими рівня інформування [надання безпосередньої інформації про державні (адміністративні) послуги] та односторонньої взаємодії (забезпечена можливість користувача отримати електронну форму документа), але все ще відсутні режими двосторонньої, інтелектуальної взаємодії (не забезпечена можливість обробки електронної форми документа, включаючи ідентифікацію) та проведення трансакцій.

У контексті цього е-уряд – це «адаптація державного управління до нових вимог суспільного розвитку, яка містить і безпосередньо послуги, які надають органи державної влади та місцевого самоврядування своїм громадянам, й інтерактивну взаємодію між ними, зокрема завдяки підтримці та впровадженню системи зворотного зв'язку за допомогою сучасних інформаційних і комунікаційних технологій [5]. Загалом технологія електронного урядування складається з двох компонентів – це внутрішня урядова інформаційна інфраструктура, аналог корпоративної мережі, та зовнішня інформаційна інфраструктура, що взаємодіє з громадянами й організаціями. Основною вимогою до системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування в умовах упровадження електронного урядування є те, що вона повинна мати відкритий характер і забезпечувати

інтерактивну взаємодію між підрозділами всередині окремої державної установи, між органами державної влади та місцевого самоврядування по вертикалі й по горизонталі, між органами влади та громадянами й підприємствами.

Упровадження електронного урядування є складним процесом, що потребує значних матеріальних, інтелектуальних та фінансових ресурсів та потребує вирішення комплексу правових, організаційних і технологічних тощо проблем. Для вирішення слабоструктурованих завдань повинні бути розроблені окремі спеціалізовані експертні системи, які б сприяли пошуку, генерації та відбору найбільш вдалих управлінських рішень.

Таким чином, як висновок можна зауважити таке: загальний рівень інформатизації аналітичної діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування в Україні нині такий, що, крім проблем, власне, інтеграції їхніх інформаційно-аналітичних систем, сьогодні потрібно також вирішувати проблеми створення чи істотної модернізації самих об'єктів інтеграції. Недостатнє оснащення органів державної влади й органів місцевого самоврядування програмно-апаратними засобами, відсутність скоординованої системи показників та затверджених методик їх розрахунку не дають змоги прозоро відслідковувати узгодженість цілей, що ставляться на всіх рівнях управління, контролювати їх додержання та приймати рішення щодо забезпечення їх досягнення.

Тому використання інформаційних технологій органами влади зовсім не обов'язково призведе до формування електронного урядування та подальшої його еволюції у відкриту динамічну електронну систему сучасної демократії. Така система має відображати можливість кожного брати участь у формуванні та реалізації державної політики, прийнятті рішень органами влади, використовуючи при цьому інформаційні технології для інтерактивного зв'язку між державою, громадянами та приватним сектором, до якого належить функціонування бізнес-організацій.

Список використаних джерел

1. Дрожжинов В. И. Электронное правительство / В. И. Дрожжинов // Совершенствование государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / под ред. В. И. Дрожжинова. – М. : Эко-Трендз, 2002. – С. 12.
2. Інтерактивна інформаційно-аналітична система «Громадянське

суспільство і влада» [Електронний ресурс] : веб-сайт. – Режим доступу: <http://civic.kmu.gov.ua>. – Назва з екрана.

3. *Клименко І. В.* Поняття, принципи та інформаційно-технологічні аспекти електронного урядування [Електронний ресурс] / І. В. Клименко, К. О. Линьов. – Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/ua/publication/content/835.htm>. – Назва з екрана.

4. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / за ред. А. І. Семенченко. – К. : Відродження, 2009. – С. 5.

5. *Мазурок Ю. О.* Передумови формування електронної демократії як нової форми взаємодій між державою, громадянами та бізнесом / Ю. О. Мазурок // Політологічний вісник : зб. наук. пр. – К. : ІНТАС, 2009. – Вип. 41. – С. 208.

6. Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=34783. – Назва з екрана.