

УДК 351

*А. О. Пугач,**аспірант кафедри державної політики та управління політичними процесами, Національної академії державного управління при Президентові України*

ОПТИМІЗАЦІЯ ПОСТАНОВКИ ЦІЛЕЙ ТА ВИРОБЛЕННЯ ЗАВДАНЬ У СИСТЕМІ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ УКРАЇНИ

Досліджено сутність та специфіку інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, виділено недоліки цієї системи та обґрунтовано необхідність створення ефективної загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи управління, яка підвищить оперативність, обґрунтованість і коректність прийняття управлінських рішень.

Ключові слова: інформаційно-аналітичне забезпечення, державне управління, загальнодержавна інформаційно-аналітична система управління.

We have searched the nature and specificity of information and analysis of public administration, disclosed shortcomings of this system and justified the need for effective national information-analytical system management which enhances efficiency, validity and correctness of administrative decisions.

Keywords: information-analytical support, public administration, national information-analytical management system.

Постановка проблеми.

Сучасна держава неможлива без розвиненої системи державного управління, яка є явищем, що швидко розвивається, характеризується могутнім потоком нововведень, наслідки від яких далеко не завжди позитивні. Тому загострюється потреба в створенні надійної системи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.

Ефективність державного управління багато в чому визначає прийняття і реалізація управлінських рішень, заснованих на результативності використання сучасних інформаційних і комунікаційних технологій. Відповідно одержання, аналіз, видача та ефективне використання інформації – найважливіша умова ефективного забезпечення державної політики України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Дослідженню сутності управлінської інформації та інформаційних процесів приділялось багато уваги з боку вчених.

Осмісленню інформаційної аналітики в державному управлінні приділяється значна увага з боку вітчизняних і зарубіжних дослідників. У роботах дослідників далекого зарубіжжя К.Паттона і Д.Савіцки, А.Вілдавськи, Д.Гупти, Г.Брувера, П. де Леона, Д.Ч.Ліндблома, а також українських і російських учених Ю.Г.Кальниша, В.А.Рєбкала, С.О.Телешуна, В.Б.Тіхомірова, С.Г.Туринока, І.Г.Яковлева розглядаються важливі аспекти політичного аналізу, аналітичної діяльності в державному управлінні.

Окремі питання щодо створення та удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади були предметом наукових досліджень В.Авер'янова, В.Бакуменка, О.Бандурки, О.Бережного, М.Гуцалока, Р.Калюжної, А.Дегтяра, Н.Нижник, О.Оболєнського, В.Олуйка, О.Сафонова, В.Тертички, В.Цимбалюка, В.Шамрая.

Визначення невирішених раніше завдань загальної проблеми

Відсутність надійної системи інформаційно-аналітичного забезпечення загальнодержавного масштабу може бути джерелом випадкових, необґрунтованих, помилкових рішень і дій (навіть фальсифікацій), які не лише несумісні з цілями та завданнями державного управління, а й можуть вплинути на політично-економічний стан країни.

Виходячи з цього, актуалізується вирішення глобального завдання – формування в державі єдиного інформаційно-правового простору, який забезпечить інформованість усіх структур суспільства і кожного громадянина зокрема, що дозволить раціонально й ефективно вирішувати проблеми інформаційної взаємодії органів державного управління, забезпечить підвищення оперативності, обґрунтованості і коректності прийнятих управлінських рішень із регулювання різних питань, насамперед – у соціально-політичній сфері. Тому, в умовах розгалуження суспільних процесів мова йде не просто про удосконалення інформаційно-аналітичної системи державного управління, а про перехід усієї роботи з інформацією на якісно новий науковий і технічний рівні, створення раціональних і ефективних інформаційних технологій.

Саме тому інформація в сучасному суспільстві виступає найважливішим джерелом організації та здійснення влади. Відповідно, одержання, аналіз, розповсюдження (поширення) й ефективне використання інформації – необхідна умова забезпечення державної політики України, бо у сучасному інформаційному суспільстві з поняттям „інформація”, його поширеністю навряд чи може конкурувати будь-яке інше явище. Це вираження найбільш помітної властивості управління в сучасних умовах.

Формулювання цілей статті

Метою статті є дослідження сутності інформаційно-аналітичної діяльності у державному управлінні та обґрунтування необхідності створення ефективної загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи управління, яка підвищить оперативність, обґрунтованість і коректність прийнятих управлінських рішень.

Виклад основного матеріалу дослідження.

Державна управлінська діяльність на сучасному етапі розвитку суспільства зазнає суттєвих змін як за своїм змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не лише з корінною перебудовою форм і методів державного управління, а й з підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки і технології отримання та обробки управлінської інформації.

Поява сучасної техніки і технології отримання та обробки управлінської інформації викликала необхідність вивчення й осмислення їх суті, місця й ролі в управлінському процесі, сприяння якісним змінам механізму державного управління.

Назріла потреба у забезпеченні функціональної визначеності інформаційно-аналітичних систем, їх сумісності між собою і з діяльністю державного апарату управління. Кожний вид інформаційно-аналітичної системи має відповідати максимально точному колу функцій апарату управління.

Україна поступово здійснює перехід до інформатизації суспільства, яке характеризується зростанням ролі інформації у соціальних процесах, швидкості її обробки, у проникненні електронно-обчислювальної техніки та заснованих на ній сучасних інформаційних технологій у всі сфери суспільного життя. Це

підтверджується прийняттям ряду нормативних актів вищих органів державної влади та управління, що регулюють інформаційні відносини в Україні.

В умовах модернізаційних економічних і соціальних змін від органів державної влади вимагається точна реакція на такі зміни, аби забезпечити досягнення цілей, що поставлені перед країною. У зв'язку з цим управлінський апарат у своїй повсякденній діяльності має обов'язково враховувати потреби створення ефективної інформаційно-аналітичної системи управління. Цим терміном слід позначити комплекс процедур і методів, спрямованих на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття управлінських рішень.

Нині, керівники часто відчують брак інформації у зв'язку з тим, що інформація не завжди корисна, не завжди представлена в необхідному вигляді та відповідає поставленим цілям управління.

Як зазначає професор В.Авер'янов, роль керівника в органах державної влади відрізняється від діяльності виконавців, насамперед, широтою тематичних рамок професіональних інтересів. Але, окрім цієї кількісної характеристики різноманіття інтересів керівників, існує якісна різниця функціональної структури органів управління (прогнозування та планування, впровадження нової техніки, стандартизація й уніфікація, соціальний розвиток колективів, наукова організація праці, удосконалення техніко-економічних показників діяльності). Важливою особливістю інформаційних потреб керівника є те, що в міру зростання його адміністративного рівня підвищується потреба в інформації міжгалузевого характеру. Зі зростанням рівня керівництва, збільшується значення зовнішніх факторів, їх вплив на прийняття певних управлінських рішень [3].

Аналізуючи особливості інформаційних потреб керівників органів виконавчої влади, слід підкреслити, що вони мають менше часу на вивчення інформації, ніж їх підлегли. Тому, задоволення інформаційних потреб має бути забезпечено як за рахунок відносно невеликого збільшення обсягу масиву даних, так і за рахунок суттєвого підвищення комплексності обробки й використання даних від організацій, міністерств і відомств, органів регіонального управління, а також створення ефективних систем зберігання, пошуку та обробки даних на основі сучасних інформаційних технологій.

У XXI столітті, коли сучасні інформаційні технології інтенсивно впроваджуються в усі сфери життя й діяльності суспільства, державне управління починає прямо залежати від наявності необхідної і достатньої для його забезпечення інформації. Стрімкий розвиток інформаційних технологій усе швидше наближає систему державного управління до того часу, коли значна частина інформаційного ресурсу країни буде утримуватися в електронній формі. Таке положення зобов'язує шукати ефективні та раціональні шляхи одержання, обробки, використання інформації, забезпечення її захисту. Останнє набуває особливої важливості, тому що від захисту інформації, її повноти усе більше залежними виявляються стабільність у суспільстві, забезпечення прав і свобод громадян, правопорядок і, навіть, збереження системних цінностей держави, аж до її цілісності, збереження підвалин і традицій нації, її самоідентифікації.

Іншими словами, існує об'єктивна потреба як окремих індивідів, так і соціальних груп, держави, суспільства в цілому в інформації, тобто в надійному, ефективному і своєчасному здійсненні інформаційного забезпечення. Можна стверджувати, що інформаційне забезпечення є не тільки невід'ємною частиною процесу державного управління, а й найважливішою умовою його функціонування.

Не зупиняючись на всіх визначеннях, які зустрічаються в науковій літературі, що розкривають зміст поняття «інформаційне забезпечення», доцільно розглянути лише ті, що дають найбільш об'єктивні розуміння цього поняття. Так, російський дослідник Р. Іванов вважає, що інформаційне забезпечення – це сфера професійної науково-інформаційної діяльності для задоволення суспільних, колективних та індивідуальних потреб [6, с.120].

Польський вчений С. Звезинський підкреслює, що інформаційне забезпечення являє собою організований безупинний технологічний процес підготовки і видачі інформації споживачам, відповідно до їхніх потреб, для підтримки ефективної науково-технічної діяльності [5, с.51].

Найбільш розширене трактування цього поняття дає західний дослідник Д. Блюменау. Він, зокрема, вважає, що під інформаційним забезпеченням науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт розуміється комплексний, цілеспрямований процес доведення інформаційних матеріалів, створених у сфері документального, фактографічного і концептуального обслуговування, до безпосередніх виконавців розробки з урахуванням їхніх інформаційних потреб і наявних інформаційних ресурсів (методів, засобів тощо) [1, с.54].

Наведені вище визначення інформаційного забезпечення не суперечать практиці і цілком мають право на існування. Їх в основному відрізняє відмінність у повноті характеристик, водночас вони доповнюють одне одного. Отже, загальним для них є інформаційна діяльність, виражена в інформаційному процесі, а також споживачі інформації і наявність у них інформаційних потреб, комплексність і цілеспрямованість. Це обумовлене, з одного боку, тим, що для вирішення відповідних завдань необхідне використання різних видів інформації, а з іншого – ця інформація необхідна для здійснення конкретної діяльності, що завжди має мету.

У самому загальному вигляді інформаційне забезпечення завжди є специфічною діяльністю, що спрямована на підготовку і доведення інформації до її споживачів. Збір, переробка, збереження і представлення інформації є інформаційним процесом, що завжди має місце при здійсненні інформаційного забезпечення стосовно будь-якої сфери людської діяльності.

Специфіка інформаційного забезпечення полягає в тому, що в ході його здійснення не створюється нова інформація, а збирається, обробляється і представляється вже наявна в зручній для споживача формі. А весь процес підготовки інформації спрямований на створення інформаційних ресурсів під якими, в самому вузькому розумінні, ми бачимо сукупність документів і масивів документів, баз даних, що знаходяться в інформаційних системах (архівах, фондах, банках даних тощо). Саме інформаційні ресурси є тим необхідним компонентом, з якого, за допомогою інформаційних засобів, споживач може одержувати необхідну інформацію. Тому формування інформаційних ресурсів державного управління є завданням інформаційно-аналітичного плану, тому що вони багато в чому визначають ефективність інформаційного забезпечення споживачів інформації в цій сфері.

Важливою рисою інформаційного забезпечення державного управління є те, що воно реалізується у конкретній відповідності з інформаційними потребами суб'єктів державного управління. Лише в цьому випадку можуть бути створені умови для ефективної діяльності відповідних інформаційних структур і їхніх працівників із забезпечення інформацією споживачів, які її потребують.

Нарешті, інформаційне забезпечення покликане інформаційними засобами сприяти підвищенню ефективності діяльності системи державного управління, тобто сприяти досягненню цілей державного управління. Таким чином, інформаційне забезпечення носить цілеспрямований характер. Фактор мети тут виступає важливим системоутворюючим фактором інформаційного забезпечення процесів державного управління.

У співвідношенні поняття «інформаційне забезпечення» й «інформаційне обслуговування» є сенс погодитися з точкою зору російського вченого С. Ілюшкіна, який вважає, що у значенні цих термінів закладені різні функції науково-інформаційної діяльності: обслуговуюча й забезпечуюча, які варто чітко розрізняти на сучасному етапі розвитку інформаційної діяльності, не забуваючи про умовність меж між функціями органів, що забезпечують і що обслуговують, у процесі їхньої інформаційної діяльності [5].

Таким чином, інформаційне забезпечення – це цілеспрямований, специфічний і безперервний процес збору, аналізу, збереження і представлення суб'єктам державного управління інформації. Це впливає на сутність її забезпечення, вплив, здійснюваний спеціально створеними інститутами, органами, службами суспільства і держави.

Цілком закономірним є визначення поняття інформаційно-аналітичне забезпечення, що сприймається як сукупність технологій, методів збору та обробки інформації, які характеризують об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні й інші процеси), специфічні прийоми їхньої діагностики, аналізу й синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень. [8]

Як правило, інформаційне забезпечення державного управління зводиться до того, щоб суб'єкти його забезпечення вчасно одержували потрібну їм достовірну повну інформацію про реалізацію національних інтересів і загрози, що виникають.

Побудова, організація та здійснення інформаційного забезпечення державного управління, його раціональне функціонування й ефективне використання можуть бути досягнуті за дотримання певних принципів. Найбільш важливими з них, на нашу думку, є:

1. Повнота інформаційного забезпечення. Результати пошуку повинні містити інформацію в повному обсязі, у той же час звести до мінімуму «шум» і виключити дезінформацію. Основне – вибрати таку пошукову стратегію, щоб споживач одержав інформацію, яка відповідає не лише заданій тематиці, але й його інформаційним потребам.
2. Актуальність інформаційного забезпечення, завдання якого полягає в представленні споживачеві інформації відповідної умовам у встановлений термін.
3. Точність і надійність інформаційного забезпечення, що полягають у наданні споживачеві всієї необхідної інформації з урахуванням необхідних видів і мовного оформлення, хронологічної глибини тощо.
4. Інформація повинна подаватися в зручній для споживача формі.
5. Диференційованість інформаційного забезпечення з урахуванням функцій споживача, його статусу й оперативності розв'язуваних ним завдань.
6. Системність інформаційного забезпечення, що виявляється, у систематичному задоволенні інформаційних потреб на всіх етапах забезпечення прийняття державно-управлінських рішень і комплексності видів інформаційного забезпечення з урахуванням категорій споживачів, характеру їхніх інформаційних потреб, специфіки розв'язуваних задач.

Вивчаючи джерела інформації джерело інформації, насамперед, необхідно погодитися з точкою зору російського вченого М. Янкюва, що джерело інформації й інформація – це дві різні речі, які не слід отожденовати. Подвійність природи інформації не дає нам права однаково шукати її як у джерелі, так і в одержувачі». На

його ж думку, «дійсне джерело інформації – це система, властивості якої відображаються в одержуваній, перетворюваній та і використовуваній інформаціях.

Філософсько-методологічна класифікація охоплює всі існуючі джерела інформації. Її об'єктивний критерій ґрунтується на урахуванні найбільш загальних інформаційних інтересів суб'єктів національної безпеки. При такому підході джерела інформації групуються за рушійними силами (природні й соціальні); за сферами прояву (політичні, економічні, технічні, військові і тощо.); за масштабними ознаками; за способами й формам дії.

Кожен елемент критерію має складний зміст. Наприклад, масштабні ознаки класифікації джерел інформації відображають такі їхні властивості, як: просторове охоплення (глобальні, регіональні, локальні, місцеві); тривалість дії (короткочасні, середньострокові, довгострокові); термін служби (постійні, змінні); доступність широким масам (доступні, з обмеженим доступом, закриті) тощо.

Провідне, визначальне значення має критерій класифікації джерел інформації з відношення до потреб суб'єктів державного управління. На нашу думку, потребами суб'єктів є те, що складає їхню сутність.

Разом з цим, позбавлення суб'єктів можливості одержувати інформацію, необхідну для їх діяльності, обумовлює їхнє руйнування, занепад, втрату керованості об'єктами. Тому, для захисту своїх інтересів, насамперед, слід віддавати перевагу найбільш повній, об'єктивній та достовірній інформації, що одержана із різних джерел.

Отже, установивши інтереси суб'єктів державного управління, можна визначити, яка інформація їм потрібна, або інформація про які явища та процеси для них важлива. Оскільки інтереси одних можуть не тільки відрізнятися від інтересів інших, а й перебувати в антагонізмі, то й інформація для одних може бути важливою, а для інших – зайвою чи непотрібною.

З огляду на викладене, слід констатувати, що інтереси суб'єктів державного управління є найбільш важливим критерієм для класифікації джерел інформації з таких підстав як спрямованість, адресність, пріоритетність, доступність тощо.

Однак, щоб класифікувати джерела інформації, необхідно знати класифікацію самих інтересів. У цьому сенсі доцільно використовувати класифікацію інтересів, за якою вони групуються за: а) ступенем колегіальності (індивідуальні, групові, глобальні); б) суб'єктами (інтереси особистості, інтереси держави, інтереси суспільства); в) сферою прояву (політичні, економічні, соціальні, військові і т. д.) тощо. Звідси, джерела інформації можуть бути одиничні, групові та масові; джерелом інформації можуть виступати особистість, соціальна група, суспільство, держава й державні інститути; інтереси можуть бути відкриті, спеціальні й закриті.

Тобто, у XXI столітті, коли сучасні інформаційні технології інтенсивно впроваджуються в усі сфери життя й діяльності суспільства, державне управління починає прямо залежати від наявності необхідної інформації. Стрімкий розвиток інформаційних технологій усе швидше наближає нас до того часу, коли значна частина інформаційного ресурсу країни буде міститися в електронній формі. Таке положення зобов'язує шукати ефективні і раціональні шляхи одержання, обробки, використання інформації, забезпечення її збереження.

Іншими словами, існує об'єктивна потреба держави в інформації, тобто в надійному, ефективному та своєчасному здійсненні інформаційного забезпечення. Можна стверджувати, що інформаційне забезпечення є не тільки невід'ємною частиною системи державного управління, а й найважливішою умовою її функціонування.

Комплексне вирішення завдань інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади полягає у створенні інтегрованої ефективної загальнодержавної інформаційно-аналітичної системи, яка була б у змозі сформувати інформаційне середовище, що пронизує усі рівні управління державою, дати уяву про достовірну картину життя країни та підставу для прийняття керівництвом обґрунтованих рішень. При цьому, основною підсистемою органів влади в інформаційно-аналітичній системі та інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в цілому є структура формування, інтеграції та використання інформаційних ресурсів [4]. Це твердження впливає з того, що необхідною умовою забезпечення системного управління країною, узгоджених та цілеспрямованих дій усіх ланок державної влади є наявність в органах державного управління всеосяжної, цілком вірогідної, позбавленої суб'єктивізму інформації щодо конкретних питань. На рівні управління державою ця інформація має відображати не лише реальний стан справ, а й тенденції, масштаби та очікувані наслідки розвитку процесів життєдіяльності держави та світу на близьку й віддалену перспективу. Тобто питання формування інформаційної і аналітичної баз для прийняття управлінських рішень на державному рівні є особливо актуальним.

Таким чином, найважливішими факторами вдосконалення державного управління мають бути визначені, насамперед, основні напрями розвитку інформаційних ресурсів органів державної влади, їх організаційна й фінансова підтримка.

Отже, ми дійшли такого *висновку*.

Аналітичні системи, що сьогодні створені або створюються в органах державної влади, в основному, є інформаційними системами та інформаційно-довідковими, а не інформаційно-аналітичними. І це, насамперед, пов'язано з принциповими теоретичними труднощами, обумовленими відсутністю у світі об'єктивних методів та моделей, що з високим рівнем достовірності й адекватності дозволяють описувати та досліджувати складні нелінійні системи (процеси) в умовах неповної, недостовірної та неточної інформації.

Основними завданнями щодо створення єдиної інформаційно-аналітичної системи державної влади є:

- створення єдиного узгодженого інформаційного середовища усіх органів державної влади, яке розвивається і функціонує відповідно до певних стандартів і забезпечує цілісність та актуальність всієї інформації;
- розробка аналітичних моделей, методів та алгоритмів, відповідних завдань з позицій сучасних досягнень науки, зокрема, системного аналізу, математичного моделювання тощо;
- удосконалення процесів управління в органах державної влади шляхом максимального використання інформаційно-аналітичних систем;
- підготовка якісно нових фахівців, здатних чітко формулювати завдання в умовах функціонування інформаційно-аналітичних систем і цілеспрямовано використовувати отримані результати.

Виходячи з цього, впровадження інформаційних технологій та інтегрованих інформаційно-аналітичних систем на всіх рівнях державної влади дозволить:

- підвищити обґрунтованість рішень та зменшити вплив суб'єктивних факторів за рахунок застосування ефективних методів своєчасної обробки інформації;
- синхронізувати інформаційні процеси в структурах державної влади;
- забезпечити умови оперативного розв'язання завдань аналізу та оцінювання будь-яких ситуацій при здійсненні завдань в органах влади;
- скоротити терміни підготовки рішень;
- створити засади для взаємодії суб'єктів глобальної мережі на основі використання інформаційних ресурсів.

Подальші дослідження визначеної нами проблеми мають полягати в аналізі стану законодавства в інформаційно-аналітичній сфері, яке потребує подальшого удосконалення. Про що свідчить його фрагментарність і неповнота, наявність дублювання і суперечності нормативно-правових актів. Потребує свого вирішення питання визначення правового статусу електронних інформаційних ресурсів, які розміщуються в комп'ютерних мережах органами державної влади та органами місцевого самоврядування. Важливою і законодавчо неврегульованою залишається проблема передавання та довгострокового зберігання електронних документів, підтримки їх в актуальному стані та забезпечення зручного доступу до них. Також, перспективним і своєчасним завданням реалізації державної інформаційної політики є створення інформаційного кодексу України.

Список використаної літератури

1. *Блюменау Д.И.* Информация и информационный сервис / *Д.И. Блюменау.* – Л., 1989. – С. 50-56.
2. *Гаман Т.В.* До питання забезпечення інформацією органів державного управління / *Т.В. Гаман* / Режим доступу: // www.univ.km.ua
3. Державне управління в Україні: Навч. посіб./ За заг. ред. *В.Б.Авер'янова.* - К.:1999. /Режим доступу:// www.lawbook.by.ru
4. *Додонов О.Г.* Формування, інтеграція та використання інформаційних ресурсів органів державної влади / *О.Г. Додонов., О.В. Нестеренко, А.В. Бойченко, О.А. Бойченко* // Реєстрація, зберігання і обробка даних. - 2002. - Т. 4, №3. - С. 69-75.
5. *Звезжинский С. В.* Информационное обеспечение научно-технических разработок / *С. В. Звезжинский.* – Львов, 1982. – С. 51-55.
6. *Иванов Р. Н.* Организация и методика информационной работы / *Р. Н. Иванов.* – М., 1982. – С. 119-120.
7. *Илюшкин С. Ю.* Некоторые аспекты понятий «информационное обеспечение» и «информационное обслуживание» / *С. Ю. Илюшкин.* – М., 1985. – Сер. 1. – № 4. – С.10-11.
8. *Телеуин С.О.* та ін. /*С.О. Телеуин* //Політична аналітика в системі публічного управління. – К., 2008. – с. 38-41.

Стаття надійшла до редакції 16.08.2012 р.



ТОВ "ДКС Центр"