



Ю. Б. Молодожен

*доктор наук з державного управління, доцент,
доцент кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

О. М. Гордієнко

*здобувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління
при Президентові України*

УДК 330.34

ЗАСТОСУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНИХ ТЕХНОЛОГІЙ У СФЕРІ УПРАВЛІННЯ КАПІТАЛЬНИМИ ВКЛАДЕННЯМИ

Розглядаються питання використання інформаційних технологій у сфері державного управління капітальними інвестиціями на регіональному рівні. Запропоновано застосування в органах влади обласного та районного рівня єдиної інформаційно-аналітичної системи з формування переліку об'єктів капітального будівництва, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів.

Ключові слова: електронне врядування; інформаційні технології в державному управлінні, капітальні вкладення.

В умовах динамічного розвитку суспільства для ефективного управління адміністративно-територіальними утвореннями різного рівня необхідні достовірні й актуальні дані про процеси, що відбуваються на відповідних територіях. Управління соціально-економічним розвитком вимагає від керівників прийняття виважених та обґрунтованих рішень, що потребує вміння орієнтуватися у значних обсягах представленої інформації. При цьому слід зазначити, що переважна більшість необхідних даних розпорошена по різноманітних структурних підрозділах регіональних органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, територіальних підрозділах центральних органів виконавчої влади тощо. Крім цього, різні методики збирання та обробки інформації зумовлюють цілу низку розбіжностей за одними і тими самими показниками, потребують додаткового доопрацювання з урахуванням специфіки прийняття рішення по конкретних проблемах. Саме через відсутність єдиних правил збору, обробки, аналізу та використання інформації виникає багато спірних питань при вирішенні доцільності будівництва об'єктів соціальної інфраструктури. Наявність на території області значної кількості об'єктів незавершеного будівництва, відсутність у керівництва адміністративно-територіальних одиниць чіткої позиції щодо доцільності їх подальшого використання вимагає комплексного підходу та застосування сучасних інформаційних технологій (ІТ) до вирішення існуючих проблем.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими: ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами; ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо; ефективністю взаємодії органів влади між собою. Серед основних авторів, які приділяли увагу впровадженню



інформаційних технологій у діяльність органів державного управління і місцевого самоврядування слід згадати таких. Ю. О. Пілюков, який досліджував використання інформаційних систем в експертних підрозділах МВС України і запропонував створення інформаційної системи “АРМЕКС”, що забезпечує узгодження інформації про діяльність експертних підрозділів з інформацією про злочини і події, яка реєструється в органах внутрішніх справ [1]. Ю. В. Уманський досліджував інформаційне забезпечення системи державного управління, результатом якого стала розробка концепції формування інформаційного простору державного управління [2]. Поодинокі роботи з проблем розподілу бюджетних інвестицій у капітальному будівництві місцевими органами влади належать Т. В. Трусовій і спрямовані на розробку математичних моделей процесу прийняття рішень щодо інвестування охорони здоров'я та освіти на основі системного аналізу реального стану розвитку досліджуваних галузей та в формуванні структури інформаційної підтримки прийняття цих рішень [3]. Цікавими є напрацювання О. І. Бурляєвої у сфері теоретичного обґрунтування і розробки науково-методичного забезпечення підвищення ефективності капітальних інвестицій у будівництво на основі формування раціонального механізму використання обмежених бюджетних коштів [4]. Це дає підстави свідчити, що проблеми удосконалення процесу державного управління капітальними вкладеннями залишаються осторонь наукових інтересів дослідників.

Метою статті є обґрунтування застосування інформаційних технологій в органах виконавчої влади на регіональному рівні у сфері управління капітальними вкладеннями. Для досягнення поставленої мети були поставлені та вирішені такі завдання:

- проаналізовано сучасний процес планування та розподілу капітальних вкладень на регіональному рівні;
- запропоновано застосування інформаційно-аналітичної системи управління процесом планування та моніторингу капітальних вкладень;
- описано регламент роботи інформаційно-аналітичної системи “Будівлі, споруди, мережі” в Одеській обласній раді.

Прийнятий сьогодні обмін паперовими документами між органами державної влади і місцевого самоврядування є надзвичайно повільним і тягне за собою значні витрати ресурсів на функціонування кур'єрських і поштових служб, експедицій і канцелярії, змушеної реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи. Виходом з цієї ситуації є створення системи обміну електронними документами між організаціями, орієнтованою на виконання функцій аналізу, групування та зведення даних за відповідним напрямком діяльності. Необхідно враховувати, що традиційний паперовий документообіг ще не швидко втратить своє значення — у найближчі роки важливі документи все одно будуть видаватися, затверджуватися і доставлятися в паперовому вигляді. Тим не менш, існують (і в ряді організацій уже експлуатуються) інтегровані паперово-електронні технології, у яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією йде робота, а паперова копія передається звичайним шляхом. Введення законодавства, що забезпечує юридичну значимість електронного цифрового підпису, відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, які не потребують дублювання електронних документів паперовими і дозволяють тим самим значно знизити витрати органів влади й управління [5].

Основною складовою регіонального розвитку є розвиток галузей соціальної інфраструктури, яка має чітко виражений територіальний характер, оскільки пов'язана з обслуговуванням людей, які проживають у поселеннях міського та сільського типу і повинні бути забезпечені сприятливими умовами життєдіяльності. Така інфраструктура активно впливає на відтворення робочої сили, темпи розвитку та ефективність суспільного виробництва. Соціальна інфраструктура впливає на формування регіональних комплексів різних рівнів, їхнє ефективне функціонування. Розвиток і раціональне розміщення об'єктів соціальної інфраструктури сприяє



зближенню рівнів соціально-економічного розвитку регіонів. Нині важливою проблемою такої інфраструктури є підвищення її ефективності, що забезпечується раціональним розміщенням її об'єктів у межах адміністративно-територіальної одиниці. Оптимізація розміщення об'єктів соціальної інфраструктури вимагає обґрунтування оптимальних розмірів її об'єктів з урахуванням конкретних місцевих економічних, демографічних і природних умов. Розвиток усіх ланок обслуговування населення повинен бути комплексним. Умовами комплексного розвитку соціальної інфраструктури в районах є:

- врахування місцевих чинників, що визначають обсяг і структуру потреб населення в послугах;
- розробка і використання нормативів з урахуванням особливостей населених пунктів;
- досягнення оптимальних меж і внутрішньорегіональних пропорцій у розвитку соціальної інфраструктури;
- обґрунтоване визначення обсягів капітальних вкладень у галузі соціальної інфраструктури та їх розподіл за підгалузями; узгодження будівництва об'єктів соціальної інфраструктури з потужностями будівельних організацій тощо [6].

На сьогодні держава делегувала певні повноваження місцевим органам влади щодо вирішення питань розвитку та підтримання у належному стані об'єктів соціальної інфраструктури, однак останнім часом фінансування делегованих повноважень здійснюється дуже в обмежених обсягах.

Після тривалих трансформаційних процесів сьогодні в Україні сформувалася певна система планування капітальних вкладень у загальній системі розробки планово-прогнозних документів. Розглянемо її на прикладі досліджень повноважень органів влади Одеської області. На нашу думку, аналізуючи порядок планування потреб у капітальних вкладеннях, можна зазначити, що цей процес більш-менш схожий для всіх областей і може бути представлений у вигляді схеми (рис. 1), без урахування деяких нюансів по кожній області.

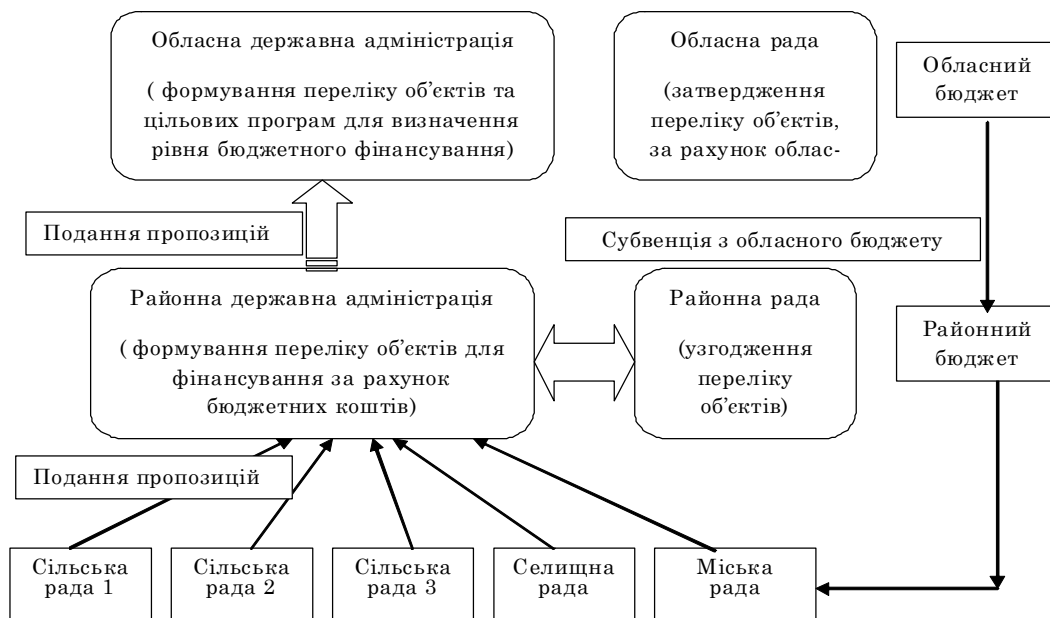


Рис. 1. Механізм формування потреб та планування капітальних вкладень на регіональному рівні



Перший етап розпочинається на рівні районних державних адміністрацій і включає:

1. Збирання та узагальнення інформації від сільських рад району та галузевих відділів про потребу в будівництві об'єктів соціальної та інженерної інфраструктури за рахунок бюджетних коштів. Так, сільські ради надають пропозиції про фінансування дитячих дошкільних закладів, фельдшерсько-акушерських пунктів, водопровідних та газових мереж, шляхів тощо. Галузеві відділи (управління) адміністрації визначають потребу у фінансуванні шкіл, позашкільних закладів, клубів, закладів охорони здоров'я, об'єктів життєзабезпечення.

2. Визначення джерел фінансування об'єктів з урахуванням можливостей місцевих бюджетів та власних повноважень. На рівні району сьогодні будівництво і капітальний ремонт здійснюється або за рахунок коштів бюджету розвитку у складі місцевого бюджету, або за рахунок коштів обласного бюджету розвитку, або за рахунок субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам.

3. Підготовку пропозицій обласній державній адміністрації (для отримання коштів з державного бюджету) та обласній раді (кошти бюджету розвитку у складі обласного бюджету) щодо отримання фінансування на об'єкти соціальної та інженерної інфраструктури; визначення головних розпорядників коштів по об'єктах будівництва.

Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 р. № 621 “Про розроблення прогностичних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” під час розробки проекту щорічної програми соціально-економічного розвитку області передбачено формування окремого додатка “Перелік об'єктів будівництва, які передбачається фінансувати в наступному році за рахунок бюджетних коштів” [7]. Цей додаток формується на підставі пропозицій відповідних галузевих управлінь та районних державних адміністрацій. До цього переліку переважно включаються об'єкти соціальної, транспортної та інженерної інфраструктури. Одночасно, як уже зазначалося, Бюджетним кодексом України передбачено формування бюджету розвитку у складі місцевого бюджету, але хто сьогодні безпосередньо повинен займатися формуванням видатків капітального характеру з бюджету розвитку ніде чітко не прописано. Тому в окремих областях цим переймаються управління економіки, в інших — управління фінансів або управління капітального будівництва.

Цікавим є той факт, що на другому етапі подання районними державними адміністраціями інформації в обласну державну адміністрацію здійснюється в декілька структурних підрозділів або дублюється у вигляді листів голові обласної адміністрації чи його заступникам. Зокрема інформація про потреби у капітальних вкладеннях подається управлінню економіки (для субвенції на інвестиційні проекти), управлінню житлово-комунального господарства (для відповідної субвенції), фінансовому управлінню (для визначення можливостей фінансування з обласного бюджету), управлінню капітального будівництва (як організації-замовнику). Відповідні листи надсилаються також в обласну раду профільним депутатським комісіям. Також існує практика, коли перелік об'єктів, які потребують фінансування за рахунок коштів обласного бюджету, подається одночасно голові обласної ради, його заступникам. Тобто відбувається дублювання по декілька разів однієї і тієї ж інформації, усе це суттєво ускладнює роботу структурних підрозділів органів влади обласного рівня через з'ясування реальних потреб у будівництві запропонованих об'єктів і накопичує великий обсяг паперових документів.

Управління обласних державних адміністрацій збирають отримані пропозиції і при наявності вимог розподілу коштів цільових субвенцій, затверджених відповідними постановами, визначають об'єкти для фінансування з державного бюджету. Сформовані переліки узгоджуються з обласною радою і подаються до центральних органів виконавчої влади, які є розпорядниками коштів першого рівня.



Залежно від наявних фінансових ресурсів регіону та потреб адміністративно-територіальних одиниць обласною радою формується перелік об'єктів, які фінансуватимуться за рахунок коштів обласного бюджету (бюджет розвитку). Субвенції, що виділяються з державного бюджету, мають цільовий характер і залежно від галузевого спрямування можуть формуватися також на підставі запитів галузевих Міністерств. Порядок розподілу субвенцій визначається окремими постановами Кабінету Міністрів України. Не зважаючи на певні вимоги, які прописуються в постановах до формування переліку об'єктів, загальна сума заявлених коштів перебільшує інше загальний обсяг обласного бюджету. Це засвідчує той факт, що сьогодні на рівні держави та областей відсутній єдиний порядок формування переліку об'єктів, які потребують фінансування з бюджетів різних рівнів, що робить цей процес непрозорим і не завжди обґрунтовує доцільність та пріоритетність будівництва окремих об'єктів.

Саме тому актуальними є дослідження чинних механізмів управління капітальними вкладеннями на регіональному рівні та визначення шляхів підвищення ефективності їх використання. Одним з інструментів підвищення ефективності діяльності органів влади є розроблений нами програмний продукт, який містить бази даних “Перелік об'єктів незавершеного будівництва”, “Перелік діючих об'єктів соціальної інфраструктури”, “Перелік об'єктів нового будівництва”. Для накопичення даних та створення необхідного інтерфейсу фахівцями ОРІДУ НАДУ при Президентові України були розроблені аплікаційні форми, які направлені в райони та міста обласного значення, області для заповнення. Джерелами інформації для заповнення запропонованих таблиць виступали місцеві органи статистики, структурні підрозділи місцевих адміністрацій, органи місцевого самоврядування, територіальні підрозділи центральних органів виконавчої влади, головні розпорядники бюджетних коштів. Інформація, яка подається від району в розрізі галузей, повинна бути узгоджена в робочому порядку з обласними галузевими управліннями. Результатом роботи стало створення програмного продукту, який містить дані про стан об'єктів капітального будівництва, потреби у проведенні ремонтних робіт, завершення розпочатого будівництва та визначення доцільності будівництва нових об'єктів. Також було запропоновано типовий регламент роботи з ІАБ “Будівлі, споруди, мережі” для різних груп користувачів. Створений програмний продукт дає доступ до бази даних, яка містить відомості про всі об'єкти соціальної інфраструктури області в територіальному та галузевому розрізі. Так, наприклад пошук потрібного об'єкта (школи, клубу, водопроводу) можливий за місцем розташування (район, населений пункт) або за приналежністю до відповідної галузі (освіта, охорона здоров'я, сфера життєзабезпечення). Також перелік показників, що характеризують стан об'єкта (незавершене будівництво, діючий об'єкт, нове будівництво), можна визначати самостійно, обираючи їх із запропонованого переліку, або одразу вибрати зазначену категорію. З метою оперативного опрацювання пропозицій райдержадміністрацій щодо об'єктів, які пропонується фінансувати у поточному році, є можливість виділяти ці об'єкти із загальної бази, формувати їх в окремий робочий перелік і працювати виключно з ним. При цьому передбачена можливість здійснювати експорт інформації з бази даних в Excel. У разі отримання необхідної інформації про стан фінансування об'єкта (планові та фактичні обсяги коштів, джерела їх надходження) передбачена можливість формування звітів по кожному об'єкту або по об'єктах, які затверджені та фінансуються у поточному році. у розробленому програмному продукті передбачена можливість отримання інформації (розділ “Довідники”) про характеристику населеного пункту, в якому розташований об'єкт соціальної інфраструктури, зокрема про чисельність населення, відстань до адміністративного центру, підпорядкованість відповідній сільській раді тощо. Для роботи з базою (актуалізація даних) передбачена наступна схема взаємодії між структурними підрозділами різного рівня, яка розподілена на декілька етапів (див. рис. 2.). Порядок роботи з ІАБ “Будівлі, споруди, мережі” визначається регламентом, що затверджується обласною радою і передбачає

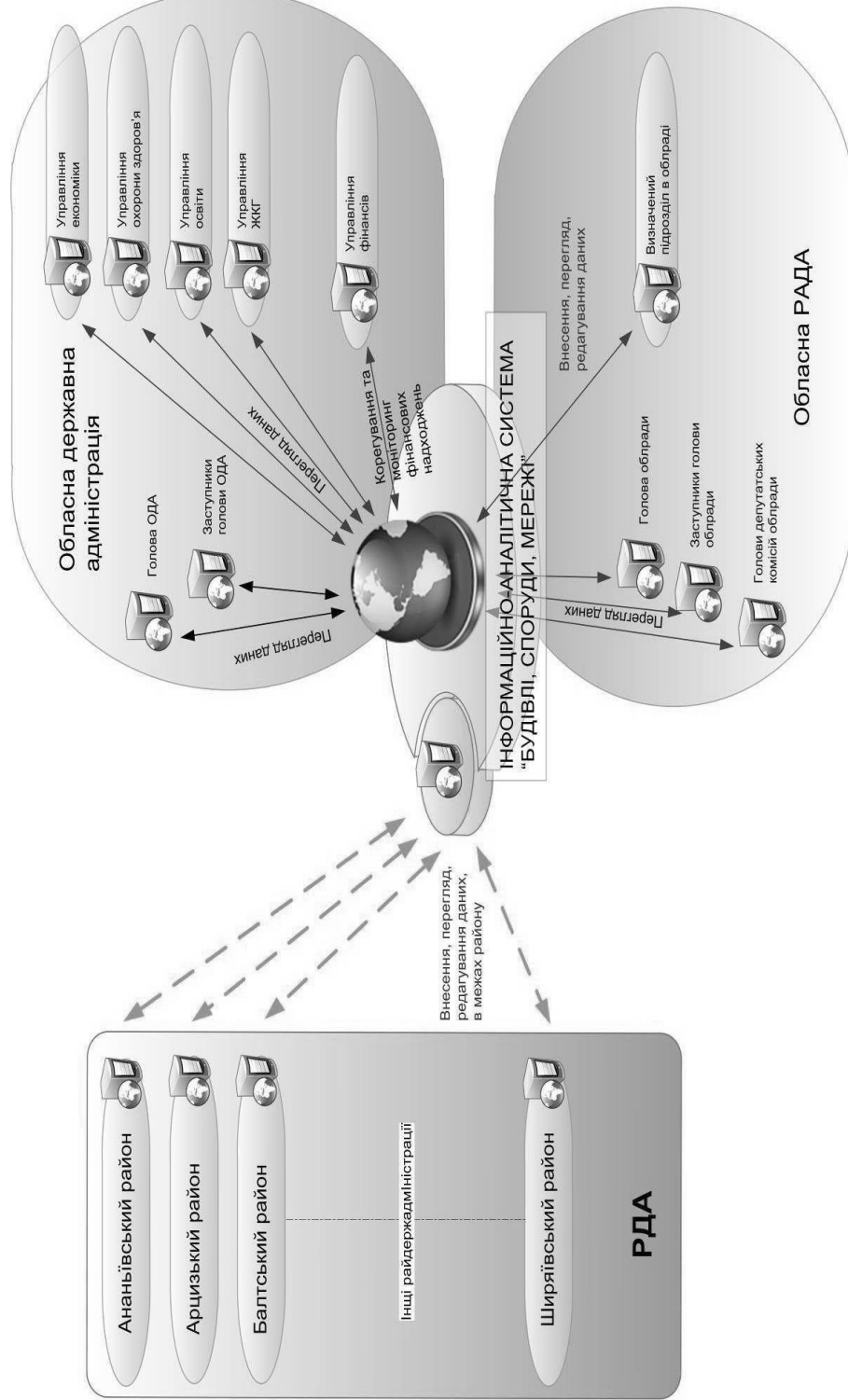


Рис. 2. Схема процесу роботи інформаційно-аналітичної системи "Будівлі, споруди, мережі"



терміни оновлення даних, визначення переліку об'єктів до фінансування у прогностному періоді із зазначенням пріоритетності та обсягів і джерел фінансування [8].

Процес відбувається у декілька етапів.

I етап (районний рівень). Програмний продукт встановлюється на комп'ютерах, визначених керівництвом району, в районній раді та районній державній адміністрації, але з різними правами доступу. Так, наприклад, керівництвом району має права перегляду та друку інформації про всі об'єкти соціальної інфраструктури, які перебувають на території району.

Право коригування даних у базі закріплюється за чітко визначеною особою у складі одного з відділів районної державної адміністрації, яка несе персональну відповідальність за оновлення інформації у базі даних. У термін, визначений регламентом, обласна рада повинна отримати від району сформований у базі даних перелік об'єктів, що пропонуються до фінансування у прогностному періоді за рахунок коштів обласного та державного бюджету. Одночасно до обласної ради направляється друкований варіант визначеного переліку, підкріплений підписами голів районної ради та районної державної адміністрації.

II етап (обласний рівень). В обласній раді також визначається відповідальна особа, яка має право узагальнювати та корегувати інформацію в базі даних під час формування остаточних переліків об'єктів для визначення можливих обсягів фінансування за рахунок коштів обласного та державного бюджету. Користувачами бази даних з правами перегляду визначаються голова обласної ради та його заступники, голови постійних депутатських комісій, начальники структурних підрозділів (за списком). З метою координації діяльності щодо регіонального та галузевого розвитку доступ до бази даних з правами перегляду планується надати також керівництву обласної державної адміністрації та керівникам відповідних галузевих управлінь.

Отже, застосування інформаційних технологій у діяльності органів влади різного рівня є актуальним та перспективним напрямком наукових досліджень. Залежно від потреб відповідних структурних підрозділів є можливість формувати програмні продукти, орієнтовані на обробку масивів інформації та здійснення її аналізу для подальшого прийняття управлінського рішення. Запропонований програмний продукт ІАС "Будівлі, споруди, мережі" дасть можливість скоротити витрати часу на пошук та збирання інформації про об'єкти на рівні району, відстеження етапності фінансування розпочатого будівництва або капітального ремонту, скорочення обсягів листування між органами влади обласного та районного рівнів, визначення доцільності та пріоритетності будівництва об'єктів соціальної інфраструктури, забезпечення прозорості у прийнятті управлінських рішень.

Список використаних джерел

1. Пилуков, Ю. О. Використання інформаційно-аналітичних систем у випробувальних лабораторіях експертної служби МВС України у процесі впровадження системи управління якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO/IEC 17025 [Текст] / Ю. О. Пилуков // Криміналістичний вісник. — 2009. — № 2 (12). — С. 15–21.
2. Уманський, Ю. В. Інформаційне забезпечення системи державного управління [Текст] : авторефер. дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 "Механізми державного управління" / Ю. В. Уманський ; Класичний приватний університет. — Запоріжжя, 2008. — 22 с.
3. Трусова, Т. В. Математичні моделі процесу прийняття рішень щодо інвестування соціальної сфери та його інформаційна підтримка [Текст] : авторефер. дис. на здобуття наук. ступеня канд. техн. наук : спец. 01.05.02 "Математичне моделювання та обчислювальні методи" / Т. В. Трусова ; Ін-тут кібернетики НАН України. — К., 2004. — 22 с.



4. Бурляй, О. І. Підвищення ефективності капітальних інвестицій в будівництві (на прикладі АР Крим) [Текст] : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. екон. наук : спец. 08.07.03 “Економіка будівництва” / О. І. Бурляй ; КНУБА. — К., 2006 — 22 с.
5. Інформаційні технології та ефективність системи державного управління [Електронний ресурс] Microsoft Corporation. — URL : <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Newsletters/DocFlow/2.mspx>.
6. Ставицький, Е. А. Інфраструктура: поняття, види та способи класифікації [Текст] / Е. А. Ставицький // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / голов. ред. М. М. Іжа. — Одеса, 2007. — Вип. 1 (29). — С. 302–308.
7. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту Державного бюджету : постанова Кабінету Міністрів України від 26.04.2003 р. № 621 [Електронний ресурс] Верховна Рада України. Законодавство України. — URL : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.
8. Державні капітальні вкладення: проблеми управління та шляхи їх вирішення на місцевому рівні [Текст] : [монограф.] / за заг. ред. Ю. Б. Молодожен. — Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. — 312 с.

*Рекомендовано до друку кафедрою державного управління і місцевого самоврядування
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України
(протокол № 17 від 18 травня 2012 року)*

Надійшла до редакції 05.06.2012

Молодожен Ю. Б., Гордиенко А. М. Применение информационных технологий в сфере управления капитальными вложениями

Рассматриваются вопросы использования информационных технологий в сфере государственного управления капитальными инвестициями на региональном уровне. Предложено применение в органах власти областного и районного уровня единой информационно-аналитической системы по формированию перечня объектов капитального строительства, финансирующихся за счет бюджетных средств.

Ключевые слова: *электронное управление, информационные технологии в государственном управлении, капитальные вложения.*

Molodozhen, Y. B.; Gordienko, A. M. Implementation of Informational Technologies in the Capital Investments Field

The Issues of exploring Informational technologies in the public administration of capital investments area (regional level) were investigated in this article. The author has proposed to use the unified data-processing system in the governmental organizations (oblast and rayon levels) in order to create the list of capital investment facilities, which getting financial sources from the budget.

Key words: *e-administration, Information technologies in public administration, capital investments.*

