

# МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 35.07(477):35.077

Михайло Андриуца

## ТЕОРЕТИКО-ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджено теоретико-прикладні аспекти інформаційно-аналітичної діяльності органів державного управління в Україні, проаналізовано основні особливості інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів державного управління в Україні, охарактеризовано основні причинно-наслідкові фактори, які впливають на інформаційно-аналітичний супровід діяльності органів державного управління.

**Ключові слова:** інформаційно-аналітична діяльність, інформаційно-аналітичне забезпечення, органи державного управління.

Як свідчить практика, здійснення економічних та соціальних перетворень, досягнення економічного зростання та надання державою громадянам високоякісних управлінських послуг можливо лише за умови створення ефективної системи державного управління країною. Такий результат досягається шляхом зважених, науково обґрунтованих підходів до вироблення, впровадження та реалізації державної політики.

Реалії сьогодення демонструють певну непослідовність державної політики, відсутність системності вироблення держано-політичних рішень. Такий стан справ характерний як для центрального, так і місцевих рівнів.

Актуальність проблеми. Розвиток кожного суспільства залежить від якості політичного та державно-управлінського регулювання. Злагодуєність механізму взаємодії в середині системи впливає як на саму систему, так і на середовище, відносини в якому вона регулює. На сучасному етапі розвитку суспільства взаємодія в середині цієї системи потребує переосмислення та значного удосконалення. Духовна, політична, соціальна та економічна складові суспільного розвитку в Україні знаходяться в залежності від дій, які чинить система органів державного управління.

Вироблення державної політики є послідовним процесом виокреслення складових гуманітарної, соціальної, економічної мозаїки, які логічно поєднуються і доповнюють одна одну. Отже, ефективність державної політики, як і державного управління, полягає в поліпшенні якості життя громадян, у гарантуванні соціальної стабільності, забезпеченні національної безпеки країни [1, 144–145].

Відтак, основним завданням в цьому напрямі є якісне вироблення державної політики. Змістовне наповнення і відповідно успішність її подальшого впровадження, ре-

лізації та інші вагомні чинники об'єктивно залежить від інформаційно-аналітичної складової. Тому інформаційно-аналітичний супровід вироблення державної політики потребує особливої уваги.

Теоретико-методологічні та методичні основи аналізу державної політики, прогнозування, проблеми моніторингу та оцінки державної політики досліджуються у роботах: В. Авер'янова, В. Бакуменка, В. Данна, В. Дешпака, В. Купрія, В. Ребкала, В. Романова, В. Тертички, В. Шарого, Д. Брайсона, Е. Фрімена, І. Рейтеровича, К. Вайса, Л. Пала, Н. Нижник, П. Брауна, Р. Мітчелла, Р. Розенфельда, С. Телешуна, О. Кілієвича, О. Рудика, О. Титаренка, Т. Бруса, Ю. Калниша, Ю. Сурміна та інших, які одним із базових завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування визначають підвищення ефективності державного менеджменту.

Предмет наукового інтересу останніх досліджень становлять також питання удосконалення інформаційно-аналітичної діяльності органів виконавчої влади, дослідження її впливу на процеси прийняття політичних та державно-управлінських рішень, яким приділяється значна увага в роботах: А. Дегтяра, В. Бакуменка, С. Телешуна, Ю. Кальниша, Ю. Сурміна та ін.

Невирішеними раніше частинами загальної проблеми є питання специфіки інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів влади, а також методологічного забезпечення цього виду діяльності.

Метою статті є виявлення сутності інформаційно-аналітичної діяльності, теоретичне обґрунтування аспектів розвитку інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні з урахуванням специфіки інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів влади, можливостей та ресурсів місцевих органів державного управління.

Як писав А. Далес «якщо хтось має сумніви щодо важливості об'єктивної інформації, я порекомендував би йому проаналізувати помилки, що створили керівники держав, тому що прислуховувалися до поганих порад, чи то неправильно оцінювали дії, чи реакцію інших країн». За сучасних умов для процеса ухвалення політичних і економічних рішень, визначальними стають етапи аналізу зібраної інформації, оскільки основна проблема полягає не в отриманні, а в аналізі, відділенні хибної, так званих шумів, та правильної інтерпретації [2].

Для того, щоб здійснювати керівництво, треба мати інформацію про об'єкт управління. Надмірна інформація, так само, як і її нестача, може ускладнювати прийняття рішення. Тому однією з найважливіших проблем інформаційного забезпечення державних органів є визначення його достатності. Характер і обсяг інформації, що отримується органами державної влади, мають відповідати покладеним на них функціям [3, с. 76].

Державно-управлінська інформація, що циркулює комунікативними каналами системи, може розглядатися з точки зору актуальності, достовірності, оперативності, достатності й адекватності для прийняття відповідних рішень. Мета інформаційного забезпечення

органів державної влади полягає в тому, щоб на базі зібраних початкових даних отримати оброблену, узагальнену інформацію, яка має стати основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети здійснюється шляхом збирання первинної інформації, її зберігання, розподілу між структурними підрозділами відповідних державних органів та їхніми працівниками, підготовки до переробки, власне переробки, надання її органу управління в переробленому вигляді, аналізу, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції, організації документообігу тощо [3, с. 75].

Проте для управлінської сфери, політики та економіки, важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій.

Необхідність в отриманні такої інформації зумовлена переходом владних структур до прогностичних форм діяльності з використанням багатоваріантних моделей розвитку подій, що потребує не просто констатації фактів для доведення тієї чи іншої тези, а системного підходу до розв'язання проблеми в цілому на основі поєднання інтелектуальних здібностей людини з функціональними [4].

Власне, у цьому полягає сутність інформаційно-аналітичної діяльності, яку визначають як особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності. Проте для управлінської сфери важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій [5, с. 38].

Вирішити завдання пошуку оптимального (найефективнішого) рівня використання можливостей суспільства і держави задля забезпечення їхніх життєво важливих інтересів неможливо без високого рівня інформаційно-аналітичного забезпечення процесу ухвалення рішень [2].

У контексті функціонування системи державного управління інформаційно-аналітичне забезпечення є основою процесів прийняття науково обґрунтованих управлінських рішень, що базується на сучасних інформаційних та аналітичних технологіях [6, 227].

Органічне поєднання теоретико-прикладної співпраці діючих в Україні державних аналітичних структур, за умови належної їй координації, на сучасному етапі розвитку вітчизняної внутрішньої та зовнішньої політики достатньою мірою спроможне задовольнити потреби вищих органів державної влади України. Однак це не усуває проблеми комплексного аналітичного забезпечення потреб функціонування вітчизняної системи державного управління та місцевого самоврядування в цілому [7].

Аналітичні структурні одиниці фактично створені в місцевих органах державного управління. Мета їх діяльності полягає в інформаційно-аналітичному супроводі вироблення політики. Функції аналітичного підрозділу органу державного управління можуть покладатися на різні структурні підрозділи, що відповідають за певний галузевий напрям, оскільки інформаційно-аналітична робота, пов'язана з реалізацією усіх, без винятку, основних та загальних функцій державного управління [8, с. 94]. Результати роботи цих структурних одиниць пропорційно залежать від якості залучених кадрів, вирішеності питань щодо матеріально-технічного забезпечення, місця підрозділу/одиниці в структурі органу влади.

Відповідно до частини третьої статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації» голови

обласних державних адміністрацій інформують Кабінет Міністрів України про суспільно-політичне, соціально-економічне, екологічне та інше становище на відповідній території, вносять пропозиції з питань удосконалення чинного законодавства України і практики його реалізації, системи державного управління [9].

У зв'язку з цим робота місцевих органів державного управління спрямовується також і на задоволення інформаційних потреб вищих органів державної влади. Так, згідно із дорученням Секретаріату Кабінету Міністрів України в межах своїх повноважень облдержадміністрації надають Кабінету Міністрів щоденні інформації про найбільш важливі соціально-економічні та основні суспільно-політичні події в регіонах та щомісячні довідки про суспільно-політичну ситуацію в регіонах [10].

Щоденна оперативна інформація про діяльність центральних і місцевих органів виконавчої влади і про події у регіонах надається за такою примірною структурою.

1. Інформація про поточну діяльність центральних і місцевих органів влади у регіонах:

- перебування керівників центральних органів виконавчої влади в регіонах з метою роз'яснення політики уряду з питань реформування державного управління, соціально-економічних відносин, медичної та освітньої галузей;
- діяльність керівників місцевих органів влади з розв'язання найбільш важливих проблем регіонів;
- проведення засідань Ради міністрів Автономної Республіки Крим, колегії облдержадміністрацій (стислий виклад прийнятих рішень за результатами розгляду основних питань порядку денного – обов'язково);
- проведення засідань Верховної Ради Автономної Республіки Крим, засідань сесій облрад (стислий виклад прийнятих рішень за результатом розгляду основних питань порядку денного – обов'язково);
- проведення керівниками місцевих органів влади зустрічей з представниками політичних партій і громадських об'єднань.

2. Повідомлення про процеси, що відбуваються у житті місцевих осередків політичних партій і громадських організацій.

3. Інформація про зони суспільно-політичної і соціально-економічної напруги в суспільстві та реагування на конфліктні ситуації керівників місцевих органів влади з метою їх недопущення в подальшому.

4. Інформація про реакцію населення регіонів на діяльність Президента України та уряду.

5. Повідомлення про критичні публікації у місцевих засобах масової інформації про діяльність центральних і місцевих органів влади.

6. Результати соціологічних опитувань (за наявності).

7. Прогнозовані події.

До змісту щомісячної довідки про суспільно-політичну ситуацію у регіонах застосовано такі вимоги.

1. Загальні відомості про обласні організації політичних партій (останні дані про кількість зареєстрованих обласних організацій, порівняльний рейтинг їх громадської впливовості, особливості ставлення до органів виконавчої влади партій різної політичної спрямованості).

2. Загальні тенденції партійно-політичного життя (основні форми участі політичних партій у суспільному житті регіону – масові акції, політичні пікети, «круглі столи», прес-конференції; ступінь налаштованості на співпрацю з органами влади; особливості стосунків між політичними партіями та внутрішня політична ситуація всередині окремих партій).

3. Реалістична оцінка реакції політичних сил регіону та громадськості на діяльність Президента України, Кабінету Міністрів, місцевих органів влади, Верховної Ради України.

4. Повідомлення про існуючі конфліктоутворюючі чинники, що можуть викликати громадський резонанс і впливати на загострення суспільно-політичної ситуації у регіоні. Діяльність керівників місцевих органів влади з упередження можливих протестних акцій.

5. Підсумкова оцінка суспільно-політичної ситуації за минулий місяць у контексті основних політичних подій, що відбулися (інформація про переважаючі політичні настрої серед населення регіону).

6. Аналітичні висновки щодо динаміки змін у політичній ситуації в регіоні та прогнозна оцінка тенденцій розвитку політичної активності на найближчу перспективу [10].

Важливо відмітити, що в документі звертається увага на несвоєчасність надходження з регіонів відповідних інформацій та їх неналежне змістовне наповнення, наголошується на відсутності аналізу та прогнозних оцінок тенденцій у суспільно-політичному житті регіону, системності у роботі із збору і опрацювання поточної інформації на місцях.

Недоліки та вади інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів влади мають спільні риси. У відповідних дорученнях Секретаріату Президента України також звертається особлива увага на необхідність посилення аналітичної складової матеріалів, які подаються за вищезазначеними формами, підвищення рівня їх об'єктивності та інформативності. Інформація, яка подається у аналітичних записках повинна бути достовірною, актуальною, своєчасною, проблемно-орієнтованою, аналітичною та носити прогностичний характер, при мінімальному обсязі мати максимальну повноту даних, містити їхню оцінку, обґрунтовані висновки й рекомендації [11].

З огляду на те, що доручення Секретаріату Президента України датоване 2006 роком, а доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України – 2011 роком, можемо говорити про те, що за п'ять років свого функціонування система державного управління не змогла самоудосконалитися або створити певні передумови щодо подальшого її перспективного розвитку.

Аналіз основних особливостей інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів державного управління в Україні дозволяє зробити висновок про недостатній рівень кваліфікації, відповідальності та вмотивованості кадрів, які здійснюють аналіз державної політики та підготовку інформаційно-аналітичних документів, їх залежності від характеру виконуваних завдань, функцій, матеріально-технічного забезпечення.

Однак таке твердження було б справедливим, якби зміст інформаційно-аналітичних документів місцевих органів державного управління мав об'єктивний, неупереджений характер та за умови, що вищі органи державного управління проводили методичну, методологічну роботу з покращення якості інформування.

Тому вирішальним, таким, що впливає на зміст самої інформації, насамперед, є політико-адміністративний фактор, оскільки остаточний варіант документа готується з урахуванням вимог посадової особи, яка його підписує (відповідно до закону голови обласних державних адміністрацій інформують Президента України і Кабінет Міністрів України). Слід зважати і на те, що не завжди посадові особи мають намір та бажання об'єктивно інформувати центральне керівництво про стан справ у

регіоні. В такій ситуації підготовлена інформація має загальний, до того ж суб'єктивний характер, в якій аналітична складова майже нівелюється.

Отже, причинний фактор окресленої ситуації знаходиться в політичній площині, а зміна стану системи потребує політичної волі керівництва держави.

Оскільки інформаційно-аналітичне забезпечення чинить визначальний вплив на зміст та якість політики, саме тому значна увага експертів та науковців має бути зосереджена на аналізі практики інформаційно-аналітичної діяльності органів державного управління та інформаційно-аналітичного забезпечення в процесі вироблення державної політики.

З метою удосконалення процесу забезпечення Президента України та керівництва Кабінету Міністрів України необхідною аналітичною інформацією про події у регіонах, для Адміністрації Президента України та Секретаріату Кабінету Міністрів було б доцільно запровадити такі додаткові заходи:

- в частині змістовного наповнення – розробити та затвердити методичні рекомендації із збору, обробки, опрацювання і подання місцевими органами виконавчої влади оперативної та аналітичної інформації; щороку проводити семінари-наради, навчання (підвищення кваліфікації) фахівців відповідних структурних підрозділів місцевих органів державного управління для їх більш фахової роботи з підготовки інформації для керівництва країни;
- в частині щодо організації процесу – проводити щомісячний контроль за надходженням відповідних інформацій, їх повнотою та змістовністю; щокварталу інформувати керівництво уряду та Адміністрації Президента України про наявні недоліки та порушення вимог щодо виконання головами обласних державних адміністрацій частини третьої статті 30 Закону України «Про місцеві державні адміністрації», відповідних доручень уряду та Адміністрації Президента України;
- доручити Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласним (міським) державним адміністраціям провести відповідні заходи з аналізу практики інформаційно-аналітичної діяльності місцевих органів державного управління та привести у відповідність стан інформаційно-аналітичного забезпечення вищих органів державного управління.

Перспективи подальших досліджень у цьому напрямі полягають у виробленні зручного, простого для застосування механізму забезпечення вищих посадових осіб держави об'єктивною, неупередженою, змістовною інформацією, для його практичного застосування в Україні. В цьому контексті в науковій площині основними завданнями є об'єктивне дослідження організації, керівництва, ефективності державного менеджменту в країнах розвинутої демократії, місця інформаційно-аналітичного супроводу та доцільності й ефективності застосування аналогічних підходів, можливості їх адаптування до вітчизняних умов.

#### Література.

1. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін.; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.
2. Бондаренко В.О. Стратегія ухвалення політичних рішень: від теорії до практики [Електронний ресурс]: веб-сторінка Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Table/Ostrog/002.htm>.

3. Державне управління: Словник-довідник / Уклад.: В.Д.Бакуменко та ін.; За заг. ред. В.М. Князева, В.Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

4. Основи інформаційно-аналітичної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scribd.com/doc/61042804/1/Лекція-1-Основи-інформаційно-аналітичної-діяльності#page=1>.

5. Політична аналітика в системі публічного управління: Навч. посібник / За заг. ред. С.О. Телешуна. – К.: НАДУ, 2008. – 284 с.

6. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України; наук.-ред. колегія: Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.: НАДУ, 2011. Т. 2: Методологія державного управління / наук.-ред. колегія: Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

7. Кальниш Ю.Г. Формування теоретико-методологічних засад політичної аналітики в державному управлінні України: автореф. дис. ... д-ра наук з держ. упр.: спец. 25.00.01 «Історія та теорія державного управління» / Кальниш Ю. Г. – К., 2007. – 36 с.

8. Механізми прийняття управлінських рішень органами державної влади щодо соціально-економічного розвитку регіонів: Монографія / А.О.Дегтяр, О.Ю.Амосов, В.М.Мартиненко та ін.; За заг. ред. А.О.Дегтяра. – Х.: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2006. – 300 с.

9. Відомості Верховної Ради України від 28.05.1999 – 1999 р., № 20, стаття 190.

10. Доручення Секретаріату Кабінету Міністрів України № 5849/1/1-11 від 04.02.2011 р.

11. Пугач А.О. Сутність процесу інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної виконавчої влади в Україні [Електронний ресурс]: веб-сторінка Електронного наукового фахового видання Академії муніципального управління «Державне управління: удосконалення та розвиток». – Режим доступу: <http://www.dy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=165>.

УДК 35.07

*Лариса Вдовиченко*

## ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

*Розглянуто проблемні питання існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів. Визначено перспективні напрями вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління.*

**Ключові слова:** регуляторна діяльність, регуляторний акт, органи державного управління, електронне урядування, моніторинг.

✎ Світовий досвід свідчить: краще, коли вирішальним фактором розвитку суспільства є не особистість, а організація, система управління. Системна методологія здійснення регуляторної діяльності і є

такою організацією, що забезпечує підготовку, прийняття та реалізацію регуляторних актів органів державного управління, їх якість і дієвість.

Ефективність регуляторної діяльності органів державного управління значною мірою залежить від технології її здійснення, засобів оброблення, передання і поширення інформації, які застосовуються в процесі формування і спостереження за результатами виконання регуляторних актів. Сучасні технології орієнтуються на електронне урядування, в межах якого повинні працювати прозорі процедури підготовки регуляторних актів та контролю їх виконання. При цьому електронне урядування фахівці формулюють на підставі різних принципів [2], що незначно відрізняються один від одного та визначаються як метафора, що означає інформаційну взаємодію органів державного управління і суспільства з використанням інформаційно-комунікаційних технологій [3].

На жаль, посадові особи органів державного управління, діяльність яких направлена на регулювання бізнес-середовища, застосування цього поняття на практиці зводять фактично до електронного спілкування влади з суб'єктами господарювання, а не до чітко побудованого і підконтрольного процесу здійснення регуляторної діяльності.

Одна з проблем, притаманна існуючій процедурі здійснення регуляторної діяльності – це відсутність для всіх органів державного управління системи обліку та контролю над виконанням регуляторних актів, систематичного спостереження за ними. Ця проблема призводить, по-перше, до відсутності контролю зміни (коригування) регуляторних актів, по-друге, вона є складовою проблеми вищого рівня – відстеження ефективності регуляторної діяльності.

✎ Вирішенню проблем здійснення регуляторної діяльності присвячені наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних фахівців у галузі державного управління та регулювання економіки, права, фінансів, оподаткування тощо. Серед українських вчених слід виділити: А. Лелеченка [4], Н. Нижника [5], О. Юлдашева [6]. Проте, незважаючи на вагомий внесок проведених досліджень, окремі аспекти проблеми провадження органами державного управління регуляторної діяльності залишилися невирішеними. Так, зокрема, не розроблено ефективного механізму обліку та відстеження наслідків дії регуляторних актів.

Таким чином, на сучасному етапі виникає необхідність зміни у підході до здійснення в Україні регуляторної діяльності.

✎ В зв'язку з чим метою даної статті є розробка пропозицій щодо вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління задля підвищення ділової активності суб'єктів господарювання та соціально-економічного розвитку українських міст. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: 1) розглянути проблемні питання існуючої системи розробки, прийняття та контролю результативності регуляторних актів; 2) визначити перспективні напрями вдосконалення регуляторної діяльності органів державного управління.

✎ Держава створила систему контролю за додержанням органами державного управління технології розробки регуляторних актів та відстеження результативності їх дії (по-перше, це інституціональні засоби контролю (уповноважені на це державні органи), які окремо один від одного ведуть обліки погоджених, поданих виключно органами державної виконавчої влади, проектів регуляторних актів, по-друге, це процедурні за-