

УДК 35.078

О. Г. Пухкал,
докторант кафедри політичної аналітики та прогнозування,
Національна академія державного управління при Президентові України

ПРОБЛЕМИ ЕКСПЕРТНО-АНАЛІТИЧНОГО СУПРОВОДУ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УКРАЇНІ

У статті проаналізовано особливості експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади в Україні, визначено основні проблеми формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення, запропоновано шляхи оптимізації аналітично-консультативної складової системи державного управління.

The features of expert-analytical maintenance of government authority activity in Ukraine are analyzed in the given article. The main problems of informational-analytical system support formation are specified. It is suggested the optimization ways of analytical-consulting component of public administration system.

Ключові слова: державне управління, експертно-аналітичний супровід, інформаційно-аналітична діяльність, державно-управлінські рішення, органи державної влади.

Key words: public administration, expert-analytical maintenance, informational-analytical activity, public-management decisions, government authority.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Управління політичними та соціально-економічними процесами в умовах трансформації сучасного українського суспільства вимагає суттєвої зміни характеру та принципів діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. Для того, щоб адекватно реагувати на різноманітні внутрішні та зовнішні виклики, владні структури потребують нових, більш ефективних управлінських механізмів та інструментів. Активне застосування в державному управлінні сучасних інформаційно-аналітичних та експертно-консультативних технологій сприяє, по-перше, оперативні прийняття державно-управлінських рішень; по-друге, покращує безпосередньо їх якість, по-третє, дозволяє більш ефективно контролювати процес виконання.

Крім того, актуальність використання вищезазначених технологій зумовлена пошуком нової парадигми державного управління в інформаційних умовах, головними складовими якого повинні стати аналітична та прогностична складова, адже очевидним є той факт, що традиційного адміністративного досвіду управління вже недостатньо.

Нарешті, необхідно врахувати, що суттєвого розширення спеціалізації управління та відповідного кадрового забезпечення вимагає автоматизація, комп'ютеризація та різке зростання загального рівня інформаційного забезпечення. У свою чергу, активізація підготовки спеціалістів з інформаційно-аналітичної роботи, експертів та консультантів актуалізує зміни у сфері освіти та науково-дослідної роботи.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Питання теорії та практики експертно-аналітичного супроводу органів державної влади розглядалися в численних дослідженнях зарубіжних науковців. Зокрема, достатньо відзначити дослідження Н. Вінера, К. Шеннона, У. Ешбі, Р. Акоффа, Ф. Емері, В. Кінга, Д. Кліланда та інших.

Серед російських дослідників специфіки інформаційно-аналітичної діяльності в органах виконавчої та законодавчої влади передусім необхідно відзначити К. Маркелова, П. Іванова, І. Рібакова, Л. Василенко, А. Селіванова, С. Терещенко, К. Сомік, А. Турчинова, А. Хохлова, Ю. Чичелова та інших.

Проблемам експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади в Україні присвячена значна кількість вітчизняних наукових робіт. Так, дане питання досліджували С. Телешун, О. Титаренко, І. Рейтерович, С. Вировий, Ю. Кальниш, С. Сergyogin, В. Ребало, В. Кубліков та інші.

Разом з тим, питання формування ефективної експертно-аналітичної системи супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, здатної адекватно реагувати на внутрішні та зовнішні виклики в умовах формування публічної політики, залишається актуальним й нині.

НЕВИРІШЕНІ ЧАСТИНИ ЗАГАЛЬНОЇ ПРОБЛЕМИ

У контексті інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування особливої актуальності набуває експертно-консультативна діяльність. Це пов'язано з тим, що методи експертного оцінювання є на сьогоднішній день одним з основних інструментів підготовки обґрунтованих, вивірених, професійних управлінських рішень в сфері державного управління. Україна, у свою чергу, перебуває на етапі політичної реформи та економічної модернізації, відповідно від якості державно-управлінських рішень залежать соціальна та економічна сфери, що безпосередньо впливають на рівень життя населення. Однак наразі професійний рівень проведених експертиз та консультацій у багатьох випадках виявляється недостатнім, що позначається на якості прийнятих управлінських рішень.

МЕТА ТА ЦІЛІ СТАТТІ

Метою статті є визначення проблем та перспектив експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Для досягнення зазначеної мети необхідно розв'язати наступні дослідницькі цілі:

а) визначити особливості інформаційно-аналітичного та експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування;

б) проаналізувати основні проблеми, що заважають ефективно використовувати інформаційно-аналітичну, експертно-консультативну та прогностичну складову в діяльності органів державного управління;

в) запропонувати конкретні шляхи удосконалення експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

ВИКЛАДЕННЯ ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Програма розвитку державної служби на 2005—2010 роки передбачала суттєве підвищення ефективності виконання державною службою завдань та функцій держави, в тому числі удосконалення аналітично-прогностичної, інформаційної та координаційної діяльності шляхом формування відповідного інституціонального забезпечення на центральному і місцевому рівні, доступу до інформації про відповідальність державних органів та надавачів державних послуг, об'єктивності інформування громадян, ресурсного, інформаційного та кадрового забезпечення діяльності державного органу, створення інформаційної бази даних персоналу та забезпечення його оцінювання, електронного документообігу, безперервного дистанційного навчання державних службовців на базі спеціальної інформаційно-телекомунікаційної системи органів виконавчої влади [1]. Проте на сьогодні виконання більшості вищевказаних пріоритетів не було реалізовано, що зумовлено як суб'єктивними причинами (перманентна політична нестабільність в країні), так і причинами об'єктивними (світова фінансово-економічна криза).

Разом з тим, в Україні вже сформована система інформаційно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування. В цілому, інформаційно-аналітична діяльність в прикладному плані спрямована на забезпечення діяльності осіб, що приймають політичні рішення в умовах дефіциту часу, при неповноті та браку інформації про досліджувані процеси, нечіткості, суперечливості або часткова невірогідності інформації. Така діяльність повинна дозволити зібрати дані у цілісну картину про те, що відбувається, й спрогнозувати на перспективу дії різних факторів, структур, груп інтересів та політичних акторів.

З інформаційно-аналітичною діяльністю тісно пов'язано таке поняття, як інформаційно-аналітичне забезпечення, що являє собою сукупність технологій, методів збору та обробки інформації, що характеризує об'єкт управлінського впливу (соціальні, політичні, економічні та інші процеси), специфічних прийомів їхньої діагностики, аналізу та синтезу, а також оцінки наслідків прийняття різних варіантів політичних рішень [2, с. 58].

Систему інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління також можна визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій. З поєднанням принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибірковості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов'язків.

Для інформаційно-аналітичної діяльності особливої ваги набуває систематичність визначення кола питань, що виникають у процесі базової діяльності споживача інформації, їх аналіз та прогнозування тенденцій розвитку. Саме орієнтація на передбачення, виявлення тенденцій розвитку ситуації зумовлює переважне застосування різних аналітичних методів опрацювання інформації: інформаційний аналіз, джерелознавчий, ситуаційний, контент-аналіз тощо. Передбачення шляхів розвитку ситуації потребує узагальнення відомостей та їх оцінки, тобто використання методів узагальнення, абстрагування, моделювання.

У свою чергу, структура інформаційно-аналітичного супроводу являє собою органічне поєднання інформаційно-аналітичної, інформаційно-комунікаційної, програмно-технічної, наукової та експертно-аналітичної складових, а також складової, що забезпечує формування бази знань, накопичення інформаційних ресурсів. Взаємодія кожної складової, їх елементів розглядається у розрізі етапів процесу підготовки, формування та реалізації державно-управлінських рішень, оцінки його наслідків. Аналітиці передусє збір та обробка певної проблемно-орієнтованої інформації, моніторинг проблем, оцінка їх суспільної значимості тощо [3, с. 8].

У цілому, інформаційно-аналітична підтримка необхідна при виконанні наступних завдань:

- моніторинг стану об'єкта управління;
- контроль за виконанням рішень і ефективності виконавчих механізмів;
- аналіз зовнішніх і внутрішніх проблемних ситуацій і прогнозування їхнього розвитку;
- процес підготовки змістовної частини управлінських рішень і їхнього документального оформлення (проекти нормативних документів);
- аналіз обґрунтованості і юридичної правомірності прийнятих рішень;
- організація експертизи пропонуваніх рішень та проблем;
- управління діяльністю самого органа управління [2, с. 237].

Проте наявна вітчизняна система інформаційно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування характеризується цілим комплексом проблем, які заважають їй повноцінно та ефективно функціонувати. Зокрема, слід відзначити:

- відсутність розвинутої методологічної бази інформаційно-аналітичної роботи в умовах демократичного децентралізованого управління;
- невідповідність темпів аналітичної обробки даних темпам їхнього надходження;
- концептуальну, методологічну, технологічну несумісність процедур інформаційно-аналітичної обробки даних і роз'єднаність інформаційних ресурсів;
- низьку якість телекомунікаційного забезпечення інформаційно-аналітичної роботи;
- низьку наочність подання аналітичних матеріалів;
- неефективну організаційну систему інформаційно-аналітичних підрозділів (у частині, що безпосередньо пов'язана із самою інформаційною роботою);
- відсутність достатньої кількості висококваліфікованих спеціалістів;
- загальний низький рівень матеріально-технічного забезпечення.

Вищезазначені фактори суттєво заважають прийняттю ефективних та результативних державно-управлінських рішень, адже їм повинно передувати трудомістке, кваліфіковане та своєчасне аналітичне обґрунтування з врахуванням критеріїв їх дієвості. Відсутність відповідної попередньої інформаційно-аналітичної роботи, а також домінування партійно-політичної складової часто призводять до прийняття рішень популістського характеру, а також рішень, наслідки від яких не

прораховуються навіть на найближчу перспективу.

Ефективність інформаційно-аналітичної складової може бути покращена за наявності розвинутого програмно-технічного забезпечення як засобу автоматизованого пошуку, попередньої обробки інформації, її проблемно орієнтованої структуризації. Оперативність і ефективність опрацювання проблеми у реальному масштабі часу може бути забезпечена засобами наукової і експертно-аналітичної складової, що дозволить покращити повноту інформації, її вірогідність, обґрунтованість, розробку адекватного науково-методичного інструментарію, проведення досліджень з метою виявлення об'єктивних закономірностей, суттєвих зв'язків об'єктів, формування узагальнених показників складних соціально-економічних процесів, експертних та соціологічних обстежень [3, с. 11]. При цьому створення єдиного інформаційно-комунікаційного простору держави неможливе без підвищення рівня інформатизації регіонів. Для кожної окремої області це є питання для органів влади цієї області, але створення єдиного законодавчого, нормативно-правового поля, вироблення єдиних для всіх регіонів принципів інформаційного, комунікаційного та програмно-технічного забезпечення, відповідного фінансового та технічного забезпечення — проблема загальнодержавна і вона повинна перебувати у фокусі центральних органів виконавчої влади [3, с. 11].

Зазначимо, що, на нашу думку, можна погодитися з вітчизняними дослідниками, які пропонують блочно-функціональну модель інформаційно-аналітичного забезпечення органів публічної політики та управління (державного управління) як сукупність взаємодіючих підсистем, що мають своє призначення.

1. "Інформаційно-комунікаційне середовище" — забезпечення зовнішніх і внутрішніх комунікацій (взаємодій), організація доступу (у тому числі вилученого) до зовнішніх і внутрішніх інформаційних ресурсів.

2. "Моніторинг проблемних ситуацій" — виявлення пріоритетних проблем у відповідній галузі на основі об'єктивної вихідної та отриманої в результаті аналітико-синтетичної обробки похідної інформації про стан системи.

3. "Інформаційно-документальне обслуговування" — забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок збору, аналітичної переробки та надання інформації у різних режимах.

4. "Ситуаційний і системний аналіз (аналітико-інформаційні дослідження)" — забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок поглиблення процедур аналізу та прогнозування ситуацій, а також за рахунок оцінки наслідків прийнятих рішень.

5. "Підтримка процесів підготовки управлінських рішень" — забезпечення необхідного рівня якості прийнятих рішень за рахунок надання інформації з аналогів і прецедентів розв'язуваних питань, аналітичної обробки інформації й підтримки змістовної експертизи прийнятих рішень.

6. "Підтримка процесів прийняття рішень" — забезпечення необхідного рівня обґрунтованості та погодженості прийнятих рішень за рахунок супроводу процедурних і змістовних аспектів групового обговорення при прийнятті рішень.

7. "Підтримка управління діяльністю власне самого органу управління" — забезпечення необхідного рівня кінцевих показників діяльності структури за рахунок інформаційного обслуговування внутрішніх управлінських функцій та автоматизованої підтримки основних процедур внутрішнього управління [2, с. 241—242].

Разом з тим, не менш важливим є посилення експертної складової в системі інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади та місцевого самоврядування. Мова йде, насамперед, про спеціальні експертизи та експертизи універсального типу. До спеціального належать експертизи, об'єкт і технології яких визначаються областю конкретної професійної діяльності. До експертиз універ-

сального типу належать експертизи, об'єкти та технології проведення яких не залежать від конкретної сфери діяльності. Експертизи універсального типу, у свою чергу, поділяються на оцінні та управлінські. Особливого значення для державного управління мають управлінські експертизи, результатом яких є підготовка рекомендацій і висновків на всіх етапах циклу вироблення, прийняття та реалізації управлінських рішень [3, с. 25].

У цілому, на нашу думку, для удосконалення експертно-аналітичного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування необхідно забезпечити впровадження сучасних інформаційних технологій для забезпечення оперативності отримання та обробки інформації, створення програмно-технологічного комплексу для впровадження інформаційних технологій в процеси управління, а також активізувати розроблення та вдосконалення форм і змісту навчання експертів та аналітиків з урахуванням світового досвіду.

ВИСНОВКИ

Основні висновки статті полягають у наступному:

— на сьогоднішній день оволодіння управлінським персоналом сучасними підходами щодо збору, опрацювання та ефективного використання інформації, а також методами експертно-консультативного супроводу діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування є одним з найважливіших завдань, що стоїть перед системою державного управління в Україні. Від його вирішення залежатиме забезпечення соціальної злагоди, підвищення прозорості й ефективності державного управління при максимальній довірі та можливості доступу до інформації громадян;

— модернізації перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів на основі сучасних тенденцій розвитку інформаційних технологій, засобів телекомунікацій і технологій навчання повинно стати одним із пріоритетних напрямів, що дозволить вивести систему експертно-аналітичного супроводу на якісно новий рівень;

— найбільш оптимальною, на думку автора статті, є блочно-функціональна модель інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, яка передбачає формування інформаційно-комунікаційного та інформаційно-аналітичного середовища, здатного забезпечити необхідний рівень кінцевих показників діяльності структури за рахунок інформаційного обслуговування внутрішніх управлінських функцій та автоматизованої підтримки основних процедур внутрішнього управління.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі полягають у дослідженні теоретико-практичних напрямів удосконалення державної політики використання інформаційно-аналітичних технологій органами влади. Крім того, подальшого опрацювання потребує проблема створення ситуаційних аналітичних центрів при органах державної влади та місцевого самоврядування. Виходячи з цього, дослідження в даному напрямі є актуальними і зумовлені необхідністю удосконалення методів та форм управлінської діяльності.

Література:

- Програма розвитку державної служби на 2005 — 2010 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 № 746 // Офіційний вісник України. — 2004. — № 23.
 - Телешун С.О. Політична аналітика в системі публічного управління / С.О. Телешун, С.В. Сьомін, О.П. Титаренко, І.В. Рейтерович, С.І. Вировий. — К.: НАДУ, 2008. — 284 с.
 - Інформаційно-аналітичний супровід діяльності органів публічного управління: наук. розробка / Авт. кол.: В.К. Кублік (наук. кер.), В.В. Комаровський, С.А. Попов та ін. — К.: НАДУ, 2008. — 36 с.
- Стаття надійшла до редакції 04.10.2010 р.*