

УДК 004.9+351/354



Віталій Гришин,
директор Дергачівського районного
державного радіомовлення,
аспірант ХДАК

Інформаційні системи як ефективний засіб забезпечення прийняття управлінських рішень органами державної влади

Проаналізовані державні нормативно-правові акти, що забезпечують розвиток інформатизації суспільства. Визначені актуальні проблеми у сфері впровадження та функціонування інформаційних систем у державних органах управління.

Ключові слова: інформація, органи державної влади, управлінське рішення, система.

З процесами інформатизації суспільства все більшої актуальності набувають інформаційні системи, використання яких дає широкі можливості для ефективного застосування сучасної комп'ютерної техніки і програмного забезпечення, автоматизації праці в різних сферах діяльності. У державі вже сформовані правові засади функціонування інформаційних систем (ІС), але ж їхня практична реалізація в органах державної влади майже відсутня.

Нормативно-правова база щодо функціонування інформаційних систем та систем електронного документообігу, наведена в джерелах [5; 9—13], є необхідним підґрунтям для наукового розроблення проблем впровадження інформаційних технологій в органах державної влади. Перспективи розвитку інформаційних систем, що використовуються у системі владних структур, наведені у деяких працях [2; 4; 6], крім того, автори аналізують сутність інформаційних систем, їхні різновиди, проблеми функціонування та перспективи розвитку [1; 3; 7; 8]. Однак питання науково-методичного обґрунтування необхідності впровадження інформаційних систем у владних структурах розкрито недостатньо, відсутні комплексні підходи до їхнього розгляду щодо ефективного засобу забезпечення управлінських рішень органами державної влади.

Мета статті — визначення особливостей функціонування та перспектив розвитку інформаційних систем в органах державної влади в контексті вдосконалення їхньої діяльності.

Інформаційні системи, як відомо, розглядаються як сукупність організаційних і технічних засобів для збереження та опрацювання інформації з метою забезпечення інформаційних потреб користувачів. Інформаційна система в органах державної влади має бути єдиною структурою, функцією якої є проведення державної інформаційної політики. Вона охоплює всі гілки і рівні державної влади, включає як спеціалізовані органи влади, що забезпечують регулювання інформаційної сфери, так і підрозділи в інших органах влади, що відповідають за інформаційні аспекти діяльності у сфері їхньої компетенції [1].

Зазначимо, що відносно нещодавно в ужиток увійшло поняття "електронне урядування", що є ефективним засобом забезпечення інформування і доступу до інформації фізичними та юридичними особами, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади.

На сьогодні у нашій державі існує досить велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини

у сфері інформаційних технологій, проте значна частина з них потребує внесення змін та доповнень, оскільки тією чи іншою мірою вони не узгоджуються між собою та не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають [5]. Окрім юридичних проблем, є чимало й інших. Наприклад, відсутність у громадян можливості впливати на прийняття найважливіших державних рішень, контролювати органи влади всіх рівнів, забезпечувати дотримання закону, який захищає права і свободи особи. Ця проблема полягає не стільки у політичному аспекті, як у відсутності технічних можливостей та недосконалості інформаційних технологій. На сьогодні без їхнього використання неможливо налагодити ефективну взаємодію між численними владними структурами, а також належним чином підвищити ефективність та якість вироблення і прийняття рішення, знизити ймовірність управлінської помилки.

Удосконалення роботи державних органів шляхом використання інформаційних технологій відбувається на низькому рівні і полягає тільки у тому, що документи циркулюють в організаціях не на паперових носіях, а в електронному вигляді. Про застосування інформаційних систем поки що не йдеться. Інтерес до нового, до освоєння надзвичайних можливостей сучасних інформаційних технологій (ІТ) дуже високий, але високий і психологічний бар'єр щодо їхнього використання, для усунення якого одного бажання замало. Потрібні копійка цілеспрямована робота, подолання сформованих стереотипів, фактично переосмислення традиційних підходів і методів, формування нового — системного мислення, оволодіння умінням бачити в нових ІТ не тільки систему знань, а й сукупність практичних прийомів, методів і засобів, що розширюють межі можливостей користувачів таких систем.

Уже у терміні "система" закладена сутність — комплекс різномірних об'єктів, які функціонують заради однієї мети. Тобто саме системи, а не окремі їхні складові, забезпечують потрібний результат [7]. Інформаційна система функціонуватиме за наявності апаратури, лінгвістичного, інформаційного, математичного (аналітичного), програмного, кадрового, організаційного, правового, психологічного і методичного забезпечення. Без будь-якої складової системи різко знижують свій потенціал. Звідси основна методологічна проблема і для виконавців, і, особливо, для керівництва органів державної влади: подолати бар'єр, що заважає їм у всій повноті усвідомити важливість інформаційних систем, їхні переваги. Однією з головних причин, що стримує

освоєння нових інформаційних технологій, є кадрова забезпеченість, а саме недостатня кваліфікованість співробітників органів державної влади для розуміння та ефективного застосування інформаційних технологій у своїй професійній діяльності [1].

Розглядаючи одну з основних функцій органів державної влади, в якій полягає ефективність їхньої діяльності — управління, можна переконливо довести, що використання інформаційних систем могло би бути головним засобом підвищення ефективності цієї функції. У найзагальнішому вигляді процес управління складається з двох стадій: розроблення та виконання управлінських рішень. Однак тільки повна реалізація обох стадій дає підстави для оцінки ефективності управлінського рішення. Виконавцями є держслужбовці, які обіймають вищі, головні, провідні посади в структурах влади. Після прийняття управлінського рішення процес продовжується на стадіях контролю та обліку.

Аналіз практики діяльності органів державної влади показує, що нині можливості сучасних інформаційних технологій використовуються ними не більш, ніж на 10—15% [1]. Фактично підтримка керівників органів державної влади інформаційними технологіями здійснюється за допомогою підвищення поінформованості посередників: радників і секретарів-референтів. Інформаційні технології виконують поки що допоміжну роль, оскільки, як правило, підтримують переважно рутинні операції щодо формування записок, довідок встановленого зразка. Найчисленнішим в органах влади є допоміжний персонал, який виконує обслуговуючі функції.

Головне ж завдання зараз полягає в тому, щоб усіма можливими способами підтримати в органах державної влади відповідний рівень прийняття рішень. У ході аналізу наукових джерел було виявлено одну з головних причин неефективності підготовки та прийняття управлінських рішень в органах державної влади — відсутність грамотного методичного забезпечення розроблення, впровадження та використання інформаційних технологій в органах державної влади, що починається з вербальних постановок завдань підтримання аналітичної діяльності, виду і джерел вихідних даних, розроблення дружнього користувачького інтерфейсу, а закінчується застосуванням математичних засобів, "системних рекомендацій" щодо інформаційно-аналітичного підтримання управлінських рішень.

Потреби в аналітиці у керівництва державних структур дуже значні і включають аналіз суті проблем, чинників, змістовне формулювання проблем, які підлягають вирішенню; прогнозування значних подій у зовнішньому середовищі, прогнозування можливих наслідків реалізації варіантів управлінських рішень; вироблення рекомендацій та умов щодо досягнення бажаних результатів, пошук компромісу в разі наявності конкурентоспроможних альтернатив дій органів державної влади, із суперечливими оцінками за різними критеріями [3].

Аналітична робота конкретного керівника не припускає чіткої математичної постановки, тому записати цю процедуру у вигляді регулярних правил з певною послідовністю завдань неможливо. Найголовнішим завданням для фахівців у сфері інформаційних технологій має стати розроблення дружніх інтерфейсів для користувача зрозумілою діловою мовою та сформованих правил, що прийняті в оточенні керівництва.

Ще однією проблемою, що стримує ефективне використання інформаційних технологій в органах державної влади, є недосконалість і неповнота вихідних даних, що доступні органам державної влади. Існуюча практика збирання інформації не відповідає завданням державного управління. Неефек-

тивні й недосконалі або зовсім відсутні деякі основні завдання органів, що стосуються аналізу життєво важливих сторін забезпечення населення, які є, як правило, об'єктом контролю органів влади в передових країнах із ринковою економікою.

Недосконалість спостерігається також і в процесі контролю за виконанням управлінських рішень, що є безпосереднім чинником для визначення ефективності діяльності органів управління. Нині при невикористанні інформаційних систем, які б вели повний і чіткий контроль, практично неможливо відстежити реакцію об'єкта управління соціально-економічної сфери на управлінські впливи органів державної влади.

Виходячи з викладеного, варто зробити висновок, що проблема підготовки та прийняття управлінських рішень ускладнюється через такі причини:

- недостатність інформації й знань про суть подій, що відбуваються, їхній початок і можливий розвиток (проблема аналізу минулого і можливого розвитку подій);
- складність та багатофакторність механізму виникнення і розвитку подій, неоднозначність причинно-наслідкових відносин;
- психологічний тиск через відповідальність за прийняття рішення і побоювання можливих наслідків його реалізації (проблема обґрунтованості рішення).

Розглядаючи інформаційні системи як основу для створення систем інформаційно-аналітичної підтримки прийняття рішень в органах державної влади, варто відзначити, що виникає необхідність розроблення норм і правил, які б визначали відповідність розроблень систем вимогам підтримки професійної діяльності осіб, котрі приймають рішення в органах державної влади. Безумовно, робота інформаційної системи має відбуватися у правовому полі, тобто з дотриманням чинного законодавства, забезпеченням й охороною права власності на інформаційні ресурси, дотриманням багатьох інших правових норм, відносин між суб'єктами єдиного інформаційного простору України; підсистеми, засоби, інформаційні ресурси мають бути відкритими і доступними широкому колу зацікавлених осіб, при цьому потрібно забезпечувати вимоги щодо інформаційної безпеки.

Інформаційно-аналітична система може бути корисною для створення передумов для ефективної роботи високоставлених користувачів (осіб, які приймають рішення), замовників, розроблювачів та обслуговуючого персоналу, тобто всіх, хто забезпечує розроблення та прийняття управлінських рішень.

Під час розроблення та експлуатації інформаційно-аналітичної системи (ІАС) в органах державної влади варто врахувати критерії, яким вона має відповідати:

- 1) стислість інформації — першим особам в органах державної влади під час оцінки рішень та їхніх наслідків достатньо п'ять-десять узагальнених показників);
- 2) гнучкість і доступність — забезпечення можливості вищим посадовим особам безпосередньо впливати на технологію функціонування інформаційної системи;
- 3) цілісність — взаємооднозначна відповідність між узагальненими показниками і деталізованими, які використовуються під час підготовки та прийняття управлінських рішень;
- 4) відповідність посадовій ієрархії — підготовка та узгодження проектів рішень на різних рівнях посадової ієрархії осіб, які готують рішення, має відбуватися за властивими саме цьому рівню ієрархії сукупностями показників. Це дасть можливість гранично стиснути дані, що забезпечить чітке формулювання, однозначні шляхи виконання рішення та ефективний контроль за його здійсненням [1, с. 67].

Реалізація наведених принципів потребує професійного підходу до розроблення інформаційних систем. Особливо ретельної уваги потребує рівень визначення взаємодії користувача із системою підтримання, а саме інтерфейс для користувача, який є основою лінгвістичного забезпечення системи. Потрібно, щоб на практиці реалізація проектів, що уможливають використання інформаційних систем у державних структурах, відбувалася поступово, не порушуючи звичайний ритм роботи працівників, не створюючи критичні моменти та психологічний тиск. Працівників усіх рівнів необхідно поступово готувати до роботи з системою. Проектів таких інформаційних систем в Україні достатньо. На регіональному рівні органів державного управління можна навести приклад використання інформаційної системи, яка базувалася б на показниках, що відносяться до якості життя населення. Оскільки система відповідає всім наведеним критеріям, то користувач (приміром, голова державної адміністрації) має можливість вибору системи оцінок стану та перспектив розвитку регіону. Створення конкретної ІС відбуватиметься з урахуванням особистого досвіду, поглядів і переваг посадових осіб у поєднанні їх з об'єктивними способами обґрунтування та підтримки їхніх рішень за ієрархічною градацією. У її складі будуть підсистеми, які забезпечуватимуть гнучкість до змін в організаційно-функціональній структурі регіону, а також відповідатимуть усім вимогам для подальшого перетворення на корпоративну ІАС на території регіону.

У разі правильної постановки роботи система визначатиме ступінь досягнення стратегічних цілей демографічної політики, рівень забезпечення прийнятого стандарту матеріального добробуту населення, стан екологічної безпеки, рівень соціальної комфортності мешканців підвідомчої території, рівень самодостатності розвитку економіки та господарства регіону тощо. Така інформаційно-аналітична система в повній конфігурації уможливить надання таких інформаційно-довідкових та експертно-аналітичних послуг, як: оцінка поточної соціально-економічної ситуації в регіоні; аналіз соціально-економічних процесів; розрахунки коефіцієнтів еластичності одних чинників за допомогою інших; прогнозування можливого розвитку подій у зовнішньому середовищі та можливих наслідків реалізації управлінських рішень; вироблення рекомендацій щодо досягнення бажаних результатів у соціально-економічному розвитку регіону; знаходження компромісів у разі наявності декількох проектів розвитку, що мають суперечливі оцінки за декількома критеріями; інформаційно-довідкові послуги щодо надання довідок заданої форми.

Отже, основним завданням ІС є задоволення конкретних інформаційних потреб у межах конкретної предметної сфери. У найкращому випадку в організації має функціонувати єдина корпоративна інформаційна система, яка б задовольняла всі існуючі інформаційні потреби співробітників, служб і підрозділів.

Діюча інформаційна система з якісним програмно-технічним забезпеченням може бути ефективним інструментом управління соціально-економічним розвитком регіону, використовуючи який органи державної влади матимуть можливість як стратегічного планування розвитку регіону, так і щоденного інтерактивного збирання, опрацювання та виведення актуальної інформації для прийняття управлінського рішення. І хоча на практиці створення такої всеохоплюючої ІС занадто ускладнене, вважаємо, що при поступовому впровадженні та правильному підході — можливе.

Перспективи розвитку інформаційних систем в Україні є. Уряд систематично приймає рішення про розгортання робіт зі створення вітчизняної системи інформаційних ре-

сурсів. Національною програмою інформатизації передбачено створення інтегрованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Такі дії допоможуть суттєво прискорити проведення економічних реформ у країні.

Подальші дослідження можуть бути спрямовані як у практичну площину, наприклад, реалізація одного з модулів інформаційно-аналітичної системи, або ж у теоретичну, в якій варто розглянути можливі покращення в роботі органів державної влади шляхом впровадження у роботу тієї чи іншої інформаційної системи.

Список використаної літератури

1. *Арістова І. В.* Державна інформаційна політика: організаційно-правові аспекти : монографія / І. В. Арістова ; за заг. ред. Бандурки О. М. — Х. : Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. — 368 с.
2. *Библиотека* управляющего персоналом: мировой опыт. Современный менеджмент: теория и практика : обзор. инф. / сост. В. И. Яровой ; под ред. Г. В. Щёкина. — К. : МЗУУП, 1994. — 144 с.
3. *Гасевський Б. А.* Культура державного управління: організаційний аспект : [монографія] / Б. А. Гасевський, В. А. Ребало. — К. : Вид-во Укр. академії державного управління при Президентові України, 1998. — 144 с.
4. *Грищенко В. І.* Информационная технология: вопросы развития и применения / В. И. Грищенко, Б. Н. Панышин. — К. : Наук. думка, 1998. — 255 с.
5. *Завпровадження системи електронного документообігу в Україні / М-во юстиції України.* — К. : М-во юстиції України, 2006. — Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/7546>. — Назва з екрана.
6. *Коголовский М. Р.* Перспективные технологии информационных систем / М. Р. Коголовский. — М. : ДМК Пресс. — 2003. — 288 с.
7. *Коголовский М. Р.* Энциклопедия технологий баз данных / М. Р. Коголовский. — М. : Финансы и статистика, 2002. — 800 с.
8. *Нижник Н. Р.* Державний службовець в Україні : (пошук моделі) / Н. Р. Нижник [та ін.]. — К. : Ін-Юре, 1998. — 272 с.
9. *Про електронний цифровий підпис* : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 852-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 276. — Доступний також по Інтернету: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=852-15>.
10. *Про електронні документи та електронний документообіг* : Закон України від 22 трав. 2003 р. № 851-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — № 36. — Ст. 275. — Доступний також по Інтернету: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>.
11. *Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах* : Закон України від 5 лип. 1994 р. № 80/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1994. — № 31. — Ст. 286. — Доступний також по Інтернету: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=80%2F94-%E2%F0>.
12. *Про Концепцію Національної програми інформатизації* : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 75/98-ВР // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27. — Ст. 182. — Доступний також по Інтернету: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=75%2F98-%E2%F0>.
13. *Про телекомунікації* : Закон України від 18 листоп. 2003 р. № 1280-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 12. — Ст. 155. — Доступний також по Інтернету: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1280-15>.

Проанализированы государственные нормативно-правовые акты, обеспечивающие развитие информатизации общества. Определены актуальные проблемы в сфере внедрения и функционирования информационных систем в государственных органах управления.

The state regulations that ensure the development of information society are analyzed. The actual problems in implementation and operation of information systems in public administration are identified.

Надійшла в редакцію 14 березня 2011 року