

DOI: [10.32702/2307-2156-2020.1.35](https://doi.org/10.32702/2307-2156-2020.1.35)

УДК 354.35

Є. В. Коломієць,
к. н. з держ. упр., доцент
ORCID: 0000-0003-4090-8294
М. С. Каракай,
к. н. з держ. упр., доцент,
доцент кафедри Обліку оподаткування та економічної безпеки,
Донбаська державна машинобудівна академія
ORCID: 0000-0002-3996-5788
С. В. Касьянюк,
к. т. н., доцент, доцент кафедри Економіки підприємства,
Донбаська державна машинобудівна академія
ORCID: 0000-0002-1552-2050

СТРУКТУРА ТА ЗМІСТ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

E. Kolomiets
PhD of Sciences in Public Administration, Associate Professor
M. Karakai
PhD of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of the Department of Taxation and Economic Security
Donbas state machine-building academy
S. Kasianiuk
PhD of Technical Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Department of economy of enterprises,
Donbas state machine-building academy

STRUCTURE AND CONTENT OF THE INFORMATION-ANALYTICAL SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті проаналізовано структуру та основні функції інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління. Визначено основні проблеми модернізації інформаційно-аналітичних систем органів влади. Авторами відзначено, що саме органи виконавчої влади потребують найбільш досконалої системи інформаційно-аналітичного забезпечення, оскільки вони постійно працюють в умовах перманентного дефіциту часу на прийняття управлінських рішень. Саме в органах виконавчої влади найшвидше виявляються збої та недоліки в діяльності інформаційно-аналітичних систем. Крім того, розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління потребує значних змін в організаційному та нормативно-правовому плані.

Авторами встановлено, що в Україні попри реформу державного управління, склалася дуже непрозора і громіздка система управління інформаційно-аналітичним забезпеченням. Тому з метою усунення недоліків у дублюванні компетенцій було запропоновано нову організаційну структуру органів державного управління України в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення в якій здійснити перерозподіл владних повноважень. При цьому політичний баланс повноважень між Кабінетом Міністрів і Президентом не змінюється.

The structure and main functions of information and analytical support of public administration are analyzed in the article. The main problems of modernization of information-analytical systems of the authorities are identified. The authors noted that it is the executive authorities that need the most advanced system of information and analytical support, as they are constantly working in conditions of permanent shortage of time to make management decisions. It is in the executive authorities that failures and shortcomings in the activity of information-analytical systems are most likely to be detected. In addition, the development of information and analytical support for public administration requires significant changes in the organizational and regulatory framework.

The authors found that in spite of public administration reform, a very opaque and cumbersome system for managing information and analytical support was established in Ukraine. Therefore, in order to eliminate the shortcomings in the duplication of competences, a new organizational structure of the bodies of state administration of Ukraine in the field of information and analytical support was proposed in which to redistribute powers.

Unlike the existing system: elimination of accumulation of authorities in the field of management of information and analytical support; the functionally connected authorities will be in one vertical subordination, which will facilitate coordination of their actions during the development and implementation of the IAS; decisions on the development of information analytic support and e-governance will be prepared, bypassed by mediators, by the Ministry of Information and may be approved as resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine; as Vice Prime Minister, the Minister of Information will have sufficient authority to coordinate the actions of the authorities on information; the National e-Government Center under the Ministry of Information will have the same legal status as the IT departments of the authorities, with a certain leadership role through the Vice Prime Minister, which will allow the creation of a commission (working groups) to harmonize the architecture of common and application services. However, the political balance of powers between the Cabinet of Ministers and the President does not change.

Ключові слова: інформаційно-аналітична система; державне управління; організаційна структура.

Keywords: information-analytical system; public administration; organizational structure.

Постановка проблеми. Однією з умов ефективної діяльності органів державної влади у XXI сторіччі є використання ними можливостей інформаційного суспільства, яке створює єдиний глобальний інформаційний простір, що характеризується мінливою та високою інтенсивністю інформаційних процесів. Ефективне державне управління в такому випадку можливе лише на засадах створення якісно нових систем інформаційно-аналітичного забезпечення, завдяки яким можливе досягнення повноти та точності інформації, оперативне прийняття та реалізація управлінських рішень на всіх рівнях державної влади.

Разом з тим, практика державного управління в Україні і світі показала, що відокремлені, вузькоспеціалізовані системи інформаційно-аналітичного забезпечення мають ряд характерних недоліків, таких, як наприклад, нестача технологічних ресурсів для збору та обробки інформації, відсутність гнучкості для швидкого пристосування у вирішенні якісно нових проблем та недостатній рівень інтеграції для ефективного вирішення завдань на міжгалузевих рівнях.

Зазначені обставини актуалізують потребу в удосконаленні механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державноуправлінських процесів.

Аналіз основних досліджень і публікацій. Структуру та основні функції інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління та його важливість у прийнятті рішень досліджували Алексеев В [1, 2], Меджибовська Н. [3], Нікітюк Л. [4], Терещенко В. [2], Фурман Р. [5] та інші.

Фурман Р. зазначає, що для виконання основних функцій система інформаційного забезпечення має враховувати неоднорідність процесу прийняття управлінських рішень та специфіку роботи посадових осіб усіх категорій на різних етапах процесу управління [5].

Окремі фахівці уявляють архітектуру інформаційно-аналітичних систем (ІАС) як концепцію, що визначає модель, структуру, виконувані функції й взаємозв'язок компонентів інформаційної системи, яку можна представити у вигляді сукупності декількох типів архітектур: бізнес архітектура (*Business architecture*); ІТ-архітектура (*Information Technology architecture*); архітектура даних (*Data architecture*); програмна архітектура (*Software architecture*); технічна архітектура (*Hardware architecture*) [3].

Найбільш важливою закономірністю розвитку ІАС державного управління є її інституціоналізація, яка означає перетворення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади на поширений і впливовий

вид соціально-економічної діяльності. При цьому вона все більше спирається на цінності, що формуються в суспільстві, норми і стандарти. Інституціоналізація аналітики виявляється в появі чіткого контуру завдань та проблем, що неможливо вирішити без застосування аналітики. Для прикладу це: прийняття управлінських рішень в умовах інформаційної невизначеності, забезпечення різних аспектів національної безпеки, дотримання екологічних балансів, забезпечення стійкого економічного розвитку, сприяння економічному і соціальному зростанню. З іншого боку, інституціоналізація інформаційно-аналітичної діяльності обумовлює відокремлення ІАС окремих органів влади, перетворення спеціальних областей державноуправлінської аналітики на «закриті» або непрозорі осередки. Цьому сприяє і різноманіття підходів до створення і розвитку ІАС окремих органів влади.

За цих умов актуалізується потреба в удосконаленні механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в напрямку вироблення єдиної методологічної бази побудови ІАС, забезпечення єдності підходів до їх змістового наповнення та інтеграції.

Формулювання цілей статті. Головною метою цієї роботи є пошук шляхів удосконалення структури та змісту механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні

Виклад основного матеріалу дослідження. Модернізація інформаційно-аналітичного забезпечення має проводитись у руслі основних напрямів модернізації державноуправлінського знання загалом. Можна виокремити наступні напрями модернізації державноуправлінського знання, яким має відповідати і інформаційно-аналітичне забезпечення:

критичне переосмислення радянської управлінської практики з її типовими властивостями авторитаризму, патерналізму та колективної безвідповідальності; таке переосмислення потребує значних інтелектуальних зусиль, оскільки включає визначення нових світоглядно-ціннісних орієнтирів, тощо;

більш широке й сутнісне запозичення досвіду управління розвинених, демократичних країн, акцентування уваги на його теоретико-методологічних основах; окремим прикладом нашого неадекватного запозичення концептів демократичного врядування може бути підміна принципу верховенства права принципом верховенства закону;

серйозний аналіз сформованої за період незалежності української практики управління, критика негативних аспектів та посилення конструктивних рекомендацій;

деполітизація науки державного управління, більш послідовне відмежування від корисно-меркантильних владних інтересів; відповідно, посилення ролі істинного відтворення реального стану та розкриття технологічних (виключно управлінських) аспектів знання;

послідовне й чітке проведення демаркаційних ліній між наукою державного управління та іншими науками, оскільки міждисциплінарний характер першої досить часто зводиться до опису суміжної предметної сфери без врахування таких сутнісних рис державно-управлінського знання, як визначення перспектив зміни наявного стану та готовності суб'єкта до модернізаційної діяльності [6].

Розв'язання зазначених проблем перш за все передбачає чітке та офіційне формування і визначення структури органу державної влади, для діяльності якого формується ІАС, розуміння його цілей та завдань, формування критеріїв оцінки та показників досягнення головної мети, розробку регламенту взаємодії відповідного органу державної влади з елементами зовнішнього і внутрішнього середовища та забезпечення взаємної сумісності з іншими інформаційно-аналітичними системами, створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, забезпечення доступу до національних інформаційних ресурсів і глобальних комп'ютерних мереж, а також наявність підготовлених фахівців-аналітиків, нормативно-правової та нормативно-технічної бази тощо.

Специфічні проблеми ІАС органів влади зумовлені особливостями та сферою їх діяльності, призначенням, функціями, завданнями, станом та тенденціями розвитку, характером та динамікою змін зовнішнього середовища. Слід відзначити, що саме органи виконавчої влади потребують найбільш досконалої системи інформаційно-аналітичного забезпечення, оскільки вони постійно працюють в умовах перманентного дефіциту часу на прийняття управлінських рішень. Саме в органах виконавчої влади найшвидше виявляються збої та недоліки в діяльності інформаційно-аналітичних систем. Необхідність у коригуванні структури та параметрів ІАС органів влади може виникати як у процесі формування управлінських рішень, так і на етапі їх реалізації.

Ще однією проблемою є технологічний аспект розробки, впровадження та модернізації ІАС, який полягає в необхідності створення технічних умов для збирання, збереження, обробки та надання всієї необхідної органу виконавчої влади інформації з урахуванням сучасного рівня розвитку інформаційно-комунікаційних технологій. Цю проблему можна буде вважати вирішеною, коли інформація, яка створюється ІАС, буде агрегованою, достовірною, актуальною та ґрунтуватиметься на системі інтегрованих показників досягнення головної мети.

Розвиток інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління потребує значних змін в організаційному та нормативно-правовому плані. Ці зміни покликані, з одного боку, забезпечити прозорість реалізації адміністративних процесів і виключення їх дублювання в рамках функцій окремих органів влади, з іншого – забезпечити створення центрів відповідальності за проектування і реалізацію ІАС державного управління.

З огляду на те, що інформаційно-аналітична діяльність є елементом реалізації будь-якої функції державного управління, то в структурному змісті механізму інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління варто представити за основними функціями з числа тих, які впливають з природи управлінської діяльності. З огляду на практику їх реалізації, доцільно згрупувати разом функції організації та координації і функції аналізу та контролю, функцію регулювання відповідно до її сутності варто відобразити у вигляді зворотного зв'язку (рис. 1).

Крім того, реалізація механізму потребує певного забезпечення, яке представлено на рис. 1 окремим блоком і являє собою сукупність конкретних державноуправлінських рішень і дій, які впливають зі змісту методів та інструментів, за допомогою яких здійснюється кожна функція.

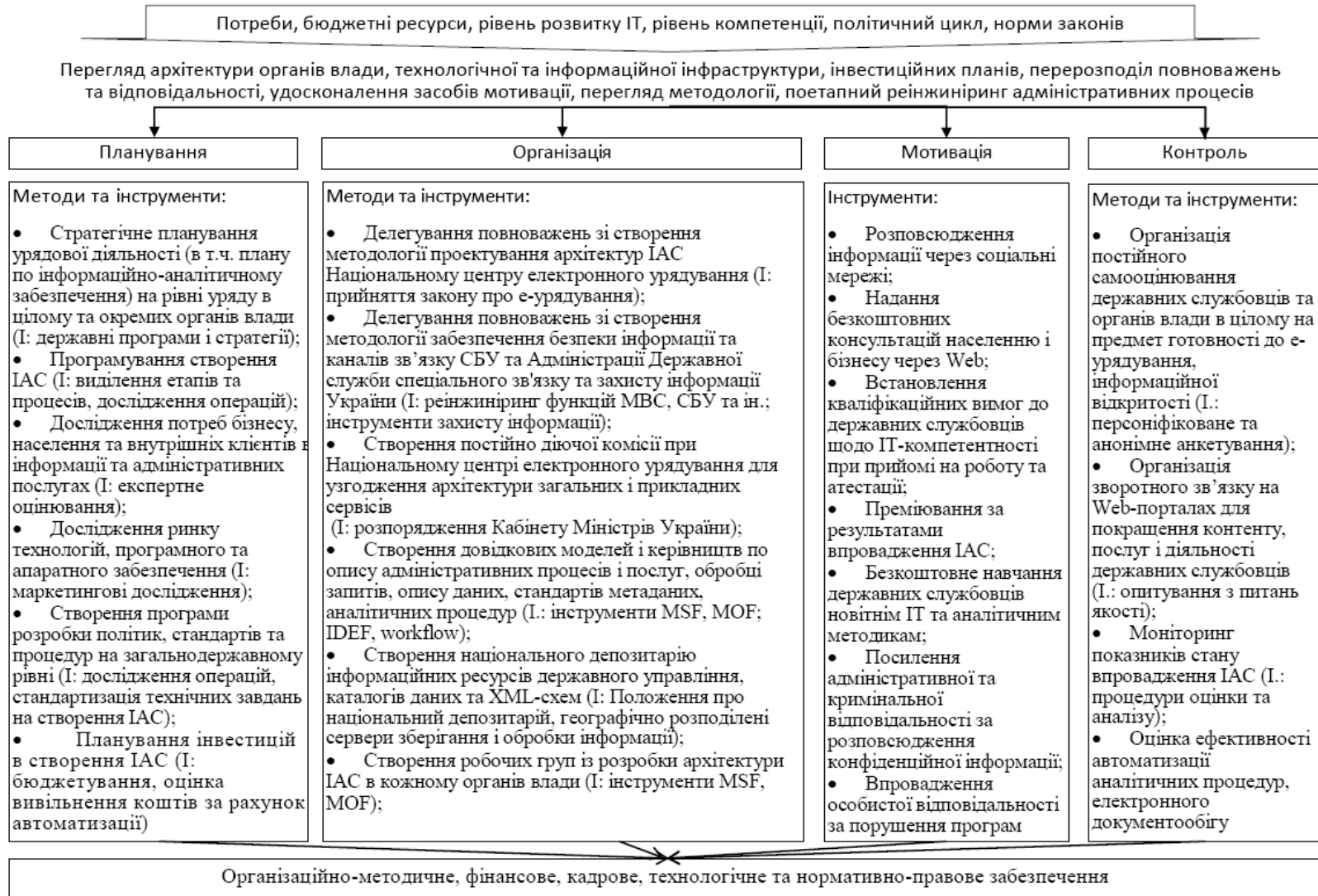


Рис. 1. Механізм інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління в Україні

Розглянемо докладніше зміст механізму удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління, представлений сукупністю методів та інструментів і забезпечувальними заходами з їх реалізації. При цьому зупинимося на організаційному блоці.

Блок методів та інструментів реалізації організаційної функції передбачає низку складових, які щільно пов'язані з організаційним забезпеченням механізму інформаційно-аналітичного забезпечення, тому вони розглядатимуться у комплексі. Як вже відзначалося вище, в Україні попри реформу державного управління, склалася дуже непрозора і громіздка система управління інформаційно-аналітичним забезпеченням.

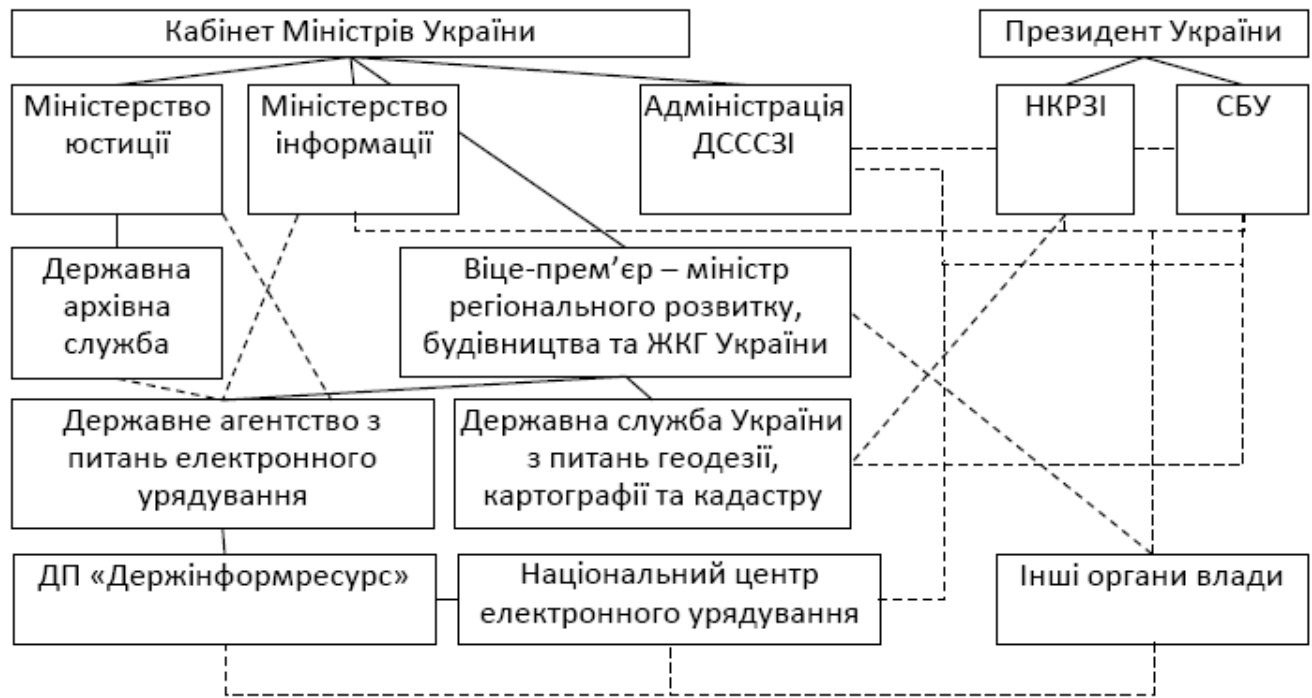
Так, в складі уряду функціонує Міністерство інформаційної політики України, до повноважень якого входить забезпечення функціонування державних інформаційних ресурсів. Зі змісту цього повноваження логічно випливає, що управління процесами інформатизації державного управління, зокрема його виконавчої ланки, має здійснюватися саме цим міністерством.

Водночас в структурі органів влади існує Державне агентство з питань електронного урядування України, яке підпорядковується напряму Кабінету Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства. Вже у його знаходиться Державне підприємство «Держінформресурс», структурним підрозділом якого виступає Національний центр електронного урядування, які спеціалізуються на виконанні робіт з інформатизації органів влади та реалізації системи е-урядування і техніко-технологічному супроводі ІАС державного управління.

Окремими суб'єктами управління виступають Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, яка підпорядкована Президенту України і до компетенції якої входить розробка норм, стандартів і технічних регламентів у сфері програмного забезпечення, електронного документообігу, структури інформаційних ресурсів та обміну інформацією (єдині формати обміну даними) для органів державної влади та органів місцевого самоврядування та здійснення у межах своїх повноважень управління та координації діяльності з питань формування та використання державних електронних інформаційних ресурсів, забезпечує ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів органів державної влади, а також Служба безпеки України, яка також підпорядкована Президенту України і має здійснювати заходи контррозвідувального захисту інтересів держави у сфері інформаційної безпеки, і функцію якої частково дублює Міністерство інформаційної політики.

На додаток існує Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, підпорядкована Кабінету Міністрів України, яка забезпечує формування та реалізує державну політику у сферах організації спеціального зв'язку, захисту інформації, телекомунікацій і користування радіочастотним ресурсом України, функції якої перекликаються з функцією попереднього органу. Крім того, органами, які мають у власному розпорядженні спеціальні інформаційні ресурси держави, є Державна архівна служба України, яка підпорядковується Міністерству юстиції України, та Державна служба України з питань геодезії, картографії та кадастру, підпорядкована віце-прем'єр-міністру – міністру з питань регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. Визначити порядок підпорядкування через повноваження віце-прем'єр-міністрів в Кабінетів Міністрів України з відкритих джерел майже неможливо, оскільки чіткий розподіл цих повноважень було скасовано Постановою КМУ від 09.07.2008 № 712 [7].

З метою усунення недоліків у дублюванні компетенцій слід запропонувати наступну структуру органів державного управління в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення (рис. 2), в якій здійснити перерозподіл владних повноважень, зокрема:



а)



б)

Відносини підпорядкування

Відносини координації

Рис. 2. Організаційна структура органів державного управління в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення: а) діюча; б) пропонована

вилучити з повноважень Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації повноваження з вироблення інформаційної політики в сфері інформаційно-аналітичного забезпечення, в т.ч. впровадження інформаційних систем і регулювання державних інформаційних ресурсів;

покласти на Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України обов'язки з реалізації державної політики захисту телекомунікаційних мереж за участю органів державної влади та інформації, яка є власністю держави в координації дій з СБУ; покласти на СБУ функції з нагляду за безпекою державних електронних комунікацій;

ліквідувати Державне агентство з питань електронного урядування України і передати його повноваження і функції Міністерству інформації на чолі з Віце-прем'єр-міністром з питань інформатизації;

підпорядкувати Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру; Державне підприємство «Держінформресурс» Кабінету Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра з питань інформатизації;

надати Національному центру з питань електронного урядування статусу управління Міністерства інформації України і всю роботу з питань інформаційно-аналітичного забезпечення сконцентрувати в даному управлінні;

покласти на Міністерство інформації функції створення управління діяльністю Національного депозитарію електронних ресурсів з фактичним забезпеченням роботи через Національний центр з питань електронного урядування та ДП «Держінформресурс»;

Таким чином, на відміну від існуючої системи:

ліквідується нагромадження органів влади в сфері управління інформаційно-аналітичним забезпеченням;

пов'язані функціонально органи влади знаходяться в одному вертикальному підпорядкуванні, що полегшить координацію їх дій в ході розробки і впровадження ІАС;

рішення щодо розвитку інформаційно-аналітичного забезпечення і електронного урядування готуватимуться, минаючи посередників, Міністерством інформації і можуть бути затверджені в якості постанов Кабінету Міністрів України;

будучи Віце-прем'єр-міністром, міністр інформації матиме достатні владні повноваження для координації дій органів влади по інформатизації;

Національний центр електронного урядування при Міністерстві інформації буде в однаковому юридичному статусі з ІТ-підрозділами органів влади, з наданням певної керуючої ролі через Віце-прем'єр-міністра, що дозволить створити комісію (робочі групи) з узгодження архітектури загальних та прикладних сервісів.

При цьому політичний баланс повноважень між Кабінетом Міністрів і Президентом не змінюється.

Висновки і перспективи подальших досліджень. Модернізація інформаційно-аналітичного забезпечення має проводитись у руслі основних напрямів модернізації державноуправлінського знання загалом.

З огляду на те, що інформаційно-аналітична діяльність є елементом реалізації будь-якої функції державного управління, то в структурному змісті механізм інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління варто представити за основними функціями з числа тих, які впливають з природи управлінської діяльності.

Організаційне забезпечення механізму передбачається шляхом наділення Національного центру електронного урядування повноважень з координації створення ІАС і покладенням обов'язків з захисту інформації на Службу Безпеки України та Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Предметом наступних досліджень буде пошук шляхів організаційно-методичного забезпечення проектування систем інформаційно-аналітичної підтримки діяльності органів державної влади.

Список літератури.

1. Алексеев В. А., Ильин С. А., Мягкова Л. А., Терещенко В. С. Организация схем взаимодействия в интегрированной межведомственной информационной системе. *Проблемы программирования*. – 2003. – №3. – С. 71-83.
2. Алексеев В. А., Терещенко В. С. Архитектура интегрированной межведомственной информационной системы как композиция ведомственных информационных систем. *Проблемы программирования*. – 2004. – № 2,3. – С. 397-408.
3. Меджибовська Н. С. Формування системи інформаційного забезпечення підвищення ефективності управління підприємством. *Економіка: реалії часу*. – 2013. – № 4. – С. 26-30.
4. Нікітюк Л. А. Архитектура информационных сетей: Навч. посібник / За ред. М. В. Захарченка – Одеса: УДАЗ ім. О. С. Попова, 2000. – 60с.
5. Фурман Р. Ф. Інформаційне забезпечення органів державної влади: проблеми та шляхи їх подолання. *Університетські наукові записки*. – 2009. – № 1. – С. 357-361.
6. Петровський П. М. Перспективи модернізації державно-управлінського знання. *Модернізація системи державного управління: теорія та практика: матер наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (11 квітня 2014 р.): у 2 ч. Ч.1 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В.С. Загорського, доц. А.В. Ліпенцева; ЛРІДУ НАДУ; Ін-т держ. упр. поліції та права Землі Мекленбург – Передня Померанія; Орловська філія РАНГДС. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2014. – 500 с.*
7. Про визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 4 вересня 2006 р. № 1269 : Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 № 712. URL:

<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/712-2008-п>.

References.

1. Aleksieiev, V.A. Il'in, S.A. Miahkova, L.A. and Tereschenko, V.S. (2003), "Organization of interaction schemes in the integrated interdepartmental information system", *Problemy prohramuvannia*, vol. 3, pp. 71-83.
2. Aleksieiev, V.A. and Tereschenko, V.S. (2004), "Architecture of an integrated interdepartmental information system as a composition of departmental information systems", *Problemy prohramuvannia*, vol. 2,3, pp. 397-408.
3. Medzhybovs'ka, N. S. (2013), "Formation of information support system to improve the efficiency of enterprise management", *Ekonomika: realii chasu*, vol. 4, pp. 26-30.
4. Nikitiuk, L.A. and Zakharchenko, M.V. (2000), *Arkhitektura informatsijnykh merezh: Navch. posibnyk* [Architecture of information networks: study guide], UDAZ im. O.S.Popova, Odesa, Ukraine.
5. Furman, R. F. (2009), "Information support of public authorities: problems and ways to overcome them", *Universytets'ki naukovi zapysky*, vol. 1, pp. 357-361.
6. Petrovs'kyj, P. M. (2014), "Prospects for modernization of state-administrative knowledge", *Modernizatsiia systemy derzhavnoho upravlinnia: teoriia ta praktyka* [Modernization of Public Administration: Theory and Practice], LRIDU NADU, L'viv, Ukraine, p. 500
7. The Verkhovna Rada of Ukraine, "On the Declaration of Expiration of Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 4, 2006 No. 1269: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 7 July 2008 No. 712", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/712-2008-п>.

Стаття надійшла до редакції 20.01.2020 р.