

УДК 35.078: 316.77

Степанов Віктор Юрійович
декан факультету управління та бізнесу
Харківської державної академії культури,
доктор наук з державного управління, професор

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

***Анотація.** У статті розглянуто формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення як складової інформаційної інфраструктури сфери держави, що забезпечує єдність і взаємозв'язок процесів виробництва, пошуку, збереження, обміну, поширення й споживання інформації. Доведено, що в умовах становлення демократичного суспільства питання підвищення якості інформаційно-аналітичного забезпечення та ефективності управлінських рішень набувають особливої актуальності. При цьому ефективною формою здійснення ІАЗ у системі державного управління має бути система з підвищеними адаптаційними можливостями, основне завдання якої полягає в оперативному реагуванні на умови зовнішнього середовища. Зроблено висновок про те, що розробка методології інформаційно-аналітичного забезпечення повинна будуватися на використанні новітніх теоретичних підходів, сформульованих сучасною наукою, та на правовій основі системи державного управління.*

***Ключові слова:** інформаційно-аналітичне забезпечення, державне управління, державна інформаційна політика.*

Степанов В. Ю. Информационно-аналитическое обеспечение системы государственного управления

***Аннотация.** В статье рассмотрено формирование системы информационно-аналитического обеспечения как составляющей информационной инфраструктуры сферы государства, обеспечивающей единство и взаимосвязь процессов производства, поиска, хранения, обмена, распространения и потребления информации. Доказано, что в условиях становления демократического общества вопросы повышения качества информационно-аналитического обеспечения и эффективности управленческих решений приобретают особую актуальность. При этом эффективной формой осуществления АТБ в системе государственного управления должна быть система с повышенными адаптационными возможностями, основная задача которой заключается в оперативном реагировании на условия внешней среды. Сделан вывод о том, что разработка методологии информационно-аналитического обеспечения должна строиться на использовании новейших теоретических подходов, сформулированных современной наукой и на правовой основе системы государственного управления.*

***Ключевые слова:** информационно-аналитическое обеспечение, государственное управление, государственная информационная политика.*

Stepanov V. Yu. Information and analytical support of public administration system

***Annotation.** The article studies the formation of information and analytical support system as a part of the information infrastructure of the scope of the state that ensures the unity and interdependence of production processes, search, storage, exchange, dissemination and*

consumption of information. It is proved that under the conditions of formation of democratic society the problems of improving the quality of information and analytical support and the problem of the efficiency of management decisions become particularly relevant. At the same time, a system with heightened adaptive capabilities which main objective is a first response to conditions of environment is to be an effective form of carrying out information and analytical support in public administration system. It is concluded that the development of the methodology of information and analytical support should be based on the latest theoretical approaches formulated by modern science and on the legal basis of public administration system.

Keywords: *information and analytical support, public administration, public information policy.*

Постановка проблеми у загальному вигляді. Побудова інформаційного суспільства нерозривно пов'язана з дальшою демократизацією держави, яка покликана здійснювати певні функції, тобто основні напрямки своєї діяльності, що виражають її сутність, соціальне призначення, цілі та завдання щодо управління суспільством. Вони зачіпають різні аспекти життя соціуму – як внутрішні, так і зовнішні, передбачають здійснення в тій чи іншій суспільній сфері певного державного управління.

Інформація для державного управління має відповідати критеріям актуальності, своєчасності, повноти, доступності, адекватності для ухвалення державою управлінських рішень. Обсяги та зміст потрібної інформації залежать від масштабу й важливості інформаційної політики, кількості й характеру параметрів, що управляють і регулюють в керованій системі, кількості варіантів можливого стану й поведінки об'єкта управління, величини та різноманітності внутрішніх і зовнішніх дій, кількості та якості показників, що характеризують результати роботи системи, структури системи державного управління.

З появою нових інформаційних технологій, основою яких є впровадження засобів обчислювальної техніки, зв'язку, систем телекомунікації, інформація стає постійним і необхідним атрибутом забезпечення діяльності держави, юридичних осіб, громадських організації та громадян. Від її якості й достовірності, оперативності одержання залежать численні рішення, що приймаються на різних рівнях – від глави держави до громадянина [12].

У межах державного управління головною метою інформаційної політики повинно стати створення оптимальних умов інформатизації органів державної влади та органів місцевого самоврядування як для задоволення інформативних потреб, так і для реалізації конструктивних прав громадян, органів державної влади й місцевого самоврядування, організацій, суспільних об'єднань на основі формування та використання інформаційних ресурсів й найсучасніших інформаційних технологій. Тобто першочерговим завданням інформатизації є побудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення (далі – ІАЗ) інформаційної політики держави, яка становить собою складну, інтегровану, багаторівневу, ієрархічно організовану систему, призначену для підтримки ефективного управління життєдіяльності держави на основі комплексів організаційно-адміністративних і економіко-математичних методів, а також сучасних інформаційних технологій. Формування ефективної та адаптованої до сучасних реалій ІАЗ системи державного управління повинно спиратися на концепцію побудови інформаційно-інтелектуального суспільства та враховувати вимоги до якості вхідної й вихідної інформації [14].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Про значущість і важливість ІАЗ діяльності держави свідчить законодавство України [1-11]. У цих документах визначаються основні напрямки вдосконалення цієї діяльності, підкреслюється важливість та актуальність оперативного інформування ЗМІ та громадськості про актуальні соціально-економічні й інші проблеми в державі, а також про заходи, що вживаються для реалізації державної інформаційної політики.

Різні аспекти формування інформаційної інфраструктури та системи державного управління певною мірою розглядаються вітчизняними дослідниками, серед яких – В. Бакуменко, А. Голубицький, Н. Грицяк, А. Дегтяр, Г. Климовицька, М. Корецький, О. Крюков, Т. Куценко, А. Никифоров, Г. Несвіт, Г. Одінцова, Я. Пушак, С. Чистов, Г. Почепцов,

А. Семенченко, В. Тронь, П. Цегольник, О. Шевчук, С. Чукут та багато інших. Ними відзначено, що держава в особі своїх органів й організацій залишається найбільшим виробником і найбільшим споживачем інформації. Але при створенні ІАЗ системи державного управління основними елементами ІАЗ мають бути бази даних, системи обробки даних, які реалізують свою роботу на базі сучасних електронно-обчислювальних машин і засобів зв'язку [14].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Аналізуючи інституціональне забезпечення розвитку інформаційного суспільства, а також інформатизації державного управління як одного з його основних напрямків, слід зазначити, що вже зараз гостро відчувається потреба детальної й у той же час масштабної наукової розробки теоретичних основ інформаційно-аналітичної діяльності [11; 12; 14]. У науковому сенсі ця тема розроблена недостатньо повно. Аналітика як предмет наукового знання досліджена лише частково, а дослідження минулих років не можуть бути достатньою основою для осмислення складних і багаторівневих інформаційних процесів, з якими державі доводиться сьогодні стикатися.

Перед Україною стоїть найважливіше стратегічне завдання – виробити ефективну державну інформаційну політику, засновану на потужній державній ідеології. Для цього потрібні нові структури державної служби, зокрема інформаційно-аналітичні підрозділи, які здійснюють діагностику, прогнозування та моделювання інформаційних подій і процесів різних типів і рівнів. Без знання основних методів діагностики, прогнозу та моделювання масових і спеціалізованих інформаційних подій і процесів вироблення та коригування основних принципів державної інформаційної політики є неможливим. Якість роботи цих підрозділів багато в чому визначається рівнем теоретичної підготовки їх співробітників у сфері аналітики. Інформаційна аналітика має сприяти державному політичному будівництву в Україні.

Формулювання цілей статті. Мета статті – розглянути формування системи інформаційно-аналітичного забезпечення як складової інформаційної інфраструктури системи державного управління, що забезпечує єдність і взаємозв'язок процесів виробництва, пошуку, збереження, обміну, поширення й споживання інформації.

Виклад основного матеріалу. Функціонування органів ІАЗ державної влади сучасності характеризується їх роз'єднаністю, розпорощенням завдань ІАЗ серед різних інформаційно-аналітичних підрозділів. Ця проблема характерна також для процесу формування та реалізації державної інформаційної політики в Україні. Тому побудова єдиної системи ІАЗ, системи ІАЗ процесу розробки та реалізації державної інформаційної політики передбачає вдосконалення форм і методів організації інформаційно-аналітичної діяльності (рис.1).

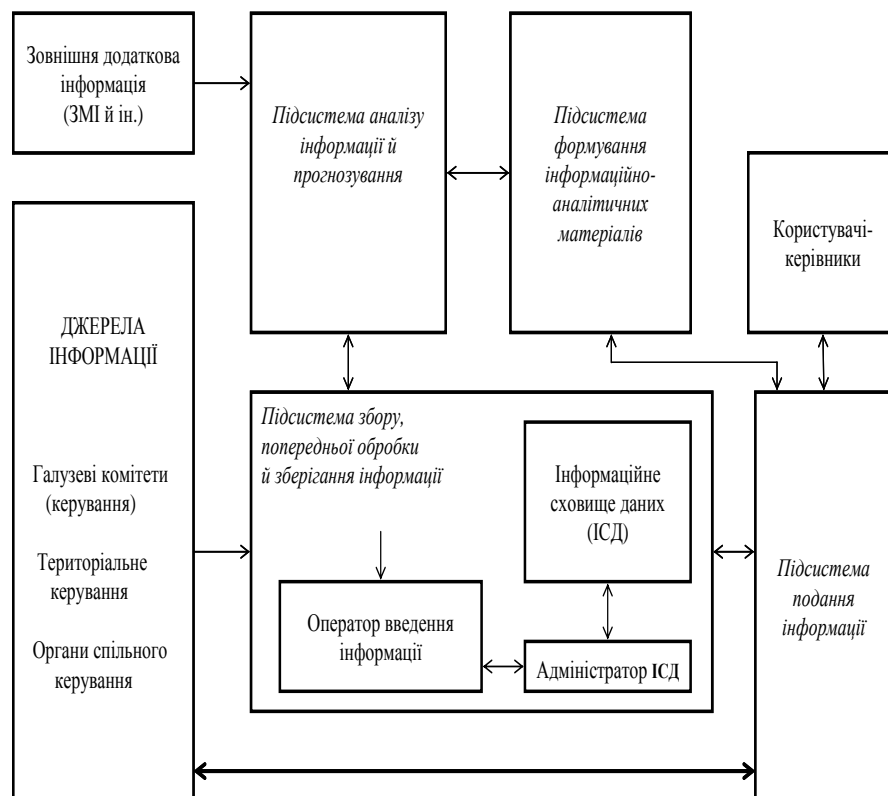


Рис. 1. Функціональна структура системи інформаційно-аналітичного забезпечення (ІАЗ)

Слід зазначити, що основи інформаційно-аналітичної діяльності, що включають в себе два напрямки наукового дослідження (по-перше,

інформаційна аналітика як система наукового знання; по-друге, інформаційна аналітика як практична сфера діяльності відносин взаємної залежності, а саме наукове (теоретичне) знання), можна порівняти з фундаментом, який без практичної сфери втрачає сенс свого існування.

У цілому можна сказати, що інформаційно-аналітична діяльність є складовою ІАЗ. Однак в цій діяльності є й своя специфіка, що визначається основним предметом аналізу – інформаційними відносинами та інформаційною діяльністю, пов'язаною з виробництвом, трансляцією і споживанням масової та спеціалізованої інформації [14]. Інформаційно-аналітична діяльність у найбільш широкому сенсі покликана аналізувати інформацію, потенційно здатну стати масовою (впливає на масову свідомість). Можна сказати, що аналіз потенційно актуальної для соціуму інформації є основною метою та сутністю такої діяльності [13].

В умовах становлення демократичного суспільства питання підвищення якості ІАЗ та ефективності управлінських рішень у системі державного управління набувають особливої актуальності. Практика формування елементів ІАЗ органів управління на базі сучасних комп'ютерних і телекомунікаційних технологій стикається з низкою серйозних недоопрацювань, пов'язаних із загальною теоретичною складністю поставлених завдань, а також із недостатнім опрацюванням структур, форм, методів і механізмів управління на місцях [11].

У зв'язку з розглядом питання про співвідношення ІАЗ і діяльності державних органів влади на окрему увагу заслуговує вдосконалення методів інформаційного забезпечення процесу формування та реалізації державної інформаційної політики як механізму державного управління. Маються на увазі входи й виходи та внутрішній рух інформації в структурних підрозділах і між посадовцями органу, розподіл інформації між керівниками й виконавцями, доступ до інформації службовців різних категорій та інші моменти, пов'язані із забезпеченням управлінської діяльності.

Практика засвідчує, що на вдосконалювання державної служби як інформаційно-комунікаційної системи впливають заходи організаційного порядку, тобто слід створити й постійно вдосконалювати єдину (об'єднану) систему державних, регіональних і місцевих інформаційно-аналітичних служб [14]. Так, інформацію в управлінській діяльності державного апарату варто розглядати як певну сукупність різних повідомлень, відомостей про відповідні предмети, явища, процеси, відносини тощо. Ці відомості, будучи зібраними, систематизованими й перетвореними в придатну для використання форму, відіграють у державному управлінні виняткову роль. Усе це деякою мірою характеризує інформаційну систему державного управління як відкриту для взаємодії з іншими інформаційними системами суспільства, що є важливим чинником розвитку ІАЗ системи державного управління.

Для реалізації соціально спрямованої системи державного управління, співвіднесення її змісту зі стратегією соціально-економічного розвитку, а також визначення наукової методології її формування значущою є діяльність, спрямована на вдосконалення механізму зворотного зв'язку (комунікації) між суб'єктами та об'єктами інформаційної політики. У свою чергу застосування системного підходу до процесу формування та реалізації державної інформаційної політики дозволяє виділити основні підсистеми цього процесу із включенням окремої інформаційно-аналітичної підсистеми (рис. 2).

Відзначимо, що при вдосконаленні організаційних форм органів ІАЗ доцільно прагнути до уніфікації інформаційно-аналітичної діяльності, створення в органах влади спеціальних підрозділів з єдиним форматом опису інформаційно-аналітичних підрозділів і єдиною методикою ведення інформаційно-аналітичної діяльності. Механізм уніфікації діяльності органів ІАЗ може і повинен відбуватися в рамках створення єдиної системи ІАЗ. У той же час, виходячи з того, що організація органів ІАЗ, що займаються

інформаційно-аналітичною діяльністю, визначається специфікою діяльності органів державної влади, до яких вони належать, процес уніфікації органів ІАЗ має здійснюватися з урахуванням такої специфіки [12; 14].



Рис. 2. Основні підсистеми процесу формування та реалізації державної інформаційної політики

При побудові організаційно-штатної структури органів ІАЗ і визначенні кількості зайнятих у ній фахівців слід урахувувати, по-перше, складність завдань, покладених на інформаційно-аналітичний підрозділ державного органу влади, по-друге, напрямки, специфіку діяльності державного органу влади.

Виходячи з аналізу основних форм організації суб'єктів інформаційно-аналітичної діяльності та виявлення за допомогою порівняльного аналізу позитивних і негативних сторін, доречно зробити висновок про те, що кожна з полярних організаційних форм (централізована, децентралізована) не дає

абсолютної переваги. При їх використанні забезпечуються приватні переваги, що супроводжуються погіршенням певних параметрів управління. Тому найбільш ефективною формою здійснення ІАЗ у системі державного управління має бути система з підвищеними адаптаційними можливостями, основне завдання якої полягає в оперативному реагуванні на умови зовнішнього середовища. Це досягається за рахунок дещо надлишкової для суворой централізованої системи управління розвитку інформаційної інфраструктури та її приведення до мережевої форми.

Для цього пропонується поетапна побудова такої системи: перший етап – організація системи у формі мережевої багатозв'язності; другий етап – здійснення структурування системи – виділення окремих вузлів мережі і наділення їх специфічними функціями управління; третій етап – з метою оптимізації інформаційних взаємодій між виділеними вузлами встановлюються додаткові горизонтальні зв'язки.

На першому етапі система децентралізована, на другому етапі, після здійснення всіх необхідних операцій у ній починають проявлятися риси централізованої системи. Після багаторазового повторення другого і третього етапів утворюється ієрархічно впорядкована багатозв'язна структура з підвищеними адаптаційними можливостями. Прагнення до побудови ієрархічно впорядкованої багатозв'язної структури в органах ІАЗ при формуванні та реалізації інформаційної політики держави дозволить перейти на якісно новий рівень аналізу й управління інформаційних процесів і суб'єктів інформаційного простору, забезпечуючи при цьому ефективність досягнення поставлених цілей.

Система ІАЗ дозволяє здійснювати аналіз сучасного стану та тенденцій реалізації державної інформаційної політики, інформаційного простору України, проводити моніторинг якості державної інформаційної політики, досліджувати проблеми побудови інформаційного суспільства в Україні, на основі проведених аналітичних досліджень виробляти інформаційно-

аналітичний матеріал для прийняття оптимальних державних управлінських рішень, які регулюють інформаційну (комунікативно-інформаційну) сферу суспільства.

Взаємозв'язок сфер регулювання, стійкість управління і, як наслідок, стійкість розвитку всієї держави передбачають насамперед формування та реалізацію якісної державної регіональної інформаційної політики. Вирішення цього завдання вимагає глибокого і всебічного аналізу всього обсягу інформації про стан процесів і явищ, що відбуваються на території регіонів, тому органи ІАЗ на регіональному рівні мають бути також представлені і включені безпосередньо в контур управління. Здійснюючи свою діяльність при регіональних органах влади, що беруть участь у процесі формування та реалізації регіональної інформаційної політики, органи ІАЗ повинні здійснювати аналіз інформаційних процесів суб'єктів регіонального інформаційного простору, особливостей їх взаємодії, виявлення проблемних зон при цій взаємодії.

Крім того, має здійснюватися оцінювання поточного та прогнозування майбутнього стану регіональної інформаційної політики, а також створювання можливих варіантів управлінських рішень з розвитку регіональної інформаційної політики. Для вирішення цих завдань органи ІАЗ суб'єктів держави мусять проводити систематичний моніторинг і контроль стану інформаційної політики для розробки рекомендацій щодо вдосконалення інформаційної політики, підвищення якості її реалізації.

Спираючись на загальну методологію розробки та реалізації управлінського рішення, з урахуванням державної інформаційної політики як об'єкта аналізу можна представити загальний механізм здійснення ІАЗ, де важливе місце має бути відведено розробці методології ІАЗ, яка повинна будуватися на використанні новітніх теоретичних підходів, сформульованих сучасною наукою.

Висновки з даного дослідження. На основі проведеного дослідження можна зробити відповідні висновки.

Загальна методологія формування ІАЗ базується на науково-теоретичному фундаменті інформаційно-аналітичної діяльності, в основі якої має бути єдність класичної, неокласичної, постнеокласичної парадигм управління й аналізу інформаційних процесів. При здійсненні ІАЗ у системі державного управління доцільно вести роботу про встановлення єдиного категоріального апарату. Ця діяльність дозволить уникнути суперечностей під час проведення спільних «круглих столів», семінарів між органами ІАЗ різного рівня та підпорядкування, представниками преси, некомерційних організацій з актуальних проблем формування та реалізації ефективної державної інформаційної політики, інформаційного розвитку країни.

Аналіз застосування сучасних інформаційно-аналітичних технологій ІАЗ у системі державного управління дозволяє дійти висновку, що основні резерви підвищення ефективності ІАЗ криються в поліпшенні використання всієї сукупності різноманітних аналітичних методів, завдяки чому рішення, що ухвалюються на різних управлінських рівнях, набувають більшої ґрунтовності, якщо вони засновані на правовій основі системи державного управління.

Дотримання балансу в організації системи ІАЗ дозволить підвищити ефективність якості взаємодії елементів (органів, підрозділів) системи, уникати дублювання, перетинання функцій і повноважень, формування механізмів «перекладання відповідальності». У кожному разі саме проблема уніфікації (її меж для досягнення оптимального балансу) і проблема організації ефективної взаємодії органів ІАЗ, а також співробітників, зайнятих у них, повинні розглядатися як основоположні при вирішенні складних соціально-економічних, соціально-культурних, техніко-технологічних завдань, пов'язаних із правовим механізмом державного управління.

Перспективи подальших розвідок. Надалі дослідження будуть спрямовані на уніфікацію інформаційно-аналітичної діяльності, створення в органах влади спеціальних підрозділів з єдиним форматом опису інформаційно-аналітичних підрозділів і єдиною методикою ведення інформаційно-аналітичної діяльності в Україні.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про інформацію»: від 2 жовт. 1992 р. – № 2657 // Відом. Верховної Ради України. – 1992. – № 48. – Ст. 650, зі змінами згідно Закону України від 13.01.2011 р. № 2938-VI «Про внесення змін до Закону України «Про інформацію».
2. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації»: від 4 лют. 1998 р. – № 75 (із змінами, внесеними згідно з Законом України від 9 лют. 2006.
3. Закон України «Про Національну програму інформатизації» (Відомості Верховної Ради (ВВР), 1998, № 27–28, ст.181, із змінами, внесеними згідно із Законом № 2684-III від 13.09.2001, ВВР, 2002, № 1, ст.3).
4. Закон України «Про телекомунікації» // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 12. – Ст. 155.
5. Закон України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки»: від 9 січ. 2007 р. – № 537 // Відом. Верховної Ради України. – 2007. – №12. – Ст. 102.
6. Указ Президента України “Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади” (14.07.2000 р.).
7. Указ Президента України № 1338 / 2005 від 26 вересня 2005 року «Про вдосконалення державного управління в інформаційній сфері» // Офіційний вісник України, 2005. – №39. – Ст. 2455.
8. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади: Указ Президента України від 14 липня 2000 р. // Урядовий кур’єр. – 2000. – № 128.
9. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 688 «Про затвердження Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних, та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 31. – Т. 2. – Ст. 1869.
10. Постанова Кабінету Міністрів України від 3 серпня 2005 р. № 688 «Про затвердження Положення про Реєстр інформаційних, телекомунікаційних, та інформаційно-телекомунікаційних систем органів виконавчої влади, а також підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління» // Офіційний вісник України. – 2005. – № 31. – Т. 2. – Ст. 1869.
11. Постанова Верховної Ради України «Про прийняття за основу проекту Закону України про Концепцію державної інформаційної політики» від 11 січня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу [search.ligazakon.ua\l_doc2.nsf/link1/T113590.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T113590.html)
12. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії методології, практики : моногр. / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.

13. Дзюндзюк В. Б. Тенденції та перспективи європейської інтеграції України: державно-управлінські виміри : монографія / за заг. ред. В.В. Корженко, Н.М. Мельтюхової. – Х.: ХарРі НАДУ, 2007. – 268 с.
14. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Георгий Поцепцов. – М. : Рефл-бук, 2003. – 651 с.

Statement of the problem. Information for the public administration must meet the criteria of relevance, timeliness, completeness, availability, adequacy for decision-making power. The volume and content of the required information depends on the scale and importance of information policy, the number and nature of the parameters that control and regulate a controlled system, the number of possible options for state and behaviour of the control object, value and diversity of internal and external influences, quantity and quality indicators describing the results of the system, the structure of public administration.

Urgency. Information is constant and necessary attribute support of state entities, civil society organizations and citizens. From its quality and reliability, timeliness receiving numerous independent decisions made at different levels - from the President to the citizen.

The purpose of the article – to consider the formation of information and analytical support as a part of the information infrastructure of public administration, providing unity and interrelation of production processes, searching, saving, sharing, distribution and consumption of information.

Our task was to study – to make the analysis of institutional support development of the information society and information of the government as one of its main areas.

Summary. The article deals with the formation of information and analytical support as part of the state information infrastructure that provides unity and interrelation of production processes, searching, saving, sharing, distribution and consumption of information. It is proved that under conditions of a democratic society the issue of increasing the quality of information and analytical support and efficiency management decisions of particular relevance. It is concluded that the development of methodology information and analytical support should be based

on the use of new theoretical approaches formulated by modern science, and the legal framework of public administration.

Conclusions and outcomes. Analysis of the application of modern information technology and analytical information and analytical support in public administration leads to the conclusion that the main potential for raising the efficiency of information and analytical support lie in improving the use of the totality of the various analytical methods, so that the decisions taken at different administrative levels, gain greater validity of if they are based on the legal basis of public administration.

Further research will be aimed at the unification of information and analytical activities, creation of special units of government with a single format description information and analytical units and the only method of keeping information and analytical activities in Ukraine.