

УДК 351.007:004

ВПЛИВ Е-УРЯДУВАННЯ НА ІНФОРМАЦІЙНО- АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

*Людмила Галаган,
директор Фонду Президентів України
Національної бібліотеки України
імені В. І. Вернадського,
канд. політ. наук, ст. наук. співроб.
(Київ, Україна)
e-mail: galaganl@ukr.net*

У статті обґрунтовується вирішальне значення інформаційно-комунікативних технологій у вдосконаленні експертного забезпечення діяльності органів державної влади. В рамках теорій соціально орієнтованої держави сучасне державне управління зосереджено на обслуговуванні клієнтів, що вимагає нових підходів у діяльності центральних адміністративних офісів у наданні широкого спектра управлінських послуг. У контексті цього, поряд із проблемою аналітичної обробки великих інформаційних масивів, актуалізується потреба у геополітичному, соціальному та економічному моніторингу, який підтримує процес прийняття рішень щодо складних проблем у різних сферах діяльності суспільства.

Особлива увага приділяється технологічним можливостям електронного урядування щодо покращення інформаційно-аналітичної обробки структурованих даних у сфері прийняття управлінських рішень. Визначено, що використання електронних сервісів багатоканальної системи «е-уряд» розширює межі інтерактивної участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень та сприяє соціально-продуктивному використанню результатів інформаційно-аналітичного моніторингу.

Акцентовано необхідність створення і функціонування інформаційно-аналітичних систем державного управління як інтегрованих корпоративних систем на перевірених рішеннях та на інформаційних і телекомунікаційних платформах.

Ключові слова: органи державної влади, електронне урядування, інформаційно-аналітичні системи, е-уряд, державне управління.

Сучасний розвиток інформаційно-комунікативних технологій спричинив суттєве зростання обсягів продукуюваної інформації, але при цьому вплинув на скорочення термінів і витрат на її отримання та обробку, мінімізував значення просторових обмежень, призвів до інтенсифікації взаємодії між учасниками соціокомунікативних процесів. Окреслені трансформації обумовлюють структурні перетворення всередині суспільства та держави, створюють нові можливості для оптимізації діяльності окремих органів державної влади та структур державного управління в цілому. Крім очевидного збільшення кількісних характеристик інформації, що використовується державними органами, внутрішніх і зовнішніх зв'язків державних структур, відбувається якісна зміна. Адже одностороння взаємодія держави з громадянами поступається місцем двосторонній, для громадян з'являється технологічна можливість не тільки отримувати інформацію про діяльність державних структур, але й через механізм електронного урядування («е-уряду») реально брати участь у процесі прийняття державних рішень. Функціональні можливості системи «е-уряду» дають змогу акумулювати та систематизувати численні потоки інформації, сприяють забезпеченню органів влади найбільш повним та актуальним інформаційним ресурсом для коригування управлінських процесів, при цьому нові технологічні рішення вимагають і якісно нового рівня

організації інформаційно-аналітичного обслуговування, яке, по суті, є базою для вибудовування управлінської діяльності усього державного апарату.

Відповідно дослідницьку увагу викликають концептуальні положення організації інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади у нових інформаційно-інтелектуальних системах у контексті сучасних інноваційно-інформаційних процесів. Обґрунтуванню і висвітленню впливу електронного урядування на інформаційно-аналітичне забезпечення управлінської діяльності органів влади і присвячено дану статтю.

Проблематика електронного урядування різнобічно відтворена в суспільно-політичному дискурсі у працях таких зарубіжних та українських дослідників, як К. Андерсен, Т. Беккер, К. Белламі, В. Бех, К. Гейселхарт, О. Голобуцький, М. Демкова, В. Іщенко, І. Коліушко, О. Кудрявцев, І. Куспьяк, Б. Лоадер, М. Малкія, О. Орлов, І. Поліщук, Г. Саймон, Є. Цокур, О. Шевчук та ін. Дослідження зазначених науковців розкривають питання інформаційного суспільства, місця і ролі держави в такому суспільстві, використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у державному управлінні, сутності електронного урядування, методів та принципів його організації.

Питання ролі інформації у процесі прийняття державно-управлінських рішень, а також інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади як механізму інформаційного супроводу управлінської діяльності, стали предметом досліджень Г. Атаманчука, І. Барцица, О. Валевського, Л. Василенка, В. Горового, В. Грановського, Т. Гранчак, А. Дегтяра, Т. Ілларіонової, Г. Калитича, В. Медведєвої, Н. Нижник, В. Пальчук, Ю. Половинчак та ін. Попри значний науковий інтерес фахівців до інформаційно-аналітичної діяльності органів влади, все ж залишається ряд теоретичних, методологічних і практичних питань, пов'язаних із трансформацією та модернізацією багатьох систем інформаційно-аналітичного спрямування, що безпосередньо пов'язано з широким впровадженням у роботу органів влади технологій е-урядування. Сучасні ІКТ змінюють не лише інформаційне поле сучасних управлінських процесів, а й кардинально впливають на оперативне реагування влади на події суспільного життя, що вимагає нових підходів та аналітичних методик в інформаційному забезпеченні управлінської діяльності органів влади.

Існування електронного урядування як засобу державного управління та взаємодії органів державної влади в умовах інформатизації призводить до зміни ролі та сутності самої держави, яка набуває ознак «клієнторієнтованості», та переформатовує зміст усієї адміністративної роботи, а саме деперсоніфікує зв'язки держави та громадянського суспільства. Найбільш вживаним вважається визначення електронного урядування як «форми організації державного управління, яка за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі)» (Концепція розвитку електронного урядування в Україні, 2009, с. 5). Е-урядування не має галузевих чи функціональних ознак, адже його впровадження означає зміну якості стосунків уряду та громадян у цілому.

За класичною схемою е-урядування поєднує чотири чітко виражені сфери взаємин: G2G (government to government) – між державними органами і рівнями державного управління; G2B (government to business) – між державою і приватними компаніями; G2C (government to citizens) – між державними службами та

громадянами; G2E (government to employee) – між державними організаціями та їх співробітниками. Крім того, включає також он-лайнні сервіси для громадян та бізнесу на єдиному порталі, електронний документообіг, спільну для різних урядових структур базу даних, закриту спеціалізовану інформаційну мережу (інтранет) для внутрішньоурядових транзакцій (наприклад Govnet), розгалужену інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, системи криптографії та інші способи захисту інформації, в тому числі і персональних даних, цифровий підпис, електронний ключ, смарт-карти, інші засоби санкціонування доступу до інформації та операцій із нею. Таким чином, е-урядування охоплює практично весь спектр соціально-комунікативних взаємодій суспільства та держави, що в контексті управління передбачає масштабний обмін інформаційними потоками, які в процесі інформаційного забезпечення управлінської діяльності органів влади перетворюються на консолідовані інформаційні ресурси та банки даних стратегічного значення.

Головна мета системи інформаційного забезпечення управлінської діяльності органів влади, на думку А. Дегтяра, полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних отримувати вторинну, оброблену інформацію як основу для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети складається з розв'язання низки часткових завдань, таких як збір первинної інформації, її збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління та їхніми працівниками, підготовка до переробки, власне переробка, надання органу управління в підготовленому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції та ін. (Дегтяр, 2004, с. 93). Управлінська інформація, як правило, становить частку загальної інформації про всі сфери життєдіяльності суспільства і держави для забезпечення державно-управлінських процесів та впливів. До джерел, що об'єктивно породжують таку інформацію, Г. Атаманчук (2004) відносить: нормативно-правові (уповноважують державні органи та державних службовців на прийняття певних управлінських рішень); звернення громадян до державних органів щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян); вказівки керівних органів, що підлягають виконанню підпорядкованими і забезпечують реальність державного управління (директивна управлінська інформація); факти, відносини, які виявляються в процесі контролю, відображають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування керуючих компонентів (управлінська інформація про зворотні зв'язки в процесах державного управління); проблемні, конфліктні, екстремальні та інші складні ситуації, які потребують оперативного і активного втручання державних органів і посадових осіб.

У контексті цього особливого значення набуває система зв'язків у структурному модулі е-урядування G2G, тобто всередині уряду між окремими його гілками, рівнями, підрозділами, що, по-суті, перетворюються на «електронний державний апарат» або «електронну інфраструктуру держави». Мова йде про інформатизацію усіх управлінських процесів в органах державної влади усіх рівнів, інформатизацію міжвідомчих взаємин, створення комп'ютерних систем тощо. У межах модуля архітектурні моделі електронного уряду сприяють розвитку системи інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень через такі функціональні компоненти, як захищений урядовий інтранет (Government Secure Intranet, GSI) та урядовий шлюз (Government Gateway, GG). Перший надає засоби для обміну інформацією між окремими відомствами всередині центрального уряду, а через зовнішні системи – з іншими загальнодоступними послугами

та інтернетом; другий компонент базується на програмному забезпеченні проміжного рівня і дозволяє поєднувати між собою різні інформаційні системи та надавати до них онлайн-доступ.

Із функціональної точки зору ці процеси вимагають принципово нових способів та методів обробки даних, програмних продуктів, засобів зв'язку, які є цілісною технологічною системою та забезпечують цілеспрямоване створення, розподіл та використання інформаційних ресурсів органами влади. До таких можна віднести технології створення та ведення баз даних, організації зв'язку та передачі даних, обробки даних (у системах прийняття рішень), автоматизовані робочі місця та ін. Створення баз даних, зокрема, забезпечує незаперечність, можливість нерегламентованого використання та інтегроване збереження інформації.

При цьому потреба в інформації різних ланок, суб'єктів управління неоднакова і визначається насамперед тими завданнями, які виконують у процесі управління органи влади на основі компетенції та сфер впливу. Обсяги та зміст інформації залежать також від: масштабів і важливості управлінського рішення; кількості і характеру параметрів, які керуються і регулюються в керованій системі (об'єкта управління); кількості варіантів можливого стану й поведінки керованої системи (об'єкта управління); величини та різноманітності спричинюваних внутрішніх і зовнішніх дій; кількості та якості показників, які характеризують результати роботи системи; структури системи управління й кількості рівнів у ній, тобто ієрархічності тощо (Твердохліб, 2002, с. 158). Сюди також слід віднести й ту інформацію, що надходить від радників, консультантів, інших фахівців і професіоналів при виробленні та прийнятті відповідних управлінських рішень, а також інформацію, що характеризує зовнішнє середовище. Вона має відповідати критеріям актуальності, своєчасності, повноти, доступності та адекватності. У відповідності до цього вся інформаційна інфраструктура органів влади має «системно поєднувати ієрархічну структуру управління з багатоплановістю каналів знаходження, методів узагальнення й обробки інформації» (Николайчук, 2004).

З точки зору багатоканальності інформаційних потоків у структурному модулі G2C, система е-уряду дозволяє не лише забезпечувати органи влади необхідною інформацією управлінського значення, а й аналізувати результативність уже прийнятих рішень та вносити корективи на майбутнє через активне впровадження електронних сервісів е-democracy (онлайн-громадські форуми (online citizens' forums), практики електронних петицій (e-petitions), електронне голосування (e-voting) тощо). Вони сприяють інтенсифікації інтерактивної суспільно-політичної діяльності громадян, а саме: розширюють їх права і можливості щодо участі у процесах прийняття рішень (е-референдуми, е-консультації), складанні бюджетів, міського планування, у створенні дорадчих просторів (соціальні медіа); співпраці громадян із неурядовими організаціями та об'єднанні навколо спільного бачення та донесення до органів влади проблемних питань соціально-політичного буття і пропозицій з їх вирішення; соціальної інтеграції, соціалізації, громадянської освіти, обміну знаннями. Дійовими механізмами інформаційного забезпечення владних структур можуть слугувати також формування онлайн-спільнот (онлайн-ком'юніті), включно з механізмами планування та реалізації громадських ініціатив та різноманітних проектів; мережева комунікація громадян з органами влади, а також інструменти впливу на прийняття рішень і громадський контроль за діяльністю органів влади; громадське онлайн-управління на загальнодержавному і муніципальному рівнях тощо. Вказані модульні сервіси «дають можливість суб'єкту управління проводити постійний аналіз со-

ціальних об'єктів з урахуванням особливостей їх складності та багатоманітності, корегуючи їх розвиток та функціонування у разі необхідності» (Крамських, 2018).

Не менш вагомим чинником удосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління є сукупність системоутворюючих зв'язків у модульній організації G2B, яка забезпечує ефективність та конструктивну взаємодію органів влади з приватним сектором (бізнес-структури). Функціональною специфікою такої взаємодії є активне використання технологій аутсорсингу (державні закупівлі е-Procurement) та електронної комерції у напрямку поглиблення цифровізації у сфері бізнесу. Інформаційний та ресурсний потенціал цього сектору е-урядування забезпечує профільні органи влади необхідними даними про фінансову, грошово-кредитну діяльність, рух і використання власності, стану і тенденції розвитку ринку, економічні механізми і важелі впливу на стан економіки в цілому, а також дані, які характеризують наслідки реалізації економічної політики держави і економічної діяльності в соціальному та еколого-природному середовищі. У свою чергу владні структури надають спектр електронних послуг для бізнесу та прагнуть до інформаційної відкритості перед громадськістю, тим самим розвиваючи інформаційне забезпечення підприємництва та інших видів економічної діяльності.

На думку деяких дослідників, окрім базових модулів е-урядування, на процеси інформаційно-аналітичного супроводу управлінської діяльності органів влади впливають також різного роду центри з формування обґрунтованих управлінських рішень. Зокрема, невід'ємною складовою інформаційної інфраструктури е-урядування виступають ситуативні центри, що забезпечують якісну експертизу в інтересах осіб, які приймають рішення; консоліднують знання про різні об'єкти та суб'єкти державного управління (представляючи консолідовані знання у зручній формі) (Ситуативні центри органів державної влади, 2013, с. 54). Такі структури можуть працювати для керівників органів виконавчої влади в режимі «єдиного вікна» через надання безпосереднього доступу до мережевих експертних знань. В умовах, коли до органів влади надходить велика кількість інформаційних запитів, значення такої інноваційної технології є вирішальним щодо мобільності прийняття державно-управлінських рішень.

На сьогодні особливої популярності набувають он-лайн центри ситуативного управління для моделювання комунікативних процесів у державному управлінні. Технології віртуальних ситуативних центрів базуються на оптимізації таких факторів інтелектуальної діяльності розподіленої групи експертів, як:

- фактори організаційного спрямування (готовність до інновацій, робота в групі, гнучкість, адаптація тощо);
- технологічні фактори (мережеві комунікації, управління даними, знаннями та інформацією, системи гібридного інтелекту);
- особистісні фактори (управління знаннями, креативність, лідерство, інформаційна культура, інтуїтивне мислення, мотивація).

На початку формування ситуативних центрів в їх основу покладалась технологія data management (управління даними) або information management (управління інформацією). Їх діяльність зводилася здебільшого до відображення інформації для її обговорення за задалегідь прогнозованим сценарієм. Сучасні технології knowledge management (управління знаннями) дають змогу перейти до реальної генерації управлінських рішень. В основу цієї технології покладена можливість накопичення знань щодо рішень у подібних ситуаціях та відомостей щодо людей (організацій), здатних стати експертами в тій або іншій галузі (Марутян, 2010).

Більшість провідних країн світу переходять до концепції створення розподілених ситуативних центрів, в яких збір та агрегація інформації, а також генерація знань здійснюються співтовариством експертів, що отримали назву *collaboration system* (системи взаємодії) та *intelligence sharing systems* (системи обміну й розподілу інформації). Зокрема, такі системи створені у силових відомствах США, Франції, Канади, держдепартаментів, корпораціях ВПК при міністерствах тощо. Зарубіжний досвід діяльності ситуативних центрів доводить їх ефективність в інформаційно-технологічній роботі всієї системи державного управління.

Таким чином, враховуючи інформаційні потреби владних інститутів та весь спектр суспільних запитів на урядову інформацію, діяльність органів державної влади неможлива без функціонування комплексних систем інформаційно-аналітичного забезпечення як інтегрованих, багаторівневих систем із всебічної інформаційної підтримки ефективного управління на основі організаційних, нормативно-правових, технічних, програмних та інших заходів. При цьому використання сучасних ІКТ у системі державного управління вимагає зміни парадигми інформаційного забезпечення усіх ешелонів державної влади з єдиною метою надання керівництву країни потужного інформаційного фундаменту для прийняття виважених управлінських рішень у господарській, політичній, соціальній та інших сферах державотворення. Формування та розвиток систем електронного урядування на всіх рівнях взаємодії органів державної влади, перехід усіх державних структур на електронний документообіг, об'єднання локальних державних мереж в інтегровану мережу, а також уможливлення інтерактивної участі громадян у здійсненні державного управління розширюють функціональні можливості інформаційно-аналітичного забезпечення управлінських структур, зокрема, шляхом використання сервісних можливостей модульної системи е-уряду та організацію інтерактивної роботи спеціалізованих ситуативних центрів з моделювання комунікативних процесів у державному управлінні.

СПИСОК ПОСИЛАНЬ

- Атаманчук Г. В. Теория государственного управления. Москва : Омега, 2004. 584 с.
- Дегтяр А. О. Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення: монографія. Харків : Магістр, 2004. 224 с.
- Концепція розвитку електронного урядування в Україні / за ред. А. І. Семенченко. Київ : Відродження, 2009. 16 с.
- Крамских М. В., Власова М. С. Основные аспекты совершенствования информационно-аналитического обеспечения деятельности органов государственной власти. *Общественные и экономические науки. Студенческий научный форум* : електрон. сб. ст. по материалам III студен. междунар. науч.-практ. конф. Москва : МЦНО. 2018. № 3 (3). URL: [http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3\(3\).pdf](http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3(3).pdf) (дата обращения: 28.04.2018).
- Марутян Р. Р. Ситуаційні центри як основа стратегічного управління у сфері національної безпеки. *Асоціація розвитку та безпеки*. URL: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10-04-15-59-58&catid=51:2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk (дата звернення: 25.04.2018 р.).
- Николайчук В. Принципи, модель та підсистеми електронного інформаційного забезпечення державного управління на місцевому рівні. *Управління сучасним містом*. 2004. № 1/3. С. 26–32.

- Ситуативні центри органів державної влади : наук. розробка / авт. кол.: А. І. Семенченко, І. В. Клименко, А. В. Журавльов та ін. ; за заг. ред. А. І. Семенченка. Київ : НАДУ, 2013. 60 с.
- Твердохліб М. Г. Інформаційне забезпечення менеджменту : навч. посіб. Вид. 2-ге, допов. та перероб. Київ : КНЕУ, 2002. 224 с.

REFERENCES

- Atamanchuk, G.V. (2004). *Teoriya gosudarstvennogo upravleniya* [Theory of Public Administration]. Moscow: Omega [in Russian].
- Diehtiar, A.O. (2004). *Derzhavno-upravlinski rishennia: informatsiino-analitychne ta orhanizatsiine zabezpechennia* [Government-management decisions: informational and analytical and organizational support]. Kharkiv: Mahistr, 2004 [in Ukrainian].
- Semenchenko, A.I. (Ed.). (2009). *Kontseptsiiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini* [Concept of development of e-governance in Ukraine]. Kyiv: Vidrozhennia [in Ukrainian].
- Kramskih, M.V., & Vlasova, M.S. (2018). Osnovnyie aspektyi sovershenstvovaniya informatsionno-analiticheskogo obespecheniya deyatelnosti organov gosudarstvennoy vlasti [The main aspects of improving the information and analytical support of the activities of state bodies]. In *Obschestvennyie i ekonomicheskie nauki. Studencheskiy nauchnyiy forum. Elektronnyy sbornik statey po materialam 3-y studencheskoy mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii* [Social and economic sciences. Student Science Forum. Electronic collection of articles based of the 3rd student international scientific-practical conference]. Moscow: MTsNO Retrieved from: [http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3\(3\).pdf](http://www.nauchforum.ru/archive/SNF_social/3(3).pdf) [in Russian].
- Marutian, R.R. (2010). Sytuatsiini tsentry yak osnova stratehichnoho upravlinnia u sferi natsionalnoi bezpeky [Situation centers as the basis of strategic management in the field of national security]. *Asotsiatsiya rozvytku ta bezpeky* Retrieved from: http://dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10-04-15-59-58&catid=51:2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=uk [in Ukrainian].
- Nykolaichuk, V. (2004). Pryntsypy, model ta subsystemy elektronnoho informatsiinoho zabezpechennia derzhavnoho upravlinnia na mistsevomu rivni [Principles, model and subsystem of electronic information support of state administration at the local level]. *Upravlinnia suchasnym mistom*, 1-3, 26–32 [in Ukrainian].
- Semenchenko, I. (Ed.). (2013). *Syuatyvni tsentry orhaniv derzhavnoi vlady : naukova rozrobka* [Situational centers of public authorities: sciences. development]. Kyiv: National Academy of Public Administration under the President of Ukraine [in Ukrainian].
- Tverdokhlib, M.H. (2002). *Informatsiine zabezpechennia menedzhmentu* [Information provision of management]. Kyiv: Vadym Hetman Kyiv National Economic University [in Ukrainian].

UDC 351.077:004

Liudmyla Halahan,
Director of the President's Fond of Ukraine at the
Vernadsky National Library of Ukraine, Ph.D. in
Political Sciences, Senior Researcher (Kyiv, Ukraine)
e-mail: galaganl@ukr.net

INFLUENCE OF E-GOVERNANCE ON INFORMATION AND ANALYTICAL SUPPORT OF GOVERNMENT ACTIVITIES OF AUTHORITIES

The article deals with the crucial importance of information and communication technologies in improving the expert support of the activities of state authorities. Within the theories of a socially oriented state, modern state management is focused on customer service, which requires new approaches in the activities of the central administrative offices in providing a wide range of management services. In the context of this, along with the problem of analytical processing of the mass volume of information, there is a need for geopolitical, social and economic monitoring that supports decision-making processes on complex problems in various spheres of society's activity. It is considered for expedient to use the e-government technological services for improving the information-analytical processing of structured data in the field of state administration.

It is determined that the use of electronic services of the multi-channel e-government system expands the boundaries of public interactive participation in the process of making managerial decisions and promotes socio-productive use of the results of information-analytical monitoring. Accordingly, the creation and operation of information and analytical systems of government as integrated corporate systems should be based on the proven solutions and information and telecommunication platforms.

Key words: state authorities, e-government, information and analytical systems, e-government, state administration.