

ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ В УКРАЇНІ

Останні два десятиліття у світі стали часом активної трансформації системи державного управління, направленої на підвищення його ефективності й результативності. Однією з причин повільного й важкого просування реформ в Україні є низька ефективність існуючої системи державного управління в забезпеченні реалізації жорсткого контролю виконання законодавчих і нормативних актів, прийнятих Верховною Радою, Президентом, Кабінетом Міністрів та іншими органами державної влади.

Становище, яке склалося, обумовлюється не тільки недосконалістю нормативно-правової бази державного управління, але й невідповідністю в цілому системи й технології державного управління новим соціально-економічним умовам, що реально сформувалися в ході реформ, загостренням суперечностей між діями значної частини кадрів державного апарату й сучасними суспільними потребами.

Очевидно, назріла необхідність проведення реформи системи державного управління на основі чіткого законодавчого визначення функцій і завдань всіх елементів системи, приведення у відповідність структури державного апарату цим новим функціям і завданням, законодавчого закріплення прав і обов'язків державних службовців і їхньої перепідготовки для роботи в нових умовах, впровадження сучасних технологій інформаційного забезпечення державної діяльності й прийняття управлінських рішень. Удосконалювання державного апарату й державної служби є невідкладним завданням і важливою умовою формування якісно нових суспільних відносин в Україні.

Для здійснення давно назрілої в країні адміністративної реформи необхідно обмежуватися скороченням кількості керівників або залученням до державної служби окремих ефективних чиновників. Оновлення потребує вся політико-адміністративна система, культура управління, зв'язки держави із зовнішнім середовищем. Метою такої реформи є формування влади демократичного типу, орієнтованої на суспільство як споживача її послуг.

Комплексне завдання реконструкції системи державного управління, оптимізація структури системи органів державної влади, чисельності й професійного складу державного апарату як важливі складові включають: структурування державних інформаційних ресурсів, розвиток державної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, впровадження сучасних технологій інформаційного забезпечення державного управління. Реформа системи державного управління неможлива без використання нових законодавчих, організаційних і технологічних підходів до вирішення проблеми інформаційного забезпечення діяльності державних органів влади й управління. Досвід розвинутих країн показує, що ефективним засобом встановлення партнерських ділових відно-

син між суспільством і владою є інформатизація, впровадження новітніх інформаційних технологій і високошвидкісних телекомунікаційних мереж зв'язку.

Інформатизація являє собою сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів, що спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб, реалізації прав громадян і суспільства на основі створення, розвитку, використання інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, побудованих на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки [1]. Недоліком даного законодавчого визначення є відсутність у ньому одного з найважливіших суб'єктів інформатизації — держави, чії інформаційні потреби одночасно з аналогічними потребами громадян та суспільства призначена задовольняти інформатизація. Під правовою інформатизацією розуміється процес створення необхідних та достатніх умов для забезпечення правовою інформацією органи влади, організації та громадян.

Державний апарат виступає в ролі не тільки споживача, але й джерела соціально й економічно значимої інформації. Відсутність в органах державної влади чіткого порядку використання й надання у вищі органи влади інформації є однією з причин низької ефективності державного управління й сприяє поширенню корупції в цій сфері.

Інформаційний ресурс державної влади формується із двох основних джерел: зовнішнього, яким є суспільство в процесі своєї життєдіяльності й розвитку, і внутрішнього, яким є система органів державної влади в процесі реалізації комплексу завдань державного управління. Тому об'єктивно в процесі інформаційного забезпечення діяльності державної влади формується база для вирішення інформаційних проблем суспільства й створюються необхідні умови для практичної реалізації рішень завдань інформаційного обслуговування населення й забезпечення інформаційної взаємодії суспільства й влади [2]. Аналіз стану розробок, впровадження та експлуатації інформаційних систем для органів державного управління в Україні показав, що за останні роки в Україні зроблена значна робота по застосуванню інформаційних технологій. Практично у всіх органах державної влади в Україні забезпечується інформаційна підтримка поточної роботи на рівні окремих персональних комп'ютерів з набором типових програмних продуктів. Більшість органів виконавчої влади застосовують локальні обчислювальні мережі. Сьогодні органи державної влади створюють веб-сайти, де можна знайти нормативні документи та висвітлюються прийняті владою рішення. Деякі державні органи використовують у цифровому просторі елементи електронної взаємодії. Наприклад, Інтернет-приймальні, де громадянин, звернувшись із листом до такої приймальні, може отримати відповіді на свої запитання. Але серйозною перешкодою для цієї електронної взаємодії є відносно малий відсоток користувачів мережі Інтернет.

Виникає також необхідність створення механізму, який би дав можливість органам влади за допомогою інформаційних технологій відібрати, проаналізувати, впорядкувати вимоги населення та прийняти на їх основі легітимні рішення. Таким чином вдасться забезпечити ефективний зворотний зв'язок між

суспільством і владою. Органи влади зможуть дістати уявлення про те, наскільки ефективно вони виконують поставлені перед ними завдання та що їм слід зробити, щоб досягти оптимальних результатів. Отже, влада функціонуватиме як система прийняття рішень на основі різноманітних потоків інформації [3].

Якщо інформація, необхідна для прийняття якісних рішень і надання якісних послуг, недостатньо скоординована усередині структури органів державної влади, то це збільшує не тільки час, але й вартість надання послуг. Добра послуга передбачає вільний доступ до необхідної інформації. Державна влада повинна зробити інформацію доступною для громадян у потрібний час і на зручних для них умовах. Вона повинна підтримувати множинність джерел інформації, серед яких повинні бути як повноправні партнери й органи державної влади всіх рівнів, і органи місцевого самоврядування, і приватний сектор економіки.

Іншими словами, використання нових інформаційних технологій для інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади повинне забезпечити більш ефективне використання державних інформаційних ресурсів між і усередині органів державної влади й поліпшити стан справ з наданням інформації й послуг населенню. Електронні методи зберігання й швидкого доступу, сортування й передачі інформації при повному використанні їхнього потенціалу дозволять реконструювати організаційну структуру органів державної влади за рахунок перегляду й перепроектування робочих процесів, скорочення кількості етапів і підвищення ефективності роботи державних службовців. На всіх рівнях державного управління сучасні інформаційні технології можуть забезпечити зниження витрат на робочу силу, прискорити виконання робочих операцій, підвищити точність при зберіганні й передачі даних.

Однак самі по собі такі технології не можуть нічого змінити у відносинах між владою і громадянським суспільством, сприяти їх позитивному розвитку, якщо на це немає відповідної волі та конкретної підтримки влади. Також розвиток інформаційних технологій має свої як позитивні, так і негативні моменти. Через їхній розвиток з'явилися глобальні проблеми, такі як «цифрова нерівність», нові види злочинності — комп'ютерна злочинність тощо. Впровадження інформаційних технологій в діяльність органів державної влади може бути небезпечним, що знайде своє вираження в ще більшій бюрократизації цих органів. Тому згідно з чинним законодавством на державу покладена особлива відповідальність за розвиток інформатизації, формування та реалізацію політики в цій галузі. Але сьогодні ця політика формується в умовах невизначеності, недостатнього наукового обґрунтування та інформаційного, фінансового й організаційного забезпечення [4].

Завдання інформаційного забезпечення діяльності системи органів державної влади повинна вирішуватися з урахуванням того, що саме державна влада зобов'язана забезпечувати, з одного боку, громадські свободи, захист персональних даних, схоронність особистої таємниці, а з іншого боку, захист національної інформаційної безпеки, охорону правопорядку й дотримання законів. Під інформаційною безпекою варто розуміти стан захищеності життєво важливих інтересів особи, суспільства й держави в інформаційній сфері від внутрішніх

і зовнішніх загроз. Використання нових інформаційних технологій у процесі збору, аналітичної обробки й розповсюдження персоніфікованих даних вимагає особливих заходів захисту інформаційної бази й програмних засобів від несанкціонованого доступу й інших протиправних зазіхань.

Однією з найважливіших цілей інформаційного забезпечення діяльності органів державної влади є формування єдиного інформаційного простору України, підвищення ефективності використання в інтересах суспільства державних інформаційних ресурсів. Для цього необхідно створити національну інформаційно-комунікаційну інфраструктуру, засновану на системі взаємозалежних високошвидкісних комунікаційних каналів депозитаріїв інформаційних ресурсів. Створення національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури зміцнить взаємодію суспільства й держави, підвищить довіру до державної влади й ефективність роботи її органів, дозволить істотно поліпшити умови роботи, життя й навчання, забезпечити суспільство необхідною текстовою, аудіо- й відеоінформацією. Це один з напрямків поліпшення якості життя в Україні й росту її економіки.

Основними проблемами інформаційного забезпечення діяльності державної влади є, по-перше, адекватність інформаційного ресурсу влади стану й потребам розвитку суспільства, а по-друге, ефективність використання цього ресурсу державною владою в процесі її функціонування. Органи державного управління не меншою, а може бути, більшою мірою, чим інші організаційні структури, мають потребу в інформаційному обслуговуванні, тому що адміністративно-управлінська діяльність центральних і місцевих органів влади, особливо обґрунтованість управлінських рішень, багато в чому залежить від уніфікованості, повноти і якості інформаційних ресурсів, якими вони володіють.

Також немаловажною проблемою інформаційного забезпечення органів державної влади й місцевого самоврядування є впровадження інформатизації по галузевому принципу, що приводить до так званого «інформаційного суверенітету» окремих органів і обмежує потік інформації. Тому важливо зробити певну уніфікацію інформаційних систем і баз даних з тим, щоб дати можливість доступу до них широким верствам суспільства. Зараз ми маємо розкидані, часто не пов'язані між собою бази, які знаходяться в різних організаціях. Головна задача — пов'язати їх в єдину систему. Вірно замітив І. Р. Юхновський, що «інформаційне дерево держави має розвиватись за єдиними правилами, інакше постає небезпека отримати своєрідну Вавилонську вежу національних інформаційних ресурсів» [5].

Кожний елемент системи органів державної влади у сфері своєї діяльності повинен забезпечувати, як відомо, організаційні, координаційні, представницькі, виконавські, контрольні й інші функції. Для їхньої реалізації потрібна відповідна інформація, тобто наявність певних інформаційних ресурсів. Структура й обсяг інформаційних ресурсів, використовуваних кожним органом державної влади, повинні відповідати конкретним функціям цього органу, його повноваженням і правовим формам прийняття рішень [6]. Таким чином, визначальним фактором у формуванні й використанні державних інформаційних ресурсів по-

винна стати їхня цільова структуризація відповідно до характеру й функцій різних елементів цілісної системи органів державної влади при неодмінному дотриманні принципу єдності й цілісності інформаційного простору цієї системи.

Інформаційні ресурси кожного органу державної влади повинні формуватися відповідно до принципу «необхідної достатності інформації», при цьому в сукупності вони повинні містити інформацію, необхідну й достатню для кваліфікованого й повного виконання завдань всіма органами державної влади. Тому вони повинні утворювати єдину систему, що виключає можливість втрати інформації або її вірогідності через відсутність чіткого розподілу обов'язків і відповідальності між органами влади за формування й актуалізацію окремих інформаційних масивів, загальних для всієї системи користування.

Важливо також розуміти, що інформатизація органів державної влади залежить від інформатизації суспільства, побудови інформаційного суспільства. Інформаційним визнається суспільство, в якому визнана соціальна цінність інформації, обробка та використання якої стає головним видом діяльності. Рівень інформаційного забезпечення громадян, що беруть участь у різних сферах виробничої й суспільної діяльності, значною мірою визначає ефективність їхньої роботи, якість і своєчасність прийнятих рішень і здійснюваних на їхній основі дій.

Підвищення ролі інформації в житті суспільства, поява нових правових відносин, які відображають правила й специфіку взаємодії різних суб'єктів в інформаційній області, потреби у використанні сучасних інформаційних технологій для рішення різноманітних практичних проблем привели до формування інформаційного законодавства. Однак чинні закони України та інші нормативні акти, що безпосередньо чи побічно пов'язані з цими питаннями, не охоплюють весь комплекс проблем і поки що не утворюють цілісної системи [7]. Це свідчить про наявність низки невирішених важливих проблем, пов'язаних з дефіцитом послідовності та системності впровадження заходів, спрямованих на удосконалення управління інформаційними ресурсами на стратегічному рівні.

З огляду на згадані вище основні труднощі інформатизації діяльності органів державної влади можна визначити певні шляхи їх подолання. Для цього, по-перше, необхідно вдосконалити нормативну базу та систематизувати інформаційне законодавство. По-друге, потрібні розширення та модернізація існуючої інфраструктури органів державної влади, а саме комп'ютерного парку та структурованих кабельних мереж. По-третє, забезпечити функціонування ефективно діючої комплексної системи захисту інформаційних ресурсів. По-четверте, потрібно підвищити культуру користування сучасними інформаційними технологіями. Переважна більшість користувачів не має необхідних знань та досвіду користування комп'ютерними мережами, базами даних, послугами Інтернет. Тому система підготовки та перепідготовки кадрів для державного апарату в нових організаційно-технічних умовах повинна приділяти особливу увагу інформаційній освіті майбутніх державних службовців [8].

У цьому всі перелічені вище аспекти є лише основними проблемами, які стосуються інформаційного забезпечення системи державного управління в Україні. Але навіть побіжний розгляд цих аспектів дозволяє зробити висновок

про необхідність удосконалення і модернізації системи інформаційного забезпечення управлінської діяльності на всіх рівнях державної влади. Тільки розробка і реалізація комплексних програм, які враховують усі аспекти проблеми, організація підготовки відповідних спеціалістів та роз'яснювальна робота держави можуть забезпечити докорінні зміни в системі інформаційного забезпечення державного управління.

Науково-технічний прогрес істотно розширив інформаційну базу прийняття рішень в органах державної влади. Однак ефективність використання цієї бази в інформаційному забезпеченні органів державної влади істотно залежить від розробки й застосування єдиної стандартизованої системи обробки даних, обміну інформацією, уніфікації термінології. Тому реальне використання таких можливостей в органах державної влади вимагає створення впорядкованих інформаційних систем для акумуляції, зберігання й використання інформації, оснащених відповідними програмними й технічними засобами її обробки й передачі. При цьому органи державної влади повинні нести підвищену відповідальність за стан і схоронність інформаційних ресурсів і систем, що перебувають у їхньому веденні, забезпечувати їхню безпеку й захист від інформаційних загроз із урахуванням високого ступеня уразливості таких ресурсів і систем. Тільки збалансованість таких показників, як повнота, вірогідність, несуперечність, своєчасність одержання й доставки, ступінь захищеності інформаційних ресурсів на рівні сучасних науково-технічних досягнень, створює необхідні умови для повноцінної інформаційної підтримки органів державної влади, для вироблення оптимальних рішень, що виконують мобілізаційну функцію для всієї сфери ведення конкретного органу, галузі, рівня влади, всієї системи державного управління.

Література

1. Про Національну програму інформатизації: Закон України // Відомості Верховної Ради України. — 1998. — № 27–28.
2. Дегтяр А. Інформаційно-аналітична діяльність як засіб підвищення якості державно-управлінських рішень // Зб. наук. пр. Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — Вип. 1.
3. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 2. — С. 429–433.
4. Семсеченко А. І. Інформатизація як засіб демократизації суспільства // Матеріали «круглого столу» «Державна інформаційна політика — проблеми законодавчого забезпечення». — К., 2002.
5. Матеріали «круглого столу» «Державна інформаційна політика — проблеми законодавчого забезпечення». — К., 2002.
6. Кормич Б. А. Інформаційна безпека: організаційно-правові основи. — К.: Колдор, 2004. — С. 384.
7. Швець М., Калюжний Р., Гавловський В., Цимбалюк В. Інформаційне законодавство України: концептуальні основи формування // Право України. — 2001. — № 7. — С. 88–91.
8. Лавріпенко В. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів державної влади // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. — 2003. — № 1. — С. 502–507.
9. Гавловський В., Гриценко В., Цимбалюк В. С. Організаційно-правові питання формування державної інформаційної політики в Україні // Науковий вісник: Зб. наук. пр. Акад. держ. податкової служби України. — 2002. — № 3. — С. 177–182.