

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

УДК 351.354:303.094.7

І.М. Олійченко, д-р держ. упр., професор

Чернігівський державний технологічний університет, м. Чернігів, Україна

ФОРМУВАННЯ ІНФОРМАЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ У ФУНКЦІОНАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛАХ ОБЛАСНОЇ ДЕРЖАВНОЇ АДМІНІСТРАЦІЇ

У статті проведено дослідження інформаційного забезпечення у функціональних підрозділах обласної державної адміністрації, проведено аналіз інформаційних систем апарату обласної державної адміністрації, Головного управління економіки, Головного управління агропромислового розвитку, Головного фінансового управління, Головного управління праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації. Запропоновано впровадження інтегрованих баз і банків даних на регіональному рівні, державних інформаційних систем для запобігання дублювання даних, оптимізації їх зберігання і використання в державному управлінні. Розвиток інформаційних систем на різних рівнях державного управління повинен бути пов'язаний зі створенням складних ієрархічних, інтегрованих інформаційних систем на всіх рівнях державного управління.

Ключові слова: державні інформаційні системи, інформаційне забезпечення, моделювання інформаційних процесів, орган державного управління, підсистеми забезпечення, регіональні інформаційні системи, функціональні підсистеми.

В статье проведено исследование информационного обеспечения в функциональных подразделениях областной государственной администрации, проведен анализ информационных систем аппарата областной государственной администрации, Главного управления экономики, Главного управления агропромышленного развития, Главного финансового управления, Главного управления труда и социальной защиты населения областной государственной администрации. Предложено внедрение интегрированных баз и банков данных на региональном уровне, государственных информационных систем для предотвращения дублирования данных, оптимизации их хранения и использования в государственном управлении. Развитие информационных систем на разных уровнях государственного управления должно быть связано с созданием сложных иерархических, интегрированных информационных систем на всех уровнях государственного управления.

Ключевые слова: государственные информационные системы, информационное обеспечение, моделирование информационных процессов, орган государственного управления, подсистемы обеспечения, региональные информационные системы, функциональные подсистемы.

In the article research of the informative providing is conducted in functional subdivisions of regional state administration, the analysis of the informative systems of vehicle of regional state administration, Main administration of economy, Main administration of agroindustrial development, Main financial administration, Main administration of labour and social defence of population of regional state administration is conducted. Introduction of computer-integrated bases and banks of data is offered at regional level of the state informative systems for prevention of duplication of information, optimization of their storage and use in state administration. Development of the informative systems on the different levels of state administration must be related to creation of the difficult hierarchical, computer-integrated informative systems at all levels of state administration.

Key words: state informative systems, informative providing, design of informative processes, organ of state administration, subsystems of providing, regional informative systems, functional subsystems.

Постановка проблеми. Закон України “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [1] визначає поняття інформатизації як сукупність взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, виробничих процесів. Вони спрямовані на створення умов для задоволення інформаційних потреб і реалізації прав громадян і суспільства завдяки використанню інформаційних систем, мереж, ресурсів та інформаційних технологій, створених на основі застосування сучасної обчислювальної та комунікаційної техніки. Важливу роль у процесах інформатизації відіграє інформаційне забезпечення державного управління, яке представлене державними, регіональними, галузевими, корпоративними інформаційними системами та інформаційними системами органів державної влади.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання інформаційного забезпечення в державному управлінні вивчалось в роботах: О.О. Бакаєва, Я.Г. Берсуцького, А.Я. Берсуцького, В.М. Глушкова, Р.А. Калюжного, А.М. Колмогорова, В.І. Корогодіна, М.М. Лепи, В.М. Порохні, В.Ф. Ситника, В.О. Шамрая та ін.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Незважаючи на проведені ґрунтовні дослідження інформаційного забезпечення в системі державного управління та місцевого самоврядування, питання формування інформаційного забезпечення з урахуванням функціональних підсистем інформаційних систем органів державної влади на регіональному рівні вивчені недостатньо. Тому проблеми аналізу процесів формування інформаційного забезпечення у функціональних підрозділах обласної державної адміністрації є особливо актуальними.

Цілі статті. Метою цієї роботи є дослідження інформаційного забезпечення підрозділів органу державного управління і розроблення пропозицій щодо його удосконалення.

Об'єктом дослідження цієї роботи є процеси формування і розвитку інформаційного забезпечення функціональних підрозділів Чернігівської обласної державної адміністрації.

Дослідження проводилися в апараті обласної державної адміністрації, в Головному управлінні економіки, Головному управлінні агропромислового розвитку, Головному фінансовому управлінні, Головному управлінні праці та соціального захисту населення обласної державної адміністрації.

Предметом дослідження є теоретичні положення та прикладні підходи до вдосконалення інформаційного забезпечення у функціональних підрозділах органів державного управління.

Виклад основного матеріалу. Чернігівська обласна державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території області, а також реалізує повноваження, делеговані їй обласною радою. Обласна державна адміністрація має свою інтернет-сторінку, яка постійно оновлюється. Адреса сторінки в Інтернеті: <http://cg.gov.ua>. Веб-сторінки всіх районних державних адміністрацій Чернігівської області розроблені і знаходяться на стадії впровадження. Для опрацювання інформації стосовно просторового розподілу об'єктів і явищ на основі електронних карт та пов'язаних з ними баз даних в обласній державній адміністрації впроваджено геоінформаційну систему Liga. Однак використовується вона вкрай рідко, що пов'язано з недосконалістю баз даних та їх невідповідністю потребам користувачів.

Вимога автоматизації процесів збирання, оброблення та аналізу інформації забезпечується функціонуванням системи електронного документообігу, геоінформаційної системи Liga, електронної пошти FossMail. Проте збір та обробка інформації в базах даних виконується не у повному обсязі. Є проблеми у взаємодії систем, що застосовуються в органах державного управління. Так, статистичні дані опрацьовує обласне управління статистики, у той же час, управління обласної державної адміністрації проводять обробку даних, що стосуються їх сфери діяльності, за допомогою програм галузевих інформаційних систем, не забезпечуючи ефективної обробки інформації і формуючи тільки звітність. При цьому відбувається дублювання обробки даних галузевими системами і автоматизованою системою органів державної статистики [2]. Ці недоліки дозволяють подолати системи електронного документообігу, які сприяють інтеграції інформаційних систем в органах державної влади. Стосовно можливостей громадян, підприємств, організацій подавати в електронному вигляді звітність та інформацію до органів державної влади, необхідно мати єдиний веб-портал з відповідними формами. Сайт Чернігівської обласної державної адміністрації надає послуги інтернет-приймальні, де можна залишити повідомлення адміністратору або відправити листа електронною поштою. Законодавчо такий вид звернень не має юридичної сили і найчастіше вони розглядаються як довідкова інформація. Інші види послуг, які передбачаються концепцією електронного урядування, потребують подальшого впровадження [5].

Інформаційні системи в органах державного управління розвиваються відповідно до вимог систем електронного урядування. Для їх досягнення повинен існувати єдиний веб-портал місцевої влади і забезпечувати доступ до інформації із будь-якої точки в будь-який час. Цю вимогу забезпечують сайти обласної і районних державних адміністрацій, сайт Чернігівської обласної ради, які забезпечують доступ користувачів до інформації [2; 4].

Серед функціональних інформаційних систем важливу роль в економіці країни відіграють інформаційні системи Міністерства аграрної політики та продовольства України і системи підпорядкованих йому організацій і установ. У сукупності вони утворюють галузеву інформаційну систему, яка дозволяє автоматизувати процеси управління в агропромисловому комплексі.

Державні інформаційні системи, такі як Автоматизована система планових розрахунків (АСПР) і Автоматизована система фінансових розрахунків (АСФР) мають функціо-

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

нальні підсистеми, які побудовані з використанням інформаційного, організаційного, технічного, програмного та іншого забезпечення на всіх рівнях державного управління. Ці системи працюють у структурі органів державного управління, які відповідають за реалізацію державної політики економічного і соціального розвитку України, здійснення державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного внутрішнього фінансового контролю. На рівні області в структуру обласних державних адміністрацій входять головні управління економіки і головні фінансові управління, які реалізують державну політику і здійснюють контроль за її проведенням. Також багаторівневою є державна система науково-технічної інформації, яка на рівні областей представлена Центрами науково-технічної та економічної інформації (ЦНТЕІ).

Головне управління економіки в структурі обласної державної адміністрації згідно з Положенням про Головне управління економіки має такі основні завдання: реалізація державної політики економічного і соціального розвитку України; формування і проведення державної регіональної політики; реалізація разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації державної політики у сфері розвитку промислового виробництва, транспорту та зв'язку, внутрішньої торгівлі та послуг; забезпечення реалізації державної політики у сфері закупівель товарів, робіт і послуг за рахунок державних коштів; проведення структурних змін державної інвестиційної та інноваційної політики; забезпечення реалізації державної цінової політики; реалізація разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації державної політики у сфері економічної безпеки та детінізації економіки; реалізація державної регуляторної політики і державної політики у сфері розвитку економічної конкуренції та обмеження монополізму; проведення разом з іншими структурними підрозділами облдержадміністрації державної зовнішньоекономічної політики.

У структуру Головного управління економіки Чернігівської обласної державної адміністрації, яка затверджена розпорядженням голови облдержадміністрації від 23 січня 2007 р. № 15, входять такі управління: інвестиційної, зовнішньоекономічної діяльності та з питань державних закупівель; розвитку споживчого ринку та підприємництва; промисловості та розвитку інфраструктури; регіонального розвитку. Питаннями інформатизації займається сектор інформаційно-комп'ютерного забезпечення, а діловодства – відділ господарського забезпечення, діловодства та контролю.

З метою дослідження функціонування інформаційної системи Головного управління економіки, як підсистеми системи планових розрахунків, було досліджено інформаційні потоки, які надходять до Головного управління, а також вихідні потоки, які управління надсилає своїм адресатам (рис. 1).

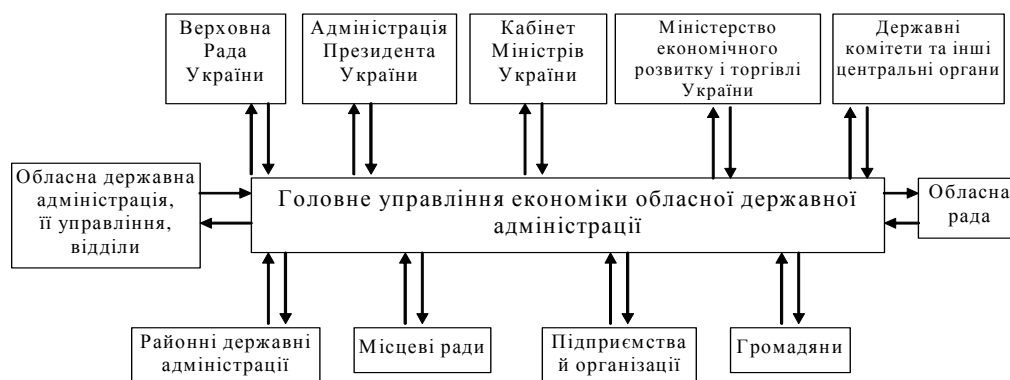


Рис. 1. Схема вхідних і вихідних інформаційних потоків Головного управління економіки обласної державної адміністрації

Головне управління знаходиться на регіональному рівні системи державного управління, що при дослідженні інформаційних потоків дає можливість дослідити інформаційний обмін у функціональній підсистемі, яка відповідає за економічні питання на

обласному рівні, і надати оцінку функціонування інформаційної системи на рівні Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Динаміка вхідної і вихідної інформації Головного управління економіки Чернігівської обласної адміністрації зображена на рисунку 2.

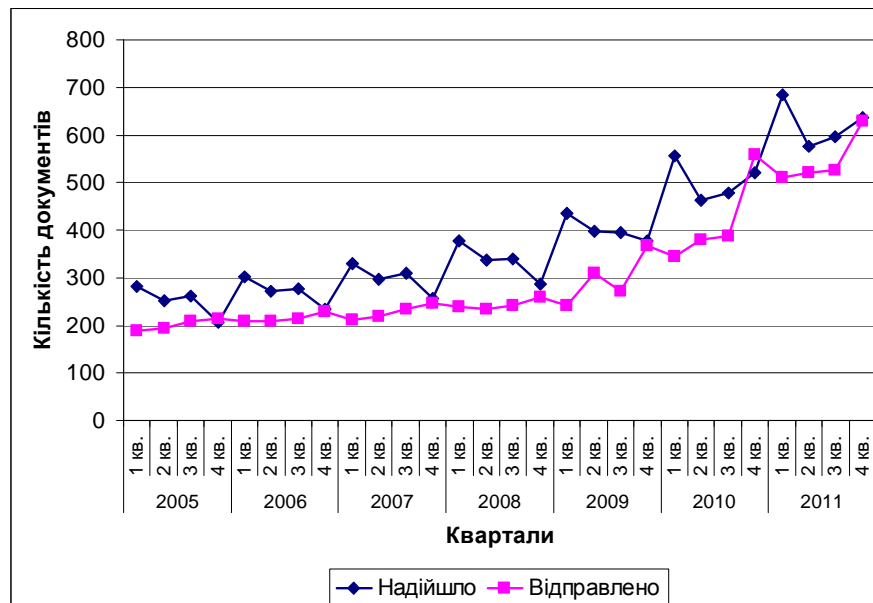


Рис. 2. Динаміка вхідної і вихідної інформації Головного управління економіки Чернігівської обласної адміністрації

Як видно з результатів аналізу загального документообігу, існує тенденція підвищення кількості надходження документів у першому кварталі і відправлення у четвертому. Кількість надходжень документів у четвертому кварталі становить у середньому 72 % від надходжень у першому кварталі. В той же час відправлення у четвертому кварталі становлять 110 % від кількості документів у першому. Крім того, має місце збільшення загального обсягу документів, які надходять і відправляються у Головному управлінні економіки. Загальне збільшення оброблюваної інформації за сім років становить 224 %. Також кількість вхідної інформації перевищує кількість вихідної. Дослідження свідчать про значне збільшення документів, що знаходяться у масивах Головного управління економіки Чернігівської обласної адміністрації, які необхідно зберігати для накопичення досвіду державного управління. Збільшення кількості інформації в базах даних потребує оптимізації її зберігання. Необхідно створювати інтегровані сховища даних, які дадуть змогу виключити дублювання інформації, яке виникає під час застосування локальних баз даних і зменшити навантаження як на підсистеми інформаційної системи, так і на персонал, якій її використовує в своїй роботі.

Результати аналізу системи зовнішнього документообігу Головного управління економіки свідчать про циклічність надходження і відправлення документів, а також про зростання обсягів як вхідної, так і вихідної інформації. Для вирішення цих проблем необхідно забезпечити такі умови роботи державних службовців, які не призводять до їх перевантаження в періоди різкого збільшення кількості документів, що надходять на обробку, а також забезпечують нормативний обсяг робіт у періоди зменшення їх надходження. Для цього необхідно запровадження як організаційних заходів, зв'язаних з нормуванням і контролем за виконанням документів, а також підвищення ефективності функціонування існуючої системи електронного документообігу. Також перспективним є впровадження інтегрованих баз і банків даних на регіональному рівні державних інформаційних систем для запобігання дублювання даних, оптимізації їх зберігання і використання в державному управлінні. Ці заходи за рахунок зменшення витрат часу на

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ

здійснення рутинних операцій дозволять ліквідувати проблему інформаційного перевантаження співробітників і звільнять їх час на процедури прийняття рішень, які входять до функцій державних службовців. Також ці заходи дозволять ефективно функціонувати органу державного управління в умовах зростання інформаційного навантаження на співробітників при збереженні їх чисельності.

На рисунку 3 надано порівняльний аналіз динаміки загального документообігу функціональних управлінь Чернігівської обласної державної адміністрації.

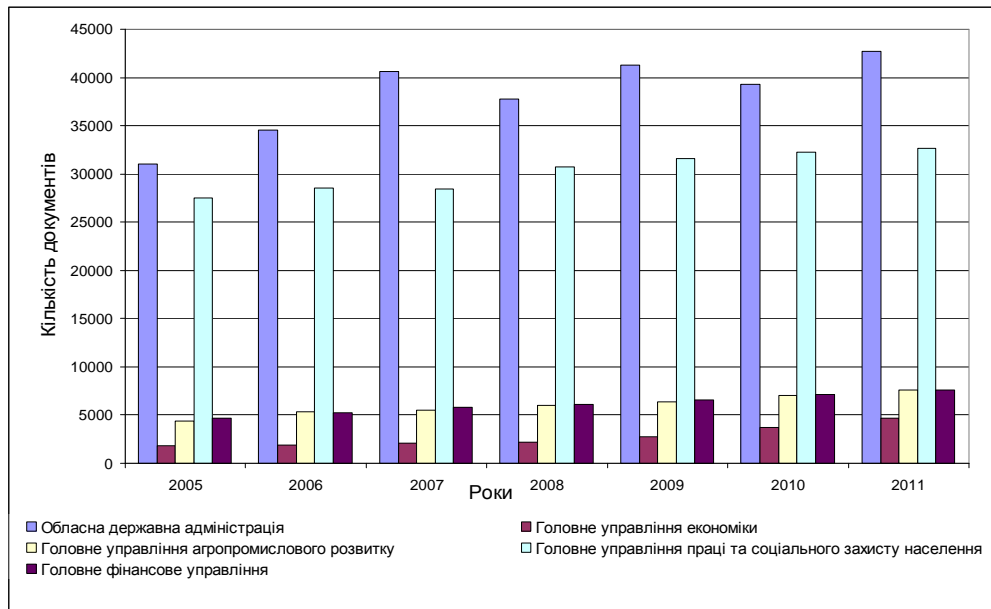


Рис. 3. Динаміка зовнішнього інформаційного обміну управлінь Чернігівської обласної державної адміністрації

Ще однією з важливих особливостей інформаційного обміну в органах державного управління є наявність сезонних коливань кількості інформації в потоках, що спричиняються багатьма причинами, серед яких можна виділити такі: коливання процесів у системах, що залежать від природних факторів, наприклад, в органах управління агропромисловим комплексом; порядок складання звітності по кварталах та наприкінці року вимагає більшого навантаження на виконавців і на канали передачі інформації; наявність відпускних періодів улітку, коли інтенсивність роботи організацій, підприємств і органів державного управління зменшується. Стосовно звернень громадян, спостерігаються сезонні коливання, які пов'язані з періодами проведення дій по забезпеченню обліку громадян у службах соціального захисту, що припадають на зимовий період, а також із закінченням сільськогосподарських робіт, зайнятість на яких характерна для мешканців селищ і невеликих міст. Також люди пенсійного віку в цей період зайняті на присадибних та дачних ділянках і по можливості переносять свої справи на холодний період року.

Для зменшення дублювання інформації, що надходить з різних органів державного управління, необхідно застосовувати інтегровані інформаційні системи, що мають розподілену структуру, яка, з одного боку, дозволяє наблизити інформацію до центрів прийняття рішень, а з іншого, концентрує дані в інтегрованому сховищі, до якого надсилається інформація, адресована для різних споживачів. Таким чином, усувається необхідність створювати інформаційні потоки між окремими організаціями і з'являється можливість користуватись інформацією, що надходить централізовано до інтегрованих баз даних. Інтегровані інформаційні системи дозволяють вирішити проблему коливань інформації в різні сезони року за рахунок оптимізації інформаційних процесів в органах державного управління і дають можливість їх інтенсифікувати в необхідний час без суттєвого збільшення навантаження на виконавців.

Аналіз інформаційних систем на різних рівнях державного управління показав, що їх розвиток повинен бути зв'язаним зі створенням складних ієрархічних, інтегрованих інформаційних систем на всіх рівнях державного управління. На нижчому рівні створюються автоматизовані робочі місця керівників, спеціалістів, технічних працівників; на наступному рівні ієрархії системи створюються локальні комп'ютерні мережі, які забезпечують роботу органів державного управління зі створенням баз даних організацій; далі формуються корпоративні інформаційні системи; на обласному рівні знаходяться регіональні інформаційні системи; регіональні системи через інтерфейс виходять на державний рівень управління і за рахунок інтеграції з іншими регіональними, галузевими і державними інформаційними системами створюють єдину інформаційну систему на рівні країни.

Висновки і пропозиції. Результати дослідження інформаційного забезпечення Чернігівської державної адміністрації свідчать про циклічність інформаційних процесів, що відбуваються в її функціональних підрозділах, а також про зростання обсягів інформації, що використовується в процесах державного управління. Є недоліки у взаємодії інформаційних систем.

Відбувається дублювання обробки даних галузевими системами і автоматизованою системою органів державної статистики. Ці недоліки можна подолати шляхом впровадження систем електронного документообігу, які сприяють інтеграції інформаційних систем в органах державної влади. Необхідно мати єдиний веб-портал органів державної влади на регіональному рівні з відповідними формами. Необхідно запровадити організаційні заходи, зв'язані з нормуванням і контролем за виконанням документів, а також підвищити ефективність функціонування існуючої системи електронного документообігу. Ці заходи дозволять ліквідувати проблему інформаційного перевантаження співробітників і звільнять їх час на процедури прийняття рішень при збереженні їх чисельності.

Перспективним є впровадження інтегрованих баз і банків даних на регіональному рівні державних інформаційних систем для запобігання дублювання даних, оптимізації їх зберігання і використання в державному управлінні. Необхідно запровадження організаційних заходів, пов'язаних з нормуванням і контролем за виконанням документів, а також з підвищенням ефективності функціонування існуючої системи електронного документообігу. Розвиток інформаційних систем на різних рівнях державного управління повинен бути зв'язаним зі створенням складних ієрархічних, інтегрованих інформаційних систем на всіх рівнях державного управління.

Список використаних джерел

1. *Про Концепцію* Національної програми інформатизації : Закон України № 75/98-ВР від 04.02.1998 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1998. – № 27-28. – С. 182-199.
2. *Даниленко С. А.* Технологічне забезпечення інформаційної відкритості місцевих органів влади та визначення пріоритетів розвитку регіональних мереж телекомунікацій [Електронний ресурс] / С. А. Даниленко // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – 2009. – Вип. 5. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/2009-1/zmist/R_4/Danilenko.pdf.
3. *Дітковська М. Ю.* Впровадження новітніх інформаційних технологій в органах державної влади і місцевого самоврядування / М. Ю. Дітковська // Теорія та практика державного управління. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 3. – С. 139-143.
4. *Літвінов О. В.* Роль інформаційної відкритості органів влади у здійсненні державної регуляторної політики [Електронний ресурс] / О. В. Літвінов, С. О. Кіян // Державне управління: теорія та практика. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2006-1/txts/SOCIALNA/06lovdrp.pdf>.
5. *Ходорівська Н. В.* Надання державних послуг на обласному рівні: інформаційний аспект [Електронний ресурс] / Н. В. Ходорівська // Державне управління: теорія та практика. – 2007. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1/>.