

# ІНСТИТУТИ ТА СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 352.471:659.3(477.81)(477.43)

*Коваль Р. А., к.держ.упр., ХарРІ НАДУ*

## ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

*Досліджено інформаційне забезпечення управлінської діяльності місцевих органів виконавчої влади, проаналізовано роботу державних органів управління щодо інформаційного забезпечення зв'язків із громадськістю та визначено проблеми розвитку електронного урядування; розроблено практичні рекомендації щодо підвищення дієвості функцій інформаційного забезпечення у роботі місцевих органів виконавчої влади.*

*Ключові слова: інформація, інформаційне забезпечення, інформаційний простір, органи державної влади.*

*Постановка проблеми.* Серед державних діячів та науковців технічних чи гуманітарних наук навряд чи можна знайти найбільш поширене і вживане поняття, ніж "інформаційне забезпечення". Посилений інтерес до нього у сфері державного управління викликаний тим, що у глобальному інформаційному просторі змінюються по суті форма та зміст такого управління. Оскільки сучасний етап розвитку техносфери та всесвітньої інформаційної мережі не тільки знищив монополію на інформацію, а й сприяв становленню нової соціально-політичної культури, появі ефективних форм участі громадян в оцінці суспільно значущих питань та визначенні напрямів суспільних змін, тому однією з важливих функцій органів державної влади є інформаційне забезпечення їх діяльності, яка має бути спрямована на створення, організацію функціонування та вдосконалення інформаційних систем, які служать успішному виконанню задач управління при тісному взаємозв'язку влади і суспільства. Недосконалість системи інформаційного забезпечення органів влади на всіх рівнях: державному, галузевому, регіональному, міжнародному на ін., ускладнює та сповільнює обґрунтування й вибір конкретних напрямів суспільного розвитку, збільшує ймовірність помилок у прийнятті управлінських рішень.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій.* Різні аспекти інформаційного забезпечення органів державної влади розглядалися у роботах: В. Бакуменка, Л. Донець, В. Дорофієнка, Я. Клейнера, Г. Климовицької, Т. Куценко, В. Степанова. Водночас, за визначенням багатьох учених-дослідників, зокрема Р. Абдеева, Т. Дейнеки, О. Іванова та ін., на сьогодні

ще немає чіткого розуміння державної інформаційної політики взагалі й регіональної інформаційної політики зокрема, а також невирішеним залишається питання формування дієвого інформаційного забезпечення в діяльності місцевих органів влади.

*Постановка завдання.* Метою статті є аналіз теоретичних і розгляд практичних аспектів інформаційного забезпечення органів державної влади на регіональному рівні в умовах глобалізації.

*Виклад основного матеріалу.* Державна інформаційна політика як важлива складова зовнішньої і внутрішньої політики країни охоплює всі сфери життєдіяльності суспільства. Поняття "інформаційна політика" розглядається як певна сукупність дій, що вбирає в себе зусилля з управління, контролю і сприяння процесам розвитку інформаційних відносин в Україні [9, с. 9]. Завдання інформаційної політики полягає в тому, щоб на основі артикуляції й агрегування інтересів певних груп, а також досягнення консенсусу між ними з основних проблем подальшого розвитку забезпечити таке функціонування інформаційної сфери, яке задовольняло б потреби суспільства й держави. Серйозний відбиток на принципи інформаційної політики накладають політична, економічна й соціальна системи, що існують на певній території.

Упродовж останніх років в Україні здійснюються цілеспрямовані заходи щодо побудови дієвої системи інформаційного забезпечення органів державної влади як на державному, так і на місцевому рівнях. Розбудова даної системи почалася з видання в 1993 р. Указу Президента України "Про державну політику інформатизації України" [10]. Також механізм реалізації використання інформаційно-комунікаційних технологій в управлінні державними справами викладено у ряді законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на розширення каналу взаємодії держави та громадянського суспільства [4; 5; 12 – 14].

Головними суб'єктами реалізації державної інформаційної політики в регіонах виступають місцеві (обласні та районні) держадміністрації, які, згідно з чинним законодавством, є відповідальними перед Президентом України та Кабінетом Міністрів України і підзвітними вищим органам виконавчої влади.

Основними функціями управління інформаційною політикою в регіоні, які здійснюють місцеві органи виконавчої влади, є моніторинг, аналіз, планування, організація, регулювання, контроль [6, с. 10].

На думку В. Авер'янова, "управлінський апарат у своїй повсякденній діяльності має обов'язково враховувати потреби створення інформаційної системи управління, який включає комплекс процедур і методів, спрямований на забезпечення керівництва системи управління інформацією, що необхідна для прийняття різноманітних рішень" [1]. Він виділяє такі "підходи до формування інформаційної системи управління: 1) орієнтація на реалізацію інформаційних потоків; 2) орієнтація на аналіз розподілу рішень і процесів їх прийняття, на побудову мережевих моделей; 3) орієнтація на поділ інтегрованої інформаційної системи на ряд невеликих підсистем, кожна з яких зорієнтована на прийняття одного чи групи управлінських рішень" [1].

Інформаційне забезпечення є складовою інформаційної системи та одночасно однією з функцій державної інформаційної політики. Завданням інформаційного забезпечення на рівні регіону є здійснення інформаційного супроводження діяльності органів влади та місцевого самоврядування, громадсько-політичних об'єднань, комерційних організацій різних форм власності.

За останнє десятиліття інституційно-організаційна структура управління інформаційною політикою пережила багато змін. Так, відповідно до Концепції національної інформаційної політики і Постанови Кабінету Міністрів України від 18 травня 2000 р. "Про упорядкування структури місцевих державних адміністрацій", в апараті обласних державних адміністрацій почали діяти відділи зв'язків із громадськими організаціями та засобами масової інформації, а серед структурних підрозділів – відділи у справах преси та інформації. Сьогодні у структурі місцевих органів виконавчої влади діють такі відділи: інформаційного пошуку та інформаційних ресурсів, аналітично-експертний, центр інформаційної підтримки, науково-аналітичний центр, прес-центр, центр з європейської інтеграції.

До функцій інформаційного забезпечення функціонування місцевих органів виконавчої влади слід віднести:

- інформаційне супроводження – проведення комплексу інформаційно-пропагандистських або ідеологічних заходів;

- інформаційну підтримку – надання допомоги вищим посадовим особам і органам державної влади в одержанні конфіденційної інформації (ресурсів і засобів), необхідної для здійснення політичного управління;

- інформаційне обслуговування – діяльність спеціальних служб і структур з виявлення й задоволення актуальних інформаційних потреб регіональних органів влади;

- інформаційну допомогу – надання своєчасної і кваліфікованої допомоги політичним лідерам, органам влади в доступі до необхідних інформаційних ресурсів і засобів у зв'язку з вирішенням складних завдань або виникненням нових проблем у здійсненні державної політики;

- інформаційний вплив – організований процес виробництва, поширення й використання спеціальної інформації, що справляє позитивний або негативний вплив на різні економічні, політичні, соціальні й військові об'єкти, процеси і явища для досягнення політичних цілей держави;

- інформаційну боротьбу – форма політичного суперництва або конфліктної взаємодії у вигляді комплексу погоджених за цілями, місцем і часом заходів, що проводяться за допомогою спеціальних методів і технологій та спрямованих на досягнення інформаційної переваги;

- інформаційне консультування – надання спеціальними органами та службами силовим відомствам консалтингових послуг, експертних оцінок, розробки рекомендацій і пропозицій для вирішення виникаючих проблем у процесах інформаційно-комунікаційної взаємодії суб'єктів і об'єктів політики держави;

– інформаційну логістику – управління інформаційними потоками у процесах забезпечення політичної діяльності держави матеріально-технічними засобами, товарами, фінансовими, інформаційними й іншими послугами з метою їхньої оптимізації [9, с. 9].

Дієвість та ефективність інформаційного забезпечення місцевих органів виконавчої влади посилює ефект глобальної політики для держави у формуванні міжнародної інформаційної політики, визначає значущість країн у світовій ієрархії, виступає чинником міжнародних впливів, інструментом дипломатії та глобальної стратегії світового порядку.

За даними Всесвітнього економічного форуму в Давосі (Швейцарія), відповідно до доповіді "Глобальний звіт про розвиток інформаційних технологій 2012: Життя у гіперзв'язаному світі", та за даними станом на вересень 2012 року аналітичної групи Всесвітнього економічного форуму (World Economic Forum), незважаючи на кризові явища в світовій економіці, рейтинг України за індексами, що стосуються інформаційно-комунікаційних технологій, в порівнянні із сукупною кількістю країн, має позитивну динаміку та становить:

– глобальний індекс конкурентоспроможності 2012 – 2013 (WEF Global Competitiveness Index) – 73 місце із 144 країн;

– індекс технологічної готовності 2010 – 2011 (WEF Technological Readiness Index) – 81 місце із 144 країн;

– індекс мережевої готовності 2011 – 2012 (WEF Networked Readiness Index) – 75 місце із 142 країн;

– готовність уряду (Government readiness) – 122 місце із 138 країн;

– використання урядом (Government usage) – 75 місце із 138 країн;

– рейтинг за електронною готовністю 2010 (EIU e-Readiness Ranking) – 64 місце із 70 країн;

– Індекс електронного уряду ООН 2011 – 2012 (UN e-Government Index) – 68 місце із 193 країн [3, с. 4].

В Україні існує значний розрив між показниками в регіонах за складовою "технологічна готовність". Так, до п'ятірки лідерів увійшли Київ (одноосібний лідер), Харківська, Одеська, Дніпропетровська та Донецька області. Найгірші позиції має Рівненська область. У регіонах існує значний дисбаланс щодо оцінок за показниками ефективності застосування ІКТ у державному секторі та бізнесі.

Негативна динаміка України у світовому рейтингу рівня розвитку електронного уряду вказує на відставання темпів розвитку технологій електронного урядування порівняно з іншими країнами світу. Заходи щодо електронного урядування передбачені Національним планом дій на 2012 р. щодо впровадження програми економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Впровадження електронного урядування є важливим засобом здійснення інформаційних функцій PR-служби, який передбачає: "забезпечення

повного доступу до інформації (закони, законопроекти, інші нормативно-правові акти, форми необхідних документів, а також економічні чи наукові дані) через Інтернет; створення можливостей для більш зручної взаємодії з чиновниками через електронні канали, наприклад, можливості заповнювати документи, які потрібно подати, в електронній формі; підвищення підзвітності уряду через збільшення прозорості його операцій, що знижує ризик корупції; підтримку виконання цілей розвитку способом зменшення часу та матеріальних витрат для суб'єктів малого бізнесу під час спілкування з державними органами, а також через забезпечення сільських та інших периферійних спільнот інформаційно-комунікаційною інфраструктурою" [2].

Участь громадян у процесі прийняття рішень органами державної влади в електронному урядуванні здійснюється шляхом "інформування державними органами громадськості про проблемні питання; їх участі в обговоренні; висловлення громадськістю рекомендацій та побажань стосовно рішення, що буде прийматися. Але основна проблема електронного уряду – відсутність можливості охопити й активізувати більшість населення, особливо на регіональному рівні, яка виникла внаслідок економічних та інформаційно-технічних обмежень: цифрової нерівності населення; обмеженого доступу до Інтернету; недостатньої автоматизації. І соціально-психологічних чинників: відчуження від влади і недовіра до неї; звичка до особистої взаємодії, що особливо важлива для громадян похилого віку, які становлять значну частку користувачів соціальних державних послуг" [15].

Нині впровадження електронного урядування реалізується через створення пілотної версії Єдиного державного порталу адміністративних послуг, функціональні можливості якої передбачають доступ до інформації про адміністративні послуги, суб'єктів надання таких послуг, нормативно-правові акти, що регулюють питання надання адміністративних послуг у відповідній сфері суспільних відносин. Даний портал перебуває у стадії розробки і працює у режимі тестування. У 2012 р. введено в пілотну експлуатацію програмне забезпечення "Реєстраційний портал", що дозволяє формувати та подавати пакет документів в електронному вигляді для проведення державної реєстрації таких осіб у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб і фізичних осіб – підприємців [3, с. 23].

В умовах сталого розвитку ринку ІКТ у регіонах відбувається активне впровадження сучасних технологічних рішень електронного урядування, систем електронного документообігу, різноманітних елементів інформаційно-комунікаційної інфраструктури, як основи для створення електронної демократії в державному управлінні, забезпечення споживачів, бізнесу, державних інституцій якісними та доступними послугами. Наприклад, у Дніпропетровській області реалізується пілотний проект "Електронний регіон" та напрацьовано портфель в обсязі 53 підпроектів електронного урядування; у Донецьку створено регіональний центр з надання послуг "Відкрита влада"; у Вінниці розгорнуто мережу центрів з надання послуг "прозорий

офіс"; в Харківській області відбувається розвиток складових інформаційної системи "Електронна Харківщина"; в Одеській області реалізується проект з надання послуг на основі інформаційної системи "Електронний регіон"; у Львові створено інформаційні веб-портали, відкрито єдиний центр надання інформаційно-консультативної допомоги населенню, запроваджено телемедичну мережу та інформаційно-аналітичну систему "Е-лікарня"; у Полтавській області (м. Кременчук) реалізовано ряд проектів на основі сучасних геоінформаційних технологій; у Києві відкрито регіональні центри послуг "Електронна столиця"; у Луганську, Алушті та Феодосії створено веб-сайти з надання послуг; в Івано-Франківську запроваджено веб-портал послуг та розпочато створення регіонального проекту "Універсам послуг"; в Чернівецькій області ініційовано реалізацію пілотного проекту зі створення інформаційно-аналітичної системи регіонального управління тощо [3, с. 24].

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України "Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади" було створено та впроваджено Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, яким користуються понад 500 тис. відвідувачів щомісяця. Наразі ведеться робота щодо організації надання інформаційних послуг населенню з використанням мережі Інтернет. Створюються та активно функціонують портали регіональних та місцевих адміністрацій. Водночас у жовтні 2011 р. було проведено моніторинги сайтів органів влади на предмет виконання вимог Закону України "Про доступ до публічної інформації". Об'єктом моніторингу стали 16 сайтів міністерств України та 728 сайтів органів місцевої влади. Об'єктом дослідження Центру політичних студій та аналітики стали: державні адміністрації (обласні, районні, Києва та Севастополя, районні в Києві) – 525 шт. та органи місцевого самоврядування (ради областей та міст обласного підпорядкування) – 203 шт.

Критерії, за якими проводився аналіз дослідження, такі: 1) наявність сайту; 2) наявність розділу "Доступ до публічної інформації"; 3) наявність ПІБ відповідальної особи; 4) наявність адреси електронної пошти; 5) наявність контактного телефону; 6) наявність форми запиту; 7) наявність розпорядження про службу інформацію.

Результати аналізу показали, що 11 % місцевих адміністрацій взагалі не мають сайту. В 26 % – відсутній розділ "Доступ до публічної інформації". Лише на 19 % сайтів наявна інформація щодо відповідальної особи за доступ до публічної інформації. Наявність електронної адреси відмічається на 61 % сайтів місцевих державних адміністрацій. Наявність контактного телефону відсутня в 45 % сайтів. Наявність форми запиту є лише на 47 % сайтів, тоді як розпорядження про службу інформацію – на 57 % сайтів.

Що ж стосується показників за цими ж критеріями сайтів органів місцевого самоврядування, то вони свідчать про те, що лише 6 % місцевих рад не мають сайту. Наявність розділу "Доступ до публічної інформації" відмічається на 68 % сайтів. Лише 15 % сайтів органів місцевого самоврядування

містять інформацію щодо відповідальної особи за доступ до публічної інформації. Наявність електронної адреси, на яку можна надіслати запит на інформацію, є на 50 % сайтів, наявність номеру телефону, за яким можна висловити усний запит на інформацію, – на 48 % сайтів. Наявність форми запиту є на 48 % сайтів, наявність розпорядження про службову інформацію – на 46 % сайтів [8].

За поданою статистикою, не всі органи місцевого самоврядування мають свої інформаційні ресурси, у багатьох селах та селищах ще взагалі немає доступу до системи Інтернет. Разом з тим, існують регіони, в яких на районному рівні місцеві органи влади не мають навіть власних веб-сайтів. Поряд з позитивною динамікою розвитку сучасних ІКТ відбувається уповільнення процесів впровадження нових інформаційних технологій у регіонах через обмежене фінансування деяких регіональних програм, нескоординованість дій центральних, місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування, нестачу кадрових ресурсів. Окремі регіони України характеризуються нерівномірним розвитком інформаційної інфраструктури (електронних інформаційних ресурсів, реєстрів, баз даних, інформаційно-аналітичних систем), відсутністю єдиної цілісної системи міжвідомчого обміну даними в електронній формі (доступ до відомостей в державних ІАС іншим місцевим органам влади, органів місцевого самоврядування для їх використання практично відсутній).

Для вирішення питання ефективної реалізації всіх функцій інформаційного забезпечення місцевими органами виконавчої влади необхідно вирішення таких завдань:

- при Президентові України створити Національну раду з розвитку інформаційного суспільства в Україні як консультативно-дорадчого органу;
- продовжити забезпечення реалізації проекту зі створення Єдиної інформаційно-комунікаційної платформи, який має стати дієвим інструментом забезпечення реалізації адміністративної реформи та модернізації системи державного управління;
- прискорити розвиток інфраструктури для надання органами державної влади та місцевого самоврядування адміністративних послуг юридичним і фізичним особам з використанням мережі Інтернет за принципом "Єдине вікно";
- регіональна інформаційна система повинна бути спрямована на раціональну систему розподілу повноважень і рішень між рівнями управління, а також керівниками і спеціалістами апарату управління;
- забезпечити в Україні підготовку кадрів, які спеціалізуються на питаннях комп'ютерно-опосередкованої взаємодії громадян і держави, науково обґрунтованої концепції взаємодії системи електронного уряду й суспільних мереж;
- до переліку першочергових завдань щодо забезпечення ефективності управлінських рішень місцевих органів виконавчої влади необхідно додати

створення і ведення регіонального інформаційного банку даних стосовно всіх напрямків державної інформаційної політики.

*Висновки.* Проблеми інформаційного забезпечення функціонування місцевих органів влади можуть бути вирішені шляхом концептуального підходу, що буде сприяти переходу від технологічного характеру інформатизації ("оснащеність" комп'ютерами) до політичних, економічних і соціальних пріоритетів (прозорість, безпека й підзвітність громадянам і суспільству держави, підвищення ефективності діяльності влади). Ефективна реалізація регіональної інформаційної політики можлива за умови поширення, в першу чергу, правдивої інформації про свою діяльність (за допомогою паблік рілейшнз), яка дозволяє залучити на свій бік все більше число громадян. Тому формування відносин довіри суспільства до політичної влади, забезпечення підтримки політичного курсу і, як наслідок, – успішна реалізація заходів, ініційованих владою, – це головне завдання політичного піару в сучасному соціумі. Для ефективного вирішення завдань державної інформаційної політики необхідне й удосконалення її правового забезпечення, приведення вітчизняного законодавства у відповідність із сучасними вимогами, його адаптації до норм і стандартів законодавства ЄС. Систематизація інформаційного законодавства має здійснюватися шляхом прийняття Інформаційного кодексу України. При його створенні слід керуватися загальними принципами Конституції України, а також базуватися на принципах свободи створення, отримання, використання та розповсюдження інформації.

### **Список використаних джерел**

1. Авер'янов В. Б. Державне управління в Україні : [навч. посіб.] / В. Б. Авер'янов. – К. : Юніверс, 1999. – 432 с.
2. Гнат В. Використання ІКТ для розширення доступу до урядової інформації / В. Гнат / Вісник центру Інформаційний бюлетень Міжнародного центру перспективних досліджень. – 2003. – № 191. – 9 черв.
3. Звіт про роботу національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації за 2012 рік. – К., 2013. – 82 с.
4. Про інформацію [Електронний ресурс]: Закон України від 02 жовтня 1992 р. № 2657-ХІІ. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
5. Про основи національної безпеки України [Електронний ресурс]: Закон України від 19 червня 1993 р. № 964-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.
6. Корнійчук О. В. Інформаційна діяльність місцевих органів влади (на прикладі Рівненської та Хмельницької областей) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / О. В. Корнійчук. – Львів, 2011. – 23 с.
7. Осадча І. Місце інформаційно-комунікаційних технологій у ефективному функціонуванні органів місцевого самоврядування Чернівецької



області / І. Осадча // Інформаційні технології та розвиток місцевого самоврядування : матеріали Всеукр. конф., 15–17 грудня 2008 р. – Чернівці : Золоті литаври, 2008. – С. 70–74.

8. Прозорість органів влади: інформаційна наповненість офіційних веб-сайтів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://newcitizen.org.ua/news/prozorist-organiv-vladi-informaciyna-napovnenist-oficiynih-veb-saytiv>.

9. Таіров А. І. Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 "Політичні інститути та процеси" / А. І. Таіров. – К., 2010. – 23 с.

10. Про державну політику інформатизації України Указ Президента України від 31 травня 1993 р. № 186. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

11. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 1997 р. "Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин" Указ Президента України від 21 липня 1997 р. № 663. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

12. Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади Указ Президента України від 14 липня 2000 р. № 887. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

13. Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні Указ Президента України від 31 липня 2000 р. № 928. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

14. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 р. "Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України" Указ Президента України від 06 грудня 2001 р. № 1193. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

15. Чукут С. Сутність електронного уряду та принципи його організації / С. Чукут // Вісник Української академії державного управління при Президентіві України. – 2003. – № 2. – С. 429–433.