

УДК 004.5

О. Б. Гора

Апарат Ради національної безпеки і оборони України
вул. Командарма Каменєва, 8, 01601 Київ, Україна

Інформаційно-аналітичні системи контролю за виконанням державних рішень

Розглянуто стан розвитку інформаційно-аналітичних систем контролю в органах державної влади України, виявлено проблеми, які стримують їх подальший розвиток, і запропоновано шляхи їхнього розв'язання.

Ключові слова: *документообіг, інформаційно-аналітична система, інформаційний обмін, контроль, органи державної влади.*

Своєчасне прийняття ефективних управлінських рішень, забезпечення безумовного і якісного їх виконання значною мірою залежить від якості проведення аналізу та своєчасності надходження інформації, на основі якої ґрунтуються прийняті рішення, використання сучасних форм звітності та методів контролю за їхнім виконанням. Вирішення цих проблем можливе лише за однієї умови — побудови цілісної ефективної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади з використанням новітніх інформаційних технологій.

Актуальність створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади, необхідність впровадження в життя нових інформаційних технологій обумовлюється тим, що саме інформаційні технології є засобом підвищення ефективності та прозорості державної влади, а також фактором здешевлення системи державного управління.

Розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади почалася з видання в 1993 р. Указу Президента України «Про державну політику інформатизації України» [9]. Також на необхідність створення інформаційно-аналітичної системи органів державної влади наголошено й у рішенні 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» [10].

Загалом, за останні роки ухвалено низку законодавчих і нормативно-правових актів, спрямованих на створення і розбудову систем інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади [2–5, 11–14].

© О. Б. Гора

Метою чинних законів у сфері розвитку інформаційних технологій має бути забезпечення правових основ збалансованої національної інформаційної політики, створення розвинутої мережі науково-технічної інформації як складової та невід'ємної частини національного інформаційного ресурсу. Такий підхід створить сприятливі умови та надасть відповідні гарантії розвитку та захисту інтересів, прав і свобод людини, захистить національні інтереси суспільства та держави щодо розбудови розвинутого і захищеного інформаційного середовища в Україні [7].

Судячи з наявних наукових публікацій, присвячених пізнанню інформатизації діяльності органів державної влади, зазначені проблеми стали предметом вивчення для багатьох дослідників, які спеціалізуються на сфері інформаційного забезпечення державного управління [1, 6–8]. Проте питання формування та вдосконалення системи **інформаційно-аналітичного забезпечення контролю за виконанням державних рішень** залишається маловивченим. З огляду на вищенаведені міркування в цій статті поставлено за мету вивчити існуючий натеper стан розвитку зазначених систем в органах державної влади України, виявити проблеми, які стримують подальший їх розвиток, та запропонувати шляхи їхнього розв'язання.

Якщо зовсім недавно вдосконалення інформаційно-аналітичної діяльності в органах державної влади розглядалось як засіб забезпечення рутинних процедур і підтримки прийняття рішень, то зараз воно стає вирішальним фактором адаптації систем державного управління до нових вимог. Це має бути основною вимогою до формування в органах державної влади автоматизованих **інформаційно-аналітичних систем** (ІАС) як структур для забезпечення здійснення інформаційно-аналітичної діяльності на базі інформаційно-комунікаційних технологій [1].

Фахівцями у сфері інформатики сформульована низка вимог, яким мають відповідати сучасні спеціалізовані ІАС, що використовуються в органах державного управління, в тому числі й ІАС контролю. По-перше, наявність ознак *масштабованості* в ІАС контролю забезпечує ефективне функціонування цієї системи незалежно від кількості користувачів. По-друге, в ІАС, побудованій за принципом *розподіленості*, ефективно підтримується робота віддалених користувачів системи за допомогою спеціального термінального доступу. По-третє, реалізація принципу *сумісності* в ІАС дозволяє підтримувати експорт інформації в програмні засоби Microsoft Office. По-четверте, наявність процедури *адміністрування* в ІАС — єдиної системи адміністрування програмного забезпечення системи.

Як правило, всі спеціалізовані ІАС контролю за виконання державних рішень побудовані на базі (інтегровані або є доповнення) систем організації документообігу або систем керування потоками робіт.

Проте на початковому етапі ІАС контролю у вищих органах державної влади України створювались і функціонували окремо від систем документообігу. Це пояснюється різницею у вимогах до організації зазначених систем, а також тим, що вони створювались не для забезпечення контролю за ходом виконання документів у середині державного органу, а за ходом реалізації нормативних документів у державних органах нижчого рівня, в тому числі й організаційно не підпорядкованих.

Наприклад, в Адміністрації (Секретаріаті) Президента України в 2001–2005 роках система контролю за виконанням актів і доручень Президента України Го-

ловного контрольного управління (Служби контролю за виконанням актів Президента України) була побудована на базі автоматизованої системи керування потоками робіт і організації документообігу «OPTiMA-WorkFlow». Натомість, для організації документообігу та контролю за виконанням документів всередині установи на той час використовувався програмний продукт «Аскод», що працював у середовищі MS-DOS. З 2006 р. після певних організаційно-штатних змін у Секретаріаті Президента України було прийняте рішення щодо застосування «Аскоду» і для організації контролю за виконанням актів і доручень Президента України. Але внаслідок такого рішення була втрачена інформація щодо стану виконання актів і доручень Президента України, накопичена протягом 2002–2005 рр. у системі «OPTiMA-WorkFlow».

У Секретаріаті Кабінету Міністрів України теж на початковому етапі контроль та документообіг були розділені, і розробку відповідних інформаційних систем здійснювали два різні підприємства, на основі яких згодом було створено систему «Megapolis. Документообіг».

В Апараті Ради національної безпеки і оборони України, хоча системи документообігу і контролю побудовані на основі одного програмного продукту — «OPTiMA-WorkFlow», проте функціонують незалежно одна від одної, хоча і мають певні взаємозв'язки.

Проведене вивчення показало, що на сьогодні в органах виконавчої влади для організації документообігу і контролю за виконанням державних рішень у переважній більшості використовуються програмні продукти «Megapolis. Документообіг», «OPTiMA-WorkFlow», «Аскод», «ДОК ПРОФ», а також низка інших програмних продуктів.

І якщо в більшості центральних органів виконавчої влади набув поширення програмний продукт «Megapolis. Документообіг», то в місцевих — «OPTiMA-WorkFlow». Використовуються також програмні продукти власної розробки, а також підпорядкованих підприємств. Наприклад, у Київській міській державній адміністрації — інформаційна система «Електронний документообіг». Однак у деяких місцевих органах виконавчої влади наразі взагалі відсутнє спеціалізоване програмне забезпечення для здійснення контролю за виконанням державних рішень.

Розглянемо призначення та можливості найбільш поширених в органах виконавчої влади програмних продуктів, на базі яких побудовані ІАС діловодства та контролю.

Система «Megapolis. Документообіг» є комплексним програмним рішенням для створення систем управління документами та автоматизації ділових процесів. Система охоплює всі етапи життєвого циклу документів — від підготовки проєктів до організації архівного зберігання документів із забезпеченням функцій електронного архіву та електронного цифрового підпису. Система має модулі, що орієнтовані на автоматизацію традиційних вітчизняних процесів діловодства та контролю виконавської дисципліни, характеризується відкритістю, високим рівнем розширення та адаптації і може успішно використовуватися в різних структурах — від комерційних компаній до державних органів влади.

Система «OPTiMA-WorkFlow» призначена для управління потоками робіт і керування процесами створення, обробки, тиражування і збереження документів

чи інших інформаційних об'єктів, а також для автоматизації основних бізнес-процедур і процедур сучасного діловодства та документообігу.

Система «Аскод» призначена для автоматизації процесу обробки кореспонденції шляхом використання сучасних комп'ютерних технологій у діловодстві, впровадження єдиної технології опрацювання вхідної, вихідної кореспонденції, розпорядчих (внутрішніх) документів та звернень громадян, контролю за їх проходженням і виконанням.

Система «ДОК ПРОФ» призначена для автоматизації процесів загального діловодства, діловодства по зверненням громадян, контролю виконання доручень керівництва, поточної роботи з документами в структурних підрозділах організації, опрацювання і погодження проектів документів, ведення електронного архіву. Система дозволяє реалізувати автоматизований процес діловодства й електронний документообіг у масштабах будь-якої корпорації, підприємства або установи зі складною організаційною структурою і віддаленими філіями.

Результат проведеного аналізу сучасних ІАС контролю засвідчив, що за своїми основними функціональними можливостями вони приблизно рівнозначні, а відрізняються в деталях реалізації тієї чи іншої функції та локалізацією в тій чи іншій установі.

Більшість сучасних ІАС діловодства та контролю забезпечують такі функції:

— реєстрацію, накопичення та надійне зберігання будь-яких документів і реєстраційних (контрольних) карток, що надходять зовні, створюються у власній організації або адресуються в інші установи з обов'язковим контролем щодо їхньої відповідності наперед визначеним правилам;

— збереження в базі даних системи електронних копій документів, створених засобами сканування-розпізнавання або за допомогою програмних засобів Microsoft Office;

— друк реєстраційних і контрольних карток, електронних копій документів;

— автоматизований контроль показників та ідентифікаційних кодів;

— актуалізацію нормативно-довідкової інформації (класифікаторів і довідників);

— пошук документів, реєстраційних і контрольних карток за будь-якими реквізитами;

— підтримку збереження фільтрів будь-яких списків документів, карток тощо;

— ініціалізацію автоматизованого робочого місця тільки з використанням системи паролів або електронних карток доступу;

— встановлення різних прав доступу користувачів до ресурсів системи;

— налагодження роботи деяких параметрів системи під конкретного користувача;

— надання допомоги у вигляді підказок щодо призначення команд та кнопок, виведення на екран інструкцій;

— автоматичне формування журналу дій користувачів системи за будь-які періоди часу;

— формування різноманітної статистичної й аналітичної звітності;

— забезпечення гарантованого збереження і захисту інформації від несанкціонованого доступу;

— забезпечення захищеного електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису і спеціальних криптографічних засобів.

Проте є і певні відмінності в побудові складових ІАС. Наприклад, заслуговує на увагу застосування штрих-коду для маркування та ідентифікації документів, які використовуються в програмних продуктах «Megapolis. Документообіг» і «ДОК ПРОФ». У програму «OPTiMA-WorkFlow» для побудови шаблонів звітів інтегрований редактор «Cristals Reports», що дає ширші можливості для виведення наявної інформації, тоді як в інших програмних продуктах використовуються власні розробки.

Завдяки використанню в органах державної влади сучасних ІАС документообігу та контролю досягаються такі результати:

— в організації формується централізована база документів, актів, рішень і окремих доручень та інформації про хід їхнього виконання, яка доступна в будь-який момент часу;

— зменшується час на виконання рутинних операцій, особливо щодо пошуку документів і зв'язаної з ними інформації;

— керівництво організації одержує своєчасну й об'єктивну інформацію про стан виконання актів, рішень і окремих доручень;

— збільшується прозорість документообігу, підвищується оперативність технологічної обробки документів і контролю за їхнім виконанням;

— частка документів, що ведуться у паперовій формі, зменшується за рахунок поступового впровадження електронної форми для документів внутрішнього призначення, а також за рахунок виключення деяких технологічних документів.

Варто зазначити, що на сьогодні в Україні, практично в кожному органі державної влади, створені та функціонують ІАС контролю за виконанням рішень як власних, так і рішень органів вищого рівня. Але зазначені системи функціонують локально, не складають взаємопов'язаного єдиного комплексу, характеризуються різноманітністю у підходах, темпах розвитку й оснащенні. І як наслідок — інформаційний обмін між органами державної влади здійснюється переважно у паперовому вигляді.

Створити умови для подолання негативного впливу вищезазначених чинників мала б інтегрована інформаційно-аналітична система органів державної влади (ПАС), яка повинна відігравати роль лідера інформатизації органів влади з інтеграційними і координаційними функціями. В ПАС повинна забезпечуватися вертикальна та горизонтальна інформаційна взаємодія органів державної влади, що передбачає інтеграцію і розвиток діючих і створення нових програмно-апаратних засобів, систем комунікації, а також модернізацію аналітичного, інформаційного, програмного та іншого забезпечення на єдиному методологічному підґрунті [1]. Але зазначену ПАС до цього часу не створено.

Роботи щодо створення механізмів для автоматизованого інформаційного обміну між ІАС контролю державних органів розпочаті ще в 2002 р. Так, одночасно з початком експлуатації першої черги Системи контролю за виконанням актів і доручень Президента України Головного контрольного управління Адміністрації Президента України (створена на базі програмного продукту «OPTiMA-WorkFlow») було поставлено завдання опрацювати питання оперативної взаємодії з Системою контролю виконання доручень Кабінету Міністрів України. За резуль-

татами опрацювання у липні 2002 р. було узгоджено і затверджено регламент взаємодії, а у вересні того ж року — порядок інформаційного обміну між цими системами.

Прийняті рішення були направлені на забезпечення взаємодії ІАС органів державної влади в регламентному режимі, а згодом, за умови створення телекомунікаційної мережі органів державної влади, — і в режимі реального часу.

Проведений у жовтні 2002 р. семінар із керівниками контрольних підрозділів апаратів обласних державних адміністрацій продемонстрував високий рівень зацікавленості у впровадженні в місцевих органах виконавчої влади ІАС контролю. Системи, побудовані на основі програми «ОРТіМА-WorkFlow», було встановлено в Полтавській, Запорізькій та Луганській обласних державних адміністраціях. Це пілотне впровадження дозволило відпрацювати функціональність регіональних ІАС, їхні взаємозв'язки з ієрархічним рівнем Адміністрації Президента України та створити базовий модуль для ієрархічного рівня місцевих органів виконавчої влади. Таким чином, було створено необхідні умови для впровадження цих систем в обласних державних адміністраціях і використання для автоматизації документообігу; контролю за виконанням актів Президента України, Уряду та власних рішень; оперативної інформаційної взаємодії з Адміністрацією Президента України та центральними органами виконавчої влади.

Слід підкреслити, що визначальним у цьому плані є запровадження відповідних стандартів у галузі інформатизації, забезпечення належного фінансування і проведення такої державної політики, яка б дозволила забезпечити інформаційну сумісність, а, за можливістю, й інформаційно-технологічну ідентичність ІАС документообігу та контролю центральних і місцевих органів влади. За цієї умови технічний аспект проблеми стане несуттєвим. Підтвердженням цьому став проведений наприкінці 2002 року тестовий обмін інформацією між ІАС контролю Головного контрольного управління і Полтавської обласної державної адміністрації, який засвідчив, що передача даних між системами, побудованими на базі однакової технології, не потребує розроблення спеціального протоколу та забезпечує майже миттєву інтеграцію даних.

На відміну від цього, на розроблення та затвердження регламенту інформаційної взаємодії між ІАС контролю Адміністрації Президента України і Секретаріату Кабінету Міністрів України, побудованих на базі різних інформаційних технологій, пішло понад півроку кропіткої роботи.

На сьогодні зазначені напрацювання залишаються невикористаними, а з реалізованих проектів інформаційного обміну з питань контролю за виконанням державних рішень можна відмітити такі:

— встановлення в центральних органах виконавчої влади абонентських пунктів Системи діловодства та контролю виконання доручень Кабінету Міністрів України в межах створення Національної системи конфіденційного зв'язку;

— шоквартальний збір інформації щодо стану виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України, реалізований Апаратом Ради за допомогою електронних таблиць Excel.

Проте зазначені проекти інформаційного обміну неможливо вважати фундаментом (базою) для створення ІАС органів державної влади.

Спираючись на викладене вище, можна зробити висновок:

— більшість спеціалізованих ІАС контролю за виконанням державних рішень побудовано на базі (інтегровані або є доповнення) систем організації документообігу або систем керування потоками робіт;

— практично у кожному органі державної влади створені та функціонують ІАС контролю за виконанням рішень. Однак ці системи функціонують локально і не зв'язані одна з одною, а інформаційний обмін здійснюється переважно у паперовому вигляді;

— забезпечення дієвого контролю за виконанням державних рішень вимагає невідкладного впровадження механізмів інформаційного обміну між ІАС контролю органів державної влади, подолання відомчої відокремленості інформаційних мереж, яка унеможлиблює ефективне використання здобутків сучасних інформаційних технологій, супроводжується втратами і викривленням інформації;

— нагальною є необхідність об'єднання ІАС, які функціонують тепер в органах державної влади, шляхом створення ІАС органів державної влади України.

1. Додонов О.Г. Архітектура автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади / О.Г. Додонов, О.В. Нестеренко, М.М. Будько // *Мат. машини і системи*. — 2003. — № 3, 4. — С. 138–146.

2. Закон України від 02.10.1992 № 2657-ХІІ «Про інформацію» // *Голос України*. — 1992. — № 217.

3. Закон України від 19.06.1993 № 964-ІV «Про основи національної безпеки України» // *Офіційний вісник України*. — 1993. — № 29. — С. 1433.

4. Закон України від 18.11.1993 № 1280-ІV «Про телекомунікації» // *Офіційний вісник України*. — 1993. — № 51. — С. 2644.

5. Закон України від 04.02.1998 № 74/98-ВР «Про Національну програму інформатизації» // *Офіційний вісник України*. — 1998. — № 10. — С. 375.

6. *Информационная безопасность систем организационного управления*. Теоретические основы: в 2 т. / Н.А. Кузнецов, В.В. Кульба, Е.А. Микрин и др.; [отв. ред. Н.А. Кузнецов, В.В. Кульба]. — М.: Наука, 2006. — Т. 1. — 2006. — 495 с.

7. Морозов А.О. Інформаційно-аналітичні технології підтримки прийняття рішень на основі регіонального соціально-економічного моніторингу / А.О. Морозов, В.Л. Косолапов. — К.: *Наук. думка*, 2002. — 229 с.

8. Нестеренко О.О. Основи побудови автоматизованих інформаційно-аналітичних систем органів державної влади / О.О. Нестеренко. — К.: *Наук. думка*, 2005. — 627 с.

9. Указ Президента України від 31.05.1993 № 186 «Про державну політику інформатизації України» // *Урядовий кур'єр*. — 1993. — № 89–90.

10. Указ Президента України від 21.07.1997 № 663 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 17 червня 1997 року «Про невідкладні заходи щодо впорядкування системи здійснення державної інформаційної політики та удосконалення державного регулювання інформаційних відносин» // *Урядовий кур'єр*. — 1997. — № 133–134.

11. Указ Президента України від 14.07.2000 № 887 «Про вдосконалення інформаційно-аналітичного забезпечення Президента України та органів державної влади» // *Офіційний вісник України*. — 2000. — № 29. — С. 1201.

12. *Указ* Президента України від 31.07.2000 № 928 «Про заходи щодо розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі Інтернет та забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні» // Офіційний вісник України. — 2000. — № 31. — С. 1300.

13. *Указ* Президента України від 06.12.2001 № 1193 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 31 жовтня 2001 року «Про заходи щодо вдосконалення державної інформаційної політики та забезпечення інформаційної безпеки України» // Офіційний вісник України. — 2001. — № 50. — С. 2228.

14. *Указ* Президента України від 20.10.2005 № 1497 «Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій» // Урядовий кур'єр. — 2005. — № 207.

Надійшла до редакції 03.11.2009