

**ОГАС як національний проект:
постановка проблеми**

Аналітична доповідь



КИЇВ - 2011

ОГАС як національний проект: постановка проблеми. - К.: НІСД, 2011. - 47 с.

Автор:

Баровська А.В., старший консультант відділу досліджень інформаційного суспільства та інформаційних стратегій НІСД, к.держ.упр.

За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації посилання на видання обов'язкове

© Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

ЗМІСТ

Вступ	4
I. ОГАС в контексті українських та світових ІТ-реалій державного сектору	5
II. ОГАС та електронний уряд: питання співвідношення та взаємодії	10
• ДАС “Управління”: російський досвід впровадження е-уряду	15
III. Алгоритм аналізу доцільності впровадження ОГАС	20
• SWOT-аналіз	22
• Методика АІЕ	24
• Аналіз стейкхолдерів	24
IV. ОГАС в контексті вимог до національних проектів	30
Висновки	33
Рекомендації	34
Додаток. Представлення інформації в ДАС “Управління”	36

ОГАС як національний проект: постановка проблеми

Цілком очевидно, що в пошуках більш дешевих і економічно ефективних варіантів не можна “економити на поставлених цілях”, а тільки на засобах їх досягнення. [...] Наша кінцева мета має два виміри: матеріальний і психологічний комфорт особистості та всього суспільства.

Автоматизація управлінської праці не зменшила, а, навпаки, підвищила роль людини, підняла цю роль на новий, вищий рівень. Але широке використання ЕОМ, створення АСУ дозволило значною мірою звільнити людину від виконання рутинної роботи, дати їй можливість думати, творити¹.

В. Глушков

Нинішній 2011 р. визначений Президентом України роком освіти та інформаційного суспільства². Це формує відповідний порядок денний державотворення, який, зокрема, включає інвентаризацію комплексу завдань, що потребують вирішення. З-поміж них:

- недооцінка економічної значущості інформаційних ресурсів, що створюються державою, наслідком чого є неповний, а почасти й відсутній їх облік, несформований реєстр державних інформаційних ресурсів³;

- невідповідність технологізації процесів управлінської діяльності сучасним потребам державного управління й рівня розвитку інформаційних технологій, що охоплює необхідність упровадження технологій управління не тільки за функціями, а й за результатами (вимогами, проектами та діловими процесами)⁴;

- поширеність в Україні сформованого у ХХ ст. застарілого розуміння інформатизації як підгалузі зв'язку (натомість відповідно до підходів, що застосовуються в розвинених країнах, інформатизація є інструментом та засобом упровадження сучасної організаційної культури, новітніх методів та технологій управління діяльністю організацій, в тому числі державного управління)⁵.

Зважаючи на те, що належне інформаційне забезпечення органів державної влади є основою національної безпеки, що інформаційна інфраструктура є невід'ємним засобом забезпечення конкурентоспроможності країни, альтернативний впроваджуваним сьогодні системам проект ОГАС* (автор та розробник В. Глушков) заслуговує на увагу.

¹ Глушков, В. М. Что такое ОГАС? / В. М. Глушков, В. Я. Валах. – М.: Наука, 1981. – С. 91, 93.

² Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (03.06.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

³ Палагін, О. Єдина національна система інформатизації України / О. Палагін, В. Соловійов, В. Сенченко // Проблеми и перспективы инновационного развития экономики в контексте преодоления мирового финансового кризиса : мат. XIV межд. науч.-практ. конф. по инновационной деятельности, 2009. – С. 196-201.

⁴ Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів влади: автореф. дис... канд. наук з держ. упр.: 25.00.02 / Р.А. Коваль; Класич. приват. ун-т. – Запоріжжя, 2008. – С. 12.; Концепція державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства в Україні : проект / Міністерство економіки України. – 2010. – С. 2.

⁵ Політична пропозиція щодо реалізації державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства в Україні / Міністерство економіки України. – 2010. – С. 6-7.

* ОГАС (рос.) – общегосударственная автоматизированная система. Скорочення ОГАС набуло рис акроніму – самостійного слова, утвореного шляхом комбінації перших букв слів, що позначають об'єкт. Відтак, у тексті ми уникаємо перекладу та використання українськомовної абрєвіатури ЗДАС.

ОГАС – це загальнодержавна автоматизована система збору та оброблення інформації для обліку, планування та управління економікою, що поєднує АСУ різних рівнів. У її основі – завдання повного та високоякісного задоволення потреб органів управління у соціально-економічній інформації з мінімальними трудовими та матеріальними витратами. За допомогою ОГАС можливо консолідувати інформаційні потоки суб'єктів економічної діяльності для комплексного розв'язання завдань розвитку для всіх ланок народного господарства країни в цілому, галузей, регіонів, організацій і підприємств зокрема.

Сучасники зазначають, що академік В. Глушков набагато випередив свій час, і хоча його концепцію ОГАСу не було оцінено, вона ще й зараз за багатьма аспектами залишає позаду інформаційні проекти створення електронного уряду* як принципово нового механізму управління державою в постіндустріальному суспільстві⁶. Але чи спроможна ОГАС відповісти на виклики, що постали нині перед державним управлінням в Україні?

I. ОГАС у контексті українських та світових ІТ-реалій державного сектору

У 1998 р. Концепцією Національної програми інформатизації України було заплановане інтегрування існуючих інформаційних систем та інформаційних ресурсів органів державної влади і органів місцевого самоврядування, з метою створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної системи збирання, оброблення та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики. Ці заходи віднесено до стратегічних напрямів розвитку державності⁷.

Визначений відповідною Постановою Кабінету Міністрів України план заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади повною мірою виконаний не був, хоча деякі конкретні кроки було здійснено:

- розроблено Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- підготовлено технічне завдання на створення системи;
- зроблено ескізний проект першої черги цієї системи для Президента України, Секретаріату Кабінету Міністрів України, Апарату Ради національної безпеки та оборони, низки міністерств та державних комітетів⁸.

Незабаром, ще до того, як закінчився термін, виділений для реалізації заходів, цю Постанову (чи взагалі ідею інтегрованої інформаційно-аналітичної системи) було скасовано.

* Терміни “е-уряд”, “е-урядування” є найбільш поширеними варіантами перекладу англійських слів “e-government”, “e-governance”, хоча змістовно коректнішим було б вживання терміну “е-управління”.

⁶ Сергієнко, І. Наукові ідеї академіка В.М. Глушкова та розвиток сучасної інформатики // Вісник НАН України. – 2008. – № 11. – С.42-43.

⁷ Про Концепцію Національної програми інформатизації : закон України від 4.02.1998 р. №75/98-ВР (із змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=75%2F98-%E2%F0&new=1>

⁸ Про затвердження плану заходів щодо формування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади : постанова Кабінету Міністрів України від 16.02.1998 р. № 152 (втратила чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=152-98-%EF&new=1>; Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34783; Проживальський, О. П. Виступ / О. П. Проживальський, О. В. Нестеренко // Інформатизація та відкритість влади як засоби демократизації суспільства: мат-ли “круглого столу”. – К.: Альтерпрес, 2003. – С. 50.

Проект “Електронна Україна”, що наприкінці 2010 р. передбачався до впровадження у тестовому режимі, а з першого кварталу 2011 р. – до промислової експлуатації, обмежується забезпеченням захисту взаємодії органів державної влади між собою⁹.

Розробники завдань Національної програми інформатизації на 2010-2012 рр. констатують, що в документі “основна увага приділена створенню та впровадженню інтегрованих проектів, які дозволять сформувавши сучасну інформаційну інфраструктуру держави. Це концептуальні роботи у сфері інформатизації або міжвідомчі інформаційно-аналітичні системи”¹⁰. Проте про створення єдиної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів влади не йдеться.

Для порівняння зазначимо, що **Федеральний уряд США визначає наявність єдиної корпоративної ІТ-архітектури державних органів чинником, критично важливим для процесів реформування та підвищення ефективності влади.** Відсутність такої архітектури спричиняє функціонування роз’єднаних та ізольованих систем, виконання неузгоджених операцій, що у свою чергу викликає появу дубльованої або несумісної інформації та вимагає додаткового фінансування¹¹.

У змістовному наповненні єдиних інформаційних систем лідером за функціональними спроможностями визнаються технології управління бізнес-процесами¹² (Business Process Management, BPM*). Традиційні системи управління документами були спрямовані передусім на пересилання інформації між людьми, що виконували певні дії. На відміну від технологій B2Bi, орієнтованих на інтеграцію даних у міжвідомчому середовищі, технології BPM інтегрують дані, програмне забезпечення і людей через єдині бізнес-процеси. Це відображає точку зору, що основою інтеграції повинні бути бізнес-процеси, адже бізнес-процеси організації “перетинають” межі різних ІТ-програм, департаментів і самої організації.

Необхідними складовими компонентами державної інтегрованої інформаційно-аналітичної системи є¹³:

- підсистема міжвідомчого електронного документообігу;
- підсистема моніторингу соціо-еколого-економічного становища;
- підсистема, що інтегрує всі значущі для цілей державного управління дані про територію;
- підсистема аналітичного оброблення інформації, побудови прогнозних моделей та моделювання результатів прийнятих управлінських рішень;
- підсистема автоматизованого державного замовлення;
- підсистема, що містить геоінформаційну базу території;
- підсистема, що забезпечує електронну взаємодію громадян і організацій з владними структурами, зокрема автоматизацію надання державних послуг та отримання звітності.

Переважною мірою ці завдання були враховані і в нереалізованій Концепції¹⁴.

⁹ “Електронна Україна” замість України паперової : [інтерв’ю заст. голови Держ. служби спец. зв’язку та захисту інформації України П. Яцука] // Урядовий кур’єр. – 2010. – 24 вересня; № 177 – С. 6.

¹⁰ Постанова про затвердження завдань Національної програми інформатизації на 2010-2012 роки : Проект від 30.07.2010 р. № 7025 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=38368

¹¹ Данилин, А. В. Технологии интеграции государственных информационных систем и организации межведомственного взаимодействия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/integration/default.mspx>

¹² Там само.

* BPM є результатом еволюції класичних систем документообігу і діловодства, систем класу EAI (Enterprise Applications Integration – системи інтеграції корпоративного програмного забезпечення) і B2Bi (Business-to-Business Integration – системи інтеграції між організаціями, міжвідомчої інтеграції).

¹³ Королев, Д. В. О формировании единого информационного пространства органов управления регионом // Управление общественными и экономическими системами. – 2009. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bali.ostu.ru/umc/arhiv/2009/1/korolev.pdf>

Запропонована у 1965 р. В. Глушковым ОГАС:

- являла собою комплексну інтегровану сукупність автоматизованих систем управління окремих економічних об'єктів, побудованих на єдиному методологічному, інформаційному, програмному, технічному та організаційному ґрунті;

- включала три рівні збирання та оброблення інформації: кущові обчислювальні центри (на місцях), опорні центри (в місцях найбільшої концентрації потоків економічної інформації) та головний центр;

- поєднувалася широкосмуговими каналами, а передача даних пропонувалась не шляхом комутації каналів (традиційний старий спосіб) і комутації повідомлень, як прийнято тепер, а з розбивкою на окремі листи; відтак всі протоколи сильно спрощувалися і мережа набувала нових властивостей¹⁵;

- передбачала автоматизований (електронний) документообіг, електронні гроші для розрахунків.

ОГАС була спрямована на забезпечення ефективного управління через автоматизацію розв'язання основних класів завдань:

- 1) аналізу і прогнозування соціального, науково-технічного та економічного розвитку;

- 2) перспективного і поточного планування економіки;

- 3) оперативного управління виконанням програм і планами розвитку економіки¹⁶.

Треба одразу зауважити, що автор проекту не вважав ОГАС панацеєю, не пов'язував із її впровадженням одномоментного вирішення всіх економічних проблем. Машина – це лише інструмент, що багаторазово посилює людські можливості у сфері управління. Завдяки ОГАСу керівники всіх рівнів мали б можливість завжди отримувати свіжі, точні і своєчасні дані, а вже на їх основі приймати рішення¹⁷.

Точний прогноз також неможливий без комп'ютера. Але В. Глушков наголошував, що самого комп'ютера замало: він повинен бути пов'язаний з процесом, що прогнозується, щоб постійно отримувати інформацію. Чим швидше і частіше, тим точніше буде прогноз. При цьому бажано, щоб враховувалися всі обставини, що впливають на процес. Усе це, на його думку, і є засобами для складання науково обґрунтованого плану, що включає створення багатоваріантної гіпотези, в якій даються оцінки відносної важливості різних конкретних цілей, а також часу і ресурсів, що знадобляться для їх досягнення¹⁸.

Саме виходячи з важливості прогнозування, В. Глушков обґрунтував принцип своєчасного виявлення відхилень, що дозволяв на основі використовуваних моделей прогнозувати розвиток економіки¹⁹. Інші **принципи, покладені в основу програми, були такими**²⁰:

¹⁴ Проект Концепції формування та функціонування інформаційно-аналітичної системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=34783

¹⁵ Малиновский, Б. М. Известное и неизвестное в истории информационных технологий в Украине. – К.: Академперіодика. – 2001. – С. 45.

¹⁶ Сергієнко, І. Наукові ідеї академіка В.М. Глушкова та розвиток сучасної інформатики // Вісник НАН України. – 2008. – № 11. – С. 42-43.

¹⁷ Цит. за: Самарский, А. Научно обоснованная альтернатива рыночной анархии (на материале ОГАС и Киберсин) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://samarskii.livejournal.com/9741.html>

¹⁸ Цит. за.: Самарский, А. К 85-летию со дня рождения В.М.Глушкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://propaganda-journal.net/111.html>

¹⁹ Морозов, А. С чего начинался ОГАС / А. Морозов, В. Глушкова, Э. Карпец // Системы підтримки прийняття рішень. Теорія і практика : збірник доповідей (червень 2010 р., м. Київ). – К., 2010. – С. 8.

²⁰ Глушков, В.М. Что такое ОГАС? / В. М. Глушков, В. Я. Валах. – М.: Наука, 1981. – С. 139-146; Малиновский, Б. Академик В.Глушков. – К.: Наук. думка. – С.102; Управления автоматизированная система // Большая советская энциклопедия / гл.ред. А. М. Прохоров. – изд. 3-е. – Т. 27. – 1977. – С. 39-40.

- 1) нових завдань (спрямованість на розв'язання тих прикладів, що раніше неможливо було вирішити через їх складність та багатоваріантність);
- 2) системного підходу;
- 3) першої особи (розроблення вимог до системи починаючи з рівня АСУ, а також її створення та впровадження мають очолюватися ключовим керівником відповідного об'єкта, наприклад, директором заводу, міністром);
- 4) неперервного розвитку (ґрунтується на інваріантності математично-технічної складової щодо змістовної);
- 5) єдності інформаційної бази (на машинних носіях інформація накопичується не для розв'язання одного чи кількох завдань, а для сукупності всіх завдань управління);
- 6) комплексності завдань;
- 7) максимальної типізації системи;
- 8) централізації інформації (інформація має збиратися незалежно від того, яким був об'єкт її збирання);
- 9) автоматизованого (електронного) документообігу;
- 10) самоокупності витрат на систему.

Передбачалося, що первинна інформація потраплятиме до системи безпосередньо на місці виникнення, що забезпечуватиме своєчасність її надходження та достовірність. За допомогою вертикальних зв'язків мала досягатися інтеграція локальних програм та інформації за усіма рівнями ієрархії управління, що уможливило агрегування даних.

На сьогодні такий підхід реалізовано у форматі баз даних, що дозволяє роботу як з агрегованою, так і з первинною інформацією. Ключовим ризиком на етапі вводу інформації до системи визнається її можливе свідоме викривлення.

З метою вивчення вимог та особливостей взаємодії різних рівнів управління В. Глушков послідовно дослідив численні відомства та структури. Ознайомлення з функціонуванням Держплану дозволило з'ясувати всі завдання та етапи планування, а також труднощі, що при цьому постають. Особливості збирання інформації проаналізовано починаючи від районної станції до Центрального статистичного управління СРСР. Протягом 1963 р. було відвідано понад 100 об'єктів народного господарства різного профілю: від заводів та шахт до радгоспів. За наступні десять років їх кількість становила майже тисячу. Все це дало змогу зрозуміти, що саме вимагається від комп'ютерної техніки та процесів автоматизації.

На основі проведених досліджень у 1964 р. був розроблений ескізний проект державної мережі обчислювальних центрів обсягом близько 1,5-2 тис. (!) сторінок²¹.

Як складові елементи ОГАСу на початку 70-х років було впроваджено ТАСУ – територіальні автоматизовані системи управління – у Києві, Донецьку, Томську, Тулі, Таллінні та Новосибірську. Їх функціонування виявилось не настільки ефективним, як передбачалося, через низку проблем. Ключова з них – фактична наявність двох систем управління: формальної, що жорстко регламентувалася різноманітними положеннями і інструкціями, і неформальної, яка ці документи почасти ігнорувала. При створенні автоматизованих систем планових розрахунків автоматизувалися лише формальні схеми прийняття рішень, у той час як під час управління реальними процесами більше використовувалися неформальні методи та механізми. Також поширеним стало використання можливостей ТАСУ виключно у форматі проведення обчислень, функціям розробки й аналізу альтернативних варіантів управлінських рішень належної уваги не приділялося²².

²¹ Глушков, В. Заветные мысли для тех, кто остается [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.library.kpi.ua/html/arh_ntuu/glushkov/Zavet.htm

²² Стратегии комплексного развития регионов России и повышение эффективности регионального менеджмента : монография / В. Г. Садков, В. Е. Кириенко, Т. Б. Брехова, Е. А. Збинякова [та ін.]. – М.: ООО "Прогресс ИД", 2008. – С. 41-43.

Слід зазначити, що багато з проблем, що створювали перешкоди впровадженню ОГАСу як комплексного проекту, вже є неактуальними²³:

- на ранніх етапах впровадження АСУ різко зростала чисельність персоналу підприємств, оскільки для автоматизації багатьох функцій оперативного управління доводилося разом з управлінським персоналом працювати фахівцям із створення і обслуговування відповідних систем;

- недосконалість технічних засобів;
- неготовність суспільства;
- нерозуміння, а почасти й протидія вчених-економістів новим методам управління.

На технічному, технологічному і професійному рівні суспільство не тільки готове до подібної державній системі, а й активно користується локальними державними та недержавними мережами. Понад те, сьогодні спостерігається зворотна реакція, коли невикористання комп'ютера, мереж інтернет та інтранет сприймається як "ненормальне".

Частина проблем так і залишаються потенційно можливими²⁴:

- вихолощення змістовної, ідейної складової (математичних та макроекономічних моделей й принципів), а відтак зниження до техніко-технологічного рівня;

- дезінформація, що пов'язана з відсутністю зацікавленості окремих політичних сил в економічно сильній країні;

Саме це відбулося за часів В. Глушкова, якому не дозволили автоматизувати макроекономічний рівень.

Має різні вияви як у минулому (реакція американської преси на проект ОГАС, що була спрямована як на вище керівництво, так і на інтелігенцію СРСР²⁵), так і в сучасності (обґрунтування неактуальності впровадження ОГАСу через поширеність на пострадянському просторі переконань щодо необхідності зменшення впливу держави на економіку та більш ефективної продуктивності праці в приватному секторі порівняно з державним, що насправді суперечить досвіду розвинених країн світу²⁶).

- некомпетентність вищої ланки керівництва;
- небажання середньої бюрократичної ланки працювати під жорстким контролем та з об'єктивною інформацією.

Інші аспекти, пов'язані зі ставленням чиновництва проаналізовано у частині "Аналіз стейкхолдерів".

Підкреслимо, що остання група проблем є актуальною не тільки для ОГАСу: впровадження е-уряду так само стикається з ними. Зокрема, у Стратегії створення

²³ Морозов, А. С чего начинался ОГАС / А. Морозов, В. Глушкова, Э. Карпец // Системы підтримки прийняття рішень. Теорія і практика : зб. доп. – К., 2010. – С. 5-9; Малиновский, Б. Академик В.Глушков. – К.: Наук. думка. – С. 113.

²⁴ Малиновский, Б. Академик В.Глушков. – К.: Наук. думка. – С. 113.

²⁵ Там само. – С. 108.

²⁶ Орлов, А. Неформальная информационная экономика будущего – базовая организационно-экономическая теория // Вестник ЮРГТУ (НПИ). – 2010. – № 2. – С. 62.

електронного уряду (США, 2002 р.) попереджалося про такі бар'єри, як застаріли стереотипи відомств, недовіра, супротив реформ з боку тих, хто їх реалізує, недоліки федеральної ІТ-архітектури та обмежені ресурси. У документі наводилися й засоби щодо їх усунення²⁷.

Проте найважливішим чинником впливу на впровадження систем, подібних до ОГАСу, є те, що їх використання є не тільки і не стільки науково-технічним завданням, скільки політичним. Це однозначно розумів В. Глушков²⁸.

Сьогодні активно дискутуються питання щодо можливості запровадження ОГАСу в умовах ринкової економіки, наголошується, що повною мірою система може бути реалізована лише в рамках соціалістичної системи. На наш погляд, проблеми не виникає, оскільки саме прочитання характеристики “загальнодержавна” змінилося разом з формуванням іншої системи суспільно-політичних відносин: за часів СРСР абсолютно вся економіка була державною, і на це був розрахований проект В. Глушкова, сьогодні існує державний сектор економіки та система органів державної влади, на забезпечення функціонування яких і має бути розрахований сучасний ОГАС.

Водночас й досі будуються футуристичні сценарії розгортання ОГАСу²⁹, що переважною мірою “демонізують” систему:

– ОГАС вимагає передачі на період впровадження та надання фактично необмежених повноважень дуже вузькому колу фахівців, що призведе до відсторонення всіх органів влади від управління.

– ОГАС побудована на доступності ключової інформації для будь-якого обчислювального центру і відповідно для кожного оператора такого центру. Якщо щось відбуватиметься не так, приховати це буде неможливо, а відповідно всю цю нову соціальну групу доведеться контролювати. І поки сам ОГАС не забезпечить такий контроль, цим будуть займатися люди (спецслужби), які у свою чергу будуть контролюватися ОГАС. Цей ряд теоретично зводиться від взаємного контролю до тотального машинного.

– ОГАС означає неможливість маневру ресурсами і потужностями в разі необхідності, оскільки обчислювальних засобів системи, навіть на сучасній елементній базі, не вистачить для автоматичної корекції всіх планів всієї країни на весь період планування в реальному часі. Це означає спершу параліч, а потім колапс народного господарства тощо.

Чи насправді система є такою страшною? Безумовно, контраргументи можна знайти в роботах В. Глушкова, але для більшої наочності звернемося до сучасного досвіду, що його дає процес впровадження е-уряду, зокрема, в Російській Федерації.

II. ОГАС та електронний уряд: питання співвідношення та взаємодії

Сучасний поступ суспільства здійснюється у напрямі розвитку електронних форм взаємодії, що на рівні державного управління знайшло своє відображення у концепції електронного урядування. Нагальність та невідворотність його впровадження добре проілюстрована у доповіді “Гіперреспубліка”, представленій статс-секретарю Франції з питань реформування держави: “Процеси у суспільстві та економіці, що постійно ускладнюються, вимагають зміни управлінських правил і процедур. Засоби, інструменти та підходи, які використовувалися раніше, вже більше не діють. Понад те, держава може

²⁷ Роговский, Е. А. США: информационное общество (экономика и политика). – М.: Междунар. отнош., 2008. – С. 164-165.

²⁸ Малиновский, Б. Академик В. Глушков. – К.: Наук. думка. – С. 105.

²⁹ Аргонов, В. 2032: Легенда о несбывшемся грядущем : техно-опера [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://argonov.ru/2032.html>; Сказ о том, как Ежа ГосПлана с Ужом частой инициативы скрестить пытались [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://worldcrisis.ru/crisis/578181>

обвалитися і зникнути під тягарем власних процедур та їх повільністю. Єдиною можливістю змінити ситуацію, що склалася, є електронна адміністрація”³⁰.

Те, що за часів В. Глушкова було проектами майбутнього, стало реальністю. Водночас наведена вище оцінка ОГАСу, яку надав академік І. Сергієнко, викликає запитання: в чому саме ОГАС випереджає електронний уряд; що мають спільного, а що відмінного ці два проекти?

Термін “електронне урядування” використовується для позначення форми організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян³¹.

Головною складовою електронного урядування є електронний уряд – єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб’єктами господарювання³².

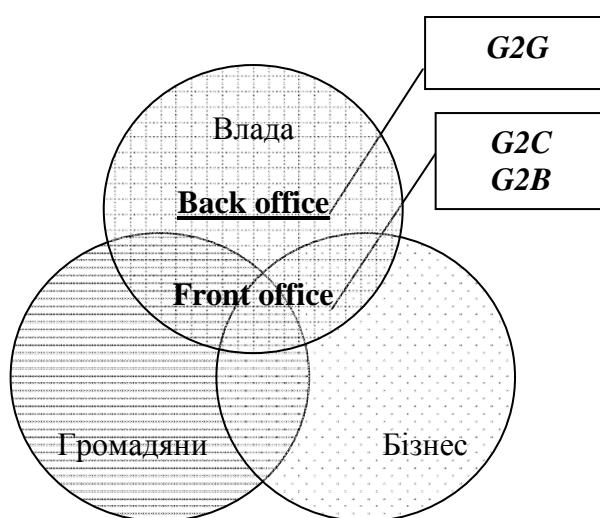


Рис. 1. Модель електронного уряду³³

До *Front office* належить “видима” для суспільства частина е-уряду, *Back office* є складовою, що забезпечує внутрішні потреби органів влади. Уряд – громадяни (Government to Citizen, *G2C*); уряд – бізнес (Government to Business, *G2B*); уряд – уряд (Government to Government, *G2G*) є векторами функціональної спрямованості послуг “е-уряду”.

Іноді виокремлюють ще один вид вектор, а відтак, і четверту складову: уряд – державні службовці (Government to Employees, *G2E*), зміст якої складає поширення інформації для співробітників та їх електронне навчання³⁴. У США запроваджено підхід, за яким ця складова трактується більш широко як внутрішня рентабельність та

³⁰ L’Hyper-République: Bâtir l’administration en réseau autour du citoyen : Rapport remis à Henri Plagnol, Secrétaire d’Etat à la Réforme de l’Etat par Pierre de La Coste (08/01/2003). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.ssi.gouv.fr/archive/fr/actualites/hyper-republique.pdf. – P.8.

³¹ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250 від 13.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>

³² Там само.

³³ Гриднев, В. Лунная модель “электронного правительства” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gridnev.info/?p=137>

³⁴ Див. наприклад: Ndou, V. E-government for developing countries: opportunities and challenges // The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries. – 2004. – Vol.18. – P. 5. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ejisd.org/ojs2/index.php/ejisd/article/viewFile/110/110>

ефективність (Internal Efficiency and Effectiveness, IEE) і включає також комплекс управління людськими ресурсами, системи планування відряджень та державних закупівель, електронний документообіг тощо³⁵.

У Канаді було визнано, що інтеграція *внутрішніх напрямів діяльності органів влади* на основі єдиної архітектури е-уряду (зокрема фінансового менеджменту, управління адміністративними активами, зв'язків з громадськістю та комунікації, юридичного забезпечення, оцінки та аудиту, державних закупівель, інформаційного забезпечення тощо) покращує якість надання послуг населенню³⁶.

Вектори *G2C* та *G2B* достатньо відображені в Концепції розвитку електронного урядування в Україні³⁷. Натомість трактування частини *G2G* є доволі обмеженим:

- організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

- створення єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Питання *G2E* не порушується взагалі.

Те саме стосується і двох законопроектів “Про інформаційну систему “Електронний Уряд”³⁸, жоден з яких не був поданий до Верховної Ради, і практична реалізація електронного урядування, зосереджена довкола функціонування електронного документообігу та впровадження технології надання адміністративних послуг через інтернет³⁹.

Зазначимо також, що у вітчизняному науково-експертному дискурсі проблематика електронного уряду переважною мірою втілюється в питаннях, пов'язаних з наданням послуг громадянам та бізнесу, і майже не порушеними залишаються питання його функціонування для потреб органів влади, а ще менше уваги приділяється можливостям е-уряду для державних службовців.

В Європейському Союзі визначальним чинником впровадження е-уряду обрані інтереси громадян. На порядок денний винесено завдання подальшого розгортання клієнт-орієнтованого підходу в наданні послуг для задоволення зростаючого різноманіття потреб користувачів, що вимагає дедалі більшої інтеграції *Back-office* органів влади з метою розширення можливостей обміну даними та ресурсами⁴⁰. На практиці це виявляється в тому, що потреби *Front-office* визначають розвиток *Back-office* (але при цьому останній має ширше коло завдань), та спричинює зміну загальної установки е-уряду: від ефективності в межах владної одиниці до ефективності в межах усієї системи управління⁴¹.

³⁵ Роговский, Е. А. США: информационное общество (экономика и политика). – М.: Междунар. отнош., 2008. – С. 161-165.

³⁶ Доусет, Г. EA@GC: Архитектура правительства на примере правительства Канады [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zelao.ru/files/Architecture_Conference/PEREVEDENO.pdf

³⁷ Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України № 2250 від 13.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2250-2010-%F0>

³⁸ Про інформаційну систему “Електронний Уряд” : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dki.gov.ua/repository/33/file/PZUEU.doc>; Про інформаційну систему “Електронний Уряд” : концепція проекту закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://civic.kmu.gov.ua/civic/control/uk/discussion/ovv/project;jsessionid=75A781E45110C893855FAB4A12A8BC21?project_id=116052.

³⁹ Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування : розпорядження Кабінету Міністрів України №360-р. від 01.03.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=360-2010-%F0&new=1>

⁴⁰ ICT policy support work programme 2009. Competitiveness and innovation framework programme. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ec.europa.eu/information_society/activities/ict_psp/documents/ict_psp_wp2009.pdf. – P. 23.

⁴¹ eGovernment in the European Union : coursebook / Szilárd Molnár. – Budapest, 2007. – P. 10-11.

Традиційні методи підвищення адміністративної ефективності за рахунок вдосконалення систем управління зв'язками зі споживачами та з партнерами, запровадження планування ресурсами є непридатними для розвитку *Back-office*⁴².

Цілі Науково-технічної програми “Інформаційно-комунікативні технології” 7-ої Рамкової програми науково-технічного розвитку ЄС на 2009-2010 та 2011-2012 рр.⁴³ спрямовані, зокрема, на подолання цієї ситуації. Фінансування передбачене для розробки та впровадження ІКТ-рішень для управління (зокрема розробки нових моделей), моделювання політики та прогнозування її наслідків і спільного вирішення складних соціальних проблем. Основою мають слугувати бази даних та інформаційні ресурси державного сектору країн ЄС. На виході очікується моделювання рішень у режимі реального часу на основі симуляції, відтворення, візуалізації, фільтрації та агрегування даних та припущень.

Оцінювання розвитку *e-уряду* в ЄС здійснюється в межах аналізу динаміки інформаційного суспільства. Євростат включає відповідні запитання до таких розділів: “Індикатори політики” (*e-уряд* вимірюється через показники використання фізичними та юридичними особами інтернету для взаємодії з органами влади) та “Інформаційне суспільство: структурні індикатори” (показники використання *e-уряду* фізичними та юридичними особами, доступності *e-уряду*)⁴⁴.

Методологія оцінки розвитку *e-уряду*, запропонована IDC⁴⁵, представлена на рис.2⁴⁶.

Наведені методологічні підходи віддзеркалюють розуміння *e-уряду* виключно як засобу зовнішньої взаємодії органів влади з реципієнтами послуг.

Аналогічне бачення презентує і корпорація Microsoft, яка визначає послуги детермінантами перетворень у процесі модернізації державного управління⁴⁷.

Цю тенденцію Г. Жарова пояснює тим, що останнім часом у сфері державного управління центр уваги змістився до концепту “послуги” за рахунок послаблення уваги до категорії “функції” як провідної організаційної характеристики діяльності органів влади. Водночас саме функції є засобом цільової локалізації органу державної влади в просторі державного управління. Тільки в межах своїх функцій, яким відповідають повноваження, він може надавати державні послуги. Тому зміна пріоритетів з функцій на послуги видається невдалою⁴⁸.

Власне, описані методології якнайкраще пояснюють твердження академіка І. Сергієнка: складова “*e-уряду*”, що є критично важливою для ефективності державного управління – *Back office*, його сутність та якість взагалі не потрапили до напрямів аналізу й чинників визначення рівня розвитку електронного уряду.

⁴² Ibid. – Р. 9.

⁴³ FP7 Cooperation Work Programme: Information and Communication Technologies 2009-10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/ict-wp-2009-10_en.pdf; FP7 Cooperation Work Programme: Information and Communication Technologies 2011-12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/fp7/ict/docs/ict-wp-2011-12_en.pdf

⁴⁴ Information Society Eurostat Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/information_society/data/database

⁴⁵ IDC є провідною міжнародною компанією (досвід роботи понад 44 роки у 110 країнах світу) з дослідження та консалтингу щодо ринків ІТ, тенденцій розвитку технологій, продуктів (персональних комп'ютерів, серверів та систем збереження даних, периферійного обладнання, програмного забезпечення, ІТ-послуг) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.idcukraine.com/index.html>.

⁴⁶ Анализ государственных услуг, предоставляемых в электронном виде в ведущих странах мира и в Российской Федерации; определение места России в рейтинге по уровню развития “электронного правительства” среди ведущих стран мира : отчет о науч-исслед. работе. – М., 2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ar.economy.gov.ru/common/img/uploaded/cdocument/idc_analiz_elektronnih_gosuslug_v_veduschih_stranah_i_mesto_RF_v_reytinge.doc

⁴⁷ Модернизация государственного управления. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/Modernization/default.mspx>

⁴⁸ Информационное право : актуальные проблемы теории и практики колл. монография / под общ. ред. И. Л. Бачило. – М.: Юрайт, 2009. – С. 225-226.

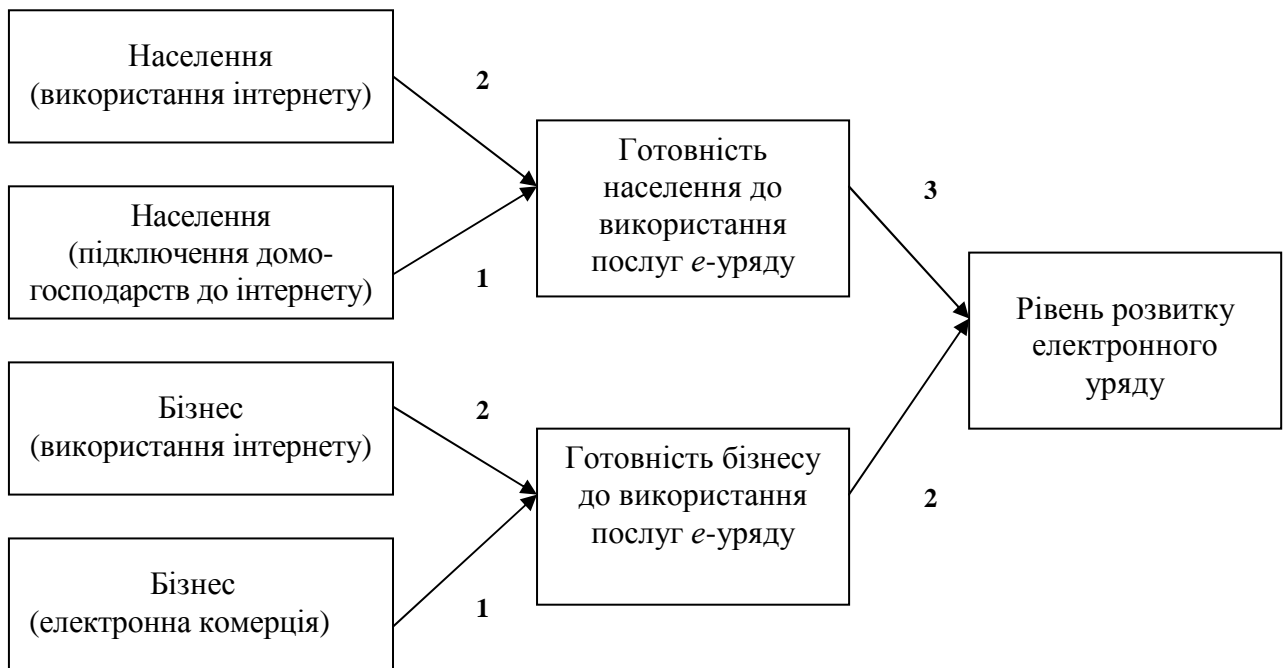


Рис. 2. Рівень розвитку *e*-уряду
(на основі вагових коефіцієнтів, що присвоюються підрейтингам)

Відповідним чином порівняно з ОГАСом примітивізуються й управлінські можливості електронного уряду. Цю тезу проілюструємо на прикладах того, що можна досягти за допомогою *e*-уряду, представлених корпорацією Microsoft у докладі на щорічному неформальному форумі представників органів державної влади європейських країн (Рим, 15-17.09.2003 р.)⁴⁹.

- Констатується, що для досягнення грамотного управління (good governance) важливо вдосконалити процес прийняття рішень. Можливі напрями таких змін зводяться до розвитку електронного голосування та електронної демократії.

- Економічний розвиток в контексті модернізації державного управління шляхом якнайширшого впровадження ІТ трактується через:

- а) спрощення адміністративних процедур для бізнесу шляхом їх переведення в електронну форму;

- б) презентацію в інтернеті інформації для потенційних інвесторів і туристів;

- в) поширення та вдосконалення державних електронних закупівель;

- г) формування віртуального ринку вакансій.

- Державний службовець повинен мати доступ до application (програм), що поєднують календар, електронну пошту та модуль управління завданнями. Забезпечення міжвідомчої взаємодії та взаємодії усередині органу влади вичерпується автоматизацією документообігу, управлінням документами, створенням сховищ даних, інтранетом та екстранетом.

Остання теза унаочнює факт поширення на сферу державного управління підходу, що набув розвитку “в корпоративному просторі: інформаційні служби є підпорядкованими, другорядними, технічними. Інформаційна система не становить основу виробничих функцій організацій: у межах підприємства вона уособлює технологічне, що відповідає за обмін інформацією і яке є протилежним матеріальним процесам виробництва”⁵⁰.

⁴⁹ Модернизация государственного управления [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/Modernization/default.aspx>

⁵⁰ Рубанець, О.М. Інформаційне суспільство: когнітивний креатив постнекласичних досліджень. монографія. – К.: ПАРАПАН, 2006. – С. 238-239.

Суперечливість ситуації полягає в тім, що “сьогодні в контексті розвитку обсягу соціальної функціональності, що виконує система, і нових формах розвитку, в яких системний рівень програмного забезпечення стає відносно автономним від апаратного рівня, системи перестають бути замкненими, відгородженими від суспільного контексту. Складні системи, що обмінюються із зовнішнім світом тільки електронною поштою, вже нікому не потрібні”⁵¹.

Мінімізація завдання *Back office*, зведення його до електронного документообігу по суті є однією з варіацій функціонування електронної пошти.

Іншу проблему становить тлумачення *e-уряду* як інформаційного двійника “реального управління”, що існує паралельно у вигляді баз даних при кожній інституції та організації у віртуальному просторі. Застосування такого підходу породжує управлінську систему з обмеженими можливостями.

Зазначені складнощі було цілком подолані В. Глушковым при розробці ОГАС і в сучасному “прочитанні” втілені в Російській Федерації у вигляді вертикально інтегрованої державної автоматизованої системи “Управління”.

• ДАС “Управління”: російський досвід впровадження *e-уряду*

У Росії одним з основних завдань, що має вирішити електронний уряд, визначено вдосконалення прийняття рішень на вищих рівнях державного управління і планування соціально-економічного розвитку країни⁵².

Від початку державні інформаційні системи формувалися окремими відомствами в умовах відсутності єдиної нормативно-правової та нормативно-технічної бази. Відомості, які вони містять, почасти недоступні іншим органам державної влади для оперативного використання, що на практиці призводить до значних тимчасових затримок при міжвідомчому обміні інформацією, багаторазового збирання і дублювання інформації в різних системах. При цьому частина інформації оперативно не оновлюється, а це провокує суперечливість у даних, розміщених у державних інформаційних системах. Природно, все це негативно впливає на всю державну систему управління, зокрема процес прийняття рішень⁵³.

Вирішити ці проблеми в рамках реалізації проекту “Електронний уряд” повинна державна автоматизована система (ДАС) “Управління”, що є однією з трьох його основних складових⁵⁴ (поряд з електронним документообігом та державними електронними послугами).

У 2007 році Розпорядженням уряду РФ було ухвалено **Концепцію створення державної автоматизованої системи інформаційного забезпечення управління пріоритетними національними проектами**⁵⁵ (далі – ДАС “Управління” – нацпроекти), що передбачала автоматизацію процесів збирання, оброблення та представлення інформації, необхідної органам державної влади для забезпечення ефективності управління національними проектами. Одразу було визначено, що це є першим етапом

⁵¹ Рубанець, О.М. Інформаційне суспільство: когнітивний креатив постнекласичних досліджень. монографія. – К.: ПАРАПАН, 2006. – С. 248-249.

⁵² ГАС “Управление”: Предпосылки создания [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gas-u.ru/docs/doc/show/2.3.htm>

⁵³ Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: распоряжение Правительства РФ № 632-р от 06.05.2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://government.consultant.ru/page.aspx?961636>

⁵⁴ Носков К. Электронное правительство – результаты и перспективные задачи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://forum.cnews.ru/?2010/>

⁵⁵ Концепция создания государственной автоматизированной системы информационного обеспечения управления приоритетными национальными проектами: распоряжение Правительства Российской Федерации № 516-р от 24.04.2007 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gas-u.ru/files/file/get/36.htm>

реалізації єдиної вертикально інтегрованої автоматизованої системи державного управління (далі – ДАС “Управління”).

Особливістю впровадження ДАС “Управління” – нацпроекти стала паралельна зі створенням та впровадженням нових компонентів інформаційно-комунікаційної інфраструктури адаптація, розвиток та інтеграція існуючих програмно-технічних засобів. Було встановлено, що до системи вводиться та обробляється в ній інформація, яка не має обмежень доступу чи має такі обмеження не вище за категорію “конфіденційна”. При цьому з метою забезпечення вільного доступу громадян та установ до відповідної інформації вона може частково розміщуватися на офіційному сайті.

Технологія оброблення інформації, детально визначена у концепції, візуально може бути представлена таким чином.

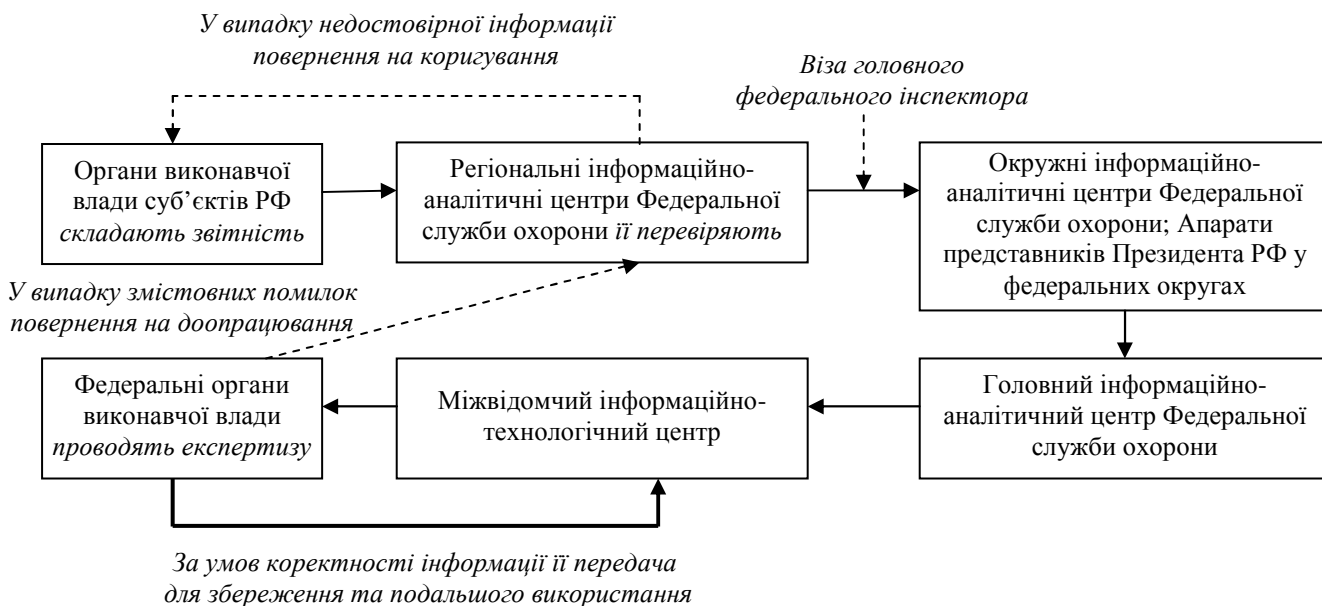


Рис. 3. Послідовність оброблення та передачі інформації щодо реалізації нацпроектів

Підсистема аналітичного оброблення інформації, окрім вирішення завдань щодо її ефективності (оцінювання з точки зору реалізації нацпроекту, витрачання бюджетних коштів, щодо інших проектів), передбачає також:

- аналіз громадської думки через результати соціологічних опитувань та експертних оцінок;
- оцінювання ефективності інформаційного забезпечення нацпроектів, у тому числі у ЗМІ;
- виявлення та аналіз проблем управління нацпроектами, зокрема за допомогою експертних опитувань;
- прогнозування результативності виконання нацпроектів.

Крім документообігу, здійснюється ще й відеоспостереження на об'єктах.

Майже одночасно з ДАС “Управління” – нацпроекти була розроблена й **Концепція інформаційної системи, що створюється на основі типового програмно-технологічного забезпечення регіональної системи моніторингу процесу реалізації пріоритетних національних проектів та соціально-економічного розвитку на території суб'єкта Російської Федерації**⁵⁶ – регіональний сегмент ДАС “Управління”, представлений на рис. 4.

⁵⁶ Концепция информационной системы создаваемой на основе типового программно-технологического обеспечения региональной системы мониторинга хода реализации приоритетных национальных проектов и социально-экономического развития на территории субъекта Российской Федерации

Централізоване сховище даних регіону у вигляді єдиного переліку показників має об'єднувати інформацію, що є необхідною для розв'язання прикладних завдань системи та характеризує процеси соціально-економічного розвитку за такими напрямками: (1) демографія, (2) виробництво й ринок товарів та послуг, (3) мале підприємництво, (4) інвестиції, (5) державні фінанси, (6) фінанси підприємств та організацій, (7) ринок праці, (8) рівень життя населення, (9) охорона здоров'я, (10) культура, відпочинок, туризм, (11) освіта, (12) побутові умови, (13) соціальне забезпечення та допомога, (15) наука та інновації, (16) охорона довкілля, (17) ціни та тарифи, (18) державне управління, (19) інше.



Рис. 4. Укрупнена функціональна структура регіонального сегменту ДАС “Управління”⁵⁷

У відповідних методичних рекомендаціях⁵⁸ за кожним напрямом наведено ключові індикатори та методики їх розрахунку, а також роз'яснено інтегральну оцінку розвитку муніципальних утворень та оцінка результативності й ефективності органів виконавчої влади суб'єктів федерації.

Аналітична підсистема регіонального сегменту ДАС “Управління” спрямована на розв'язання таких завдань:

- оцінка та порівняння динаміки й структури значень показників соціально-економічного розвитку;

Федерации (региональный сегмент ГАС “Управление”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rkomi.ru/content/4872/conception_regional_system.doc.

⁵⁷ Региональный сегмент ГАС “Управление” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rkomi.ru/services/elgov/upravlen/>

⁵⁸ Проект методик расчета функциональных задач : Доработка, адаптация и внедрение программного обеспечения регионального сегмента ГАС “Управление” в Смоленской области. – С., 2010. – 213 с.

- проведення статистичного аналізу динамічних рядів й побудова модельних залежностей на основі проведеного аналізу;
- формування комплексної оцінки розвитку регіону та відповідне представлення даних у вигляді його паспорту;
- моніторинг фактичного виконання планових (прогнозних) значень індикаторів розвитку регіону.

У межах підсистеми планування та прогнозування передбачається розроблення комплексної імітаційної моделі й завдання варіантного середньострокового прогнозування діяльності суб'єкта федерації, що має забезпечити розроблення багатоваріантних прогнозів та здійснення прогнозних розрахунків для обґрунтування локальних завдань і заходів регіональних програм соціально-економічного розвитку.

Постанова *“Про єдину вертикально інтегровану державну автоматизовану інформаційну систему “Управління”*⁵⁹ (2009 р.) стала наступним логічним кроком.

Метою впровадження ДАС “Управління” є забезпечення керівництва країни комплексною інформаційною та аналітичною підтримкою для прийняття рішень щодо соціально-економічного розвитку та проведення реформ у територіальному та галузевому зрізах на основі максимальної візуалізації інформації. Для цього визначено такі завдання:

- створення єдиного інформаційного простору показників розвитку країни, її регіонів, галузей та муніципальних одиниць на основі централізованого сховища даних;
- забезпечення надходження інформації до централізованого сховища даних, починаючи з рівня підприємств та муніципальних одиниць;
- створення корпоративного інформаційного ресурсу для забезпечення комплексного аналізу та моніторингу процесів розвитку країни;
- розроблення засобів візуалізації даних та результатів звітів з використанням ділової графіки.
- розроблення інструментальної та інформації підтримки експертно-аналітичної підтримки керівництва та фахівців.

Планується, що робота системи охоплюватиме повний цикл впровадження політики: від планування її реалізації через моніторинг її виконання до аналізу здійсненого. На першому етапі інструментами роботи будуть мережеві графіки за конкретними об'єктами, планування бюджетних видатків. На другому етапі використовуватимуться електронні звіти про терміни виконання, використання коштів та попередні результати. На третьому – оприлюднення аналітичних та ревізійно-контрольних звітів як щодо конкретних заходів, так і щодо діяльності суб'єктів федерації в цілому.

ДАС “Управління” зосереджена на систематизації та аналізі інформації щодо процесів розвитку країни та передбачає її порівняння зі світовими аналогами. Деталізація бюджетної інформації в планується до рівня його касового виконання. Включеним є й підрозділ щодо картографічної інформації загалом та щодо конкретних об'єктів та ресурсів зокрема.

Ієрархічна структура ДАС “Управління” є трирівневою та включає регіональний, відомчий та центральний (федеральний) рівні.

Ситуаційні центри, передбачені для керівників країни та суб'єктів федерації, дозволяють значно скоротити час на прийняття рішень, що є надзвичайно актуальним сьогодні. Ситуаційні центри використовують для управління багаторівневими організаційно-технічними системами і розв'язання складних завдань, що вимагають аналізу значної кількості взаємопов'язаних та почасти неповних даних. Особливістю цих центрів є уможливлення системного підходу до проблеми, комплексного врахування характеристик, що її описують. Традиційно ситуаційні центри є механізмами консолідації

⁵⁹ О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе “Управление”: постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. №1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://government.ru/gov/results/8819/>

та візуалізації різнопланових первинних даних (через відповідне апаратно-програмне забезпечення).

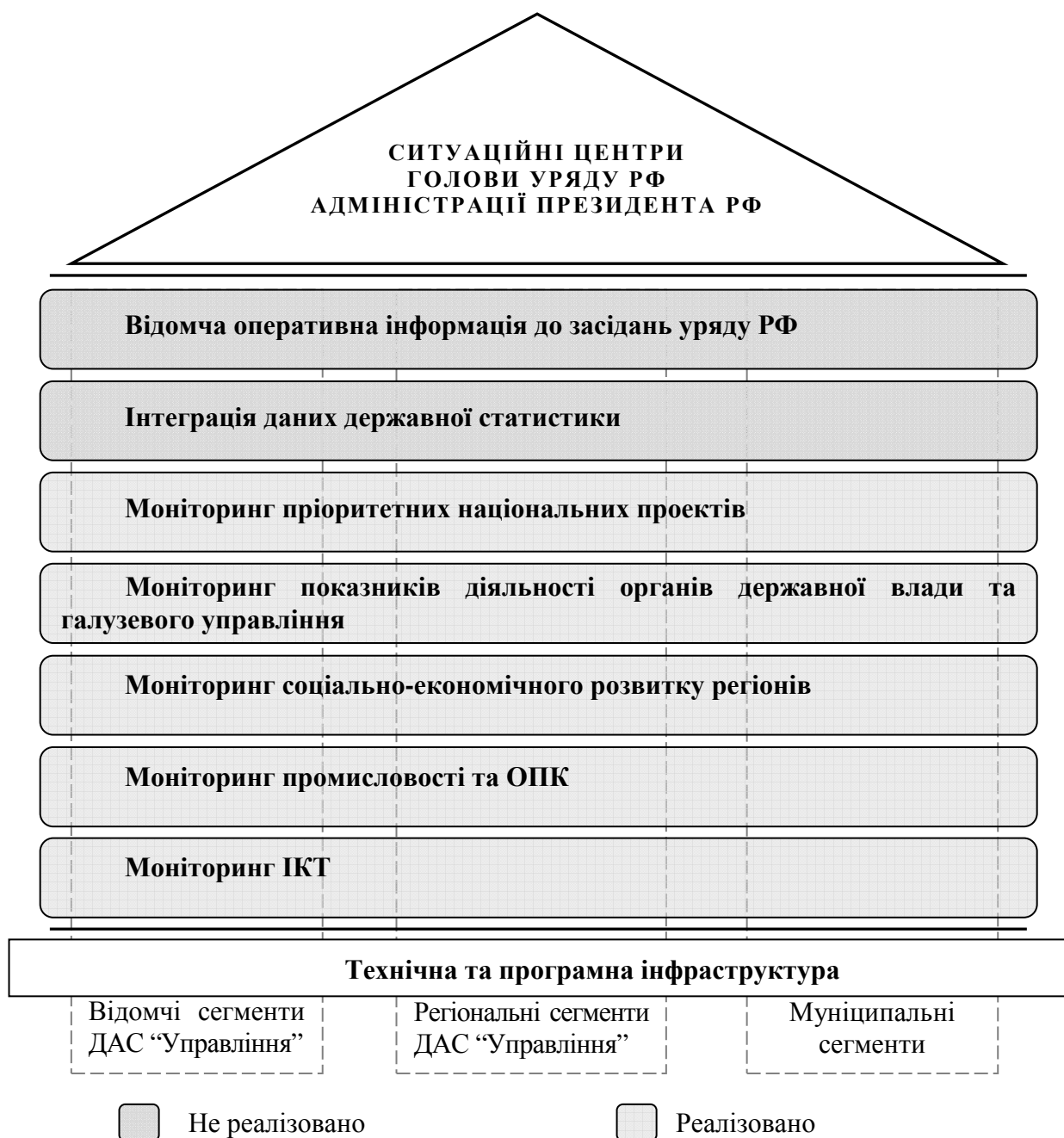


Рис. 5. Архітектура ДАС "Управління"

Можливості з аналізу та візуалізації даних в ДАС "Управління" представлено у Додатку.

Загальний очікуваний соціально-економічний ефект від створення ДАС "Управління" є таким:

- підвищення ефективності інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування під час реалізації національних проектів, управління соціально-економічним розвитком, проведення реформ;

- забезпечення ефективності управління за рахунок підвищення оперативності та якості рішень, що приймаються;

- підвищення ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування та зниження рівня корупції;
- підвищення ефективності витрачання бюджетних коштів;
- зниження трудовитрат на роботи, що до створення системи виконувалися вручну (збирання, оброблення, пошук та представлення даних щодо реалізації пріоритетних національних проектів, та підготовка звітної документації).

Фактично робота з реалізації ДАС “Управління” дотепер зосереджена на рівні відомчих систем та тематичних (національних) проектів; міжвідомчої інтеграції досягти поки що не вдалося. Електронний документообіг був поширений на міжвідомчий рівень, однак, за словами директора департаменту ІТ та зв’язку уряду РФ К. Носкова, це “ущербний електронний документообіг”, оскільки першочергово документ з’являється на папері, а потім сканується⁶⁰. Зазначимо, що такий підхід суперечить обов’язковим вимогам, що їх висував В. Глушков до безпаперових технологій⁶¹: вони мають спрощувати, а не ускладнювати роботу.

У середині квітня 2011 р. було започатковано відкритий для широкої громадськості веб-ресурс – офіційний портал ГАС “Управління” www.gas-u.ru – на якому, окрім розміщення традиційних новин та інформаційно-аналітичних матеріалів, користувачам надано можливість отримувати статистичну й аналітичну інформацію щодо найважливіших аспектів життя країни. Консолідована інформація надається “з перших рук”: це дані Мінрегіон Росії, Мінекономрозвитку Росії, Мінкомзв’язку Росії, Мінздоровсоцрозвитку Росії і ФСО Росії.

На основі вищевикладеного вважаємо, що:

а) новітні досягнення у сфері державного управління та розвитку інформаційно-комунікативних технологій створюють можливості для сучасного “прочитання” ОГАСу як складової *Back-office* електронного уряду;

б) системи, аналогічні ОГАСу, спроможні відповідати на виклики, що постають сьогодні перед державним управлінням.

Тепер необхідно визначити доцільність впровадження цієї системи у сучасних суспільно-політичних умовах в Україні.

III. Алгоритм аналізу доцільності впровадження ОГАСу

Аналіз проблеми є обов’язковим етапом, що передуює прийняттю управлінського рішення. Американські дослідники Д. Брейбрук та Ч. Ліндблом виокремлюють чотири типи прийняття рішень⁶² залежно від кількості знань тих, хто приймає рішення, та ступеня змін у цьому рішенні порівняно з попередніми рішеннями. За умов високого рівня знань і високого рівня залучених змін маємо революційний тип прийняття рішень, за умов низького рівня знань та низького рівня залучених змін одержуємо роз’єднано інкрементальний тип прийняття рішень. “Змішані” типи виглядають таким чином: за низького рівня знань та високого ступеня залучених змін одержуємо аналітичний тип прийняття рішень, за умов високого рівня знань та низького ступеня залучених змін – раціональний тип рішення. Априорі кращим варіантом прийняття рішення є умови “високого рівня доступних знань”.

Отже, необхідним є вироблення такої методології аналізу, що дасть можливість пізнати ОГАС як інструмент державного управління. Також зрозуміло, що успішність

⁶⁰ Легезо, Д. CNews FORUM: правительство отчиталось о главных ИТ-проектах (10.11.2010 г.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://corp.cnews.ru/news/top/index.shtml?2010/11/17/416348>

⁶¹ Глушков, В. М. Что такое ОГАС? / В. М. Глушков, В. Я. Валах. – М.: Наука, 1981. – С. 127.

⁶² Гогвуд, Б. Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Іан; пер. з англ. А. Олійника; наук. ред. пер. В. Тертичка. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – С. 159.

функціонування системи залежить не лише від самої системи, тобто її змісту, а й значною мірою від контексту її реалізації. Така ситуація вимагає подвійного підходу: дослідження та аналізу потребує середовище впровадження, а власне ОГАС потребує розроблення контекстно залежних моделей впровадження.

Послідовність логічних кроків оцінювання доцільності використання ОГАСу в органах влади України на сучасному етапі державного будівництва відтворено на рис. 6.

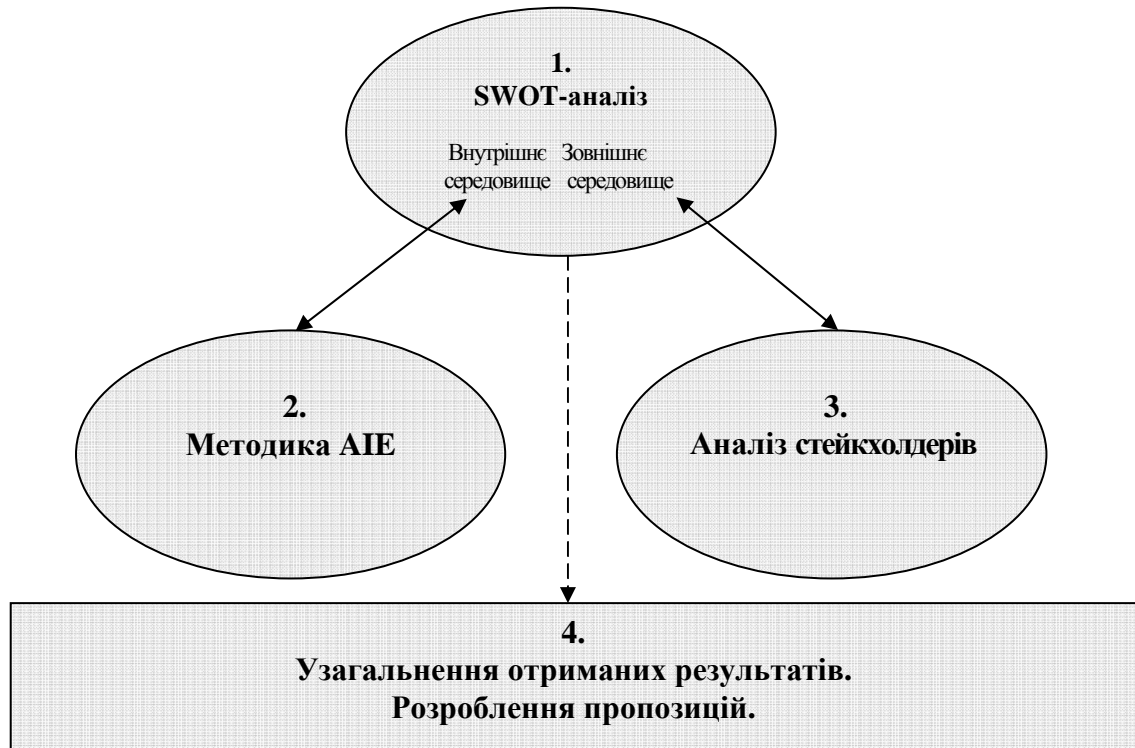


Рис. 6. Алгоритм аналізу доцільності впровадження ОГАСу

Мета та сутність визначених кроків полягають у наступному.

1. Проведення SWOT-аналізу уможливорює висновки щодо відповідності впровадження системи сучасному стану і та можливим змінам організації управлінського процесу; дозволяє оцінити потенціал ОГАСу щодо інших аналогічних програм. У загальному вигляді SWOT-аналіз не вимагає економічних та математичних розрахунків, тому нині він зарекомендував себе як зручна універсальна методологія, що використовується для розроблення стратегій у найрізноманітніших сферах життєдіяльності.

За умови визначення впровадження ОГАСу однією з альтернатив реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства та проведення інформатизації буде потрібне детальніше дослідження внутрішнього та зовнішнього середовища. В рамках першого домінянтою є оцінювання переваг від впровадження системи; в рамках другого – зацікавлених сторін, від “розстановки сил” яких залежатиме остаточне рішення.

2. Уточнення потенціалу ОГАСу за допомогою методики АІЕ дозволяє оцінити ризики, очікувані результати та повернення інвестицій. АІЕ є зручним, якісним і статистично правильним засобом в умовах вартісних проектів⁶³; своєю інструментальністю здатний убезпечити навіть керівників, які недостатньо добре володіють предметом. Для цієї методології характерним є значний обсяг розрахунків.

⁶³ Трасу Mayor. A buyer's guide to IT value methodologies // “Директор ИС”. – 2002. – №09. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osp.ru/cio/>

3. Аналіз стейкхолдерів уможливує ідентифікацію та прогнозування впливів, що їх справлятимуть зацікавлені групи на процес прийняття управлінського рішення, а відтак, й оцінити ймовірність прийняття самого рішення.
4. Виклад основних перспектив використання ОГАСу як інструменту державного управління на основі консолідованої інформації, отриманої протягом перших трьох етапів аналізу. У разі переважання позитивних прогнозів – розроблення контекстно залежних моделей впровадження системи, що враховуватимуть оптимальну інтенсивність пропонованих змін.

Характеристика методів аналізу.

1. SWOT-аналіз

Абревіатура SWOT (Strengths (сила) – Weaknesses (слабкості) – Opportunities (можливості) – Threats (загрози) позначає якісний метод структуризації й оцінювання інформації, що уможливує комплексну оцінку впливу зовнішніх і внутрішніх чинників на об'єкт дослідження та розроблення відповідних стратегій його поведінки*. Вітчизняні фахівці В. П. Горбулін та А. Б. Качинський характеризують SWOT-аналіз як одну з найуспішніших системних технологій сучасності⁶⁴.

Методологія аналізу ґрунтується на використанні т.зв. “дихотомічної процедури”: спочатку всі наявні чинники розділяються на внутрішні та зовнішні щодо об'єкта дослідження, потім кожна з отриманих частин – ще на дві – сприятливі та несприятливі чинники. З отриманих елементів, якими є пари взаємовиключних ознак, що дозволяє знизити невизначеність взаємодії зовнішнього середовища та системи, будують матрицю (рис. 7). Взаємовиключні ознаки характеризують певні параметри, що їх має бути обрано не більше ніж 5-7.

Складання переліків параметрів є окремою процедурою, що детально описана у статті “SWOT-аналіз як важливий елемент стратегічного планування національної безпеки”⁶⁵. Там же викладено й інші практичні заходи, необхідні для проведення науково обґрунтованого та максимального об'єктивованого даними аналізу.

При використанні методу SWOT-аналізу в бізнесі фахівці зазначають вплив на проведення дослідження “філософії стратегії”⁶⁶. В нашому випадку це місце посідатимуть національні інтереси та цілі: вони не є частиною жодної з клітинок матриці, проте поєднують їх в єдине ціле. В бізнес-середовищі “філософія стратегії” є безпосередньо пов'язаною з місією організації, в державотворенні національні інтереси та цілі є елементами тріади, що формує індивідуальність кожної держави: національні цінності → інтереси → цілі.

Національні інтереси – це життєво важливі матеріальні, інтелектуальні та духовні цінності українського народу як носія суверенітету та єдиного джерела влади в Україні, визначальні потреби суспільства і держави, реалізація яких гарантує державний суверенітет України та її прогресивний розвиток⁶⁷.

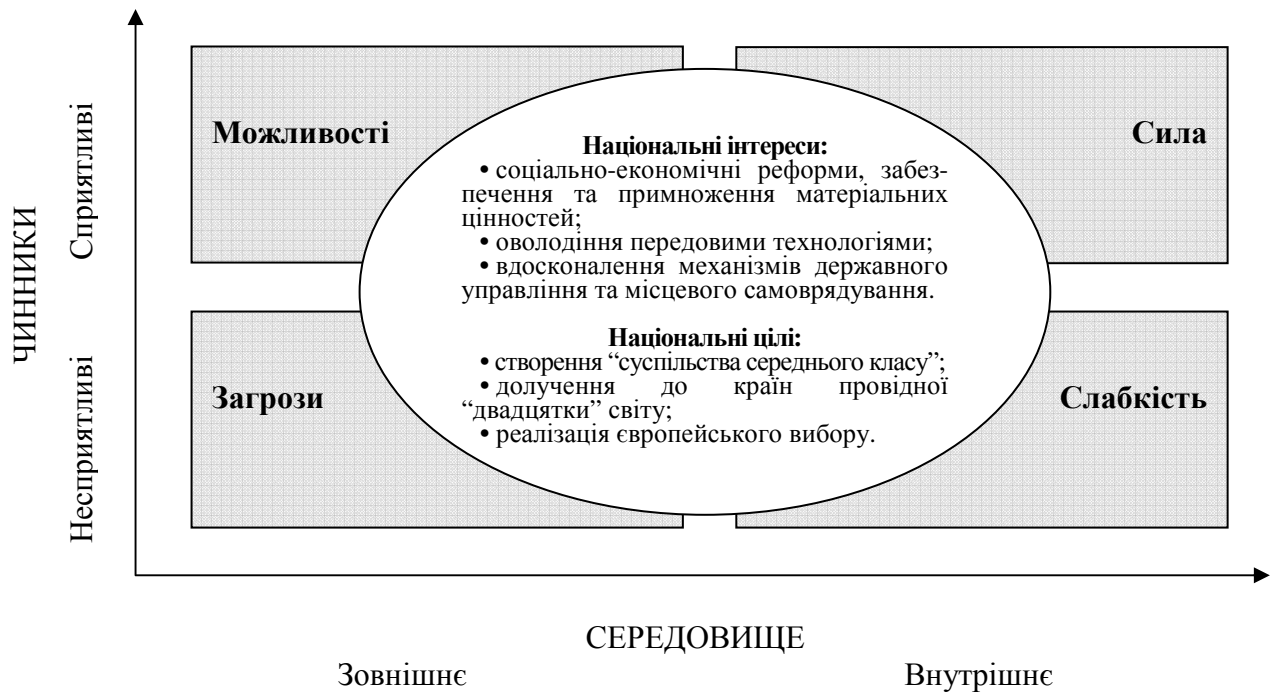
* У сфері державного управління SWOT-аналіз повноцінно використовувався вже у 1980-і роки адміністраціями штатів і міст у США при реалізації політики розвитку. З середини 1990-х років цей підхід добре зарекомендував себе в розробці стратегій, планів і програм регіонального розвитку в Європі, оцінки ефективності соціальної політики, бюрократичних структур і управлінських рішень у рамках державного сектора, оцінки галузевих політик.

⁶⁴ Горбулін В. П. SWOT-аналіз як важливий елемент стратегічного планування національної безпеки / В. П. Горбулін, А. Б. Качинський // Національна безпека: український вимір. – К.: ІПНБ. – 2009. – №6(25). – С. 23-31.

⁶⁵ Там само.

⁶⁶ SWOT-анализ как инструмент стратегического менеджмента [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bigc.ru/publications/swot_analise.php

⁶⁷ Стратегічне планування: вирішення проблем національної безпеки України: монографія / В.П. Горбулін, А.Б. Качинський. – К., 2010. – Рукопис.



Згідно з методикою Військового коледжу США, за якою національні інтереси поділяються на три рівня важливості та передбачають оцінку ступеня зацікавленості держави в конкретному питанні чи у кризовій ситуації, було структуровано відповідні експертні оцінки важливості національних інтересів України. В контексті нашого аналізу на увагу заслуговують такі з них:

- соціально-економічні реформи, забезпечення та примноження матеріальних цінностей, що належить до групи життєво важливих інтересів;
- вдосконалення механізмів державного управління та місцевого самоврядування, що відноситься до категорії важливих інтересів.

Також фахівці зауважують, що нині одним із найважливіших національних інтересів є приєднання України до світового процесу економічного розвитку. Цей інтерес безпосередньо пов'язані з процесами глобалізації, які довели, що:

- жодна країна світу не здатна досягти серйозного економічного зростання, зокрема й добробуту населення, без інтеграції зі світовою економікою;
- у структурі національного інтересу почали переважати намагання оволодіти передовими технологіями, що забезпечують сумісність з найсучаснішими засобами інформації, зв'язку і транспорту.

Національні цілі – це конкретні цілі, які держава ставить перед собою заради захисту національних інтересів. Питання про розробку цілей, зокрема в державному управлінні, належить до найбільш актуальних і важливих для управлінської теорії та практики, на жаль, до тих із них, методологія яких найменше опрацьована.

Користуючись визначенням, що "ціль – це інтерес у дії", ми можемо пов'язати згадані національні інтереси з конкретними цілями, зокрема встановленими Президентом України у Посланні до Українського народу⁶⁸:

- забезпечення високого рівня і якості життя українського суспільства як "суспільства середнього класу";
- входження до провідної "двадцятки" світу як сучасної держави з конкурентною економікою XXI століття;
- реалізація європейського вибору, що є інтегральною національною метою.

⁶⁸ Послання Президента України Віктора Януковича до Українського народу (03.06.2010 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/17307.html>

У підсумку зазначимо: ключовим застереженням при проведенні SWOT-аналізу є те, що його реалізацію не можна довіряти одній особі, оскільки за якістю виконання він не буде таким точним і корисним, як аналіз, здійснений у спосіб групової дискусії та обміну ідеями. В ідеалі SWOT-аналіз має ґрунтуватися на результатах обміну поглядів експертів і фахівців, що доповнюються об'єктивними фактами і даними наукових досліджень.

2. AIE (*Applied information economics* – прикладна інформаційна економіка – один з різновидів аналізу “витрати-випуск”) – розроблена Дугласом Хаббардом методика оцінки ризиків, що об'єднує досягнення теорії опціонів, сучасної теорії управління портфелем активів, традиційних бухгалтерських підходів (до яких належать насамперед NPV, ROI та IRR) і статистичних методів, що підстраховують у спосіб вираження невизначеності у кількісних оцінках, уможлиблюють побудову кривої розподілу очікуваних результатів, оцінку ризику і повернення на інвестиції⁶⁹.

Сутність методики AIE полягає в оцінці переваг, що матиме організація від реалізації IT-проекту, не у фінансовому, а в натуральному вираженні. У процесі оцінювання відбувається присвоювання одиниць вимірювання традиційним нематеріальним активам (таким як рівень задоволеності користувачів, стратегічна орієнтація, простота роботи з системою тощо) і чинникам ризику, їх ранжування з точки зору ступеня впливу на функціонування структури. Визначення цінності інформації здійснюється різними інструментальними засобами, запозиченими з теорії управління портфелем активів та теорії статистики. Таким чином, методика інтегрує об'єктивні та суб'єктивні показники.

Методика дозволяє для кожної з цілей IT-проекту визначити ймовірність її досягнення і потім за отриманими результатами розрахувати ймовірність покращення в бізнес-процесах організації. Наприклад, чи дозволяє проект зі створення корпоративного порталу поліпшити доступ до інформації та приймати рішення швидше? Наскільки збільшиться швидкість прийняття рішення? Якою мірою це прискорить укладення угоди? І після отримання останньої відповіді проводиться підсумковий розрахунок⁷⁰.

Такий підхід дозволяє аналізувати різні стратегії з невизначеними результатами.

3. Аналіз стейкхолдерів включає:

- 1) визначення стейкхолдерів, а саме ключових груп з них;
- 2) характеристики особливостей їх поведінки;
- 3) побудову моделі взаємодії цих груп під час прийняття рішення.

Стейкхолдери (від англ. *stakeholders*; *дослівно – пайовики**) – ті, хто мають відношення до процесу політики, оскільки їх безпосередньо стосується дана політика, а відтак, хвилюють можливі шляхи її реалізації. Поняття “стейкхолдери” охоплює широке коло осіб, однак проведення консультації є обов'язковим лише з представниками двох груп – груп інтересів і зацікавлених органів влади⁷¹. Саме на них доцільно зосередити увагу.

Групи інтересів – це недержавний політичний інститут, який уособлює організовані соціальні інтереси, з метою їх артикуляції в межах будь-яких груп та репрезентації у

⁶⁹ Див. докладніше: Applied Information Economics: A New Method for Quantifying IT Value. An Executive Overview. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

⁷⁰ Див. докладніше: Хвалев, Е. Економіка IT: Модель вибору метода оценки инвестиций : тези // Экономика и производство. – 2009. – № 8.

* Термін «пайовики» погано сприймається в українському суспільстві, особливо коли він застосовується до органів влади (викликаючи асоціації із корумпованістю).

⁷¹ Тертичка, В. Політичні аспекти вироблення державної політики в Україні // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2008. – Вип. 12. – С. 58-70.

відносінах з іншими групами та політичними інститутами⁷². Ключовою відмінністю груп інтересів від усіх інших спільнот є наявність інтересу, що його свідомо поділяють та активно висловлюють члени групи.

Групи інтересів виникають тоді, коли люди намагаються впливати на процес прийняття політичних рішень у сприятливому для себе напрямі, не намагаючись контролювати апарат державної влади сам по собі⁷³.

Групи інтересів у сучасній Україні відокремлені від базових суспільних груп та не співвідносяться з базовими структурними компонентами. Вони виникають на основі агрегування базових галузевих інтересів, що не можуть реалізуватися поза межами політичної сфери і становлять специфічний компонент політичної активності, окремий різновид суб'єктів політичної системи. Ще однією вітчизняною специфікою є те, що спільність інтересів і потреба їх обстоювання не є самі по собі достатньою причиною для діяльності в якості групи інтересів. Структурування інтересів в Україні носить переважно захисний характер⁷⁴.

Зацікавлені органи влади – установи, з якими повинні узгоджуватися ті або інші питання, що стосуються даного процесу політики.

Відповідно до означених положень та враховуючи особливість об'єкта, що становить інтерес, визначимо ключових стейкхолдерів (табл. 1).

Таблиця 1

Групи інтересів та зацікавлені органи влади щодо процесу впровадження ОГАСу**

Державний сектор	Недержавний сектор
<p><i>Органи виконавчої влади</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації • Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації України • Національна комісія регулювання зв'язку • Міністерство освіти та науки • Міністерство економіки • Міністерство транспорту та зв'язку • Управління стратегії розвитку інформаційних ресурсів та технологій Секретаріату Кабінету Міністрів України • та інші 	<p><i>Вітчизняні актори</i></p> <p><i>а) Профільні професійні асоціації</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Асоціація “Інформаційні технології України” • Асоціація фахівців інформаційних технологій • Співтовариство ІТ-директорів України • Асоціація учасників ринку бездротових мереж передачі даних • Асоціація “ІКТ – Маркетинг” • Асоціація підприємств інформаційних технологій України • Українська асоціація операторів зв'язку “Телас” • Українська Ні-Tech Ініціатива • Асоціація учасників електронного бізнесу України • Українська асоціація користувачів та розробників вільного та відкритого програмного забезпечення • Український союз промисловців та підприємців • та інші
<p><i>Науково-дослідні та освітні установи</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Інститут кібернетики імені В. М. Глушкова НАН України • Державний науково-дослідний 	

⁷² Категории политической науки: учебник. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); РОССПЭН, 2002. – С. 313.

⁷³ Политология: лексикон / под ред. А. И. Соловьева. – М.: РОССПЭН, 2007. – С. 111.

⁷⁴ Ціннісний вимір функціонування груп політичних інтересів в Україні: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Семченко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2007. – С. 8-10.

** Вказані компанії – міжнародні суб'єкти ринкової економіки - є членами Асоціації підприємств інформаційних технологій України. На це необхідно зважати при з'ясуванні позицій Асоціації, оскільки міжнародні компанії навряд чи отримають державне замовлення на ОГАС, зважаючи на необхідність забезпечення безпеки проекту. Відтак, дані суб'єкти будуть ставати проти впровадження системи.

<p>інститут інформатизації та моделювання економіки Міністерства економіки України та НАН України</p> <ul style="list-style-type: none"> • Інститут економіки промисловості НАН України • Інститут телекомунікацій і глобального інформаційного простору НАН України • Національний технічний університет “Київський політехнічний інститут” • інші 	<p><i>б) Фінансово-промислові групи</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • “Систем Кепітал Менеджмент” • “Інтерпайп” • “Укрпромінвест” • “Приват” • Київська фінансово-промислова група • “Індустріальний союз Донбасу” • інші
<p><i>Державні підприємства</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Українські спеціальні системи • Державне підприємство “Державний центр інформаційних ресурсів України” • Міжнародний НЦТП Технософт • інші 	<p><i>Міжнародні актори</i></p> <p><i>а) Суб’єкти політичних відносин</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • міжнародні організації, в яких Україна має членство (ООН, Рада Європи тощо) • держави, об’єднання держав, з якими закладена двостороння договірна основа співробітництва (Франція, Росія, ЄС тощо) <ul style="list-style-type: none"> • неурядові організації (“Transparency International” тощо) • інші <hr/> <p><i>б) Суб’єкти ринкової економіки</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • IBM • Intel • Microsoft • Лабораторія Касперського • інші

Щодо зацікавлених органів державної влади зазначимо таке:

1) об’єкт майбутнього управлінського рішення зачіпає передусім інтереси органів виконавчої влади, оскільки спрямований на модифікацію їх діяльності;

2) центром прийняття відповідного рішення буде президент (через відповідний указ згідно з механізмом реалізації національних проектів), що для вказаних органів виконавчої влади буде “зовнішнім” чинником, так само, як і для груп інтересів.

Відтак, лінія поведінки владних структур багато в чому може бути пояснена за допомогою теоретико-методологічних підходів, що використовуються для аналізу груп інтересів.

Та схема, що її пропонують для реалізації національних проектів⁷⁵, повністю виключає участь Верховної Ради, а це одночасно посилює наявний і провокує додатковий тиск різних груп інтересів на Кабінет Міністрів та Адміністрацію Президента. На думку фахівців, небезпека такої ситуації полягає в тому, що згідно зі специфікою української практики лобіювання переважають саме методи впливу через дві останні структури. Це пояснює кількість висунутих та прийнятих законодавчих ініціатив від відповідних органів. Причиною такої практики є складність механізмів проходження законопроектів через парламент та ефективність способів “внутрішнього” лобіювання в уряді: постанови Кабінету Міністрів є більш ефективним засобом, ніж закони, оскільки вступають у силу з

⁷⁵ Національні проекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/NP_ukrproject011.pdf

моменту підписання і не проходять трьох читань у Верховній Раді. Вартість такого документа для замовника є значно нижчою⁷⁶. З іншого боку, повернення до Конституції 1996 р. сприяє відновленню орієнтованості українського лобізму на Президента України та його найближче оточення⁷⁷.

Ускладниться ситуація ще й тим, що функціонування груп інтересів в Україні фактично обмежується ренто-орієнтованою поведінкою⁷⁸, яка полягає в отриманні надприбутків без участі у відтворенні та оновленні ресурсів.

Необхідно підкреслити, що прагнення до отримання ренти в цілому природно для ринкових агентів. Ренту зазвичай пов'язують з поняттям монополії. Однак важливим є виокремлення інноваційної та політичної ренти⁷⁹.

В умовах конкурентного ринку середовище змушує ринкових агентів шукати способи зниження витрат або нові ринкові ніші, і тим самим підштовхує їх до інновацій. Доки ці нововведення не будуть перейняті іншими учасниками ринку, їх ініціатори можуть розраховувати на отримання інноваційної ренти. При цьому мова йде не тільки про технологічні, а й про організаційно-управлінські інновації. Дослідження свідчать про те, що такі інновації тісно пов'язані з накопиченням специфічних знань і можливі в будь-яких секторах та на різних стадіях в глобальних ланцюгах додавання вартості (global value chains).

Своєю чергою “політична рента” виникає тоді, коли окремий учасник ринку, через взаємодію з владою і за допомогою впливу на систему регулювання, може штучно обмежити доступ на ринок нових гравців, а відтак – отримувати ресурси, що не відповідають рівню його ефективності. У пострадянських країнах масштабність структурних деформацій у поєднанні з глибоким інституціональним вакуумом створили набагато кращі умови, ніж у інших посткомуністичних країнах, для арбітражу між ринковим та державним сектором економіки та продукували більший обсяг потенційної ренти⁸⁰.

Необхідно також враховувати, що групи інтересів априорі намагаються уникати політичної відповідальності (на відміну від політичних партій)⁸¹.

На поведінку таких груп як “науково-дослідні та освітні установи” та “міжнародні актори – суб'єкти політичних відносин” будуть також впливати ціннісні чинники. Для перших інтерес щодо впровадження ОГАСу буде пов'язаний з тріумфом української науки, для других – досягнуті в результаті функціонування системи прозорість ухвалення урядових рішень та зменшення впливу “фаворитизму у рішеннях урядовців” є критеріями належного урядування.

Отже, прогнозується така розстановка сил щодо впровадження ОГАС в органах державної влади (рис. 8).

⁷⁶ Длугопольський, О. Моделі лобіювання інтересів: світовий досвід та українська специфіка // Журнал європейської економіки. – 2006. – Т. 5, № 1. – С. 53.

⁷⁷ Політичний вимір діяльності фінансово-політичних груп у державах перехідного типу: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.04 / Ігор Вячеславович Рейтерович; НАН України; Інститут світової економіки і міжнародних відносин. – К., 2008. – С. 4.

⁷⁸ Групи інтересів в засобах масової інформації: вплив на політичний процес в Україні : автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.А. Демченко; Дніпропетр. нац. ун-т. – Д., 2007. – С.7-8; Групи інтересів у багатоскладовому суспільстві. Політологічний аналіз: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Лісничук; НАН України. Ін-т політ. і етнонац. дослідж. – К., 2000. – С. 12; Ціннісний вимір функціонування груп політичних інтересів в Україні: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Семченко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2007. – С. 5.

⁷⁹ Яковлев А. А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России. Препринт WP4/2004/01 – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – С. 49-50.

⁸⁰ Там само. – С. 30-31.

⁸¹ Категории политической науки: учебник. – М.: Московский государственный институт международных отношений (Университет); РОССПЭН, 2002. – С. 315.

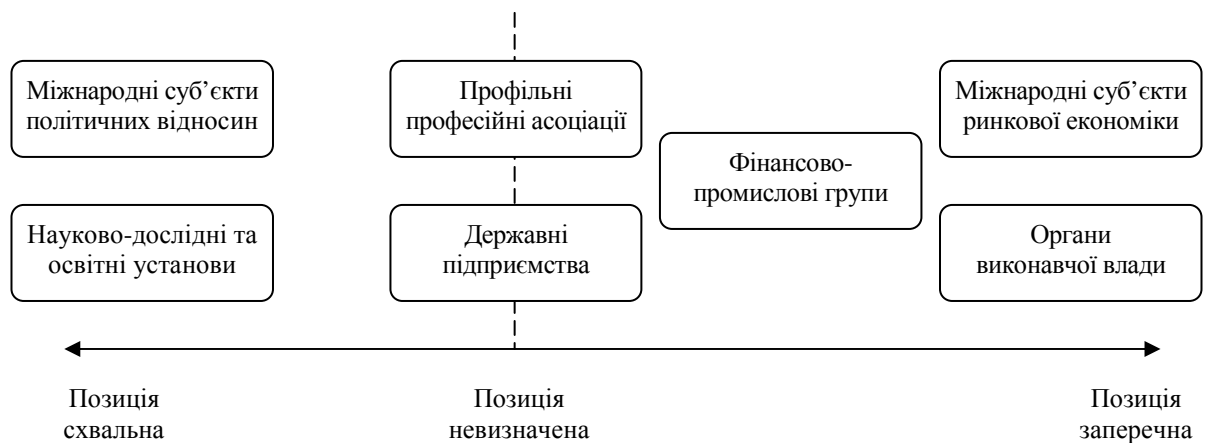


Рис. 8. Ставлення груп інтересів до проблеми впровадження ОГАСу

Прихильне ставлення науково-дослідних та освітніх установ обумовлене:

- 1) баченням реальної перспективи та результатів впровадження ОГАСу;
- 2) можливістю отримати державне замовлення на розробку різних компонентів системи та взяти участь у її тестуванні та впровадженні;
- 3) ціннісними чинниками.

Прихильне ставлення міжнародних суб'єктів політичних відносин обумовлене:

- 1) посиленням прогнозованості та прозорості прийняття управлінських рішень, а відтак зростання надійності України як партнера;
- 2) ціннісними чинниками.

Ставлення профільних професійних асоціацій та державних підприємств буде залежати від перспектив їхньої участі в реалізації проекту.

На ставлення фінансово-промислових груп будуть впливати принаймні два різноспрямовані чинники: бізнес-інтерес в реалізації проектів та проблема прозорості державного управління. Перший аспект – це уже засвідчена безпосередня, або “ділова”, зацікавленість у реалізації національних проектів, пов’язаних зокрема з інформаційно-комунікативними технологіями. Лобістом проекту “Відкритий світ”, що передбачає створення національної інформаційно-комунікаційної мережі на основі технології 4G для потреб, насамперед, шкільної освіти вважають В. Пінчука (“Інтерпайп”). Приватний інвестор бере на себе відповідальність за інформатизацію шкіл та лікарень, особливо у віддалених районах, і натомість отримує від держави звільнення від плати за радіочастоти⁸². Другий аспект – це зменшення можливостей неформального впливу на державні рішення, що у фінансовому підсумку значно перевищуватиме прибутки окремих бізнес-проектів. Цей аспект також включає й посилення можливостей моніторингу діяльності ФПГ з боку органів державної влади, що так само негативно сприйматиметься цими групами. Прикладом, що підтверджує останню тезу, є випадок із ліквідацією у структурі Державної податкової адміністрації департаменту, що займався оцінкою функціонування ФПГ.

При цьому органи виконавчої влади займуть заперечну позицію через неминучість руйнування усталених підходів до організації інформаційно-комунікативного забезпечення, що включає як технологічний рівень, так і зв’язки з контрагентами. Проблему також становить небажання даних структур “ділитися” інформацією, що є в їхньому розпорядженні. Ці фактори утворять основу для згуртування владних структур з метою захисту власних позицій.

⁸² Национальные проекты. Перспективы и риски [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.trust.ua/news/34151.html>

Означені заходи є втіленням корпоративних інтересів чиновництва*, які не збігаються з інтересами державної влади, а відтак руйнують її. Технократичний вибір на користь “посилення владної вертикалі” без інтенсифікації розвитку демократичних інститутів містить загрозу подальшої консолідації корпоративних та групових інтересів чиновництва, що матимуть тенденцію до ототожнення з інтересами відповідних органів влади, діяльність яких реально не є підконтрольною громадянському суспільству⁸³.

Позиція міжнародних суб'єктів ринкової економіки при цьому буде заперечною через неможливість взяти участь в реалізації проекту ОГАС. У зв'язку з цим необхідно також враховувати зовнішньополітичні впливи з боку основних світових та регіональних лідерів, які намагаються формувати підконтрольні їм групи впливу для реалізації власних національних інтересів, а також створювати системи політичного впливу через економічні відносини, наприклад, т.зв. російський сектор економіки⁸⁴.

Розробники ідеології національних проектів вбачають, що основою їх реалізації є модель державно-приватного партнерства. Однак передувати реалізації рішення буде його прийняття, яке може бути описане за допомогою моделі. Зі скасуванням політреформи 2004 р. виникла висока ймовірність повернення арбітражної моделі відносин держави з групами інтересів, за якої президент виступає арбітром, розподіляє сфери впливу та підтримує паритет груп інтересів.

Взаємодія груп інтересів з владними структурами та між собою відбувається через систему формалізованих та неформалізованих зв'язків. Характерною рисою демократичних режимів є поширеність формалізованих зв'язків, втілених у легітимних і, як правило, законодавчо оформлених та конституційно закріплених каналах доступу до ресурсів політичного впливу. В умовах тоталітарних і авторитарних режимів та у перехідних суспільствах панують неформалізовані зв'язки.

Формалізованими в Україні є:

- 1) механізм погодження з профільними органами державної влади;
- 2) механізм громадських рад при органах державної влади;
- 3) механізм публічних консультацій.

Неформалізовані механізми охоплюють персональні домовленості та особисті знайомства, можуть мати місце також підкуп, шантаж, погрози тощо.

В Україні групи інтересів надають перевагу неформалізованим, позаінституціональним, механізмам як більш надійним, безпечним, а також ефективним у короткостроковій перспективі, незважаючи на те, що формалізовані, інституціональні, механізми є стратегічно ефективнішими. Особливістю діяльності вітчизняних груп інтересів є також те, що вони віддають перевагу використанню механізмів впливу на апарат державної влади, а не на громадську думку⁸⁵.

Водночас варто зауважити, що проведений аналіз груп стейкхолдерів та їх ставлення до ідеї впровадження ОГАСу не містить вичерпної відповіді, а лише окреслює підходи до здійснення такого огляду та визначає ймовірну розстановку сил. Подальше дослідження стейкхолдерів доцільно реалізовувати із використанням системного підходу та

* Слово “чиновництво” використано для перекладу терміну “service class” (англ.) / “служильный класс” (рос.), що був запропонований К. Реннером та у подальшому розвинутий в роботі Дж. Голдторп (Goldthorpe, 1995).

⁸³ Яковлев, А.А. Взаимодействие групп интересов и их влияние на экономические реформы в современной России. Препринт WP4/2004/01 – М.: ГУ ВШЭ, 2004. – С.42-44.

⁸⁴ Телешун, С. Вплив фінансово-політичних груп на прийняття стратегічних рішень у сфері політики та економіки: українські реалії: монографія / С. Телешун, І. Рейтерович. – Київ, Херсон. – 2008. – С. 3; Сікора, Б. Російська економічна експансія в Україні. – Київ.: “Економіка і право”, 2003. – 500 с.

⁸⁵ Ціннісний вимір функціонування груп політичних інтересів в Україні: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / О.В. Семченко; НАН України. Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2007. – С. 8-9; Інституціоналізація груп інтересів в умовах перехідного суспільства: автореф. дис... канд. політ. наук: 23.00.02 [Електронний ресурс] / Ю.В. Сабанадзе; Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України. – К., 2008. – С. 7, 17.

структурно-функціонального методу – з метою з’ясування особливостей взаємодії груп інтересів і зацікавлених органів виконавчої влади з іншими державними структурами, – а також експертних оцінок та моделювання – для уточнення позицій та можливостей впливу акторів на процес прийняття рішення щодо впровадження ОГАСу як національного проекту.

IV. ОГАС у контексті вимог до національних проектів

На нормативно-правовому рівні питання національних проектів перебуває на етапі інтенсивної розробки⁸⁶, при цьому загальний підхід до розуміння національних проектів є вже чітко визначеним: це – “стратегічно важливі проекти, що забезпечують технологічне оновлення та розвиток базових галузей реального сектора економіки України”⁸⁷.

Для впровадження ОГАСу вимагатиметься повний цикл, що включатиме розробку IT-архітектури та виробництво необхідних для неї технічних компонентів, відповідного програмного забезпечення та навчання користувачів.

Саме за незадоволення цієї вимоги експерти дорікають більшості національних проектів, що наразі обговорюються: “Логічно було б не будувати вітрові електростанції, а створити завод з їх виробництва, не давати дітям нетбуки, а налагодити їх випуск ...”⁸⁸. Отже, ОГАС у цій термінології є національним на 100%.

Також важливим критерієм оцінювання окремих проектів як “національних” є їх відповідність вимозі забезпечення національної безпеки⁸⁹.

Як зазначалося вище, удосконалення механізмів державного управління відповідає національним інтересам, а долучення України до числа країн провідної “двадцятки” світу становить одну з національних цілей. Отже, проект ОГАС, що, по-перше, є важливим засобом досягнення вказаних вимог, а по-друге, охоплює територію всієї держави, має повне право претендувати на статус національного. Понад те, власне національні проекти і визначені інструментом на шляху до G20⁹⁰.

Для аналізу інших напрямів реалізації ОГАСу як національного проекту візьмемо за основу слова їх ініціатора – Президента України В. Януковича⁹¹.

⁸⁶ Про заходи щодо визначення і реалізації проектів із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку: указ Президента України № 895/2010 від 8.09.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12284.html>; Положення про проекти із пріоритетних напрямів соціально-економічного та культурного розвитку (національні проекти): постанова Кабінету Міністрів України № 1255 від 8.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1255-2010-%EF&p=1309803262586105>; Положення про Державне агентство з інвестицій та управління національними проектами України: указ Президента України № 583 від 12 травня 2011 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13571.html>; Концепція закону “Про Національні проекти” (ще не оприлюднена).

⁸⁷ Про утворення Державного агентства України з управління національними проектами: постанова Кабінету Міністрів України № 570 від 30.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=570-2010-%EF&new=1>

⁸⁸ Лямець, С. Персональні національні проекти Януковича? / С. Лямець, С. Крюкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2010/11/4/255087/>

⁸⁹ Оганисян, М. Нацпроект Януковича не могут быть национальными [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ubr.ua/ukraine-and-world/power/nacproekty-ianukovicha-ne-mogut-byt-nacionalnymi-66029>

⁹⁰ Національні проекти [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/NP_ukrproject011.pdf

⁹¹ Під головуванням Президента України відбулося розширене засідання робочої групи «Національні проекти» Комітету з економічних реформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/news/18638.html>

- Національні проекти є частиною структурної реформи національної економіки, особливістю яких є застосування нових управлінських підходів (проектне управління, персональна відповідальність, пріоритет приватних інвестиційних коштів над бюджетними тощо).

- Кожен національний проект є розрахованим на стратегічну перспективу і, найголовніше, потребує залучення новітніх технологій. Пріоритетом при цьому буде створення робочих місць для українських громадян.

- Національні проекти є перспективними й вигідними для бізнесу. Державна підтримка їм необхідна, передусім, для сприяння реалізації на центральному та місцевому рівні, усуненні регуляторних перешкод. Більша частина фінансування має покладатися на інвесторів, держава підтримуватиме реалізацію нацпроектів через системні зміни в умовах доступу на ринок, ведення бізнесу, спрощення процедур отримання дозволів та їх мінімізацію, прозоре законодавче поле.

ОГАС за своєю сутністю є поєднанням і нових управлінських підходів, і новітніх інформаційних технологій.

Ключовий прогнозований ефект впровадження ОГАСу полягає у:

- ефективно функціонуючій економіці, що одночасно є і національним інтересом, і фактором національної безпеки;

- підвищенні ефективності та прозорості державного управління;

- комплексному розвитку вітчизняної ІТ-індустрії, що у подальшому сприятиме утвердженню України як потужного центру програмного забезпечення та ІТ-аутсорсинга.

Загальні вигоди для бізнесу є очевидними, а конкретна інвестиційна привабливість буде чітко визначеною через АІЕ аналіз.

За словами керівника робочої групи Комітету з економічних реформ і національних проектів В. Каськіва⁹², національні проекти:

- по-перше, реалістичні;

- по-друге, мають чіткий термін реалізації (не більше 4 років);

- по-третє, мають чіткі показники впливу на економіку України;

- по-четверте, мають визначений обсяг коштів – не менше 300 млн доларів США;

- по-п'яте, опосередкований ефект від національного проекту має бути набагато більшим, ніж прямий економічний.

Щодо першого параметру зауважимо, що ідея ОГАСу є досить чітко визначеною і за передбачуваними результатами, і за необхідними ресурсами.

З метою оцінки відповідності проекту ОГАС другому та четвертому параметрам використаємо два варіанти розрахунків: В. Глушкова – розроблений для тодішніх умов впровадження системи – та фахівців Міністерства економіки України – стосовно аналогічного проекту, який, щоправда, не містить власне змістовного наповнення.

За підрахунками академіка, на виконання програми створення ОГАСу необхідно було три-чотири п'ятирічки та не менше 20 млрд рублів. Водночас схема реалізації передбачала, що вкладені у першу п'ятирічку 5 млрд рублів в її кінці принесуть більше, оскільки було враховано самоокупність витрат на програму. За всі роки ОГАС мав дати понад 100 млрд доходу, а після повного впровадження можливості економіки та добробут населення мали принаймні подвоїтися⁹³.

⁹² Каськів, В. Для чого потрібні Національні проекти України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/D_N_Poj011.pdf; Янукович примостив Каськіва у комітеті [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pravda.com.ua/news/2010/08/4/5273878/>; Лямець, С. Владислав Каськів: у міністерствах процвітає чорна корупція [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/publications/2010/11/5/255275/>

⁹³ Малиновский, Б. Академик В. Глушков. – К.: Наук. думка. – С. 9, 102.

За даними Мінекономіки⁹⁴, орієнтовний термін, необхідний для створення та впровадження єдиного захищеного інформаційно-телекомунікаційного середовища органів державної влади на базі національної системи конфіденційного зв'язку та єдиної географічно розподіленої системи державних захищених сховищ електронних даних з проникненням включно до районного рівня та з подальшим переведенням на єдину інформаційно-телекомунікаційну базу всіх інформаційних ресурсів, які належать державі та використовуються в процесах державного управління, й надання адміністративних послуг, становить 10 млрд грн за 5 років.

Варто зазначити, що за розрахунками, здійсненими в Російській Федерації, для запровадження такої системи потрібно чотири роки⁹⁵.

Безумовно, під час підготовки техніко-економічного обґрунтування “Національного проекту ОГАС” дані необхідно уточнити.

Щодо п'ятого критерію відзначимо, що він включатиме як ціннісні компоненти (наприклад, тріумф української науки*), так і суто матеріальні (наприклад, економію).

З-поміж шести основних критеріїв відбору національних проектів, визначених науковцями⁹⁶, ОГАС безпосередньо відповідає п'ятьом з них:

- системність впливу на економіку, який полягає у підвищенні рівня конкурентоспроможності, стимулюванні економічного зростання, наявності значного міжгалузевого мультиплікатора, сприяттві зміцненню макроекономічної стабільності;
- довгостроковість реалізації та тривалість досягнутого ефекту;
- соціальна резонансність підвищення якості життя значного прошарку громадян як результат проекту;
- орієнтованість на модернізацію економічної, соціальної, правової систем, що вимагатиме досягнення цілей проекту через здійснення необхідних реформ у зазначених сферах;
- сприяння капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу, що обумовлює орієнтацію проекту на зміцнення національної економічної незалежності, забезпечує його відносну автономність щодо коливань світової економічної кон'юнктури;
- наявність широких можливостей інтеграції в рамках реалізації проекту зусиль держави й бізнесу, що потребує наявності потенціалу комерційної привабливості проекту.

Можливості та перспективи ОГАСу в сучасних суспільно-політичних умовах представлено в роботі “Єдина національна система інформатизації України”, підготовленої Центром досліджень науково-технічного потенціалу та історії науки ім. Г.М.Доброва НАН України разом з Інститутом кібернетики ім. В.М.Глушкова НАН України⁹⁷.

Загальний висновок є таким: проект ОГАС має виразний економічний та антикорупційний потенціал, відповідає сучасним управлінським та інформаційно-комунікативним технологіям, є українським за походженням й має усі шанси стати національним проектом України.

⁹⁴ Політична пропозиція щодо реалізації державної політики у сфері розвитку інформаційного суспільства в Україні / Міністерство економіки України. – К., 2010. – С. 10.

⁹⁵ О единой вертикально интегрированной государственной автоматизированной информационной системе “Управление”: постановление Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2009 г. №1088 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://government.ru/gov/results/8819/>

* Актуальність цього виміру реалізації ОГАСу добре проілюстровано словами Голови Державного комітету з питань науки, інновацій та інформатизації В.Семиноженко: “Великі країни колишніми не бувають. І якщо Україна – батьківщина академіка Глушкова, то я вірю, що наша творча молодь ще здивує світ”.

⁹⁶ Національні проекти для України – К.: НІСД, 2010. – С. 5-6.

⁹⁷ Палагін, О. Єдина національна система інформатизації України / О.Палагін, В.Соловійов, В.Сенченко // Проблеми и перспективы инновационного развития экономики в контексте преодоления мирового финансового кризиса : мат. XIV межд. науч.-практ. конф. по инновационной деятельности, 2009. – С. 196-201.

Висновки

1. Американська практика розвитку *Back office* електронного уряду, досвід Росії щодо впровадження ДАС “Управління”, встановлені пріоритети розвитку ІКТ для потреб державного управління в Європейському Союзі є чинниками, що підтверджують раціональність та актуальність звернення до проблематики, втіленій В. Глушковым в концепції ОГАСу.

2. Завдання з впровадження автоматизованих систем управління, за В. Глушковым, мають здійснюватися за принципом першої особи, що відповідає формату реалізації національних проектів, які ухвалюються рішенням президента й реалізуються під його патронатом.

3. ОГАС відповідає таким вимогам, що висуваються до національних проектів:

- є стратегічно важливим, оскільки поєднує вдосконалення механізмів державного управління та забезпечення ефективно функціонуючої економіки, що одночасно є і національним інтересом, і фактором національної безпеки;

- має вплив на сфери суспільного життя, що стосуються кожного громадянина, охоплює всю територію держави, сприяє капіталізації та використанню вітчизняного ресурсу;

- характеризується довгостроковістю реалізації та тривалістю досягнутого ефекту;

- за своєю сутністю є поєднанням і нових управлінських підходів, і новітніх інформаційних технологій;

- є чітко визначеним як за передбачуваними результатами, так і за необхідними ресурсами;

- матиме опосередкований ефект від реалізації, що включатиме як ціннісні компоненти (наприклад, триумф української науки), так і суто матеріальні (наприклад, економію).

4. ОГАС має дві перспективи в контексті реалізації національних проектів:

а) втілитися в окремий національний проект;

б) стати інструментом управління та інформаційно-аналітичної підтримки інших національних проектів з потенційною можливістю поширення на весь процес управління економікою та реформами.

5. ОГАС за своєю сутністю відповідає новітнім вимогам щодо організації державної ІТ-архітектури (як єдиного програмно-апаратного комплексу, поєданого каналами швидкісного зв'язку) та її змістового наповнення (технології управління бізнес-процесами).

6. ОГАС, за ідеєю В. Глушкова, є засобом управління інформаційними потоками щодо стану економіки. Сучасні вимоги до інтегрованих загальнодержавних автоматизованих систем включають також завдання моніторингу соціо-екологічного становища, наявність геоінформаційної бази території, забезпечення електронної взаємодії громадян та організацій з владними структурами тощо.

7. Діагностика через SWOT-аналіз та глибинне дослідження ОГАСу й контексту його впровадження через методикау АІЕ, а також аналіз стейкхолдерів забезпечують достатність підстав для ухвалення відповідного управлінського рішення.

8. У ставленні стейкхолдерів присутній увесь спектр можливих позицій: схвальна (міжнародні суб'єкти політичних відносин, науково-дослідні та освітні установи),

невизначена (профільні професійні асоціації, державні підприємства) та заперечна (міжнародні суб'єкти ринкової економіки, органи виконавчої влади). Окремо слід відзначити позицію фінансово-промислових груп, що коливається між невизначеністю та запереченням. Можлива безпосередня (“ділова”) зацікавленість у реалізації національних проектів буде нівелюватися ризиком зменшення можливостей неформального впливу ФПГ на державні рішення та посилення можливостей моніторингу їх діяльності з боку органів державної влади.

9. Проект ОГАС має виразний антикорупційний потенціал.

10. Ризиками провадження ОГАСу є:

- вихолощення змістовної, ідейної складової (математичних та макроекономічних моделей й принципів), а відтак, зниження до техніко-технологічного рівня;
- локалізація в межах національних проектів та інформаційно-аналітичних систем окремих установ, неможливість налагодження власне “загальнодержавного” формату;
- функціонування одночасно формалізованої та неформалізованої систем управління;
- організаційні перешкоди: некомпетентність вищої ланки керівництва та небажання середньої бюрократичної ланки працювати з використанням об'єктивної інформації й під жорстким контролем;
- дезінформація;
- недофінансування.

Рекомендації

1. Визначити ОГАС системою, що складає *Back office* електронного уряду України.

Для цього:

- Адміністрації Президента України підготувати необхідне політичне рішення у формі указу Президента України;
- Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами України у співпраці з Державним агентством з питань науки, інновацій та інформатизації України провести попереднє техніко-економічне обґрунтування національного проекту впровадження ОГАСу, зокрема за допомогою SWOT-аналізу, методики АІЕ та аналізу стейкхолдерів;
- Кабінету Міністрів України внести відповідні поправки та зміни у Концепцію розвитку електронного урядування в Україні.

2. Підготувати пілотні проекти впровадження ОГАСу.

Для цього:

- Кабінету Міністрів України ухвалити розпорядження щодо реалізації пілотного проекту впровадження ОГАСу;
- Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації України визначити умови та завдання реалізації пілотного проекту; забезпечити її разом із зацікавленими органами влади.

3. Стимулювати науково-освітні центри до участі у Науково-технічній програмі “Інформаційно-комунікативні технології” 7-ої Рамкової програми науково-технічного розвитку ЄС.

Для цього:

- Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації України поінформувати про можливості участі усіх зацікавлених сторін;
- Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України надати допомогу в підготовці апікаційних документів для участі.