

4. Державна служба : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; редкол. : Ю. В. Квбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Одеса : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 372 с.
5. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.
6. Онуфрієнко О. Діалектика взаємодії держави та інститутів громадянського суспільства в контексті теорії публічного адміністрування [Електронний ресурс] / О. Онуфрієнко // Публічне адміністрування: теорія і практика. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 1 (13). – Режим доступу [http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01\(13\)/index.html](http://www.dbuara.dp.ua/zbirnik/2015-01(13)/index.html).
7. Онуфрієнко О. В. Порівняльний аналіз підходів до класифікації форм взаємодії держави і громадянського суспільства / О. В. Онуфрієнко // Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. праць. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2015. – Вип. 4 (27). – С. 60–70.
8. Організація державної служби в Україні: теорія та практика : навч. посіб. / за заг. ред. М. О. Багмета, М. С. Іванова, В. С. Фуртатова. – Миколаїв : Вид-во МДГУ ім. Петра Могили, 2007. – 244 с.
9. Публічне управління: стратегія реформ 2020 : зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2015. – 400 с.
10. Сучасні проблеми управління: діалектика централізації та децентралізації : матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 10 грудня 2015 р.) / уклад. : А. А. Мельниченко, І. В. Виселко. – К. : ТОВ НВП "Інтерсервіс", 2015. – 188 с.

Надійшла до редколегії 31.03.2016 р.

УДК 35.316

УПРАВЛІННЯ ЯКІСТЮ ІНФОРМАЦІЇ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Семененко К. А.,

*начальник відділу правової роботи Головного управління статистики в Харківській області,
м. Харків*

Досліджено удосконалення процесу управління якістю інформації в органах влади; розглянуто зміст поняття "інформація, яку застосовують в управлінні державою"; висвітлені специфічні властивості інформації, які є важливими для підвищення її якості.

Ключові слова: інформація, інформаційна система, інформаційні технології, якість інформації, управління якістю інформації.

Semenenko K. A.,

Head of Legal Work Department of Central Statistical Board in Kharkiv region, Kharkiv

QUALITY INFORMATION MANAGEMENT IN PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES

Investigated improvement of quality management information to the authorities; discussed the concept of "information, which is used in government"; highlight the specific properties of information that are important to improve its quality.

Key words: information, information system, information technology, quality of information, information quality management.

Постановка проблеми. Серед основних тенденцій розвитку суспільства на сучасному етапі слід відзначити процеси глобалізації та інформатизації практично всіх сфер життєдіяльності. Особливо важливим є покращення інформаційного забезпечення в державному управлінні, і, зокрема, розробка та впровадження наукового підходу до нього. Постає необхідність системного вирішення проблем, за допомогою використання сучасних методологій.

© Семененко К. А., 2016

Актуальність і важливість даної проблеми пов'язана з потребою в підвищенні ефективності функціонування системи державного управління шляхом формування і вдосконалення інформаційних систем.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми теорії і практики державного управління, підвищення ефективності функціонування органів державної влади з застосуванням сучасних інформаційних технологій розглядалися в роботах вітчизняних та зарубіжних вчених, зокрема В. Б. Авер'янова, О. І. Амоші, Г. В. Атаманчука, В. Д. Бакуменка, М. П. Бутка, В. М. Геєця, Б. М. Динилишина, О. І. Дадія, С. І. Дорогунова, В. М. Князева, М. Х. Корецького, В. І. Куценко, А. С. Лисецького, А. М. Федорищевої, Л. Г. Чернюк та ін.

В існуючих працях недостатньо розглянуті питання інформаційного моделювання, визначення цінності інформації, обґрунтування теоретичних підходів та розробки практичних рекомендацій щодо оцінки якості інформації з визначенням її споживчих властивостей і врахуванням взаємозалежності властивостей і вимог споживачів, а також формування систем управління якістю інформації з застосуванням стандартів якості, що призводить до непослідовних дій стосовно інформатизації органів державного управління.

Метою статті є розробка підходів до створення комплексної системи управління якістю інформації в органах державного управління.

Виклад основного матеріалу. Інформаційна система складна функціонально і структурно, має специфічний продукт діяльності, потребує спеціальних досліджень стосовно управління її якістю, повинна забезпечувати ефективне функціонування органу державного управління. Для прийняття якісного рішення необхідна така інформація, що забезпечує управлінський процес, складовими якого є вироблення інформації і прийняття рішень.

У визначеннях змісту поняття “інформаційні системи” науковці розглядають їх як підсистеми систем управління. Структура самого органу державного управління при такому розгляді складається з наступних підсистем: апарат управління, до якого можна віднести керівний склад; інформаційна підсистема, до якої належить людино-машинна автоматизована система управління; об'єкт управління – структурні підрозділи і окремі виконавці, що працюють в органі державного управління і виконують поставлені перед ними функціональні завдання. При цьому споживачами інформаційної “продукції” є державні службовці, що працюють з документами та іншою інформацією на всіх рівнях органу державного управління, а не тільки керівники, що приймають рішення. Обробку інформації державними службовцями з допомогою інформаційної системи можна поділити на ряд етапів: збирання необхідної інформації для виконання функцій управління; обробка її з отриманням необхідної; застосування в діяльності; направлення до архіву [2]. Підготовлена таким чином інформація застосовується для прийняття рішень і їх документування на різних рівнях ієрархії органу державного управління, а також для агрегування на вищому рівні для прийняття рішень керівництвом. Споживачі мають отримувати якісну інформацію на всіх рівнях системи управління.

Вимоги до якості на міжнародному рівні визначені стандартами ISO серії 9000 [4]. У стандартах ISO йдеться про якість продукції, яка є результатом певного процесу. В примітках надаються чотири узагальнені категорії продукції: послуги; інтелектуальна продукція (наприклад, комп'ютерна програма, словник); технічні засоби; перероблені матеріали.

Серед категорій продукції, що визначені стандартами, інформації в державному управлінні найбільше відповідає категорія “інтелектуальна продукція”. З одного боку, інформація є відображенням реальності, а з іншого – вона зафіксована на матеріальних носіях. Перша складова важко піддається кількісній оцінці з точки зору якості, а

друга – відповідає всім вимогам до об'єкта, який є результатом виробничого процесу і застосовується споживачем у своїх цілях. Стосовно першої складової головним питанням є співвідношення відображення і інформації. Однак немає єдиної думки науковців з приводу того, яка природа цього зв'язку. Якщо перший підхід стосувався створення теорії зв'язку на базі технічних засобів, то другий — дослідження соціальної інформації, її якісний аспект. Також є концепції, в яких інформацію відносять до загальнонаукових понять, це концепція всезагальності інформації і виникнення її на рівні життя.

В наукових працях існують різні визначення кількісних і якісних характеристик інформації та основних чинників, що впливають на ефективність функціонування інформаційних систем у державному управлінні, пропонуються визначення змісту поняття “інформація, яку застосовують в управлінні державою”. Це документовані відомості про події та явища в суспільстві, державі, природному середовищі, які відповідають вимогам репрезентативності, своєчасності, точності, актуальності, достатності, дієвості і відібрані для здійснення процесу прийняття та реалізації державно-управлінських рішень [1; 3]. Властивості, що наведені, є головними з точки зору якості інформації, яка використовується в органах державного управління.

Інтелектуальна продукція, яка є результатом процесу в інформаційній системі органу державного управління, використовується для прийняття рішень, її можна представити у трьох аспектах. Перший стосується саме інформації, тобто змістовної складової відомостей, повідомлень, другий – методу кодування інформації на носії і третій – характеристик самого носія. Усі три складові повинні відповідати умовам якості, і тільки при їх виконанні можна вважати якісною інформацію, що застосовується в системі.

Ступінь задоволення вимог споживачів визначає конкурентоздатність продукції. Стосовно інформації конкурентоздатність зв'язується з її відбором для потреб споживача, або визначенням міри її привабливості, яка залежить від її цінності для користувача. Вимоги до якості споживач пред'являє у виді вимог до властивостей інформації.

Для вирішення питань підвищення результативності інформаційних процесів в державному управлінні необхідно визначити не тільки характеристики властивостей інформації, а також види інформації, якість якої оцінюється користувачем. Якість інформації розглядати необхідно з врахуванням взаємозалежності її властивостей і вимог споживачів.

Види інформації і її користувачі взаємопов'язані. Тому одним з важливих питань стосовно якості інформації в системі державного управління є визначення її користувачів. Для цього необхідно розділити її на види у відповідності до її призначення. В органах державного управління інформацію можна поділити на внутрішню і зовнішню. Зовнішня інформація поділяється на інформацію для використання в управлінських процесах і загальну. Та інформація, що використовується в управлінських процесах, призначена для забезпечення державних службовців, що виконують свої обов'язки згідно зі своїми функціями. До цього виду належать: уся первинна інформація, яка в подальшому обробляється в інформаційній системі; проміжна, що є результатом обробки, але не прийняла кінцевий вигляд для використання в управлінських процесах; кінцева – для застосування керівниками і спеціалістами згідно з їх службовими обов'язками. Ця кінцева інформація приймає вигляд управлінських документів для подання в органи управління різних рівнів ієрархії, і використовується як управлінська, нормативна або довідкова для органів державного управління нижчих рівнів.

Загальна зовнішня інформація є кінцевою для інформаційної системи органу державного управління, яка після відповідної обробки надходить до користувачів, якими є керівники і співробітники підприємств, організацій, працівники органів місцевого самоврядування, громадяни та ін.

Відповідно до типу інформації можна виділити її користувачів і визначити їх вимоги до неї. У випадках де користувачами є державні службовці та спеціалісти підприємств і організацій, важливими є її функціональні властивості, які дозволяють підвищити ефективність управлінського процесу. Загальне коло користувачів потребує інформації, яка стосується роботи органів державного управління, інформацію нормативно-правового, соціального та іншого характеру, яка спрямована на задоволення потреб громадян. Основні обсяги інформаційного обміну і обробки інформації проходять з використанням первинної, проміжної і кінцевої управлінської інформації, що циркулює в системі державного управління. Тому головним користувачем інформації в органі державного управління є державний службовець, який виконує роботу з інформацією згідно зі своїми службовими обов'язками, забезпечуючи ухвалення управлінських рішень і їх впровадження на різних рівнях системи державного управління.

В нормативно-правовому документі (Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності ISO 9004-2001) [6], в якому йдеться про якість службової інформації, мова йде про сукупність властивостей інформації, які обумовлюють її придатність задовольняти визначені потреби у відповідності з її призначенням. Крім того, розглядається залежність якості службової інформації від структури технологічних процесів переробки даних, яку визначають в основному правила організації контролю. При забезпеченні якості розрізняють комплексний контроль, який виявляє помилки, внесені до даних на всіх передуючих контролю етапах обробки інформації, і локальний контроль, при якому виявляють помилки, внесені лише на окремих операціях обробки.

Залежність якості службової інформації від структури технологічних процесів переробки даних, що визначається контролем, знижує ефективність системи якості, тому що контроль не є єдиним і головним інструментом управління якістю. Крім контролю, необхідно проведення попереджувальних заходів щодо досягнення високої якості, а також дій по виправленню помилок при їх виявленні. При цьому найбільшу вагу мають запобіжні заходи, потім контроль і виправлення помилок, які в системах якості називають дефектами.

Аналіз нормативних документів стосовно інформаційного обігу в органах державного управління України свідчить, що питання якості складання документів і вироблення іншої управлінської інформації опрацьовані недостатньо. Мають місце тільки визначення цінності інформації в історичному контексті. Відсутні чіткі критерії та методи, за допомогою яких можна здійснити оцінку якості управлінських документів. Контроль в системі документообігу стосується технічних питань функціонування інформаційної системи та термінів виконання документів. Якість оцінюється опосередковано, виходячи з результатів діяльності. Удосконалення процесів розробки управлінських документів і забезпечення їх якості потребує створення такої нормативної бази, яка б вмішувала, з одного боку, критерії і методи оцінки якості документа без врахування особливостей інформаційних технологій, а з іншого – забезпечувала ефективну роботу інформаційної системи.

Якість продукції, в тому числі й інтелектуальної, закладається на всіх етапах її створення, у тому числі і на початкових, коли визначаються потреби споживачів цього продукту. Тому необхідні методики досягнення якості починаючи з вивчення цих потреб, їх формалізації у вигляді показників і документів, що регламентують вимоги до майбутнього продукту. Спосіб формалізації повинний бути досить універсальним, щоб підходи до опису вимог зберігалися і на подальших етапах вироблення інформації для потреб системи управління.

Важливим етапом при формуванні систем управління якістю інформації в органах державного управління є визначення вимог до даного продукту, які мають бути розроблені і відповідати потребам осіб, що приймають рішення. Різні вимоги ставляться

до інформації, яка використовується на різних рівнях ієрархії систем управління. Тому рекомендації стосовно якості інформації повинні бути вказані в документах, що стосуються роботи конкретного органу влади, наприклад, в інструкції з діловодства, а методичні підходи і рекомендації щодо побудови систем якості – в державному стандарті, який має застосовуватися сумісно з міжнародними стандартами ISO серії 9000 [5].

У вступі до стандарту надані принципи управління якістю. Перший з них – орієнтація на замовника. Інформаційна система, призначена для забезпечення необхідною інформацією саме її споживачів, тобто державних службовців, які працюють з документами у функціональних підрозділах і керівників, що приймають рішення. Наступний принцип стосується лідерства. Керівники органів державного управління повинні підтримувати внутрішнє середовище, що сприяє виконанню поставлених завдань. Розуміння необхідності впровадження інформаційних технологій і сприяння їх розвитку є однією з важливих завдань сучасного керівника. Також повинен створюватися такий соціально-психологічний клімат у колективі, який сприяв би залученню співробітників до застосування комп'ютерної техніки в їх діяльності. Таке залучення, яке супроводжується навчанням, і є вимогою до підвищення кваліфікації державного службовця, пропонується у третьому принципі – залучення працівників. Четвертий принцип стосується процесного підходу до діяльності організації. Технологію обробки інформації, починаючи з її збирання і закінчуючи відправкою у архів, потрібно сприяти як технологічний процес управлінської діяльності органу державного управління.

П'ятий принцип стосується системного підходу. Всі елементи, підсистеми, стани і процеси є взаємозв'язаними між собою, і вплив на будь-який компонент системи має відповідні наслідки у системі в цілому.

Наступний принцип, який закладений в систему управління якістю, стосується постійного поліпшення. Для інформаційної системи цей принцип є одним з головних. Комп'ютерні технології стрімко розвиваються і ті системи, що вважаються сучасними, через деякий час становляться не актуальними. Крім високих темпів розвитку технічного і зв'язаного з ним програмного забезпечення, відбуваються структурні зміни і в самих органах державного управління під впливом інформаційних технологій. Використання комп'ютерних технологій руйнує межі, що існують між функціональними підрозділами, що пов'язано з можливостями широкого доступу до необхідної інформації. Таким чином поліпшення стосується не тільки технічного і програмного забезпечення інформаційної системи, а всіх її складових, навіть до удосконалення структури органів державного управління.

Принцип прийняття рішень на основі фактів є дуже актуальним для інформаційних систем, тому що саме інформаційна система призначена для забезпечення керівників й інших споживачів інформацією, яка побудована на результатах аналізу фактичних даних, що надходять по різних каналах до органу державного управління.

Останній принцип пов'язаний з підтриманням взаємовигідних стосунків з постачальниками. Якщо технологічний процес управління в органах влади розглядати як інформаційний, то і постачальниками є організації та окремі особи, що надають інформацію в ці органи.

Важливою компонентою впровадження і функціонування системи якості є оцінювання, яке проводиться у межах системи. У цьому випадку оцінюються процеси, що в ній відбуваються. В системі державного управління значна частина процесів має інформаційний характер і це повинно бути відображено в підходах до оцінювання. Питання, які вирішуються при такій оцінці, пов'язані з визначенням процесів, розподілом відповідальності, запровадженням необхідних для роботи системи методик, визначенням ефективності функціонування для досягнення необхідних результатів.

Значні можливості для застосування інформаційних технологій в системі управління якістю надає такий принцип її удосконалення як постійне поліпшення, що проводиться

для підвищення задоволеності споживачів. Постійне поліпшення вимагає аналізу великої кількості інформації, що стосується системи якості, результатів самоаналізу і аудиту, та інших контрольних заходів. Важливим є те, щоб цей процес ніколи не зупинявся. Постійний аналіз спрямовується на визначення сфер поліпшення, встановлення цілей, ухвалення і впровадження рішень, оцінку їх результатів і закріплення змін. Всі ці дії притаманні процесу управління в організації і автоматизована система управління саме і призначена для вирішення подібних задач. Тому для ефективної роботи в цьому напрямку необхідно залучення усіх можливостей інформаційних систем в державному управлінні.

Для проведення аналітичної роботи в інформаційних системах пропонується використання статистичних методів, які дають можливість виявити основні проблеми, що виникають стосовно якості інформації без застосування суцільного контролю за процесами і виявити основні причини цих проблем. Статистичні методи дозволяють раціонально з точки зору прийняття рішень використовувати дані, отримані при вимірюваннях і оцінці системи якості, а також відслідковувати процеси змін у системі. Важливо те, що зміни можливо відслідкувати на їх початкових етапах, що дозволяє своєчасно приймати необхідні рішення і попереджати негативні ситуації.

Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Ефективність діяльності органів державної влади та управління значною мірою залежить від якості їх інформаційного забезпечення. яке має значно підвищити обґрунтованість та узгодженість тактичних і стратегічних рішень.

Інформація, яку застосовують в управлінні державою – це документовані відомості про події та явища у суспільстві, державі, природному середовищі, які відповідають вимогам репрезентативності, точності, своєчасності, актуальності, достатності, дієвості і відібрані для забезпечення виконання державно-управлінських функцій.

З метою підвищення ефективності роботи системи державного управління необхідно впроваджувати системи управління якістю на базі стандартів серії ISO 9000, вимоги яких стосуються всіх процесів, що відбуваються в органах виконавчої влади в тому числі й інформаційних. Запровадження цих стандартів дозволяє гарантувати одержання якісної інтелектуальної продукції у вигляді управлінської інформації згідно з вимогами споживачів та інших зацікавлених сторін.

Управління якістю інформації доцільно здійснювати з урахуванням усіх принципів, що надані в державному стандарті.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на обґрунтування методичних підходів до впровадження системи управління якістю.

Список використаних джерел

1. Інформаційна складова державної політики та управління : монографія / С. Г. Соловйов, О. Є. Бухтатий, Ю. В. Нестеряк [та ін.] ; ред. Н. В. Грицяк ; Національна академія державного управління при Президентові України. – К., 2015. – 320 с.
2. Клімушин П. С. Електронне урядування в інформаційному суспільстві : [монографія] / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2010. – 312 с.
3. Олійченко І. М. Аналіз зовнішнього документообігу в головному управлінні економіки обласної державної адміністрації [Електронний ресурс] / І. М. Олійченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2009. – № 2. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua>
4. Системи управління якістю. Вимоги ДСТУ ISO 9001-2009. – [Чинний від 2009-09-01]. – К. : Держстандарт України, 2009. – 33 с.
5. Системи управління якістю. Основні положення та словник ДСТУ ISO 9000-2007. – [Чинний від 2007-09-03]. – К. : Держстандарт України, 2007. – 34 с.
6. Системи управління якістю. Настанови щодо поліпшення діяльності ISO 9004-2001. – [Чинний від 2001-06-27]. – К. : Держстандарт України, 2001. – 70 с.

Надійшла до редколегії 30.03.2016 р.