

УДК 351

В.І.Гурковський,
 кандидат наук з державного управління, науковий консультант, Міжвідомчий науково-дослідний центр проблем боротьби з організованою злочинністю при РНБО України

РОЗБУДОВА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ В УМОВАХ СЬОГОДЕННЯ: ПРАКТИЧНІ АСПЕКТИ

Постановка проблеми. Україна одна із перших приєдналася до ініціатив міжнародного співтовариства щодо формування національного сегменту глобального інформаційного суспільства на основі цілей і принципів, проголошених Організацією Об'єднаних Націй, у Декларації принципів та Плану дій, напрацьованих на Всесвітніх зустрічах на вищому рівні з питань інформаційного суспільства (Женева, грудень 2003 року; Туніс, листопад 2005 року) [1]. Проблеми в ефективному формуванні та реалізації державної політики інформатизації і розвитку інформаційного суспільства та відсутність налагодженого механізму державного управління в інформаційній сфері може розглядатися як загроза національній безпеці.

Сучасний стан дослідження наукової проблеми. Зазначена проблема в окремих аспектах знайшла відображення у ряді публікацій вітчизняних дослідників, серед них пропонується звернути увагу на праці таких науковців, як: В.М.Брижко, А.М. Новицький, Н.Р.Нижник, В.С.Цимбалюк, М.Швець та інші [2-8]. У їх працях основна увага звертається переважно питанням правового забезпечення, як другої складової механізму державного управління у зазначеній сфері суспільних відносин.

Однак слід зауважити, що питання організаційної складової механізму державного управління розвитку інформаційного суспільства більшістю українських науковців розглядалися фрагментарно. Зазначене знайшло відображення у практиці реалізації ідеї інформаційного суспільства в Україні.

Мета цієї публікації – формування системи знань щодо організаційної складової механізму державного управління розбудовою інформаційного суспільства в Україні, як національного сегменту в структурі глобальної інформаційної спільноти, розглянути стан справ щодо впровадження в Україні електронного урядування та визначити заходи щодо подолання проблем, що виникають в практиці на сучасному етапі.

Досягнення поставленої мети передбачає вирішення таких завдань:

- здійснити огляд науково-практичних джерел щодо розвитку інформаційного суспільства та дослідити основні чинники, що впливають на процеси інформатизації, розвиток електронного урядування та на основі Доповідей Кабінету Міністрів про стан про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009-2010 роки виявити шляхи їх вирішення, на основі практики виділити позитивні моменти та недоліки, визначити заходи щодо їх подолання.

Основний текст статті. З метою створення організаційно-правових, науково-технічних та фінансово-економічних умов для розвитку інформаційного суспільства в березні 2010 року, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України № 360-р „Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування” було запропоновано пілотний проект впровадження технологій електронного урядування в органах державної влади та органах місцевого самоврядування, а також було розроблено План заходів з реалізації Пілотного проекту.

Перш за все слід зазначити, що впровадження електронного урядування в Україні і в цілому розвиток інформаційного суспільства стримує:

- відсутність єдиних адаптованих до міжнародних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису, а також ведення державних інформаційних ресурсів;
- відсутність Концепції, Стратегії та Програми розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, базових законів “Про електронну комерцію”, “Про персональні дані”, “Про електронну інформаційну систему “Електронний Уряд”, “Про адміністративні послуги”;
- відсутність інтегрованої системи інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- обмежений або відсутній доступ юридичним та фізичним особам до державних інформаційних ресурсів;
- недосконалість діючих Урядового порталу, веб-сайтів органів державної влади, що не забезпечують інтерактивний режим функціонування та надання адміністративних послуг в режимі “єдиного вікна”;
- недостатні якість та кількість послуг, що надаються із застосуванням електронних засобів;
- недостатній рівень підготовки державних службовців та громадян;
- системи електронного документообігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування мають вкрай обмежену функціональність;
- відсутність системи індикаторів (параметрів) оцінювання е-урядування;
- ненадійність, негнучкість, вразливість національної системи електронного цифрового підпису особливо в її сучасному стані;
- відсутність необхідних ресурсів та неефективне їх використання.

Реалізацію Пілотного проекту доручено забезпечити Державному комітетові інформатизації разом з Міністерством праці та соціальної політики, Міністерству регіонального розвитку та будівництва, Головному управлінню державної служби, Державному агентству з інвестицій та інновацій, Державній службі спеціального зв'язку та захисту інформації, Державному комітету архівів, Пенсійному фонду України, Державній податковій адміністрації, Дніпропетровській та Одеській облдержадміністраціям, Дніпропетровській та Одеській обласним радам. Також у проєкті беруть участь три міжнародні фонди: МФ “Відродження”, МФ “Східна Європа”, координатор ОБСЄ. Пілотний проєкт також підтримали (зміни до РКМУ № 349-Р від 01.03.2010): Секретаріат КМУ, Апарат ВРУ, 3 ЦОВВ (Мінтрансв'язку, Мінагропромполітики, Держмитслужба), 2 регіони (Миколаївська ОДА та облрада, Луганська ОДА), місцеві ради міст Славутича та Луцька.

По суті впровадження електронного урядування спрямовано на розвиток електронної демократії задля досягнення європейських стандартів якості електронних державних послуг, відкритості та прозорості влади для громадян, громадських організацій, бізнесу, а також створення фундаменту для участі громадян у прийнятті державних рішень, посилення впливу на формування і реалізацію державної політики, вирішення питань місцевого значення, посилення прозорості та підзвітності органів влади громадянам та забезпечення виконання вимог Закону України „Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”.

Вирішення завдань та обґрунтування отриманих результатів дослідження пропонується розпочати із статистичних спостережень Держкомстату України висвітлених у Проєктах доповідей про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009-2010 роки, підготовлених Кабінетом Міністрів України [9].

Як зазначається розробниками проєкту цієї доповіді, основним чинником впливу на процеси інформатизації та розвитку інформаційного суспільства в світі та в Україні у 2008 та першій половині 2009 років була і залишається фінансово-економічна криза, що охопила усі сфери життєдіяльності суспільства та держави.

Пропонується погодитися з ними, що результати цього впливу неоднозначно оцінюються вченими та спеціалістами. Дехто з них вважає кризу позитивним явищем, що дозволяє оптимізувати (а точніше удосконалити) управлінські структури, налагодити господарчі механізми, привести у відповідність попит з пропозиціями, стимулювати інвестиційно-інноваційні процеси, прискорити впровадження новітніх інноваційно-комунікаційних технологій тощо. Опоненти (з

низьким рівнем інформаційної культури) навпаки вказують на непомірні втрати в економіці країни від непомірних витрат на комп'ютерні інформаційні технології та техніку. При цьому дехто до цього, як наслідків, долучає і суттєве підвищення соціальної та політичної напруги, зростання безробіття, зниження життєвого рівня, погіршення криміногенної обстановки, підвищення рівня загроз в різних складових національної безпеки та ін. [9].

Без сумніву, економічна криза, в будь-якому випадку, як явище повинна бути максимально врахована при формуванні та реалізації державної інформаційної політики, у її складі й політики інформатизації та розвитку інформаційного суспільства з особливостями його прояву в Україні. За даними експертів, досвід провідних країн світу, наприклад, США показує, що одним з шляхів зменшення негативних наслідків фінансової кризи є здійснення відповідної інвестиційно-інноваційної політики, і саме у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Заслугує на увагу опонентів інформатизації в Україні і те, що Європейський Союз в межах Сьомої рамкової програми проголошує саме розвиток інформаційного суспільства, як ключовий напрямок виходу з фінансової кризи.

Можливо тому в Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" було включено окремий підрозділ "Розбудова інформаційного суспільства", де було задекларовано серед пріоритетних напрямів впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообігу та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів; забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності та кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами із застосуванням електронних засобів, Інтернет; підвищення ефективності формування та виконання Національної програми інформатизації; розроблення проекту Державної цільової програми впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритим кодом; створення нової та вдосконалення чинної нормативно-правової бази у сфері інформатизації; гармонізація із стандартами ЄС стандартів на IT- продукцію та IT- послуги. В той же час на реалізацію функцій державного управління та регулювання в цій сфері було виділено найменше фінансів порівняно з будь-якою іншою сферою, хоча гуртовий продаж обчислювальної техніки в Україні, що передбачає й її власне складання займає перші рядки у складі ВВП.

Проведений експертним аналізом показав, що тільки 0,5 % від 300 млн. грн., передбачених центральним органам державної влади у 2009 році в державному бюджеті на проекти у сфері інформатизації, виділено Держкомінформатизації на реалізацію функцій управління в цій сфері, що є найгіршим показником серед усіх центральних органів виконавчої влади (Держспоживстандарт-53%, Держжлгосп-69,3%, Держкомстат-87,1%, Держкомзем-67,9%, Мінтрансзв'язку-38,8%, Мінрегіонбуд-62,8% тощо). [9]. Стосовно цього надпрошуються роздуми: чому ми бідні? А не тому, що нерозумні? А чому ми нерозумні? А не тому, що в органах державної влади забули прописати влітку інформаційне, той володіє світом.

Порівняльний аналіз структури доступної широкому загалу державної статистики в Україні із рекомендаціями міжнародних організацій, а також досвіду інших країн, зокрема Європейського Співтовариства стосовно моніторингу розвитку інформаційного суспільства свідчить про ряд висновків не на користь нашої держави. Показники державної статистики в Україні не відповідають потребам державного управління в цих сферах за повнотою, точністю, достовірністю, оперативністю, функціональністю тощо. Такі показники не орієнтовані на глибокий аналіз ефективності виконання Концепції Національної програми інформатизації України, стратегій, планових та програмних документів розвитку інформаційного суспільства.

Соціологічні дослідження діяльності учасників ринку інформаційно-телекомунікаційних технологій (ІКТ) в основному мають фрагментарний, часто суб'єктивний зміст. Як зазначають фахівці, опитування та аналіз їх результатів, що здійснюються в цій сфері Держкомінформатизації, Держкомтелерадіо, Держзв'язку, Держпечзв'язку та інші органи державної виконавчої влади є обмеженими, стосуються в основному тільки окремих питань стану інформатизації державних органів та недостатньо узгоджені між собою [9].

Переважаю в Україні дослідники застосовують у своїй роботі результатами експертних оцінок різних міжнародних організацій, сформованих на базі різноманітних теоретичних підходів та методик, що не враховують специфіки нашої країни, її нормативно-правових актів з питань інформатизації, як основи розвитку інформаційного суспільства.

Одним з індикаторів рівня впровадження досягнень інформаційного суспільства у діяльності органів виконавчої влади є рівень їх комп'ютеризації, підвищення доступності мережі Інтернет під час роботи.

Звичайно матеріально-технічна забезпеченість органів виконавчої влади на сьогодні є недостатньою, чимало одиниць обчислювальної техніки є застарілими. Оновлення парку комп'ютерної техніки дозволило б прискорити темпи впровадження й інших новітніх технологій у діяльність ЦОБВ та ОДА.

За оціночними даними Держкомінформатизації, на сьогодні у апаратах ЦОБВ під'єднано до локальних обчислювальних мереж (ЛОМ) 72,2% загальної кількості одиниць обчислювальної техніки (проти минулорічного 61,9%). До Інтернет під'єднано понад 54,0% обчислювальної техніки апаратів ЦОБВ (за даними 2009 року – 39,5%). Порівняно із даними 2009 року обидва показники зросли, що свідчить про підвищення рівня проникнення ІКТ у ЦОБВ.

Покращилось забезпечення доступом до ЛОМ і Інтернет й у ОДА, апарати яких за цими показниками навіть випереджають апарати ЦОБВ. На сьогодні під'єднано до ЛОМ 73,1% комп'ютерів апаратів ОДА та 48,5% комп'ютерів РДА. Доступом до Інтернет забезпечені 57% комп'ютерів у апаратах ОДА та 43,6% комп'ютерів у РДА.

Активно впроваджуються ІКТ у процес підготовки та перепідготовки державних службовців органів влади різних рівнів. За інформацією Головержслужби, на виконання Програми розвитку державної служби на 2005-2010 роки, затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 08.06.2004 року № 749, щодо застосування інформаційних комп'ютерних технологій, що сприятимуть підвищенню ефективності діяльності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у навчальних закладах системи післядипломної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування впроваджувався дистанційна форма навчання.

Зокрема, у Національній академії державного управління при Президентіві України та її регіональних інститутах у м. Дніпропетровську, Одесі, Харкові та Львові з 2006 року розпочалася підготовка магістрів за заочно-дистанційною формою навчання за спеціальністю «Державне управління» галузі знань «Державне управління». У 2009 році Національну академію державного управління при Президентіві України та її регіональні інститути за цією формою навчання закінчили 277 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України упродовж 2004-2009 років брав участь у проекті «Тренінгові програми для підготовки державних службовців України (V-VII категорій) з питань європейської інтеграції». Основною метою даного Проекту було зміцнення тренувальних інституційних можливостей в галузі європейських студій та європейської інтеграції. В рамках цього проекту було розроблено 12 дистанційних курсів та 6 спеціалізованих програм з європейської інтеграції та європейських студій для державних службовців V-VII категорій, згідно з визначеними міжнародними стандартами [11].

Частково впроваджена дистанційна форма у навчальний процес деяких вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку фахівців за спеціальностями галузі знань «Державне управління». Так, наприклад, у Київському національному економічному університету імені Вадима Гетьмана протягом 2005-2010 років реалізується дистанційна форма навчання, за якою розроблено 10 навчальних модулів. У 2009 році навчання за дистанційною формою навчання пройшли 54 особи.

На базі магістратури державної служби Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу реалізується пілотний проект Головного управління державної служби України із запровадження заочно-дистанційної форми навчання у підготовці магістрів за спеціальністю 8.150101 «Державна служба» галузі знань «Державне управління». У 2009 році 15 державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування пройшли навчання за заочно-дистанційною формою.

Дистанційна форма навчання введена і в деяких центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій. Позитивним здобутком Херсонського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в застосуванні інформаційних, інформаційно-комунікативних та дистанційних технологій була участь у спільному європейському проекті «ECDL для українських адміністраторів» з питань використання сучасних інформаційних технологій. Західні партнери проекту – Університет Ніцци-Софії Антиполіс (Франція) і Університет м. Клагенфурд (Австрія). За результатами дистанційного тестування в режимі On-line 250 державних службовців отримали сертифікат ECDL Start міжнародного зразка. Отримані навички, підтверджені міжнародним сертифікатом, безумовно, сприятимуть успішному проведенню дистанційного навчання та запровадженню в органах влади системи управління якістю відповідно до вимог ДСТУ ISO 9001-2009 [11].

Зазначене можна розглядати, як наміри щодо підвищення ефективності організування у складі механізмів державного управління. Проте, слід звернути увагу на іншу складову механізмів державного управління щодо зазначеного: правове забезпечення. Відповідно до пункту 12 статті 92 Конституції України зазначені заходи (організація і діяльність органів державної виконавчої влади, організації державної статистики та інформатики) визначаються виключно законами України. Цей аспект в механізмі державного управління був упущений і, відповідно, очікувати на ефективне удосконалення державного управління у зазначеній сфері було марно.

У міжнародній практиці в якості інтегрованої ознаки рівня розвитку інформаційного суспільства або його структурних елементів застосовуються

композитні ІКТ-індекси (е-індекси), побудовані на базі наборів ІКТ-індикаторів. При цьому вибір індикаторів і методика побудови індексу в значній мірі залежить від обраних в державі пріоритетів. До основних індикаторів експерти включають, наприклад, індикатори стану доступу до телекомунікаційної інфраструктури (ТКІ): радіо, телебачення, телефону, персональних комп'ютерів (ПК), Інтернет населення в загалі, окремо в освітніх закладах, в установах, місцевої влади й Уряду.

Опублікований в березні 2009 року на сайті Всесвітнього економічного форуму черговий восьмий щорічний Всесвітній звіт з інформаційних технологій містить рейтинг країн відповідно до Індексу мережної готовності (The World Economic Forum's Networked Readiness Index (NRI). Звіт підготовлений у рамках Всесвітнього економічного форуму у співпраці з INSEAD (провідна міжнародна бізнес-школа) за фінансової підтримки Cisco Systems. У цьому рейтингу, його очолюють, так звані, передовики: Данія та Швеція. Україна за цим рейтингом займає 62-місце. А за попередній рік – 70.

„Прогрес” розвитку за зазначеними показниками неначе очевидний, але за цим показником важко побачити роль органів державної влади. Можливо переміщення на кращі позиції у рейтингу зумовлені не завдяки ролі держави, а в супереч (якщо подивитися рішення Уряду щодо „економії” на IT. Наведена інформація щодо Networked Readiness Index для України за інформацією сайту Всесвітнього економічного форуму.

Очевидно, що для країни, яка має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства, включаючи діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики, країни, яка готує і має значну кількість висококваліфікованих фахівців з ІКТ, математики, кібернетики такий рейтинг не може бути прийнятним. Недоліком цього рейтингу можна вважати неврахування у ньому латентних (прихованих чинників): професіонали працюють у тіні, в так званих, Інтернет-офшорах (за межами кордонів країни перебування). Зазначене міркування „корелюється” на рівень матеріальної (економічної) мотивації фахівців у сфері IT в секторі державного та муніципального управління, де заробітна плата їх становить в середньому 700-900 гривень. Якщо цей критерій порівняти з інформацією про результати дослідження оплати, що зроблено В.С.Цимбалюком [10], то стає зрозумілим кому приносить користь вітчизняна школа інформатики, кібернетики. Загально можна сказати, що не українській державі.

Висновки.

Незважаючи на певні досягнення на даний час залишається цілий комплекс невирішених проблем нормативно-правового, організаційно-технічного, науково-методичного, інформаційно-аналітичного, ресурсного забезпечення розбудови інформаційного суспільства. Значна кількість рішень з цих питань має декларативний характер, ресурсне не підтримана, значною мірою „запозичена” в інших країнах без урахування особливостей сучасного стану та тенденцій розвитку України. Слід визнати, що сфера інформатизації та розбудови інформаційного суспільства останні роки розвивається досить повільно, без належного державного управління, і як наслідок, втрата позицій України в світових рейтингах. Це вимагає формування та реалізації науково - обґрунтованої та ресурсне забезпеченої відповідної державної політики. Тому основними завданнями у цій сфері є:

- розробка основ національної стратегії становлення інформаційного суспільства з урахуванням його впливу на всі сфери життєдіяльності населення, підприємств, організацій, в тому числі органів влади;
- налагодження системного діалогу між органами виконавчої влади та інститутами громадянського суспільства шляхом використання новітніх інформаційно-комунікаційних технологій;
- підготовка та внесення до Верховної Ради України проектів Законів України „Про інформаційну систему „Електронний Уряд”, створення та впровадження нової версії Урядового порталу;
- впровадження технології надання адміністративних послуг через Інтернет;
- утворення національного центру підтримки електронного урядування [11].

Для розв'язання зазначених завдань пропонується у подальшому організувати низку науково-практичних заходів: конференцій, круглих столів тощо за участю співробітників вітчизняних науково-дослідних установ, з публікацією тез їх доповідей. Це дозволить не тільки згрупувати науковий потенціал України, але й розгорнути конструктивну дискусію щодо напрацювань відповідної критичної маси наукової інформації, що через освіту буде впроваджуватися у маси.

Перспективи подальших досліджень. Подальші напрями дослідження необхідно зосередити на налагодженні міждержавної взаємодії у сфері розвитку інформаційного суспільства, який би дозволив не тільки зробити доступнішими переваги та здобутки інформаційної глобалізації, а й забезпечити рівний ступінь захищеності держав від загроз і викликів XXI століття.

Використані джерела

1. The Global Information Technology Report 2003 - 2004. WEF // www.wef.org
2. Е-майбутнє та інформаційне право /В.Брижко, В.Цимбалюк, М.Швець, М.Коваль, Ю.Базанов /За ред. М.Швеця. – К.:НДЦПІ АПРн України. 2006. –234с.
- 3.Е-боротьба в інформаційних війнах та інформаційне право /В.Брижко, М.Швець В.Цимбалюк /За ред. М.Швеця. – К.:НДЦПІ АПРн України. 2007. –234с.
- 4.Електронна торгівля (правовий аспект регулювання): монографія /За заг.ред. В.В.Костицького /Новицький А.М., Гаркуша В.С., Новицька Н.Б., Цимбалюк В.С. та ін. – К.: МП «Леся», 2007. – 212с.
5. Гурковський В.І. Упровадження дієвого правового механізму взаємодії між органами державної влади як основа ефективності державного управління у сфері національної інформаційної безпеки // Вісн. НАДУ. - 2003. - № 3. - С. 87-93.
6. Гурковський В.І. Роль та місце принципів міжнародного права у сфері забезпечення інформаційної безпеки // Вісн. УАДУ. - 2003. - № 1. - С. 496-501.
7. Нормативно-правові та методологічні засади упорядкування інформаційних відносин. – К.: «ПанТот», 2009.
- 8.Система (бібліотека) баз даних і знань у галузі держави і права. [Електронний ресурс на DVD] періодичне видання. – К.: Науково-дослідний центр правової інформатики Академії правових наук України. 2009, 18 грудня.
9. Проект доповіді про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2009 рік. Підготовлений Держкомінформатизації Кабінету міністрів України. – К., 2009. – 91с.
10. Цимбалюк В.С. Інформаційне право: методологія теорії і практики. – К.: «Освіта України», 2010.
11. Проект доповіді про стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні за 2010 рік. Підготовлений Держкомінформатизації Кабінету міністрів України. – К., 2010. – 101с.

Стаття надійшла до редакції 20.12.2010 р.



ТОВ "ДКС Центр"