

ЕЛЕКТРОНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

Встановлено, що процеси електронізації державного управління є результатом розвитку електронно – комунікаційних технологій. Головною метою цих процесів визначено удосконалення безпосередньо системи державного регулювання. Найперспективнішим шляхом реалізації концепції раціонального та ефективного керування державою визнано широке впровадження у сферу державного регулювання єдиної структурованої електронної системи державного управління, заснованої на засадах конкуренції, прозорості, недискримінації.

Ключові слова: державне електронне управління, електронізація, державне регулювання, інформаційно-комунікаційні технології.

Установлено, что процессы электронизации государственного управления является результатом развития электронно – коммуникационных технологий. Главной целью этих процессов определено усовершенствование непосредственно системы государственного регулирования. Перспективным путем реализации концепции рационального и эффективного управления государством признано широкое внедрение в сферу государственного регулирования единой структурированной электронной системы государственного управления, основанной на принципах конкуренции, прозрачности, недискриминации.

Ключевые слова: государственное электронное управление, электронизация, государственное регулирование, информационно-коммуникационные технологии.

Processes elektrornizatsiyi governance is the result of electron – communication technologies. The main goal – improvement of the system of state regulation directly and most promising economy by implementing the concept of sustainable and effective governance is a broad introduction to the scope of state regulation of single structured electronic system of governance based on the principles of competition, transparency, non-discrimination.

Key words: public electronic management, of computers state regulation, Information and communication technologies.

Вступ

Загальновідомі передумови створення системи «електронного управління державою»:

- економічні (зменшення трат на обслуговування);
- технічні (поява необхідних технологій);
- соціальні (зростання рівня соціальної та технічної грамотності населення)

Серед форм регулювання економіки з боку держави, на доцільність застосування яких в ринкових умовах вказує професор Б. А. Райзберг, він виділяє регулювання за допомогою формування державних програм. Але державна економічна політика визначає не тільки поточні механізми регулюючого впливу держави на розвиток економіки і суспільства, вона формує певну стратегію розвитку на перспективу. Прогресивну роль відіграють також правила і норми, тобто інститути реалізації економічної політики, в якості

найбільш інноваційного з яких виступає електронізація, що стрімко розвивається в останнє десятиліття в Україні. Широке поширення електронних технологій ставить задачу, з одного боку, теоретичного осмислення інституціональних змін які відбуваються, а з іншого – розробки практичних механізмів їх більш ефективного використання. Концепція електронізації держави стала, з одного боку, об'єктивним наслідком стрімкого розвитку електроннокомунікаційних технологій, а з іншого, – сформувалася у відповідь на потреби реформування самої держави, обумовлені злетом і припиненням існування кейнсіанської держави загального благоденства на думку американського вченого М. А. Ейснера. В останнє 20 – річчя ХХ в. в розвинених країнах були реалізовані різні моделі реформування системи державного регулювання, орієнтовані на вирішення проблем його ефективності, відпо-

відності принципам демократії, вимогам економічної ефективності, відповідальності та відкритості [2]. Однією з таких моделей виступає концепція нового державного управління (New Public Management-NPM) [3], розроблена на основі реалізації ряду основоположних принципів, яку представляє [4, с. 122]:

- досягнення високої продуктивності праці державних службовців у сфері надання послуг держави з розширеним попитом без підвищення податкового тягаря;
- клієнтоорієнтованість, що припускає оптимізацію державних витрат, які визначаються потребами громадян;
- підвищення якості державних послуг;
- децентралізація переведення центру відповідальності на нижчі рівні державного управління;
- бюджетування за результатами, тобто орієнтація на результат.

Мета статті. Дати визначення термінам електронізація, інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ). Проаналізувати сучасний стан державного електронного регулювання економіки, дослідити тенденції його розвитку.

З другої половини 1990-х рр. основним чинником реформування системи державного регулювання в розвинених країнах стала масова інформатизація. Причому саме держава виступила в ролі інституціонального інноватора, примушуючи суб'єкти бізнесу і громадян до електронної взаємодії з митними, податковими, паспортними та ін. державними службами. В Україні також відбувається перехід до суцільної електронізації державного управління. Процес проходить повільно та «лоскутно» з причин того, що далеко не всі і не до кінця усвідомлюють сутність цього процесу, зводячи його лише до електронізації мережевої інфраструктури органів влади. Згідно Концепції Національної програми інформатизації України, ми мали станом на 1998 р. низький рівень інформатизації українського суспільства порівняно з розвинутими країнами Заходу.

Загальна криза та технологічне відставання поставили у скрутне становище галузі, які займаються створенням і використанням засобів інформатизації та відповідної елементної бази. Складовою стратегічних ресурсів країни і одночасно національної інфраструктури є державні інформаційні ресурси. За останній час, згідно із аналітичними даними міжвідомчих комітетів, були створені такі державні інформаційні ресурси: бази даних «Законодавчі та нормативні акти України», «Податки України» (внесено близько 10 тисяч документів), «Ресурси України» (постійно актуалізується інформація про 260 тисяч підприємств та організацій України), «Єдиний державний реєстр підприємств та організацій України» (внесено з присвоєнням унікального коду більше ніж 600 тисяч суб'єктів господарської діяльності) та інші. Електронна газета «Все – всім» об'єднує декілька десятків баз даних, що включають

науково-методичну, банківську, комерційну, законодавчу та іншу інформацію. У більш як 66 відсотках баз даних інформація подавалася українською мовою, у 26 відсотках – тільки російською та у 8 відсотках – іноземними мовами. Але на цей час діяльність державних установ та організацій щодо формування та використання інформаційних ресурсів є неузгодженою, що призводить до виникнення певних труднощів при формуванні єдиного інформаційного середовища і, як наслідок, до низького рівня інформаційного та аналітичного забезпечення діяльності державних органів. Тільки у 23 міністерствах і відомствах вже існували електронні інформаційні ресурси. Невизначеність правової та фінансово-економічної основи діяльності різних суб'єктів у сфері інформатизації призводить до інформаційного монополізму управлінських та комерційних структур на відкриті інформаційні ресурси загального користування, знецінення товарної вартості інформаційних ресурсів держави, а також обмеження права на використання інформаційних ресурсів держави для більшості громадян. У державі лише тільки створюється, розробляється або планується розробити декілька відомчих та міжвідомчих систем: міністерства транспорту, міністерства фінансів, міністерства енергетики та деяких інших міністерств та відомств України. Але є й такі, що не мають серйозної автоматизованої системи. Більшість корпоративних автоматизованих систем є відмінними з огляду як на апаратне, так і на програмне забезпечення. Особливо це стосується прикладних задач. Тому на цей час забезпечення взаємообміну між органами державної влади оперативною інформацією через її неструктурованість та неузгодженість форматів є досить складною проблемою. Загальна інформація здебільшого надходить у неформалізованому вигляді, в різних фізичних формах (від електронних зведень до друкованих видань). Усе це спричиняється, зокрема, повільним освоєнням перспективних ІТ, до того ж ускладненим через недостатність та неповноту системи гармонізованих з міжнародними стандартів у сфері інформатизації, через що різко зменшується конкурентоспроможність вітчизняних технічних та програмних продуктів на світовому ринку. Нині в Україні кількість стандартів з ІТ становить близько 4 відсотків загальної кількості державних стандартів, тоді як в інших країнах ця частка перевищує 10 відсотків. До того ж темпи розвитку міжнародної стандартизації у галузі ІТ є випереджаючими відносно інших галузей і щорічно зростають на 10-15 %. На сьогодні міжнародною організацією зі стандартизації (ISO) розроблено та прийнято більше 1400 міжнародних стандартів з ІТ, стільки ж розробляється. А в Україні за період з 1992 по 1997 роки розроблено та впроваджено лише близько 100 державних стандартів з ІТ, переважно термінологічних. Таку негативну тенденцію відставання України від

міжнародного рівня розвитку стандартизації у сфері інформатизації треба виправляти. Першочергові пріоритети надаються створенню нормативно-правової бази інформатизації, включаючи систему захисту авторських прав і особистої інформації, розробленню національних стандартів у галузі інформатизації; формуванню телекомунікаційної інфраструктури, перш за все оптимізації діючої мережі магістралей передачі даних, будівництву нових сучасних каналів, включаючи волоконно-оптичні та супутникові системи зв'язку; формуванню комп'ютерної мережі освіти, науки та культури як частини загальносвітової мережі INTERNET; здійсненню заходів щодо інформаційної безпеки. Важливе значення має інформатизація у сфері захисту навколишнього середовища та національного природокористування. У розвитку національної інфраструктури особливе місце належить виробництву елементної бази, власних конкурентоспроможних засобів обчислювальної техніки та інформатики, що акумулювали б у собі досягнення вітчизняної та світової науки і орієнтувалися на реалізацію перспективних інформаційних технологій.

Уряд ставить за мету підвищення рівня інформатизації, здійснення ряду взаємопов'язаних проектів, спрямованих насамперед на розвиток телекомунікаційного середовища, створення потужних інформаційних ресурсів, в першу чергу соціально-економічного значення (бази даних про населення держави, географічних даних на основі електронного картографування), застосування комп'ютерних інформаційних технологій на всіх рівнях управлінської діяльності. І це логічно, тому, що входження України у світове інформаційне середовище на паритетно-правовій основі на початковому етапі можливе шляхом придбання державою ліцензій у провідних світових виробників інформаційних продуктів з подальшим їх впровадженням на вітчизняному ринку.

Незважаючи на те, що електронізація безпосередньо стосується діяльності органів влади, їх взаємодії з громадянами, самі представники влади далеко не завжди і не до кінця правильно розуміють значення цього явища. Узагальнивши усі визначення, на нашу думку, під «електронізацією державного управління» слід розуміти спосіб організації роботи державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади. На практиці це означає організацію діяльності органів влади, їх взаємодію з фізичними та юридичними особами шляхом максимального використання у їхній діяльності сучасних інформаційних-комунікаційних технологій. Інформаційно-комунікаційні технології (ІКТ) – сукупність технологій, що забезпечують фіксацію інформації, її обробку та інформаційні

обміни. До ІКТ відносять комп'ютери, програмне забезпечення та засоби електронного зв'язку. Часто до ІКТ відносять також технології управлінського консультування і проектування бізнес і адміністративних процесів, бо результати проектування, як правило, мають на увазі використання комп'ютерів і електронного зв'язку. Інформаційне регулювання – комплекс законодавчих заходів, покликаних регулювати інформаційні відносини – відносини, що виникають в суспільстві з приводу прав і обов'язків по фіксації, зберіганню, обробці та обміну інформацією.

В державних відомствах основною метою використання ІКТ є фіксація юридичних значимих фактів. ІКТ у соціальній сфері є тільки матеріально-технічним оснащенням поряд з підручниками та партами, медичним обладнанням та спеціальним одягом, електричною енергією та спортивними тренажерами. Іншими словами, якщо в державному апараті фіксація юридичних фактів може бути кінцевою метою діяльності чиновника, то в соціальному секторі ІКТ є засобом досягнення інших кінцевих цілей – надання освітніх та медичних послуг, забезпечення надійності та ефективності використання коштів Пенсійного фонду і т.д. Значимість цілей виявляється різним чином: шляхом оцінки послуг на вільному ринку, шляхом конкуренції організацій державних сфер за отримання споживачами від держави коштів, шляхом адміністративної оцінки в рамках бюджетування, орієнтованого на результат. Яка б не була ця оцінка, потреби конкретної галузі в ІКТ залежить від того, який внесок ІКТ вносять в оцінку їх послуг. Цілком очевидно, що як у будь-якої недержавної організації не існує єдиної для всіх компаній оптимальної величини забезпеченості співробітників тим чи іншим обладнанням, так не існує такої величини і в державному секторі. Ця величина для кожної організації визначається ходом конкуренції – не важливо, на «звичайному» або ж на адміністративному ринку. Підвищення якості послуг державних органів пов'язане саме з розвитком конкуренції між ними у справі надання послуг: або повністю адміністративної конкуренції, або ринкової (платні послуги). Варто зауважити, що будь-яка з цих форм конкуренції не є конкуренцією за фонди фінансування, оплати тих чи інших видів витрат – організації отримують кошти за надання послуг, залишаючись самостійними у виборі стратегії залучення споживача. У цій ситуації централізована електронізація установ бюджетної сфери є кроком вперед. Сказане відноситься не тільки до роботи бюджетних установ, але і до роботи «соціальних» відомств.

В Україні нагальною залишає потреба загального модернізаційного процесу самої держави, і зокрема, системи задоволення її потреб. Найважливішою складовою державної економічної політики виступає закупівельна політика, яка

орієнтована на задоволення потреб державного сектора. Її значимість визначається, перш за все, масштабною виділення коштів на закупівлю товару, робіт, послуг державних ресурсів. А в Україні щороку через тендери розкрадається від 40 до 60 мільярдів гривень державних коштів. Якщо проблему зловживань вирішити хоча б на половину, то ряд соціальних проблем в нашій державі можна було б закрити. Створення системи електронних державних закупівель забезпечить максимальну їх відкритість й оптимізує державні витрати через мінімізацію вартості і скорочення строків постачань, підвищення рівнів якості та надійності виконання умов укладання контрактів. Електронна торгівля як форма організації державного управління за рахунок широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, наданню в дистанційному режимі комплексу державних послуг для людини та громадянина, суспільства, держави та бізнесу (користувачі). Створення механізму електронних державних закупівель в Україні досить працездатний і довготривалий процес, який потребує поетапної роботи, а саме:

- погодження та визначення на законодавчому рівні відповідальних за визнання інформаційної системи у мережі Інтернет;
- державне забезпечення і підтримка загальнодоступності електронної інформації; створення електронних реєстрів постачальників, договорів, недобросовісних учасників;
- об'єднання електронної інформації про державні закупівлі в єдину загальнодоступну базу даних;
- створення підсистеми електронного документообігу для організації та здійснення державних закупівель, та ін.

Електронізація – впровадження різних типів і видів електронних пристроїв і пов'язаних з ними нових способів дій і суспільних відносин в людську практику.

Висновки. На даний момент Україна знаходиться в числі країн з відносно низьким рівнем економічної свободи, низьким рівнем розвитку суспільних інститутів і з високим рівнем корупції. У числі основних причин цього – відносно високий податковий тягар і конфлікт інтересів між правовою і соціальною діяльністю держави. Іншими словами, проблему представляє активна перерозподільна діяльність держави, яка спирається як на промислову, так і на соціальну політику. Серед різних видів перерозподільної діяльності держави одну з найбільш важливих ролей відіграють галузі які фінансуються із бюджету. На думку автора держава повинна впливати на величину використання ІКТ у сфері державного регулювання не тільки шляхом фінансування послуг, а й шляхом регулювання – встановлення процедур отримання бюджетного

фінансування організаціями державної сфери. Держава має не тільки вимагати організацію цільового та ефективного витрачання коштів, але повинна контролювати виконання цих вимог різними державними органами. Можливість контролю припускає наявність в організації системи обліку, яка дозволяла б адекватно відображати як понесені витрати, так і отримані результати діяльності. Виходячи з того, що облік як у державі (цілеспрямовано), так і в приватному секторі (спонтанно) набуває форму електронного обліку, тобто, обліку з використанням ІКТ, конкретизація вимог обліку стосовно його електронній формі стає доцільною з державної точки зору і необтяжливим для організацій. Держава отримає можливість контролювати облік бюджетних коштів у формі, яка б відповідала б стандартам «електронного регулювання», а організації змогли б скористатися в своїх цілях позитивними наслідками того, що дані електронного обліку при дотриманні встановлених процедур стають юридичними фактами. Згідно Концепції Національної програми інформатизації України, важливою складовою частиною фінансової системи України є державний фінансово-економічний контроль, тому необхідно створити єдину автоматизовану систему державного контролю за виконанням Державного бюджету України, фінансуванням загальнодержавних програм, збереженням і використанням об'єктів прав державної власності, використанням кредитних ресурсів, діяльністю установ банківської системи. Базовим елементом такої системи має бути інформаційно-аналітична система Рахункової палати. У галузі фінансів необхідно створити інформаційні системи, які дадуть можливість перейти від використання традиційних платіжних інструментів до високонадійної системи міжбанківських розрахунків та паралельно – кредитних карток (електронних грошей). Треба створити інформаційно-аналітичні системи, які забезпечать державний фінансовий та податковий контроль за підприємницькою діяльністю юридичних та фізичних осіб відповідно до законодавства. Все вищезазначене – лише мета. Насправді рівень системи електронного управління в Україні можна охарактеризувати як недостатній для запровадження централізованого електронного державного контролю за використанням бюджетних коштів. Така тенденція виникла внаслідок неспроможності інститутів до інтеграції, а також через недостатність людських ресурсів, нестабільне фінансування та повільне реагування на зміни в інформаційно-технологічному середовищі. Створення і комплексна підтримка системи «електронного управління» дозволить широко використовувати інформаційні технології в управлінні державними закупівлями, сформуванню єдиного механізму міжвідомчої координації та реалізації державних закупівель і проектів створення державних інформаційних систем. Така інформатизація приведе до корінного

переосмислення ролі і структури органів влади. Таким чином, електронізація державного управління здатна змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. Електронізація може створити умови для нормального розвитку бізнесу, покращення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах. В результаті проведеного дослідження, автор вважає, що в державі склалися всі необхідні «інтелектуальні» передумови для початку централізації процесу електронізації державного управління, треба лише знищити корупційну складову в сфері державного управління, підготувати кадри, та від дискусій переходити до практичної реалізації, а саме: прийняти національну стратегію розвитку

телекомунікацій в Україні та розпочати її реалізацію; врегулювати питання телекомунікаційних послуг; забезпечити добросовісну конкуренцію на ринку послуг електронних засобів зв'язку, прийняти державну програму «Електронна Україна» з метою розвитку інформаційного суспільства, вивчити можливість підтримки її виконання з боку ЄС; сприяти широкому використанню нових технологій суб'єктами господарювання та державними органами, особливо в галузі охорони здоров'я та освіти (електронна комерція, електронна охорона здоров'я, електронне навчання), шляхом створення сучасної інфраструктури, підвищення ефективності підготовки і реалізації пілотних проектів, наприклад, взаємного визнання електронних підписів та ін.

ЛІТЕРАТУРА

1. Білокрилова А. С. Інституціональна модернізація системи задоволення потреб суспільного сектора / А. С. Білокрилова // Інституціональні проблеми ефективної держави. – Донець, 2012. – 110 с.
2. Кузьмін О. Два виміри «електронного уряду» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.processconsulting.ru>.
3. Білокрилов К. А. Електронізація як пріоритетний інститут реалізації державної економічної політики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.instud.net>.
4. Голубева А. А. Електронний уряд: введення в проблему // Вісник Санкт-Петербурзького університету. – 2005. – № 8 – С. 26.
5. Гагарина И. Электронизация государственных рынков / И. Гагарина // Ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2004. – № 4. – С. 63–66.
6. Закон України «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р. № 4987/ /Офіційний вісник України. – 1998. – № 10. – Ст. 376.

Рецензенти: *Сорока С. В.* – д. н. держ. упр., доцент;
Штирбов О. М. – к. н. держ. упр., доцент.

© Кулак Н. В., 2014

Дата надходження статті до редколегії 17.09.2014 р.

КУЛАК Наталія Валеріївна – здобувач Академії муніципального управління, м. Київ, Україна.

Коло наукових інтересів: основні принципи та процеси електронізації державного управління, електронно-комунікаційні технології.