

Олександр Білоусов, к.політ.н.

Одеський національний політехнічний університет

ШЛЯХИ ВПРОВАДЖЕННЯ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ: ПОЗИТИВНІ Й НЕГАТИВНІ АСПЕКТИ

The processes which got the name of «e-government» take place in most countries. Thus round a concept of «e-government» permanent discussions are conducted and it remains ambiguous and incomprehensible. The significance of determinations is predefined that research workers and consulting firms accent attention on different aspects and principles of introduction and functioning of e-government.

The economic indicators of development of the Ukrainian state something prematurely to put a question that the state already in the nearest prospect will provide the real «universality» of access to the Internet network for most citizens. Similarly at the wrong time to consider that similar «universality» of access it will be succeeded to provide out of participation of a state by «excellent technological decisions», to what, actually, position of many opponents of this idea is erected.

At the same time, a question is serious, as far as expedient the social obligations of the state, which need bringing in of additional money in the conditions of market economy, are enhanceable, and the more so, in the conditions of its crisis.

Key words: e-government, Internet, open government, access to public information

Процеси, які отримали назву «електронне урядування», відбуваються в більшості країн. При цьому навколо поняття «електронне урядування» ведуться постійні дискусії і воно залишається неоднозначним та незрозумілим. Багатозначність визначень зумовлена тим, що науковці та консалтингові фірми акцентують увагу на різних аспектах і принципах упровадження і функціонування електронного урядування.

Що стосується наукових досліджень проблем електронного урядування, то в першу чергу варто згадати праці зарубіжних учених. Основу теорії електронного урядування відображено в працях таких авторів, як К. Андерсен, Т. Беккер, К. Беллами, К. Гейселхарт, Б. Лоадер, М. Малкіа, А. Нілсон, Дж. Тейлор, К. Ханер, К. Шедлер, Дж. Янг та ін.

Питаннями впровадження та розвитку електронного урядування займаються такі українські дослідники, як О. Баранов, А. Голобуцький, І. Клименко, І. Коліушко, С. Чукут, О. Шевчук, у працях яких розглянуто питання інформаційного суспільства, нове місце і роль держави в такому суспільстві, використання ІКТ у державному управлінні, сутність електронного урядування, методи та принципи його організації. Серед російських авторів викликають інтерес праці І. Агамірзяна, В. А. Василенко, В. І. Василенко, А. Даниліна, В. Дрожжинова, Д. Іванова, І. Мелюхіна, Л. Сморгунова, Ю. Хохлова, А. Шадріна та ін.

Крім того, значний внесок у дослідження інформаційного суспільства та електронного урядування роблять міжнародні організації, консалтингові фірми й аналітичні групи: Світовий банк, ООН, фонд «Відродження», Accenture, Gartner, Gol-In, infoDev, Процес Консалтинг та ін.

Незважаючи на те що основні теоретичні розробки по проблемах інформатизації державного управління та електронного урядування належать зарубіжним авторам, однак їх застосування в сучасних умовах України залишається практично невивченим.

Значними кроками України на шляху до розбудови електронного урядування стало прийняття Концепції розвитку електронного урядування в Україні та відкриття 2010 року Національного центру електронного урядування. Ініціативи з електронного урядування було включено до Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава».

Що ж стосується зобов'язань України в рамках Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд», то виконання взятих зобов'язань за умови постійної взаємодії з громадянами та партнерства з інститутами громадянського суспільства має стати наріжним каменем у розбудові відкритого

урядування в Україні. При впровадженні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» Кабінет Міністрів спрямовуватиме дії на активне використання інформаційно-комунікаційних технологій, побудову інтерактивних платформ взаємодії та інтеграцію електронних і традиційних технологій.

Усі зобов'язання України, відзначені у Плані дій, згруповані по чотирьох основних напрямках, а саме: залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та регіональної політики, забезпечення доступу до публічної інформації, запобігання і протидія корупції, забезпечення належного врядування.

Що стосується залучення громадськості до формування та реалізації державної політики та регіональної політики, передбачено таке.

1. Вжиття заходів щодо прийняття законів України:

– про благодійництво і благодійні організації;

– про мирні зібрання, з урахуванням рекомендацій Венеціанської Комісії та законопроекту Комісії зі зміцнення демократії та утвердження верховенства права про свободу мирних зібрань;

– про місцевий референдум;

– про внесення змін до деяких законів України щодо участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики, вирішенні питань місцевого значення.

2. Розробка нової редакції Закону України «Про органи самоорганізації населення», внесення змін до нормативно-правових актів, що регламентують питання, пов'язані із забезпеченням їх створення та діяльності, у частині спрощення процедур створення органів самоорганізації населення, розширення їхньої фінансової та матеріальної бази, створення гарантій діяльності тощо.

3. Внесення змін до постанов Кабінету Міністрів, що регламентують взаємодію з інститутами громадянського суспільства, у частині проведення консультацій з громадськістю, проведення громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади, громадської антикорупційної експертизи проектів нормативно-правових актів.

4. Здійснення комплексу заходів щодо навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань проведення консультацій з громадськістю та взаємодії з громадськістю в процесі формування і реалізації державної і регіональної політики.

У сфері забезпечення доступу до публічної інформації передбачаються такі заходи:

1. Приведення законодавчих актів у відповідність до Законів України «Про інформацію» та «Про доступ до публічної інформації».

2. Прийняття нормативно-правових актів, необхідних для реалізації Закону «Про доступ до публічної інформації».

3. Підготовка, спільно з представниками громадськості, методичних рекомендацій щодо віднесення державними органами, органами місцевого самоврядування відомостей до інформації з обмеженим доступом.

4. Підготовка плану заходів щодо запровадження систем обліку публічної інформації в органах державної влади, органах місцевого самоврядування.

5. Проведення публічного обговорення пропозицій та доопрацювання проекту закону щодо запровадження Суспільного телебачення і радіомовлення в Україні.

6. Проведення громадського обговорення щодо запровадження механізму вільного, спрощеного та безкоштовного доступу, у т. ч. через Інтернет, до інформації, що міститься в державних реєстрах, зокрема реєстрі прав на нерухоме майно, реєстрі юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, реєстрі осіб, які вчинили корупційні правопорушення, земельному кадастрі.

Щодо такого стратегічного напрямку реформ, як забезпечення належного врядування, необхідно провести відповідну низку запланованих заходів.

1. Підвищення якості надання адміністративних послуг.

2. Розроблення нормативно-правової бази щодо можливості отримання інформації про послуги, які надаються органами державної влади та органами місцевого самоврядування за допомогою засобів телекомунікації.

3. Створення єдиного державного веб-порталу адміністративних послуг.

4. Запровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

5. Створення центрів надання адміністративних послуг в усіх регіонах України.

6. Впровадження технологій електронного урядування та розвиток електронної демократії.

7. Розроблення за участі громадськості проекту Програми розвитку електронного урядування.

8. Впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади.

9. Створення та введення в дію (експлуатацію) єдиного інформаційного веб-ресурсу звернень громадян до органів державної влади та органів місцевого самоврядування та запитів на інформацію.

10. Створення на базі Національного центру електронного урядування системи інтерактивної взаємодії з громадянами з використанням соціальних мереж «Ми розвиваємо е-урядування» (wedevelop.gov.ua) для залучення громадян до соціального діалогу з питань формування та реалізації державної політики, прийняття суспільно важливих рішень із урахуванням думки громадянського суспільства.

11. Введення в дію порталу «Менеджмент знань з електронного урядування» з описом кращих практик упровадження електронного урядування в Україні¹.

Позитивний вплив на процеси залучення громадян до участі в ефективній взаємодії з органами державної влади за допомогою сучасних ІКТ у системі електронного урядування безумовно матиме і той факт, що 15 травня 2013 року Кабінет Міністрів України схвалив проект Указу Президента України «Про Стратегію розвитку інформаційного суспільства в Україні»², розроблений Держінформнауки на виконання доручення Президента України щодо забезпечення впровадження інформаційно-комунікаційних технологій у всіх сферах суспільного життя, реалізації в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд»³.

Адже прийняття та реалізація такої Стратегії – це виконання міжнародних зобов'язань України за результатами роботи Всесвітніх самітів з питань інформаційного суспільства, можливість для України стати рівноправним членом глобального інформаційного суспільства. У документі закладено базові принципи – рівноправне партнерство органів влади, громадян та бізнесу. Головні цілі Стратегії – прискорення впровадження новітніх ІКТ у всі сфери суспільного життя, розвиток електронного урядування та електронної демократії, підвищення якості та доступності адміністративних послуг для громадян і бізнесу, розвиток електронної економіки, поширення комп'ютерної та інформаційної грамотності серед населення і державних службовців, забезпечення відкритості інформації про діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, надання можливості громадянам брати участь у підготовці та експертизі політико-адміністративних рішень, а також контроль ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування⁴.

Разом із тим, що стосується безпосереднього впливу на розвиток нових форм громадянської участі як зазначеної Стратегії, так і низки інших нормативно-правових актів, державних програм, планів тощо (зокрема, навіть тих, що стосуються безпосередньо впровадження електронного урядування та е-демократії), то майже всі вони хибують на певний технократичний ухил. Замість визначення основних параметрів нового типу суспільства, пріоритетів розвитку, конкретних цілей та механізмів їх забезпечення в документах державної політики часто зустрічаємо методологічну обмеженість виключно технічними та економічними питаннями і відсутність системного прогнозування соціально-економічних та політичних наслідків реалізації тих чи інших рішень.

Тому з цього приводу нам видаються цілком слушними висновки, яких дійшли автори аналітичної доповіді «Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості». У них зазначається, зокрема, що «для України це питання набуває і специфічного національного виміру, оскільки суттєвою проблемою при розбудові вітчизняного інформаційного суспільства є фактична невідповідність між заявленою ціллю та змістом даного терміна. Незважаючи на те, що теза про «інформаційне суспільство» є домінуючою у більшості профільних державних документів, на практиці все зводиться переважно до суто технологічних процесів

¹ План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». *Сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України*. <<http://civil-rada.in.ua/?p=190>>.

² Схвалено проект Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246331777&cat_id=244276429>.

³ План дій з впровадження в Україні Ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд». *Сайт Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України*. <<http://civil-rada.in.ua/?p=190>>.

⁴ Схвалено проект Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246331777&cat_id=244276429>.

«інформатизації», або, інакше кажучи, інфраструктурного розвитку та вимірювання кількості інформаційно-обчислювальної техніки на одиницю населення»¹.

На думку авторів вище цитованої доповіді, основну рамку такої діяльності задає Національна програма інформатизації (від 4.02.1998 р. № 75/98-ВР). Незважаючи на те що, згідно з преамбулою, одним з основних завдань цієї Програми є «створення необхідних умов для забезпечення громадян і суспільства своєчасною, достовірною та повною інформацією шляхом широкого використання інформаційних технологій», де-факто більшість із завдань Програми спрямовані на вирішення завдань інформатизації виключно самих органів державної влади, причому зовсім не в усіх випадках. Крім того, саме цим Законом був заданий загальний дискурс «розбудови інформаційного суспільства в Україні», що вплинуло на розуміння даної проблеми з боку державних чиновників як такої, що пов'язана з необхідністю механічного збільшення кількості комп'ютерної техніки в ОДВ усіх рівнів. Тому, вважають аналітики, як на концептуальному, так і на програмно-прикладному рівнях у новій Стратегії має бути подолане це застаріле, суто технократично-індустріальне (на противагу постіндустріальному) розуміння самого феномена інформаційного суспільства та пов'язаних з ним перспектив розвитку. Водночас вона все ж має базуватися на нині чинних базових профільних законодавчих актах, продовжувати їх і розвивати (або коригувати) основні їхні положення².

Розширити технічні можливості для активізації в Україні громадянської участі із застосуванням сучасних ІКТ могла б реалізація ідеї створення так званого «Фонду універсальних послуг» (або ж, за іншими пропозиціями, вузькоспеціалізованого «Фонду цифрової солідарності», що спрямований на подолання внутрішнього цифрового розриву)³.

Актуалізація цієї ідеї спричинена тим, що впродовж останніх років в Україні загострилася проблема подолання внутрішнього цифрового розриву, обумовленого відмінностями в темпах упровадження якісного швидкісного Інтернету (широкосмугового доступу (ШСД), або «бродбенду») в містах-мільйонниках (передусім у столиці) та в інформаційно-депресивних регіонах (тобто тих регіонах держави, де рівень проникнення сучасних інформаційних послуг та інформаційної інфраструктури дедалі ще залишається на вкрай низькому рівні). До того ж такий розрив також поглиблюється і між різними верствами населення. У свою чергу, ця проблема призводить і до зростання зовнішнього цифрового розриву, причому не лише з передовими економічно розвинутими країнами світу, але й з більшістю країн регіону Східної і Центральної Європи, що відбивається вкрай негативно на міжнародному іміджі України, її інвестиційній і туристичній привабливості тощо. Тому, відповідно, на тлі усвідомлення суспільством та владою гостроти зазначеної проблеми в Україні посилилася дискусія стосовно доцільності впровадження та запуску, за зразком багатьох розвинених країн, механізму так званого «Фонду універсальних послуг (ФУП)», і передусім щодо його цільового призначення та формату функціонування.

Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), ініційоване одне з можливих рішень, яке пропонує включити до переліку універсальних (загальнодоступних) послуг надання доступу до мережі Інтернет на швидкості до 2 Мбіт/с включно, створивши з цією метою вищезазначений ФУП.

Слід зазначити, що в цілому така ідея відповідає загальносвітовому тренду розглядати вільний доступ до Інтернету як одне з базових прав людини (так само, як і права на життя, свободу віросповідання, вільне пересування тощо). Фонди, подібні до запропонованого НКРЗІ для створення в Україні, наразі вже створено в багатьох країнах світу (США, Канаді, Італії, Іспанії, Португалії, Франції, Німеччині, Данії, Росії, Білорусі та ін.). Свого часу перші спроби реалізації системних підходів до втілення в Україні ідеї ФУП були започатковані низкою законопроектів 2006-го (законопроект № 9193), 2008-го (законопроект № 3042) та 2009-го (законопроект № 3683) років, хоча жоден із зазначених законопроектів так і не був прийнятий до розгляду Верховною Радою України⁴.

¹ Дубов, Д.В., Ожеван, О.А., Гнатюк, С.Л. (2010). Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: *аналітичні доповіді*. Київ: НІСД, 13.

² Дубов, Д.В., Ожеван, О.А., Гнатюк, С.Л. (2010). Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: *аналітичні доповіді*. Київ: НІСД, 14.

³ Дубов, Д.В., Ожеван, О.А., Гнатюк, С.Л. (2010). Інформаційне суспільство в Україні: глобальні виклики та національні можливості: *аналітичні доповіді*. <<http://www.niss.gov.ua/articles/1157/>>.

⁴ Нужен ли Украине фонд универсальных услуг. <<http://www.inau.org.ua/download.php?691bede5e>>

Згідно з пропозицією НКРЗІ, функціонування ФУП дозволить:

– ліквідувати нерівномірність забезпечення телекомунікаційними послугами та обмеженість доступу користувачів до загальнодоступних телекомунікаційних послуг (особливо в сільській, гірській місцевостях і в економічно депресивних регіонах);

– підвищити рівень забезпечення споживачів послугами ШСД і стимулювати його розвиток у сільській, гірській місцевості й депресивних регіонах.

Однак пропозиція НКРЗІ отримала негативну оцінку як з боку телекомунікаційних операторів, так і різноманітних фахових організацій (асоціацій) ІТ-сектора. Узагальнено зауваження фахової громадськості щодо розроблених пропозицій зводяться до такого:

– законопроект є економічно та технічно необґрунтованим і створює підґрунтя для ймовірних фінансових зловживань (корупції);

– законопроект призведе до фінансування Фонду загальнодоступних телекомунікаційних послуг фактично за рахунок самих споживачів включно з тими, які представляють соціально вразливі верстви, що спричинить додаткову напругу в соціальній сфері;

– законопроект суперечить загальносвітовій практиці застосування фондів універсальних послуг, оскільки переважаючим джерелом наповнення фондів універсальних послуг у країнах Євросоюзу, де існує така практика, є загальний урядовий бюджет, а не спеціальний фонд;

– законопроект не враховує досвіду Європейського Союзу у сфері регулювання телекомунікацій і суперечить цілій низці положень Директиви № 2002/22/ЄС Європейського Парламенту та Ради «Про універсальні послуги та права користувачів стосовно електронних мереж зв'язку і послуг» від 7 березня 2002 року.

Негативно оцінили згадані ініціативи й у Держінформнауки. Але якщо ж неупереджено оцінювати всі позитивні й негативні моменти законодавчих пропозицій НКРЗІ, то слід зазначити таке. Європейська Директива, на яку посилаються як розробники згаданого законопроекту, так і його критики, дійсно регулює проблему надання універсальних послуг, однак насправді її текст може трактуватися неоднозначно.

До того ж слід зазначити, що апелювання в даному разі до світового досвіду є досить умовним, оскільки навіть у США, де є особливо потужними традиції діяльності такого Фонду, після прискіпливого дослідження ситуації дійшли висновку про необхідність створення окремого Фонду для вирішення проблем ШСД, хоч із перерозподілом коштів від базового Фонду універсальних послуг. На цей аспект проблеми звертає увагу також Інтернет-асоціація України, зазначаючи, що більшість країн світу вже відмовилися від практики застосування Фондів універсальних послуг.

Слід зазначити, що 2013 року компанія СП «Тікон» на замовлення корпорації «Intel» провела дослідження, значною мірою зосереджене саме на обґрунтуванні доцільності створення Фонду універсальних послуг. У ньому фахівці цієї компанії наводять цікаві й доволі комплексні макети побудови механізму ФУП, можливостей його використання для подолання цифрового розриву. Проте, як зазначають аналітики, даному дослідженню притаманні й деякі неоднозначні, з точки зору продуманості, тези, які навряд чи дійсно будуть сприяти просуванню ФУП. Так, наприклад, автори зазначеного дослідження пропонують надзвичайно широкий потенційний фронт використання коштів ФУП у процесі вирішення проблем цифрового розриву, куди потрапили, серед інших, такі проблеми, як створення національної супутникової системи; заміна застарілого та фізично зношеного обладнання; створення мережі колективного доступу та ін. Усе це, як зазначають їх опоненти, дійсно дуже слабко кореспондує з базовими положеннями згадуваної європейської Директиви щодо цільового призначення ФУП. Крім того, наведені в дослідженні практики створення й функціонування ФУП у різних країнах світу викликають певні застереження щодо їх релевантності, оскільки серед цих «практик» немає жодної з країн ЄС чи Північної Америки, а з країн Сходу представлені лише В'єтнам та Малайзія. Відповідно не зовсім зрозуміло, наскільки цей узагальнений досвід реально відповідає євроінтеграційним прагненням Української держави та її реаліям¹.

Тому є всі підстави дійти попереднього висновку, що за нинішніх обставин Фонд універсальних послуг у тому вигляді, в якому його пропонують створити українські зацікавлені відомства, навряд чи можливий, а тим паче – доцільний. Складно не погодитися з критичними

205665d30aae2a987e04f7f&target=1>.

¹ Ширококоштовий доступ до Інтернету в Україні: поточний стан та перспективи.
<<http://1to1.iteach.com.ua/files/index.html>>.

зауваженнями представників IT-співтовариства щодо шляхів реалізації цієї ідеї, і особливо щодо відсутності необхідних економічних розрахунків, обґрунтувань податкових ставок та конкретної спрямованості діяльності цього Фонду.

Водночас усі критичні зауваження щодо конкретного проекту ФУП, які висловили аналітики та громадські активісти, зовсім не применшують актуальності проблеми подолання внутрішнього цифрового розриву (як на рівні «регіон-регіон», так і на рівні «місто-село»), яка є такою, що гостро потребує свого найшвидшого вирішення. Особливо нагальною (як з фінансової, так і з технологічної точок зору) є проблема подальшого поширення доступної мережі Інтернет у сільських та віддалених інформаційно депресивних районах країни. Так само особливої турботи держави потребує доступ до якісного Інтернету представників вразливих груп населення (передусім осіб з фізичними обмеженнями, вадами розвитку тощо). До того ж такий підхід буде відповідати й міжнародним зобов'язанням України, зокрема тим, що містяться в документах, ухвалених Женевським (2003 р.) та Туніським (2005 р.) етапами Всесвітнього саміту з питань Інформаційного суспільства (WSIS) – Женевською Декларацією принципів «Побудова інформаційного суспільства: глобальна задача в новому тисячолітті» (2003 р.), Женевським Планом дій (2003 р.), Туніським зобов'язанням (2005 р.), Туніською програмою для інформаційного суспільства (2005 р.) та ін.

З огляду на економічні показники розвитку Української держави дещо передчасно ставити питання про те, що держава вже у найближчій перспективі забезпечить реальну «універсальність» доступу до мережі Інтернет для більшості громадян. Так само недоречно вважати, що подібну «універсальність» доступу вдасться забезпечити поза участі держави «відмінними технологічними рішеннями», до чого, власне, зводиться позиція багатьох супротивників даної ідеї.

Разом із тим залишається серйозним питання, наскільки доцільними є підвищені соціальні зобов'язання держави, які потребують залучення додаткових коштів в умовах ринкової економіки, а тим паче в умовах її кризової стагнації.

Доводиться констатувати, що, як і слід було очікувати, намагання України здійснити певну систему заходів для впровадження електронного урядування стикається зі значним спротивом (як несвідомим, так і свідомим) з боку представників вітчизняного бюрократичного апарату. Досить поширеною є практика, коли електронне управління, посиляючись на різні технічні причини та тимчасові труднощі, дублюють ще й персональним контактом з конкретним чиновником, що нівелює саму ідею та принципи електронного управління і зберігає недоторканими корупціогенні чинники. Не завжди й наявні інтернет-ресурси та програмне забезпечення відповідають рівню поставлених управлінських завдань, але головним гальмом на шляху впровадження сучасних управлінських ІКТ залишається все ж людський фактор. З іншого боку, зрозуміло, що якнайшвидше допомогти вразливим верствам громадян отримати доступ до мережі Інтернет можливо лише за підтримки держави, причому на рівні системних управлінських рішень.

References

1. Dubov, D.V., Ozhevan, O.A., Gnatjuk, S.L. (2010). *Informacijne suspil'stvo v Ukraini: global'ni vikliki ta nacional'ni mozhlivosti: analitichni dopovidi*. Kiiv: NISD.
2. Nuzhen li Ukraine fond universal'nykh uslug. <<http://www.inau.org.ua/download.php?691bede5e205665d30aae2a987e04f7f&target=1>>.
3. Plan dij z vprovadzhennja v Ukraini Inicijativi «Partnerstvo «Vidkritij Urjad». *Sajt Koordinacijnoi radi z pitan' rozvitku gromadjans'kogo suspil'stva pri Prezidentovi Ukraini*. <<http://civil-rada.in.ua/?p=190>>.
4. Shirokosmugovij dostup do Internetu v Ukraini: potocnij stan ta perspektivi. <<http://1to1.iteach.com.ua/files/index.html>>.
5. Skhvaleno proekt Strategii rozvitku informacijnogo suspil'stva v Ukraini. <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=246331777&cat_id=244276429>.