

УДК 351.858:172.4

**ІНФОРМАТИЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ:
СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ТА ВЕКТОР РОЗВИТКУ****Дегтяр А.О.**доктор наук з державного управління, професор
Харківський регіональний інститут державного управління НАДУ при Президентіві України**I. Вступ**

Інформаційно-комунікаційні технології (далі – ІКТ) стали одним із найважливіших чинників, що визначають темпи та напрями розвитку національної економіки. Масштабність і глибина процесів інформатизації усіх сфер людської життєдіяльності приводять до якісних змін самого суспільства. Комп'ютер став невід'ємною складовою кожного офісу і багатьох домашніх господарств, а Інтернет – універсальним середовищем для ділової активності, спілкування та розваг.

Розвиток і поширення ІКТ створює значні перспективи та переваги, якими користуються сьогодні економічно розвинуті країни. Сьогодні ні в кого не викликає сумніву той факт, що єдиним шляхом у майбутнє людської цивілізації є рух до інформаційного суспільства та розвиток “нової економіки”. Проте помилково вважати, що проблеми та суперечності на шляху до інформаційного суспільства і в процесі становлення “нової економіки” є суттєвими лише для високорозвинутих країн, а для України це лише віддалена перспектива. В економіці України вже поступово формуються елементи, притаманні інформаційному суспільству, у якому знання у вигляді інформаційних ресурсів стають головним чинником економічного та суспільного прогресу, а інформаційно-комунікаційна індустрія – центром структурних перетворень і якісних зрушень в економіці [1, с. 106]. Те, що в Україні сформувалася та існує ІКТ-індустрія, – це вже факт, що відбувся, причому її структура повторює структуру ІКТ-індустрій розвинутих країн, але на сьогодні не існує адекватної її оцінки та розуміння всіх її переваг з боку держави.

На жаль, розвитку ІКТ-індустрії в Україні на державному рівні досі не приділялося належної уваги, її також не розглядають як таку, що формує надзвичайно динамічний та наукоємний сектор у національному господарстві, що сприяє розвитку “нової економіки” і виступає одним із головних чинників забезпечення зростання конкурентоспроможності вітчизняної економіки на глобальному ринку та підвищення ефективності державного управління у сфері зайнятості.

II. Постановка завдання

Метою статті є розгляд основних проблем та визначення вектора розвитку інформатизації державного управління в Україні.

III. Результати

Безсумнівним є той факт, що саме успішний розвиток ІКТ-індустрії за умови розвитку інформаційної інфраструктури сприяє формуванню засад інформаційного суспільства та покращенню державного управління. На сьогодні в Україні спостерігається позитивна динаміка зростання основних показників цього розвитку, що визначаються стратегією входження України в глобальний інформаційний простір, необхідністю забезпечення доступу користувачів до інформаційних мереж, систем і ресурсів, отримання широкого спектра інформаційних послуг та нагальною потребою розвитку національної ІКТ-індустрії.

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства та інтеграцію в Європейський Союз вимагає дотримання нових вимог ЄС до сфери інформаційної політики й інформаційної безпеки. Для того, щоб Українська держава увійшла у світовий інформаційний простір на рівноправній основі, необхідно зміцнювати прямі й зворотні зв'язки між органами державної влади і суспільством, вирішити чимало проблем задля забезпечення ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів державної влади, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази, надійного захисту інформаційних ресурсів.

Авторами праць, які склали методологічну основу досліджень інформаційного суспільства, є: Д. Белл, З. Бжезинський, П. Дракер, Н. Луман, М. Маклюен, М. Кастельс, Ю. Хаяші, Е. Тоффлер, А. Турен.

Інформаційне суспільство як принципово новий рівень цивілізації досліджується в працях російських учених Р. Абдєєва, С. Вартанова, В. Когана, І. Мелюхіна, М. Мойсєєва, О. Панаріна та ін.

Основним чинником впливу на процеси інформатизації та розвитку інформаційного суспільства у світі та Україні була і залишається фінансово-економічна криза, що охо-

пила всі сфери життєдіяльності суспільства і держави. Результати цього впливу неоднозначно оцінюються вченими та спеціалістами. Дехто з них вважає кризу позитивним явищем, яке дає змогу оптимізувати структуру, налагодити господарчі механізми, привести у відповідність попит та пропозицію, стимулювати інвестиційно-інноваційні процеси, прискорити впровадження новітніх інноваційно-комунікаційних технологій тощо. Опоненти, навпаки, вказують на непомірні втрати в економіці країни, суттєве зростання соціальної та політичної напруженості, безробіття, зниження життєвого рівня, погіршення криміногенної ситуації, підвищення рівня загроз стосовно різних складових національної безпеки та ін. У будь-якому випадку це явище має бути максимально враховано при формуванні та реалізації державної політики інформатизації і розвитку інформаційного суспільства з особливостями його прояву в Україні. Досвід провідних країн світу, наприклад, США, показує, що одним із шляхів зменшення негативних наслідків фінансової кризи є здійснення відповідної інвестиційно-інноваційної політики у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Європейський Союз у межах Сьомої рамкової програми проголошує розвиток інформаційного суспільства ключовим напрямом виходу із фінансової кризи.

У зв'язку із цим у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" уперше включено окремий підрозділ "Розбудова інформаційного суспільства", у якому серед пріоритетних напрямів визначено: впровадження в усіх органах виконавчої влади систем електронного документообороту та цифрового підпису, створення умов для інтеграції інформаційних ресурсів державних органів усіх рівнів; забезпечення відкритості інформації та збільшення різноманітності і кількості послуг, що надаються населенню та суб'єктам господарювання державними органами з використанням електронних засобів й Інтернету; 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 ІТ-продукцію та ІТ-послуги. У проекті стратегічного документа "Україна 2020: Стратегія національної модернізації", розробленого Мінекономіки за участю інших центральних органів виконавчої влади та Державною установою "Інститут економіки та прогнозу-

вання Національної академії наук України", так само передбачено окремий підрозділ із вищевказаних питань. Водночас на реалізацію функцій управління та регулювання в цій сфері виділяється найменше фінансів порівняно з будь-якою іншою сферою, хоча гуртовий продаж обчислювальної техніки в Україні, що передбачає і її власне складання, займає перші рядки у ВВП. Тільки 0,5% від 300 млн грн, передбачених центральними органами державної влади у 2009 р. в Державному бюджеті України на проекти у сфері інформатизації, виділено Держкомінформатизації на реалізацію функції управління в цій сфері, що є найгіршим показником серед усіх Центральних органів виконавчої влади (Держспоживстандарт – 53%, Держлігосп – 69,3%, Держкомстат – 87,1%, Держкомзем – 67,9%, Мінтрансзв'язку – 38,8%, Мінрегіонбуд – 62,8% тощо) [2].

Із Доповіді про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 р. видно, що сфера інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, як і інші сфери, внаслідок фінансової кризи зазнала втрат, але їх масштаби значно менші, ніж в інших сферах, таких, наприклад, як будівництво, металургія, транспорт або хімічна промисловість. Одним із результатів 2008 р., спрямованих на вдосконалення системи управління сферою інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, було створення Державного комітету інформатизації України, призначення керівника Національної програми інформатизації, створення Міжвідомчої ради з питань розвитку інформаційного суспільства тощо. Водночас відсутність на сьогодні Національної системи індикаторів (показників) з розвитку інформаційного суспільства обмежує можливості об'єктивізації державного управління сферою інформатизації та розвитком інформаційного суспільства, не дає змоги оцінити його ефективність, унеможливорює моніторинг державної політики та державного управління в цій сфері. В умовах кризи та вкрай обмежених ресурсів актуальною проблемою є застосування механізмів незалежної експертизи програм і проектів інформатизації на етапі формування проекту Державного бюджету України та впровадження в органах державної влади програмного забезпечення з відкритими кодами. У 2009 р. було завершено підготовчий етап з впровадження в органах виконавчої влади електронного документообороту на базі електронного цифрового підпису, а саме: розроблено комплекс єдиних форматів і протоколів електронного документообороту й електронного цифрового підпису, формування яких відбувалось за широкою участю представників бізнесу, науковців та спеціалістів центральних органів виконавчої влади та Національ-

ного банку України; офіційно визначено порядок електронного обміну службовими документами, що був уведений з вересня 2009 р. для органів виконавчої влади. Зазначені заходи дають змогу інтегрувати різномірні інформаційні та інформаційно-аналітичні системи, забезпечити їх сумісність та ефективну взаємодію, створюють передумови для впровадження сучасних технологій державного управління, насамперед, на базі електронного урядування. У системі цифрового підпису вперше здійснено процедури повторної акредитації центрів сертифікації ключів, з'явився такий важливий її елемент, як засвідчувальний центр Національного банку України, відбуваються заходи з модернізації її центрального елемента – програмно-технічного комплексу центрального засвідчувального органу. Але останній потребує негайних заходів, спрямованих на забезпечення його як традиційного цілодобового функціонування, так і в умовах надзвичайних ситуацій, а також завершення його модернізації в напрямі надання нових послуг у системі електронного цифрового підпису та впровадження в ній єдиних форматів і протоколів. Колізії, що виникли в цій системі у 2008–2009 рр. внаслідок недосконалості чинної нормативно-правової бази зумовили необхідність її суттєвого доопрацювання, здійснення конкретних заходів з підвищення обґрунтованості, відкритості та прозорості прийняття рішень у цій сфері.

Розвиток національних електронних інформаційних ресурсів – це один із головних напрямів розвитку інформаційного суспільства в Україні, основа інформаційної безпеки держави та надання громадянам електронних інформаційних, адміністративних та інших послуг, забезпечення інформаційного суверенітету України. Незважаючи на позитивну динаміку розвитку електронних інформаційних ресурсів в Україні, невирішеними хронічними проблемами залишаються відомчий підхід до їх створення, значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів та несумісність ресурсів, складність доступу тощо. Внаслідок такого стану сьогодні відсутня можливість надання інтегрованих державних послуг, у тому числі адміністративних, за допомогою електронних засобів. Нормативно-правова складова вирішення цієї проблеми передбачає прийняття концепції та стратегії впровадження електронного урядування, державної програми створення національного дигітального та інших заходів.

Розвиток телекомунікацій в Україні відбувається в загалом оптимальному на сьогодні напрямі – поступовому впровадженні інноваційних технологій, зокрема мереж останнього покоління, розрахованих на чимдалі глибшу конвергенцію інформаційних, мультимедійних, комп'ютерних форма-

тів та сервісів. Основне завдання держави на цій стадії розвитку мережі Інтернет та її національного сегмента в Україні вбачається у подальшому розвитку та оптимізації відповідної нормативно-правової бази.

Однією з невирішених актуальних проблем ефективного формування та реалізації державної політики інформатизації і розвитку інформаційного суспільства залишається відсутність офіційно визнаної національної системи індикаторів (показників) оцінювання цих процесів та в цілому системи вимірювання стану інформатизації і розвитку інформаційного суспільства в Україні.

Статистичні спостереження Держкомстату не відповідають потребам державного управління в цих сферах із повноти, точності, достовірності, оперативності, функціональності тощо даних, а також не орієнтовані на аналіз ефективності виконання стратегій, планових та програмних документів у цій сфері. Інформація від учасників ринку ІКТ в основному має несистемний, фрагментарний, часто суб'єктивний характер. Опитування та аналіз, що здійснюються у цій сфері Держкомінформатизації, Держкомтелерадіо, Держзв'язку, Держспецзв'язку та інші органи виконавчої влади, є обмеженими, стосуються в основному тільки окремих питань стану інформатизації органів виконавчої влади та недостатньо узгоджені між собою.

В Україні широко використовують результати оцінювань різних міжнародних організацій, сформованих на базі різних підходів та методик, що не враховують особливості нашої країни, її визначальних документів з питань інформатизації та розвитку інформаційного суспільства.

Тому серед пріоритетних напрямів державної політики інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, визначених у Програмі діяльності Кабінету Міністрів України "Подолання впливу фінансово-економічної кризи та поступальний розвиток" та Розпорядженні Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України "Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки"» від 15.08.2007 р. № 653-р [3], визначена розробка Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства.

Держкомінформатизації спільно з Держкомстатом створена міжвідомча робоча група з питань моніторингу інформаційного суспільства, а в рамках Національної програми інформатизації (далі – НПІ) започатковано проект заходів щодо запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, серед результатів якого мають бути:

- методичні рекомендації щодо запровадження національної системи індикато-

- рів (індексів) розвитку інформаційного суспільства [4];
- методика оцінювання стану розвитку інформаційного суспільства в Україні на основі національної системи індикаторів;
- методика формування узагальнених показників розвитку інформаційного суспільства на основі національної системи індикаторів;
- методика оцінювання ефективності державної політики та державного управління розвитком інформаційного суспільства;
- прогноз розвитку інформаційного суспільства в Україні на період до 2015 р.;
- методичні рекомендації щодо прогнозування перспектив розвитку інформаційного суспільства;
- пропозиції Держкомстату щодо внесення змін до системи державних статистичних спостережень з питань інформатизації та розвитку інформаційного суспільства: структури, механізмів, джерел інформації, проектів форм державних статистичних спостережень та інструкцій до них.

Як інтегрована характеристика рівня розвитку інформаційного суспільства або його структурних елементів використовуються композитні ІКТ-індекси (е-індекси), побудовані на базі наборів ІКТ-індикаторів, при цьому вибір індикаторів і методики побудови індексу значною мірою залежить від обраних пріоритетів. До основних індикаторів експерти включають, наприклад, індикатори стану доступу до телекомунікаційної інфраструктури: доступ населення й суспільства до радіо, телефону, ПК, Інтернету; шкіл – до ПК, Інтернету; медичних установ, місцевої влади й уряду – до телефону, ПК, Інтернету.

Існує більше ніж двадцять різних е-індексів, найбільш відомими з яких є:

- індекс цифрової спроможності або цифрової перспективи (Digital Opportunity Index, DOI), розроблений ІТУ в рамках WPIIS;
- індекс цифрового доступу (Digital Access Index (DAI), ІТУ);
- індекс мережної готовності (The World Economic Forum's Networked Readiness Index (NRI));
- індекс інформаційного суспільства (Information Society Index (ISI)), компанія IDS.

За результатами дослідження, проведеного Economist Intelligence Unit на замовлення Business Software Alliance (BSA), у 2008 р. Україна посіла 57-е місце у світі в "Індексі конкурентоспроможності в галузі ІТ", поступившись однією позицією порівняно з рейтингом за 2007 р. [5].

Варто звернути увагу, що аналіз використання коштів Держбюджету на виконання

робіт з інформатизації за останні роки свідчить, що в середньому 60% зазначених коштів витрачалось на фінансування проектів інформатизації органів фінансової та грошової системи, системи державного фінансово-економічного контролю [5].

Існуюча практика формування видатків на інформатизацію органів державної влади призводить до неможливості достатньої координації процесів інформатизації з боку Генерального державного замовника НПІ, оскільки потреба в коштах на виконання заходів з інформатизації, які здійснюються органами державної влади за окремими бюджетними програмами, формується безпосередньо Мінфіном без залучення Генерального державного замовника НПІ. Більшість проектів з інформатизації виконується в межах тих чи інших бюджетних програм, тому Генеральний державний замовник НПІ свої функції здійснює лише щодо певної частини бюджетних програм з інформатизації, визначених Мінфіном, що призводить до нерівномірного розподілу коштів Держбюджету на фінансування заходів з інформатизації, ставить органи державної влади в нерівні умови щодо досягнення кінцевих результатів.

Крім того, щороку Генеральним державним замовником НПІ здійснюється аналіз проектів законів про Державний бюджет України на наступний рік в частині видатків на інформатизацію, за результатами якого готуються та надсилаються до Мінфіну пропозиції до відповідної статті Держбюджету, якою визначається перелік бюджетних програм органів державної влади, що належать до сфери інформатизації та підлягають погодженню з Генеральним державним замовником НПІ. Але жодного разу такі пропозиції не були враховані Мінфіном.

Динаміка виділення коштів Держбюджету на виконання робіт з інформатизації впродовж останніх років свідчить, що обсяги фінансування бюджетних програм, віднесених Мінфіном до інформатизації, значно перевищують обсяги фінансування безпосередньо бюджетної програми "Національна програма інформатизації". Так, загальний обсяг фінансування НПІ порівняно із загальним обсягом фінансування бюджетних програм з інформатизації становить лише 1,6%. Це не дає змоги формувати та фінансувати проекти інформатизації загальнодержавного значення.

До основних невирішених проблем при формуванні та реалізації НПІ можна віднести:

- недостатній рівень повноважень Генерального державного замовника НПІ для забезпечення ефективної взаємодії з Міністерством фінансів щодо форму-

вання переліку бюджетних програм з інформатизації органів державної влади, передбачених Законом України про Державний бюджет на відповідний рік, що унеможливає виконання в повному обсязі функцій Генерального державного замовника НПІ в частині координації діяльності щодо визначення пріоритетних напрямів у сфері інформатизації;

- потребу вдосконалення існуючих механізмів формування та реалізації НПІ з метою консолідації бюджетних коштів та їх раціонального використання на інформатизацію з бюджетів усіх рівнів для уникнення їх розпорошення у різних цільових програмах;
- у край обмежений обсяг фінансування НПІ, склад проектів якої спрямовано на розробку та впровадження інтеграційних і типових рішень, що призводить до того, що проекти інформатизації стратегічного спрямування не виконуються в повному обсязі і впровадження результатів їх виконання не дає очікуваної ефективності, зокрема, відсутність типових рішень змушує органи державної влади розробляти свої технології щодо створення систем електронного документообороту, створення інформаційно-аналітичних систем, тощо; недостатня система національних стандартів з інформаційних технологій, гармонізованих із ISO/IEC та CEN/CENELEC стандартами, не сприяє розширенню експортного потенціалу відповідної сфери;
- відсутність дієвого механізму реалізації загальнонаціональних проектів інформатизації, які мають масштабне і визначальне значення для держави та потребують інтенсивної міжвідомчої і міжрегіональної координації з боку Генерального державного замовника НПІ, суттєво ускладнює їх започаткування та ефективну реалізацію, не сприяє їх раціональному використанню, а також унеможливає інтеграцію існуючих проектів або вимагає на це додаткових витрат;
- недостатня штатна чисельність Генерального державного замовника НПІ для здійснення процесу формування та виконання НПІ, зокрема, проведення експертизи та погодження проектів інформатизації органів виконавчої влади, що виконуються в межах НПІ, регіональних та галузевих програм інформатизації.

IV. Висновки

Таким чином, шляхами вирішення існуючих проблем мають стати:

- збільшення обсягів фінансування бюджетної програми „Національна програма інформатизації”;

- вжиття органами державної влади невідкладних заходів щодо формування галузевих програм інформатизації, забезпечення виконання відповідних проектів інформатизації лише в рамках таких програм;
- залучення Генерального державного замовника НПІ до розгляду бюджетних запитів органів державної влади з метою визначення належності до сфери інформатизації відповідних бюджетних програм;
- внесення змін до штатної чисельності та структури Генерального державного замовника НПІ в частині збільшення кількості фахівців, зайнятих у процесі формування та виконання НПІ.

ІТ-сфера належить до найбільш динамічних та наукоємних сфер життєдіяльності суспільства та держави, тому у ній завжди існує потреба у кваліфікованих кадрах. На сьогодні практично кожна організація, незалежно від роду діяльності та форми власності, має потребу в автоматизації своєї роботи та підвищенні інформаційної й комп'ютерної грамотності свого персоналу.

Усе це зумовлює ряд особливостей кадрової політики сфери ІТ, серед яких, зокрема, швидка зміна потреб у кваліфікації кадрів, активне використання аутсорсингу, віддаленої роботи. Рівень заробітної плати фахівців ІТ-сфери в середньому є одним із найвищих порівняно з іншими галузями, але нерідко роботодавці ІТ-сфери висувають високі вимоги до знань і вмінь, якими мають володіти працівники.

Тому в цьому контексті стратегічно важливим для держави є розвиток науково-методичної бази закладів освіти, які реалізують підготовку фахівців з ІТ.

Вирішення цих завдань, як і раніше, потребує: активізації участі інфокомунікаційних компаній у практичній підготовці студентів та розвитку матеріально-технічної бази сучасного обладнання кафедр у вищих навчальних закладах і розробки та запровадження постійно діючої системи моніторингу ринку праці щодо кількісних і якісних потреб в ІКТ-фахівцях, а також урахування його результатів при визначенні державного замовлення.

Література

1. Інноваційна стратегія українських реформ / [А.С. Гальчинський, В.М. Геєць, А.К. Кінах та ін.]. – К. : Знання України, 2004. – 338 с.
2. Доповідь про стан та розвиток інформатизації в Україні за 2009 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws>.
3. Закон України “Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” від 09.01.2007 р. № 537-V

- [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.osvita.org.ua/pravo/law_00.
4. Індикатори розвитку інформаційного суспільства (Indicators of Information society development) – перелік показників, які характеризують розвиток інформаційного суспільства в інформаційному, економічному та соціальному розрізах [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://glossary.ru/cgi-bin/g1_sch2.cgi?Rlt\(uwsg.outtu1\)](http://glossary.ru/cgi-bin/g1_sch2.cgi?Rlt(uwsg.outtu1)).
5. Полякова Л.П. Державне управління інформаційно-освітнім середовищем інноваційних університетських комплексів : монографія / Л.П. Полякова ; [за заг. ред. О.С. Поважного]. – Донецьк : Ноулідж, 2010. – 351 с.
-

Дегтяр А.О. Інформатизація державного управління: сучасні проблеми та вектор розвитку

Анотація. У статті визначено вектор розвитку України в контексті інформатизації державного управління, досліджено стан інформатизації в органах державного управління, здійснено огляд невирішених методологічних проблем у сфері інформатизації державного управління в Україні та перспектив їх вирішення.

Ключові слова: інформаційне суспільство, державне управління, інформаційно-комунікаційні технології, інформатизація, органи державної влади, аутсорсинг, індекси, індикатори.

Дегтяр А.О. Информатизация государственного управления: современные проблемы и вектор развития

Аннотация. В статье определен вектор развития Украины в контексте информатизации государственного управления, исследовано состояние информатизации в органах государственного управления, осуществлен обзор нерешенных методологических проблем в сфере информатизации государственного управления в Украине и перспектив их решения.

Ключевые слова: информационное общество, государственное управление, информационно-коммуникационные технологии, информатизация, органы государственной власти, аутсорсинг, индексы, индикаторы.

Dehtyar A. Informatization of state administration: modern problems and vector of development

Annotation. In the article a vector of development of Ukraine in the context of informatization of state administration is certain, investigational the state of informatization in the organs of state administration is investigated, the review of unsolved methodological problems in the field of informatization of state administration in Ukraine and prospect of their decision is done.

Key words: informative society, state administration, informative and communicative technologies, informatization, public authorities, outsourcing, indexes, indicators.