

СУЧАСНИЙ ПІДХІД ДО РОЛІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРОЦЕСІ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ УКРАЇНИ

Олена Охотнікова,
канд. юрид. наук, доцент,

Катерина Рязанцева,

магістр Київського національного економічного університету
ім. Вадима Гетьмана

Інформатизація як соціальне явище охоплює поточні та перспективні проблеми – економічні, організаційні, соціальні, пов'язані з розвитком культури та освіти, а також діяльністю всіх ланок управління. Тому у процес інформатизації суспільства повинні бути включені всі органи державної влади. Як свідчить досвід інших країн, інформатизація сприяє забезпеченню національних інтересів, розвитку наукоємних виробництв і високих технологій, підвищенню продуктивності праці, вдосконаленню управління економікою, соціально-економічних відносин, збагаченню духовного життя та подальшій демократизації суспільства.

Перші спроби визначення перспектив, що відкриває розвиток комп'ютерної техніки, пов'язані з кібернетикою, при дослідженні філософських проблем якої використовувалися певні фрагменти теорії пізнання. Цей підхід характерний для праць таких науковців, як Н. Абрамова, Б. Бирюков, В. Глушков, О. Брушлінський, В. Тютхін, О. Кочергін, М. Сетров, О. Тихомиров, А. Урсул, С. Шалютин, Ю. Шрейдер, присвячених проблемам інформації й управління.

Питанню інформаційного розвитку приділяли увагу й українські вчені: С. Булега, Н. Давидова, Т. Кузнякова, Ю. Машкаров, О. Мошак, Т. Пахомова, Г. Почепцов, К. Старев, С. Чукут. Вони запропонували теоретичні підходи, практичні та корисні пропозиції, що вже працюють у державному управлінні країни. Взаємний вплив державного управління й інформації – очевидний, має і матиме тенденцію до паралельного розвитку. На разі не можна абсолютно точно встановити напрям і зміст цієї взаємодії навіть найближчим часом [1].

У загально-соціальному плані *інформатизація* – це перехід суспільства до якісно нового стану, вихід на нові історичні рубежі, що називаються інформаційним суспільством. Інформаційне суспільство – об'єктивно виникаюча в ході історичного процесу стадія суспільного розвитку [2, с. 11].

Заслуговує на увагу точка зору на інформатизацію І. Уілсона, який вважав, що це си-

стемнодіяльнісний процес оволодіння інформацією як ресурсом керування та розвитку за допомогою засобів інформатики з метою створення інформаційного суспільства і на цій основі подальшого прогресу цивілізації [3, с. 4].

Державна управлінська діяльність на сучасному етапі розвитку суспільства зазнає суттєвих змін як за змістом, так і за технологією. Ці зміни пов'язані не тільки з докорінною перебудовою форм і методів державного управління, а й з підвищенням рівня сучасної комп'ютерної техніки, технології збирання та обробки управлінської інформації.

Слід зазначити, що в перші роки незалежності наша держава не приділяла необхідної уваги розробленню та реалізації цілісної політики у сфері інформатизації. В умовах відсутності ефективного державного управління за-конодавча база щодо інформатизації була слабо розвинутою, що гальмувало використання накопиченого потенціалу. І це за умови, що разючі успіхи окремих країн, зумовлюються в основному ефективним законодавством щодо розвитку цієї сфери. У порівнянні з іншими державами, накопичений в Україні потенціал у розробці та застосуванні інформаційних технологій і комп'ютерних мереж створює винятково сприятливі базові умови для досягнення феноменально високих темпів інформатизації.

У 1995 р. в Україні створено Національне агентство з питань інформатизації, підпорядковане Президенту України, що, на нашу думку, має важливе значення. Основними завданнями Національного агентства є: формування та реалізація державної політики інформатизації, стратегії розвитку інформатизації в усіх сферах суспільного життя; координація діяльності центральних органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій щодо виконання державних інформатизаційних програм і проектів; розроблення проектів нормативних актів з питань інформатизації; організація міжнародного співробітництва, участь у підготовці міжнародних договорів України з цих питань.

На жаль, незабаром цей державний орган втратив свою підпорядкованість Президентіві України та після деяких пертурбацій структура передана Державному департаменту з питань зв'язку та інформатизації при Міністерстві транспорту та зв'язку України, основними завданнями якого, відповідно до Положення від 22.09.2004 р., є: участь у формуванні та реалізації державної політики у сфері інформатизації; підготовка пропозицій щодо вдосконалення законодавства, розроблення й організація виконання актів законодавства з питань, що належать до сфери інформатизації; участь у формуванні Національної програми інформатизації та забезпечення її виконання; сприяння розвитку підприємництва на конкурентних засадах і проведення державної антимонопольної політики у сфері інформатизації.

Нинішній етап процесу інформатизації в Україні розпочався у 1998 р. із прийняттям законів «Про Національну програму інформатизації», «Про Концепцію Національної програми інформатизації» від 04.02.1998 р., «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 р., Плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15.08.2007 р., а також багатьох інших нормативних актах.

Однак втрата відповідного рівня державного управління та відсутність чітко вибудованої інституціональної структури зумовили радикальні недоліки у формуванні та впровадженні Національної програми. *По-перше*, порядок формування Національної програми ви-значено за пропозиціями органів державної влади, тобто «знизу–вгору». За таких умов не-можливо забезпечити послідовного впровадження найбільш важливих для суспільства проектів, що потребують значних бюджетних витрат. *По-друге*, помилковим, на нашу думку, є ставлення до Нацпрограми як до науково-дослідних документів, адже це є переважно інвестиції у розвиток інформаційного суспільства, а не проблемні академічні дослідження.

Ці проблеми потребують вирішення шляхом зміни інституційної структури державного управління, вдосконалення законодавчої бази, збільшення ресурсного забезпечення Національної програми. Ми пропонуємо: підпорядкувати управління процесом інформатизації суспільства Президенту України, бо саме глава держави може вивести інформатизацію на відповідний рівень без загрози національній безпеці держави; Верховній

Раді України звернути увагу на сучасний стан, перешкоди у розвитку інформатизації України та здійснити конкретні кроки шляхом внесення змін до чинного законодавства, прийняття нової Національної програми інформатизації (далі – НПІ). Але найбільш важливе значення має розроблення дієвого механізму реалізації законодавства органами державного управління.

План заходів, яким визначені основні напрями управлінських дій органів державної влади до 2015 р., передбачає: утворення при органах виконавчої влади громадських рад для проведення експертної та консультативної діяльності з питань розвитку інформаційного суспільства, вдосконалення механізму формування та виконання Національної програми інформатизації, забезпечення збільшення обсягів її фінансування, розроблення та запровадження Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, розроблення проекту Інформаційного кодексу України тощо.

На нашу думку, національне інформаційне законодавство має стати на шлях систематизації саме через кодифікацію – створення системоутворюючого кодексу. Проект Інформаційного кодексу вже на стадії розроблення, а це – надзвичайно позитивні зрушення на користь становлення та розвитку інформаційного суспільства. Зазначений кодекс має розвивати визначені в Конституції України положення щодо інформаційних відносин, об'єднати, гармонізувати норми та принципи суспільних відносин, що визначені у законодавстві України, враховувати ратифіковані Україною нормативні акти (угоди, конвенції) міжнародного права, легалізувати позитивні звичаї у сфері інформаційних відносин і норми суспільної моралі, загальнолюдські цінності, визначені Організацією Об'єднаних Націй в її Статуті, Декларації прав людини та в інших міждержавних нормативних актах, що сьогодні виступають у ролі стандартів, за якими визначається цивілізованість не тільки окремої країни, а й світового співтовариства.

Значним кроком уперед було також і розроблення проекту нової концепції НПІ від 19.03.2007 р., який характеризує сучасний стан, стратегічні цілі на наступні 10 років і принципи державної політики розвитку сфери інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ). ІКТ – це інформаційно-технологічна база інформатизації як сукупність суб'єктів господарювання, що виробляють і постачають засоби комп'ютерної техніки, програмне забезпечення, надають послуги проектування та супроводження інформаційних технологій, комп'ютерних

систем і мереж, а також суб'єктів господарювання, результатом економічної діяльності яких є виробництво і продаж телекомунікаційного обладнання, надання телекомунікаційних послуг. Отже, згідно з проектом, *інформатизація* – це комплекс взаємопов'язаних процесів у сфері ІКТ, спрямованих на формування та подальший розвиток суспільства з високоорганізованим інформаційним середовищем як базисною платформою суспільства в епоху глобалізації. Як загальнодержавна цільова програма НПП – це запланована на визначений термін часу програма заходів із втілення функціональних ознак сфери ІКТ і сутностей єдиного інформаційного простору та суспільства. Необхідні фінансові ресурси для реалізації НПП оцінюються у розмірі в середньому близько 1,5 млрд грн на рік. Цей показник отримано як середній розмір щорічного фінансування НПП та галузевих програм інформатизації з урахуванням інфляції.

У Проекті визначено, що прискоренню інформатизації в Україні заважають суттєві проблеми, пов'язані з недоліками державного управління: нехтуванням системним підходом до планування дій і заходів, їх недостатньою координованістю, зокрема у складі НПП та галузевих і регіональних програм інформатизації. Крім того, проблемі прискореного розвитку сфери ІКТ ускладнює низький рівень економіки. Якщо частка ВВП на одного українця на рік становить \$1,2 тис., то в Росії – \$3, у Польщі – \$5,5, у Німеччині – \$29 тис. За світовою статистикою, прибуток сфери ІКТ у середньому становить 6,5 % ВВП, а в Україні – 6 %.

Україна відстає від своїх сусідів – нових членів ЄС за всіма показниками розвитку інформатизації: користувачів Інтернет на 100 мешканців, щільності покриття територій та пропускну здатності телекомунікаційних і комп'ютерних мереж, зокрема Інтернет. Відставання України триває, про що свідчить її 57 місце серед 65 країн світу у рейтингу «Е-готовності».

Нормативно визначені основні засади для прискорення процесу інформатизації, який потребує відповідної концепції ресурсів. В основу державної політики має бути покладене державне управління процесами інформатизації на основі поєднання принципів централізації та децентралізації, саморозвитку, самофінансування, самоокупності, державної підтримки через систему пільг, кредитів, прямого бюджетного фінансування. Бюджетні кошти слід спрямовувати, насамперед, на реалізацію загальнодержавних проектів інформатизації: створення національної інформаційно-телекомунікаційної

системи; розвиток системи національних інформаційних ресурсів; інформатизацію стратегічних напрямів розвитку економіки держави, її безпеки та оборони, соціальної сфери. На сьогодні вже обговорено проект Переліку завдань (проектів) НПП на 2008 р., їх державних замовників та обсягів фінансування, де з 83 пропозицій до НПП, що надійшли від 41 органу державної влади, позитивні експертні висновки отримали 39 пропозицій від 25 органів державної влади. До обговорюваного проекту Переліку, окрім проектів НПП, увійшли проекти інформатизації 16 органів державної влади, які виконуються в межах 18 бюджетних програм, визначених ст. 35 Закону України «Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України», на загальну суму 569,2 млн грн. Частина робіт (а саме 16 із 33) є продовженням та розвитком проектів інформатизації, які виконувалися державними замовниками НПП у минулому році.

Слід зазначити, що проблема державного фінансування є надзвичайно актуальною, оскільки існує негативна практика збільшення та подальшого включення видатків до бюджету поза НПП. Таким чином, не виконуються підзаконні нормативні акти, згідно з якими все фінансування має здійснюватися в рамках Програми, порушується виконавча дисципліна міністерств і відомств, а в результаті – бюджетні кошти не використовуються за цільовим призначенням. Тому, на нашу думку, необхідно посилити контроль за використанням бюджетних коштів Рахунковою палатою України на всіх стадіях виконання Програми та всіма суб'єктами, визначеними законодавством.

Заслугове також на увагу досвід сучасного вирішення проблем, які розглядаються, у світі, тим більше, що зарубіжні програми та концепції стосуються і нашої держави, яка прагне стати європейською й увійти до відповідних міжнародних структур.

Потенційні соціально-економічні можливості сфери інформатизації в окремі країни наочно демонструє досвід США, які, за оцінками експертів, випереджають в розвитку інформаційно-комунікаційних технологій та їх застосуванні країни Європейського Союзу приблизно на 10–15 років. Країни Центральної та Східної Європи, а також Україна, Росія, інші країни СНД істотно відстають і від Євросоюзу. Тому при аналізі досвіду США необхідно звернути увагу на основні чинники, що сприяли досягненню успіху. Одним із них є послідовна, довгострокова державна політика у сфері інформатизації, яка будується на конкретно сформульованих полі-

тичних принципах і орієнтована на досягнення чітко визначених стратегічних цілей і результатів у межах державної програми.

Для України як європейської держави важливе значення має досвід країн континенту, які базують політику та діяльність у сфері інформатизації на аналогічних політичних принципах із США.

Сьогодні можна констатувати, що у міжнародному праві активно формується міжнародне інформаційне право. За оцінками експертів, на міжнародному рівні існує близько 50 міждержавних угод (глобальних, універсальних, регіональних і субрегіональних). У багатьох регіонах світу (Європі, Америці, Азії) формуються міжнародні стандарти правових норм на рівні типових законів, багатосторонніх конвенцій, угод тощо.

Отже, необхідно вдосконалити нормативно-правове забезпечення сфери інформатизації, розробити комплекс державних стандартів з інформаційних технологій, які б гармонізували з міжнародними й європейськими, забезпечили розвиток якісно нових інформаційних мереж України, здатних витримати співпрацю з найбільш сучасними європейськими системами, прискорити входження України до європейської та світової інформаційної інфраструктури, враховувати досвід Німеччини, Бельгії, Голландії, де вже розроблені програми входження до інформаційного співтовариства та здійснюються практичні кроки щодо їх реалізації. Активну нормотворчу роботу, спрямовану на широке впровадження нових інформаційних технологій, здійснює ООН, ЮНЕСКО, ЄС та Рада Європи [4, с. 73].

Зокрема, підготовлений стратегічний документ «Рекомендації Раді Європи: Європа і глобальне інформаційне суспільство», відомий як доповідь Бангенманна. Вона й поклала початок європейському інформаційному суспільству, оскільки дала основні визначення, характеристики й ознаки такого суспільства в Європі та дійсно була використана назва «Інформаційне суспільство».

В Україні доречно було би застосувати основні положення цього документа як для розвитку інформаційного суспільства, так і для управлінської діяльності державних органів. Це досить успішно здійснюється і в пострадянських державах (Росії, Естонії тощо), і в європейських (Франції, Великобританії). Тому необхідно розвивати й удосконалювати організаційно-правові засади державного управління із запровадженням досвіду високорозвинутих європейських країн. Але екстраполюючи західну модель на наше суспільство потрібно надати їй національного характеру, прорахувати, зважаючи на менталітет українського народу, сучасне економічне становище з точки зору цінностей інформації, уникнути можливих помилок і недоліків. Важливо також не допустити інформаційної експансії іноземних держав (зادля уникнення загрози національній безпеці), оскільки, як зазначив нещодавно Глава держави, в інформаційному просторі, по суті, проводяться інформаційні психологічні кампанії з тих або інших питань, щоб дезінформувати суспільство або проводити заходи не на користь нашої країни. Це стосується як теми національної єдності, територіальної цілісності, мовного питання, питань культури, релігії, так і євроатлантичних устремлень України.

Література

1. Шпекторенко І. Інформаційне суспільство і державна служба // Університетські записки. – 2006. – № 3–4. – С. 421–424.
2. Каньгін Ю. М. Информатизация управления: социальные аспекты. – К., 1991. – 156 с.
3. Уилсон И. Новая американская тенденция: индивидуализм, плюрализм, децентрализация // Америка. – 1982. – № 5.
4. Яременко О. Вплив держави на формування в Україні інформаційного суспільства (організаційно-правовий аспект) // Суспільні реформи та становлення громадянського суспільства в Україні: Матеріали наук.-практ. конф. / За ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К., 2001.

