

РОЗВИТОК ІНФОРМАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ ТА Е-УРЯДУ В УКРАЇНІ

Чечель О. Ю.,

провідний спеціаліст управління справами Апарату Верховної Ради України, м. Київ

Досліджено підходи до оцінювання розвитку інформаційного простору та Е-уряду в Україні. Особливої уваги приділено питанню визначення проблем і перешкод формуванню Е-уряду в Україні. Підкреслено важливість розуміння значних ускладнень під час упровадження Е-уряду. Проведено аналіз сучасного стану інформатизації в органах державної влади. Визначено ключові проблеми, що стримують розвиток Е-уряду та інформаційного простору в Україні. Проаналізовано та систематизовано рекомендації щодо реформування галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвитку інформаційного простору України.

Ключові слова: Е-уряд, е-урядування, інформаційний простір, інформаційно-комунікаційні технології, електронні послуги.

Chechel O. Y.,

Leading specialist, Administrative Department of the Verkhovna Rada of Ukraine, Kyiv

THE DEVELOPMENT OF INFORMATIONAL SPACE AND E-GOVERNMENT IN UKRAINE

This article aims to examine current approaches to assess the development of the information environment and e-government in Ukraine. The article focuses on the issue of identification of problems and obstacles in the formation of E-government in Ukraine. The author emphasizes the importance of understanding the significant difficulties in implementing e-government. The analysis of the current state of information in government has been accomplished. The key issues that hinder the development of e-government and information space in Ukraine have been defined. The recommendations for reforming of the information and communication technologies and information space of Ukraine have been analyzed and systematized.

Key words: E-government, e-governing, informational space, information and communication technologies, e-services.

Глобальні процеси ХХІ ст. в світі знаменуються мобільністю, динамічним розвитком, а інформація стає потужним владним ресурсом, це вимагає нових підходів до організації суспільного життя та створення позитивного іміджу держави на міжнародній арені. Питання електронного уряду (далі – Е-уряд) починає набувати все більшої ваги, більшість країн усвідомлюють потребу формування Е-уряду. Виходячи з цього, виникають нові вимоги до влади і до держави, а науковці порушують питання вдосконалення механізмів державного управління з використанням новітніх інформаційних технологій.

Упровадження Е-уряду зумовлене, з одного боку, всебічними процесами формування інформаційного суспільства, вимогами сучасного суспільного розвитку, з іншого – прагненням більшості держав світу стати найбільш конкурентоспроможними в мінливих умовах економіки, заснованої на знаннях. Україна, зокрема, зацікавлена і в тому, щоб в європейській спільноті поставилися до неї як до рівноправного потенційного члена, який має всі належні передумови до вступу в Європейський Союз. Однією з таких передумов і має стати упровадження системи Е-уряду [12, с. 206]. Потрібно зазначити, що у редакції 1992 р. Закону України “Про інформацію” поняття “електронне врядування” не згадується взагалі. Лише в 2011 р. у новій редакції цього Закону питання розвитку е-урядування було визначено одним з основних напрямів державної інформаційної політики [4, с. 82].

Вивчення та реалізація упровадження Е-уряду в світі в наш час набувають все більше уваги. Різні аспекти даної проблеми висвітлювали у своїх наукових публікаціях В. Гурковський, Г. Почепцов, А. Семенченко, П. Клімушин, А. Серенко, І. Кліменко, О. Голубуцький, О. Бондарчук.

Мета цієї статі зумовлена актуальністю й ступенем розробленості вибраної теми упровадження концепції Е-уряду, дослідження упровадження інформаційних технологій в управлінські процеси, зокрема визначення проблем і перешкод при формуванні Е-уряду в Україні.

Як зазначають науковці, сучасні інформаційно-комунікаційні технології стали чинником всесвітніх організаційно-управлінських перетворень останніх двох декад ХХ – початку ХХІ ст., викликавши до життя інформаційне суспільство, глобальну економіку та нову реформаційну хвилю, що захопила багато країн світу – від США до Китаю та Індії, у т. ч. й Україну. Тому інформаційно-комунікаційні технології виступають об'єктивною підставою проведення адміністративної реформи на засадах посилення PR-функції державного управління в тих країнах, де розуміють необхідність позиціонування національної держави в параметрах інформаційного суспільства та глобальної економіки [3, с. 51].

“Електронний уряд” та “електронне урядування” – це відносно нові терміни ХХ ст. Та незважаючи на широкий діапазон трактувань змісту, стратегічних завдань, оцінки результатів, нормативні рамки цих дефініцій залишаються дискусійними.

Більшість визначень містить три основних компоненти: підвищення ефективності діяльності уряду, надання послуг громадянам і вдосконалення демократичного процесу на основі використання нових інформаційно-комунікаційних технологій [5]. Суть будь-якого проекту Е-уряду, реалізованого в будь-якій країні, – це завжди упровадження корпоративної інформаційної системи національного масштабу. Е-Corporation і та Е-Government – це дуже близькі речі, не існує принципової різниці між процесами автоматизації у великій корпорації і процесами автоматизації в державі, хоча цілі і методи, звичайно, трохи відрізняються [1].

В e-gov виділяють три основних рівні реалізації, що охоплюють майже всі сфери суспільного життя:

– Уряд 2 громадян, або G2C (уряд-громадяни), – взаємодія між державою і громадянином стає простішою. Це дозволяє уникнути бюрократичної рутини та скорочує витрати держави;

– Уряд 2 Бізнес, або G2B (бізнес-уряд), – спрощує процедури реєстрації бізнесу та взаємодії з податковою для підприємців. Участь у тендерах автоматизується і стає більш прозорою;

– Уряд 2 Уряд, або G2G (уряд-Голова Уряду), – налагоджує і прискорює документообіг між відомствами, допомагає поліпшити ефективність роботи держапарату, спростити кооперацію регіональних управлінь і територіальних підрозділів [10].

Становлення Е-уряду відбувається в декілька стадій:

– представлення інформації на офіційних веб-сайтах (одностороння взаємодія з громадянами);

– влада подає більше інформації про державну політику і надає послуги онлайн (форми й заявки, які можна завантажити);

– взаємодія Уряду та громадян онлайн (двосторонній зв'язок).

Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій у роботу держапарату значно підвищує ефективність його внутрішніх (діловодство) і зовнішніх (взаємодія з громадянами і бізнесом) відносин. Інформаційне управління документами (електронний документообіг), різноманітні бази даних – усе це оптимізує процеси збирання та оброблення інформації, аналізу великих масивів даних, а також забезпечення оперативного, миттєвого доступу державних службовців до інформаційних ресурсів [6, с. 30].

Систему внутрішнього електронного документообігу, що охоплює всі етапи, від створення документів до відправлення, запроваджено в половині органів місцевого самоврядування (46 %). При цьому лише в 13 % із них до системи електронного документообігу підключено всі структурні підрозділи. Електронні архіви вхідної та вихідної документації створено лише у третині (32 %) міських рад. Низьким також є рівень захисту

інформації в системі: для обміну електронними документами з іншими державними організаціями лише чверть органів місцевого самоврядування використовують захищені канали зв'язку, інші використовують електронну пошту [13].

Оцінюючи поточний стан інформатизації в органах державної влади, можна стверджувати, що реалізація значного обсягу завдань у сфері Е-уряду, який буде помітним для всього суспільства, не вимагає величезних бюджетів, особливо при поетапному створенні його елементів.

Принциповим фактором, що може вплинути на успіх Е-уряду в Україні, є суспільний запит на реформи. Це важливо в першу чергу не для технічної складової, а для можливості змін нормативно-правового поля, організаційних процедур, подолання опору та безініціативності чиновників [2].

У липні 2016 р. Організація Об'єднаних Націй оприлюднила рейтинг E-Government Development Index-2016 (EGDI) [15], згідно з яким Україна посіла 62-ге місце серед 193 країн, покращивши свої позицію на 25 пунктів порівняно з 2014 р. Показник індексу України є вищим, порівняно з середнім світовим значенням, але нижчим, ніж середнє значення країн Європи. За даними рейтингу, лідером серед країн є Сполучене Королівство, у той час як другу позицію поділили Японія та Австралія. Китай, Мексика, Сербія та Чорногорія перемістилися до топ-25, а Україна, Болгарія, Маврикій, В'єтнам, Азербайджан та Узбекистан посіли місця в топ-50.

На сьогодні в Україні вперше розвиток е-урядування визначено одним з головних пріоритетів на національному рівні. Зокрема, планом пріоритетних дій Уряду на 2016 р. визначено чіткі завдання та очікувані результати розвитку е-урядування до кінця 2016 р. та в перспективі на найближчі три роки, зокрема:

- розвиток відкритих даних: у 2015 р. прийнято відповідний Закон України, що регулює питання відкритих даних та їхнього повторного використання, запроваджено національний портал відкритих даних data.gov.ua, на якому зареєстровано вже понад 600 органів влади;

- розвиток електронних закупівель: сьогодні українську систему Prozorro визнано однією з найкращих у світі, і з 1 серпня цього року електронні закупівлі стануть обов'язковими для всіх органів влади;

- розвиток електронних послуг: до 2018 р. планується запровадити надання пріоритетних електронних послуг відповідно до переліку 20 базових напрямів послуг ЄС (це близько 80 послуг);

- розвиток електронної взаємодії: уже з 15 серпня цього року заплановано перехід Кабінету Міністрів України виключно на електронний обмін документами;

- розвиток електронної ідентифікації: крім запровадження паспорту нового зразку у вигляді ID-картки, йде активна робота над розвитком альтернативної доступної та зручної е-ідентифікації. Наразі розпочато пілотний проект мобільної ідентифікації MobileID, також уже успішно працює BankID [8].

Поряд з цим є кілька значних ускладнень в упровадженні Е-уряду.

Головною проблемою в реалізації українського Е-уряду є ідентифікація громадянина при використанні онлайн-послуг. Українці не мають електронного цифрового підпису, який необхідний для підтвердження особи, і навіть при достатній популярності банківських карт не всі володіють обліковим записом в BankID.

Інша проблема – це фінансування таких проектів. Здебільшого вони формуються на волонтерському рівні, наприклад той же iGov.org.ua. Надалі ініціативу може перехопити держава.

Ще однією перешкодою є інтернет-невігластво старшого покоління. Багато пенсіонерів не готові звикати до особливостей сучасних технологій і не розуміють своїх вигод від цього.

Наостанок не можна забути про кібершахраїв. Необхідно створювати хорошу систему безпеки громадян. Про це, до речі, говорять найменше [10].

Ми погоджуємося з думкою вітчизняного експерта Л. Чупрія, що причиною відсутності докорінних змін у позиціонуванні образу України в світовому інформаційному просторі є такі фактори:

- недостатність чіткої координації між органами влади, зведення її до разових акцій, що не пов'язані між собою в певну систему дій;
- змістові та методичні недоліки в інформаційно-роз'яснювальній роботі, яка проводилась у цьому зв'язку українськими органами державної влади;
- недостатня увага до визначення цільової аудиторії (громадськість певної країни у цілому чи окрема соціальна група), на яку перш за все мало би бути здійснено інформаційний вплив під час проведення конкретного заходу;
- спроби безпосереднього руйнування негативних стереотипів щодо ідентифікації “образу” України виключно шляхом їхнього спростування, а не послідовною, систематичною й цілеспрямованою роботою щодо поступового їх заміщення новим – позитивним.

Серед основних чинників, які заважають Україні створити достатньо потужний імідж у світі та на достатньому рівні представляти українську тематику в інформаційному просторі інших держав, можна назвати:

- недостатній рівень інтегрованості України у світовий інформаційний простір унаслідок слабкого розвитку необхідної для цього матеріально-технічної бази;
- брак фахових спеціалістів, особливо в державних органах влади, з міжнародної інформації та PR-технологій;
- недостатня увага центральних органів влади до проблеми забезпечення позитивного міжнародного іміджу України загалом.

За таких умов, за оцінками як зарубіжних, так і вітчизняних експертів, Україна залишається здебільшого беззахисним об'єктом численних інформаційних агресій ззовні. З іншого боку, величезна кількість внутрішніх проблем давали й дають безліч інформаційних приводів для негативних повідомлень про Україну у світових медіа [7, с. 61–62].

Недостатньо уваги також приділяється навчанню співробітників органів місцевого самоврядування роботі в системі електронного документообігу, підвищенню кваліфікації з питань е-урядування (така робота проводиться лише у 38 % міських рад).

Розвиток електронних послуг в Україні також ускладнюється через недостатнє фінансування упровадження надання адміністративних послуг в електронній формі.

Становлення Е-уряду відбувається в кілька стадій: представлення інформації на офіційних веб-сайтах (одностороння взаємодія з громадянами; влада подає більше інформації про державну політику і надає послуги онлайн (форми й заявки, які можна завантажити); взаємодія Уряду й громадян онлайн (двосторонній зв'язок) [14, с. 5–6].

Для ефективного упровадження Е-уряду в Україні необхідні:

- чітке та ефективне керування Урядом та залучення громадськості та ІТ-ринку;
- затвердження єдиних “правил гри” (організаційних та технічних);
- належне фінансування;
- прозорий контроль за проектом та витрачанням коштів;
- адаптація нормативно-правової бази та ділових процесів органів влади до концепцій Е-уряду;
- використання кращих світових практик та стандартів;
- створення загальної технологічної платформи Е-уряду та її подальша експлуатація;
- узгодження між собою ключових державних реєстрів;
- вибір та упровадження єдиного механізму електронної ідентифікації користувачів Е-уряду, створення відповідного реєстру, масова видача засобів електронної ідентифікації;

- визначення єдиних підходів до ведення нормативно-правової інформації (загальнодержавних, відомчих довідників);
- формування графіку створення електронних сервісів окремими органами влади (графік повинен постійно поповнюватись новими завданнями);
- реалізація електронних сервісів окремими відомствами та їхнє підключення до загальнодержавної системи Е-уряду;
- забезпечення захисту інформації [2].

Як показують дані проведених досліджень, у галузі будівництва Е-урядів існують загальні тенденції. Найбільш ефективні програми будівництва Е-уряду включають розвиток інфокомунікаційної інфраструктури і технологій, людських ресурсів і засобів доступу користувачів до інформаційних ресурсів держави.

Важливе значення має прийняття й використання стандарту урядового порталу, що працює за принципом одного вікна. Розвиток онлайн-взаємодії бізнесу з державою сприяє зростанню малого і середнього бізнесу.

Безумовно, технічні засоби реалізації ідеї Е-уряду буде створено найближчим часом. Однак залишається питання, чи відбудуться в зв'язку з цим кардинальні зміни системи відносин між державним апаратом і громадянами. Як показав світовий досвід, збільшення чисельності користувачів Інтернет не супроводжується автоматичним збільшенням чисельності охочих скористатися послугами Е-уряду.

Водночас не можна заперечувати, що ідея Е-уряду, безумовно, має визначені переваги. Зокрема, громадяни одержують доступ до високоякісних послуг державних органів, причому вартість цих послуг зменшується. Знижуються витрати і спрощується взаємодія бізнесу з державою. Скорочуються урядові операційні витрати. Доступ до державної установи одержують люди з обмеженими фізичними можливостями. Підвищується відповідальність і прозорість уряду [9, с. 274–275].

Проте, на нашу думку, упровадження електронного суспільства залежить від готовності органів місцевої влади надавати послуги електронним шляхом та готовності суспільства отримувати ці послуги. В Україні невирішеними проблемами залишаються значне дублювання інформації, відсутність єдиних стандартів і несумісність ресурсів, складність доступу, що значно погіршує умови надання інтегрованих державних послуг у дистанційному режимі за допомогою інформаційно-комп'ютерних технологій [11].

В українських реаліях оптимальним варіантом побудови Е-уряду міг би бути такий перелік завдань [2]:

1. Організаційна складова:

- призначення єдиної керівної групи при Уряді, яка б виконувала функції просування ідеї на всіх рівнях державної ієрархії, стратегічного планування, визначення завдань органам влади, координації урядових структур, виконавців робіт та суспільства, а також контролю;

- створення при керівній групі громадської ради з залученням активних представників суспільства та ІТ-ринку для забезпечення державно-приватного партнерства, контролю з боку української громади, визначення пріоритетних напрямів розвитку та критеріїв успішності;

- встановлення органам державної влади чітких завдань з побудови елементів Е-уряду, їхнє фінансування та контроль виконання.

2. Нормативно-правова складова:

- створення нормативно-правової бази, адаптованої до широкого використання ІТ у процесах державного управління;

- оптимізація ділових процесів органів влади, приведення їх до концепцій Е-уряду;

– розроблення організаційно-технічних стандартів (єдиних “правил гри”) для всіх розробників та користувачів Е-уряду: загальні вимоги, правила підключення нових систем до Е-уряду, стандарти обміну даними, стандарти ідентифікації користувачів тощо;

– адаптація та упровадження міжнародних стандартів.

3. Загальна технологічна платформа Е-уряду, що включає побудову таких елементів: стандартизовану систему обміну даними, моніторингу та керування; єдину систему авторизації; інформаційний портал Е-уряду; канали передачі даних.

4. Ключові інформаційні ресурси держави:

– узгодження між собою та забезпечення використання в межах Е-уряду ключових державних реєстрів фізичних та юридичних осіб;

– визначення правил ведення загальнодержавних та відомчих довідників, а також їхнього використання.

5. Електронна ідентифікація користувачів:

– вибір технології (або декількох технологій – банківська, електронна соціальна картка, USB-токени тощо) електронної ідентифікації користувачів Е-уряду;

– створення реєстру користувачів;

– масова видача електронних засобів ідентифікації;

– створення єдиної технології авторизації користувачів на інформаційних ресурсах Е-уряду. Забезпечення використання цієї технології всіма системами, що входять до складу Е-уряду або взаємодіють з ним.

6. Захист інформації.

– розроблення типових вимог щодо захисту інформації в інформаційних системах Е-уряду;

– адаптація найкращих світових стандартів;

– упровадження єдиного стандарту електронного цифрового підпису.

7. Експлуатація:

– створення організації (чи підрозділу) для виконання завдань поточної експлуатації загальної технологічної платформи Е-уряду;

– координація її діяльності з державними установами, що створюють компоненти Е-уряду;

– здійснення технічної підтримки (включаючи консультування користувачів).

8. Створення електронних сервісів:

– реалізація органами державної влади (у перспективі – і приватними установами) окремих електронних сервісів у межах загальних вимог до Е-уряду та визначеного графіку;

– забезпечення інформаційної взаємодії органів влади у процесі функціонування Е-уряду.

9. Популяризація – інформаційно-роз’яснювальна робота в ЗМІ та проведення публічних заходів, конференцій, семінарів.

10. Міжнародний досвід:

– вивчення кращих світових досягнень у галузі Е-уряду;

– аналіз раціональності їхнього застосування в українських реаліях;

– ступінь поточної автоматизації даної електронної послуги в межах відповідної державної структури;

– складність (та вартість) реалізації послуги (доведення від поточного стану до промислового упровадження);

– стан нормативної бази, можливість оперативне приведення її до стану, за якого реалізація електронного сервісу буде ефективною.

Розбудова в Україні інформаційного суспільства та упровадження е-урядування змінює парадигму державного управління і вимагає від органів влади нових механізмів та стратегій діяльності. Сьогодні в українських реаліях державотворення при створенні Е-уряду доцільно систематизувати процеси (організаційні, нормативно-правові), визначивши замовниками даних механізмів реалізації відповідні органи влади, що переводяться в електронну форму. Реалізація Е-уряду:

- підвищує якість надання адміністративних послуг громадянам та роботу державного апарату, удосконалюючи взаємодію між органами державної влади, місцевого самоврядування, комерційним сектором та громадянами,
- налагоджує інформаційні комунікації між органами влади;
- упроваджує електронну демократію (забезпечуючи відкритість та прозорість у відносинах між державою і суспільством);
- знижує рівень корупції та адміністративні бар'єри;
- покращує образ України на міжнародній арені, закріплюючи сприйняття нашої держави у світі як невід'ємної частини європейської системи міжнародних відносин.

Розбудова в українському суспільстві системи е-урядування має позитивно впливати на реалізацію та наслідки подальших перетворень у ході соціально-економічних реформ.

Перспективами подальших розвідок у даному напрямі може стати вивчення питань подальшого розвитку інформаційного простору в Україні.

Список використаних джерел

1. Агамірзян І. Світовий досвід реалізації концепції електронного уряду [Електронний ресурс]. URL: <http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Analytics/WorldExperience/Default.aspx>.
2. Бондарчук О. Пропозиції щодо системного створення Електронного уряду в Україні. Розуміння Електронного уряду в контексті українських умов [Електронний ресурс]//Медирент: інформ-технології. URL: http://www.medirent.com.ua/press-center/publications/egovernment_proposition.html
3. Гурковський В. Зарубіжний досвід формування інформаційного суспільства: перспективи адаптації в Україні [Електронний ресурс]. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2010-2/doc/2/02.pdf>.
4. Бухтятий О. Є., Радченко О. В. Еволюція українського законодавства про електронне урядування: проблеми і перспективи//Вісник Нац. ун-ту цивільного захисту України. Серія: Державне управління. 2014. Вип. 2. С. 81–97. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/VNUCZUDU_2014_2_14/
5. Ємельяненко О. Традиційний та електронний уряд: концептуальні відмінності [Електронний ресурс]. URL: <http://www.viche.info/journal/811/>.
6. Гурковський В. І. Застосування зарубіжного досвіду “електронного урядування” на сучасному етапі формування інформаційного суспільства в Україні//Вісник Луган. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Серія: Соціологічні науки. 2010. № 12, т. 2 (2). С. 28–34. URL: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/vluc_2010_12_2\(2\)_5/](http://nbuv.gov.ua/UJRN/vluc_2010_12_2(2)_5/)
7. Інформаційна складова державної політики та управління: монографія/Соловйов С. Г., та ін.; заг. ред. Грицяк Н. В.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, каф. інформ. політики та електрон. урядування. Київ: К.І.С., 2015. 320 с.
8. На шляху до Європейського цифрового ринку – розвиток е-урядування стане одним з ключових напрямів подальшої інтеграції України [Електронний ресурс]. URL: <http://e.gov.ua/content/nashlyahu-do-yevropeyskogo-syrovogo-rynku-rozvytok-e-uryaduvannya-stane-odnym-z-klyuchovyh>.
9. Недбай В. В. Електронний уряд: теорія і практика//Сучасна українська політика. Політика і політологи про неї. Київ; Миколаїв, 2004. Вип. 5. С. 270–275.
10. Первые шаги E-Government в Украине [Електронний ресурс]. URL: <http://kolokol.od.ua/2015/12/13/e-government-ukraine/>.
11. Семчук І. В., Мазур В. Г. Електронне управління в органах місцевої влади: стан і шляхи вдосконалення//Теорія та практика державного управління. 2013. Вип. 2. С. 106–112. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Tpdu_2013_2_17/
12. Серенок А. О. Е-уряд: показник зрілості для України//Вивчення та впровадження в Україні іноземного досвіду удосконалення діяльності органів влади: матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. участю (26 листоп. 2008 р., Полтава). Ч. I. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. С. 206–209.

13. Сучасний стан, проблеми і перспективи розвитку в Україні електронних адміністративних послуг: аналіт. записка/Нац. ін-т стратег. досліджень [Електронний ресурс]. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1716/>.

14. Тищенко М. П. Проблеми й перспективи електронного уряду на місцевому рівні в Україні// Зб. записок з аналізу політики/Міжнар. центр перспектив. досліджень (м. Київ); Institute of public affairs (Warsaw). Київ, 2008. С. 119–139.

15. Україна покращила позиції у світовому рейтингу E-Government Development Index-2016 [Електронний ресурс]. URL: <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN96407.pdf/>

Надійшла до редколегії 14.09.2016 р.