



УДК 347:005.8:35:659.3

Д. М. КОТЕЛЕВЕЦЬ,
головний спеціаліст відділу формування
і використання національних електронних інформаційних ресурсів,
Державне агентство з питань електронного урядування України,
аспірант кафедри інформаційної політики
та електронного урядування,
Національна академія державного управління
при Президентіві України

МЕХАНІЗМ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАМИ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

У статті проаналізовано стан законодавчого забезпечення експертизи завдань (проектів) Національної програми інформатизації та запропоновані напрями його вдосконалення, розроблено й обґрунтовано зміни до Порядку проведення експертизи щодо строків та порогових значень фінансових обсягів проведення експертизи з метою ефективного використання бюджетних коштів. Визначено головні причини низької ефективності експертизи проектів національної програми інформатизації, а саме: відсутність єдиного підходу до впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, декларативність та недостатня обґрунтованість державної політики в цій сфері, панування відомчого підходу в органах державної влади та нескоординованість їх дій.

Ключові слова: національна програма інформатизації, порядок проведення експертизи проектів, інформаційно-комунікаційні технології.

D. M. KOTELIVETS,

Deputy Director of Information technology division, Head of e-doc implementation group of State agency for e-governance of Ukraine, Ph.D student at the Information Policy and Electronic Governance Department of National academy for public administration under the President of Ukraine, Master of Public Administration
LEGISLATIVE MECHANISM FOR PROVIDING NATIONAL INFORMATIZATION PROGRAM'S PROJECTS EXAMINATION

The present article highlights the status of legislative support to tasks (projects) expertise of the National Program of Informatization. There are also the proposals on its improvement. the legislative providing of examination of tasks (projects) of the National program to informatization and offered directions of his improvement are analyzed in the article, changes are worked out and reasonable to Order of realization of examination in relation to terms and threshold value of financial volumes of realization of examination with the aim of the effective use of budgetary facilities. Certain main reasons of subzero efficiency of examination of projects of the national program of informatization, namely: absence of the only going near introduction of modern of informatively-communication technologies, declaratively and insufficient validity of public policy in this sphere, domination of department approach in public authorities and absence of coordinated of their actions.

Key words: National Program of Informatization, procedure of examination tasks, Information and communication technology.

Д. М. КОТЕЛЕВЕЦЬ,

главный специалист отдела формирования и использования национальных электронных информационных ресурсов, Государственное агентство по вопросам электронного управления Украины, аспирант кафедры информационной политики и электронного управления, Национальная академия государственного управления при Президенте Украины

МЕХАНІЗМ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ ПРОЄКТІВ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРОГРАММИ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

В статье проанализировано состояние законодательного обеспечения экспертизы заданий (проектов) Национальной программы информатизации и предложены направления по его усовершенствованию, разработаны и обоснованы изменения к Порядку проведения экспертизы относительно сроков и пороговых значений финансовых объемов проведения экспертизы в целях эффективного использования бюджетных средств. Определены главные причины низкой эффективности экспертизы проектов национальной программы информатизации, а именно: отсутствие унифицированного подхода к внедрению современных информационно-коммуникационных технологий, декларативность и недостаточная обоснованность государственной политики в этой сфере, господство ведомственного подхода в органах государственной власти и нескоординированность их действий.

Ключевые слова: национальная программа информатизации, порядок проведения экспертизы проектов, информационно-коммуникационные технологии.

© Котелевец Д. М., 2016

Постановка проблеми. Державна політика України у сфері інформатизації реалізується шляхом вжиття заходів, передбачених законами України “Про Національну програму інформатизації”, “Про Концепцію національної програми інформатизації”, відповідними актами Президента України, уряду та парламенту України.

Національна програма інформатизації (НПІ) становить комплекс взаємопов’язаних окремих завдань (проектів) інформатизації, спрямованих на реалізацію державної політики і пріоритетних напрямів створення сучасної інформаційної інфраструктури України за рахунок концентрації та раціонального використання фінансових, матеріально-технічних та інших ресурсів, виробничого і науково-технічного потенціалу держави, а також координації діяльності державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій усіх форм власності і громадян у сфері інформатизації [1].

Важливою складовою процесів формування та виконання НПІ є процедура експертизи її завдань (проектів). Основним завданням експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів) є об’єктивне комплексне дослідження з метою оцінки їх відповідності пріоритетним напрямам державної політики у сфері інформатизації, сучасному рівню і тенденціям розвитку інформатизації у світі [3].

Але, незважаючи на цілу низку нормативно-правових актів, витрачені на реалізацію НПІ бюджетні кошти та інші ресурси, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) перебуває в Україні на невисокому рівні. Головною причиною такого стану є відсутність єдиного підходу до впровадження таких технологій, декларативність і недостатня обґрунтованість державної політики в цій сфері, панування відомчого підходу в органах державної влади та нескоординованість їх дій.

Зазначену проблему у своїх роботах розглядали вітчизняні науковці А.Семенченко [5], С.Дзюба [6] та ін.

Метою статті є оцінка стану законодавчого забезпечення експертизи завдань (проектів) Національної програми інформатизації та наукове обґрунтування пріоритетних напрямів його вдосконалення.

Виклад основного матеріалу. Стратегією розвитку інформаційного суспільства [2] визначено основні стратегічні цілі розвитку інформаційного суспільства в Україні, зокрема:

- прискорення процесу розроблення та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у державне управління, охорону здоров’я, культуру, освіту, науку, охорону навколишнього природного середовища, бізнес тощо;
- розвиток електронної економіки;
- розвиток національної інформаційної інфраструктури та її інтеграція до світової інфраструктури;
- підвищення якості та доступності адміністративних послуг, спрощення процедур їх надання і скорочення відповідних витрат, деперсоніфікація надання адміністративних послуг як інструмент зниження рівня корупції;
- розвиток електронної демократії;
- захист персональних даних;
- забезпечення відкритості інформації про діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування, розширення доступу до неї і надання можливості безпосередньої участі як інститутів громадянського суспільства, так і громадян у процесах підготовки і проведення експертизи проектів актів законодавства, здійснення контролю за результативністю і ефективністю діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування;
- удосконалення інформаційного законодавства;
- поліпшення стану інформаційної безпеки.

На реалізацію цілей і завдань щодо створення інформаційного суспільства в Україні та розвитку електронного урядування спрямована більшість проектів Національної програми інформатизації.

Проте ефективність формування та виконання проектів НПП значною мірою залежить від того, як проведено етап, пов'язаний з організацією експертизи проектів інформатизації.

Нормативними документами, що регулюють експертизу, є Закон України “Про наукову і науково-технічну експертизу”, Постанова Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 1048 “Про затвердження Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів)”, Наказ Держкомзв'язку України від 6 червня 2003 р. № 97 “Про затвердження Методики визначення належності бюджетних програм до сфери інформатизації”.

Ці нормативні документи визначають належність бюджетних програм до сфери інформатизації та напрями проведення експертизи.

До проектів (робіт) з інформатизації належать:

- створення інформаційних, інформаційно-пошукових, інформаційно-довідкових, інформаційно-аналітичних, геоінформаційних, автоматизованих інформаційних систем;
- створення інформаційно-аналітичних центрів та програмно-технічних (програмно-апаратних) комплексів;
- створення і розвиток телекомунікаційних систем, у тому числі корпоративних та локальних обчислювальних мереж, а також засобів інформатизації, призначених для функціонування телекомунікаційних систем;
- створення сховищ даних, веб-порталів, у тому числі засобів доступу до них, інформаційних ресурсів, у тому числі баз даних, кадастрів, реєстрів загальнодержавного, регіонального та галузевого рівнів;
- впровадження електронного документообігу, програмних і технічних засобів для забезпечення його функціонування;
- створення програмно-технічних засобів для забезпечення захисту інформації;
- проведення моніторингу, якщо в результаті формуються відповідні інформаційні ресурси;
- розвиток мережі Інтернет: розробка, створення та впровадження інформаційних систем, що передбачають організацію доступу до мережі Інтернет або використання цієї мережі для передачі даних між окремими елементами таких систем або їх користувачами;
- створення, розвиток, упровадження стандартів у сфері інформаційних технологій, у тому числі адаптація до міжнародних стандартів;
- здійснення сертифікації програмного та технічного забезпечення робіт з інформатизації;
- розробка концепцій, розробка та реалізація галузевих та регіональних програм інформатизації, програм інформатизації органів місцевого самоврядування, нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток сфери інформатизації;
- упровадження операційних систем з відкритим кодом в органах державної влади.

Визначено такі напрями проведення експертизи НПП та окремих її завдань [3]:

- відповідність об'єкта експертизи Концепції Програми, державним пріоритетам у сфері інформатизації та сучасному рівню розвитку інформаційних технологій;
- організаційне, нормативно-правове та методичне забезпечення;

- відповідність вимогам законодавства з питань авторського і суміжних прав, легалізації та локалізації програмних продуктів;
- відповідність вимогам щодо безпеки інформації, в тому числі стосовно криптографічного і технічного захисту;
- відповідність вимогам щодо екологічної безпеки, захисту прав споживачів, охорони праці, санітарно-гігієнічним нормам і правилам техніки безпеки;
- техніко-економічні показники;
- фінансово-економічний аспект.

Специфікою експертизи проектів НПП є різноманітність такої експертизи як за об'єктом, так і за видом. Максимальний строк проведення експертизи визначено 45 днів. Також згідно з існуючими нормативно-правовими актами експертизі підлягає кожне завдання (проект), якщо воно відповідає формальним вимогам незалежно від кошторису.

Проаналізувавши цю інформацію, можна стверджувати, що в різних документах використовується різна термінологія, перелік завдань (проектів) з інформатизації не відповідає сучасним тенденціям розвитку ІКТ, максимальний строк у 45 днів перевищує максимальний строк подачі документів після проведення тендера на закупівлю (30 днів). А проведення експертизи без урахування вартості окремого завдання НПП призводить до того, що іноді вартість експертизи перевищує вартість проекту.

Тому, на нашу думку, необхідно внести зміни до Закону України “Про Національну програму інформатизації”, що стосуються введення сучасних термінів, без яких виконання проектів НПП унеможлиблюється. Перелік термінів можливо запозичити з проекту Закону України “Про електронні комунікації” [4].

Крім того, потрібно внести зміни в перелік завдань (проектів) з інформатизації, змінивши їх таким чином:

- розробка технічної документації на створення та модернізацію засобів інформатизації, зокрема: технічного завдання, проектної документації, техноробочого проекту тощо;
- створення, розвиток (модернізація, удосконалення), супроводження і технічна підтримка інформаційних, інформаційно-пошукових, інформаційно-довідкових, інформаційно-аналітичних, геоінформаційних, автоматизованих інформаційних систем;
- створення та розвиток (модернізація, удосконалення) програмно-технічних (програмно-апаратних) комплексів, у тому числі закупівля комп'ютерної техніки та програмних продуктів;
- створення, розвиток (модернізація, вдосконалення) телекомунікаційних систем, у тому числі корпоративних та локальних обчислювальних мереж, а також засобів інформатизації, призначених для їх функціонування, в тому числі закупівля комп'ютерної техніки і програмних продуктів;
- створення, розвиток (модернізація, удосконалення), супроводження, технічна підтримка інформаційних ресурсів, сховищ, баз (банків) даних, кадастрів, реєстрів загальнодержавного, регіонального та галузевого рівнів, веб-порталів, веб-сайтів і засобів доступу до них;
- закупівля, створення, технічна підтримка та супроводження програмних продуктів;
- створення, розвиток (модернізація, удосконалення), впровадження, супроводження і технічна підтримка систем електронного документообігу, програмних та технічних засобів для забезпечення його функціонування;

- створення та закупівля програмно-апаратних комплексів та автоматизованих систем для забезпечення надання адміністративних послуг в електронному вигляді, прийняття звітності або надання доступу до публічної інформації;
- створення та закупівля програмно-технічних засобів для забезпечення захисту інформації;
- забезпечення (організація) доступу до мережі Інтернет, використання цієї мережі для передачі даних між інформаційними системами, її окремими елементами або їх користувачами;
- організація доступу або використання телекомунікаційної мережі для обміну даними між інформаційними, інформаційно-довідковими, інформаційно-аналітичними, геоінформаційними, автоматизованими інформаційними системами, базами даних, кадастрів, реєстрів загальнодержавного, регіонального та галузевого рівнів телекомунікаційними системами, локально-обчислювальними мережами;
- створення, розвиток, упровадження стандартів у сфері інформаційних технологій, у тому числі адаптація до міжнародних стандартів;
- здійснення сертифікації програмного і технічного забезпечення робіт з інформатизації;
- розробка концепцій, розробка та реалізація галузевих та регіональних програм інформатизації, програм інформатизації органів місцевого самоврядування, нормативно-правових актів, спрямованих на розвиток сфери інформатизації;
- дослідження та розробки у сфері інформатизації, електронного урядування, інформаційного суспільства, електронної комерції, дистанційної освіти, телемедицини тощо;
- адміністрування, супроводження і технічна підтримка функціонування автоматизованих реєстрів;
- видача та обслуговування посиленних сертифікатів відкритих ключів електронного цифрового підпису;
- аутсорсинг інформаційно-комунікаційних послуг та використання технології “хмарових обчислень”.

Також необхідно дозволити проводити експертизу завдань (проектів) інформатизації, які виконуються за окремими бюджетними програмами органів державної влади, експертним організаціям незалежно від форми власності, але лише таким, що мають державну акредитацію на право проведення наукової і науково-технічної експертизи.

Необхідно змінити строк проведення експертизи, який не повинен перевищувати 20 днів. А в разі потреби в отриманні додаткових матеріалів строк проведення експертизи подовжується на час, необхідний для їх надання та оцінки, але не більше ніж на 10 днів після отримання додаткових матеріалів.

Окремих підходів вимагає аналіз витрат на проведення експертизи. Витрати Генерального замовника на проведення однієї експертизи становлять близько 2 тис. грн. На нашу думку, вартість експертизи не повинна перевищувати 4–5% від кошторису проекту, тобто обов’язковій незалежній експертизі мають підлягати проекти, загальний кошторис яких перевищує 50 тис. грн. Проекти, загальний кошторис яких є меншим від указаної суми, можуть бути узгоджені з Генеральним замовником без проведення експертизи.

Висновки. Отже, своєчасна і якісно проведена експертиза завдань (проектів) Національної програми інформатизації України дасть змогу ефективно використовувати обмежені бюджетні кошти. Передусім необхідно вдосконалити нормативно-правове поле здійснення такої експертизи, усунути недоліки в існуючій нормативній базі. Запропоновані напрями вдоскона-

лення існуючих правових механізмів експертизи завдань (проектів) Національної програми інформатизації мають бути формалізовані в новій редакції Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів) і включати науково обґрунтований автором перелік завдань (проектів), які стосуються Національної програми інформатизації, терміни та порогові значення фінансових обсягів проведення експертизи.

Таким чином, на відміну від існуючого законодавчого механізму експертизи завдань (проектів) інформатизації Національної програми інформатизації в статті запропоновано внести обґрунтовані зміни до нормативно-правових актів, що значно покращить процедуру проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Про національну програму інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України від 4 лют. 1998 р. № 74/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
2. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] : Розпорядження Каб. Міністрів України від 15 трав. 2013 р. № 386-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
3. Про затвердження Порядку проведення експертизи Національної програми інформатизації та окремих її завдань (проектів) [Електронний ресурс] : Постанова Каб. Міністрів України від 25 лип. 2002 р. № 1048. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1048-2002-%D0%BF>
4. Про електронні комунікації [Електронний ресурс] : Проект закону України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57401&pf35401=368887>
5. Семенченко А. І. Формування комплексної моделі електронного урядування з урахуванням загальносвітових тенденцій / А. І. Семенченко // Вісн. держ. служби України. – 2009. – № 2.
6. Концепція розвитку електронного урядування в Україні / [О. А. Баранов, М. С. Демкова, С. В. Дзюба та ін. ; за ред. А. І. Семенченка]. – Київ : ДКНІІ, 2009.

REFERENCES

1. Zakon Ukrainy “Pro natsional’nu prohramu informatyzatsii” № 74/98-VR vid 04.02.1998 r. Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
2. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 15.05.2013 № 386-r “Pro skhvalennia Stratehii rozvytku informatsijnoho suspil’stva v Ukraini” Rezhym dostupu: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
3. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy “Pro zatverdzhennia Poriadku provedennia ekspertyzy Natsional’noi prohramy informatyzatsii ta okremykh ii zavdan’ (proektiv)” № 1048 vid 25 lypnia 2002 r. Rezhym dostupu: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1048-2002-%D0%BF>
4. Proekt zakonu Ukrainy “Pro elektronni komunikatsii” Rezhym dostupu: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=57401&pf35401=368887>
5. Semenchenko A. I. Formuvannia kompleksnoi modeli elektronnoho uriaduvannia z urakhuvanniam zahal’nosvitovykh tendentsij / A.I. Semenchenko // Visn. derzh. sluzhby Ukrainy. – 2009. – № 2.
6. Kontseptsiiia rozvytku elektronnoho uriaduvannia v Ukraini / [O.A. Baranov, M.S. Demkova, S.V. Dziuba ta in. ; za red. A. I. Semenchenko]. – K. : DKNII, 2009.

SUMMARY

The present article highlights the status of legislative support to tasks (projects) expertise of the National Program of Informatization. There are also the proposals on its improvement. The legislative

providing of examination of tasks (projects) of the National program to informatization and offered directions of his improvement are analyzed in the article, changes are worked out and reasonable to Order of realization of examination in relation to terms and threshold value of financial volumes of realization of examination with the aim of the effective use of budgetary facilities. Certain main reasons of subzero efficiency of examination of projects of the national program of informatization, namely: absence of the only going near introduction of modern of informatively-communication technologies, declaratively and insufficient validity of public policy in this sphere, domination of department approach in public authorities and absence of coordinated of their actions.

The National Program of Informatization (NPI) is a set of interrelated certain tasks of informatization aimed at implementing public policies and priorities of modern information infrastructure in Ukraine. The primary strategic purposes of development of informative society are certain strategy of development of informative society in Ukraine, in particular: an acceleration of process of development and introduction of modern informative-communication technologies in public administration, healthcare, culture, education, science, defense of natural environment, business and others like that; the development of electronic economy; the development of national informative infrastructure and its integration to the world infrastructure; upgrading and availability of administrative services, simplification of procedures of their grant and cutback of the corresponding spending, depersonification of administrative services delivery as instrument to decline the corruption level; the development of electronic democracy; the protection of the personal data; providing of openness of information about activity of state authorities and local self-government authorities, expansion of access to them and grant to possibility of direct participation of both institutes of civil society and citizens in the processes of preparation and realization of examination of legislation act projects, realization of control for effectiveness and efficiency of activity of public and local self-government authorities.

The procedure of tasks examination is an important part of the NPI formation and implementation. The main objective examination of the National Informatization Program and its individual projects has the goal of comprehensive research to assess their compliance with the priorities of state policy in the field of information.

However, despite the number of regulations provided, the budget funds and other resources spent for the implementation of the NPI, the introduction of modern ICT is not at a high level in Ukraine yet. The main reasons for this are: the lack of a common approach to implementation of certain technologies; lack of government policy declarative justification in this area; domination of departmental approach in government and lack of abilities to coordinate their actions.