

ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЩОДО РОЗВИТКУ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА В УКРАЇНІ: У ПОШУКАХ СТРАТЕГІЧНОГО БАЧЕННЯ

Стаття присвячена проблемам формування стратегічного бачення розвитку інформаційного суспільства в Україні. Зроблено висновок про невідповідність суті стратегічних документів засадам стратегічного планування. Акцентовано увагу на відсутності системних форсайтних досліджень.

Ключові слова: інформаційне суспільство, стратегування, нормативно-правові документи, форсайт.

У 1962 році американський економіст австрійського походження Ф. Махлуп написав книгу «Виробництво та розповсюдження знань в Сполучених Штатах Америки» [1] яка дала чи не найбільш точні оцінки того, що сьогодні ми називаємо «інформаційним суспільством». На противагу цьому, автором самого терміну «інформаційне суспільство» прийнято вважати японського науковця Ю. Хаясі, який сформулював його лише 7 років потому. Однак насправді коли ми кажемо про сучасне розуміння «інформаційного суспільства» ми завжди маємо на увазі, умовно, термін Ю. Хаясі, однак наповнений змістами Ф. Махлупа.

Загально визнано (та науково доведено), що розбудова інформаційного суспільства у всіх його проявах (особливо – інфраструктурної складової) веде до зростання економіки та якості життя суспільства. Це було зафіксовано і в межах двох раундів Всесвітнього саміту з інформаційного суспільства, що відбулись у 2003 та 2005 році у Женеві та Тунісі.

Відтоді пройшло лише трохи більше 10 років, однак технологічна складова зробила масштабні кроки, які більше не дозволяють нам казати про ідентичність розуміння термінів «інформаційне суспільство» початку та середини «нульових» та сьогоднішнє. Технології значно посунулись вперед, а сама концепція інформаційного суспільства каже, що це суспільство не лише засноване на знаннях, як основному ресурсі, однак і на інноваціях, з якими знання тісно пов'язане.

Україна з кінця 90-х років неодноразово декларувала своє бажання розбудувати інформаційне суспільство, долучаючись до груп розвинутих держав. Однак цей процес супроводжується системними проблемами, ключовою з яких є проблема формування адекватних цілей такої діяльності. Процес європейської інтеграції (та підписання засадничих угод між ЄС та Україною) виводить цю проблему на рівень ключових зовнішньополітичних рішень, що змушує критично переглянути систему самого стратегування державної політики щодо розбудови інформаційного суспільства, забезпечивши їй гнучкість, адекватність цілей та можливостей, а також заклавши основні принципи стратегування в цій сфері. Крім того Четверта технологічна революція та все що з нею пов'язано для українських документів інноваційного розвитку та становлення інформаційного суспільства залишаються відірваними один від одного, що недопустимо в сучасному світі.

Метою статті є огляд системних проблем, що заважають здійснювати ефективне стратегування державної інформаційної політики щодо розвитку інформаційного суспільства.

Питаннями довгострокового стратегування державної інформаційної політики в частині політики щодо розвитку інформаційного суспільства займалися такі українські дослідники як А. Семенченко, А. Баранов, В. Пилипчук, В. Соснін, М. Ожеван, С. Гнатюк. Однак більшість з цих досліджень стосувались проблеми розвитку в Україні інформаційного суспільства загалом та невідповідності цьому розвитку нормативно-правової бази в окремих питаннях (електронного урядування, доступності знань, технологічної безпеки тощо). На противагу цьому засадничі проблеми стратегування такої діяльності все ще залишаються поза увагою дослідників.

Підписавши Угоду про асоціацію з Європейським Союзом Україна взяла на себе цілий комплекс зобов'язань, що стосуються значної кількості сфер. Однією з них є і розбудова інформаційного суспільства. Зокрема, Глава 14 Угоди [2] визначає формат співробітництва України та ЄС в питаннях становлення та розвитку інформаційного суспільства. Незважаючи на досить скромний обсяг цієї глави (всього 7 статей) сам факт того, що питання було виділено в окрему главу свідчить про надзвичайну важливість для ЄС цієї проблеми і готовності сприяти Україні в питанні розбудови інформаційного суспільства. Найбільш критичними для держави є статті 390 та 391. Перша визначає важливість імплементацій національних стратегій інформаційного суспільства, а друга окреслює ключові

чові напрямки, які ЄС буде розглядати в якості ключових. Це розвиток ширококутвого доступу, електронного урядування та послуг, забезпечення функціональної сумісності мереж України та ЄС, реформа національного регулятора у галузі зв'язку, співпраця в межах проекту «Горизонт 2020».

Однак виникає обґрунтоване питання щодо реальної можливості такої співпраці, зважаючи на традиційно різні, можна сказати, світоглядні відмінності не просто до підходів щодо розбудови інформаційного суспільства, але до концептуальних основ планування такого розвитку та відношення з боку держави до проблематики інформаційного суспільства загалом. Це, до речі, продемонстрували і останні парламентські слухання [3] на тему «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України».

Формально, Україна має певні здобутки у сфері розвитку інформаційного суспільства, або швидше – його елементів. Зокрема, мова йде про розвиток 3G зв'язку, розвитку телекомунікаційної інфраструктури ширококутвого доступу. Загальна кількість користувачів Всесвітньої Мережі в Україні вже більша за 50% (наближаючись до 60). Є здобутки і в розвитку електронного урядування: запущені електронні петиції, створено та запущено Систему електронної взаємодії органів державної влади, після багатьох переформатувань створено уповноважений державний орган, що відповідає за розвиток електронного урядування [4].

Однак складно не помітити, що у більшості своїй ці здобутки є ситуативними та, здебільшого, тактичними. Більше того, у більшості своїй це здобутки, які мали бути реалізовані багато років тому – принаймні всі вони (в тій чи іншій мірі) були цілями реалізацій чисельних урядових програм, планів та стратегій.

Насправді, сьогодні важливою проблемою України в сфері розбудови інформаційного суспільства (в сенсі розуміння його як високотехнологічного та інноваційного за своєю природою) є відсутність дійсно ефективного стратегування такого розвитку, нерозуміння сучасного порядку денного в цій сфері, а також вирішення ситуативних проблем замість стратегічних. При чому слід відмітити, що ці проблеми характерні не лише для держави та її структур (що традиційно є забюрократизованими та менш мобільними), але часто й для приватного сектору – суперечки між цими двома ключовими суб'єктами точаться навколо окремих тактичних проблем, які не мають до стратегічного планування ніякого відношення.

Насправді, концептуальна проблема розвитку інформаційного суспільства в Україні полягає у відсутності чітких та

зрозумілих цілей такої діяльності. Де-факто, в Україні є три ключових документи, що мають (чи, швидше, мали б) вплив на таке стратегування. Це Закон України «Про національну програму інформатизації» [5], Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [6] та Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні (прийнята Розпорядженням КМУ 15 травня 2013 року № 386-р) до 2020 року [7]. Жоден з цих документів так і не став реальним дороговказом для процесу розбудови інформаційного суспільства в Україні.

Частково, таку функцію певний час зберігала за собою Національна програма інформатизації, однак послідовні (спочатку в 2008, а потім в 2012-2013 рр.) скорочення видатків на неї остаточно перетворили її на формальну річ. Єдиним реальним продуктом, що створювався в межах Національної програми, де-факто, був щорічний звіт «Про стан розвитку інформаційного суспільства». Останній офіційно затверджений звіт відноситься до 2013 року, а звіт 2014 року так і залишився у вигляді проекту [8].

Однак навіть аналізуючи ці документи можна побачити їх важливу ваду – відсутність дійсно зрозумілих та обґрунтованих цілей. Всі ці документи створені у майже класичній українській нормо-стратегічній традиції – відсутність конкретики при формулюванні цілей документів. Частково ця проблема була вирішена лише у Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні, однак і там залишаються незрозумілими заявлені цілі (відсутнє їх адекватне обґрунтування).

Крім того, слід визнати, що ми лише частково уявляємо справжню реальність українського інформаційного суспільства, і більшою мірою навіть фахівці покладаються на власні відчуття ніж на певні узагальнені показники. До останнього часу ми все ще оперуємо даними цілої низки міжнародних досліджень (зокрема Міжнародного союзу електрозв'язку [9], Всесвітнього економічного форуму [10] та інших), які раз від разу показують певні зміни (частіше за все – негативні) в цьому питанні для нашої держави.

Наприклад, згідно з результатами щорічних вимірювань Міжнародного союзу електрозв'язку (МСЕ), за інтегральним індексом розвитку ІКТ Україна за період з 2011 по 2014 рр. перемістилася з 69 на 73 місце серед 166 країн, втративши, таким чином, 4 пункти у рейтингу [11]. Щодо інших основних міжнародних рейтингів розвитку ІКТ та інформаційного суспільства, то в них Україна посідає нині такі позиції: розвиток електронного урядування в 2014 році – 87 місце се-

ред 193 країн-членів ООН; розвиток Інтернету в 2014 році – 46 місце з 86 країн; розвиток е-комерції у 2014 році – 58 місце з 130 країн; глобальний індекс кібербезпеки – у 17-й групі країн (з 29 груп країн) [12]. Водночас, Україні вдалося протягом 2011-2014 рр. на 15 пунктів покращити свою позицію за показником проникнення Інтернету (94 місце серед 191 країни). Крім того, протягом 2015 року вона піднялася з 66 на 58 місце у рейтингу відкритості даних Global Open Data Index [13].

Однак насправді ці рейтинги дають лише орієнтовне уявлення про стан інформаційного суспільства в Україні. Багато в чому це обумовлено тим, що кожна з цих систем оцінок будується на власних методологічних засадах. Однак більш важливим (і особливо для України та її стану розвитку інформаційного суспільства) є те, що ці рейтинги дають виключно узагальнену картину по країнам в цілому, в той час, як для нашої держави більшою проблемою є навіть не подолання глобальних (Північ-Південь, Європа-Україна) цифрових розривів, скільки цифрового розриву на рівні «Столиця-Регіони». Єдиний раз в 2012-2013 році було проведено комплексне дослідження стану розвитку інформаційного суспільства в Україні на базі методології, запропонованої Інститутом телекомунікацій і глобального інформаційного простору який і довів переконливо наявність такого розриву [8].

Водночас навіть в тих документах (на кшталт Стратегії розвитку інформаційного суспільства), де цілі сформовані, відчувається очевидний брак стратегічної перспективи. Як вже згадувалось, це особливо помітно за результатами парламентських слухань на тему «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» що відбулись 3-го лютого 2016 року. Рекомендації цих слухань – майже віддзеркалення зазначеної проблеми браку стратегування. Більшість з позицій відноситься до ситуативних моментів пов'язаних із прокладанням інфраструктури, подальшого розвитку (насправді ж – лише початку формування) електронного урядування, окремих питань порядку здійснення правоохоронцями своїх дій при обшуках на IT-підприємствах.

Водночас такі питання як розвиток «Інтернету речей», хмарних технологій згадується лише один раз, а питання розвитку робототехніки, адитивних технологій, штучного інтелекту тощо не згадуються взагалі. Загалом, складається стійке враження, що в Україні багато в чому ігнорується реальність Четвертої технологічної революції, якою опікуються розвинуті держави. Між тим, повноцінна реалізація цього виклику,

може призвести до ґрунтовних змін у світовій економіці та майже всіх сферах виробництва. Не стане виключенням і інформаційна складова. Фактично сама Четверта технологічна революція є породження розвитку ІКТ та нових підходів до розвитку суспільства як такого.

Україна ж в своїх стратегічних підходах продовжує апелювати до проблем, які розвинуті держави давно пройшли. Більше того, такий формат «наздоганяючої модернізації» становить системний та небезпечний виклик для державного розвитку, оскільки швидше виснажує державу, ніж надає їй нових можливостей. Ми спостерігаємо не стільки стратегування «розвитку майбутнього», скільки стратегування «розвитку минулого», адже більшою мірою всі ці стратегічні документи апелюють до розбудови не того, що нам знадобиться в тій точці, куди ми прийдемо після реалізації необхідних заходів, а до тих потреб, які в нас є зараз. В українських же реаліях це шлях який не має майбутнього. Передусім, через значні часові проміжки між постановкою задачі та її (переважно – теоретичним) досягненням. Відповідно, акцентуючи увагу на тому, що Україні потрібно «тут і зараз» і закладаючи це як стратегічну перспективу принаймні на 5 років вперед, в кінці ми отримаємо неактуальні для того часу і того моменту рішення та здобутки.

Відповідно, Україна має перейти до реального «стратегічного» планування, не підмінюючи цей процес негативною традицією української «стратегічної творчості» (виходити з потреб сьогодення).

Однак вирішити цю проблему неможливо без розбудови ефективної та широкої системи форсайтних досліджень – тобто системи поглядів на майбутнє, що дають нам змогу зрозуміти потреби не сьогоднішнього, а завтрашнього дня.

Окремі спроби здійснювати такі дослідження в Україні є [14], однак вони є швидше поодинокими випадками, а їх цінність саме з точки зору спроби поглянути на потенційне майбутнє, виглядають досить неоднозначно. У Верховній Раді України було створено 22 квітня 2015 року було створено (строком на один рік) [15] Тимчасову спеціальну комісію з питань майбутнього, до завдань якої відносилось, серед іншого, «опрацювання моделей майбутнього розвитку, обґрунтування загальнодержавних (національних) і регіональних програм та прогнозів їх реалізації» та «підготовка питань щодо стратегічного бачення розвитку України, а також щодо найбільш актуальних проблем держави і можливих шляхів їх розв'язання». Однак на жаль, якихось проривних документів чи візій з боку Комісії так і не надійшло. Відповідальність за таку ситуацію

не можна повністю покласти на саму Комісію, адже і держава не виявила істотних зацікавленостей в результатах роботи цієї Комісії. Фактично ж її робота обмежилась проведенням декількох профільних круглих столів, за результатами яких були прийнято певні резолюції. Однак власне повноцінного форсайтного дослідження за цей час напрацьовано так і не було.

Але саме форсайтні дослідження і мають бути основою оновленої Стратегії розвитку інформаційного суспільства. При чому підхід до такої Стратегії має принципово змінитись.

По-перше, як вже зазначалось, в її основу має бути покладено не «реальність сьогодення», а «бажаний образ майбутнього». Без цього ні про яке «стратегування» говорити просто не доводиться. Відповідно вже сьогодні ми опиняємось в ситуації, коли кажемо про «стратегічний» орієнтир впровадження, наприклад, 4G зв'язку, в той час, як розвинуті країни вже розбудовують (а подекуди – розбудували) 5G зв'язок. Інший приклад: поки ми готуємо чергові плани «розбудови електронного урядування», окремі країни готують стратегії підтримки аддитивних технологій, які є одним з ключових елементів трансформації економіки вже в найближчому майбутньому.

По-друге, Стратегія має перестати бути великим документом з «інформатизації» та «електронного урядування» (чим, на жаль, є майже всі українські стратегічні документи щодо розвитку інформаційного суспільства). Інформаційне суспільство, це принципово інноваційний характер розвитку, відповідно і цілі мають ставитись інноваційно-стратегічного характеру, а не вузькопрофесійно-прикладного. Не може і не має бути стратегічною ціллю загальнодержавного документу «створення відкритої мережі освітніх ресурсів» якщо не зрозуміла мета такої діяльності. Стратегія має дати чіткі та зрозумілі кінцеві показники, дотримання і виконання яких може бути відслідковано та виміряно. Такий підхід, до речі, є і логічним продовженням підписаної Угоди про асоціацію, оскільки стаття 391 чітко визначає, що одним з пріоритетних співробітництва є робота в межах програми «Горизонт 2020» яка є істотно ширшою ніж традиційні складові інформаційного суспільства, закріплені в українських нормативно-правових документах. Фактично ж, основна ціль «Горизонту 2020» – стимулювання інновацій по широкому фронту завдань та сфер – починаючи від аграрної та космічної галузей і закінчуючи перспективними технологіями.

По-третє, ця Стратегія має бути узгоджена із відповідними документами ЄС (передусім – «Цифровим порядком денним для Європи»). Ми розуміємо принципово різні фінансові, ресурсні, фахові можливості для реалізації завдань, які стоять

перед ЄС та Україною на даному етапі. Однак маючи офіційно закріплений (та захищений трагічними подіями 2013-2014 років) зовнішньополітичний курс на вступ до ЄС ми не можемо дозволити собі будувати інформаційне суспільство з «українським колоритом» (формулюючи завдання та цілі, які не співвідносяться із відповідними завданнями та цілями європейських документів). Більше того, Україна має долучитись до процесів розробки оновлених цілей ЄС в сфері розбудови інформаційного суспільства на строк після 2020 року, узгоджуючи свої документи та проекти документів вже на цьому етапі.

По-четверте, має бути напрацьований чіткий план імplementації співробітництва України та ЄС з питань розбудови інформаційного суспільства згідно узгоджених за цілями документів. До останнього часу дієвих та чітко зафіксованих планів такої співпраці (крім проектів в межах програми «Горизонт 2020») немає.

Таким чином, на сьогоднішній день ми не маємо дійсно адекватного сучасним вимогам нормативно-правового поля розвитку інформаційного суспільства в Україні, а чинні Стратегії розвитку інформаційного суспільства не є стратегіями в чистому вигляді. Більшість з цих документів побудовано на «плануванні минулого», що немає майже ніякого відношення до інноваційного розвитку держави, без чого неможлива побудова дійсно системного інформаційного суспільства. Подолання цієї проблеми має відбуватись крізь системне переосмислення нормативно-правової бази, формування стратегічних бачень розвитку інформаційного суспільства на базі якісних та масштабних форсайтних досліджень.

Список використаних джерел:

1. Производство и распространение знаний в США. – М. : Издательство «Прогресс», 1966. – 461 с.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/docs/EA/00_Ukraine-EU_Association_Agreement_%28body%29.pdf
3. У Верховній Раді України пройшли Парламентські слухання з питань ринку інформаційно-комунікаційних технологій [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://komit.rada.gov.ua/news/main_news/72860.html
4. Аналітична доповідь «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1855/>

5. Закон України Про Національну програму інформатизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>
6. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>
7. Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/386-2013-%D1%80>
8. Щорічна доповідь про розвиток інформаційного суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkni.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informaciyno-gosusplstva>
9. Міжнародний союз електров'язку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.itu.int/
10. Всесвітній економічний форум [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.weforum.org/>
11. Measuring the Information Society Report 2014 / International Telecommunication Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://akgul.bilkent.edu.tr/ITU/MIS2014_without_Annex_4.pdf
12. Проект Постанови про Рекомендації парламентських слухань на тему: «Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України» № 4198 від 11.03.2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58369
13. Global Open Data Index. Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://index.okfn.org/place/ukraine/>
14. Семинар «Форсайт економіки України на середньостроковому (до 2020 року) та довгостроковому (до 2030 року) часових горизонтах» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://kpi.ua/15-07-20>
15. Постанова Верховної Ради України «Про утворення Тимчасової спеціальної комісії Верховної Ради України з питань майбутнього» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/353-viii>

This article is devoted to problems of formation of a strategic vision of the information society in Ukraine. The conclusion of non-conformity substantially strategy papers principles of strategic planning. The attention to the lack of systematic research foresight study.

Key words: information society, strategic planning, law papers of state, foresight study.

Отримано: 5.06.2016