

# **УПРАВЛІННЯ СУЧАСНИМ МІСТОМ**



**№ 1-4/1-12(45-48), 2012**

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО  
УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА ТА  
ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ: ПРОБЛЕМИ ТА ШЛЯХИ  
РОЗВ'ЯЗАННЯ**

*А.І. Семенченко,  
доктор наук з державного управління,  
професор, директор Інституту вищих  
керівних кадрів Національної академії  
державного управління при Президентові  
України*

*В.О. Коновал,  
начальник управління електронного  
урядування та захисту інформації апарату  
виконавчого органу Київської міської ради  
(Київської міської державної адміністрації),  
здобувач кафедри інформаційної політики та  
технологій Національної академії державного  
управління при Президентові України*

У статті розглянуто організаційно-правові механізми державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування, виявлено основні інституційні фактори впливу на ефективність впровадження електронного урядування та розвиток інформаційного суспільства, запропоновано теоретико-методологічні засади розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, а також шляхи розв'язання проблем.

*Ключові слова:* механізми державного управління, інформаційне суспільство, електронне урядування, інформаційна політика, інформатизація.

***Семенченко А.И., Коновал В.А. Организационно-правовые механизмы государственного управления развитием информационного общества и электронного правления: проблемы и пути их решения.***

В статье рассмотрено организационно-правовые механизмы государственного управления развитием информационного общества и электронного правления, выявленные основные институциональные факторы влияния на эффективность внедрения электронного правления и развития информационного общества, предложено теоретико-методологические основы развития информационного общества и электронного правления, а также пути решения проблем.

*Ключевые слова:* механизмы государственного управления, информационное общество, электронное правление, информационная политика, информатизация.

***Semenchenko A.I., Konoval V.A. Organizational and legal mechanisms of control development of the information society and e-governance: problems and solutions.***

The article examines the organizational and legal mechanisms of management development of the information society and e-governance, identified the major institutional factors influence the efficiency of e-governance and information society development is proposed theoretical and methodological foundations of an information society and e-governance, as well as solutions to problems.

*Keywords:* mechanisms of governance, information society, e-governance, information policy, information.

*Постановка проблеми в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими і практичними завданнями.* Розвиток інформаційного суспільства для більшості провідних країн світу є одним з національних пріоритетів і розглядається як загальнонаціональна задача. Переваги електронного урядування доведені прогресивною світовою спільнотою: скорочення часу на процедури прийняття управлінських рішень, обмеження спілкування громадянина із державним апаратом, відкритість та прозорість його діяльності, якість та оперативність надання послуг громадянам та бізнесу. За останні роки значно збільшились масштаби та глибина проникнення інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери життєдіяльності громадян та суспільства, бізнесу та органів влади. Зокрема, відмічається посилення впливу ІКТ на процеси глобалізації, національну безпеку, а також на результати проведення адміністративної реформи.

Стратегією розвитку інформаційного суспільства в Україні [1], Концепцією з розвитку електронного урядування в Україні [2] та плану заходів з її реалізації [3], планом дій з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [4] та планом заходів з реалізації Ініціативи [5] впровадження електронного урядування в Україні визначено одним з пріоритетних напрямів державної політики, що також відповідає євроінтеграційному курсу України.

У той же час, актуальною залишається проблема забезпечення реалізації державної політики впровадження електронного урядування не лише на регіональному та місцевому рівні, але й на загальнонаціональному: застосування найкращих практик та типових рішень, готовності населення, бізнесу та державних службовців до використання технологій е-урядування, необхідністю створення сучасної інформаційної інфраструктури, тощо. У результаті не забезпечується сучасний принцип надання електронних адміністративних послуг громадянам, суспільству та бізнесу, а саме: швидко, вчасно та зручно із будь-якого місця, і тому знижується рівень довіри до влади.

*Аналіз останніх досліджень і публікацій та невирішені раніше частини загальної проблеми.* Електронному урядуванню присвячено досить багато робіт вітчизняних та зарубіжних учених та фахівців, насамперед таких як О.А. Баранов, І.Б. Жилияєв, О.П. Голобуцький, Д.В. Дубов, Л.В. Сморгунов, М.С. Вершинін, В.І Дрожжинов, О.В. Данілін [6-13] тощо, але в них недостатньо представлена проблема організаційно-правових механізмів державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування з урахуванням особливостей розвитку України.

*Невирішені раніше частини загальної проблеми.* На наш погляд, існує проблема формування та реалізації ефективної державної політики та державного управління у сферах розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування.

*Основна мета статті* – проаналізувати розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування в Україні, виявити основні фактори впливу на ефективність впровадження електронного урядування, запропонувати теоретико-методологічні засади організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням.

*Виклад основного матеріалу.* Більшість країн світу, з метою підвищення довіри до влади, ефективності, відкритості та прозорості її діяльності, впроваджують електронне урядування. Це передбачає зміну традиційної централізованої моделі “сильної держави” на всіх рівнях та в усіх гілках влади, у тому числі й на регіональному і місцевому рівні, на модель “сервісної держави” з використанням мобільних технологій та технологій “smart city”. Сучасний етап розвитку е-уряду в Європейському Союзі характеризується результатами виконання таких програм: “Електронна митниця” (e-Customs), “Електронний паспорт” (e-Passport), “Електронне голосування” (e-Voting), які є складовими європейського цифрового порядку денного.

Україна сьогодні перебуває в стані переходу до нової системи суспільно-економічних стосунків: від “держави для чиновників-бюрократів” до “держави для людей”. Така модель сучасного державного управління має стати одним із

інститутів держави, який буде гарантувати якісні та гідні умови життєдіяльності громадян, забезпечення їх необхідними послугами. Одним із напрямків “держави для людей” є створення інформаційного суспільства, яке базується, у тому числі, на технологіях електронного урядування, електронній демократії, електронній економіці, електронній освіті, електронній медицині та інших електронних сервісах.

Необхідність здійснення державного впливу та формування з цією метою окремої державної політики у сфері інформаційного суспільства визначена, насамперед, у документах Туніського (2005 р.) та Женевського (2003 р.) Всесвітніх самітах з питань розвитку інформаційного суспільства, Окінавської хартії з розвитку глобального інформаційного суспільства. Ці документи є основою міжнародної складової механізмів державного управління у сфері електронного урядування.

Підвалини для спільних дій в сфері розвитку інформаційного суспільства між Україною та Європейським Союзом були закладені у таких спільних актах:

- Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [14];

- Протоколі намірів між Державним комітетом зв'язку та інформатизації та Генеральним Директоратом XIII Європейської Комісії [15];

- Меморандумі про взаєморозуміння між Генеральним Директоратом з питань Інформаційного суспільства Європейської Комісії та Державним комітетом зв'язку та інформатизації України щодо розвитку Інформаційного суспільства [16].

Угодою [14] окреслено, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – Співтовариством) є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Зі своєї сторони Співробітництво буде надавати Україні належну технічну допомогу з метою здійснення цих заходів, зокрема: обмін експертами, завчасне надання інформації, особливо стосовно відповідного законодавства, організацію

семінарів, професійну підготовку необхідних фахівців, допомогу у здійсненні перекладу законодавства Співтовариства у відповідних секторах економіки. Відповідно до статті 74 [14], сторони підтримали розвиток сучасних методів обробки інформації, в тому числі засобів інформації, та будуть сприяти ефективному взаємному обміну інформацією.

Одним із найважливіших аспектів [15] є те, що Євросоюз та Україна дійшли згоди розширити співробітництво з питань розвитку інформаційного суспільства в Україні і розробити для підписання Спільну Декларацію щодо інформаційного суспільства. Зазначене пролонговане і в [16]. Українська сторона підтвердила свій намір розвивати програму e-Ukraine, яка буде відповідати потребам українського суспільства, стимулювати розвиток послуг інформаційного суспільства в Україні.

Низка інших, не менш важливих, міжнародно-правових актів підкреслюють мінімізацію державного контролю та обмежень на поширенні інформації в Інтернеті і забезпечення сталого розвитку інформаційного суспільства, використовуючи технології електронного урядування. Йдеться, зокрема, про такі документи як:

1. Окінавська Хартія Глобального інформаційного суспільства [17].
2. Всесвітня зустріч на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства [18].
3. Стратегія “Європа 2020” [19].
4. Всесвітня зустріч на найвищому рівні: “Декларація принципів “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті”; План дій; Політичне послання комітету міністрів Зустрічі з питань інформаційного суспільства; Туніське зобов’язання та програма для інформаційного суспільства [20];
5. Європейська стратегія взаємодії [21].
6. Декларація “Відкритий Уряд” [22].

**Правовий механізм.** У наприкінці ХХ та початку ХХІ ст.ст. було сформовано законодавчі основи державної політики України в сфері

інформатизації, захисту інформації, електронного урядування та розвитку інформаційного суспільства. Нормативно-правові акти цих сфер, що складають основу правового механізму, налічують понад сорока документів вищого рівня і тому, можна стверджувати, що розвиток інформаційного суспільства в Україні, як і в більшості країн, є одним з національних пріоритетів.

Зазначені нормативно-правові акти можна розділити на чотири основні напрямки, основною ціллю яких є розбудова інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, в першу чергу органів державної влади, впровадити сучасну систему державного управління із застосуванням ІКТ, забезпечити цілісність та конфіденційність інформаційних ресурсів для надання послуг громадянам, бізнесу та державним службовцям, а саме:

Перший напрямок - інформатизація:

- закони України: “Про Національну програму інформатизації”, “Про концепцію Національної програми інформатизації України”;

- постанова Кабінету Міністрів України від 12 квітня 2000 року № 644 “Про затвердження Порядку формування та виконання регіональної програми і проекту інформатизації”;

- державні програми: Національна програма інформатизації.

Другий напрямок - електронне урядування:

- закони України: “Про електронні документи та електронний документообіг”, “Про електронний цифровий підпис”, “Про пріоритетні напрями інноваційної діяльності в Україні”, “Про адміністративні послуги”;

- указ Президента України від 20 жовтня 2005 року № 1497 “Про першочергові завдання щодо впровадження новітніх інформаційних технологій”;

- постанов Кабінету Міністрів України: від 24 лютого 2003 року №208 “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний Уряд”, від 18 липня 2012 року № 670 “Про затвердження Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади”;



- розпоряджень Кабінету Міністрів України: від 13 грудня 2010 року № 2250-р “Про затвердження Концепції з розвитку електронного урядування в Україні”, від 26 вересня 2011 року № 1014-р “Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні”, від 18 липня 2012 року № 514-р “Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд””.

Третій напрямок - інформаційне суспільство:

- закони України: “Про інформацію”, “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, “Про доступ до публічної інформації”;

- укази Президента України: від 01 серпня 2002 року №683/2002 “Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади”, від 5 травня 2011 року №547/2011 “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації”;

- постанови Кабінету Міністрів України: від 04 січня 2002 року № 3 “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”, від 25 травня 2011 року №583 “Питання виконання Закону України “Про доступ до публічної інформації”;

- розпоряджень Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 року № 653 “Про затвердження Плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, від 15 травня 2013 року № 386-р “Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні”.

Четвертий напрямок - захист інформації:

- закони України: “Про державну таємницю”, “Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах”, “Про захист персональних даних”;

- постанова Кабінету Міністрів України від 29 березня 2006 року № 373 “Про затвердження Правил забезпечення захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах”.

Згідно з цими та низкою інших документів саме на державу покладається головна організуюча, координуюча та контролююча роль у відносинах, що виникають у процесі розбудови інформаційного суспільства між основними її суб'єктами: державою та бізнесом, міжнародними та громадськими організаціями, громадянами. Проте, на сьогодні процеси розвитку цих напрямків не узгоджені між собою, розпорошені за гілками влади завданнями, коштами та засобами. Зокрема, нормативно-правові акти у сфері розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, інформатизації та захисту інформації є недостатньо взаємопов'язані та дещо суперечливими. Існує проблема якості підготовки нормативно-правових актів на рівні держави: у багатьох випадках акти розробляються без проведення ретельного аналізу проблеми, що потребує правового регулювання та урахування ризиків їх запровадження; врахування необхідності їх взаємодії з іншими актами, проведенням якісної соціально-економічної та правової експертизи, громадського обговорення тощо. Крім цього, деякі норми законів і підзаконних актів іноді суперечать одне одному. Тому, першою проблемою можна назвати відсутність цілісного механізму правового забезпечення виконання завдань щодо створення інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування. Інша проблема – недосконала практика правозастосування та правовий нігілізм громадян та бізнесу, навіть державних службовців.

Незважаючи на складнощі у багатьох секторах економіки держави, економічну кризу, яка завжди була тягарем для інформатизації та розвитку електронного урядування, Україною продовжується перехід до ринкової економіки, якій притаманна наявність незалежних учасників ринку та конкуренції, що змінює функції управління, в першу чергу державних. З іншої сторони, на сьогодні державою успадкована централізована командно-адміністративна структура влади, яка не в повній мірі відповідає сучасним формам державного управління, а політика в цьому напрямку не є достатньою та виваженою. На нашу думку політика не повинна розподілятися на загальну та “інформаційну” частини, хоча в національній практиці, у тому числі й на

регіональному і місцевому рівні, існують в тому чи іншому вигляді саме дві відокремлені політики, що суперечить міжнародному досвіду та системному вирішенню проблеми. Вважаємо, що державна політика у сфері інформаційного суспільства повинна будуватись на принципах співробітництва та партнерства, яка передбачає контроль дій за державою з боку суспільства і бізнесу та виключається можливість застосування директивних механізмів державного управління, нерівноправних взаємовідносин держави з іншими суб'єктами та їх між собою. Принцип співробітництва та партнерства поширюється і на сферу електронного урядування, яка є однією із базових технологій інформаційного суспільства.

Концепцією розвитку електронного урядування [2] визначено, що електронне урядування це форма державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян. Також, впровадження електронного урядування передбачає створення якісно нових форм організації діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх взаємодію з громадянами та бізнесом шляхом надання доступу до державних інформаційних ресурсів, можливості отримувати електронні адміністративні послуги, звертатися до органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням Інтернету. Крім зазначених принципів співробітництва та партнерства, державна політика впровадження електронного урядування повинна обов'язково будуватись на системі таких принципів, як: прозорість і відкритість, конфіденційність та інформаційна безпека, єдині технічні стандарти і взаємна сумісність, орієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг [2]. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні [1] доповнена ще такими принципами, як:

- гарантованості права на інформацію, вільного отримання та поширення інформації, крім обмежень, установлених законом;

- свободи вираження поглядів і переконань;
- правомірності одержання, використання, поширення, зберігання та захисту інформації;
- постійного навчання;
- підконтрольності та підзвітності державних органів громадськості;
- сприяння пріоритетному розвитку інформаційно-комунікаційних технологій;
- чіткого розмежування повноважень і скоординованої взаємодії державних органів;
- гарантованості повного ресурсного забезпечення національних програм та проектів розвитку інформаційного суспільства.

Поряд із цим в базових документах [1] та [2] відсутній такий важливий принцип, як принцип першої особи, згідно з яким, перша особа держави повинна особисто опікуватися розвитком відповідного сектору економіки, впливаючи на усіх суб'єктів процесів задля досягнення позитивного результату. Прикладами країн, де успішно реалізовано цей принцип, є США, Велика Британія, Південна Корея, Сінгапур та інші країни, в яких питаннями розбудови інформаційного суспільства безпосередньо займаються президент, прем'єр-міністр або голова парламенту. Враховуючи, що базові документи України з розвитку електронного урядування та інформаційного суспільства затверджувались розпорядженням Кабінету Міністрів України, то безумовно першою особою повинен бути Прем'єр-міністр України. Крім цього, перша особа повинна бути не лише ініціатором створення сучасної системи державного управління, але і на особистому прикладі використовувати у повсякденній діяльності для виконання владних повноважень державні системи електронного урядування.

Важливим заходом із розвитку інформаційного суспільства в Україні є проведення 18 червня 2014 року парламентських слухань на тему "Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні" та видання збірки матеріалів [23]. На парламентських слуханнях було відмічено, що

Україна має висококваліфікований кадровий потенціал в інформаційній сфері, постійно зростаючий та поновлюваний парк комп'ютерної техніки, сучасні системи та засоби телекомунікацій, зв'язку, високий ступінь інформатизації банківської сфери. Також було зазначено, що за часів незалежності України галузь інформаційних технологій розвивалася практично без підтримки з боку держави, роль якої переважно зводилася до збору статистичних відомостей, які часто не відображали реального стану справ. Парламентом у [23] схвалені важливі рекомендації органам державної влади для забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні, враховуючи низку наявних проблем в інформаційній сфері. Найважливіші рішення, на нашу думку, за результатами цих слухань, які рекомендовані органам державної влади, в частині інформатизації, електронного урядування, інформаційного суспільства та захисту інформатизації, це:

- ухвалення законів: про основні засади розвитку національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, про визначення порядку впровадження і правил використання електронних засобів ідентифікації користувачів, про оподаткування доходів із використання пошукових систем, рекламних інтернет-агенцій та інших суб'єктів господарювання, про кібернетичну безпеку;

- оновлення концепції державної інформаційної політики України;

- удосконалення Національної системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства;

- створення при Державній фіскальній службі України робочої групи щодо вдосконалення методів практичного застосування державного стимулювання в ІТ-сфері;

- утворення державного органу для здійснення контролю та регуляції політики в галузі інформаційної безпеки України;

- створення і підтримання в актуальному стані єдиних загальнодержавних довідників;

- створення єдиного наукового інформаційного простору;

- розвиток малого ІТ-підприємництва;
- створення умов для розвитку функціонування сфери надання електронних довірчих послуг, визнання в Україні іноземних електронних підписів та сертифікатів;
- залучення бізнесу до реалізації проектів надання адміністративних послуг в електронному вигляді;
- підтримання галузі з розробки програмного забезпечення як ключової для розвитку економіки вищих технологічних укладів в Україні;
- прийняти участь у Всесвітньому саміту з питань інформаційного суспільства, який має відбутися у 2015 році;
- формування ефективної системи забезпечення інформаційної безпеки України та її складової - кібернетичної безпеки;
- розробка та обов'язкове впровадження програмного забезпечення вітчизняного виробництва (зокрема вітчизняної операційної системи, антивірусного програмного забезпечення);
- створення єдиного національного ІТ-депозитарію (резервна копія "бекапу" критично важливих інформаційних ресурсів для держави).

Таким чином, проведений аналіз систематизації нормативно-правових документів з розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування показав, що ні один із існуючих актів, не забезпечує повною мірою ефективний та результативний розвиток електронного урядування та інформаційного суспільства. В доповнення до [23] було запропоновано, з метою удосконалення правового механізму державного управління електронним урядуванням, наступне:

- забезпечити розроблення та прийняття Інформаційного кодексу України, Закону України "Про електронну комерцію";
- внести зміни до актів щодо Національної програми інформатизації [24];
- розробити базові норми, правила і регламенти створення, впровадження, модернізації та експлуатації інформаційних ресурсів, інформаційних,

інформаційно-аналітичних, інформаційно-телекомунікаційних систем та засобів інформатизації органів державної влади;

- визначити порядок здійснення контролю за дотриманням таких правил, норм та регламентів.

Організаційний механізм державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронного урядування в Україні ще знаходиться у стадії становлення та розвитку. Слід відмітити, що у результаті проведення адміністративної реформи, із 2010 року розпочався новий етап модернізації системи державного управління, який із поверненням у лютому 2014 року до редакції Конституції України 2004 року із змінами, знову набирає обертів. Законом України “Про центральні органи виконавчої влади” [25] в структурі виконавчої влади виділено 5 груп центральних органів виконавчої влади (ЦОВ): міністерство, агентство, службу, інспекцію та центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом. Президент України своїми указами затвердив положення всіх центральних органів виконавчої влади. У результаті частина органів виконавчої влади отримала повноваження у сфері інформатизації та захисту інформації, електронного урядування та створення інформаційного суспільства.

Сфера інформатизації. Повноваженнями за забезпечення формування та реалізацію загальнодержавної політики у сфері інформатизації наділені 5-ть ЦОВ: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Сфера електронне урядування. Завдання щодо розвитку електронного урядування віднесені до сфери управління таких органів державної влади: Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України,

Міністерство освіти і науки України, Міністерство юстиції України, Державне агентство з питань електронного урядування України, Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Державна архівна служба України, Центральний державний електронний архів України, Державний комітет телебачення і радіомовлення України, Державна реєстраційна служба України, Державна служба України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва. Ці ЦОВ відповідають за впровадження електронного документообігу, створення державних електронних ресурсів, надання електронних адміністративних послуг.

Сфера інформаційне суспільство. Визначено декілька центральних органів виконавчої влади, які повинні виконувати наступні завдання у цій сфері:

- Міністерство економічного розвитку і торгівлі України: формуванні та реалізації державної політики побудови сучасного інформаційного суспільства в державі;

- Міністерство закордонних справ України: виконує завдання щодо сприяння входженню України до світового інформаційного простору, піднесенню її міжнародного авторитету, формуванню позитивного іміджу держави як надійного і передбачуваного партнера;

- Державна агентство з питань електронного урядування України: забезпечує реалізацію державної політики зі створення умов для розвитку інформаційного суспільства та виконує завдання;

- Державний комітет телебачення і радіомовлення України: бере участь у формуванні єдиного інформаційного простору, сприянні розвитку інформаційного суспільства.

Сфера захисту інформації. Захистом інформації опікуються такі ЦОВ: Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, Міністерство юстиції України, Державна служба України з питань захисту персональних даних, Служба безпеки України, Державне агентство з питань електронного урядування України.



Але в останній час відбулися суттєві організаційні зміни в структурі центральних органів виконавчої влади. Так, у травні 2014 року Кабінет Міністрів України реорганізував Державне агентство з питань науки, інновацій та інформатизації України, створивши центральний орган виконавчої влади з реалізації політики у сфері електронного урядування – Державну службу (агентство) з питань електронного урядування – діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Віце-прем'єр-міністра України – Міністра регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства [26]. У зв'язку із цим актуальним є питання правонаступництва Національної програми інформатизації.

Значна роль у розвитку інформатизації, електронного урядування та інформаційного суспільства відведена Верховній Раді України. Зокрема, у грудні 2012 року Верховна Рада України сьомого скликання утворила Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій [27], основними завданнями якого є здійснення законопроектної роботи, розгляд питань, віднесених до повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції у сферах з таких питань: Національна програма інформатизації, захист інформації та персональних даних в інформаційно-телекомунікаційних системах, електронні документи та електронний документообіг, масові телекомунікації.

Основною проблемою організаційного забезпечення державного управління електронним урядуванням є порушення принципу персональної відповідальності за виконання поставлених завдань та відсутність єдиного координаційного центру з електронного урядування та інформаційного суспільства, конкуренція органів державної влади за вплив на сферу, дублювання їх функцій та завдань, неузгодженість організаційно-правових механізмів з розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування, в тому числі в контексті ініціативи “Відкритий уряд”, інформатизації.

Організаційно-правовий механізм. Законом України [24] головним суб'єктом управління, відповідальним за розвиток інформатизації в країні,

визначено Генерального державного замовника Національної програми інформатизації – Державне агентство з питань електронного урядування України. Цим же законом суб'єктом управління визначено Керівника Національної програми інформатизації, який підпорядкований Генеральному державному замовнику і перебуває в його штаті, та державних замовників окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації (органи державної влади і місцеві органи виконавчої влади рівня облдержадміністрації), яких затверджує Кабінет Міністрів України за поданням Генерального державного замовника. До основних повноважень замовників належить визначення на конкурсних засадах виконавців окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, забезпечення фінансування, керівництва та контролю виконання робіт за цими завданнями (проектами) [24]. Більш ніж 15-річний досвід виконання Національної програми інформатизації показав неефективність цього механізму, у тому числі і внаслідок недосконалості інституційної політики в цій сфері:

- перша особа держави особистої опіки над формуванням та виконанням Національної програми інформатизації, за часи існування незалежної України, не взяла, статус Генерального державного замовника занадто низький;

- постійні структурні та кадрові зміни в системі державних замовників програми;

- занадто обтяжливий та складний, декларативний, ресурсно не забезпечений механізм формування та виконання Національної програми інформатизації.

В останні роки посилилась конкуренція між органами державної влади за повноваження у сфері інформатизації та електронного урядування, наслідком якої стало децентралізація управління і розпорошення функцій головного суб'єкта управління серед інших органів державної влади, втрата ефективності управління та контролю в цій сфері, що може створювати передумови для корупційних дій в цій сфері, зокрема при цільовому використанні бюджетних коштів та їх об'ємів, здійсненні державних закупівель.

Так, наприклад, відповідно до останніх організаційних змін на Міністерство економічного розвитку і торгівлі України покладено непритаманні йому функції щодо формування та реалізації державної політики у сфері інформатизації, розвитку електронного урядування, побудови сучасного інформаційного суспільства в державі, створення системи національних інформаційних ресурсів. На Міністерство юстиції України покладено такі непритаманні функції, а саме: центрального засвідчувального органу системи електронного цифрового підпису; забезпечення розроблення норм, стандартів і технічних регламентів, здійснення технічного регулювання та організаційних заходів у цій сфері. А Державний комітет телебачення і радіомовлення України формує єдиний інформаційний простір. Така тенденція асинхронна із загальносвітовою тенденцією: переходу суспільства до інформаційного суспільства та суспільства знань, в якому збільшується координуюча та організуюча роль держави, а також підвищується значення інформаційно-комунікаційних технологій у життєдіяльності громадян, суспільства, бізнесу та держави.

Існуючий механізм Національної програми інформатизації не повною мірою відповідає потребам розбудови інформаційного суспільства в Україні та впровадженню електронного урядування. Він обмежений в основному інформатизацією бюрократії – органів державної влади, насамперед органами виконавчої влади на центральному та регіональному рівнях, і орієнтовано на застосування ІКТ у традиційному державному управлінні, без пріоритетності надання якісних послуг населенню та бізнесу, прийняття ними участі у формуванні державної політики, контролі за діяльністю влади.

Поряд із цим, згідно із [1] відповідний механізм розбудови інформаційного суспільства визначений через плани заходів щодо реалізації цієї Стратегії. Інший механізм реалізації положень [1] здійснюється шляхом включення відповідних заходів до переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації. Як наслідок, при наявності двох механізмів

розбудови інформаційного суспільства, жоден з них не працює належним чином.

Тому, актуальною залишається проблема розробки організаційно-правового механізму розбудови інформаційного суспільства в Україні. Цей механізм повинен включати таку ієрархію керівних документів державної політики - “стратегія → концепція → доктрина → програма”.

Досвід провідних західних країн, а також країн колишнього СРСР, зокрема Естонії, Грузії, Молдови, підтверджує необхідність координуючої та організуючої ролі держави в цих сферах.

У [1] закріплено ефективне формування і реалізація державної політики з розбудови інформаційного суспільства у такі сфери: інформаційна інфраструктура, доступ до інформації та знань, е-економіка, е-демократія, е-освіта, наука та інновації, е-культура, е-медицина, охорона навколишнього природного середовища, інформаційна безпека, міжнародне співробітництво. Зокрема впровадження електронного врядування, в тому числі і на регіональному рівні, передбачає [1]:

- удосконалення нормативно-правового забезпечення;
- розроблення та впровадження концептуальних засад інтегрованої системи “Електронний Уряд”;
- забезпечення ефективності та якості адміністративних послуг населенню та бізнесу, що надаються за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій;
- створення системи електронної взаємодії державних органів;
- впровадження в діяльність державних органів типових організаційно-технологічних рішень та забезпечення їх ефективного функціонування;
- впровадження відомчих інформаційних систем планування та управлінської звітності в рамках створення єдиної державної системи контролю результативності діяльності державних органів щодо забезпечення розвитку соціально-економічної сфери;

- нормативно-правове регулювання процедури забезпечення архівного зберігання електронних документів;
- створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг;
- підвищення ефективності та прозорості процедури здійснення державних закупівель з урахуванням інтенсифікації впровадження системи електронних державних закупівель;
- проходження державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування навчання з питань впровадження електронного урядування.

Сьогодні ні один з існуючих центральних органів виконавчої влади не в змозі самостійно розв'язати проблеми розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування. Раціональним варіантом є створення Міністерства інформації та суспільних комунікацій із віднесення до сфери його управління таких центральних органів виконавчої влади:

- Державне агентство з питань електронного урядування України;
- Державної служби України з питань захисту персональних даних;
- Державної архівної служби України;
- Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України.

Також передача деякими центральними органами виконавчої влади своїх повноважень у сфері розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, зокрема такими: Міністерством закордонних справ України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та іншими. Очолювати Міністерство інформації та суспільних комунікацій має Віце-прем'єр-міністр України.

Запропонований варіант найбільш системно та комплексно розв'язує проблему головного суб'єкта управління як державної політики впровадження електронного урядування, так і в цілому інформаційної політики та політики розбудови інформаційного суспільства в Україні. Крім того, він не потребує суттєвих структурних змін складових міністерства: удосконалюються зв'язки

елементів головного суб'єкта управління, насамперед усуваються дублювання їх окремих функцій, уточнюються інші їх функції та призначення виходячи з місії та завдань міністерства в цілому. Ідея створення такого окремого міністерства в Україні з різними його структурними та функціональними варіаціями виникала неодноразово, починаючи з 1998 року та не мала успіху в основному внаслідок суб'єктивних причин.

*Висновки.* Проведений у статті аналіз організаційно-правових механізмів державного управління електронним урядуванням показав, що серед факторів, які стримують розвиток електронного урядування та інформаційного суспільства є відсутність:

- системності в впровадженні механізмів державного управління розвитком електронного урядування, їх суперечливість та неузгодженість;
- єдиного центру координації із впровадження електронного урядування та інформаційного суспільства;
- необхідних ресурсів, готовності державних службовців та громадян до впровадження електронного урядування.

Зменшити вплив цих негативних факторів або їх ліквідувати можливо при створенні комплексного механізму державного управління електронним урядування, який би забезпечував реалізацію принципів системності та синергії, попередньо узгодивши між собою всі існуючі механізми й чітко визначивши сферу застосування кожного із цих механізмів. Наприклад, провести “ребрендинг” механізму НПП, зокрема:

- розширити категорійно-понятійний апарат [24], насамперед включення таких термінів, як електронного урядування та інформаційного суспільства;
- уточнити пріоритетні напрями, завдання, суб'єкти об'єкти управління, у тому числі їх функції, повноваження, права та відповідальність;
- повноваження Генерального замовника НПП покласти на першу особу держави;
- узгодити механізми НПП із міжнародними механізмами;

- забезпечити більш чіткий розподіл завдань і функцій між суб'єктами управління розвитком електронного урядування та інформаційного суспільства;
- утворити єдиний координаційний центр розвитку електронного урядування та забезпечити створення в органах влади підрозділів з питань електронного урядування;
- впровадити програмно-цільовий метод фінансування проєктів електронного урядування та інформаційного суспільства із початку бюджетного року;
- залучати громадськість та бізнес до впровадження сучасних методів планування та управління, у тому числі й до стратегічного планування, з подальшим відкритим і прозорим обговоренням проблем з громадськістю та бізнесом.

*Перспективи подальших досліджень.* У подальшому передбачається:

- дослідити механізми державного управління інформаційного суспільства та електронного урядування на регіональному рівні на прикладі міста Києва, зокрема організаційний, правовий, ресурсний та інформаційно-аналітичний механізм;
- визначити основні фактори впливу на розвиток інформаційного суспільства та електронного урядування в місті Києві;
- сформулювати рекомендації органам влади щодо удосконалення державного управління розвитком інформаційного суспільства та електронним урядуванням на регіональному та місцевому рівні.

### ***Список використаних джерел***

1. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р. - Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).
2. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 року № 2250-р. – Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

3. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 вересня 2011 року № 1014-р. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

4. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 05 квітня 2012 року № 220-р. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 року № 514-р. - Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

6. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / [О. А. Баранов, І. Б. Жилияєв, М. С. Демкова, І. Г. Малюкова] / за ред.

І. Г. Малюкової. – К. : ООО “Поліграф-Плюс”, 2007. – 254 с.

7. *Жилияєв І. Б.* Інформаційне право України: теорія і практика : монографія / Ігор Борисович Жилияєв. – К. : Парлам. вид-во, 2009. – 104 с.

8. *Голобуцький О.П., Шевчук О.Б.* Електронний уряд. - К.: Атлант UMS, 2002. – 173 с.

9. *Дубов Д. В.* Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.

10. *Сморгунов Л.В.* Политические сети, информационные технологии и публичное управление: переход от концепции “e-Government” к “e-Governance” [Электронный ресурс] / Л. В. Сморгунув. – Режим доступу до документу: 160-161 <http://old.conf.infosoc.ru/2005/thes/68.html>.

11. *Вершинин М.С.* Электронное правительство в XXI веке [Электронный ресурс] / М. Вершинин. – Режим доступу : <http://www.prnews.spb.ru/publicat/>.

12. *Дрожжинов В.И.* Электронные правительства и повышение конкурентоспособности стран – членов ЕС / В. И. Дрожжинов, А. А. Штрик // Технологии информационного общества – Интернет и современное общество:



Труды VIII Всероссийской объединенной конференции (Санкт-Петербург, 8-11 ноября 2005 г.). – СПб., 2005. – с. 140–143.

13. *Данілін А.В.* Міжнародний досвід інтеграції державних інформаційних систем і організації міжвідомчої взаємодії [Електронний ресурс]. Режим доступу: –

<http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Analytics/IntegrationTechnologies/Experience.aspx>.

14. Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. - Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/998_012).

15. Протокол намірів між Державним комітетом зв'язку та інформатизації та Генеральним Директоратом XIII Європейської Комісії. - Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_448](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_448).

16. Меморандум про взаєморозуміння між Генеральним Директоратом з питань Інформаційного суспільства Європейської Комісії та Державним комітетом зв'язку та інформатизації України щодо розвитку Інформаційного суспільства. - Режим доступу : [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_447](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_447).

17. Окінавська Хартія Глобального інформаційного суспільства. - Режим доступу : [http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998\\_163](http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/998_163).

18. Всесвітня зустріч на найвищому рівні з питань інформаційного суспільства : Резолюція ГА ООН від 21 грудня 2001 року № 56/183 - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/45879>.

19. Стратегія “Європа 2020”. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/45879>.

20. Всесвітня зустріч на найвищому рівні: “Декларація принципів “Побудова інформаційного суспільства – глобальне завдання у новому тисячолітті”; План дій; Політичне послання комітету міністрів Зустрічі з питань інформаційного суспільства; Туніське зобов’язання та програма для інформаційного суспільства. - Режим доступу : <http://www.nkrz.gov.ua/uk/1324628380/1337763264/1337767389>.

21. Європейська стратегія взаємодії. - Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua/45879>.

22. Декларація “Відкритий Уряд”. - Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/images/files/news/11/22/2/2.doc>.

23. Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні. Рекомендації парламентських слухань. : Постанова Верховної Ради України від 03.07.2014 № 1565-VII. - Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

24. Закон України про Національну програму інформатизації. – Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

25. Закон України про центральні органи виконавчої влади. – Режим доступу : [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

26. Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади : Постанова Кабінету Міністрів України від 04.06.2014 № 255. - Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

27. Про комітети Верховної Ради України сьомого скликання : Постанова Верховної Ради України від 25.12.2012 № 11-VII. - Режим доступу: [http:// www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua).

## **Відомості про авторів**

*Семенченко Андрій Іванович, директор Інституту вищих керівних кадрів Національної академії державного управління при Президентові України, доктор наук з державного управління, професор.*

*Контактна адреса: вул. Пугачова 12/2, кім. 406, м. Київ, 04050*

*Контактні телефони: 0973559127.*

*E-пошта: andrii.semenchenko@gmail.com*

*Коновал Вадим Олександрович, начальник управління електронного урядування та захисту інформації апарату виконавчого органу Київської міської ради (Київської міської державної адміністрації), здобувач кафедри інформаційної політики та технологій Національної академії державного управління при Президентові України.*

*Контактна адреса: вул. Хрещатик, 36, м. Київ, 01044.*

*Контактні телефони: 0950047106.*

*E-пошта: vad\_1977@ukr.net.*