

УДК 351

Д. М. Котелевець,

*аспірант кафедри інформаційної політики та електронного урядування
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Київ*

**МОДЕЛЬ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ
ПІД ЧАС РЕГУЛЮВАННЯ СФЕРИ ЗВ'ЯЗКУ
ТА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ**

Викладено модель взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації з метою підвищення її ефективності.

Ключові слова: сфера інформатизації, державне регулювання, механізми взаємовпливу, управлінські рішення.

Особливістю сучасних викликів для становлення інформаційного суспільства в Україні є невизначеність процесів державного регулювання розвитком інформаційної інфраструктури електронного урядування та інших сучасних технологій інформаційного суспільства. В Угоді про асоціацію України та Європейського Союзу саме цій складовій приділено значну увагу в Розділах 2, 3 та 5 [8]. Зазначається, що співробітництво в нормативно-правовій сфері враховуватиме необхідність забезпечення відповідних зобов'язань щодо надання публічних послуг, зокрема заходи щодо інформування і захисту споживачів, обміну інформацією. Відповідно до цього документу, українська влада має сформувати план дій щодо розробки та імплементації положень Угоди в суспільне життя України. Зокрема, щодо сфери електронного урядування, це пов'язано з розробкою низки нормативно-правових актів, а також визначення алгоритму взаємодії та взаємовпливу, розділення сфер впливу і відповідальності, тобто створення державної регуляторної політики.

Головною проблемою неефективності державного управління в будь-якій сфері України є невизначеність основних гравців і стейкхолдерів, перетинання сфер управління та колективна безвідповідальність. Наразі часу на невдалі експерименти в Україні немає, тому, згідно з теорією Дж. Коттера (1996 р.), визначення складу команди і сфер відповідальності є другим кроком (після розробки державної стратегії) на шляху до досягнення цілей.

Таким чином, підготовка до чергового міжнародного саміту з розвитку інформаційного суспільства, який планується провести під егідою ООН у 2015 р., набрання Україною статусу асоційованого члена ЄС, здійснення як конституційної, так і адміністративної реформ, посилення процесів демократизації суспільства та створення громадянського суспільства зумовлюють актуальність науково-практичної характеристики та обґрунтування моделі взаємозв'язків між суб'єктами державного регулювання зазначеної сфери суспільних відносин.

Проблемі державного управління розвитком інформаційного суспільства та інформатизації приділяється достатньо уваги в дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців. Сформульовано різні підходи до розв'язання цих проблем, які враховують особливості країни їх упровадження. Так, ці питання досліджували

А. Антопольский, А. Гоулднер, І. Бачило, М. Згуровський, І. Жиляєв, М. Кастельс, М. Макклюен, І. Масуда, І. Мелюхін, Г. Смолян, Л. Сморгунов, А. Соколов, А. Соловйов, О. Тоффлер, А. Турен, А. Урсул, Ф. Урсул, В. Урсул, Д. Чепкашин та ін. Особливе значення мають роботи А. Семенченка [6; 7], в яких знайшли відображення не тільки теоретичні питання електронного урядування, а й практика їх безпосереднього впровадження в державному управлінні України.

Проте проблема ефективності та результативності регулювання розвитку інформаційної інфраструктури в Україні залишається актуальною та до кінця не розв'язаною: відсутня чітке розмежування між органами державного управління та регулювання, особливо у сфері інформатизації; невизначено завдання та функції державного регулятора в цій сфері; не враховано особливості конституційної та адміністративної реформ в Україні, а також лише частково врахована конвергенція інформаційних і телекомунікаційних технологій в організаційно-правових механізмах.

Метою даної статті є розробка моделі взаємодії органів державної влади під час регулювання сфери зв'язку та інформатизації в інтересах підвищення їх ефективності.

Необхідність державного регулювання в будь-якій сфері суспільного життя обумовлена неспроможністю ринкових механізмів розв'язати низку проблем, притаманних суспільним відносинам у цій сфері шляхом виключно самоорганізації та саморегулювання. Також існує позитивний досвід розвинених країн щодо застосування механізмів державного регулювання у сфері інформатизації, зокрема [5]. При цьому кожна з країн, виходячи з особливостей свого соціально-економічного розвитку, національних інтересів, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання цією сферою. Важливим є також чітке визначення категорійно-понятійного апарату, що застосовується.

В Енциклопедії державного управління надається таке визначення: державне регулювання – це сукупність інструментів, за допомогою яких держава встановлює вимоги до підприємств і громадян [4]. Воно включає закони, формальні і неформальні розпорядження і допоміжні правила, що встановлюються державою, а також недержавними організаціями або організаціями саморегулювання, яким держава делегувала регуляторні повноваження.

При цьому виділяються дві сфери державного регулювання:

- тарифне (цінове) регулювання, що охоплює економічні аспекти, які впливають безпосередньо на ринкові рішення;
- нетарифне (нецінове) регулювання, що охоплює соціальні та адміністративні аспекти.

Згідно із Законом України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [1], регуляторним органом є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Національний банк України, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, інший державний орган, центральний орган виконавчої влади, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцевий орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, а також посадова особа будь-якого із зазначених органів, якщо відповідно до законодавства ця особа має повноваження одноособово приймати регуляторні акти.

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації інших країн показав, що основними об'єктами регулювання, як правило, є:

- інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності

- державні електронні інформаційні ресурси;
- електронні адміністративні послуги тощо.

Серед основних принципів державного регулювання сфери інформатизації виділяють такі:

- недоторканість приватного життя громадян та дотримання їх конституційних прав та свобод;

- вільний розвиток електронних адміністративних послуг;

- забезпечення інтересів національної безпеки у сфері інформатизації;

- якісне та ефективне інформаційне забезпечення фізичних та юридичних осіб, а також державних органів;

- створення умов вільного та рівноправного доступу, розповсюдження та використання інформаційних ресурсів;

- технологічна нейтральність;

- відкритість і прозорість державного регулювання;

- єдині правила, формати, стандарти та технічні регламенти для забезпечення організаційної, технічної та семантичної сумісності інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, оцінки відповідності вимогам цих документів;

- використання відкритих форматів і структур даних, протоколів та стандартів обміну;

- забезпечення оптимального балансу між нагальними потребами та фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку у цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;

- забезпечення добросовісної конкуренції.

Сучасна практика державного управління інформатизацією в Україні ігнорує значну складність і багатофакторний характер цієї сфери, різнотиповість та ієрархічність її ключових гравців, багаторівневість систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності проектів, які не узгоджені між собою.

Підтвердженням цього є розподіл повноважень державних органів, відповідальних за розвиток окремих складових електронного урядування, а саме: Міністерства юстиції України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державного агентства з питань електронного урядування, Адміністрації Держспецзв'язку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, Державної архівної служби, Державного комітету телебачення і радіомовлення України.

Якщо проаналізувати повноваження державних органів, які відповідальні за розвиток інформаційного суспільства, то проблема їх координованості, дублювання функцій і завдань, конкуренції за вплив на сферу буде ще масштабнішою та більш складною.

Відсутність необхідної координованості в діяльності органів державної влади посилюється відсутністю взаємної узгодженості існуючих механізмів державного управління в цій сфері, а саме:

- національної програми інформатизації (з 1998 р.);
- державних цільових програм: розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.) та електронного урядування (з 2010 р.)
- міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (з 2012 р.) тощо.

Розв’язання проблеми координації потребує комплексних структурних та функціональних змін у системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, включно з її найвищим – політичним рівнем.

Політичними координаційними центрами впливу на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно Конституції України та законодавства є Верховна Рада, Президент та Уряд України.

У Верховній Раді України законодавчими проблемами розвитку сфери в найбільшій мірі займаються такі її комітети: з питань інформатизації та інформаційних технологій; транспорту та зв’язку; науки та освіти; свободи слова та інформації; національної безпеки та оборони; підприємництва, регуляторної та антимонопольної політики. Ураховуючи конвергенцію інформаційних та комунікаційних технологій, а також наявність підпорядкування Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій двох експертних рад (Консультаційної ради з питань інформатизації та Експертної ради), які дозволяють публічно обговорювати найбільш складні і пріоритетні проблеми державної політики, доцільно, на наш погляд, питання зв’язку (телекомунікації та радіочастотного ресурсу) включити в повноваження саме Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, скорегувавши його назву в наступній редакції: Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційно-комунікаційних технологій (далі – Комітет).

Крім того, саме в цьому Комітеті розглядаються та схвалюються щорічні доповіді про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, які згідно із Законом України “Про національну програму інформатизації” розробляються Урядом та подаються до Верховної Ради. Виходячи з вищезазначеного, логічним є визначення саме цього Комітету головним серед інших комітетів у питаннях комунікацій з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації (НКРЗІ), з наданням останній статусу, який є аналогічним статусу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення.

Такий підхід відповідає конституційній реформі в частині перепідпорядкування державних колегіальних органів, у тому числі НКРЗІ, від Президента України до Уряду та Верховної Ради, а також європейським підходам щодо незалежності регулятора в сфері інформаційно-комунікаційних технологій від Уряду. Підпорядкування НКРЗІ профільному Комітету дозволить підвищити статус цієї комісії, рівень її незалежності, прозорості, відкритості та підконтрольності.

Розмежування між державним управлінням та регулюванням у сфері телекомунікації та радіочастотного ресурсу чітко визначено законами “Про телекомунікації”, “Про радіочастотний ресурс України” та положеннями про Адміністрацію Держспецзв’язку [7] і НКРЗІ [3].

Згідно з цими документами:

– Адміністрація Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування і забезпечення реалізації державної політики у сферах організації спеціального зв'язку та захисту інформації, телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом України [2];

– НКРЗІ є державним колегіальним органом, підпорядкованим Президенту України, підзвітним Верховній Раді України, головним призначенням якого є державне регулювання у сфері телекомунікації, інформатизації, користування радіочастотним ресурсом та надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [3].

Така модель розподілу повноважень у сфері телекомунікації та користування радіочастотного ресурсу між *головним ЦОВВ* (Адміністрацією Держспецзв'язку) та *регулятором* ринку (НКРЗІ) цілком відповідає європейському підходу та порядку денному Асоціації Україна – ЄС.

Що стосується сфери інформатизації, то за три роки з моменту створення НКРЗІ, ні ця комісія, ні колишня Держінформнауки так і не визначились з об'єктом, механізмами, методами та інструментами державного регулювання у сфері інформатизації, не змогли обґрунтувати доцільність їх застосування для громадян, суспільства, держави та бізнесу, а також налагодити конструктивну співпрацю між собою, що ще більше заплутало питання щодо головного ЦОВВ у сфері інформатизації.

Оскільки в національному законодавстві відсутнє чітке визначення механізмів державного регулювання сферою інформатизації, вважаємо за доцільне розробити та прийняти окремий законодавчий акт, в якому чітко було б визначено механізм державного регулювання цією сферою з урахуванням міжнародного, насамперед європейського досвіду.

Президент будь-якої країни потенційно може відігравати і, як правило, відіграє роль центру політичного впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Особливо це стосується країн з президентською формою правління. Президентом України приділяється значна увага проблемі впровадження та розвитку сучасних ІКТ, впровадженню електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, утому числі, їх інфраструктурної складової насамперед мобільних технологій радіозв'язку 3G та 4G, справжньому електронному документообігу тощо. З метою посилення координації та підвищення ефективності державної політики в цій сфері в структурі апарату Адміністрації Президента України визначено відповідного заступника Голови Апарату Адміністрації. Крім того, саме Президенту України сьогодні підпорядковано НКРЗІ. Необхідно також враховувати той факт, що розвиток ІКТ, їх впровадження в усі сфери суспільного життя та державне управління крім позитивних моментів є джерелом інформаційних загроз громадянину, суспільству та державі. Їх моніторинг, оцінку рівня, формування пропозицій щодо їх усунення або зменшення негативного впливу повинна здійснювати РНБОУ, підпорядкована Президенту України. Але, враховуючи вищевказані особливості конституційного процесу, відсутність в Апараті Президента України спеціальних підрозділів,

орієнтованих на процеси формування та реалізації державної регуляторної політики у сфері інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, на наш погляд, доцільним є підпорядкування НКРЗІ Верховній Раді України відповідно до запропонованої моделі.

Сьогодні теоретиками та практиками розглядаються два основних підходи щодо удосконалення існуючої організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та електронним урядуванням:

– централізований підхід, який передбачає створення окремого *головного* органу в системі органів виконавчої влади, наприклад, міністерства на базі існуючих ЦОВВ з одночасним формуванням нових ієрархічних рівнів, удосконалення існуючих горизонтальних зв'язків, у тому числі, з усуненням дублювання, уточненням завдань та функцій інтегрованих в міністерство ЦОВВ;

– децентралізований(мережевий) підхід, згідно з яким в існуючій розподіленій структурі ЦОВВ, що відповідають за розвиток інформатизації, інформаційне суспільство та електронне урядування, уточнюються лише їх цілі, завдання, функції, горизонтальні комунікації та їх зміст без створення додаткових державних органів, а також визначається один з цих ЦОВВ як координатор та *головний* орган у формуванні та реалізації державної політики в цій сфері. Саме цей підхід відповідає Стратегії реформ України-2020, Коаліційній угоді та Програмі діяльності Кабінету Міністрів України.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки:

Особливістю сучасних викликів для становлення інформаційного суспільства в Україні є невизначеність процесів державного регулювання розвитком інформаційної інфраструктури. В Угоді про асоціацію України та Європейського Союзу саме цій складовій приділено значну увагу. Щодо сфери електронного урядування, то це пов'язано з розробкою низки нормативно-правових актів, а також визначення механізму взаємодії та взаємовпливу, розділення сфер впливу і відповідальності, тобто, створення державної регуляторної політики.

Аналіз державного регулювання у сфері інформатизації розвинених країн показав, що *основними об'єктами регулювання*, як правило, є: інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності; державні електронні інформаційні ресурси; електронні адміністративні послуги тощо.

Сучасна практика державного управління інформатизацією в Україні ігнорує значну складність та багатофакторний характер цієї сфери, різнотиповість та ієрархічність її ключових гравців, багаторівневість систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності проектів, які не узгоджені між собою.

Розв'язання проблеми координації потребує комплексних структурних та функціональних змін у системі державного управління розвитком інформаційної інфраструктури, включно з її найвищим – політичним рівнем. Політичними координуючими центрами впливу на розвиток інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування згідно з Конституцією України та законодавством є Верховна Рада, Президент та Уряд України.

Доведено доцільність уключення питань зв'язку (телекомунікації та радіочастотного ресурсу) в повноваження Комітету Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій, скоригувавши його назву в наступній редакції: Комітет Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційно-комунікаційних технологій.

Запропоновано два основних підходи, спрямованих на підвищення ефективності державної регуляторної політики у сфері розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства. Доведено, що саме децентралізований підхід відповідає сучасній державній політиці, визначеній у таких документах як Стратегія реформ України-2020, Коаліційна угода та Програма діяльності Кабінету Міністрів України.

Розроблено модель організаційної взаємодії органів державної влади у сфері зв'язку та інформатизації, що спрямована на підвищення ефективності державної політики та відповідає європейським принципам та підходам щодо регулювання сфери зв'язку та інформатизації.

Перспективи подальших досліджень полягають у теоретико-методологічному обґрунтуванні основних підходів щодо удосконалення існуючої організаційної структури системи державного управління розвитком інформатизації з метою виокремлення ефективних механізмів державного регулювання зазначеної сфери.

Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
2. Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України : Указ Президента від 13 червня 2013 р. № 391/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
3. Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації : Указ Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1067/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
4. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1: Теорія державного управління ; наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпугенко (співгол.) та ін. – 2011. – 748 с.
5. Окинавская хартия глобального информационного общества [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.iis.ru>.
6. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні в контексті інформаційної безпеки та інтеграції в ЄС / А. І. Семенченко // Наука і оборона. – 2013. – № 3. – С. 15–20.
7. Семенченко А. І. Організаційно-правові механізми державного управління розвитком електронного урядування в Україні: порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення/ А. І. Семенченко // Вісник НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 55–74.
8. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.kmu.gov.ua.

Kotelevets D. M. Model of public authorities interaction in regulating the sphere of communication and informatization.

The model of co-operation of public authorities is expounded during adjusting of sphere of connection and informatization with the purpose of increase of its efficiency.

Key words: information shere, public administration, interaction mechanisms, administrative decisions.

Надійшла до редколегії 23.01.2015 р.