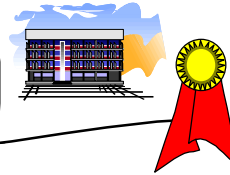


*Механізми  
державного  
управління*

*Андрій Семенченко,  
доктор наук з державного управління,  
професор, заступник віце-президента НАДУ*

**Організаційно-правові механізми державного  
управління розвитком електронного урядування в Україні:  
порівняльний аналіз та науково-методологічні підходи  
щодо їх удосконалення**

У статті здійснено порівняльний аналіз організаційно-правових механізмів державного управління розвитком інформаційного суспільства і електронного урядування в Україні та запропоновано науково-методологічні підходи щодо їх удосконалення.

*Ключові слова:* механізми державного управління, інформаційне суспільство, інформатизація, електронне урядування, національний план дій.

In the article the comparative analysis of organizationally legal mechanisms is carried out by development of informative society and electronic management in Ukraine and offered approach of scientific and methodological on their improvement.

*Key words:* mechanisms of state administration, informative society, informatization, e-governance, national plan of actions.

*Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими та практичними завданнями.* Впровадження та розвиток електронного урядування і його окремих елементів у життєдіяльність суспільства, громадян, держави та бізнесу визначено одним із головних пріоритетів державної політики більшості країн світу, у тому числі України, що знайшло своє відображення як у міжнародних документах, так і в національній законодавчій базі, а також у висловлюваннях політиків, управлінців та науковців [1-4]. Водночас цей процес значною мірою залишається несистемним, не-ефективним, занадто забюрократизованим, непрозорим та невідкритим,

тобто таким, що суперечить базовим принципам самого електронного урядування. Серед головних причин такого стану є недосконалість діючих механізмів державного управління в цій сфері, насамперед їх некоординованість, суперечливість та невідповідність сучасним вимогам адміністративної реформи, розвитку інформаційного суспільства та демократизації державного управління в нашій країні, що й зумовлює актуальність даної проблеми.

*Аналіз досліджень і публікацій із зазначеної проблеми* підтверджує, що питанням впровадження електронного урядування у світі та в Україні різними фахівцями приділялось достатньо уваги [4-6]. Водночас у зазначених дослідженнях недостатньо уваги приділялось проблемі формування ефективних і дієвих механізмів державного управління розвитком електронного урядування з урахуванням особливостей України та досвіду провідних країн світу.

*Метою статті* є здійснення порівняльного аналізу існуючих механізмів державного управління (регулювання) розвитком електронного урядування в Україні, визначення їх позитивних якостей, недоліків, особливостей і меж застосування та обґрунтування науково-методологічних підходів до формування ефективного механізму державного управління в цій сфері, що враховує особливості та перспективи розвитку України, а також міжнародний та національний досвід у цій сфері.

*Виклад основної частини.* Серед головних умов (факторів впливу) успішної реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування необхідно визначити насамперед такі як:

- підтримка проекту з боку вищого керівництва держави;
- наявність демократичної та правової держави і розвинутого громадянського суспільства;
- довіра населення до влади;
- наявність дієвої інформаційної інфраструктури;
- готовність та вмотивованість до впровадження е-урядування державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування;
- активне та підготоване до використання інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) населення та бізнес;
- достатність ресурсів і їх раціональне та ефективне використання;
- взаємоузгодженість процесів впровадження електронного урядування з проведенням адміністративної реформи (зміна структури, функцій та завдань органів влади тощо);
- наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових документів;
- наявність ефективної організаційної системи управління електронним урядуванням, насамперед відповідних механізмів державного управління.

Кожен із цих факторів має свою “вагу” у загальному впливі на процес розвитку електронного урядування, яка (вага) динамічно змінюється в часі. Особливість дії більшості із зазначених факторів в Україні, основні проблеми, що заважають їх ефективному застосуванню, та шляхи їх розв’язання було розглянуто в [7]. Водночас недостатньо уваги було приділено саме організаційно-правовим механізмам державного управління розвитком інформаційного суспільства і електронного урядування.

Слід зазначити, що сьогодні в Україні відсутній окремий спеціальний механізм впровадження електронного урядування. Розвиток електронного урядування в Україні здійснюється на основі різних механізмів державного управління, які неузгоджені між собою за принципами, пріоритетами, завданнями, суб’єктами, об’єктами, процедурами, термінами та ресурсами, значною мірою дублюють один одного, а іноді і суперечать один одному.

*Основними організаційно-правовими механізмами розвитку електронного урядування в Україні є:*

- механізм Національної програми інформатизації [8; 9] (далі – НПІ) (з 1998 р.);
- механізм державних цільових програм та державного прогнозування [10-14] (з 2004 р. та 2000 р. відповідно);
- механізм розвитку інформаційного суспільства [14-17] (з 2007 р.);
- механізм електронного урядування [1; 2; 14; 18] (з 2010 р.);
- механізм Національного плану дій з реалізації Програми Президента України “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка та ефективна держава” [19; 20] (з 2011 р.);
- механізм міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [21-23] (з 2012 р.);
- механізм Стратегії співробітництва держав-учасниць СНД у розвитку та розвитку інформаційного суспільства [24] (з 2012 р).

Зазначені механізми не повною мірою відповідають вимогам розвитку інформаційного суспільства та розвитку електронного урядування, деякі з них суперечать їм, втратили свою актуальність, є неефективними, ресурсно не підтриманими, занадто бюрократизованими, не гнучкими, непрозорими та невідкритими. До того ж міжнародні механізми є детермінованими для України і не передбачають змін з боку України. В таких умовах можливими варіантами розв’язання проблеми можуть бути:

- розробка окремого механізму з упровадження електронного урядування, який би максимально враховував особливості розвитку України, специфіку сфери та міжнародний і національний досвід з одночасним усуненням усіх інших механізмів;
- об’єднання вищевказаних механізмів державного управління з одночасною їх модернізацією в напрямі максимізації їх позитивних якостей

та мінімізації негативних сторін, насамперед усунення їх неузгодженості та нескоординованості, забезпечення максимального рівня синергії;

- об'єднання перших двох підходів, а саме: формування нового механізму впровадження електронного урядування з урахуванням позитивного та негативного досвіду реалізації діючих механізмів державного управління в цій сфері.

Крайнім випадком другого варіанта може бути відбір як основного механізму одного з існуючих механізмів державного управління з подальшою максимальною його адаптацією до вимог розвитку електронного урядування.

Безумовно, є ще один варіант дій, точніше бездіяльності: залишити без змін існуючі механізми та не розв'язувати вищезазначені проблеми. На жаль, саме цей варіант поки що залишається основним у діяльності відповідних органів влади.

Але в будь-якому випадку прийняття відповідного рішення повинно базуватись на результатах порівняльного аналізу чинних механізмів державного управління в цій сфері, насамперед їх відповідності вимогам як сьогодення, так і розвитку суспільства та держави в стратегічній перспективі.

Для цього визначимо сукупність взаємопов'язаних критеріїв, за якими буде здійснено порівняльний аналіз вищезазначених механізмів державного управління розвитком електронного урядування, а саме їх рівень:

- прозорості та відкритості для громадян, бізнесу, експертної спільноти;
- керованості;
- оперативності;
- розробленості (конкретності та детальності);
- ресурсного забезпечення;
- масштабності;
- орієнтованості на задоволення потреб громадян та бізнесу;
- обґрунтованості тощо.

*Механізми державного управління НПП* було запроваджено в 1998 р. шляхом прийняття трьох законів України “Про Національну програму інформатизації” [1], “Про Концепцію Національної програми інформатизації” [2] та “Про завдання Національної програми інформатизації на 1998-2000 роки” і цілої низки підзаконних актів, які регламентують процеси формування і виконання програм та проектів інформатизації на різних рівнях державного управління.

У цих документах організаційно-правовий механізм НПП виписано достатньо конкретно та детально, він є прозорим та відкритим, передбачає широку участь громадськості, експертів та бізнесу в обговоренні пріоритетних напрямів державної політики у сфері інформатизації, а саме їх участь у: Науково-технічній раді НПП та в Консультаційній раді з питань інформатизації при Верховній Раді України з метою формування та реалізації про-

грамних, прогнозних, нормативно-правових, аналітичних та інших документів. Організаційна система управління НПП є ієрархічною та включає такі основні суб'єкти управління, як [1]:

- генеральний державний замовник НПП;
- державні замовники окремих завдань (проектів) НПП – державні органи та органи місцевого самоврядування;
- керівник НПП.

Законодавством також визначено основні об'єкти НПП та відповідні механізми управління ними [1]:

- сукупність державних програм з інформатизації;
- галузеві програми та проекти інформатизації;
- регіональні програми та проекти інформатизації;
- програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування.

Дія НПП необмежена в часі, програми, завдання та проекти інформатизації змінюються (коригуються, приймаються) за принципом “ковзаючого вікна”.

Нормативно-правова база НПП є достатньо розвинутою, системною та ієрархічно побудованою і в цілому відповідає розвитку цієї сфери. Але досвід застосування цих механізмів демонструє їх низьку ефективність. Так, в останні роки посилюються негативні тенденції щодо зниження рівня координованості сфери інформатизації як через посилення конкуренції між різними центральними органами виконавчої влади (далі – ЦОВВ) за вплив на неї, так і внаслідок розпорошення її складових між ними. Сьогодні реально відсутній єдиний координуючий центр з розв'язання проблем у сфері інформатизації, а Генеральний державний замовник НПП через недостатній статус та ресурсне забезпечення неспроможний виконувати повною мірою координуючі та організуючі функції. Крім того, за розвиток окремих складових інформаційної інфраструктури електронного урядування (електронного цифрового підпису, електронного документообігу, електронних адміністративних послуг, електронних інформаційних ресурсів і їх захист та інших) відповідають різні ЦОВВ, дії яких неузгоджені між собою та базуються в основному на відомчому підході. Можливим варіантом розв'язання проблеми координації могло би бути створення окремого Міністерства з питань інформаційної політики, яке б в рамках здійснення адміністративної реформи інтегрувало конкуруючі між собою ЦОВВ з уточненням їх завдань, функцій та структури.

Серед інших проблем організаційно-правових механізмів державного управління НПП, що потребують свого розв'язання, необхідно також відмітити такі як:

- обмеженість НПП проведенням лише науково-дослідних та дослідно-конструкторських розробок (далі – НДДКР), що не дає можливості створювати капіталоємні елементи електронного урядування;

- негнучкість, надмірна забюрократизованість та недостатня узгодженість механізмів НПП з іншими механізмами, у тому числі механізмами державного прогнозування та програмування, національного плану дій та ін.;
- обмеженість НПП в основному розвитком інформаційної інфраструктури органів державної влади;
- не враховують елементи електронної демократії та необхідність орієнтованості на задоволення потреб та вимог споживачів електронних адміністративних послуг;
- не передбачають їх узгодженість із проведенням адміністративної реформи в Україні (зміну структури, функцій, завдань та реінжинірінг внутрішніх бізнес-процесів органів влади), а також здійснення інформатизації в інтересах громадян та бізнесу (орієнтованість в основному на автоматизацію традиційного державного управління без впровадження його сучасних форм з використанням ІКТ);
- незабезпечені необхідним науковим, інформаційно-аналітичним та фінансовим забезпеченням;
- негнучкість та неоперативність.

Підтвердженням останньої проблеми є терміни прийняття одного з щорічних документів НПП: розпоряджень Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації, їх державних замовників та обсягів фінансування”, які приймалися відповідно у: 2005 р. – 9 вересня № 329-р; 2006 р. – 8 листопада № 552-р; 2007 р. – 26 вересня № 805-р; 2008 р. – 27 серпня № 1211-р; 2009 р. – 10 червня № 636-р; 2010 р. – 15 листопада № 2119-р; 2011 р. – 3 серпня № 740-р; 2012 р. – 17 жовтня № 813-р.

Ці дані свідчать про те, що затримка в прийнятті рішення в найкращому випадку була близько півроку в 2009 р., а якщо поррахувати необхідність часу на подальші обов’язкові процедури, насамперед проведення конкурсу з визначення виконавців завдань та проектів, то на безпосереднє їх виконання майже не залишалось часу.

Таким чином, можна констатувати тільки часткову відповідність механізмів НПП потребам та вимогам впровадження електронного урядування. Їх подальше застосування доцільне лише за умов розв’язання вищевказаних проблем та в інтересах розвитку інфраструктурної складової електронного урядування.

*Механізм державних цільових програм* необхідно розглядати в комплексі з механізмами державного прогнозування та планування, які на законодавчому рівні врегульовані, насамперед, законами України “Про державні цільові програми” [10] та “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” [11], постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розроблення та затвердження державних цільових програм” [12], Розпорядженням Кабіне-

ту Міністрів України “Про схвалення концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України” [13] та ін. Історично механізми державних цільових програм було запроваджено на шість років пізніше механізмів державного управління НПП, і вони є більш сучасними та універсальними для будь-якої сфери чи галузі. Правда, при цьому втрачається специфіка сфер інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування. На відміну від НПП, дія ДЦП чітко визначена в часі. Позитивом процесу формування ДЦП, у тому числі, є обов’язкове громадське обговорення концепції ДЦП та її експертиза.

Згідно із запропонованою в [10] класифікацією НПП умовно можна віднести до науково-технічних програм ДЦП. Вищевказаними документами конкретизовано зміст кожної із стадій розроблення та виконання ДЦП, які значною мірою збігаються з відповідними стадіями формування та реалізації НПП, а саме:

- ініціювання розроблення ДЦП, розроблення та громадське обговорення концепції програми;
  - схвалення концепції програми та прийняття рішення щодо розроблення проекту програми, визначення державного замовника та строків її розроблення;
  - розроблення проекту програми – визначення заходів і завдань, що пропонуються для включення до неї, а також обсягів і джерел фінансування;
    - державна експертиза проекту програми;
    - погодження та затвердження програми;
    - проведення конкурсного відбору виконавців заходів і завдань програми;
    - організація виконання заходів і завдань програми, здійснення контролю за їх виконанням;
  - підготовка та оцінка щорічних звітів про результати виконання програми, а в разі потреби – проміжних звітів;
  - підготовка та опублікування в офіційних друкованих виданнях заключного звіту про результати виконання програми.
- Основними суб’єктами управління ДЦП є:
- Верховна Рада України: затвердження, внесення змін та дострокового припинення загальнодержавних ДЦП;
  - Кабінет Міністрів України;
  - державний замовник ДЦП: центральні органи виконавчої влади, Національна академія наук України, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації;
  - керівник ДЦП;
  - ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері економічного розвитку, розроблення та виконання ДЦП;

- ЦОВВ, що забезпечує формування державної фінансової політики, у сфері розроблення та виконання ДЦП;

- ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сферах трудових відносин, соціального захисту населення у сфері розроблення та виконання ДЦП;

- ЦОВВ, що забезпечує формування державної політики у сфері освіти і науки, у сфері розроблення та виконання ДЦП.

Порівняно з НПП коло державних замовників ДЦП обмежено лише Національною академією наук та органами виконавчої влади, інші органи державної влади та органи місцевого самоврядування не визначені державними замовниками ДЦП. Цей механізм передбачає включення заходів з інформатизації, розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування в загальнодержавні, галузеві та регіональні плани та програми соціального й економічного розвитку.

Головний недолік цих механізмів полягає в наявності розриву між плануванням (програмуванням) та реальним фінансуванням ДЦП, яких на сьогодні вже близько 300 і більшість із яких не фінансується або фінансуються лише частково.

Останнім часом визначалась негативна тенденція: майже повна відмова від механізму державного програмування, підміна його планами дій та планами заходів, які ресурсно не підтримані, і відбувається фактичний перехід на ручне управління.

*Механізм розвитку інформаційного суспільства*, на відміну від механізмів ДЦП та НПП, у Законі України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” [15] (Закон) визначено нечітко та не конкретно. Так, пунктом другим цього Закону Кабінету Міністрів України передбачалось “розробити механізм реалізації завдань щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки”, на виконання якого було розроблено лише “План заходів з реалізації Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” [16]. Цим Законом у загальному вигляді визначено такі основні механізми його реалізації:

- планування соціально-економічного розвитку України з урахуванням потреб розвитку інформаційного суспільства;

- розробка та прийняття відповідних державних програм;

- забезпечення громадської дискусії щодо засад формування інформаційного суспільства в Україні;

- активна міжнародна співпраця з питань інформаційного суспільства;

- гармонійне поєднання можливостей органів влади та приватного сектору економіки;

- фінансування загальнодержавних програм, державних цільових програм із впровадження ІКТ, соціально важливих проектів;



- координація розробки та реалізації загальнодержавних програм, державних цільових програм та бізнес-проектів;
- сприяння діяльності спеціалізованих бізнес-інкубаторів, технопарків, технополісів, центрів високих інформаційних технологій та інших інноваційних структур з ІКТ.

Основними суб'єктами розбудови інформаційного суспільства Законом визначено органи державної влади та органи місцевого самоврядування, об'єднання громадян, приватний сектор економіки та міжнародні організації, але без вказівки їх структури, завдань та функцій, взаємозв'язків та відповідальності. При цьому повноваження вищевказаних суб'єктів сформульовано так:

- *органи державної влади* визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення і всебічну підтримку, координують та стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу і контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;

- *приватний сектор економіки* забезпечує впровадження та використання ІКТ у всіх сферах життя, удосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги;

- *об'єднання громадян* взаємодіють з органами влади і приватним сектором економіки у питаннях забезпечення справедливого та рівного доступу до інформаційних і комунікаційних послуг, формують громадську думку щодо пріоритетів та перспектив розвитку інформаційного суспільства.

Держава, приватний сектор економіки та об'єднання громадян сприяють встановленню і розширенню взаємовигідних відносин з *міжнародними організаціями*, у тому числі з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінці прогресу в цій сфері.

Цей механізм в основному є некоординованим, незавершеним, ресурсно не підтриманий, має декларативний характер, недостатньо пов'язаний з механізмами ДЦП та НПП і неузгоджений з іншими механізмами в цій сфері. Крім того, термін дії цього механізму обмежений 2015 р.

Законом не визначена роль органів місцевого самоврядування та експертного середовища в цій сфері.

Подальший розвиток організаційно-правових механізмів управління цією сферою згідно з документами Всесвітнього саміту з розвитку інформаційного суспільства [3] передбачав до 2010 р.: розробку, затвердження та початок виконання національної Стратегії інформаційного суспільства, на основі якої повинні були сформовані інші програмно-планові документи (ДЦП, плани дій та плани заходів тощо). Але тільки наприкінці 2012 р. в Україні було розроблено два конкуруючих, неузгоджених між собою варіанта проектів такої Стратегії: у проекті Закону України та Указі Президента України, які так і не були прийняті. Відсутність Стратегії є не тільки пору-

шенням міжнародних домовленостей, а й стримуючим фактором розбудови інформаційного суспільства в Україні.

План заходів з реалізації Закону України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки” [16], як показав 6-річний досвід з його впровадження, є неефективним, декларативним, фінансово не підтриманим, і тому більшість із його заходів так і не виконано.

В інтересах підвищення рівня обґрунтованості та координованості рішень у цій сфері, забезпечення участі громадськості та бізнесу в їх формуванні на законодавчому рівні було запроваджено механізм Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства – тимчасового консультативно-дорадчого органу при Кабінеті Міністрів України [17], основним завданням якого є підготовка та подання Уряду пропозицій щодо реалізації державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та інтеграції України до глобального інформаційного простору. Очолювати Міжгалузову раду повинен Перший віце-прем’єр-міністр України. До складу Міжгалузевої ради за посадами включені відповідні керівники ЦОВВ, представники законодавчої влади, Консультативної ради з питань інформатизації при Верховній Раді України, громадських організацій у сфері інформаційного суспільства тощо. Водночас до її складу не було включено регіональних представників органів влади. Але головна проблема полягає в імplementації цього механізму. Починаючи з 2009 р., коли було схвалено механізм Міжгалузевої ради, не відбулося ні одного засідання цієї ради.

На думку автора, в рамках цього механізму доцільним вважається завершення розробки та прийняття системи взаємозв’язаних та взаємоузгоджених документів:

- Концепції розвитку інформаційного суспільства до 2020 року у вигляді відповідного Закону України, який би замінив Закон України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки”;
- Стратегії розвитку інформаційного суспільства до 2020 року у вигляді Указу Президента України;
- Державної цільової програми з розвитку інформаційного суспільства, затвердженої або Законом України, або постановою Кабінету Міністрів України.

У рамках зазначених механізмів необхідно передбачити пріоритетний напрям та відповідні заходи з розвитку електронного урядування, а також визначити координуючий центр із відповідними повноваженнями з числа ЦОВВ.

Крім того, заходи з розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування з відповідним рівнем агрегації повинні бути включені в Програму діяльності Уряду, Національний план дій, програму соціального та економічного розвитку України та інші коротко-, середньо- та довгострокові документи стратегічного рівня, у тому числі в національні частини міжнародних документів.

Механізм електронного урядування формалізовано в Концепції розвитку електронного урядування в Україні [1] та Плані заходів з її реалізації [2] (План), а також у Регламенті Кабінету Міністрів України [14] (Регламент). Саме Регламентом визначено порядок формування та реалізації вищевказаних актів Уряду. Але зазначений механізм в умовах відсутності чіткого фінансового, організаційного, інформаційно-аналітичного, науково-методичного забезпечення є неефективним. Більшість заходів Плану або не виконано у визначені терміни, або вже втратили свою актуальність та зазнали відповідної модернізації і включені в інші законодавчі акти. Залишаються невирішеними питання оцінки ефективності реалізації Плану, координації заходів у цій сфері, узгодженість з іншими механізмами: НПП, розвитку інформаційного суспільства, ДЦП, національного плану дій тощо.

У 2010 р. в рамках пілотного проекту електронного урядування [18] було: запроваджено інноваційний механізм відпрацювання типових рішень електронного урядування; розроблено цілу низку проектів нормативно-правових документів з питань стандартизації протоколів та форматів електронного цифрового підпису та електронного документообігу; впроваджено програмно-технічний комплекс другої черги технологічного центру центрального засвідчувального органу; створено майданчик для обговорення актуальних питань з розвитку електронного урядування, участь в яких брали представники органів влади центрального та регіонального рівня, ІТ-бізнесу, громадських організацій; розроблено проект Концепції розвитку електронного урядування в Україні. На жаль, цей позитивний досвід у подальшому значною мірою не було враховано. Частково результати виконання пілотного проекту знайшли своє відображення в Концепції розвитку електронного урядування в Україні та Плані заходів з її реалізації, але системного впровадження отриманих результатів не відбулося, у тому числі щодо подовження виконання пілотного проекту в рамках окремого Закону України з цього питання.

Механізм Національного плану дій щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (Національний план дій) було запроваджено у 2011 та 2012 рр. [19; 21]. На відміну від вищерозглянутих механізмів, у ньому суттєво посилені моніторингова та контролююча складові механізму. Достатньо підкреслити той факт, що Уряд повинен:

- щомісячно до 15 числа звітувати щодо виконання завдань та заходів, передбачених Національним планом дій;
- супроводжувати у Верховній Раді України законопроекти, визначені Національним планом дій до їх прийняття;
- вносити за пропозицією керівників напрямів реформ подання про зняття заходів Національного плану дій з контролю разом з інформацією, що підтверджує їх виконання в повному обсязі, та в разі потреби – подання

про перенесення строку виконання заходів разом з обґрунтованими пропозиціями щодо визначення нового строку їх виконання тощо.

Крім того, підвищено статус відповідного контролюючого органу (Координаційний центр з упровадження економічних реформ) та забезпечено його незалежність від органів виконавчої влади. Позитивним є також те, що впровадження електронного урядування в Національному плані дій системно та комплексно ув'язується з розв'язанням загальнонаціональних та загальнодержавних проблем сталого соціально-економічного розвитку України. Водночас і в цьому механізмі присутні такі основні недоліки, як:

- неузгодженість із механізмами формування та реалізації НПП, ДЦП, електронного урядування та міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, Стратегії співробітництва держав-учасниць СНД, Регламентом Кабінету Міністрів України;

- процес формування проектів Національних планів не є відкритим та прозорим, не передбачається участь громадськості та бізнесу у його формуванні та реалізації, що суперечить базовим принципам розбудови інформаційного суспільства і електронного урядування;

- невизначеність із майбутнім цього механізму після 2015 р.;

- завдання та заходи Національного плану дій ресурсно не підтримані та обмежені термінами короткострокового планування в один рік;

- індикатори виконання Національного плану дій в основному мають якісне, а не кількісне представлення;

- надмірна забюрократизованість та неоперативність формування. Так, наприклад, затвердження цих планів відбувалось із запізненням на 3-4 місяця після початку року: у 2013 р. – 12 березня [21]; у 2012 р. – 12 березня [20]; у 2011 р. – 27 квітня [19];

- відсутня чітка формалізація механізму формування Національних планів дій, а участь “наукових установ, експертів” передбачається з метою проведення роз'яснювальної роботи щодо змісту Національного плану лише після його прийняття [20-21].

Це призводить до зниження ефективності та результативності застосування цього інструменту державного управління, включення до його змісту недостатньо обґрунтованих, а іноді суперечливих заходів. Так, негативним прикладом є 247-й захід Національного плану дій “Удосконалення законодавства у сфері інформаційних технологій (ІКТ)” [21], в рамках якого пропонується ліквідувати закони України “Про національну програму інформатизації” [8] та “Про Концепцію національної програми інформатизації” [9] з одночасним розробленням та прийняттям нового Закону України щодо впорядкування розроблення та реалізації ІКТ-проектів. Ліквідація “старих” та введення нового законодавчого акта є одним із гіпотетичних варіантів розв'язання вищезгаданих проблем. Але запропонований у Національному

плані дій зміст нового проекту закону лише частково відповідає вимогам розвитку інформаційного суспільства та інформатизації в нашій країні, не забезпечує вирішення координаційної проблеми, обмежується лише сферою розвитку ІКТ, що значно вужче розуміння розвитку інформаційного суспільства або електронного урядування (електронної демократії).

Вищевказані механізми НПП, ДЦП, розвитку інформаційного суспільства, електронного урядування повинні бути узгоджені не тільки між собою, але й з міжнародними механізмами, насамперед тими, що визначені міжнародною ініціативою “Партнерство “Відкритий Уряд” [22-24] та Стратегією співробітництва держав-учасниць СНД у розбудові та розвитку інформаційного суспільства [25].

*Механізми міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”* (Open Government Partnership (OGP) за своїми принципами, формами, підходами, пріоритетними напрямками, суб’єктами є найбільш демократичними механізмами державного управління. Вони передбачають широку участь громадян у формуванні та реалізації державної політики, прозорість та відкритість влади, її контроль з боку громадських організацій на національному та міжнародному рівні, вільний доступ до публічної інформації тощо.

Необхідно враховувати, що ця міжнародна ініціатива була розроблена Радою національної безпеки США. Апарат як такий у OGP відсутній, його функції на сьогодні виконує державний Департамент США та Управління з нагляду та контролю адміністрації Президента Бразилії.

У національному законодавстві цей механізм формалізовано в Плані дій [22] та Плані заходів [24] із впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд”, а також в Деяких питаннях реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” [23]. У Росії, наприклад, прийнято Національний план дій з приєднання Російської Федерації до міжнародної ініціативи “Партнерство з відкритості державного управління” на 2013–2014 роки.

За своїм змістом План дій [22] та План заходів [24] із реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” включають значну кількість заходів, спрямованих на впровадження та розвиток електронного урядування.

Першочерговими завданнями цієї Ініціативи визначено:

- посилення партнерської взаємодії органів виконавчої влади та інститутів громадянського суспільства шляхом залучення громадян до формування та реалізації державної політики;
- забезпечення доступу до публічної інформації;
- запобігання і протидія корупції;
- забезпечення належного врядування шляхом підвищення якості надання адміністративних послуг і впровадження електронного урядування;

- використання інформаційних технологій у державному управлінні.

Одним з центральних суб'єктів національного механізму державного управління Ініціативи є Координаційна рада з питань реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (Координаційна рада), основними завданнями якої є [23]:

- сприяння забезпеченню координації заходів із реалізації Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (далі – Ініціатива) в Україні;
- проведення аналізу стану реалізації Ініціативи;
- сприяння забезпеченню відкритості та прозорості процесу реалізації Ініціативи, залучення до нього інститутів громадянського суспільства;
- співпраця з керівним комітетом Ініціативи, іншими міжнародними організаціями, які підтримують впровадження Ініціативи.

До складу Координаційної ради увійшли керівники заінтересованих центральних органів виконавчої влади, Секретаріату Кабінету Міністрів України та громадських організацій. Сьогодні ще рано давати оцінку ефективності та результативності зазначеному механізму оскільки його було започатковано тільки всередині 2012 р. Але поряд із позитивними якостями цього механізму необхідно визначити й негативні фактори, що можуть знизити темпи впровадження Ініціативи в Україні:

- відсутність ресурсного забезпечення;
- неузгодженість з іншими механізмами розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування;
- невизначеність стосовно координатора Ініціативи з числа одного з ЦОВВ;
- недостатня організація взаємодії з експертною спільнотою.

Зовнішня складова механізму міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” передбачає взаємодію Координаційної ради з керівним комітетом Ініціативи.

До міжнародної ініціативи Open Government Partnership (OGP) приєдналось більш ніж 50 країн. У рамках OGP держави не тільки добровільно публічно беруть на себе обов'язки стати більш відкритими. Вони щорічно визначають конкретний план дій, у рамках процесу Партнерства “Національний план дій”, зміст якого визначається за безпосередньої участі представників громадянського суспільства. Особливо важливо, що виконання обов'язків у рамках Партнерства контролюється незалежними механізмами OGP, крім того, реалізація планів дій публічно оцінюється самим урядом та представниками громадських організацій.

Ризики: часткова втрата суверенітету, упередженість прозахідних міжнародних експертів, підконтрольність США.

*Механізми Стратегії співробітництва держав-учасниць СНД із розбудови та розвитку інформаційного суспільства [25] (Стратегія) передбачають загальне керівництво та контроль з боку Ради глав урядів СНД.*

Згідно з цими механізмами Міжпарламентська Асамблея держав-учасниць СНД (МПА СНД) та Експертна рада держав-учасниць СНД (ЕР СНД) сприяють гармонізації законодавства держав-учасниць СНД у галузі ІКТ.

Методичне забезпечення та координація робіт за тематичними напрямками робіт Стратегії здійснюється такими компетентними у відповідних питаннях органами, як:

- Координаційна рада держав-учасниць СНД з інформатизації при Регіональній співдружності в галузі зв'язку (КРІ РСС);
- Регіональна співдружність у галузі зв'язку (РСС);
- Міждержавна рада з стандартизації, метрології та сертифікації;
- Рада з питань співробітництва в галузі освіти держав-учасниць СНД;
- Рада керівників статистичних служб держав-учасниць СНД;
- Рада керівників державних інформаційних агентств та ін.

Для виконання Стратегії затверджується План дій із реалізації Стратегії (далі – План дій), який розробляється не рідше ніж раз на п'ять років, узгоджується та вноситься на затвердження Ради глав урядів СНД.

Процес виконання положень Стратегії та заходів Плану дій регулярно розглядається на засіданні КРІ РСС. За результатами розгляду доповіді надаються на розгляд Економічної ради СНД.

З метою розвитку дво- та багатостороннього співробітництва між державами-учасницями СНД у галузі ІКТ, здійснення аналізу поточного стану реалізації Стратегії та Плану дій, сприяння їх виконанню визначається базова організація держав-учасниць СНД, яка забезпечує методичне та організаційно-технічне забезпечення робіт у галузі ІКТ.

З метою оцінки реалізації Стратегії використовуються дані моніторингу та статистичного спостереження індикаторів розвитку інформаційного суспільства в державах-учасницях СНД.

Держави-учасниці СНД проводять роботу щодо удосконалення системи статистичних показників розвитку інформаційного суспільства та методів їх формування.

Положення Стратегії та заходи Плану дій є основою для розробки міжнародних договорів держав-учасниць СНД у галузі ІКТ, а також програм та заходів у рамках КРІ РСС.

Практичні заходи з реалізації Стратегії та Плану дій здійснюються шляхом співробітництва заінтересованих держав-учасниць СНД у формі взаємних консультацій, координації робіт, кооперації в наукових дослідженнях, розробці та виробництві програмно-технічних засобів ІКТ, а також шляхом виконання державами самостійних робіт згідно з взятими на себе зобов'язаннями, у тому числі в рамках національних програм.

Механізми Стратегії співробітництва це, насамперед, міждержавні бюрократичні механізми, які перебувають у стадії свого впровадження. Вони

не передбачають широкої участі бізнесу та громадськості в їх обговоренні і формуванні, не повною мірою враховують національні особливості розбудови інформаційного суспільства. Їх ефективне застосування можливо за умов наявності в країні єдиного координаційного центру з питань розвитку інформаційного суспільства, який на сьогодні в Україні відсутній. Крім того, вони виступають своєрідними детермінантами для національних механізмів і є пріоритетними щодо виконання за умов підписання відповідних міжнародних угод. Національні механізми повинні бути адаптовані до міжнародних механізмів.

Крім того, необхідно враховувати й інший пріоритетний напрям зовнішньої політики України, а саме її прагнення стати асоційованим членом ЄС і відповідні документи в цій сфері, насамперед Порядок денний асоціації, в якому знайшли відображення і питання розбудови інформаційного суспільства. В ЄС сьогодні реалізується Стратегія “Європа-2020”, де одним із 7 пріоритетів визначено “Цифровий порядок денний” і досвід реалізації якої є корисним для України. Необхідно щоб заходи, які Українська сторона взяла зобов’язання виконувати в рамках Стратегії співробітництва, не суперечили заходам, спрямованим на інтеграцію України в ЄС.

*Висновки до запропонованого дослідження та перспективи подальших розвідок у цьому напрямі.* Порівняльний аналіз організаційно-правових механізмів державного управління розвитком електронного урядування показав, що ні один із існуючих механізмів не забезпечує повною мірою ефективний та результативний розвиток електронного урядування та має цілу низку недоліків, основними з яких є відсутність:

- єдиного координаційного центру та необхідної ресурсної підтримки заходів із впровадження електронного урядування;
- системності в запровадженні та взаємодії механізмів державного управління розвитком електронного урядування;
- Стратегії та Програми розвитку інформаційного суспільства і відповідних документів з розвитку електронного урядування;
- критерії, методики та інструментарій оцінки ефективності та результативності механізмів державного управління розвитком електронного урядування, а також:
  - недостатнє залучення експертного середовища і громадськості до формування державної політики та механізмів її реалізації;
  - слабкість регіональних аспектів цих механізмів.

Для зменшення впливу цих негативних факторів або взагалі їх усунення можливі такі підходи:

- взаємоузгодження між собою існуючих механізмів із чітким визначенням сфери застосування кожного з них і формування на цій основі комплексного механізму, який би забезпечував реалізацію принципів системності та синергії;



- розробка та впровадження універсального комплексного механізму з розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування з урахуванням міжнародного та національного досвіду в цій сфері з усуненням усіх інших механізмів;

- вибір за основу одного з існуючих механізмів розбудови інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування з одночасним усуненням інших механізмів.

У рамках *першого підходу* можливим є і варіант застосування модернізованої версії чинного механізму державного управління, наприклад НПП. При цьому в концептуальному плані зміни повинні стосуватись таких пріоритетних питань, як:

- розширення категорійно-понятійного апарату, насамперед включення в Закон про НПП термінології інформаційного суспільства та електронного урядування;

- уточнення пріоритетних напрямів, завдань, суб'єктів та об'єктів управління, їх функцій та повноважень, а також відповідальності;

- забезпечення взаємоузгодженості та координованості механізмів державного управління в цій сфері, насамперед із міжнародними механізмами;

- більш чіткий розподіл завдань та функцій між суб'єктами управління розвитком інформатизації, інформаційним суспільством та електронним урядуванням;

- створення в органах влади мережі підрозділів, відповідальних за розвиток інформатизації, електронного урядування та інформаційного суспільства з єдиним координуючим центром;

- забезпечення ефективного зворотного зв'язку і впровадження сучасних методів планування та управління, насамперед стратегічного;

- порядок використання бюджетних коштів на фінансування ІКТ проєктів (фінансування програм і проєктів інформатизації, електронного урядування та з розвитку інформаційного суспільства);

- здійснення незалежної експертизи ІКТ проєктів тощо.

*Перший підхід* передбачає досягнення консенсусу у взаємодії існуючих механізмів державного управління цією сферою, насамперед між ЦОВВ, які відповідають за її розвиток або її окремих складових. Але як показує попередній досвід, означений підхід в умовах відсутності єдиного координаційного центру з формування та реалізації державної політики розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування є неефективним. Так, наприклад, механізми НПП та ДЦП, незважаючи відповідно на 14-річний та 8-річний термін їх застосування, так і не були до кінця узгоджені між собою.

Найбільш кардинальним, складним та витратним рішенням є *другий підхід*, який передбачає розробку та прийняття окремого Закону України “Про електронне урядування” за аналогією із Законом України “Про національну програму інформатизації”, в якому мають бути чітко визначені кате-

горійно-понятійний апарат, суб'єкти та об'єкти, повноваження та відповідальність суб'єктів, зв'язок з іншими механізмами державного управління, принципи управління, пріоритети тощо. Водночас саме цей підхід може забезпечити максимальну відповідність механізмів державного управління вимогам розвитку інформаційного суспільства та електронного урядування, врахувати міжнародний досвід у цій сфері та особливості розвитку України.

Найменш витратним з точки зору часу та ресурсів є останній підхід (*третій підхід*), але одночасно він є й найбільш складним щодо впливів суб'єктивних факторів на процес прийняття рішення стосовно обґрунтованого відбору конкретного механізму. При цьому як механізми з розвитку електронного урядування можуть бути застосовані також механізми міжнародної ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” (OGP), які повинні бути забезпечені організаційно та ресурсно з урахуванням особливостей розвитку України, зокрема в інформаційній сфері.

Для збільшення рівня об'єктивізації вибору того чи іншого варіанта та наступної його деталізації і конкретизації доцільно широке залучення представників експертної спільноти з подальшим відкритим і прозорим обговоренням проблем з громадськістю та бізнесом.

*Темою подальших досліджень* у розглянутій сфері може бути формування Стратегії розвитку електронного урядування в Україні та проекту механізму державного управління електронним урядуванням по одному із запропонованих в статті варіантів.

#### **Список використаних джерел**

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
2. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 26 верес. 2011 р. № 1014-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>
3. *Пероганич Ю.* Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003–Туніс 2005). Підсумкові документи / Ю. Пероганич. – К. : ДП “Зв’язок”, 2006. – 131 с.
4. Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латрона і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенко. – К. : Наука, 2011. – 536 с.
5. 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.

6. Передумови становлення інформаційного суспільства в Україні / [за ред. О. С. Довгого]. – К. : Азимут – Україна, 2008. – 288 с.

7. Семенченко А. І. Механізми державного управління у сфері електронного урядування / А. І. Семенченко // Електронний документ: актуальні завдання та практичне впровадження (життєвий цикл електронного документа) : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., Київ, 11-12 жовт. 2012 р. – К., 2012. – С. 108-111.

8. Про Національну програму інформатизації : Закон України [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 181. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

9. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 1998. – № 27-28. – Ст. 182. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

10. Про державні цільові програми : Закон України [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 25. – Ст. 352. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

11. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2000. – № 25. – Ст. 195. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

12. Про затвердження Порядку розроблення та затвердження державних цільових програм : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 січ. 2007 р. № 106 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

13. Про схвалення концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 4 жовт. 2006 р. № 504-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

14. Регламент Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2007 р. № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180; 2011. – № 88. – Ст. 3199; 2012. – № 56. – Ст. 2238 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

15. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки : Закон України [Електронний ресурс] // Відом. Верхов. Ради України. – 2007. – № 12. – Ст. 102. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

16. Про затвердження плану заходів з виконання завдань, передбачених Законом України “Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серп. 2007 р. № 653-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

17. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку інформаційного суспільства : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січ. 2009 р. № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

18. Питання реалізації пілотного проекту впровадження технологій електронного урядування : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 берез. 2010 р. № 360-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

19. Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 27 квіт. 2011 р. № 504/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

20. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12 берез. 2012 р. № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

21. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010-2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12 берез. 2013 р. № 128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>

22. Про схвалення плану дій з впровадження в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 квіт. 2012 р. № 220-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

23. Деякі питання реалізації в Україні Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 черв. 2012 р. № 671 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

24. Про затвердження плану заходів з впровадження Ініціативи “Партнерство “Відкритий Уряд” : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 лип. 2012 р. № 514-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>

25. Стратегія співробітництва держав-учасниць СНД в розбудові та розвитку інформаційного суспільства. Рішення Ради глав урядів СНД про Стратегію співробітництва держав-учасниць СНД в розбудові та розвитку інформаційного суспільства та План дій з її реалізації на період до 2015 року від 28 верес. 2012 р.