

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА РЕГУЛЮВАННЯ ЗВ'ЯЗКОМ ТА ІНФОРМАТИЗАЦІЄЮ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ

Семенченко Андрій Іванович,
доктор наук з державного управління, професор

Досліджено стан, основні тенденції та фактори впливу, принципи, категорійно-понятійний апарат, методологічні підходи, моделі систем і механізмів державного управління та регулювання зв'язком та інформатизацією в Україні. Визначено пріоритети та основні завдання державного регулятора та головного центрального органу виконавчої влади у сфері зв'язку та інформатизації, обґрунтовано модель їх взаємодії з іншими державними органами.

Ключові слова: державне управління, державне регулювання, організаційно-правові механізми, інформаційна інфраструктура, інформатизація, інформаційне суспільство.

Особливістю сучасного розвитку інформаційного суспільства в Україні є здійснення комплексу реформ, насамперед конституційної та адміністративної, посилення процесів демократизації суспільства та формування громадянського суспільства, дерегуляції ринку, підготовка до чергового міжнародного саміту з розвитку інформаційного суспільства, набуття Україною статусу асоційованого члена ЄС. Зазначені процеси зумовлюють актуальність оцінки як стану розвитку інформаційного суспільства в Україні, його інформаційної інфраструктури, так і, зокрема, розроблення теоретико-методологічних засад формування механізмів державного управління та регулювання зв'язком та інформатизацією.

Проблемі державного управління та регулювання розвитком інформаційного суспільства та інформатизації приділяється достатньо уваги в дослідженнях як зарубіжних, так і вітчизняних фахівців. Сформульовано різні підходи до розв'язання цих проблем, але вони недостатньо враховують особливості країни їх впровадження. Так, ці питання досліджували А. Б. Антопольский, А. Гоулднер, І. Л. Бачило, М. З. Згуровський, І. Б. Жиляєв, М. Кастельс, М. Маклюен, И. Масуда, І. С. Мелюхін, Г. Л. Смолян, Л. В. Сморгунов, А. В. Соколов, А. І. Соловійов, О. Тоффлер, А. Турен, А. Д. Урсул, Ф. Уебстер, В. М. Цигичко,

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

Д. С. Чепкашин та ін. Особливе значення мають роботи, в яких розглядалися не тільки теоретичні питання, а й практика їх запровадження.

Проте проблема підвищення рівня об'єктивізації механізмів державного управління та регулювання зв'язком та інформатизацією залишається актуальною та до кінця нерозв'язаною: потребують розвитку теоретико-методологічні засади формування відповідних механізмів, відсутнє чітке розмежування управлінських функцій між органами державного регулювання, особливо у сфері інформатизації; не визначено пріоритети, завдання та функції державного регулятора у 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 теоретико-методологічних засад формування механізмів державного управління та регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, обґрунтування пріоритетів діяльності й основних завдань відповідного державного регулятора та координатора.

При формуванні (модернізації) організаційно-правових механізмів системи державного управління розвитком інформаційної

інфраструктури інформаційного суспільства (організаційно-правові механізми) необхідно зважати на такі загальні тенденції, як глобалізація, конвергенція інформаційних і телекомунікаційних технологій (ІКТ), їх динамічний і масштабний розвиток, впровадження їх у всі сфери суспільного життя, розмежування державних управлінських і регуляторних функцій у сфері ІКТ і покладання їх на окремі державні органи, децентралізація та деконцентрація влади, широке впровадження в управлінську діяльність сучасних управлінських методів, насамперед стратегічного управління, державного менеджменту, мережевого державного управління тощо.

Так, урахування процесу конвергенції ІКТ зумовлює доцільність створення в організаційній системі державного управління єдиного державного органу управління сферою ІКТ, а виокремлення управлінської та регуляторної функцій передбачає наявність окремого центрального органу виконавчої влади, підпорядкованого уряду, та незалежного від уряду регулятора – державного колегіального органу, підпорядкованого або Президенту України, або парламенту. Саме така організаційна модель державного управління впроваджена у країнах ЄС, насамперед у механізмах Цифрового порядку денного, а також у більшості провідних країн світу.

Неналежний стан організаційно-правового забезпечення у сфері зв'язку та інформатизації призвів в Україні до відсутності єдиного координаційного центру, дублювання функцій та завдань між органами державної влади, перманентних змін їх структури, функцій та завдань, конкуренції між ними за вплив на сферу, її розпорошеності, а також до відсутності взаємоузгодженості, декларативності діючих механізмів державного управління та регулювання.

Сучасна практика управління інформатизацією в Україні ігнорує її значну складність і багатофакторний характер, різнотиповість та ієрархічність її акторів, багаторівневості систем управління, що зумовлює нечіткість пріоритетів управління інформатизацією, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності неузгоджених між собою проєктів.

Відсутність необхідної координованості в діяльності органів влади посилюється відсутністю взаємної узгодженості існуючих механізмів державного управління в цій сфері, а саме [1–8]:

- Національної програми інформатизації (з 1998 р.);
- державних цільових програм (з 2004 р.);

- розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);
- електронного урядування (з 2010 р.);
- міжнародної ініціативи «Партнерство «Відкритий Уряд» (з 2012 р.).

Вирішення проблеми координації потребує комплексних структурних і функціональних змін у системі державного управління інформаційною інфраструктурою інформаційного суспільства, включаючи її верхній політичний рівень.

Законом України «Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 9 січня 2007 р. № 537-V, а також міжнародними документами, насамперед документами міжнародних самітів з розвитку інформаційного суспільства (Женевським 2003 р. і Туніським 2005 р.) визначено основні суб'єкти розбудови інформаційного суспільства та їх основні завдання. Так, цим Законом визначається, що запровадження засад взаємодії учасників побудови інформаційного суспільства передбачає, що воно розбудовується за умови співпраці та солідарності громадян, приватного сектору економіки, органів державної влади та органів місцевого самоврядування, відповідних об'єднань громадян, коли:

- органи державної влади визначають пріоритети розвитку, забезпечують їх досягнення і всебічну підтримку, координують і стимулюють виконання завдань, формують законодавчу базу та контролюють її виконання всіма учасниками побудови інформаційного суспільства;
- приватний сектор економіки здебільшого забезпечує впровадження та використання ІКТ в усіх сферах життя, вдосконалює інформаційну інфраструктуру, надає інформаційні та комунікаційні послуги тощо;
- об'єднання громадян взаємодіють з органами державної влади, органами місцевого самоврядування і приватним сектором економіки з питань 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 т.ч. з міжнародними фінансовими установами, які відіграють провідну роль у розвитку інформаційного суспільства та оцінці прогресу в цій сфері.

При цьому вищими державними центрами координації розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

урядування відповідно до Конституції та законодавства є парламент, Президент та уряд України.

У *Верховній Раді України* законодавчими проблемами розвитку сфери найбільшою мірою 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. З огляду на конвергенцію інформаційних і комунікаційних технологій, а також наявність під Комітетом Верховної Ради України з питань інформатизації та інформаційних технологій двох експертних рад (Консультаційної ради з питань інформатизації та Експертної ради), які дають змогу публічно обговорювати найбільш складні та 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 інформаційно-комунікаційних технологій (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» від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР розробляються урядом та надаються до парламенту. З огляду на зазначене, логічним є визначення Комітету головним серед інших комітетів з питань взаємодії з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, з наданням останній статусу, аналогічного статусу Національної ради України з питань телебачення та радіомовлення. Такий підхід відповідає конституційній реформі в частині перепідпорядкування державних колегіальних органів, у т.ч. НКРЗІ, від Президента України до уряду та парламенту, а також європейським підходам щодо незалежності регулятора у сфері ІКТ від уряду. Підпорядкування НКРЗІ Верховній Раді України підвищить статус Комісії, рівень її незалежності, прозорості, відкритості та підконтрольності.

Розмежування між державним управлінням і регулюванням у сфері телекомунікації та радіочастотного ресурсу чітко визначено законами України «Про телекомунікації» [9], «Про радіочастотний ресурс України» [10] та

положеннями про Адміністрацію Держспецзв'язку [11] і НКРЗІ [12]. 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 [11];

- 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 і надання послуг поштового зв'язку. У визначеній сфері НКРЗІ здійснює повноваження органу ліцензування, дозвільного органу, регуляторного органу та органу державного нагляду (контролю) [12].

Така модель розподілу повноважень у сфері телекомунікацій та користування радіочастотного ресурсу між *головним* центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ) (Адміністрацію Держспецзв'язку) та *регулятором* ринку (НКРЗІ) відповідає європейському підходу та Порядку денному асоціації Україна – ЄС [20–21]. Що стосується сфери інформатизації, то за три роки з моменту створення НКРЗІ ні Комісія, ні колишня Держінформнауки так і не визначилися 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, ще більше заплутали питання щодо *головного* ЦОВВ у сфері інформатизації. Тоді як необхідність такого державного регулювання зумовлена як неспроможністю ринку самостійно, у спосіб виключно механізмів самоорганізації та саморегулювання вирішити низку проблем, притаманних ринку, так і позитивним досвідом інших країн щодо доцільності державного регулювання у сфері інформатизації. При цьому кожна з країн, беручи до уваги особливості свого соціально-економічного розвитку, національних інтересів, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання сферою інформатизації. Важливим є також чітке визначення категорійно-понятійного апарату, що застосовується.

Законом [14] визначено, що державна регуляторна політика у сфері господарської діяльності – це напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних і неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами України;

Згадане правове регулювання включає закони, формальні й неформальні розпорядження та 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.

Відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [14] *регуляторний орган* – 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 свідчить, що *основними об'єктами регулювання зазвичай є*:

- інформаційні та інформаційно-комунікаційні системи органів державної влади, органів місцевого самоврядування, закладів, підприємств, установ, організацій, що перебувають у державній чи комунальній власності;
- онлайн-послуги;
- електронна комерція;
- державні електронні інформаційні ресурси;

- електронні адміністративні послуги тощо.

Використання систем он-лайн ідентифікації на базі електронного цифрового підпису або спеціальних додатків, як наприклад, *Mobil ID* дає змогу проводити «Електронні вибори» (Естонія).

Останніми роками посилюється тенденція переходу від послуг голосового зв'язку до *IP*-телефонії, аналогового телебачення до *IP TV* та інших сервісів на основі широкопasmового доступу до Інтернету. Із запровадженням в Україні *3G* попит на ці послуги значно зросте.

З-поміж основних *принципів* державного регулювання у сфері інформатизації виділяють такі:

- недоторканість приватного життя громадян і дотримання їх конституційних прав і свобод;
 - вільний розвиток електронних адміністративних послуг;
 - забезпечення інтересів національної безпеки у сфері інформатизації;
 - якісне та ефективне інформаційне забезпечення фізичних і юридичних осіб, а також державних органів;
 - створення умов вільного та рівноправного доступу, розповсюдження й використання інформаційних ресурсів;
 - технологічна нейтральність;
 - відкритість і прозорість державного регулювання;
 - єдині правила, формати, стандарти й 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 загальними потребами та фінансовими можливостями держави з одночасним сприянням позитивним тенденціям формування ринку в цій сфері, підтримки приватної ініціативи та зменшення інвестиційного ризику;
 - забезпечення добросовісної конкуренції.
- Базовими *інструментами* державного регулювання у сфері інформатизації є такі:
- закони та інші нормативно-правові акти, які регулюють інформаційні відносини в суспільстві, розвиток ІКТ;
 - міжнародні правові акти таких організацій, як ООН, МСЕ, Ради Європи, ОЕСР тощо, завдання яких – уніфікувати національні законодавства з урахуванням глобального характеру ІКТ;

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

- національні програми, концепції та стратегії інформатизації країни з урахуванням необхідних ресурсів, оцінкою соціальних та економічних наслідків;

- технічні регламенти у сфері інформатизації;

- регулювання діяльності суб'єктів природних монополій у сфері ІКТ;

- створення умов функціонування ринку електронних послуг;

- ведення реєстру електронних інформаційних ресурсів;

- ліцензування, стандартизація і сертифікація програмних продуктів, інформаційних ресурсів, інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;

- розроблення і запровадження єдиних стандартів для засобів інформатизації;

- податкова і митна політика, що стимулює вкладення капіталу в інформаційний сектор економіки та захищає внутрішній ринок, створює конкурентне середовище;

- міжнародні проекти, націлені на спільне наукове й технологічне опрацювання перспективних напрямів у сфері ІКТ.

В Україні зазначені інструменти державного регулювання сфери інформатизації або взагалі не застосовуються, або застосовуються несистемно, неефективно, фрагментарно. Так, однією з найгостріших проблем нині залишається проблема відсутності необхідних стандартів і технічних регламентів з питань електронного цифрового підпису, електронного документообігу, електронних інформаційних ресурсів, електронних адміністративних послуг тощо. Крім того, більшість законодавчих актів у цій сфері мають декларативний характер, є ресурсно незабезпеченими та системно не ув'язаними між собою. Це стосується насамперед Національної програми інформатизації, Закону України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист персональних даних», Стратегії розвитку інформаційного суспільства, Концепції з розвитку електронного урядування в Україні тощо. Не створено необхідних умов для функціонування ринку електронних послуг, насамперед внаслідок відсутності законодавства у сфері електронної торгівлі. Національний реєстр електронних інформаційних ресурсів не створено. Податкова і митна політика в Україні нині ще не стала стимулюючим фактором вкладення капіталу в інформаційний сектор економіки.

Крім державного регулювання та ринкових механізмів саморегулювання та самоорганізації, у сфері інформатизації необхідно враху-

вати й максимально використовувати механізми регулювання сферою з боку громадських організацій та різних об'єднань (союзів) підприємців, створювати умови для ефективного застосування механізмів державно-приватного та державно-громадського партнерства. При цьому головна регулююча роль має надаватися саме ринковим формам організації економіки (механізмам саморегулювання та самоорганізації), а державне регулювання та регулювання з боку громадських організацій та інших суб'єктів потрібно розглядати лише як додаткові до основного інструменту. Обмеженнями на застосування такого підходу щодо державного управління та регулювання, як правило, можуть бути специфічні умови функціонування держави у режимах надзвичайного та воєнного стану, особливого періоду тощо.

Сучасні теорії та практики у сфері державного управління, насамперед нового державного менеджменту, «доброго (належного) врядування», електронного врядування, «Відкритого уряду», «сервісної держави» та інші передбачають широку участь громадськості та бізнесу у формуванні та реалізації державної політики, у т.ч. з проблем регулювання розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування, зокрема передачу частини державних регулюючих функцій відповідним об'єднанням громадян і суб'єктів підприємництва. Тому одним із можливих варіантів організації державного регулювання у зазначеній сфері є створення окремого регулюючого органу з представників бізнесу та громадськості, утримання якого забезпечується за рахунок суб'єктів господарювання і якому держава делегує частину своїх повноважень у цій сфері.

В Україні створена широка мережа громадських організацій (див. відповідь на питання 6), яка активно бере участь у формуванні державної політики та контролі за її реалізацією з боку органів влади, вирішенні проблем цифрової (інформаційної) нерівності, впровадженні електронних адміністративних послуг, розвитку інформаційної інфраструктури тощо. Природні функції громадських організацій – суспільний моніторинг і спостереження, перевірка та нагляд. На жаль, дії більшості громадських організацій не завжди є узгодженими, потужними, достатньо науково обґрунтованими, що є однією з головних причин зменшення їх реального впливу на зазначені процеси. Заважає формуванню єдиного підходу з боку громадських організацій, безумовно, і конкуренція між ними. Загалом саме завдяки позиції та діям громадських організацій

забезпечується один із головних елементів електронної демократії: відкритість і прозорість діяльності влади, їх участь у формуванні державної політики, оцінювання ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, боротьба з корупцією тощо.

Приватний сектор є важливим складником системи розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Його інтереси насамперед представляють такі об'єднання, як Рада підприємців при Кабінеті Міністрів України, Федерація роботодавців України (ФРУ), Український союз підприємців та промисловців (УСПП) та ін. Їхні представники входять до складу громадських рад і колегій майже всіх центральних і регіональних органів виконавчої влади. Підприємці брали активну участь у розробці та реалізації важливих для областей соціально-економічних програм, підготовці нормативних документів, що регламентують діяльність бізнесу в цій сфері. Своєю місією ці об'єднання вважають розповсюдження серед представників ділових кіл, громадянського суспільства, органів влади ідеї економічного патріотизму, необхідності багатогранної та ефективної підтримки національного товаровиробника, чесної конкуренції.

Крім того, ці об'єднання захищають бізнесменів від бюрократичного свавілля, невмотивованих претензій з боку фіскальних і контролюючих органів, порушення прав та інтересів у стосунках з органами влади, недобросовісними партнерами, а також сприяють підтримці балансу інтересів суспільства, влади та бізнесу.

Можна назвати три групи питань, які досить успішно розв'язані в США та Великій Британії, знайшли своє відображення в їх державній технічній політиці у галузі інформатизації:

- система сертифікації організацій – розробників інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;
- стандартизація порядку створення інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем;
- стандартизація систем програмування;
- система здійснення фінансової й технічної експертизи засобів інформатизації;
- контроль за створенням інформаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем в органах державної влади.

Оскільки в національному законодавстві відсутнє чітке визначення механізмів державного регулювання сферою інформатизації, пропонується розробити та ухвалити окремий

законодавчий акт, у якому чітко визначити механізм державного регулювання цієї сферою з урахуванням міжнародного, насамперед європейського, досвіду.

Президент будь-якої країни потенційно може відігравати і зазвичай відіграє роль центру політичного впливу на процеси розвитку інформаційного суспільства, інформатизації та електронного урядування. Особливо це стосується країн із президентською формою правління. *Президентом України* приділяється значна увага проблемі впровадження та розвитку сучасних ІКТ, впровадженню електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства та інформатизації, у т.ч. їх інфраструктурного складника, насамперед мобільних технологій радіозв'язку 3G та 4G, справжньому електронному документообігу тощо. Задля посилення координації та підвищення ефективності державної політики в цій сфері у структурі Апарату Адміністрації Президента України визначено відповідного заступника Глави Апарату Адміністрації. Крім того, саме Президенту України нині підпорядковано НКРЗІ.

Необхідно також урахувати 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 має здійснювати РНБОУ, підпорядкована Президенту України. Але зважаючи на зазначені 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.

Згідно із ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 № 794-VII *уряд* «проводить державну політику у сфері інформатизації, сприяє становленню єдиного інформаційного простору на території України». З-поміж основних чинників, що обумовили низьку ефективність і результативність державної політики у цій сфері, як вже зазначалося, є відсутність єдиного центру координації, розпорошеність цієї сфери між кількома ЦОВВ, які конкурують між собою за вплив на сферу, неузгодженість, недостатня обґрунтованість, непрозорість, надмірна забюрократизованість, інертність,

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

негнучкість і декларативність механізмів державного управління.

В історичній ретроспективі проблему координованості та рівня державного впливу на процеси інформатизації можна представити у вигляді траєкторії руху тіла по закрученій спіралі, маса якого під час цього руху весь час зменшується від найвищого рівня, який був у Національному агентстві з питань інформатизації при Президентові України (НАІ, 1995–1998 рр., 198 співробітників) до Державного агентства електронного урядування України (2014 р., 30 співробітників), яке стало майже непомітним як через малу чисельність і ресурси, так і втрату реального впливу на сферу. Ось перелік цих органів:

- Кібернетичний центр НАН України (1993–1995);
- Національне агентство з питань інформатизації при Президентові України (1995–1998);
- Державне агентство інформатизації України (ДАІНУ) (1998–1999);
- Державний комітет зв'язку та інформатизації України (1999–2004);
- Міністерство транспорту та зв'язку України (27.08.2004–8.09.2004);
- Державний департамент з питань зв'язку та інформатизації України (8.09.2004–2008);
- Державний комітет інформатизації України (2008–5.07.2010);
- Державний комітет України з питань науки, інновацій та інформатизації (5.07.2010–9.12.2010);
- Державне агентство з питань науки, інновацій та інформації України (9.12.2010–4.06.2014);
- Державне агентство з питань електронного урядування (з 4.06.2014).

Ця тенденція в Україні суперечить як загальносвітовій закономірності розвитку ІКТ, їх динамічним і широкомасштабним запровадженням в усі сфери суспільного життя, у т.ч. у державне управління, так і посиленню управлінського та регулюючого впливу, насамперед координуючого, з боку держави на ці процеси, що знайшло своє формальне відображення у міжнародних документах з розвитку інформаційного суспільства [15–18].

Спроби вирішення цієї проблеми в минулому у спосіб здійснення структурних і функціональних змін у системі державного управління сферою, у т.ч. шляхом об'єднання державних органів, які відповідали за зв'язок та інформатизацію, та сподівання отримати від цього синергетичний ефект не мали успіху. Замість інтеграційних системних домінували дезінтеграційні відомчі підходи, що і призвело

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

до розпорошення сфери серед різних нескординованих ЦОВВ, неефективності державної політики та управління.

Нині 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, удосконаленням існуючих горизонтальних зв'язків, у т.ч. усуненням дублювання, уточненням завдань і функцій інтегрованих у 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 із цих ЦОВВ як *координатор* і *головний* орган у формуванні та реалізації державної політики у цій сфері.

Існує і третій підхід, який об'єднує зазначені підходи.

Перевагами першого підходу є:

- формування та виконання єдиної державної політики у визначеній сфері;
- підвищення рівня керованості та координованості ЦОВВ;
- усунення розпорошеності сфери;
- підвищення статусу координуючого органу (міністерства) та можливостей впливу на сферу;
- усунення дублювання функцій та завдань ЦОВВ і конкуренції між ними за вплив на сферу.

Недоліками його є: суперечність загальному процесу децентралізації та деконцентрації державної влади та управління, втрата на час формування нової системи рівня керованості й ефективності управління, додаткові витрати на утримання апарату міністерства та організацію вертикальних (ієрархічних) зв'язків.

Перевагами другого підходу є:

- не потребує додаткових витрат (фінансових і часових) на свою реалізацію;
- відповідає загальному процесу децентралізації, деконцентрації та демократизації влади.

Саме такий підхід застосовується в більшості провідних країн світу, але досвід України показує складність його реалізації в нашій

країні, насамперед унаслідок проблеми домінування відомих підходів у державному управлінні. До основних недоліків цього підходу слід віднести насамперед такі: обмежені можливості щодо координації; інертність у формуванні, ухваленні та реалізації рішень, суб'єктивність визначення головного ЦОВВ, необхідність налагодження ефективних комунікацій.

Рекомендаціями парламентських слухань з теми «Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні» (Рекомендації) щодо державної політики у сфері інформаційного суспільства Кабінету Міністрів України рекомендовано «запропонувати визначення єдиного органу виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань розвитку інформаційного суспільства та впровадження ІКТ» [5].

Створення на базі колишнього Держінформнауки Державного агентства з питань електронного урядування (Державне агентство), яке безпосередньо підпорядковане віцепрем'єр-міністру – міністру Мінрегіонбуду, а також визначення цього міністерства *головним органом* у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення формування державної політики у сфері інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства лише частково відповідає вищевказаним Рекомендаціям і майже не відповідає ні одному із зазначених підходів [19].

Відсутність у Державного агентства з питань електронного урядування України ресурсів для здійснення ним своїх повноважень; необхідних комунікацій з іншими державними органами; відповідних механізмів державного управління та регулювання сферою; незавершеність трансформації Держінформнауки в Державне агентство не тільки не вирішує існуючі організаційно-правові проблеми системи управління сферою, а й ще більше їх загострює й додає нові. Фактично здійснена спроба введення в систему ще одного елемента без чітких цілей, ув'язаних із цільовим призначенням системи, без необхідних комунікацій та ресурсів, збільшуючи і так значний рівень невизначеності функціонування системи.

Логічне за своїми ідеєю та змістом об'єднання процесів адміністративної реформи та впровадження електронного урядування, відповідальними за які визначені Мінрегіонбуд і Державне агентство з питань електронного урядування, стало по суті черговою декларацією, призвело до втрати на деякий час управління, додаткової конкуренції між ЦОВВ за

вплив на сферу, виключило із процесу розвитку інформаційного суспільства такі його пріоритетні складники, як *е-комерція, е-освіта, е-наука, е-культура, е-медицина, е-суд*, не розв'язало проблему розмежування державного управління та регулювання у сфері, ускладнило комунікацію з профільними комітетами парламенту з питань інформатизації та інформаційних технологій, а також транспорту та зв'язку тощо. Якщо ситуація найближчим часом не буде виправлена, то це може призвести до втрати керованості сферою й темпів її розвитку.

У цьому випадку доцільно застосувати т.зв. третій комбінований підхід, а саме створити Державне агентство з питань зв'язку та інформатизації (ДАЗІ) – центральний орган виконавчої влади, поклавши на нього функції з реалізації державної політики розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства та підпорядкувавши його безпосередньо Міністру інфраструктури. Крім того, необхідно забезпечити ефективну взаємодію ДАЗІ з НКРЗІ, Держспецзв'язку, Мінекономрозвитку, Мін'юстом, чітко визначивши їх завдання та функції у сфері інформатизації та розвитку інформаційного суспільства, а також взаємодію із громадськістю, бізнесом та міжнародними організаціями стосовно розвитку інформаційної інфраструктури.

Основними завданнями ДАЗІ мають бути:

- забезпечення формування та реалізації державної політики у сферах телекомунікації, радіочастотного ресурсу та інформатизації;
- розроблення та здійснення заходів щодо розвитку телекомунікаційних мереж, поліпшення їх якості, забезпечення універсального доступу і сталого функціонування, впровадження сучасних технологій мобільного зв'язку;
- сприяння інтеграції сфер телекомунікації, користування радіочастотним ресурсом та інформатизації України у світовий інформаційно-комунікаційний простір;
- сприяння розвитку підприємництва на конкурсних умовах у сфері надання послуг зв'язку, здійснення державної антимонопольної політики в галузі зв'язку та у сфері інформатизації, політики державно-приватного та державно-громадського партнерства;
- забезпечення взаємосумісності (*interoperability*) різних інформаційних та інформаційно-комунікаційних систем, електронних інформаційних ресурсів.

При цьому передбачається передача частини функцій, які стосуються центрального органу виконавчої влади в галузі зв'язку, – від Держспецзв'язку до ДАЗІ, а у сфері інформа-

Стратегічні пріоритети, № 3 (32), 2014 р.

тизації – від Держінформнауки до ДАЗІ. За ДАЗІ у сфері інформатизації мають залишитися такі управлінські функції: Генерального державного замовника та Керівника Національної програми інформатизації, ведення Національного реєстру електронних інформаційних ресурсів та ін.

Такий підхід буде:

- по-перше, відповідати розмежуванню між державним управлінням і регулюванням у сфері зв'язку та інформатизації (між ДАЗІ та НКРЗІ);
- по-друге, дасть змогу сконцентрувати ресурси та більш системно і ефективно скоординувати дії та зусилля саме на розвитку інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства, яка є основою для таких базових технологій інформаційного суспільства, як *е-урядування*, *е-комерція*, *е-освіта*, *е-наука*, *е-культура*, *е-медицина*, *е-суд* тощо;
- по-третє, відповідати світовій тенденції щодо конвергенції інформаційних і комунікаційних технологій;
- по-четверте, враховувати попередній позитивний національний досвід функціонування аналогічного державного органу – Держкомзв'язку;
- по-п'яте, сприяти зменшенню конкуренції між органами державної влади та дублювання їх функцій і завдань у цій сфері.

Висновки

У статті оцінено стан, основні чинники впливу, методологічні підходи до формування

організаційно-правових механізмів державного управління та регулювання розвитком інформаційної інфраструктури інформаційного суспільства в Україні, на основі ретроспективного аналізу виявлено загальну негативну тенденцію зменшення реального впливу органів державної влади в Україні на процеси розвитку інформатизації, електронного урядування та інформаційного суспільства загалом, обґрунтовано раціональний підхід до формування організаційно-правових механізмів.

Також доведено необхідність розмежування функцій державного управління та державного регулювання у сфері інформатизації, розроблено інституційну модель державного управління та регулювання у цій сфері з визначенням основних завдань державних органів та їх підпорядкованості, у т.ч. створення в рамках цієї моделі окремого ЦОВВ з питань зв'язку та інформатизації і визначено його основні завдання, обґрунтовано підпорядкування державного регулятора у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ) парламенту й визначено його основні завдання. Як альтернативу запропоновано в якості регулятора сфери інформатизації та зв'язку застосувати незалежну від державної влади агенцію, що формується з представників бізнесу та громадських організацій і якій держава делегує частину своїх повноважень у цій сфері.

Перспективами подальших розвідок є дослідження механізмів самоорганізації та саморегулювання сфери інформатизації, а також її регулювання з боку громадських організацій та об'єднань підприємців.

Список використаних джерел

1. *Відкрите урядування* : колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Деніела Латрона і Лорел Руми ; пер. з англ. Андрія Іщенка. – К. : Наука. – 2012. – 536 с.
2. *Про Концепцію Національної програми інформатизації* : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 182 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
3. *Про Національну програму інформатизації* : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1998. – № 27–28. – Ст. 181 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
4. *Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки* : закон України // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
5. *Про Рекомендації парламентських слухань на тему* : Законодавче забезпечення розвитку інформаційного суспільства в Україні : постанова Верховної Ради України від 3.07.2014 р. № 1565-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
6. Семенченко А. І. Електронна модернізація державного управління / А. І. Семенченко // Державне управління : підруч. : у 2 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президенті України ; ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол. ред.), К. О. Ващенко (заст. голови), Ю. П. Сурмін (заст. голови) [та ін.]. – К. ; Дніпропетровськ : НАДУ, 2013. – Т. 2. – Р. 16. – С. 219–224.
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 // Вісн. НАДУ. – 2013. – № 1. – С. 55–74.

8. *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.
9. *Про телекомунікації*: закон України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2004. – № 12. – Ст. 155 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
10. *Про радіочастотний ресурс України*: закон України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2000. – № 36. – Ст. 298 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
11. *Про Адміністрацію Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України*: указ Президента від 13.06.2012 р. № 391/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
12. *Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації*: указ Президента України від 23.11.2011 р. 1067/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
13. *Вікіпедія* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org/wiki>
14. *Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності*: закон України // *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. – 2004. – № 9. – Ст. 79 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
15. *Окинавская хартия глобального информационного общества* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iis.ru/library/okinawa/charter.ru.html>
16. *Полумієнко С. К.* Стан розвитку інформаційного суспільства в Україні / С. К. Полумієнко, Л. О. Рибаків, А. І. Семенченко // *Вісн. держ. служби*. – 2013. – № 4. – С. 24–31.
17. *Передумови становлення інформаційного суспільства в Україні* / за ред. О. С. Довгого. – К.: Азимут – Україна, 2008. – 288 с.
18. *Пероганич Ю.* Всесвітній саміт з питань інформаційного суспільства (Женева 2003 – Туніс 2005): підсумкові документи / Ю. Пероганич / К.: ДП Зв'язок, 2006. – С. 131.
19. *Деякі питання діяльності центральних органів виконавчої влади*: постанова Кабінету Міністрів України від 4.06.2014 р. № 255 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/>
20. *Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.kmu.gov.ua/kmu/control/.../article/...
21. *Директива № 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 7 березня 2002 року про єдину нормативно-правову базу для електронних комунікаційних мереж і послуг (Рамкова Директива) із змінами, внесеними Директивою № 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 листопада 2009 року*. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/...pg...
22. *Директива 2009/140/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25.11.2009 доповнює Директиви 2002/21/ЄС про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг, 2002/19/ЄС про доступ та з'єднання електронних комунікаційних мереж і пов'язаного оснащення та 2002/20/ЄС про дозвіл електронних комунікаційних мереж та послуг* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nkrzi.gov.ua/.../26c5c034d22b2045a8ff8f6a61...