

DOI: <https://doi.org/10.32839/2304-5809/2019-12-76-16>

УДК 342.5

Петришина М.О., Іваницька М.О.

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

## ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНИХ ОРГАНІВ У ВПРОВАДЖЕННІ ЕЛЕКТРОННОГО ВРЯДУВАННЯ

**Анотація.** Стаття присвячена вивченню проблем і недоліків діяльності та взаємодії основних державних органів, відповідальних за розробку політики у сфері впровадження електронного урядування. Досліджуються система розподілу повноважень та функціонування державних органів, відповідальних за розробку і впровадження державної політики з електронного урядування. Аналізу піддаються питання, пов'язані з виявленням проблем у діяльності державних органів, що впливають на ефективність впровадження реформи електронного урядування. Наголошується на необхідності усунення фрагментарності у впровадженні реформи електронного урядування, підвищення рівня взаємодії та вдосконалення розподілу повноважень між державними органами щодо діяльності з упровадження електронного урядування, виробленні єдиного підходу при прийнятті фінансових рішень та належному законодавчому визначенні механізму фінансового управління.

**Ключові слова:** електронне урядування, інформатизація, електронні послуги, повноваження, органи державної влади.

Petryshyna Maryna, Ivanitskaya Mariya  
Yaroslav Mudryi National Law University

## PROBLEMATIC ASPECTS OF STATE AUTHORITY ACTIVITIES IN THE IMPLEMENTATION OF ELECTRONIC GOVERNANCE

**Summary.** The article is devoted to the study of problems and shortcomings of activity and interaction of the main state bodies responsible for policy development in the field of e-government implementation, for the implementation of e-government reform. The system of distribution of powers and functioning of state bodies responsible for the development and implementation of state policy in the field of e-governance is investigated. The analysis raises issues related to the identification of problems in the activities of public authorities that influence the effectiveness of the implementation of e-governance reform. Stresses the need to eliminate fragmentation in the implementation of e-governance reforms, increase the level of engagement and improve the distribution of powers among e-government bodies, develop a unified approach to financial decision-making, and properly shape the financial management mechanism. These problems are investigated in the light of the Concept of e-government Development in Ukraine, the Strategy of Public Administration Reform (2016–2020). On the basis of the analysis of the norms of the current legislation and the activity of the relevant state bodies, conclusions are drawn regarding the need for comprehensive improvement of the functioning of the state bodies responsible for the implementation of e-governance in various aspects of their activities and systematization of overall project management and reform development programs. On the basis of the above, the main tasks of improving the functioning and efficiency of state bodies are to include optimization of personnel and officials of certain state bodies, carrying out a functional analysis of their activities in order to separate the functions that should be redistributed, harmonization and unification of investments in IT. The problems that need urgent solution are: poor quality and efficiency of projects and tasks implementation, insufficient level of readiness of civil servants and employees of local self-government bodies, individuals and legal entities to implement and use e-government tools, lack of capacity and qualified staff in the field of electronic governance technologies to ensure the deployment, management and support of IT solutions.

**Keywords:** e-governance, informatization, e-services, public powers, state bodies.

**Постановка проблеми.** Електронне урядування – це форма організації державного управління, яка, широко застосовуючи новітні інтелектуально-комунікаційні технології (далі – ІКТ), забезпечує якісно новий рівень відкритої взаємодії держави та суспільства, надання повного комплексу державних послуг для всіх категорій громадян та суб'єктів господарювання. Впровадження електронного урядування передбачає реалізацію послідовного, комплексного та індивідуалізованого підходу до надання державних послуг та інформації для населення. Електронне урядування є одним з основоположних чинників розвитку державного управління та надання послуг в Україні. Для ефективної підтримки розвитку електронного урядування необхідним є системний та скоординований підхід до його впровадження та од-

ночасне просування різних компонентів діджиталізації.

Проте проблема ефективності та результативності регулювання розвитку інформаційної інфраструктури в Україні загалом та зокрема електронного урядування залишається актуальною та до кінця не розв'язаною, адже зусилля щодо вдосконалення впровадження заходів з електронного урядування належним чином не впорядковані і не скоординовані. Політичні інструменти, такі як Стратегія реформи державного управління (2016–2020 рр.), визначають пріоритетність потреби покращення якості та доступності адміністративних послуг. Для досягнення цієї мети уряд планує інвестувати в цифрові технології, впроваджувати центри адміністративних послуг, а також здійснити децентралізацію основних адміністративних послуг. Проте наразі реалізація

заходів з реформування електронного урядування на рівні центральної виконавчої влади є фрагментарною. Найбільш вразливими напрямками діяльності є центри обробки даних, аналіз даних, забезпечення безперерйного функціонування систем, закупівлі у сфері ІКТ, ідентифікація населення, розділення ролей зацікавлених сторін, спільні платформи та послуги.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Проблемі державного управління розвитком інформатизації та зокрема електронного урядування приділяється значна увага у працях як зарубіжних, так і українських дослідників. Так, ці питання досліджували Д. Белл, А. Голднер, І. Бачило, І. Жилаєв, М. Згуровський, М. Кастельс, М. Макклоен, І. Масуда, І. Мелюхін, Г. Смолян, Л. Сморгунов, А. Соколов, А. Соловйов, О. Тоффлер, А. Турен, А. Урсул, Д. Чепкашин та ін. Особливе значення мають роботи А. Семенченка, в яких знайшли відображення не лише теоретичні питання електронного урядування, а й практика їх безпосереднього впровадження в державному управлінні України.

**Виділення невирішених раніше частин загальної проблеми.** Проте, сьогодні головною проблемою неефективності державного управління в будь-якій сфері України є невизначеність основних гравців і стейкхолдерів, відсутність чіткого розмежування сфери компетенції та відсутність співпраці та необхідного стимулювання розвитку. Наразі часу на невдалі експерименти в Україні немає, тому, необхідним кроком на шляху до досягнення цілей є детальний аналіз та вироблення пропозицій щодо вдосконалення ефективності діяльності державних органів у сфері впровадження електронного урядування.

Вищезначене зумовлює **мету цієї статті**, яка полягає у вирішенні наступних завдань: 1) визначення основних державних органів, що відповідальні за розробку та впровадження політики у галузі електронного урядування; 2) аналіз і вироблення пропозицій вирішення проблем функціонування основних органів, що відповідальні за електронне урядування; 3) виявлення і пошуки вирішення проблем, пов'язаних із впровадженням електронного урядування, з якими стикаються державні органи.

**Виклад основного матеріалу.** Необхідність державного регулювання в будь-якій сфері суспільного життя пояснюється неспроможністю ринкових механізмів вирішити певні проблемні питання, характерні суспільним відносинам у даній сфері за допомогою лише самоорганізації та саморегулювання. Кожна з країн, виходячи з особливостей свого соціально-економічного розвитку, національних інтересів, визначає свої принципи, пріоритети, підходи, об'єкти, інструменти державного регулювання цієї сферою.

Сучасна практика державного управління інформатизацією в Україні не враховує значну складність і багатofакторний характер цієї сфери, різнотиповість та ієрархічність її ключових гравців, багаторівневість систем управління, що обумовлює нечіткість пріоритетів управління, відсутність єдності цілепокладання та стратегій, некоординованих дій, неефективності проектів, які не узгоджені між собою. Підтвердженням цього є розподіл повноважень державних орга-

нів, відповідальних за розвиток окремих складових електронного урядування.

Важливим органом у сфері розробки політики впровадження електронного урядування є Міжгалузева рада з питань розвитку електронного урядування (далі – Рада). Організаційна підтримка діяльності Ради забезпечується Міністерством цифрової трансформації України. Міністерство було створено Кабінетом Міністрів України у 2014 році для керівництва реалізацією державної політики у сферах інформатизації, електронного урядування, формування та використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційних ресурсів у суспільстві. Крім того, Міністерство вправі вносити пропозиції до Кабінету Міністрів України для забезпечення розвитку державної політики у цій галузі.

До розробки політики пов'язаної із реалізацією програми електронного урядування залучені також й інші органи державної влади. Проте, не зважаючи на значну кількість державних органів, що відповідальні за впровадження електронного урядування, всі зусилля з реформування електронного урядування не носять системний характер та є неузгодженими.

Так, наприклад, згідно з відповідним регламентом, Міжгалузева рада може скликатися головою на засідання у разі потреби, але не менше ніж два рази на рік. До того ж, у Концепції розвитку електронного урядування в Україні зазначається, що задля підвищення ефективності у галузі електронного урядування має бути забезпечена ефективна діяльність Міжгалузевої ради. Більш того, Міжгалузева рада має відігравати ключову роль у сприянні узгодженню діяльності влади у процесі впровадження завдань Концепції розвитку електронного урядування – головного стратегічного документу у галузі розвитку електронного урядування. Тим не менш, Міжгалузева рада не скликалась в останні роки, що підкреслює безрезультатність її функціонування. В результаті Міністерство цифрової трансформації України фактично координує як процес прийняття політичних рішень, так і їх реалізацію, бере участь у розробці політики з питань розвитку електронних послуг; автоматизації внутрішніх процесів органів державної влади та впровадження системи управління документами; вдосконалення реєстрів ІТ та впровадження платформи сумісності, а також оприлюднення державних даних.

Загалом, на Міністерство з цифрової трансформації покладено велику кількість функцій, пов'язаних як з розробкою політики, так і з її реалізацією. Проте, згідно з останніми дослідженнями Світового банку деякі функції не виконуються належним чином. Зокрема, недостатньо визначається його активність у зв'язку з прийняттям методології реінжинірингу бізнес-процесів, були затримки імплантації системи сумісності і координації програми електронного урядування на регіональному рівні.

Крім того, у Міністерства відсутня стратегія інституційного розвитку та показники для моніторингу результатів його діяльності, його модель фінансування не влаштована для надання можливості забезпечення стимулів на основі резуль-

татів впровадження електронного уряду та для забезпечення фінансової стійкості та інституційного розвитку [10].

Виходячи з наведеного, можна зробити висновок, що Міністерство цифрової трансформації прагне керувати як розробкою, так і впровадженням політики внаслідок чого роздвібує свої можливості, піднімаючи проблеми конфлікту інтересів та підриваючи власну здатність повністю зосередитись на своїй ролі впровадження політики. Потенціал Міністерства міг би покращитися після того, як він заповнить свої поточні вакансії та скоротить функціональну сферу. На нашу думку, Міністерству слід переглянути свої надто широкі повноваження та функції з метою організації цілеспрямованої та ефективної діяльності у здійсненні реформи електронного урядування. Вірогідно доцільним було б, функції, що стосуються розробки політики, передати Міжгалузевій Раді.

В результаті аналізу сучасних досліджень та думок науковців у галузі електронного урядування було з'ясовано, що наразі державні органи стикаються зі значною кількістю проблем пов'язаних із впровадженням електронного урядування, одними з яких є відсутність потенціалу та кваліфікованого персоналу в галузі управління ІТ, щоб гарантувати гідність впровадження, управління та супроводження ІТ-рішень, низький рівень зарплат і високий оборот у державному секторі, що ускладнює утримання кваліфікованого персоналу.

Міністерство інфраструктури та його цифровий департамент можуть слугувати відповідним прикладом цих проблем. У відділі цифрових технологій наразі працює 10 посадових осіб, але лише 3 з них займаються над завданнями безпосередньо пов'язаними з електронним урядуванням.

Державне підприємство «Державний центр інформаційних ресурсів України» – приклад проблеми плинності кадрів. При тому, що це квазідержавне підприємство, яке має можливість підприємництва та елементи для залучення висококваліфікованих кадрів, воно все ще фінансується в основному державою. Конкуренентоспроможність оплати праці невисока, що призводить до щорічного обороту близько 50%. Утримання кваліфікованого персоналу є проблемою. Після отримання професійного досвіду у державному підприємстві, співробітники легко знаходять роботу в приватному секторі, де значно вища заробітна плата.

Отже, урядові установи працюють скоріше ізольовано, утримуючи працівників з ІКТ та технологічну інфраструктуру відособлено, будуючи надмірні системи, а не використовуючи спільні програми та інфраструктуру, що призводить до дублювання функцій та неефективності. Регіональні та місцеві органи влади страждають від дефіциту потенціалу ІКТ, і національні агенції не мають достатніх ресурсів для їх підтримки.

До того ж варто виділити також з'ясовані в ході дослідження проблеми, відображені у Концепції розвитку електронного урядування, які необхідно вирішити, а саме: недостатній рівень інтегрованої координації, контролю та взаємодії клієнтів; економічна криза, яка призводить до зменшення обсягу фінансування у сфері, наприклад, розвитку електронного урядування; низька якість та ефективність реалізації проектів та завдань; недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до впровадження та використання інструментів електронного урядування.

**Висновки і пропозиції.** Таким чином, наведене вище дає змогу зробити висновки про відсутність чіткого визначення ролей, пов'язаних із впровадженням електронного урядування, фрагментарність впровадження необхідних реформ, відсутність достатнього рівня взаємодії та нерівномірний розподіл повноважень між державними органами щодо діяльності з впровадження електронного урядування. Крім того, бізнес-модель і фінансова стійкість рішень зазвичай розглядаються на спеціальній основі і не мають єдиного підходу, механізм фінансового управління не визначений необхідним чином. Міністерство з цифрової трансформації має відповідні повноваження і працює над координацією між секторами та регіонами, однакові зацікавлені сторони не завжди виконують правила. Зважаючи на це, на нашу думку, необхідно чітко відмежування реалізації політики від її розробки, звуження обсягу роботи Міністерства з цифрової трансформації шляхом проходження функціонального аналізу задля визначення функцій, які слід перенести, делегувати чи передати на аутсорсинг. Потенціал проектування та програм ІТ-проектів та програм управління державним сектором повинен бути консолідований. Реформа електронного урядування повинна допомогти систематизувати управління проектами та програмами розвитку, впровадження та підтримки ІТ від міністерств, інших підпорядкованих центральних органів виконавчої влади, регіональних та місцевих органів влади. Публічна влада повинна займатися лише стратегічним плануванням використання сучасних технологій та оцифрування (галузева е-трансформація), а також залучатись на етапі розробки концепції ІТ-проектів та рішень та використання впроваджених рішень. Необхідно реалізувати більш узгоджені та уніфіковані інвестиції в ІТ у державному секторі. Місцеві органи державної влади повинні координувати свої інвестиції в ІТ з центральним рівнем. Міжгалузева Рада з питань електронного урядування потребує зміцнення. Можливо необхідним є зменшення кількості членів Ради при збереженні достатнього представництва, адже через велику кількість членів функціонування та прийняття рішень Ради ускладнене.

### Список літератури:

1. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80?lang=en> (дата звернення: 10.12.2019).
2. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 січня 2009 р. № 4. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF/ed20101122> (дата звернення: 10.12.2019).

3. Про Національну програму інформатизації : Закон України від 4 лютого 1998 року № 74/98-ВР. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (дата звернення: 10.12.2019).
4. Питання Міністерства цифрової трансформації України : Постанова Кабінету Міністрів України від 18 вересня 2019 р. № 856. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919?fbclid=IwAR3ypNvjs8fjr9ZpbqvAfEVlyR4680zuCWUX4m2WgQpjS8Kl1s3HmK7wEXs> (дата звернення: 10.12.2019).
5. Семенченко А.І. Механізми державного управління у сфері електронного урядування. *Студії з архівної справи та документознавства* : зб. наук. пр. (Київ, 11-12 жовтня 2012 р.). Київ, 2012. С. 108–111.
6. Макаренко Є.А. Європейська інформаційна політика. *Наша культура і наука* : монографія, 2000. 368 с.
7. Клименко І.В. Технології електронного урядування : навч. посібник. Вид-во ДУС, 2006. 225 с.
8. Відкрите урядування: колективна робота, прозорість і дієва участь / за ред. Даніела Латрона і Лорел Руми. Наука, 2011. 536 с.
9. Електронне урядування в Україні: аналіз та рекомендації. Результати дослідження / за ред. І.Г. Малукової. ООО «Поліграф-Плюс», 2007. 254 с.
10. Ukraine – e-Government Assessment: The World Bank, 2018. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/379971544700498182/Ukraine-e-Government-Assessment> (дата звернення: 10.12.2019).

## References:

1. Pro skhvalennya Kontseptsiji rozvytku elektronnoho uryaduvannya v Ukrayini: Rozporyadzhennya Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 20 veresnya 2017 r. № 649-r [On Approval of the Concept of Development of E-Governance in Ukraine: Order of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 20, 2017 No. 649-p]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/649-2017-%D1%80?lang=en> (accessed 10 December 2019).
2. Pro utvorennya Mizhhaluzevoyi rady z pytan rozvytku elektronnoho uryaduvannya: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 14 sichnya 2009 r. № 4 [On the Establishment of the Inter-sectoral Council on E-Government Development: Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of January 14, 2009 No. 4]. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF/ed20101122> (accessed 10 December 2019).
3. Pro Natsional'nu prohramu informatyzatsiyi: Zakon Ukrayiny vid 4 lyutoho 1998 roku № 74/98-VR [On the National Program of Informatization: Law of Ukraine of February 4, 1998 No. 74/98-BP]. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80> (accessed 10 December 2019)
4. Pytannya Ministerstva tsyfrovoyi transformatsiyi Ukrayiny: Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny vid 18 veresnya 2019 r. № 856 [Issues of the Ministry of Digital Transformation of Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine Resolution № 856 of September 18, 2019]. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pitannya-ministerstva-cifrovoyi-t180919?fbclid=IwAR3ypNvjs8fjr9ZpbqvAfEVlyR4680zuCWUX4m2WgQpjS8Kl1s3HmK7wEXs> (accessed 10 December 2019).
5. Semenchenko, A.I. (2012). Mekhanizmy derzhavnoho upravlinnya u sferi elektronnoho uryaduvannya [Mechanisms of public administration in the field of e-government]. *Archival and Documentary Studies* (Kyiv, 11–12 zhovtnya 2012 r.). Kyiv, pp. 108–111.
6. Makarenko, Ye.A. (2000). Yevropeys'ka informatsiyina polityka [European Information Policy]. *Our Culture and Science*: monohrafiya, 368 p.
7. Klymenko, I.V. (2006). Tekhnolohiyi elektronnoho uryaduvannya [E-Government Technologies]. DUS, 225 p.
8. Vidkryte uryaduvannya: kolektyvna robota, prozorist' i diyeva uchast' [Open Governance: Teamwork, Transparency and Active Participation] (eds. Daniela Latrona i Lorel Rummy). Nauka, 2011. 536 p.
9. Elektronne uryaduvannya v Ukrayini: analiz ta rekomendatsiyi. Rezul'taty doslidzhennya [E-Government in Ukraine: Analysis and Recommendations. Research results] (eds. I.H. Malyukova). ООО «Поліграф-Плюс», 2007. 254 p.
10. Ukraine – e-Government Assessment: The World Bank, 2018. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/379971544700498182/Ukraine-e-Government-Assessment> (accessed 10 December 2019).