

Правова інформатика

УДК 007.51 (477)

ЖИЛЯЄВ І.Б., доктор економічних наук, с.н.с.

СЕМЕНЧЕНКО А.І., доктор наук з державного управління, професор

ФУРАШЕВ В.М., кандидат технічних наук, доцент, с.н.с.

ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОГО СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ: НАЦІОНАЛЬНА ПРОГРАМА ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

Анотація. У статті, на прикладі 20-ти річного досвіду реалізації Національної програми інформатизації, розглянуто основні проблеми, підходи, пріоритетні напрями удосконалення стратегічного управління сферою інформаційно-комунікаційних технологій, його організаційно-правового забезпечення, науково-обґрунтовані рекомендації органам публічної влади щодо адаптації організаційно-правових механізмів стратегічного програмування у цій сфері до сучасних реалій.

Ключові слова: національна програма інформатизації, стратегічне управління, організаційні та правові механізми, суб'єкти інформатизації, об'єкти інформатизації.

Summary. The article examines on the example of the 20 years of experience in implementing the National Program of Informatization, the main problems, approaches, priority directions of improvement of strategic management of the field of information and communication technologies, its organizational and legal support, scientifically substantiated recommendations to public authorities regarding the adaptation of organizational and legal mechanisms of strategic programming in this area to modern realities.

Keywords: national program of informatization, strategic management, organizational and legal mechanisms, subjects of informatization, objects of informatization.

Аннотация. В статье, на примере 20-ти годового опыта реализации Национальной программы информатизации, рассмотрены основные проблемы, подходы, приоритетные направления усовершенствования стратегического управления сферой информационно-коммуникационных технологий, его организационно-правового обеспечения, научно-обоснованные рекомендации органам публичной власти относительно адаптации организационно-правовых механизмов стратегического программирования в этой сфере к современным реалиям.

Ключевые слова: национальная программа информатизации, стратегическое управление, организационные и правовые механизмы, субъекты информатизации, объекты информатизации.

Постановка проблеми. Особливостями сучасного суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку є його значний динамізм, багатовекторність, невизначеність, глобальність та суперечливість, що значно ускладнює процеси управління цим розвитком. Традиційні підходи та методи публічного управління та адміністрування виявилися недостатньо спроможними ефективно розв'язувати значну кількість сучасних проблем, які стає дедалі важче прогнозувати. Однак, збільшення кількості, масштабів та рівня загроз та ризиків (див. [1]) для громадян, суспільства та держави актуалізує необхідність посилення впливу інститутів громадянського суспільства на формування та реалізацію публічної політики, яка легітимізується у відповідних стратегічних актах: зокрема, в Стратегії соціально-економічного розвитку Європейського Союзу на період до 2020 року “Європа 2020” [2], а також в національному законодавстві в таких стратегічних документах як Стратегія сталого

розвитку “Україна – 2020” [3], Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки [4], Програма діяльності Кабінету Міністрів України [5], Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки [6] тощо. Згідно зі статтею 2 Закону України “Про Національну програму інформатизації” Національна програма інформатизації (далі – НПІ) [7] визначає стратегію розв’язання проблеми забезпечення інформаційних потреб та інформаційної підтримки соціально-економічної, екологічної, науково-технічної, оборонної, національно-культурної та іншої діяльності у сферах загальнодержавного значення і тому обґрунтовано відноситься до стратегічних документів. Її механізм формування та виконання було запроваджено 20 років тому у вигляді Законів України “Про Концепцію національної програми інформатизації” [8] та “Про Національну програму інформатизації” [7], “Про завдання національної програми інформатизації на 1998 – 2000 роки” [9] і цілої низки підзаконних актів. Враховуючи багаторічний досвід реалізації НПІ, актуальною є проблема аналізу та оцінки її організаційно-правових механізмів публічного управління, визначення основних факторів впливу (позитивних та негативних) на НПІ та формування пропозицій щодо їх удосконалення.

Результати аналізу наукових публікацій. Проблемі інформатизації суспільства, окремих галузей економіки, культури, освіти тощо науковцями та фахівцями приділяється достатньо уваги [10 – 13], у тому числі й проблемам стратегічного управління в цій сфері [14]. В той же час, на сьогодні відсутня комплексна оцінка результатів виконання НПІ та перспектив її подальшого розвитку.

Метою статті є оцінка організаційно-правових механізмів стратегічного управління цифровою економікою та суспільством¹ на прикладі Національної програми інформатизації в контексті основних тенденцій світового розвитку, здійснення порівняльного аналізу з кращими міжнародними практиками в цій сфері, а також формування науково-обґрунтованих пропозицій органам влади щодо удосконалення цих механізмів.

Виклад основного матеріалу. Відставання в сфері інформатизації загрожує перетворенню країни на сировинний придаток розвинутих країн. Світовий досвід показує, що більшість країн, як правило, мають окремі національні програми інформатизації з урахуванням місцевих особливостей та умов [15]. Але при цьому необхідно мати на увазі, що некоректна програма або її недостатній динамізм та мобільність можуть бути джерелом загроз та ризиків для громадян, суспільства та держави.

В залежності від ступеня досяжності кінцевих та проміжних цілей в інформатизації фахівці виокремлюють три етапи її розвитку:

- створення політичних, організаційних, законодавчих, соціальних, економічних та технічних умов формування та початкового задоволення інформаційних потреб громадян, суспільства та держави;
- розвиток інформаційної інфраструктури та забезпечення умов для її включення у світову;
- повне та якісне забезпечення інформаційних потреб громадян, суспільства, держави та бізнесу [16].

В Україні перший етап реалізації інформатизації формально розпочався у 1993 – 1994 роках, коли Кібернетичним центром НАНУ було розроблено проект НПІ, якій у 1995 р. було передано для подальшого опрацювання до Національного агентства з питань інформатизації при Президентові України – першого центрального органу

¹ З 2014 року ЄС широко використовує назву “Digital Economy and Society”.

виконавчої влади, визначеного відповідальним за інформатизацію в Україні. Йому передувала у 1989 – 1990 роках в Радянському Союзі розробка та прийняття Концепції розвитку інформатизації [17]. Отриманий досвід програмного управління НПІ був врахований при розробці Закону України “Про державні цільові програми”, прийнятому 2004 році. Формальним підтвердженням актуальності проблеми є наявність в базі даних “Законодавство України” 2949 документів з словом “інформатизація” з загальної їх кількості 224637, а також те, на що на початок 2017 р. на розгляді лише в профільному Комітеті Верховної Ради України з питань інформатизації та зв’язку знаходилось 128 законопроектів [18].

До її особливостей слід віднести довготривалість, масштабність, комплексність, системність поставлених цілей та завдань, гнучкість, прозорість та значною мірою демократичність її процедур. Окрім того, передбачалось підвищити рівень ефективного використання обмежених ресурсів, вводячи такий інструмент публічного управління, як НПІ, спрямована на подолання т.з. “провалів ринку” (фіаско ринку – англ. market failures). В свій час НПІ була однією з перших в світі програм такого типу у цій сфері.

За цей час отримано як значний міжнародний досвід в стратегічному управлінні електронним (цифровим) розвитком, так і національний (зокрема – в реалізації самої НПІ), якій доцільно проаналізувати з точки зору організаційно-правових механізмів стратегічного управління та врахувати його в інтересах її удосконалення.

Так, наприклад, в США була розроблена та впроваджена перша серед західних країн національна програма інформатизації, основним змістом якої було створення Національної інформаційної інфраструктури та в подальшому цифрової економіки. У 1995 – 1996 роках були прийняті закони “Про зниження паперового документообігу” та “Про реформу використання інформаційних технологій”, створення в рамках Адміністративно-бюджетного управління Управління з питань інформації та регулювання для безпосереднього впровадження політики керівництва всьома процесами збору, обробки, захисту та розповсюдження інформації, а також питань щодо закупівлі та використання інформаційних технологій. Уніфікація політики та практики дозволили американському Уряду реалізувати такі масштабні та складні проекти як створення федеральної інфраструктури публічних ключів та системи авторизації доступу, загальнодержавної системи федеральних форм, системи пошуку документів по усіх державних установах, федеральна система державних закупівель тощо [19].

У 2000 році Європейська Комісія прийняла програму “Електронна Європа”, основними завданнями якої були:

- створення інформаційно-комунікаційної інфраструктури і рівний доступ до неї усіх надавачів послуг;
- чітке законодавче оформлення таких сфер як мультимедійні комунікації та електронна комерція;
- принципове нове, високоякісне наповнення нових інтерактивних послуг та ефективний електронний уряд;
- кваліфіковані кадри;
- глобальне покриття мережами усієї території ЄС тощо [20].

Поряд з Європейськими програмами в цей час були розроблені та реалізовані національні програми інформатизації окремих країн: Великої Британії, Франції, тощо, а також в колишніх республіках СРСР, наприклад, в Республіках Білорусь, Казахстан, Молдова та Узбекистан [21; 22].

Таким чином НПІ повністю відповідала сучасним світовим трендам розвитку інформаційно-комунікаційних технологій (далі – ІКТ) та загальним підходам до управління сферою інформатизації.

Стратегія реформування державного управління України одним з своїх головних напрямів визначає: формування і координацію державної політики (стратегічне планування державної політики, якість нормативно-правової бази та державної політики в цілому, включаючи вимоги щодо формування політики на основі ґрунтового аналізу та участь громадськості), акцентуючи увагу на таких проблемах стратегічних засад реформування державного управління та формування і координації державної політики як:

- відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні;
- недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління;
- недостатня спроможність Кабінету Міністрів України до стратегічного планування;
- недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази;
- відсутність системи середньострокового бюджетного планування, пов'язаного із стратегічним плануванням політики [4].

Зазначені проблеми повною мірою стосуються сфери інформатизації, розвитку ІКТ та інформаційного (цифрового) суспільства в цілому.

В документі серед основних завдань пріоритетного напрямку “Стратегічне планування, формування і координація політики” також зазначається необхідність удосконалення системи стратегічного планування, проведення його моніторингу та оцінки, включаючи засади оцінювання результативності діяльності міністерств та інших державних органів. Так система стратегічного планування, моніторингу та аналізу передбачає наявність системи взаємопов'язаних і взаємоузгоджених програмних і стратегічних документів державної політики. Чинні процедури підготовки програмних і стратегічних документів державної політики, передбачені в нормативно-правових актах, потребують перегляду та систематизації. Необхідно визначити чіткі, єдині вимоги і методологію підготовки програмних і стратегічних документів державної політики (аналіз стану справ, визначення проблем, що потребують розв'язання, підготовка альтернативних варіантів розв'язання проблем, оцінки впливу, визначення критеріїв ефективності, консультації із громадськістю та заінтересованими сторонами, визначення строків звітування, процедура оновлення).

З точки зору кількості та якості отриманих за 20 років позитивних результатів НПІ не можна вважати успішною. Так, майже не були досягнуті її цілі, що були визначені як в її концептуальній частині, так і в переліках завдань. Деякі з її складових, а саме програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування так і не були впроваджені, більша кількість проектів та завдань з інформатизації виконувались поза межами НПІ, вона не стала обов'язковою і для більшості регіонів України, втрачена актуальність її Концепції та деяких процедур, а найголовніше – довіра до неї як з боку органів влади, так і з боку громадян та бізнесу, насамперед щодо її ефективності та результативності.

Протягом останніх років визначились негативні тенденції в механізмах формування та реалізації НПІ:

зменшення її координуючого впливу на процеси інформатизації і, як наслідок, зменшення її організаційного, кадрового та фінансового забезпечення, всупереч

зростаючій динаміці впровадження ІКТ в усі сфери життєдіяльності суспільства, людини та держави;

зменшення ролі впливу громадськості, бізнесу та науки на формування та виконання НПП (виключення Науково-технічної ради НПП з числа суб'єктів управління, фактична ліквідація Консультативної ради з питань інформатизації при Верховній Раді України, скасування такого інструменту публічного управління, як щорічні звіти Уряду перед Парламентом та громадськістю про стан розвитку інформаційного суспільства та інформатизації), що суперечить політиці демократизації влади та суспільства;

хронічне незастосування програм та проектів інформатизації органів місцевого самоврядування та обмежена кількість діючих регіональних програм інформатизації.

Тому актуалізується альтернатива: або закриття НПП і заміна її новим інструментом або її модернізація з урахуванням світових тенденцій та особливостей розвитку України. Концепцією розвитку електронного урядування [23] в рамках пріоритетного напрямку “Підвищення ефективності управління розвитком електронного урядування” було обрано другий шлях, а саме визначено завдання “модернізація і забезпечення виконання Національної програми інформатизації та регіональних програм інформатизації”. Таким чином у 2017 році Уряд визначився з подальшим майбутнім цієї НПП і розробив проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про Національну програму інформатизації” [24].

Серед основних недоліків існуючої НПП фахівці також відзначають такі:

обмеженість в основному розвитком інфраструктурної складової органів публічної влади та проведенням нечисельних з обмеженим значенням НДДКР;

негнучність, надмірна забюрократизованість та неузгодженість з іншими механізмами публічного управління та адміністрування;

незабезпеченість необхідним статусом та повноваженнями Генерального державного замовника НПП;

неорієнтованість на споживачів публічних послуг;

значна затримка затвердження переліку щорічних завдань (проектів) у часі;

певна “відстороненість” від нових світових трендів: не враховує особливості розвитку цифрової економіки, електронного та Відкритого уряду, електронної демократії, електронної комерції інших сучасних ІКТ, а також механізмів державно-приватного та державно-громадського партнерства;

неузгодженість з сучасними політичними процесами децентралізації, деконцентрації, дерегуляції, демократизації влади;

фактична відсутність необхідного наукового, інформаційно-аналітичного, організаційного та фінансового забезпечення, останнє робить НПП декларативною;

моральна застарілість, у тому числі, категорійно-понятійного апарату;

низька імплементація правових норм НПП [13].

При прийнятті Урядом рішення щодо майбутнього оновлення законодавчого забезпечення НПП було враховано такі її позитивні якості:

20-річний досвід застосування та необмеженість у часі;

достатньо конкретний, детальний, прозорий та відкритий механізм формування та виконання НПП, який передбачає участь громадськості, експертів та бізнесу у формуванні публічної політики у сфері інформатизації та її реалізації;

законодавчо продуману організаційну структуру управління НПП, що включає: Генерального державного замовника, який підпорядкований безпосередньо голові Уряду, державних замовників завдань (проектів), Керівника НПП та керівників галузевих (регіональних) програм (проектів) інформатизації;

створено мережу підрозділів в органах влади, що відповідають за інформатизацію; визначено основні об'єкти НПП та відповідні механізми управління ними: сукупність державних програм з інформатизації; галузеві та регіональні програми та проекти інформатизації; програми та проекти інформатизації органів місцевого самоврядування;

нормативно-правова база НПП є розвинутою, системною та ієрархічною і в цілому відповідає розвитку цієї сфери;

успішність реалізації деяких регіональних програм інформатизації, наприклад, Волинської та Дніпропетровської, та відпрацювання механізму їх взаємодії з програмами інформатизації органів місцевого самоврядування, який доцільно впровадити в масштабі всієї країни.

В той же час однією з головних організаційних проблем НПП залишається некоординованість дій органів публічної влади в цій сфері, коли створюються державні органи з дублюючими завданнями та функціями, розробляються та приймаються неузгоджені між собою програмні та планові документи, не забезпечується необхідний статус Генерального державного замовника НПП, як “головного координатора”, порушуються зв'язки та управлінська вертикаль між суб'єктами управління, що призводить до конкуренції органів влади між собою за вплив на сферу, неефективного витрачення бюджетних коштів, втрати довіри та іміджу влади [25].

Двадцятирічний досвід реалізації НПП демонструє, що у багатьох випадках органи публічного управління “наштовхуються” на проблеми із запровадженням ІКТ у певну сферу суспільно-політичного та економічного життя, розуміють складнощі із їх вирішенням на всьому українському просторі, враховують обмеженість ресурсного забезпечення тощо. Зазначене призводить до прагнення вирішити ці проблеми локально, запровадивши нові механізми у визначеній сфері². На це також впливає критичне відношення до самої НПП, прагнення оцінити її результативність на короткому проміжку часу (часто прив'язаному до фінансового року). Іншим фактором недооцінки необхідності цілісного стратегічного управління сферою ІКТ є “тиск” лобіювання новітніх міжнародних концепцій, які часто динамічно змінюють одне одну.

Незважаючи на це, на сьогодні НПП залишається єдиним “системним інтегратором”, який став своєрідним “стрижнем” інформатизації, яка включає певну кількість організаційно-правових інструментів публічного управління національним розвитком із застосуванням ІКТ, зафіксованих у стратегічних документах щодо:

Національної програми інформатизації (з 1998 р.);

державних цільових програм щодо галузевої комп'ютеризації, запровадженню ІКТ, формування комунікаційних систем та мереж тощо (з 2004 р.);

розвитку інформаційного суспільства (з 2007 р.);

розвитку електронного урядування (з 2010-2015 рр., з 2017 р.);

розвитку електронної демократії (з 2017 р.);

² Всесвітній банк зазначав, що “прийняти” і реалізувати “ефективні” заходи політики часто непросто, оскільки певні суспільні групи, яким вигідний існуючий стан речей, можуть володіти достатнім впливом для перешкоджання необхідному реформуванню. Тому успішні реформи – це не тільки “оптимальна практика”. Вони вимагають впровадження та коригування інституцій, з тим щоб вирішити проблеми, що перешкоджають подальшому розвитку, які пов'язані зі слабкою політичною волею і недостатніми спільними діями”. Див.: World Bank. 2017. World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, DC : World Bank. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org/en/publication/wdr2017>

міжнародної ініціативи “Відкритий Уряд” (з 2012 р.);

Стратегії кібербезпеки та Доктрини інформаційної безпеки (з 2016 та 2017 років відповідно);

Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки (з 2018 р.) та Плану заходів з її реалізації;

Міжвідомчої ради з питань розвитку електронного урядування (з 2009 р., перше засідання – 2015 р.);

Консультаційної ради з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України (2015 р.);

Стратегії реформ сталого розвитку “Україна – 2020”, Програми діяльності Кабінету Міністрів України, Середньострокового та Короткострокового планів пріоритетних заходів Уряду;

Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 рр.;

Зеленої та Білої книги з розвитку електронного урядування (з 2014 р.);

Рекомендацій парламентських слухань за цією тематикою тощо.

В цих стратегічних документах ставляться відмінні цілі та завдання, суб’єктами управління, як правило, виступають різні державні органи, а об’єкти управління неузгоджені між собою та лише частково стосуються проблем інформатизації, самі акти часто “не виходять за рамки концепцій (доктрин)”, мають декларативний характер, не підтримані організаційно та ресурсно³. Ситуація погіршується перманентними реформами ЦОВВ з змінами їх структури, завдань та функцій. Так, наприклад, схвалена Урядом Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та План заходів з її реалізації (головний державний орган з їх координації – Міністерство економічного розвитку і торгівлі) включають такі пріоритетні напрямки, які стосуються і розвитку сфери інформатизації:

- подолання цифрового розриву шляхом розвитку цифрових інфраструктур (“твердих” та “м’яких”), у тому числі, інфраструктури електронного урядування та електронної демократії, електронної комерції, кібербезпеки, широкопasmової та мобільної телекомунікаційної інфраструктури тощо;

- розвиток цифрових компетенцій;

- впровадження концепції цифрових робочих;

- цифровізація реального сектору економіки, головної складової цифрової економіки;

- цифровізація реального сектору економіки;

- реалізація проектів цифрових трансформацій;

³ Всесвітній банк зазначав, що “...країнам Європи і Центральної Азії, що розвиваються, доведеться не тільки провести реформи, покликані поліпшити доступ до Інтернету, а й зосередити увагу на “аналоговому фундаменті» цифрової економіки, а саме – на навичках, інститутах і нормативно-правовій базі”. ...“Цифровий економіці також необхідний міцний аналоговий фундамент, який складається з *нормативно-правової бази*, яка створює динамічне ділове середовище і дозволяє фірмам повною мірою використовувати ІКТ для конкуренції та інновацій; *навичок*, що дозволяють працівникам, підприємцям і державним службовцям використовувати нові можливості, що відкриваються в цифровому світі; підзвітних *інститутів*, що використовують Інтернет для розширення прав і можливостей громадян. Її довготривалий вплив на розвиток зовсім не стійкий, оскільки він визначається безперервним впливом технічного прогресу та вибраних країною принципів організації економічного та соціального розвитку і державного управління”. Див.: World Bank. 2016. World Development Report 2016: Digital Dividends. Washington, DC: World Bank. – Режим доступу : <http://documents.Worldbank.org/curated/en/896971468194972881/pdf/102725-PUB-Replacement-PUBLIC.pdf>

- гармонізація з європейськими цифровими та науковими ініціативами [6].

В вищезазначених документах, як правило, відсутнє будь яке посилання на НПП та не визначено відповідного механізму їх взаємодії.

Можливим варіантом такої взаємодії могла б стати заміна Закону України “Про Концепцію національної програми інформатизації” законом щодо розвитку цифрової економіки та суспільства України (Концепція) з чітким розподілом повноважень між Мінекономрозвитку та Державним агентством з питань електронного урядування стосовно сфери інформатизації, або спільна їх робота над новою редакцією проекту Закону України “Про Національну програму інформатизації”, який би врахував особливості всіх перелічених вище ініціатив у сфері ІКТ-розвитку країни. Позитивним прикладом такої взаємодії між цими державними органами є розмежування їх прав та обов’язків щодо надання електронних послуг, а також застосування узгоджувального механізму Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування [26].

Такий підхід передбачає, насамперед внесення змін до Закону України “Про Національну програму інформатизації”, починаючи від оновлення категорійно-понятійного апарату (терміносистеми), принципів, цілей, пріоритетів, завдань ІКТ-розвитку країни в цілому та його окремих складових; переліку суб’єктів, а також уточненням та конкретизацією особливостей базових регламентів формування та виконання: моніторингу, аналізу, прогнозування, організації, експертизи, контролю, оцінювання результативності, ресурсному, науково-методичному, організаційному забезпеченню НПП тощо.

“Інтеграційний” підхід, спрямований на підвищення ефективності організаційно-правових механізмів системи державного управління та регулювання в цілому ІТ-галузі, було визначено Парламентом за результатами відповідних парламентських слухань [27], де рекомендовано Уряду: “утворити центральний орган виконавчої влади, що забезпечуватиме формування та/або реалізацію державної політики у сферах ІКТ та зв’язку, розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, телекомунікацій, програмування, інформаційної безпеки та кібербезпеки, впровадження технологій електронного урядування, електронного документообігу, електронного підпису тощо та передати зазначеному органу повноваження інших органів виконавчої влади, що стосуються сфери ІКТ та зв’язку, чітко розмежувати повноваження між органами виконавчої влади в зазначених сферах відповідно до законодавства Європейського Союзу”. Але ця рекомендація Парламенту не знайшла практичної імплементації у відповідних рішеннях Уряду.

Інший підхід передбачає розробку та затвердження замість Закону України “Про Концепцію національної програми інформатизації”, так званих, “пріоритетних напрямків Національної програми інформатизації”, що включають: стратегічні цілі інформатизації, її основні принципи, напрямки, очікувані наслідки реалізації цієї НПП та формуються центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сферах інформатизації, електронного урядування, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, розвитку інформаційного суспільства, і визначаються постановою Кабінету Міністрів України за поданням Генерального державного замовника Національної програми інформатизації, а також у відповідних актах Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України та центрального органу управління у сфері інформатизації – Генерального державного замовника Національної програми інформатизації [24].

Враховуючи основні тенденції розвитку сфери інформатизації, ІКТ, цифрової економіки, реформ, що відбуваються в Україні, пропонується призначення НПП

уточнити і сформулювати так: НПП інформатизації визначає пріоритетні напрямки та стратегію реалізації публічної політики у сфері інформатизації: забезпечення інфраструктурних потреб розвитку інформаційного суспільства та цифрової економіки, формування і використання національних електронних інформаційних ресурсів, впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для підтримки ефективної та результативної діяльності органів публічної влади у всіх сферах життєдіяльності громадянина, суспільства та держави.

Перелік основних завдань НПП доцільно осучаснити такими стратегічними завданнями як:

забезпечення інтегрованості державних реєстрів та баз даних;

створення та впровадження стандартів електронного урядування та електронної демократії;

подолання цифрової нерівності;

прискорення процесу розроблення та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій у публічне управління та адміністрування, охорону здоров'я, культуру, освіту, науку, охорону навколишнього природного середовища, бізнес тощо;

підвищення кваліфікації публічних службовців, працівників підприємств та установ, організацій з питань е-урядування та е-демократії;

підвищення якості та доступності електронних послуг, спрощення процедур їх надання і скорочення відповідних витрат, деперсоніфікація надання електронних послуг як інструмент зниження рівня корупції;

організація інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування на базі електронного документообігу з використанням електронного цифрового підпису;

створення, впровадження та розвиток внутрішньовідомчих систем електронного документообігу;

розвиток інфраструктури електронної комерції, кібербезпеки, широкопasmової та мобільної телекомунікаційної інфраструктури – розвиток цифрових компетенцій;

впровадження концепції цифрових робочих;

реалізація проектів цифрових трансформацій;

гармонізація з європейськими цифровими та науковими ініціативами.

що в цілому буде сприяти взаємоузгодженню механізму публічного управління НПП з іншими вищевказаними механізмами.

Всі цілі та завдання НПП повинні бути чітко представлені системою кількісно-якісних індикаторів та показників їх досягнення у часі як основи для застосування ефективних процедур моніторингу, оцінювання, контролю та прогнозування розвитку сфери інформатизації. Але за 20 років НПП така система показників (критеріїв) так і не була створена та впроваджена, що безумовно негативно вплинуло на Програму.

Тому доцільно доповнити Закон України “Про Національну програму інформатизації” окремою статтею стосовно оцінювання НПП та стану розвитку сфери: Оцінювання результативності виконання Національної програми інформатизації ґрунтується на результатах реалізації її складових частин та окремих завдань (проектів), позиції України у міжнародних рейтингах, результатах статистичних спостережень Держстату та моніторингу України міжнародними організаціями у сфері інформатизації на основі сучасних загальноприйнятих індикаторів, оцінок громадськості, показників, які демонструють стан розвитку інформатизації.

Стаття враховує як основні суб'єкти моніторингу та оцінювання стану розвитку інформатизації в Україні та НПП, так і їх комплексне застосування з метою підвищення

рівня об’єктивізації результатів оцінювання, узгодженості з міжнародними системами оцінювання в цій сфері, забезпечення ефективного зворотного зв’язку.

Результати реалізації НПП мають оформлюватись у вигляді урядової доповіді про поточний стан та перспективи розвитку інформатизації та інформаційного суспільства в Україні (Доповідь), яка має замінити “Доповідь про стан інформатизації в Україні”, передбачену чинним Законом. Зміна назви документу передбачає зміну його змісту, а саме посилення його аналітичної складової за рахунок впровадження результатів короткострокових та середньострокових прогнозів, розширення на сферу інформаційного суспільства та цифрової економіки тощо. Важливо змінити негативну тенденцію останніх років стосовно ігнорування розробки Доповіді Урядом та надання її для розгляду Парламентом, починаючи з 2014 року.

Механізм стратегічного управління НПП, окрім чіткого визначення цілей, стратегічних завдань, системи індикаторів(показників), критеріїв ефективності (результативності) Програми, повинен чітко визначати суб’єкти та об’єкти НПП.

Організаційний механізм НПП включає такі її основні суб’єкти, як:

замовники робіт з інформатизації;

виконавці окремих завдань (проектів) інформатизації;

організації, що здійснюють експертизу окремих завдань та проектів інформатизації;

користувачі автоматизованих та інших інформаційних систем і засобів інформатизації [28].

Сучасні умови розвитку України, у тому числі, такі процеси як децентралізації, деконцентрації, дерегуляції, демократизації управління, а також євроінтеграції та отриманий 20-річний досвід обумовлюють необхідність внесення змін в існуючий організаційний механізм НПП, у тому числі, стосовно переліку її суб’єктів. В змінах до Закону пропонується такий уточнений перелік її основних суб’єктів:

Генеральний державний замовник Національної програми інформатизації;

керівник Національної програми інформатизації;

Міжгалузева рада з питань розвитку електронного урядування;

Консультативна рада з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України;

Науково-технічна рада Національної програми інформатизації;

державні замовники завдань (проектів) Національної програми інформатизації;

керівники галузевих, регіональних програм інформатизації, а також програм інформатизації органів місцевого самоврядування та об’єднаних територіальних громад;

виконавці окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації;

організатори та виконавці державної експертизи завдань та проектів Національної програми інформатизації;

користувачі інформаційних систем і засобів інформатизації, створених в результаті виконання завдань (проектів) Національної програми інформатизації.

Враховуючи важливість залучення громадськості, бізнесу, експертного середовища до процесів формування та реалізації державної політики в цій сфері, а також відповідно до таких принципів належного урядування як відкритість, прозорість та участі до суб’єктів НПП пропонується додати Міжгалузову раду з питань розвитку електронного урядування та Консультативну раду з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України, які вже визначені чинним законодавством на рівні постанов Уряду та Парламенту відповідно [26; 29]. Згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні [23] головним призначенням Міжгалузової ради з питань розвитку

електронного урядування (попередня назва Міжгалузева рада з питань розвитку інформаційного суспільства) є сприяння забезпеченню координації дій органів влади під час реалізації її положень. До складу Міжгалузевої ради в основному включені керівники центральних органів виконавчої влади та незначна кількість представників громадських організацій, не представлені регіональна влада, бізнес та наукове середовище. Відсутність дієвості є головною проблемою цього суб'єкта НПП, який, починаючи з моменту його створення у 2009 році, майже не працював. Головною метою Консультативної ради з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України (попередня назва Консультаційна рада з питань розвитку інформатизації при Верховній Раді України) є сприяння Верховній Раді України у виробленні політики в сферах розвитку інформаційного суспільства, інформатизації, електронних комунікацій, високих технологій, при підготовці та затвердженні завдань Національної програми інформатизації, а також при підготовці та прийнятті законів України у цих сферах з урахуванням найновіших досягнень і технологічних рішень. До складу Консультативної ради входять за згодою вчені у галузі інформатики та суміжних галузях, представники підприємств, установ, організацій, які працюють у сфері інформаційних послуг, народні депутати України, представники органів виконавчої влади (на відміну від Міжгалузевої ради в цій Раді більш широко представлені бізнес та наука) [29]. Однак, з 2013 року не відбулося жодного засідання цієї ради. Тому доцільність включення зазначених рад до суб'єктів НПП насамперед обумовлена гарантуванням їх справжнього функціонування.

Ще один дорадчий консультативний орган НПП – Науково-технічна рада Національної програми інформатизації при Генеральному державному замовнику НПП входила до складу її суб'єктів (стаття 12 Закону “Про Національну програму інформатизації”), але у 2012 році її було необґрунтовано виключено на загальнодержавному рівні при збереженні як суб'єкта для галузевих та регіональних програм (проектів) інформатизації. Її повноваження включали:

- розроблення пропозицій і рекомендацій щодо формування та реалізації державної політики у сфері інформатизації, а також щодо стратегії розвитку інформаційної інфраструктури;

- розроблення пропозицій і рекомендацій щодо проектів нормативно-правових актів із питань інформатизації;

- розроблення пропозицій щодо стратегічних цілей, основних принципів та пріоритетних напрямків НПП, очікуваних результатів її реалізації;

- розгляд пропозицій та надання рекомендацій щодо формування нормативно-правових, організаційних, методологічних, методичних, науково-технічних, інструментально-технологічних, економічних і гуманітарних засад підтримки НПП;

- розгляд пропозицій та надання рекомендацій щодо формування завдань (проектів) НПП на наступні роки;

- розгляд проектів галузевих, регіональних та місцевих програм інформатизації, а також частин інших програм, що стосуються питань інформатизації;

- розгляд результатів виконання завдань (проектів) НПП, галузевих, регіональних та місцевих програм інформатизації, а також частин інших програм, що стосуються питань інформатизації;

- розгляд проекту щорічної доповіді про стан інформатизації в Україні;

- розроблення пропозицій щодо удосконалення механізмів формування та виконання НПП;

організація взаємодії з керівниками та науково-технічними радами галузевих, регіональних та місцевих програм інформатизації [28].

“Повернення” цього суб’єкта до НПП буде не тільки сприяти її більшій прозорості, відкритості та обґрунтованості, але й уніфікації процесів її формування та виконання на всіх рівнях: загальнодержавному, галузевому, регіональному та місцевому.

Ефективна робота цих консультативно-дорадчих органів НПП передбачає, насамперед їх скоординовану діяльність та взаємодію між собою, яка на сьогодні відсутня.

Головним в управлінні Програмою є її Генеральний державний замовник, якого в останні роки безпосередньо підпорядкували Прем’єр-міністру України, збільшивши його реальний вплив як на складові НПП, так і на її суб’єкти. Його основні повноваження щодо формування та виконання НПП визначені статтями 13 та 22 Закону та відповідними рішеннями Уряду і включають:

- координацію державних, галузевих, регіональних програм та проектів інформатизації, програм та проектів інформатизації органів місцевого самоврядування;
- моніторинг у сфері інформатизації;
- забезпечення методологічної, нормативно-правової, інформаційної та організаційної підтримки процесів формування і виконання НПП;
- доповідь щорічно Кабінету Міністрів України про стан інформатизації в Україні;
- надання щорічно Кабінету Міністрів України завдань НПП на наступні три роки і проекту програми завдань (робіт) на наступний бюджетний рік;
- внесення Кабінету Міністрів України пропозиції щодо змін до НПП [7].

Ці повноваження, по-перше, доцільно поширити на сферу розвитку інформаційного суспільства, по-друге, додати йому такі повноваження як:

- організація проведення державної експертизи пропозицій завдань (проектів) державних замовників та завдань (проектів) НПП, та їх погодження за результатами цієї експертизи, а також погодження розрахунків граничних обсягів та індикативних прогнозних показників, які надаються державними замовниками;
- організація обговорення Міжгалузевою радою з питань розвитку електронного урядування завдань (проектів) інформатизації, які виконуються в інтересах кількох органів виконавчої влади або мають загальнонаціональний масштаб;
- оцінювання та прогнозування розвитку інформатизації та інформаційного суспільства.

По-третє, уточнити повноваження Генерального державного замовника НПП, а саме:

- забезпечувати комплексність та узгодженість програм інформатизації з відповідними завданнями (проектами) НПП;

- визначати виконавців завдань (проектів) програм інформатизації відповідно до законодавства про публічні закупівлі;

- здійснювати нагляд і контроль за виконанням відповідних завдань (проектів) НПП, галузевих та регіональних програм інформатизації згідно з укладеними контрактами (договорами);

- забезпечувати приймання, впровадження та використання результатів виконання завдань (проектів) Національної програми інформатизації;

- розробляти типові завдання (проекти) інформатизації галузевих, регіональних програм інформатизації, програм інформатизації органів місцевого самоврядування та об’єднаних територіальних громад;

подавати Кабінету Міністрів України обґрунтування щодо припинення виконання окремих завдань (проектів) Національної програми інформатизації, галузевих, регіональних програм інформатизації та їх окремих завдань (проектів).

Зазначені уточнення повноважень Генерального державного замовника НПП мають бути спрямовані на законодавче посилення його координуючої, контролюючої, організуючої, прогностично – аналітичної діяльності, а також на підвищення відкритості, прозорості та ефективності механізмів формування та виконання НПП і є результатом обговорення проекту Закону [24], розробленого Державним агентством з питань електронного урядування, з центральними та регіональними органами виконавчої влади та громадськістю. При цьому необхідно мати на увазі, що без підтримки вищого політичного керівництва ці та інші зміни Закону не будуть мати успіху і все знов завершиться черговим декларативним документом, який черговий раз не буде імплементовано.

Перелік державних замовників завдань (проектів) НПП доцільно розширити, у тому числі з урахуванням децентралізації влади, включивши до нього: Апарат Верховної Ради України, Адміністрацію Президента України, Секретаріат Кабінету Міністрів України, державні органи, органи місцевого самоврядування, об’єднані територіальні громади, органи судової влади, органи прокуратури, Національну Академію наук України. Функції державних замовників при їх взаємодії з Генеральним державним замовником пропонується уточнити, додатково включивши такі з них, як:

подавати своєчасно керівникові Національної програми інформатизації пропозиції до переліку завдань (проектів) Національної програми інформатизації;

враховувати при підготовці тендерної документації рекомендації Генерального державного замовника в частині технічних, якісних та кількісних характеристик предмета закупівлі;

звітувати перед Генеральним державним замовником про хід виконання завдань (проектів) Національної програми інформатизації тощо.

Доцільно також оновити категорійно-понятійний апарат НПП (її терміносистему), структуру її об’єктів та суб’єктів, їх функцій та завдань тощо.

Висновки.

1. У 1998 році в Україні було створено один з перших у світі механізмів стратегічного управління розвитком інформатизації, який охоплював майже всі сфери політичного, соціально-економічного та культурного життя. Однак внаслідок сукупності негативних факторів, насамперед таких як недостатня координація, розпорошеність та обмеженість ресурсів, НПП за 20 років лише частково реалізувала планові завдання, перетворилася значною мірою на декларативну, мало демократичну, негнучку бюрократичну структуру. В той же час, незважаючи на всі ці недоліки, НПП все ж залишається єдиним реально діючим інструментом стратегічного управління з розвитку ІКТ, яка за останні роки певною мірою підвищила результативність, що обумовлено, насамперед, організаційними змінами та підходами до ресурсного забезпечення НПП.

2. Актуальною залишається проблема збереження генеральної спрямованості розвитку країни на широке запровадження ІКТ у всі сфери соціального та економічного життя, забезпечення синергії державних рішень щодо реалізації окремих концепцій: інформаційного суспільства, відкритого уряду, е-урядування та е-демократії, інформаційної та кібербезпеки тощо.

3. З двох варіантів розв’язання накопичених проблем публічного управління розвитком країни на основі запровадження ІКТ: 1) припинити Національну програму інформатизації, замінивши її іншим інструментом стратегічного управління – зокрема Концепцією розвитку

цифрової економіки та суспільства, 2) адаптувати (осучаснити) її до завдань політичного та соціально-економічного розвитку України та світу, більш перспективним та раціональним є другий, оскільки він відповідає світовим тенденціям, дозволяє більш ефективно використовувати ресурси, враховує отриманий за 20 років досвід.

4. Реалії сучасного розвитку, накопичений український та світовий досвід застосування різних інструментів публічного управління запровадженням ІКТ дозволив обґрунтувати надані пропозиції щодо необхідності модернізації організаційно-правового механізму НПП, основні зміни щодо складу її суб'єктів, державних замовників, об'єктів, їх функцій та завдань, спрямованих на усунення існуючих недоліків та на підвищення рівня демократичності, гнучкості, ефективності, результативності та відповідності міжнародних механізмів.

Використана література

1. У 13-тій черговій доповіді “The Global Risks Report 2018”, опублікованій до Всесвітнього економічного форуму 2018 року, суттєво переглянуто перелік та визначено нові глобальні майбутні ризики за групами: “Економічні” (9 позицій); “Екологічні” (5); “Геополітичні” (6); “Соціоетальні” (6) та “Технологічні” (5). Серед технологічних глобальних ризиків визначено: 1) негативні наслідки технічного прогресу, таких як штучний інтелект, геоінженерна та синтетична біологія (передбачувані або непередбачені), що спричиняє людський, екологічний та економічний збиток; 2) підвищення вразливості з відключення важливої інформаційної інфраструктури (наприклад, Інтернету, супутників тощо) та мереж (злам); 3) великомасштабні кібератаки або зловмисне програмне забезпечення, що спричиняють великі економічні збитки, геополітичну напруженість або втрату довіри до Інтернету; 4) масові випадки шахрайства, крадіжки даних, наслідком яких є безпрецедентне неправомірне використання приватних чи офіційних даних. – Режим доступу : http://www3.weforum.org/docs/WEF_GRR18_Report.pdf

2. European Commission. Europe 2020. – Режим доступу : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en.

3. Стратегія сталого розвитку “Україна – 2020” : Указ Президента України від 12.01.15 р. № 5/2015. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

4. Стратегія реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.16 р. № 474-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80>

5. Програма діяльності Кабінету Міністрів України : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.04.16 р. № 294. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/294-2016-%D0%BF>

6. Концепція розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018 – 2020 роки та план заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.01.18 р. № 67-р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2018-p>

7. Про Національну програму інформатизації : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>

8. Про Концепцію Національної програми інформатизації : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/75/98-%D0%B2%D1%80>

9. Про затвердження Завдань Національної програми інформатизації на 1998 – 2000 роки : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/76/98-%D0%B2%D1%80>

10. Грицевич В.С. Інформатизація суспільства, як соціально-географічний виклик XXI століття. – Режим доступу : [//geography.lnu.edu.ua](http://geography.lnu.edu.ua)

11. Петрова Е.А. Зарубежный опыт информатизации и особенности его реализации в России. – Режим доступу : <https://www.fundamental-research.ru/ru/article/view?id=3673>

12. Соснін О.В. Інформатизація як феномен та умова інноваційного розвитку України. – Режим доступу : <http://uaforeignaffairs.com/ua/ekspertna-dumka/view/article/informatizacija-jak-fenomen-ta-umova-innovaciinogo-roz>
13. Яковенко Ю., Шевцов А. Інформатизация и Украина : взгляд на проблему. – Режим доступу : [//www.db.niss.gov.ua/docs/region/inform_1.htm](http://www.db.niss.gov.ua/docs/region/inform_1.htm)
14. Сітнікова Н.П. Досвід стратегічного планування сталого розвитку у країнах Європейського Союзу. – Режим доступу : [//www.economy.in.ua/pdf/11_2012/5.pdf](http://www.economy.in.ua/pdf/11_2012/5.pdf)
15. Подболотова М.И. Международная практика реализации стратегий и программ информатизации в области финансовой грамотности детей и молодежи. – Режим доступу : <http://journals.rudn.ru/informatization-education/article/download/13237/12667>
16. Опыт информатизации и перспективные идеи. – Режим доступу : <https://studfiles.net/preview/593899/page:16>
17. Концепция информатизации общества (обобщенный вариант) – (Архив академика А.П. Ершова). – Режим доступу : <http://ershov-arc.iis.nsk.su/archive/eaindex.asp?lang=1&gid=2367>
18. Розвиток інформаційного суспільства в Україні в 2016 році : основні тенденції, фактори впливу та стан ІТ-індустрії : аналітична записка, 2017. – 24 с. – (Національний інститут стратегічних досліджень). – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/2594>
19. Береза Н.В. Ринок информационных услуг : современные тенденции и перспективы развития : монография. – М. : Директ-Медиа, 2014. – 180 с.
20. Європейський досвід нормативно-проектного забезпечення розвитку інформаційного суспільства: висновки для України : аналітична доповідь, 76 с. – (Національний інститут стратегічних досліджень). – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/1732>
21. Министерство связи и информатизации Республики Беларусь. – Режим доступу : <http://www.mpt.gov.by/ru>
22. Министерство информации и коммуникаций Республики Казахстан. – Режим доступу : <http://mic.gov.kz/ru>
23. Концепція розвитку електронного урядування в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.17 р. № 649-р. – Режим доступу : <https://www.kmu.gov.ua/ua/npras/250287124>
24. Про внесення змін до Закону України “Про Національну програму інформатизації” : проект Закону України. – Режим доступу : <http://dknii.gov.ua/content/zakon-ukrayiny-pro-vnesen-nya-zmin-do-zakonu-ukrayiny-pro-nacionalnu-programu-informatyzaciyi>
25. Семенченко А.І. Методологічні підходи до формування організаційно-правових механізмів державного управління та регулювання розвитком інформаційної інфраструктури // Вісник НАДУ.– 2014. – № 3. – С.43-52.
26. Про утворення Міжгалузевої ради з питань розвитку електронного урядування : Постанова Кабінету Міністрів України від 14.01.09 р. № 4. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/4-2009-%D0%BF>
27. Про Рекомендації парламентських слухань на тему: “Реформи галузі інформаційно-комунікаційних технологій та розвиток інформаційного простору України” : Постанова Верховної Ради України від 31.03.16 р. № 1073-VIII. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1073-19>
28. Наказ Міністерства транспорту та зв’язку України від 10.04.07 р. № 324. – Режим доступу : http://kved.ukrstat.gov.ua/KVED2010/62/KVED10_62_02.html
29. Консультативна рада з питань розвитку інформаційного суспільства при Верховній Раді України : Постанова Верховної Ради України від 4.02.98 р. № 77/98-ВР. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/77/98-%D0%B2%D1%80>