

# **МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

УДК 35.078:681.518

Валерій ДРЕШПАК

*Національна академія державного управління  
при Президентові України*

*Дніпропетровський регіональний інститут державного управління*

## **РОЗВИТОК ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ ЯК НАПРЯМ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ**

Визначається зміст організаційного аспекту розвитку електронного урядування в Україні. Формулюються підходи до організаційних змін у структурі органів публічної влади у зв'язку з упровадженням і розвитком електронного урядування.

**Ключові слова:** державне управління, місцеве самоврядування, електронне урядування, державна інформаційна політика, організаційний аспект, організаційна структура.

**Валерий Дрешпак. Развитие электронного управления как направление государственной информационной политики Украины: организационный аспект**

Определяется содержание организационного аспекта развития электронного управления в Украине. Формулируются подходы относительно организационных изменений в структуре органов публичной власти в связи с внедрением и развитием электронного управления.

Ключевые слова: государственное управление, местное самоуправление, электронное управление, государственная информационная политика, организационный аспект, организационная структура.

**Valeriy Dreshpak. Development of e-government as the direction of the state information policy of Ukraine: organizational aspect**

© Дрешпак В. М., 2012

The content of the organizational aspect of development of e-government in Ukraine is determined. The approaches on institutional changes in the structure of public authorities in connection with the introduction and development of e-government are formulated.

Key words: public administration, local self-government, e-government, the state information policy, organizational aspects, the organizational structure.

Поступальний розвиток інформаційного суспільства в Україні зумовлює ситуацію, коли перед державним управлінням у різних сферах суспільного життя постають та вимагають свого вирішення нові проблеми та завдання. Однією з таких актуальних, складних і комплексних проблем, безпосередньо пов'язаних з процесами та формами здійснення державного управління в інформаційну добу, є розвиток електронного урядування.

У новій редакції Закону України «Про інформацію» розвиток електронного урядування визначено як один із напрямів державної інформаційної політики України [6]. Таке «узаконення» цього напрямку державної політики (у попередній редакції закону його не було) свідчить про наявність політичної волі до подальшого розвитку електронного урядування в Україні та сформованість базових правових, економічних, технічних, технологічних, соціальних передумов такого розвитку. У той самий час особливої актуальності набувають питання наукового забезпечення вирішення конкретних прикладних завдань у межах цього напрямку державної інформаційної політики. Отже, слід погодитися з авторами аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень «Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні», що нині науковий супровід вирішення саме конкретних проблем у цій сфері є вкрай необхідним. Так, на їх думку, «Україні притаманна надмірна затеоретизованість проблеми впровадження електронного урядування, що призводить до затягування практичних кроків та підготовки значної кількості офіційних документів на відсторонену тематику загальної значущості проблеми, тоді як більшість матеріалів, що готуються зарубіжними дослідниками, присвячено конкретним проектам розвитку електронного урядування, а не узагальненим роздумам на користь тієї чи іншої моделі взаємодій» [2, с. 13].

З урахуванням зазначеного в цій статті ми зосереджуємо свою увагу на організаційних аспектах проблем розвитку електронного урядування в Україні. Такий вибір предмета нашого дослідження пояснюється тим, що попри достатньо розроблену нормативно-правову базу у сфері розвитку електронного урядування в Україні, на наш погляд, відбувається катастрофічне відставання в організації виконання прийнятих документів. Зокрема, спостерігається суттєвий розрив у реалізації поставлених завдань на центральному, регіональному та місцевому рівнях і в розрізі різних регіонів. При цьому саме перед органами державної влади та місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим, областей і районів, міст Києва та Севастополя, у контексті втілення державної інформаційної політики в частині розвитку електронного урядування висувається

надзвичайно багато вимог, реалізація яких є проблемною не лише з огляду на несприятливі економічні, соціальні чи технічні умови, але й через низький ступінь організаційного забезпечення.

Серед іншого, як це зазначено й у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, проблеми, пов'язані з упровадженням технологій електронного урядування в діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, мають міжвідомчий, міжрегіональний характер і не можуть бути розв'язані окремими органами виконавчої влади. Тому забезпечення розвитку електронного урядування потребує здійснення комплексу організаційно-технологічних заходів, що дозволять чітко розмежувати повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування щодо реалізації державної політики в інформаційній сфері та здійснювати координацію їх діяльності на всіх рівнях [4].

В останніх дослідженнях із питань розвитку електронного урядування в Україні розкривалися різні його аспекти, проте основна увага приділялася насамперед політичним, правовим, технологічним складовим. Ці питання знайшли своє відображення в працях таких авторів, як О. Баранов, С. Гнатюк, Н. Грицяк, М. Демкова, І. Жиляєв, А. Журавльов, Т. Ісакова, П. Клімушин, І. Лопушинський, І. Малюкова, М. Ожеван, О. Орлов, А. Семенченко, А. Серенко, С. Чукут та ін. Організаційні проблеми розвитку електронного урядування в Україні досліджуються при цьому в контексті трьох основних вищевказаних аспектів. Наприклад, розкриваючи теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування, А. Семенченко та А. Журавльов формують пропозиції щодо вдосконалення організаційної структури системи розвитку інформаційного суспільства та впровадження електронного урядування в Україні, які доцільно було б реалізувати в ході адміністративної реформи на центральному рівні державного управління, що вводить організаційні питання центрального рівня державного управління в цій сфері до чітко вираженого політико-правового контексту [7]. Проте вирішення цілого комплексу питань організаційного забезпечення процесів становлення та розвитку електронного урядування в Україні, особливо на регіональному та місцевому рівнях публічного управління, на наш погляд, потребує подальшого наукового супроводу.

Метою цього дослідження є аналіз організаційних аспектів розвитку електронного урядування в Україні та вироблення рекомендацій щодо вирішення проблем у цій сфері.

У межах цього дослідження організаційний аспект розвитку електронного урядування в Україні ми розглядаємо як сукупність таких питань: 1) взаємне узгодження функцій, пов'язаних зі здійсненням електронного урядування органами публічної влади, з їх організаційною структурою; 2) розподіл обов'язків і координації діяльності структурних підрозділів та окремих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з метою реалізації визначених у цій сфері завдань. Таким

чином, у цілому організаційний аспект стосується питань забезпечення раціонального адміністрування у сфері розвитку електронного урядування.

Однією з ключових проблем, вирішення якої, на наш погляд, дозволить у подальшому розв'язати цілий ряд організаційних питань, є проблема узгодження нових функціональних завдань органів публічної влади, викликаних упровадженням електронного урядування, з їх «традиційною» структурою. За Концепцією розвитку електронного урядування в Україні, електронне урядування – це форма організації державного управління, яка сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-телекомунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [4]. Тобто електронне урядування завдяки використанню інформаційно-телекомунікаційних технологій видозмінює лише форму організації публічного управління. Посилюється також «сервісна» спрямованість держави. Але класичні функції публічного управління при цьому залишаються без змін. Таким чином, змінюються, модернізуються форми, засоби управлінської комунікації та комунікативні канали, через які передається управлінська інформація, що неодмінно зумовлює потребу в реформуванні органів публічної влади.

Це означає, що змін насамперед мають зазнати окремі допоміжні (забезпечувальні) функції публічного управління: діловодство та документування, бухгалтерський облік, управління людськими ресурсами, зв'язки з громадськістю, а також функція організації діяльності, що належить до класу загальних функцій і покликана забезпечувати ефективне функціонування апарату управління на всіх рівнях у цілому. З урахуванням тенденції до просторового дистанціонування органів публічного управління та державних і комунальних установ як свого роду «сервісних центрів» з надання публічних послуг та громадян як їх «клієнтів», суттєво мають змінюватися й структурні підрозділи, що надають ці послуги. У той самий час паралельно з електронним урядуванням використовуються й традиційні, не опосередковані інформаційно-телекомунікаційними технологіями, безпосередні міжособистісні форми управлінської комунікації та відповідні комунікативні канали. Тобто державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування повинні бути однаково кваліфікованими для роботи в умовах і електронного, і традиційного управління та мати необхідні комунікативні навички.

Водночас про необхідність розширення сегмента «електронної» складової управлінської діяльності вже в найближчій перспективі свідчать стратегічні державні документи. Зокрема, Основними засадами розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 рр. передбачено серед основних стратегічних цілей розвитку інформаційного суспільства в Україні такі:

– прискорення розробки та впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери суспільного життя, зокрема в економіку України і в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

– забезпечення комп'ютерної та інформаційної грамотності населення, насамперед шляхом створення системи освіти, орієнтованої на використання новітніх ІКТ у формуванні всебічно розвиненої особистості;

– використання ІКТ для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, становлення електронних форм взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами [5].

На другому етапі Концепції розвитку електронного урядування в Україні (2013 – 2014 рр.) планується серед інших завдань також забезпечити:

– проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;

– освоєння технологій інтерактивної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами й суб'єктами господарювання;

– упровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування [4].

З огляду на ці тенденції, структурних і функціональних змін мають зазнати підрозділи, які забезпечують реалізацію функцій загальної організації діяльності, надання публічних послуг, а також функцій діловодства та документування, бухгалтерського обліку, управління людськими ресурсами, зв'язків із громадськістю. Тобто перш за все має змінитися структура апарату управління публічних установ і організацій, що передусім відповідає за реалізацію цих функцій, а також структурних підрозділів, що здійснюють галузеве управління й надають адміністративні послуги. При цьому слід зазначити, що забезпечення розвитку електронного урядування не може розглядатися як функція окремого підрозділу. Спроба зробити відповідальним за цей напрям роботи відділ інформаційно-комп'ютерного забезпечення може бути неефективною, оскільки зводити електронне урядування лише до технічних і технологічних питань не зовсім правильно. Не зовсім досконалою може бути й координація та організація роботи інших підрозділів. На наш погляд, у цьому випадку найбільш ефективною може бути матрична організаційна структура, коли в установі формується група посадових осіб на чолі з одним із заступників керівника, до обов'язків яких належатимуть питання здійснення та розвитку електронного урядування як певної сукупності проектів у межах повноважень цієї установи. У такий спосіб посадові особи підпорядковуватимуться як керівникові даного проекту, так і своєму безпосередньому функціональному керівникові.

Такі проектні (робочі) групи доцільно створити у структурі центральних органів виконавчої влади, обласних і районних державних адміністрацій, а також великих структурних підрозділів, які мають власні веб-сайти та надають публічні послуги в електронній формі. Основними завданнями таких груп є:

– організація та координація роботи з розробки та впровадження програм і проектів щодо інформатизації та розвитку електронного урядування в межах повноважень органу публічної влади (структурного підрозділу);

– адміністрування та забезпечення інформаційного наповнення веб-сайту, технічне підтримання та адміністрування електронних сервісів органу публічної влади (структурного підрозділу);

– інформаційно-аналітичне забезпечення органу публічної влади та окремих структурних підрозділів;

– консультування державних службовців (посадових осіб місцевого самоврядування) з питань функціонування та забезпечення систем електронного урядування;

– організація роботи з громадськістю та організаціями, участь у розробці та здійсненні заходів щодо розвитку електронних форм взаємодії між органами державної влади та місцевого самоврядування і фізичними та юридичними особами, а також підвищення інформаційної та комп'ютерної грамотності суб'єктів цієї взаємодії.

Функціонально-структурні перетворення в системі публічного управління, пов'язані з розвитком електронного урядування, не зможуть досягти бажаного результату без внесення змін у підходи до розподілу обов'язків серед державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування та до координації їх діяльності у сфері здійснення електронного урядування. Проте такі зміни, на наш погляд, на практиці часто пов'язані з необхідністю подолання ряду проблем багато в чому суб'єктивного характеру.

Незважаючи на інтенсивне використання інформаційних технологій у комерційному (недержавному) секторі України, успіхи держави в реальній, а не показній інформатизації своєї діяльності та полегшенні взаємодії з громадянами, за оцінками авторів аналітичних доповідей «Інформаційні технології як фактор суспільних перетворень в Україні», є значно меншими. Називають декілька причин такого стану (крім нестачі коштів на подібні ініціативи та відсутності керівників державних установ здійснювати ці перетворення). По-перше, більшість проектів, які на сьогодні реалізовані, майже не зачіпають щоденних потреб людини. По-друге, держава більшою мірою зосереджується на інформатизації внутрішніх процесів державного апарату управління, звертаючи менше уваги на зовнішні процеси. При цьому різноманітні інформаційно-аналітичні системи в органах державної влади створюються на різних типах платформ, що ускладнює їх узгоджену взаємодію. По-третє, інформатизація окремих державних функцій може

сприяти протидії корупції, у чому не зацікавлені досвідчені, але малооплачувані працівники держустанов [2, с. 12 – 13]. Також ідеться про необхідність створення системи мотивації для державних службовців, громадян і суб'єктів господарювання щодо використання технологій електронного урядування [4]. Адже зараз дійсно виникає ситуація, коли досягнення України в інформаційній сфері здебільшого зумовлені ситуативними і зовнішніми, а не системними внутрішніми чинниками впливу на суспільні модернізаційні перетворення, серед яких упровадження електронного урядування в систему державно-суспільних відносин посідає не останнє місце [2, с. 4]. Тобто основою діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування в напрямі розвитку електронного урядування доцільно розглядати не лише певну цільову програму (як правило середньострокову), а й певний набір (портфель) короткотермінових проектів (бажано тривалістю один рік). У такий спосіб проблеми інформатизації діяльності органів публічної влади, розвитку електронного урядування можуть бути максимально конкретизовані та швидко вирішені. При цьому створюватимуться умови як для залучення додаткових коштів на виконання цих проектів, так і для більшої прозорості їх витрачання. Також звужуватиметься простір для бойкоту нововведень виконавцями у зв'язку з неможливістю «розтягти процес» або імітувати нововведення.

Таким чином, для вирішення питань в організаційному аспекті розвитку електронного урядування в Україні, на нашу думку, слід здійснити такі заходи. По-перше, оскільки елементи електронного урядування мають упроваджуватися в діяльність органів публічного управління незалежно від їх галузевого чи функціонального спрямування, відповідальні за цей напрям роботи повинні бути визначені в кожному органі влади чи структурному підрозділі. Ці особи мають здійснювати координацію щодо розміщення відповідної інформації, надання консультацій, підтримання діалогу з громадськістю, надання послуг із використанням наявних інформаційних ресурсів та інформаційно-телекомунікаційних технологій. Куратором цього напрямку діяльності доцільно визначити першого заступника (заступника) керівника. Саме ці посадові особи й мають скласти описані вище проектні (робочі) групи. Також сучасний стан розвитку систем електронного урядування спонукає переглянути посадові обов'язки більшості державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування з унесенням до їх переліку завдань на зразок: «готує та розміщує на веб-сайті (назва органу публічної влади) інформацію щодо (тематика)», «надає відповіді на запити громадян щодо (тематика), що надійшли на адресу електронної приймальної (назва органу публічної влади)», «формує та оновлює бази даних щодо (тематика) для розміщення в інформаційно-аналітичній системі (назва)» тощо.

По-друге, слід урахувати організаційну спроможність органів публічної влади (насамперед на регіональному та місцевому рівнях), забезпечувати реалізацію загальнодержавних завдань щодо розвитку

електронного урядування. Адже, як свідчить практика, навіть одне із завдань першого етапу реалізації Концепції розвитку електронного урядування в Україні – забезпечення функціонування веб-сайтів органів виконавчої влади всіх рівнів на основі єдиних стандартів – не скрізь виконується якісно та в обсязі, передбаченому нормативними документами [4]. Такий стан справ, наприклад, підтверджує моніторинг веб-сайтів Ради міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, а також понад 150 районних державних адміністрацій різних областей України, проведений громадською організацією «Дніпропетровський координаційно-експертний центр з питань регуляторної політики» [1].

З огляду на це поряд зі створенням проектних (робочих) груп доцільно виокремити та посилити роль техніко-технологічного підрозділу, який би займався питаннями інформатизації та електронного урядування. Так, у районних державних адміністраціях (а також апаратах виконавчих органів районних рад) доцільно створити сектори інформаційно-комп'ютерного забезпечення та електронного урядування, а в самостійних управліннях (головних управліннях) обласних державних адміністрацій – окрему посаду спеціаліста за цим напрямом діяльності. Про актуальність таких нововведень, особливо в сільських районах, свідчать, зокрема, результати проведеного автором у 2011 – 2012 навчальному році моніторингу освітніх і практичних потреб посадових осіб місцевого самоврядування виконавчих органів сільських і селищних рад Дніпропетровської області щодо підтримання та забезпечення функціонування систем електронного документообігу. Необхідність частих практичних консультацій, а також надання «швидкої комп'ютерної допомоги» є гострою для місцевого рівня управління у зв'язку з невисоким рівнем інформаційно-комп'ютерної підготовки посадових осіб.

У складі відділів інформаційно-комп'ютерного забезпечення обласних державних адміністрацій та апаратів обласних рад доцільно виокремити сектори електронного урядування. Їх завданням буде надання консультативної та технічної допомоги районним державним адміністраціям (районним і міським радам), структурним підрозділам, адміністрування веб-сайту та електронних сервісів органів влади тощо. Одним зі шляхів ефективного здійснення таких змін може бути введення нових посад за рахунок вивільнення штатних одиниць в інших підрозділах завдяки автоматизації ряду управлінських процесів і процедур.

Окремі зі сформульованих нами рекомендацій, загалом, не є принципово новими й раніше висловлювалися центральними та регіональними органами влади. Так, декілька років тому вже пропонувалося доповнити орієнтовний перелік структурних підрозділів районних державних адміністрацій підрозділом інформаційних технологій, створити в місцевих державних адміністраціях та виконавчих органах місцевого самоврядування структурні підрозділи з питань

інформатизації [3, с. 269 – 270]. Очевидно, що однією з причин затягування вирішення цих актуальних організаційних аспектів є відсутність єдиного центрального органу виконавчої влади, який би відповідав за реалізацію даного напрямку державної інформаційної політики України, у чому слід погодитися із висновками А. Семенченка та А. Журавльова [7]. Удосконалення потребує і система координації діяльності органів публічної влади з реалізації інших напрямів державної інформаційної політики України, суміжних з розвитком електронного урядування.

Отже, організаційний аспект розвитку електронного урядування в Україні являє собою сукупність проблемних питань, які можна поєднати у дві основні групи: необхідність взаємного узгодження функцій, пов'язаних зі здійсненням електронного урядування органами публічної влади, з їх організаційною структурою, а також проблеми розподілу обов'язків і координації діяльності структурних підрозділів та окремих державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування. Для їх вирішення пропонується впровадити ряд організаційно-структурних змін, що стосуються насамперед перегляду структур органів публічної влади, порядку взаємодії між структурними підрозділами та посадовими особами з питань електронного урядування, повноважень і посадових обов'язків відповідних структурних підрозділів і посадових осіб на центральному, регіональному та місцевому рівнях. При цьому неодмінно мають бути враховані сучасні тенденції щодо модернізації та втілення інших напрямів державної інформаційної політики України.

У ході подальших досліджень за тематикою цієї статті, на наш погляд, доцільно було б вивчити питання застосування проектного підходу для вирішення завдань упровадження елементів електронного урядування на регіональному та місцевому рівнях в Україні.

### Список використаних джерел

1. **Інформаційне** наповнення офіційних веб-сторінок органів влади: від декларування до виконання : аналіт. звіт / О. В. Літвінов, Н. М. Літвінова, І. В. Шумік [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Літвінова. – Д. : Моноліт, 2011. – 68 с.
2. **Інформаційні** технології як фактор суспільних перетворень в Україні : зб. аналіт. доп. / за заг. ред. Д. В. Дубова. – К. : НІСД, 2011. – 96 с.
3. **Клімушин П. С.** Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Магістр, 2010. – 312 с.
4. **Концепція** розвитку електронного урядування в Україні : схвалено розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13 груд. 2010 р. № 2250-р. – Режим доступу : zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2250-2010-%D1%80.
5. **Основні** засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : затверджено Законом України від 9 січ. 2007 р. № 537-V. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua/laws/show/537-16.
6. **Про внесення** змін до Закону України «Про інформацію» : Закон України від 13 січ. 2011 р. № 2938-VI. – Режим доступу : search.ligazakon.ua/l\_doc2.nsf/link1/T112938.html.
7. **Семенченко А. І.** Теоретико-методологічні засади інституалізації державного управління у сфері електронного урядування / Семенченко А. І.,

Журавльов А. В. // Державне управління: теорія та практика : електрон. наук. фах. вид. – 2011. – № 2. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2011\_2/txts/Semenchenko.pdf.

Надійшла до редколегії 15.08.12

УДК 35.07:323.2

Віталій БАШТАННИК

Національна академія державного управління  
при Президентові України

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління

## ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РЕГІОНАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

Аналізуються проблемні питання формування ефективних механізмів регіонального розвитку на рівні національної держави. Визначаються особливості впровадження управлінських інновацій у системі державного управління з урахуванням особливостей розвитку регіонів. Досліджуються особливості процесів регіоналізації та європеїзації в системі державного управління.

**Ключові слова:** державне управління, механізми державного управління, регіональна політика, регіональний розвиток, принципи управління.

**Віталій Баштанник. Инновационные механизмы государственного управления региональным развитием**

Анализируются проблемные вопросы формирования эффективных механизмов регионального развития на уровне национального государства. Определяются особенности внедрения управленческих инноваций в системе государственного управления с учетом особенностей развития регионов. Исследуются особенности процессов регионализации и европеизации в системе государственного управления.

**Ключевые слова:** государственное управление, механизмы государственного управления, региональная политика, региональное развитие, принципы управления.

**Vitalii Bashtannyk. Innovative mechanisms of public administration of regional development**

The problem issues creating effective mechanisms of regional development at the level of the nation state are analyzed. The features of the implementation of administrative innovations in public administration with the peculiarities of the region are determined. From the standpoint of scientific analysis the characteristics of the processes of regionalization and Europeanization in public administration are investigated.

**Key words:** public administration, mechanisms of public administration, regional policy, regional development, principles of public administration.

Для розкриття сутності управління за умов розвитку ринкових відносин важливо визначити, яка реальна можливість взаємодії механізмів управління і самоуправління, їх пропорційне співвідношення, чи мають вони перевагу

© Баштанник В. В., 2012