

УДК 342.951

DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2025.90.3.22>

ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ ПРОЄКТІВ ІНФОРМАТИЗАЦІЇ

Воронятніков О.О.,
*доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри публічного та міжнародного права
Київського національного економічного університету
імені Вадима Гетьмана
ORCID: 0000-0002-3761-698X
e-mail: voronyatnikov@gmail.com*

Воронятніков О.О. Публічне адміністрування проєктів інформатизації.

У статті досліджується комплекс теоретичних, нормативно-правових та організаційно-управлінських аспектів публічного адміністрування проєктів інформатизації в Україні. Актуальність теми зумовлена стрімким розвитком цифрових технологій, інтеграцією України у світовий інформаційний простір та необхідністю підвищення ефективності державного управління шляхом впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних рішень.

Публічне адміністрування у сфері інформатизації розглядається як системна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, спрямована на планування, організацію, реалізацію та контроль цифрових проєктів, що мають суспільно значимий характер. Проаналізовано понятійний апарат, закріплений у чинному законодавстві та наукових працях вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема дефініції «публічне адміністрування», «проєкти інформатизації», «цифрове врядування». Особливу увагу приділено дослідженню різниці між інформатизацією та цифровою трансформацією: якщо перша охоплює процеси впровадження інформаційних технологій у діяльність органів публічної влади, то друга передбачає комплексну зміну організаційних моделей, управлінських процесів і сервісних підходів із використанням цифрових інновацій.

Розглянуто класифікацію проєктів інформатизації у публічному секторі, що охоплює національні, регіональні та відомчі ініціативи, а також поділ за функціональним призначенням на інфраструктурні (створення базових технічних і комунікаційних систем) та сервісні (розробка і впровадження електронних послуг, онлайн-платформ, мобільних застосунків). Проаналізовано основні моделі публічного адміністрування проєктів інформаційних технологій, серед яких традиційна бюрократична (заснована на жорстких регламентах і централізованому управлінні), проєктно-орієнтована (базується на сучасних методологіях управління проєктами, таких як PMBOK чи PRINCE2) та державно-приватне партнерство (передбачає залучення бізнесу до розробки та реалізації проєктів на умовах взаємної вигоди). На основі аналізу сучасного стану розвитку інформаційної сфери в Україні визначено, що найбільш ефективною для теперішнього етапу є комбінована модель, яка поєднує переваги проєктно-орієнтованого підходу з інструментами державно-приватного партнерства, що дає змогу прискорити реалізацію цифрових проєктів, знизити навантаження на державний бюджет та підвищити якість і доступність електронних послуг.

Отримані результати можуть бути використані для удосконалення державної політики у сфері інформатизації та формування стратегічних напрямів цифрового розвитку країни.

Ключові слова: публічне адміністрування, публічне управління, правове регулювання, правове забезпечення, цифрове врядування, проєкти інформатизації, засіб інформатизації, Система 112.

Voroniatnikov O.O. Public administration of informatization projects.

The article examines a comprehensive set of theoretical, legal, and organizational-administrative aspects of public administration of informatization projects in Ukraine. The relevance of the topic is determined by the rapid development of digital technologies, Ukraine's integration into the global information space, and the need to increase the efficiency of public governance through the implementation of modern information and communication solutions.

Public administration in the field of informatization is considered as a systematic activity of state and local government authorities aimed at planning, organizing, implementing, and monitoring digital projects of significant public importance. The conceptual framework defined in current legislation and in the works of domestic and foreign scholars is analyzed, with particular focus on the definitions of “public administration,” “informatization projects,” and “digital governance.” Special attention is paid to distinguishing between informatization and digital transformation: the former encompasses the processes of introducing information technologies into the activities of public authorities, while the latter implies a comprehensive change in organizational models, management processes, and service approaches through the use of digital innovations.

The classification of informatization projects in the public sector is considered, including national, regional, and departmental initiatives, as well as their functional division into infrastructural (establishment of basic technical and communication systems) and service-oriented (development and implementation of electronic services, online platforms, and mobile applications). The main models of public administration for IT projects are analyzed, including the traditional bureaucratic model (based on strict regulations and centralized management), the project-oriented model (based on modern project management methodologies such as PMBOK or PRINCE2), and public-private partnership (involving the private sector in the design and implementation of projects on mutually beneficial terms). Based on the analysis of the current state of the information sphere in Ukraine, it is determined that the most effective model at this stage is a hybrid approach combining the advantages of the project-oriented model with the tools of public-private partnership. This combination allows for accelerating the implementation of digital projects, reducing the burden on the state budget, and improving the quality and accessibility of electronic services.

The obtained results can be used to improve state policy in the field of informatization and to shape strategic directions for the country’s digital development.

Key words: public administration, public management, legal regulation, legal support, digital governance, informatization projects, information systems, System 112.

Постановка проблеми. Сучасні тенденції розвитку суспільства, зумовлені серед іншого глобальною цифровізацією, вимагають від органів публічного управління переходу від традиційних адміністративних підходів до інноваційних моделей, що базуються на використанні інформаційно-комунікаційних технологій. В Україні реалізація проєктів інформатизації відбувається у контексті комплексних реформ публічного сектору, інтеграції до європейського цифрового простору та необхідності підвищення ефективності взаємодії держави з громадянами й бізнесом.

Попри постійне оновлення в Україні нормативно-правових актів у сфері цифровізації, якими визначаються стратегічні засади планування, реалізації та контролю проєктів інформатизації на державному рівні, існує низка проблем, що ускладнюють ефективне публічне адміністрування цієї сфери. Сучасна законодавча база охоплює значний спектр аспектів – від формування єдиної державної політики та координації між органами влади до фінансування і моніторингу результативності проєктів. Разом із тим, на практиці спостерігається розрив між задекларованими нормами та їх реалізацією: фрагментарність впровадження стратегічних документів, недостатній рівень міжвідомчої взаємодії, нестача єдиних методичних підходів до оцінювання ефективності проєктів, а також обмежене застосування сучасних моделей управління, таких як державно-приватне партнерство у сфері цифрових проєктів. Крім того, потребує вдосконалення система інтеграції проєктів інформатизації до загальної стратегії цифрової трансформації країни, що дозволило б уникнути дублювання функцій та ресурсних витрат.

У таких умовах особливої актуальності набуває дослідження публічного адміністрування проєктів інформатизації з метою пошуку оптимального поєднання правових, організаційних та фінансових інструментів, здатних забезпечити ефективну реалізацію цифрових проєктів на національному, регіональному та відомчому рівнях, а також формування умов для сталого розвитку цифрової інфраструктури.

Метою статті є визначення сутності публічного адміністрування проєктів інформатизації; огляд понятійного апарату: «публічне адміністрування», «проєкт інформатизації», «цифрове врядування»; дослідження відмінностей між інформатизацією та цифровою трансформацією; аналіз класифікації проєктів інформатизації та моделей публічного адміністрування проєктів ІТ.

Стан опрацювання проблематики. Питання публічного адміністрування розглядали у своїх роботах Біла В., Бугайчук К., Галуцько В., Колпаков В., Кузьменко О., Миколенко О., Чорна В. та

інші автори. Управління проектами інформатизації, у тому числі в публічній сфері, досліджували Безверхнюк Т., Бобровський О., Дробот І., Коваль О., Кузьмініх В., Лаговський В., Манькута Я., Немировська О., Стець О., Ченцов В., Шаров Ю. та інші.

Виклад основного матеріалу. З метою визначення сутності публічного адміністрування проектів інформатизації важливо розглянути основні його компоненти.

Так, відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації» проект інформатизації – комплекс взаємопов’язаних окремих робіт, узгоджених за строками виконання і визначених з урахуванням наявних матеріально-технічних, інформаційних, фінансових та інших ресурсів, спрямованих на створення інформаційних систем та/або електронних комунікаційних мереж, засобів інформатизації та інформаційних ресурсів.

Також у зазначеному Законі закріплене поняття електронне урядування – форма організації державного управління, що сприяє підвищенню ефективності, відкритості та прозорості діяльності державних органів та органів місцевого самоврядування з використанням інформаційно-комунікаційних технологій для формування нового типу держави, орієнтованої на задоволення потреб громадян [1].

Можна сказати, що електронне урядування це початкова стадія впровадження інформаційно-комунікаційних технологій в державні процеси. Його основна мета полягає в оцифруванні існуючих паперових процесів та наданні державних послуг в електронній формі. Ключовими рисами електронного урядування можна виділити оцифрування (переведення документів та інформації в електронний вигляд); ефективність (спрощення та прискорення існуючих бюрократичних процедур); доступність (надання онлайн послуг через веб портали) тощо.

Однак варто зазначити, що останніми роками паралельно з терміном електронне урядування досить часто використовується також і цифрове урядування. Хоча станом на сьогодні офіційне закріплення поняття цифрового урядування відсутнє в нормативно-правових актах, однак воно широко застосовується в урядових документах, стратегіях, підзаконних актах, науковій літературі та в експертних колах, а також у офіційній комунікації Міністерства цифрової трансформації України. Таким чином можна зробити висновок, що цифрове урядування є наступним, більш глибоким етапом цифровізації діяльності державних органів. Воно означає не просто оцифрування документів та послуг, а повну трансформацію підходів до державного управління. Це якісна зміна, яка передбачає використання цифрових технологій для переосмислення існуючих процесів, створення нових моделей взаємодії та формування діалогу між державою та суспільством. Ключовими рисами цифрового урядування є перебудова процесів з урахуванням можливостей цифрових технологій; використання сучасних інструментів, таких як хмарні технології, штучний інтелект та великі дані, для покращення якості послуг; пріоритет на зручності та потребах громадянина; активне залучення громадян до формування політики та прийняття рішень; швидка адаптація до змін та нових викликів [2].

У попередніх дослідженнях зроблено висновок, що публічне адміністрування будь-якою сферою охоплює комплекс управлінських, організаційних, правових, технічних та інших заходів, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування для забезпечення її ефективного функціонування [3].

На підставі викладеного можна зробити висновок, що публічне управління проектами інформатизації – це системна та цілеспрямована діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямована на ініціювання, планування, реалізацію, координацію, моніторинг та оцінювання проектів інформатизації у публічному секторі, що здійснюється в контексті комплексного розвитку цифрового урядування. Така діяльність поєднує правові, організаційні, фінансові, технічні та інноваційні інструменти з метою підвищення ефективності, прозорості, доступності та орієнтованості державних послуг на потреби громадян, а також забезпечення цифрової трансформації публічного управління.

Водночас ефективне формування та реалізація державної політики у цій сфері значною мірою залежить від коректного розуміння та чіткого розмежування ключових категорій, зокрема «інформатизації» та «цифрової трансформації». Нечіткість меж між цими поняттями призводить до дублювання ініціатив, розмитості пріоритетів та складнощів у виборі оптимальних моделей управління проектами. У цьому контексті доцільно здійснити аналіз та з’ясувати відмінності й спільні риси понять «інформатизація» та «цифрова трансформація», встановити їхню роль у сучасних умовах воєнного стану та окреслити, у яких випадках кожне з них доцільніше застосовувати.

Логічно, що визначення поняття «інформатизація» закріплене в згаданому раніше Законі України «Про Національну програму інформатизації» і є сукупністю взаємопов'язаних організаційних, правових, політичних, соціально-економічних, науково-технічних, технологічних та виробничих процесів, спрямованих на створення умов для забезпечення розвитку інформаційного суспільства та впровадження інформаційно-комунікаційних і цифрових технологій [1].

Разом з цим, на сьогодні в Україні немає єдиного законодавчо закріпленого визначення поняття «цифрова трансформація». Воно активно використовується в стратегіях, концепціях та програмних документах, розроблених Кабінетом Міністрів України та Міністерством цифрової трансформації та відображає сучасний підхід до розвитку держави, але, як і у випадку з «цифровим врядуванням», його визначення поки що не знайшло відображення в основних законах.

Здійснивши аналіз низки нормативно-правових актів, стратегій, державних програм та дослідивши праці інших вчених, можна сказати, що інформатизація у публічному секторі розглядається як процес впровадження інформаційно-комунікаційних технологій з метою оцифрування наявних процедур, автоматизації окремих функцій та інтеграції існуючих систем без суттєвої зміни організаційної логіки їх роботи. Її ключовим завданням є підвищення ефективності та швидкості виконання адміністративних процесів за рахунок використання електронних сервісів, електронного документообігу та базових інтеграцій між відомствами.

У той же час цифрова трансформація, на відміну від інформатизації, передбачає глибоку перебудову моделей надання державних послуг, управлінських процесів та організаційної культури на основі цифрових технологій. Її сутність полягає не лише в оцифруванні паперових процедур, а у створенні нових форматів взаємодії між державою та громадянами, орієнтованих на потреби користувача.

В умовах воєнного стану інформатизація відіграє роль швидкого інструменту стабілізації та дозволяє оперативно переводити послуги в електронний формат, забезпечувати безперервність їх надання, інтегрувати відомчі системи та впроваджувати резервні канали зв'язку. Цифрова трансформація у цей період спрямована на стратегічне відновлення і підвищення стійкості державного управління: створення єдиних платформ, побудову безпечної архітектури даних, впровадження комплексних сервісів «за життєвими подіями» та використання аналітики для ефективного реагування на кризові виклики [4].

Таким чином, обидва підходи є взаємодоповнюючими. Інформатизація доцільна, коли необхідно швидко автоматизувати або інтегрувати існуючі процеси для забезпечення їх безперервності. Цифрова трансформація є оптимальною, коли стоїть завдання якісного переосмислення державних сервісів і створення нових моделей взаємодії, що відповідають сучасним технологічним та суспільним викликам.

Прикладом поєднання підходів є система екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112 (Система 112). Її створення на початкових етапах ґрунтувалося на принципах інформатизації: впровадження єдиної інформаційно-комунікаційної платформи для обробки викликів, інтеграція каналів зв'язку та забезпечення базової автоматизації процесів маршрутизації звернень тощо. Водночас сучасний етап розвитку Системи 112 передбачає перехід до цифрової трансформації: впровадження штучного інтелекту для автоматичного розпізнавання та класифікації викликів, використання геоаналітики для оптимізації реагування, створення персоналізованих каналів комунікації з громадянами, а також забезпечення інтеграції з іншими державними та муніципальними сервісами за принципом «єдиного вікна» [5]. Такий перехід демонструє, що інформатизація може бути фундаментом, але лише цифрова трансформація здатна забезпечити гнучкість, інклюзивність і адаптивність системи до викликів воєнного часу та повоєнного відновлення.

У процесі публічного адміністрування проєктів інформатизації важливим завданням є їх чітка класифікація, яка дозволяє структурувати ініціативи за масштабом, рівнем управління та функціональним призначенням. Це забезпечує можливість вибору оптимальних управлінських моделей, підвищує ефективність ресурсного забезпечення та сприяє досягненню стратегічних цілей цифрової трансформації. Умовно можна класифікувати проєкти інформатизації за масштабом і рівнем управління, та за функціональним призначенням.

За масштабом і рівнем управління доречно розмежувати на:

1. Національні проєкти інформатизації – системні ініціативи загальнодержавного значення, спрямовані на формування єдиного інформаційного простору України. Вони включають ство-

рення ключових державних реєстрів, розвиток національних інформаційних систем (наприклад, Єдиний державний демографічний реєстр, Єдиний державний веб-портал електронних послуг «Дія»), впровадження загальнодержавних програм цифровізації в різних сферах тощо.

2. Регіональні проекти. Реалізуються на рівні окремих областей чи громад і спрямовані на вирішення специфічних завдань територіальних громад. Це можуть бути регіональні електронні платформи для надання адміністративних послуг, локальні системи «Smart City», інструменти моніторингу місцевих ресурсів. Такі проекти дозволяють враховувати регіональні потреби та специфіку розвитку.

3. Галузеві проекти, які ініціюють і реалізують окремі органи державної влади або органи місцевого самоврядування в межах власних повноважень. Прикладами є інформаційні системи Міністерства фінансів (Є-Data), Міністерства освіти і науки (ЄДЕБО), Міністерства охорони здоров'я (eHealth), Національної поліції (система «ІПП»). Відомчі проекти спрямовані на підвищення ефективності роботи конкретних інституцій [1].

За функціональним призначенням:

1. Інфраструктурні проекти – є базовими проектами, що забезпечують створення фундаментальної технічної та комунікаційної основи для подальшого розвитку цифрових сервісів. До них належать проекти побудови державних дата-центрів, розвиток широкосмугового інтернету, створення систем кіберзахисту, розбудова міжвідомчих інформаційних мереж. Їхнє значення полягає у створенні надійного технологічного підґрунтя для цифровізації публічного сектору.

2. Сервісні проекти – спрямовані безпосередньо на розробку та впровадження електронних послуг для громадян та бізнесу. Вони включають створення онлайн-платформ, мобільних застосунків, електронних кабінетів користувачів, інтегрованих реєстрів. Головною метою сервісних проектів є підвищення зручності, доступності та прозорості державних послуг. Прикладом є мобільний застосунок «Дія», електронний кабінет платника податків, електронні медичні сервіси [6].

Таким чином, системна класифікація проектів інформатизації дозволяє узгодити державну політику у сфері цифрового врядування, уникати дублювання функцій між органами влади та забезпечувати комплексність підходу до цифрової трансформації.

Поділ проектів за рівнем і функціональним призначенням створює підґрунтя для визначення відповідних управлінських механізмів. Адже національні інфраструктурні проекти потребують жорсткої централізації та регламентації, тоді як регіональні або сервісні – більш гнучких підходів та взаємодії з приватним сектором. Це обумовлює необхідність розгляду ключових моделей публічного адміністрування проектів у сфері інформаційних технологій, серед яких:

1. Традиційна бюрократична модель.

Ця модель ґрунтується на централізованому управлінні, чітких регламентах, ієрархії та формалізованих процедурах. Усі рішення ухвалюються через ланцюг адміністративних команд, а реалізація проектів суворо контролюється в межах встановлених нормативів.

Переваги: висока ступінь передбачуваності; можливість централізованого контролю; чітке визначення відповідальних осіб.

Недоліки: низька гнучкість, надмірна формалізація, уповільненість у прийнятті рішень, складність адаптації до технологічних змін.

Ця модель все ще використовується в Україні для регулювання великих державних програм, але її обмежена адаптивність знижує ефективність у сфері ІТ.

2. Проектно-орієнтована модель.

Базується на сучасних методологіях управління проектами (PMBOK, PRINCE2, Agile, Scrum). У цій моделі акцент робиться на плануванні, управлінні ризиками, ефективному розподілі ресурсів та командній роботі, що дозволяє впроваджувати ІТ-проекти як у державному, так і в приватному секторі із застосуванням міжнародних стандартів.

Переваги: гнучкість; адаптивність до змін середовища; можливість управління великими й комплексними ІТ-проектами; орієнтація на результат і користувача.

Недоліки: потребує високого рівня професійної підготовки кадрів; може бути складною для інтеграції в традиційну систему державного управління.

Станом на сьогодні дана модель активно поширюється в Україні, особливо у сфері цифровізації («Дія», eHealth, реформа адміністративних послуг) [7].

3. Державно-приватне партнерство.

Модель передбачає співпрацю держави та бізнесу на взаємовигідних умовах. Бізнес отримує можливість брати участь у розробці та впровадженні ІТ-рішень, а держава залучати додаткові ресурси, інновації та експертизу.

Переваги: доступ до приватних інвестицій і технологій; швидше впровадження інновацій; розподіл ризиків між державою і бізнесом.

Недоліки: ризики корупції чи непрозорих угод; потреба в чітких механізмах правового регулювання.

В умовах воєнного стану та обмежених державних ресурсів зазначена модель набуває особливої актуальності (наприклад, співпраця Мінцифри з міжнародними ІТ-компаніями у сфері кіберзахисту та цифрових сервісів) [8].

На сучасному етапі розвитку України оптимальним є комбіноване застосування проєктно-орієнтованої моделі та державно-приватного партнерства. Бюрократична модель може використовуватися лише як інструмент для нормативного закріплення базових правил і забезпечення прозорості. Однак для швидкої та якісної цифрової трансформації держави необхідні гнучкі проєктно-орієнтовані підходи та залучення бізнесу, який володіє передовими технологіями та експертизою.

Висновки. За результатами проведеного дослідження можна зробити наступні узагальнення:

1. Публічне управління проєктами інформатизації – це системна та цілеспрямована діяльність органів державної влади й місцевого самоврядування, спрямована на ініціювання, планування, реалізацію, координацію, моніторинг та оцінювання проєктів інформатизації у публічному секторі, що здійснюється в контексті комплексного розвитку цифрового врядування.

2. Електронне врядування більше зосереджене на технологіях як інструменті для покращення наявних процесів. Цифрове врядування розглядає технології як рушійну силу для фундаментальних змін і трансформації всієї системи державного управління. Це перехід від простого надання онлайн-послуг до створення сучасної, прозорої та ефективної цифрової держави, яка активно взаємодіє з суспільством.

3. Інформатизація доцільна, коли необхідно швидко автоматизувати або інтегрувати існуючі процеси для забезпечення їх безперервності. Цифрова трансформація є оптимальною, коли стоїть завдання якісного переосмислення державних сервісів і створення нових моделей взаємодії, що відповідають сучасним технологічним та суспільним викликам.

4. Умовна класифікація проєктів інформатизації поділяється за масштабом і рівнем управління (національні, регіональні, галузеві), та за функціональним призначенням (інфраструктурні та сервісні).

5. На сучасному етапі розвитку України під час публічного адміністрування проєктів інформатизації оптимальним є комбіноване застосування проєктно-орієнтованої моделі та державно-приватного партнерства.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України від 01.12.2022 «Про Національну програму інформатизації». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2807-20#Text>
2. Цифрове врядування : монографія / О. В. Карпенко, Ж.З. Денисюк, В.В. Наместнік [та ін.]; за. ред. О.В. Карпенка. Київ: ІДЕЯ ПРИНТ, 2020. 336 с.
3. Воронятніков О. О. Публічне адміністрування сферою екстреної допомоги населенню. *Аналітично-порівняльне правознавство*. Випуск № 04, 2025, частина 2. С. 139–143.
4. Ченцов В.В., Бобровський О.І. Системне удосконалення інформатизації діяльності органів виконавчої влади в Україні. *Публічне управління та митне адміністрування*, № 1 (40), 2024. С. 66–72. URL: <http://customs-admin.umsf.in.ua/archive/2024/1/12.pdf>
5. Постанова Кабінету Міністрів України від 17 жовтня 2012 року № 1031 «Про затвердження Порядку функціонування системи екстреної допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112». URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1031-2012-%D0%BF#Text>
6. Управління проєктами інформатизації: навч. посіб. / уклад. О.В. Немировська, В.В. Лаговський; Державний податковий університет. – Ірпінь : ДПУ, 2023. – 144 с.
7. Bannocks R., Velkov L..Project Management Methodologies in the Public Sector. URL: <https://su.diva-portal.org/smash/get/diva2%3A1955730/FULLTEXT01.pdf>.
8. Public sector project methodology. URL: <https://www.publicsectorexports.com/blog/public-sector-news-insights-and-analysis-1/public-sector-project-methodology-833>.