



INSTYTUT SPRAW PUBLICZNYCH  
THE INSTITUTE OF PUBLIC AFFAIRS



Українсько-польська програма стажування у сфері аналізу державної політики на 2008 рік

*ЗАПИСКА З АНАЛІЗУ ПОЛІТИКИ*

# ПРОБЛЕМИ Й ПЕРСПЕКТИВИ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Автор: **Марія Тищенко**

Науковий керівник: **Томаш Гжегож Гроссе**



polska pomoc

Ця записка з аналізу політики належить до серії документів, підготовлених учасниками українсько-польської програми стажування у сфері аналізу державної політики у 2008 році. Програма призначена для українських експертів з державного та громадського секторів, що володіють англійською мовою, та включає їхнє навчання у Польщі та Україні, участь у навчально-дослідницькій поїздки до Польщі, консультації з польськими й українськими експертами та підготовку аналітичних документів. Програма організована та координувалася спільно Інститутом суспільних справ (Варшава, Польща) та Міжнародним центром перспективних досліджень (Київ, Україна) за фінансової підтримки Міністерства закордонних справ Польщі у рамках Польської програми допомоги на 2008 рік.

Записка представляє позицію її автора (tishenko19@ukr.net).

# Головне

Україна обрала курс на європейську інтеграцію, проте однією з найбільших проблем державного рівня є, з одного боку, відсутність стратегії розвитку інформаційного суспільства, а з іншого боку – відсутність стратегії усунення цифрового розриву. Основні проблеми місцевого рівня – недостатній доступ громадян до ресурсів Інтернет і слаборозвинене надання місцевою владою послуг через електронне врядування.

Рівень комп'ютеризації – чільна мірка державного й суспільного розвитку. Достатній рівень комп'ютеризації може сприяти скороченню відстані між Україною та країнами ЄС, наприклад Польщею. Нині уряд України мусить реагувати на серйозні виклики з вироблення національної стратегії комп'ютеризації, яка охопила б ті сфери економічного й суспільного життя, які стануть ключовими у майбутньому процвітанні й розвитку країни.

Україна потребує поліпшення якості життя громадян через впровадження інформаційних технологій у сфері надання електронних послуг врядування на місцевому рівні, що є передумовою формування в Україні електронного уряду. Досвід Польщі у плануванні розбудови електронного уряду є надзвичайно важливим для нашої країни, оскільки наш за-

хідний сусід уже сформував електронний уряд і забезпечив широке використання його можливостей.

Більш як половина (56%) польських респондентів 2007 року були зацікавлені в контактах з органами місцевої влади через Інтернет і 24,5% громадян уже успішно користуються такою можливістю.

# Фундаментальні засади електронного уряду

Електронний уряд – це система контрольованого на відстані надання державних інформаційних послуг. Електронне уряд виконує функцію зв'язку між громадянами і місцевими органами влади. Ефективність роботи органів державної влади визначається відкритістю управління, що полягає в демократизації взаємин влади і суспільства, пріоритетності прав і свобод громадян і збільшенні довіри громадськості до влади.

Становлення електронного уряду відбувається за кілька стадій (Рис. 1).

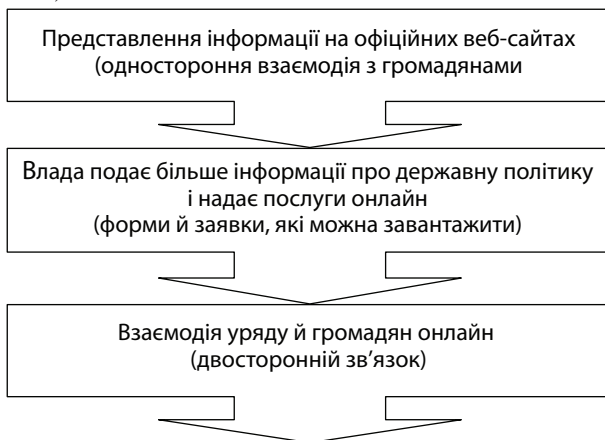


Рисунок 1. Стадії розвитку електронного уряду

Україна перебуває на першому шаблі становлення електронного врядування, тимчасом як Польща вже пройшла всі етапи і надає послуги через двосторонню взаємодію.

Надання послуг у державному секторі з часом розвинулося від традиційної моделі врядування, що розподіляє послуги традиційними шляхами, до електронного управління й електронних послуг і, врешті-решт, інтегрованого підходу з наголосом на цінності послуг для кожного окремого громадянина (Рис. 2).

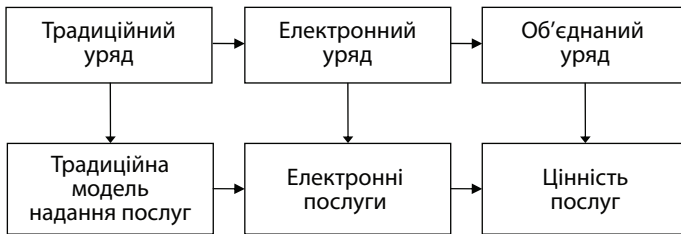


Рисунок 2. Еволюційний підхід до надання державних послуг [2, с. 15]

# Три форми учасників електронного управління

Форми електронного врядування можна поділити за його учасниками:

- ✦ G2G – “уряд для уряду” (де G/government - уряд, 2/to – для);
- ✦ G2B – “уряд для бізнесу” (де B/business – бізнес);
- ✦ G2C – “уряд для громадянина” (де C/citizen – громадянин).

У Польщі ці форми набули такого змісту:

G2G – послуги “уряд для уряду” охоплюють: електронне співробітництво у митній і податковій сферах. “Уряд для уряду” – це некомерційна взаємодія онлайн між одними урядовими організаціями, департаментами й адміністраціями та іншими урядовими організаціями, департаментами й адміністраціями. Системи G2G забезпечуються державними інституціями з надання послуг. Координація між воєводствами, гмінами і районами здійснюється через урядовий портал.

G2B – послуги “уряду для бізнесу” охоплюють: соціальні внески працівників; корпоративний податок: декларування, сповіщення; ПДВ: декларування, сповіщення;

реєстрація нових компаній; подання даних до бюро статистики; митні декларації; дозволи з екологічною специфікою (у тому числі звітність); державні закупівлі. Польські підприємства часто використовують державні веб-сайти: 53% підприємств шукають інформацію на державних веб-сайтах, 56% підприємств – завантажують форми з державних веб-сайтів (одностороння взаємодія) і 56% підприємств надсилають назад заповнені форми (двостороння взаємодія) (Рис. 3).

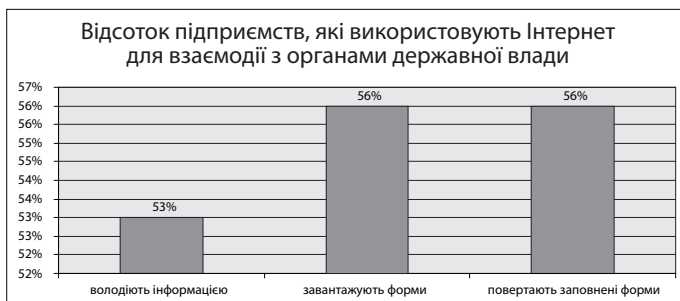


Рисунок 3. Відсоток підприємств, які використовують Інтернет для взаємодії з органами державної влади в Польщі (2007 рік)

G2C – послуги “уряд для громадянина” охоплюють: податки на прибуток: декларування, сповіщення про обкладання податком; послуги з пошуку роботи, що їх надають бюро працевлаштування; послуги соціального забезпечення; особиста документація: паспорт і права водія; реєстрація авто (нового, що було у вжитку, імпортованого); заявка на дозвіл будівництва; заява у поліцію (наприклад у разі пограбування); публічні бібліотеки (доступність каталогів, інструментів пошуку); запит і вручення свідоцтв (про народження й шлюб); набір до вищого навчального закладу/університету; оголошення про переїзд (зміна адреси); послуги, пов’язані з охороною здоров’я (інтерактивні повідомлення щодо мож-

ливості отримання послуг у різних лікарняних закладах; запис на прийом). Громадяни Польщі в такий спосіб користуються державними веб-сайтами: 12,1% людей шукають інформацію на державний веб-сайтах, набагато менше – 8,8% мешканців – завантажують форми з державних веб-сайтів (одностороння взаємодія) і тільки 3,6% людей надсилають назад заповнені форми (двостороння взаємодія) (Рис.4). Громадяни Польщі рідко використовують державні веб-сайти у своїх цілях, проте з року в рік відсоток осіб, які користуються Інтернетом для взаємодії з місцевими органами влади, стрімко збільшується.



Рисунок 4. Відсоток людей, які використовують Інтернет для взаємодії з органами державної влади у Польщі (2007 рік)

# Розвиток електронного урядування в Україні

В Україні немає таких розвинених електронних послуг, про що свідчить низька позиція України в Індексі готовності до електронного уряду за 2008 рік (Рис. 5). Цей індекс головним чином зосереджується на послугах “уряд для громадянина” (G2C) і “уряд для уряду” (G2G). Індекс готовності електронного уряду – це складений індекс, компонентами якого є індекс веб-вимірювання, індекс телекомунікаційної інфраструктури та індекс людського капіталу.

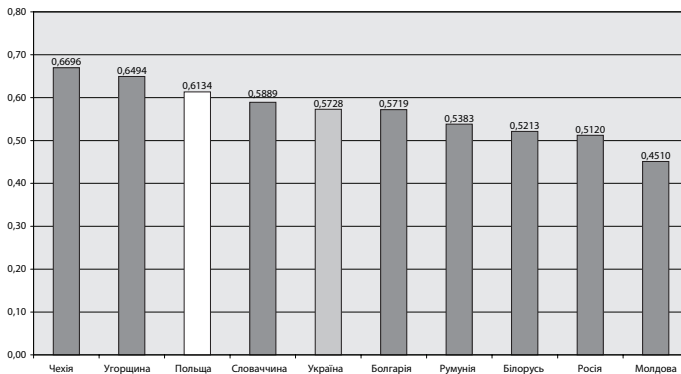


Рисунок 5. Готовність до електронного врядування у Східній Європі

Місцеві органи державної влади в Україні мусять розробляти послуги в таких трьох напрямках: уряд для уряду, уряд для бізнесу та уряд для громадянина.

# Законодавча база електронного урядування

Іншою фундаментальною основою електронного уряду є національне законодавство. У Табл. 1 порівнюються основні законодавчі акти, які мають вплив на розвиток електронного урядування в Україні й Польщі.

Таблиця 1

Україна	Польща
Закон "Про інформацію", ухвалений Верховною Радою України, набрав чинності 30 жовтня 1992 року	Акт про доступ громадськості до інформації було ухвалено 6 серпня 2001 року і набрав чинності в січні 2002 року. Він дозволяє будь-кому з громадян вимагати доступу до інформації, якою володіють органи державної влади і приватні органи, задіяні у виконанні державних завдань, а також професійні спілки та політичні партії
Закон "Концепція Національної програми інформатизації" від 4 лютого 1998 року	Акт про захист особистих даних ухвалено 29 серпня 1997 року і згодом тричі доповнено впродовж 2004 року
Закон "Про електронний цифровий підпис", ухвалений 3 липня 2001 року, набрав чинності 1 січня 2004 року	Ухвалений 18 липня 2002 року Акт про Надання послуг використанням електронних засобів, набрав чинності 10 березня 2003 року

Закон "Про електронні документи та електронний документообіг" ухвалено 31 травня 2005 року	Закон про телекомунікації, який перебрав регуляторну структуру ЄС щодо електронних комунікацій, ухвалено в липні 2004 року, набрав чинності 3 вересня 2004 року
Закон "Про основні принципи розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки" ухвалено 9 січня 2007 року	Ухвалений 18 вересня 2001 року Акт про електронний підпис доповнено 2004 і згодом 2005 року
Наказ Державної податкової адміністрації України "Про подання податкової звітності в електронному вигляді"	Закон про державні закупівлі ухвалено 29 січня 2004 року, набрав чинності в березні 2004 року
Указ Президента України "Заходи з розвитку національної складової глобальної інформаційної мережі. Інтернет і забезпечення широкого доступу до цієї мережі в Україні"	Акт про комп'ютеризацію операцій суб'єктів, залучених до виконання державних замовлень, ухвалено Сеймом (нижньою палатою парламенту) 17 лютого 2005 року, набрав чинності 21 липня 2005 року. Він наділяє громадян і підприємства правом укладати угоди з державними органами в електронній формі

# Цифровий розрив за регіонами України

Існує величезна різниця в цифрах у п'яти регіонах України щодо показників електронного врядування. Ці індекси вказують на можливість координування державної політики у сфері інформаційно-комунікаційних технологій. Зазначений розрив виявляється за допомогою багатьох індикаторів.

Індекс телекомунікаційної інфраструктури за 2008 рік — це індекс, складений з п'яти першочергових показників, що стосуються інфраструктурної спроможності країни із забезпечення електронних послуг. Показник користування Інтернетом на 100 осіб — важливий індекс. Україна має дуже низький показник проникнення Інтернету:

Країна	Кількість користувачів Інтернету на 100 осіб
Польща	28,9
Україна	11,9

В Україні помітна велика різниця в цифрах між регіонами (Рис.6).



Рисунок 6. Кількість користувачів Інтернету за регіонами України

Щоб вирішити цю проблему, держава має створити формальні й практичні можливості для участі громадян у взаємодії через електронні засоби в усіх регіонах.

Для цього український уряд запровадив програму “Електронна Україна” на 2005–2012 роки, якою передбачено:

- ✦ запровадження й використання найновіших інформаційних і телекомунікаційних технологій для вдоволення інформаційних потреб населення, суспільства й держави;
- ✦ сприяння розвитку національної частини глобальної мережі Інтернет і створення умов для широкого доступу фізичних та юридичних осіб до інформаційних ресурсів національних і глобальних мереж;
- ✦ вдосконалення механізмів з поширення аналітичних інформаційних ресурсів органів місцевого самоврядування;
- ✦ надання громадянам доступу до інформації про діяльність органів державної влади.

Програма не забезпечує розгляду основної проблеми: відсутності доступу громадян до Інтернету з огляду на те, що на місцевому рівні немає можливостей для моніторингу діяльності місцевої влади. Український уряд мусить розробити національну стратегію комп'ютеризації, яка охоплювала б усі адміністративні рівні. Польща вже має позитивний досвід реалізації стратегії “e-Польща – стратегія розвитку інформаційного суспільства в Польщі на 2004–2006 роки”, яку попередньо затвердила Рада Міністрів. Для того, щоб таку програму можна було реалізувати в Україні, треба здійснити конкретні проекти, цілі яких зосереджувалися б на трьох складниках наведеного нижче бачення, паралельно із заходами, подібними до тих, що передбачені польською стратегією.

Складник А: надання всім громадянам і компаніям прийняттого за ціною широко смужного й надійного доступу до Інтернету. Пріоритетним у Польщі було: забезпечення всіх шкіл широкополосним доступом до Інтернету з урахуванням фінансування на його використання під час уроків і позаурочних заходів; забезпечення державних адміністрацій широкополосним доступом до Інтернету, що уможливило надання державних послуг з використанням електронних засобів; підготовка інфраструктури доступу, тобто розвиток телекомунікаційної інфраструктури і стимулювання ширшого доступу до Інтернету (у тому числі широкополосного), а також пункти, де Інтернет доступний для широкого загалу, на всіх адміністративних рівнях; інформаційне та комунікаційне забезпечення інфраструктури для науково-дослідної роботи, тобто розвиток наукових комп'ютерних мереж; гарантування безпеки інформаційних мереж, тобто посилення безпеки й робота над збільшенням довіри до електронної комунікації.

Складник Б: робота над різноманітністю й корисністю наповнення й послуг, доступних через Інтернет і цифрові аудіовізуальні засоби зв'язку. З-поміж пріоритетних заходів варто відзначити:

- ✦ “Ворота Польщі” – посилення ефективності державного управління, якого вдалося досягти через перенесення державних послуг, у тому числі державних закупівель, на електронну платформу;
- ✦ “Ворота Польщі до Європи” – полегшення доступу Польщі до отримання фінансування з європейських фондів, що їх ЄС виділяв Польщі перед вступом і після вступу, з Фонду злиття і структурних фондів, а також у рамках європейських програм на підтримку ІТ для таких процесів: визначення цілей ефективного фінансування, їх відбір, управління проектами й моніторинг; підтримка баз даних центральних органів влади, наприклад тих, що стосуються документів громадян, платників податків, засуджених, власників автомобілів;
- ✦ “Польський контент в Інтернеті” – просування професійної діяльності й адаптація доступного контенту, у тому числі інформація, доступна й зрозуміла для широкого загалу, для оприлюднення в Інтернеті, яка реалізується іншими каналами через Вісник публічної інформації і Польську Інтернет-бібліотеку.

Інші пріоритетні заходи охоплювали дистанційне навчання, дистанційне лікування, електронну комерцію, цифрове радіо і телевізійне мовлення.

Складник В: загальна здатність використовувати інформаційні й комунікаційні системи. Першочергові заходи містили:

- ✦ Загальна здатність користуватися комп'ютером – гарантування того, що кожен випускник середньої школи в

Польщі вміє працювати з комп'ютером і з користю по-слуговуватися Інтернетом.

- ✦ Запобігання цифровій нерівності, тобто забезпечення участі в інформаційному суспільстві тих, хто потребує додаткового навчання: покоління середнього віку та інвалідів; використання електронних методів навчання, просування дистанційної роботи як знаряддя активізації зайнятості.
- ✦ Розвиток компонента ІТ у здобутті професійної кваліфікації — підтримка комп'ютерного навчання для дорослих з особливим наголосом на навчанні для безробітних [3].

Польський приклад реалізації програми “е-Польща — стратегія розвитку інформаційного суспільства в Польщі на 2004—2006 роки” корисний для України тому, що напрацювання такої програми в Україні могло б вирішити проблему цифрового розриву. Цілями української стратегії щодо електронного уряду на 2004—2006 роки мають бути:

- ✦ Забезпечення прийнятної за ціною, швидкого й безпечного доступу до Інтернету для всіх громадян і підприємств.
- ✦ Розробка широкого й корисного онлайн контенту та послуг.

## Висновки

Використання інформаційних і телекомунікаційних технологій у місцевому електронному врядуванні може забезпечити великі вигоди. Інформаційні технології надають владі змогу проводити свою діяльність у прозоріший і відкритіший для громадян спосіб.

Для ефективної роботи електронного уряду в Україні важливо визначитися з кількома завданнями: створити надійну мережу Інтернет та унікальний комп'ютерно інтегрований банк інформації, який об'єднував би всі підсекції управління в Україні; забезпечити надання інформаційних послуг з електронного врядування в секторі “уряд для бізнесу” (G2B) – системи розподілу державних замовлень, електронних тендерів, налагодження контакту з податковими, митними органами, органами державної сертифікації та ліцензування, адміністраціями; G2C – “уряд для громадянина” – системи соціальних послуг (пенсії, соціальні виплати, пільги), система комунальних та інформаційних послуг; G2G – “уряд для уряду” – електронна співпраця у митній, податковій сферах для досягнення двосторонньої взаємодії.

Створення в Україні електронного уряду місцевого рівня – важке й дуже тривале завдання. Його можна поділити на такі етапи:

- I. Перший етап передбачає створення мережі Інтернет і широке надання інформації для громадян. Необхідно напрацювати стратегію комп'ютеризації України, подібну до тієї, що закладена у програмні документи “Стратегія розбудови комп'ютеризації в Польщі до 2013 року” і “Перспективи трансформації інформаційного суспільства до 2020 року” .
- II. Упродовж другого етапу треба запровадити двосторонню взаємодію (між урядовими посадовцями і громадянами) через урядовий портал, що уможливило б згуртування людей, уніфікацію прикладних систем, пришвидшення процесів з поліпшення надання послуг і співпрацю з виборцями. Хорошим прикладом для України може бути польська модель Національного плану комп'ютеризації на 2007–2010 роки. Проект “Електронна платформа державних адміністративних послуг (e-PUAP) має на меті в електронному вигляді інтегрувати всі державні реєстри і навіть більше – забезпечити інтегровану платформу, яка підтримувала б надання громадянам і підприємствам цілої низки інтерактивних послуг з ідентифікацією/автентифікацією користувачів, управлінням справами і в разі потреби – електронними платежами. Завданням e-PUAP є перетворення концепції “Ворота Польщі”, ухваленої 2002 року, у точний і систематичний план забезпечення повної функціональності надання електронних послуг на державному рівні.
- III. Третій етап передбачає, що урядовий портал почне надавати громадянам необхідні електронні послуги. Функціонування цієї системи забезпечується відповідно до концепції електронного врядування на основі принципу “на запит” завдяки усуненню внутрішніх бар'єрів і можливості виконувати роботу з будь-якого місця й у будь-який час. Наприклад: кілька регіонів Польщі ма-

ють свої власні стратегії комп'ютеризації. Так, 4 вересня 2006 року Мазовецький регіон перший з-поміж інших заявив про свою регіональну стратегію розвитку інформаційного суспільства – стратегію регіонального електронного розвитку Мазовецького регіону на 2007–2013 роки. Ця стратегія стала також першою, яка дотрималася рекомендацій Європейської асоціації зі створення інформаційного суспільства.

Тому розвиток електронного уряду в Україні сприятиме розробці національної стратегії комп'ютеризації, яка охопить ті сфери економічного й соціального життя країни, які забезпечуватимуть майбутнє її процвітання й розвиток.

Порівнюючи основні законодавчі акти, що впливають на розвиток електронного врядування в Україні й Польщі, бачимо, що польські законодавчі акти передбачають додаткові горизонтальні/інфраструктурні програми для всіх секторів державного управління і запроваджують рамки функціональної сумісності систем ІТ у польському державному секторі. Українське національне законодавство електронного управління має зосередитися на таких питаннях, як:

- ✦ Стандартизація та сумісне функціонування систем державного управління (мінімальні стандарти/рамки сумісного функціонування).
- ✦ Інтеграція фронт і бек-офісів систем державного управління.
- ✦ Контроль і підтримка проектів ІТ у державному управлінні на центральному й місцевому рівнях.

## Джерела

1. United Nations [i]Global E-Government Survey 2008[i]. Звіт доступний на: [http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm).
2. Government readiness knowledge based. UN e-government survey 2008. From e-government to connected governance. ST/ESA/PAD/SER.E/112 United Nations publication Sales No. E.08.II.H.2 ISBN 978-92-1-123174-8 Copyright © United Nations, 2008 All rights reserved Printed by the United Nations, New York [http://www.unpan.org/egovkb/global\\_reports/08report.htm](http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm).
3. ePoland-The Strategy on the Development of the Information Society in Poland for the years 2004–2006: [www.epractice.eu/resource/290](http://www.epractice.eu/resource/290).