

Бакалинський О.О., ІСЗІ НТУУ «КПІ»

Богданов О.М., ІСЗІ НТУУ «КПІ»

Мохор В.В., ІСЗІ НТУУ «КПІ»

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ІДЕЙ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУВАННЯ

On the basis of experience of Russian Federation problems of realization of ideas and mechanisms of electronic government the some ways of decision similar problems in Ukraine are offered.

Дана стаття написана на підставі матеріалів міжнародних науково-практичних конференцій з тематики інформаційної безпеки і безпеки інформації, що проводяться під керівництвом авторів на протязі майже 10 останніх років. Безпосередньо проблемам електронного урядування були присвячені конференції, на яких обговорювалися технічні питання, зокрема електронний документ, електронний цифровий підпис та ін. В основу статті покладено аналіз реального досвіду фахівців і державних службовців, які безпосередньо займаються даними питаннями в Російській Федерації.

Зрозуміло, що електронне урядування (ЕУ) впроваджується в державі з метою задоволення суспільних потреб в зниженні часових і фінансових витрат на здійснення необхідних інформаційних транзакцій фізичних і юридичних осіб з владою в центрі і на місцях. Ця мета досягається шляхом реалізації повністю дистанційної взаємодії громадян і влади в рамках надання державних і муніципальних послуг на основі електронного документообігу з використанням сучасних інформаційно-безпечних технологій. Очікуваним практичним результатом є радикальне скорочення черг громадян за отриманням численних паперових документів і довідок, а також ліквідація пов'язаних з цим процесом корупційних проявів з боку чиновництва.

Відповідно до матеріалів The United Nations E-Government Readiness Knowledge Base [1] можна виділити п'ять етапів розвитку електронного урядування:

1. Веб-присутність, що тільки виникає. Етап пов'язаний з виходом урядових агентств в електронні мережеві структури. На цьому етапі уряд має один або декілька сайтів, які виконують інформаційну роль. Ці сайти інформують громадян про склад уряду, його міністрів, урядові агенції, чиновників і т.ін. Розміщується також інформація про телефони, адреси, години прийому громадян і т.п. На сайтах можна виявити і «зворотний зв'язок» у вигляді інформування про питання, що ставляться найчастіше.

2. Просунута веб-присутність. Цей етап характеризується тим, що вже існує багато урядових сайтів, які дозволяють відвідувачам отримувати спеціалізовану інформацію, яка постійно оновлюється. З'являється можливість доступу до урядових публікацій, юридичних документів, інформації про новини. Число урядових агенцій в мережі збільшується, можливий зв'язок з кожним з них. З'являється інформація про електронні адреси, пошукові системи, можливість надіслати коментар або пораду.

3. Інтерактивна веб-присутність. Етап характеризується інтенсифікацією можливості взаємодії між громадянами і урядовими структурами, що надають послуги населенню. Національний урядовий веб-сайт часто діє у вигляді порталу, який прямо зв'язує користувача з керівниками міністерств, департаментів і агенцій. Взаємодія між громадянами і провайдером послуг дозволяє користувачам мережі безпосередньо мати доступ до інформації, яка відповідає їх конкретним потребам й інтересам. Користувач може отримувати спеціалізовані дані, завантажувати різні форми і бланки або підписувати їх через мережу, призначати зустрічі з чиновниками, брати участь в електронних зібраннях. На цьому етапі з'являються сервіси безпеки і паролі для користувачів.

4. Транзакційна веб-присутність. Вона включає можливості користувача отримувати через мережу документи і здійснювати визначені операції. Громадяни можуть отримувати візи, паспорти, свідоцтва про народження і смерть, ліцензії, дозволи та інші транзакційні послуги. Урядовий веб-сайт є порталом, що містить прямий доступ громадян до урядових підрозділів і послуг. Подібні портали більш орієнтовані на потреби і пріоритети громадян, ніж на урядові функції і структури. Громадяни можуть платити податки і здійснювати інші плати через мережу (наприклад, за парковку, реєстрацію автомобілів і т.д.). На цьому етапі починає впроваджуватись і визнаватись електронний підпис.

5. Інтегрована веб-присутність. Даний стан дозволяє урядовим структурам здійснювати всі послуги і зв'язки через урядовий портал, а користувачам мережі дозволяє негайно отримувати будь-яку послугу. Кордони між урядовими агенціями дуже рухомі, що дозволяє говорити про нову якість уряду і організації його діяльності, а також і функціонування чиновництва, подібно до «віртуальної держави» і відповідної «віртуальної бюрократії», «бюрократії системного рівня».

Найбільш серйозні ускладнення виникають при переході саме до цього етапу, який вимагає:

- оптимізації адміністративно-управлінських процесів, іншими словами – реінжинірингу системи організаційного управління;
- істотної переробки законодавства;
- налагодження нових процедур міжвідомчої взаємодії.

Очевидно, що реалізація цих завдань виходить за межі повноважень окремих органів влади і піднімає проблему на загальнодержавний рівень.

Необхідність реінжинірингу витікає з того, що:

- згідно чинному законодавству обов'язок збору первинного пакету довідок і документів в паперовому вигляді покладається на заявника (фізичну або юридичну особу);
- перетворення цього пакету з паперового в електронний вигляд призводить до втрати юридичної сили цих документів і створює додаткові труднощі для заявника;
- обов'язок підтвердження первинних прав покладається на уповноважених осіб, що потребує відповідних змін нормативно-правової бази.

Законодавство у свою чергу повинне забезпечити:

- створення правових основ визнання еквівалентності електронних документів з документами на паперових носіях;
- розробку технологій надання юридичної сили документам, що утворюються при здійсненні адміністративних процедур з використанням інформаційно-комунікаційних технологій;
- підготовку змін в законодавчі та інші нормативно-правові акти держави;
- введення ідентифікатора персональних даних;
- у перспективі – введення єдиної ідентифікаційної картки (ID-card) як одного з основних документів, що засвідчують особу громадянина, і т.ін.

Слід відзначити, що у більшості розвинених країн світу (США, Великобританія, Німеччина, Австрія, Франція) вже створена достатня правова база для надання електронних державних послуг. В результаті до 50% громадян і 75% організацій Євросоюзу користуються сервісами електронного урядування. У США понад 55% платників податків подає податкові декларації за допомогою веб-сервісів. А всього в США і країнах ЄС послугами електронного урядування регулярно користується більше 50 млн. осіб.

Серед послуг електронного урядування можна навести приклади сервісів, які досягли найбільшого використання в США і країнах ЄС. Для громадян – це:

- прибуткові податки;
- пошук роботи;
- виплати в системі соціального забезпечення;
- персональні документи;
- реєстрація автомобілів;
- заявка на видачу дозволу на будівництво;
- заява в поліцію;
- публічні бібліотеки;
- свідоцтва про народження і шлюб;
- реєстрація вищої освіти;
- повідомлення про переміщення;
- послуги у сфері охорони здоров'я.

Для компаній послуги з електронного урядування – це:

- реєстрація нової компанії;
- податок з корпорацій;
- податок на додану вартість;
- соціальні внески для трудящих;
- представлення даних у відділі статистики;
- митні декларації;
- дозволи, пов'язані з охороною навколишнього середовища;
- державні закупівлі;
- суспільне постачання.

В Російській Федерації типовими державними функціями і послугами (згідно Протоколу засідання Урядової комісії РФ з проведення адміністративної реформи від 8.11.2005 р. № 45) є:

1. Оформлення і видача документів, які підтверджують здійснення юридично значущих дій;
2. Державна реєстрація;
3. Видача дозволів;
4. Ліцензування;
5. Акредитація;
6. Проведення перевірок діяльності фізичних і юридичних осіб;
7. Організація і проведення досліджень, випробувань, експертизи, аналізу і оцінок;
8. Видача висновків;
9. Ведення реєстрів, реєстрів, кадастрів, переліків і видача інформації з них за запитом;
10. Робота із зверненнями (заявами, скаргами і ін.) фізичних і юридичних осіб;
11. Дача роз'яснень фізичним і юридичним особам;
12. Надання платних інформаційно-консультаційних послуг;
13. Управління майном.

На сьогоднішній день можна відзначити наступні результати формування електронного урядування в РФ. Вже розроблені та діють:

а) акти системи нормативно-правового і організаційного забезпечення, зокрема:

- Концепція формування електронного урядування в Російській Федерації (затверджена розпорядженням Уряду Російської Федерації від 6 травня 2008 р. №632-р);
- Постанова Уряду Російської Федерації від 15 серпня 2006 р. №502 «Про внесення змін до федеральної цільової Програми «Електронна Росія (2002-2010 років)». Основними цілями і завданнями Програми є:
 - максимально можливе переведення документообігу і інформаційної взаємодії органів державної влади в електронну форму;

- забезпечення ефективної міжвідомчої інформаційної взаємодії на основі інформаційних і комунікаційних технологій та інтеграція державних інформаційних систем;
- створення інформаційної системи ведення реєстру державних послуг і забезпечення інформаційної підтримки населення, а також створення системи розкриття інформації з державних інформаційних систем;
- забезпечення регламентованого доступу органів державної влади, громадян і організацій до даних державних інформаційних систем;
 - Концепція регіональної інформатизації до 2010 року (затверджена розпорядженням Уряду Російської Федерації від 17 липня 2006 р. №1024-р);
 - Концепція використання інформаційних технологій в органах державної влади;
 - Плани розвитку міжвідомчої структури електронної взаємодії і переходу на електронні держпослуги, плани з розвитку відомчих сайтів, а також заходи щодо розвитку порталу держпослуг;
 - Постанова Уряду РФ від 25 грудня 2007 року №931 "Про деякі заходи по забезпеченню інформаційної взаємодії державних органів і органів місцевого самоврядування при наданні державних послуг громадянам і організаціям", яка визначає, що:
 - федеральні органи виконавчої влади надають з 1 січня 2009 р. громадянам і організаціям державні послуги з використанням ресурсів центру через єдиний сайт державних послуг в мережі Інтернет (портал державних послуг);
 - фінансування створення і розвитку центру, його дослідній експлуатації здійснюється за рахунок засобів федерального бюджету, передбачених на реалізацію федеральної цільової програми "Електронна Росія (2002-2010 років)»;
 - Наказ Росінформтехнології від 11 березня 2008 р. №32 «Про затвердження Положення про Загальноросійський державний інформаційний центр»
 - б) інфраструктура електронного урядування, зокрема:*
 - головний вузол Загальноросійського державного інформаційного центру (www.ogic.ru);
 - Єдиний портал державних і муніципальних послуг – просунута веб-присутність (2 етап), а також елементи інтерактивності (3 етап) і транзакційності (4 етап);
 - інформатизаційна підтримка діяльності органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування щодо надання державних послуг, зокрема:
 - міжвідомчий електронний документообіг (кількість підключених федеральних органів виконавчої влади близько 40);

- портал Президента та Уряду Російської Федерації;
- інтеграція державних інформаційних систем.

Аналізуючи сучасний стан впровадження і застосування електронного урядування в РФ, можемо бачити відставання за наступними чинниками:

а) організаційне і нормативно-правове забезпечення:

- відсутність реєстру державних послуг;
- неефективність існуючих адміністративних регламентів надання послуг;
- відсутність нормативно-правової бази проходження і використання електронних документів;
- відсутність нормативно-правової бази надання послуг в електронному вигляді;
- відсутність проектів перекладу державних послуг в електронний вигляд;

б) інфраструктура:

- не відладжені механізми інформаційної взаємодії між відомствами;
- відсутні технологічні стандарти електронної взаємодії;
- не розроблені єдині правила створення крупних відомчих систем;

в) інформатизація відомств і забезпечення надання державних послуг:

- низький рівень присутності органів влади в Інтернет;
- не реалізовані механізми надання послуг в електронному вигляді.

Отже, спираючись на результати аналізу реального досвіду фахівців федерального рівня Російської Федерації щодо впровадження механізмів електронного урядування, можемо скласти звітну таблицю проблем і шляхів їх можливого вирішення в РФ (таблиця 1):

Таблиця 1.

Проблема	Можливий варіант вирішення проблеми
Відсутність нормативної бази, яка надає юридичну значущість електронним документам нарівні з паперовими	Розробка законопроекту «Про електронні документи, що утворюються при здійсненні адміністративних процедур органами державної влади і органами місцевого самоврядування з використанням інформаційних технологій»
Відсутність координації питань обліку даних про громадян і стандартів ідентифікації при наданні державних послуг в електронному вигляді	Розробка законопроекту «Про єдиний державний реєстр персональних даних резидентів Російської Федерації і єдине електронне посвідчення особи

	резидента Російської Федерації»
Висока складність і неефективність процедур надання державних послуг	Проведення НДР по реінжинірингу процесів і процедур державного управління, включаючи міжвідомчу взаємодію
Невисокий рівень комп'ютерної кваліфікації співробітників органів державної влади і місцевого самоврядування	Проведення навчання співробітників органів державного управління і місцевого самоврядування з питань роботи із заявками/запитами, які поступили в електронному вигляді, зокрема в дистанційній формі. (Є відповідне доручення Президента Російської Федерації, згідно з яким всі держслужбовці повинні бути навчені основам ІТ).
Розбіжності в діях різних органів влади при реалізації проектів по формуванню ЕУ електронного урядування	Створення міжвідомчої робочої групи по формуванню електронного урядування при Голові Уряду Російської Федерації
Відсутність з боку окремих органів влади політичної волі до серйозних змін порядку виконання державних функцій	Посилення координації і контролю на державному рівні. (Створена Рада при Президентові Російської Федерації по інформаційному суспільству. Президент РФ особисто займається питаннями електронного урядування)

Отже, спираючись на результати обговорення питань електронного урядування в Російській Федерації й в Україні, можемо констатувати, що проблеми є однаково характерними для обох країн, тому й ефективні шляхи їх розв'язання в Україні слід визначати з урахуванням не тільки власного досвіду, але й досвіду колег РФ з урахуванням особливостей, характерних для нашої держави.

1. http://www2.unpan.org/egovkb/egovernment_overview/webmeasure.htm