

Правовые вопросы оказания электронных услуг в странах Таможенного союза



Григорий Василевич,
завкафедрой конституционного права БГУ, доктор юридических наук, профессор



Мария Абламейко,
юрисконсульт БГУ, соискатель кафедры конституционного права БГУ

Во многих странах мира в последние годы начали действовать государственные системы предоставления электронных информационных услуг, значительно расширилась их номенклатура, повысилось качество, что позволило осуществить реализацию принципа «одного окна» с наибольшей эффективностью. Необходимыми условиями для такого перехода является повсеместное внедрение электронных документов на базе использования интегрированных ресурсов профильных базовых регистров (населения, юридических лиц, недвижимой собственности, транспортных средств) и ресурсов ведомственных информационных систем [1].

Например, в странах Европейского союза число оказываемых государственных услуг через Интернет с 2009 по 2010 г. выросло с 69 до 82%. Ставится задача, чтобы к 2015 г. половина всех граждан при решении вопросов по четырем из пяти видов бизнеса использовали средства глобальной сети и электронного правительства [2].

Цель данной работы – рассмотреть правовое обеспечение оказания государственных электронных услуг в Беларуси, России и Казахстане, проанализировать законодательство нашей страны в данной сфере, обозначить проблемы и наметить конкретные шаги по их решению.

Беларусь

В рамках Государственной программы «Электронная Беларусь» создана общегосударственная автоматизированная информационная система (ОАИС). В 2009 г. внедрена базовая версия программного обеспечения интеграционного ядра и порталов, на базе национального оператора электросвязи РУП «Белтелеком» сформирована техни-

ческая инфраструктура для развертывания программно-технического комплекса ОАИС [3].

С 1 января 2011 г. начал функционировать Единый портал государственных электронных услуг, в который уже интегрировано более десяти информационных ресурсов. Граждане и организации получили доступ к Единому государственному регистру юридических лиц и предпринимателей; Единому государственному регистру недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним; АС «Паспорт»; Государственному реестру плательщиков (иных обязанных лиц) и банку данных документов о высшем образовании. Через портал доступны интегрированный информационный ресурс об имуществе, права на которое ограничены залоговыми обязательствами; банк данных талантливой молодежи (Минкультуры); банк данных одаренной молодежи (Минобразования) и др. [4].

В реестр электронных услуг, который сформирован и обслуживается Институтом прикладных программных систем по временной методике с октября 2010 г., внесено около 130 государственных услуг [5]. В начале прошлого года введена в

эксплуатацию первая очередь системы межведомственного электронного документооборота госорганов Республики Беларусь (всего 77 абонентов). Создание ОАИС потребовало нового подхода к государственному регулированию в сфере информатизации, расширения нормативной правовой базы, регулирующей использование информационно-коммуникационных технологий и развитие сферы услуг. За последние три года был разработан ряд нормативных правовых актов:

- Закон Республики Беларусь от 10.11.2008 г. «Об информации, информатизации и защите информации»;
- Закон Республики Беларусь от 27.12.2009 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи»;
- постановление Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 05.08.2009 г. №32 «О некоторых вопросах государственной регистрации информационных ресурсов и информационных систем и о признании утратившим силу постановления Министерства связи и информатизации Республики Беларусь от 28 ноября 2007 г. №51»;

- постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26.05.2009 г. №673 «О некоторых мерах по реализации Закона Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» и о признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Республики Беларусь»;
- постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26.05.2009 г. №675 «О некоторых вопросах защиты информации»;
- Указ Президента Республики Беларусь от 01.02.2010 г. №60 «О мерах по совершенствованию использования национального сегмента сети Интернет»;
- Указ Президента Республики Беларусь от 26.04.2010 г. №199 «О некоторых вопросах формирования, ведения и использования банков данных одаренной и талантливой молодежи»;
- Указ Президента Республики Беларусь от 26.04.2010 г. №200 «Об административных процедурах, осуществляемых государственными органами и иными организациями по заявлениям граждан»;
- Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 30.03.2010 г. №466 «О некоторых вопросах создания и функционирования интегрированного информационного ресурса об имуществе, права на которое ограничены залоговыми обязательствами».
- Указ Президента Республики Беларусь от 08.11.2011 г. №515 «О некоторых вопросах развития информационного общества в Республике Беларусь».

Постановлением Государственного комитета по стандартизации Республики Беларусь №1 от 10.01.2010 г. введен в действие с 1 июля 2011 г. по 1 июля 2013 г. предварительный государственный стандарт СТБ П 2159-2011 «Информационные услуги. Государственные информационные услуги на основе информационно-коммуникационных технологий. Общие требования».

Согласно закону «Об электронном документе и электронной цифровой подписи» в прошлом году начало функционировать главное звено – Государственная система управления открытыми ключами, представляющая собой систему взаимосвязанных и аккредитованных в ней удостоверяющих и регистрационных центров по всей стране [6].

С учетом положительного опыта ряда стран Минсвязи и НАН Беларуси в 2009 г. разработана и в августе 2010 г. утверждена Советом Министров Стратегия развития информационного общества Республики

Беларусь на период до 2015 г. Важным событием явилось принятие Национальной программы ускоренного развития услуг в области информационных технологий на период 2011–2015 гг. Основная ее цель – создание условий для ускоренного становления информационного общества на инновационной основе, повышения качества и эффективности информационных отношений между населением, бизнесом и государством, в том числе формирования государственной системы оказания электронных услуг.

Структурно программа состоит из девяти подпрограмм: «Национальная информационно-коммуникационная инфраструктура», «Электронное правительство», «Электронное здравоохранение», «Электронная занятость и социальная защита населения», «Электронное обучение и развитие человеческого капитала», «Формирование национального контента», «Электронная таможня», «Безопасность ИКТ и цифровое доверие», «Развитие экспортно-ориентированной ИТ-индустрии» – и включает 147 мероприятий: 106 НИОКР и 41 организационно-техническое (в том числе 4 инвестиционных).

Документ имеет выраженную направленность на формирование национальной информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей опережающее развитие растущих информационных потребностей общества и создание республиканской иерархической системы, которая будет работать на всех уровнях: республиканском, областном, районном и сельском.

В соответствии с Указом Президента №515 до 01.06.2012 г. должно быть создано республиканское унитарное предприятие «Национальный центр электронных услуг». Ему предписано осуществление функций оператора межведомственных информационных систем, поставщика государственных электронных услуг организациям и гражданам, в том числе на возмездной и безвозмездной основах.

В настоящее время реализация единого порядка информационного взаимодействия государства и граждан (организаций) еще далека от желаемого из-за неразвитой инфраструктуры, большой циркуляции бумажных документов, традиционной психологии людей и др. Не отвечает запросам сегодняшнего дня и

нормативная правовая база. В итоге продолжает действовать прежний порядок, когда и от заявителя, и от ведомства требуют документы исключительно в бумажном виде, заверенные традиционным способом с помощью мануальной подписи руководителя и печати организации-эмитента с вписыванием традиционных выходных реквизитов (дата, номер), путем личного предоставления или отправки по почте. Аналогичная процедура предусматривается и при нотариальном заверении бумажной версии документа, создаваемого нотариусом на основании заверенной с помощью ЭЦП электронной версии [7]. Согласно новому закону, введенному в действие с 2011 г., такую процедуру могут осуществлять организации на основании специального разрешения (лицензии), если его получение предусмотрено законодательством Республики Беларусь о лицензировании. К сожалению, таких в нашей стране немного.

Регламентирование прав и обязанностей участников электронного взаимодействия возможно на основе взаимных соглашений и договоров. Однако при массовых объемах заключение индивидуальных договоров становится трудноосуществимым.

Одним из вариантов решения данной проблемы, особенно в сельской местности, могло бы стать создание центров обслуживания населения (ЦОН), например, на базе сельских, местных советов, почты или библиотеки. Такой центр мог бы получить соответствующую лицензию и без лишней волокиты осуществлять подобную деятельность. Для этого требуется соответствующая нормативная правовая база, возможно, подзаконный акт, который бы объяснил и упростил процедуру удостоверения электронных документов. При этом необходимо, чтобы мануальная подпись руководителя ЦОН, печать и выходные реквизиты заменили аналогичные ведомственные, а выданный гражданину документ был в юридическом смысле равноценен полученному в офисе ведомства.

Казахстан

В Казахстане государственные электронные услуги оказываются через центры обслуживания населения по принципу «одного окна» через портал www.egov.kz, который постоянно пополняется новыми

сервисами. Сегодня здесь предоставляется более 70 электронных (планируется запустить еще 15) и 2 тыс. информационных услуг. Посредством портала уже выдано более 6 млн электронных справок [8]. Отобрано 40 социально значимых государственных услуг, которые будут автоматизированы в ближайшем будущем. Самые популярные из них: справка о зарегистрированных правах на недвижимое имущество физическому лицу, справка об его отсутствии (наличии), информация о поступлении (движении) средств вкладчика, дубликат о присвоении социального индивидуального кода [9].

Одно из нововведений – создание композитных (комплексных) услуг, существенно сокращающих число инстанций и количество времени, затрачиваемого на их посещение. К примеру, в электронном документообороте в связи с рождением ребенка в Казахстане сегодня участвуют ЦОН, ГЦВП, медицинские организации (справки о рождении и смерти), органы ЗАГС (свидетельство о рождении ребенка), МТСЗН РК (назначение пособия на рождение ребенка и по уходу за ребенком), Акиматы (постановка в очередь в детский сад). Оптимизация данной услуги позволит исключить все ненужные документы и получить справку за пять дней, лишь подав заявление в ЦОН и показав удостоверение личности, либо пройти эту процедуру дома, сидя за своим компьютером и воспользовавшись ЭЦП [9].

На совершенствование системы оказания государственных услуг направлен Закон Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам центров обслуживания населения». Основные новеллы касаются передачи функций по организации деятельности ЦОН от местных исполнительных органов в ведение Министерства связи и информации. Документ предусматривает поправки в Законы «Об административных процедурах», «О местном государственном управлении и самоуправлении в Республике Казахстан», «Об органах юстиции», «Об информатизации», «Об электронном документе и электронной цифровой подписи», «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», «О государственном имуществе».

Закон раскрывает такие понятия, «как принцип одного окна», «центр обслуживания населения», «социально значимая

услуга». Устанавливается компетенция Правительства по определению порядка обмена информационной системы ЦОН с государственными информационными системами и по установлению перечня, а также критерии социально значимых услуг [9]. В марте 2011 г. создан Комитет по контролю автоматизации государственных услуг и координации деятельности центров обслуживания населения. Среди основных задач – реализация государственной политики в данной сфере, мониторинг деятельности ЦОН по стране.

Количество центров обслуживания населения с их представительствами на сегодняшний день достигло 381. В Павлодарской, Жамбылской и Атырауской областях запущены мобильные ЦОН, которые позволяют предоставлять основные виды услуг жителям отдаленных населенных пунктов [9].

Российская Федерация

В стране с 2009 г. действует справочно-информационный портал «Государственные услуги» www.gosuslugi.ru, который является единой точкой доступа граждан и организаций к информации о предоставляемых органами исполнительной власти услугах, а также о возможности их получения. В России успешно развиваются реестры электронных услуг. На данный момент на них и на портале размещено 890 позиций, из них 630 – государственные услуги, оказываемые по запросу, 187 – контрольные и надзорные функции и 73 – полномочия по рассмотрению обращений граждан [9].

С помощью портала можно получить 191 федеральную и региональную услугу. Самый популярный сервис – информация о штрафах ГИБДД, оформлении загранпаспорта. Наиболее активными пользователями остаются жители Москвы и Петербурга. Электронные услуги также можно получить в специальных терминалах – инфоматах. «Ростелеком» уже установил 500 таких аппаратов. В 2011 г. запущено 80 центров выдачи электронной подписи, которая позволяет получать все виды госуслуг в электронном виде. Перевод услуг планируется завершить к 2015 г. [13].

На заседании Правительственной комиссии по федеральной связи и технологическим вопросам информатизации, состоявшейся в конце прошлого года, предложено создание Центров предоставления госуслуг

на базе почтовых отделений во всех уголках страны. В двух пилотных регионах «Почта России» уже начала такую деятельность на основании агентских договоров с многофункциональными центрами предоставления государственных услуг. Так, в Ульяновской области 93 отделения почтовой связи обеспечивают доступ граждан к 20 госуслугам, в Тверской – 11 отделений – к 41 государственной и муниципальной. В ближайшей перспективе планируется продолжить работу еще в 44 регионах. С 17 субъектами федерации уже подписаны соответствующие рамочные соглашения [14].

С 1 октября 2011 г. в России началась реализация одного из важнейших инновационных проектов в части взаимодействия государства с юридическими и физическими лицами. С этого момента ни один федеральный орган исполнительной власти не вправе затребовать у гражданина сведения, которые содержатся в распоряжении любой другой властной структуры. Будет существенно сокращено количество справок и документов для получения тех или иных услуг, а последние будут оказываться по принципу «одного окна». На уровне субъектов федерации эти правила начнут действовать с 1 июля 2012 г.

В поддержку проекта на уровне Правительства РФ разработана «дорожная карта» из пяти этапов, которую должно было пройти каждое федеральное ведомство. Минкомсвязь России обеспечила создание, построение и в дальнейшем будет содействовать эффективной эксплуатации инфраструктуры электронного правительства. Планируется запустить сервис для граждан, так называемую «госпочту», на портале госуслуг для того, чтобы гражданин мог направить в то или иное ведомство свое обращение.

В Госдуму внесен законопроект о создании механизма досудебного обжалования действий или бездействия государственных органов при предоставлении ими услуг. В нем прописана процедура подачи жалоб и претензий граждан на действия государственных органов и соответствующие санкции [15].

На межведомственное электронное взаимодействие (СМЭВ) с 1 октября прошлого года перешли все государственные органы России. Эта система позволит упростить взаимосвязь между ними и гражданами, которым не придется самостоятельно собирать справки для получения той или иной услуги – необходимыми данными ведомства

будут обмениваться напрямую в электронной форме. Сейчас создаются и тестируются веб-сервисы для СМЭВ, в ближайшее время планируется запустить около 80. Со второго полугодия 2012 г. на межведомственное электронное взаимодействие должны перейти все региональные и муниципальные структуры.

Запуск СМЭВ – первый этап, который можно считать завершенным на пути к новому качеству оказания государственных услуг. Это не только формы для подачи заявления в Интернет, а получение необходимого результата целиком в электронной форме. И межведомственное взаимодействие здесь является одним из ключевых компонентов [16].

В соответствии с Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)» намечены ключевые мероприятия по созданию:

- сервисов для обеспечения общественного обсуждения и контроля за деятельностью органов государственной власти, инструментов общественного управления на муниципальном уровне;
- единого пространства доверия электронной подписи;
- инфраструктуры универсальной электронной карты;
- единой системы учета записей актов гражданского состояния (электронный загс);
- организационно-технологической инфраструктуры для осуществления электронных платежей за госуслуги;
- национальной платформы для распределенной обработки данных, в которой компьютерные ресурсы и мощности представляются пользователю как интернет-сервис;
- национальной программной и информационно-коммуникационной платформы для распространения цифрового контента;
- единого интернет-портала для популяризации культурного наследия и традиций России [17].

Координация сотрудничества стран СНГ

Страны СНГ согласовывают свои действия в части развития систем оказания государственных электронных услуг. Так, в Ереване в июне 2011 г. на 17-м заседании Координационного совета государств – участников СНГ по информатизации страны обсудили проекты Стратегии построения и развития информационного общества и Плана действий по ее реализации до 2015 г.

Документ представляет собой совокупность согласованных взглядов стран Содружества на эту проблему [20].

В рамках Стратегии планируется гармонизация законодательства в области информационно-коммуникационных технологий, их развитие, создание общего информационного пространства, обеспечение информационной безопасности, а также предусматривается сотрудничество в таких областях, как электронное правительство, дистанционное обучение, электронное здравоохранение, электронная торговля и т.д. Согласно документу, доля информационно-коммуникационных технологий в ВВП СНГ к 2015 г. должна достигнуть не менее 4%. Государствам – участникам Содружества рекомендовано совершенствовать методики сбора и обработки информации о состоянии е-правительства и сектора ИКТ и предоставлять эту информацию в международные организации для использования в постоянных мониторингах и анализах показателей ИКТ-развития.

Комиссия по информационной безопасности при координационном совете совместно с Комиссией РСС по информатизации представили Модель формирования и функционирования трансграничного пространства доверия на основе сети Интернет государств – участников СНГ (Модель ПД-Т) и основные подходы по дальнейшему ее развитию в рамках системного проектирования и разработки пакета нормативно-технических документов. Упомянутым органам поручено доработать Конвенцию о порядке признания юридической значимости электронных документов в международном информационном обмене между государствами – участниками СНГ с учетом Модели ПД-Т, а также рассмотреть предложения, поступившие от Европейской экономической комиссии ООН (ЕЭК ООН), в части интероперабельности сервисов информационного взаимодействия между физическими и юридическими лицами, в том числе ведомствами, с учетом европейского и мирового опыта, а также на основе принципов, разработанных в Модели.

Как показывает практика, во многих странах отношения государства с бизнесом сегодня практически полностью переведены на электронную основу и опередили создание систем оказания государственных электронных услуг населению. Пока этот вопрос решен не в полной мере, особенно в части заверения выданных элек-

тронные документы. Идеальным решением, на наш взгляд, является создание Центров обслуживания населения, в которых можно будет получить все необходимые справки. Следует разработать новые нормативные правовые акты, которые бы упростили процедуру удостоверения электронных документов. При этом мануальная подпись руководителя межведомственного ЦОН, его печать и выходные реквизиты должны заменять аналогичные ведомственные, а выданный гражданину документ в юридическом смысле должен быть равноценен полученному в офисе ведомства.

Высокая социальная направленность такого важного вопроса, как предоставление информационных электронных услуг, требует дальнейшего развития инфраструктуры и законодательства каждой страны.

Литература

1. Петровский С.В. Правовое регулирование оказания интернет-услуг // Российская юстиция. №5. 2001. С. 63–64.
2. More EU citizens benefitting from online public services, 21.02.2011. Электронные ресурсы: http://ec.europa.eu/information_society/newsroom/cf/item-detail-dae.cfm?item_id=6537.
3. Электронный ресурс: <http://www.oais.by/>.
4. Электронный ресурс: <http://www.portal.gov.by/>.
5. Электронный ресурс: <http://www.mpt.gov.by/new/modules/news/article.php?storyid=1504>.
6. Электронный ресурс: http://www.belta.by/ru/person/interview/Nikolaj-Strukov_i_511388.html.
7. Пономаренко Ю.В. Возможности сочетания электронного и бумажного документооборота: проблемы правового регулирования в Республике Беларусь // Управление защитой информации. Т. 12 №2, 2008.
8. Послание Президента Республики Беларусь А.Г. Лукашенко к белорусскому народу и Национальному собранию, 21.04.2011, «СБ-Беларусь сегодня», 22.04.2011.
9. Электронный ресурс: <http://mci.gov.kz>.
10. Электронный ресурс: http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depregulirineconomy/doc20110714_034.
11. Электронный ресурс: http://минсвязь.рф/ru/monitoring/index.php?id_4=42770.
12. Электронный ресурс: http://минсвязь.ру/ru/monitoring/index.php?id_4=42696.
13. Электронный ресурс: http://минсвязь.рф/ru/news/index.php?id_4=42722.
14. Электронный ресурс: http://минсвязь.ру/ru/news/index.php?id_4=42805.
15. Электронный ресурс: http://минсвязь.ру/ru/doc/index.php?id_4=595.
16. Электронный ресурс: <http://www.mpt.gov.by/>.
17. Абламейко М.С. Правовые вопросы формирования и выдачи электронного документа при оказании государственных информационных услуг // «Вестник БГУ». В. 2, 2011. С. 98–102.
18. Липень В.Ю., Абламейко М.С. О правовом обеспечении систем предоставления государственных информационных услуг // Труды междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов «Правовое обеспечение инновационного развития общества и государства», Минск, БГУ, 29–30 октября 2010 г.