

# ОСОБЕННОСТИ ПОДХОДОВ К СОЗДАНИЮ Е-ПРАВИТЕЛЬСТВА В ЕС, СНГ И РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

*Т.Л. Милаенкова, О.И. Галиновский, С.А. Шавров*

Министерство связи и информатизации Республики Беларусь,  
НИРУП «Институт прикладных программных систем»

Пр. Партизанский 12А, г. Минск, Беларусь, 220070  
телефон: + (375) 17 249 44 21; + (375) 17 249 44 21; e-mail: nipti@it.org.by  
web: [www.mpt.gov.by](http://www.mpt.gov.by), [www.infores.mpt.gov.by](http://www.infores.mpt.gov.by)

Проблема создания электронного государства или электронного правительства (Е-правительства) фактически стала отдельной подотраслью информационных коммуникационных технологий (ИКТ). В докладе рассматриваются особенности подходов к созданию Е-правительств в различных регионах: Европейском союзе, странах СНГ и в Беларуси. Рассматриваются факторы, препятствующие созданию Е-правительств. Сформулированы принципы развития отечественного Е-правительства.

**Ключевые слова** – электронное правительство, электронные услуги, интеграция информационных систем

Е-правительство – термин, который, во-первых, означает предоставление государством электронных услуг самому себе, гражданам и юридическим лицам; во-вторых, что эти услуги предоставляются в режиме он-лайн.

Термин «Е-правительство» прочно закрепился в современной терминологии ИКТ, а проблема создания Е-правительств фактически стала самостоятельной подотраслью ИКТ. В развитии этой отрасли в Европейском союзе, странах СНГ вообще и в Беларуси, в частности, имеются определенные особенности. Доклад посвящен их анализу.

**Европейский союз.** Первое, что отличает ЕС это то, что задача создания Е-правительства была поставлена относительно давно, в начале 2000-х годов. Вторая характерная особенность – обилие научно-технических программ, которые выполнялись и выполняются в Европейском союзе по двум основным направлениям «Semantic Web» и «e-Government» (программы IST и FP6- Sixth Framework Programme in the Information Society Technologies Programme). В частности, программа DIP (FP6 – 507483: Интеграция данных и процессов через семантические Веб-Сервисы); программа SEMANTICGOV (FP6-2004-IST-4-027517: Сервисы для государственной администрации); проект ACCESS-EGOV PROJECT (FP6-2004-27020: Покомпонентная модернизация существующей инфраструктуры электронного правительства на основе семантических Веб-технологий и распределенных архитектур); TERREGOV (IST 2002-507749: Влияние е-Правительства на услуги местных органов власти);

QUALEG (IST 507767: Качество услуг и их законность в Е-правительстве); ONTOGOV (IST 507237: Конфигурация услуг Е-правительства на основе онтологий информационных систем) и др. . В рамках данных программ проводились исследования по следующим основным направлениям ИТ:

- организация доступа к государственным е-услугам;
- организация е-услуг в режиме «одно окно»;
- модернизация правительственных офисов для оказания е-услуг и переобучение их персонала;
- защита и выявление мошенничеств при исполнении е-услуг;

- онтология, семантические технологии и семантическая совместимость множества информационных систем;

- модели качества данных, используемых в государственных е-услугах;

- управление е-идентификацией и аутентификация документов;

- долговременное е-архивирование документов;

- методы управления бизнес-процессами и рабочими потоками в государственных е-услугах;

- инфраструктура семантических веб-сервисов;

- архитектура программного обеспечения для е-услуг;

- модернизация правовой базы государственных е-услуг.

Третья характерная особенность – курс на Интернет как основной способ оказания государственных е-услуг. Для этого в странах ЕС сделан огромный технологический и организационный скачок в решении задачи е-идентификации населения. В некоторых странах, например, Эстония, доля населения, которая обладает средствами электронной идентификации приближается к 100%.

Еще одна особенность – стандарты на электронные государственные услуги. Особо отмечаем два направления стандартизации государственных услуг. Первое – стандартизация перечня государственных услуг, которые обязательно должны предоставляться государством в электронной форме. Перечень рекомендован ЕС по результатам исполнения специальной программы IDABC, 2003 г.. Второе направление задано директивой ЕС INSPIRE, которая регламентирует создание инфраструктуры пространственных данных.

Есть еще одна важная особенность. По мере внедрения е-услуг спрос на них со стороны населения лавинообразно увеличивается. Данный эффект обусловлен по-

явлением так называемых специфических е-услуг, лежащих вне административных процедур. К специфическим услугам относятся услуги, которые можно оказать только в электронной форме и которые ранее просто не существовали и не были известны населению.

**Страны СНГ.** Среди стран СНГ наибольший прогресс в создании Е-правительства имеют Россия, Казахстан и Беларусь. Рассмотрим некоторые особенности развития этого сектора ИКТ на примере РФ. Первое, следует отметить, что системные документы в отношении развития е-услуг государства с использованием ИКТ появились в РФ значительно позднее, чем в ЕС. Первые пилотные проекты были осуществлены Федеральным агентством по информационным технологиям РФ в 2005-2006 годах. Окончательно направление оформилось летом-осенью 2009 г. Обращает на себя внимание два факта. Во-первых, коренным образом изменена цель программы «Электронная Россия». В редакции, утвержденной постановлением Правительства РФ №731 от 10 сентября 2009 года цель этой программы единственная - формирование в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства. Государственный заказчик - Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. Во-вторых, утвержден перечень государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием ИКТ (распоряжение Правительства №872 от 25 июня 2009 г.).

Еще одна особенность обусловлена отсутствием в РФ возможности массовой е-идентификации населения. Для предоставления государственных услуг по принципу "одного окна" государство планирует создать многофункциональные центры, основная идея которых избавить граждан от знания внутреннего административного устройства государства. Ключевым элементом здесь является развертывание таких многофункциональных центров на базе возможностей "Почты России". Правительство РФ полагает, что это позволит значительно ускорить развертывание сети многофункциональных центров по оказанию государственных и муниципальных услуг в субъектах РФ и обеспечит экономию бюджетных средств. Почта России может выступить глобальным оператором оказания государственных услуг населению.

Минэкономразвития разработало проект закона «Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций» (есть в распоряжении «Ведомостей»). Он должен стандартизировать и унифицировать услуги всех уровней власти — федерального, регионального и муниципального. Это коснется 500 федеральных услуг, 120 региональных и 120 муниципальных. Проектом Закона предполагается, что все госуслуги граждане будут получать в многофункциональных центрах (МФЦ), а не в органах власти.

Качество государственных услуг должно вырасти и за счет Интернета. Госуслуги будут занесены в сводный реестр, который будет размещен на едином портале. У портала будет статус федеральной информационной системы и источника официальной информации обо всех госуслугах, говорится в законопроекте. Минкомсвязи

обещает запустить этот портал в декабре 2009 года, а уже в середине 2010 г. на портале можно будет не только получать услуги, но и отслеживать ход их исполнения. Степень готовности к Е-правительству определяет состояние ИКТ в стране, законодательства и самого общества. Препятствия Е-правительству, по мнению специалистов РФ, лежат именно в этих сферах. К ним, в частности, относятся следующие.

**Неквалифицированные служащие.** Е-правительство требует дополнительной квалификации государственных служащих, которые не всегда обладают ею и не всегда заинтересованы получить ее.

**Сопrotивление Е-правительству со стороны государственных служащих.** Е-правительство, особенно при оказании услуг реального масштаба времени, снижает потребность в чиновниках и уничтожает среду для коррупции. Это рождает сопротивление его развитию, преодоление которого лежит в политической сфере.

**Цифровой барьер.** Еще одной проблемой Е-правительства является неравноправный доступ к компьютеру. Не все граждане имеют одинаковый доступ к компьютерам и к сети Интернет (бедняки, престарелые, люди, плохо владеющие языком, и малообразованные).

**Требования к конфиденциальности.** Конфиденциальность также представляет проблему для реализации и освоения инициатив электронного правительства. Беспокойство об обмене персональной информацией между организациями (согласование баз данных, учета и т.д.), необоснованное распространение или неправильное обращение с конфиденциальной информацией часто становятся предметом споров. Возможность разглашения информации отрицательно сказывается на доверии населения особенно при работе в сети Интернет.

**Безопасность.** Одной из наиболее серьезных проблем для осуществления инициатив электронного правительства является информационная безопасность. Особенно крупное препятствие на пути Е-правительств - необходимость массовой компании по созданию условий электронной идентификации населения. Следует отметить, что среди стран бывшего СССР уже имеются страны, где данное препятствие отсутствует (Эстония).

**Недостаток доверия населения.** Доверие населения можно достичь только при массовом характере е-услуг, оказываемых государством.

**Риски, связанные с принципами и критериями бухгалтерского учета.** Е-правительство может оказать значительное влияние на системы бухгалтерского учета, изменяя бизнес-процессы и основания, поддерживающие деловые сделки. В свою очередь, это ведет к необходимости изменения, как учетных процедур, так и бухгалтерской документации.

**Отсутствие инфраструктура внутреннего контроля.** В Е-правительстве, сделки осуществляются электронным способом. Следовательно, большое значение имеет наличие инфраструктуры у организаций, поддерживающей электронный документооборот. Вполне вероятно, исходные документы на бумажных носителях вообще будут отсутствовать. В связи с этим, встает такой вопрос, как

контроль деятельности организаций. Существуют крупные риски, связанные с внутренними системами управления организаций.

*Искажение критериев информатизации.* Е-правительство невозможно создать до тех пор, пока государство не станет оценивать эффективность информатизации числом услуг, оказанных в реальном масштабе времени. В отличие от используемых в настоящее время таких критериев, как число созданных информационных систем, число задействованных компьютеров и др.

*Низкое качество информационных ресурсов.* Инфраструктуру Е-правительств образуют не просто информационные системы и информационные ресурсы, а те, которые обладают высоким качеством целостности данных (контента). Е-правительство имеет огромные социальные, экономические, политические, правоохранные риски, оказывая услуги при неполной или недостоверной информации. Качеству же контента во многих странах, включая Республику Беларусь, уделяется незаслуженно мало внимания. Инфраструктура нормирования и управления качеством контента, за небольшим исключением, отсутствует. Несомненно – это препятствие развитию Е-правительства.

**Республика Беларусь.** Подход к развитию Е-правительства в Республике Беларусь состоит в поэтапном создании отдельных его технологических компонент.

Проблема создания онтологий государственных информационных систем, что является необходимым условием их корпоративного (совместного) использования и совместимости, решается путем создания государственного регистра информационных систем Республики Беларусь. Создание этого государственного регистра предусмотрено Законом Республики Беларусь «Закон Республики Беларусь 10 ноября 2008 г. № 455-З «Об информатизации и защите информации».

Проблема оказания е-услуг государства в интегрированной среде ранее созданных независимых друг от друга ведомственных информационных систем решается путем создания ядра общегосударственной автоматизированной информационной системы сервис-ориентированной архитектуры (SOA). Работы по созданию ядра ОАИС выполнены в 2007-2009 годах в рамках программы «Электронная Беларусь».

Оператором Государственного регистра информационных систем, созданного еще в 2001 г., государственно-го регистра информационных ресурсов Республики Беларусь и оператором ядра ОАИС обозначен НИРУП «Институт прикладных программных систем» Минсвязи Республики Беларусь (ИППС).

Еще одной важной компонентой, созданной в рамках той же программы «Электронная Беларусь» и в те же сроки, является Общереспубликанская база данных для обмена информацией между государственными органами, иными государственными организациями в целях дальнейшей оптимизации работы по обращениям граждан для выдачи справок и других документов на основе заявительного принципа «одно окно». Цель данной компоненты – автоматизация административных процедур через предоставление переднему офису (переднему окну)

услуг задних офисов в электронной форме. Внедрение результатов этой работы возложено постановлением Совета Министров Республики Беларусь №194 от 14 февраля 2009 г. «О внедрении в постоянную эксплуатацию первой очереди программного комплекса «Одно окно» по обращениям граждан» на Министерство юстиции Республики Беларусь.

Важным шагом в создании отечественного Е-правительства является выделение наиболее значимых для оказания е-услуг информационных ресурсов в отдельную группу т.н. базовых информационных государственных ресурсов. В эту группу сегодня входят: Единый государственный регистр недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним; Единый государственный регистр юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; информационный ресурс АИС «Паспорт». Базовыми эти ресурсы определены Постановлением Совета Министров Республики Беларусь №673 от 26 мая 2009 года. В настоящее время по заказу Минсвязи Республики Беларусь НИРУП ИППС проводит работу по установлению нормы качества этих информационных ресурсов, что необходимо в первую очередь для обеспечения возможности оказания государством е-услуг в реальном масштабе времени без участия человека.

Важное воздействие на строительство Е-правительства в Республике Беларусь оказало установление закрытого перечня административных процедур государства специальным законодательством. В частности, следует указать на Указ Президента №152 от 16 марта 2006 года «Об установлении перечня административных процедур, осуществляемых государственными органами и иными государственными организациями по заявлениям граждан», Постановление Совета Министров №1578 от 21 ноября 2007 г. и др.

В результате проведенных НИРУП ИППС исследований сформулированы следующие принципы построения отечественного электронного правительства.

**Принцип достоверности.** Принцип состоит в том, что содержание информационных ресурсов, с использованием которых оказываются государственные е-услуги, должны отвечать норме качества, в частности, по полноте и достоверности.

Оказание е-услуг ненадлежащего качества из-за низкой целостности данных ведет к катастрофическим экономическим, социальным политическим последствиям.

**Принцип реального времени.** Принцип состоит в том, чтобы исключить из административных процедур ручной труд в максимальной степени и повысить качество услуг граждан за счет высокой скорости их обслуживания.

Предоставление е-услуг в реальном времени устраняет административные барьеры, снижает эксплуатационные затраты на управленческий персонал. Данный принцип настолько важен, что представляется целесообразным оценивать качество информационных систем и информационных ресурсов по критерию количества он-лайн е-услуг.

**Принцип одного окна.** Принцип состоит в том, что получатель услуги в Е-правительстве не должен знать

структуру государственного устройства. За услугой он обращается к единственному «обслуживающему прибору», а именно: в «передний офис» или к Интернет-ресурсу.

Принцип «одно окно» предусматривает возможное наличие в системе т.н. «задних офисов», оказывающих услуги «переднему окну» в административной процедуре. Е-правительство тем лучше, чем больше е-услуг предоставляет «задний офис» передним в реальном масштабе времени.

**Принцип доказательности е-услуг в суде.** Принцип состоит в том, что Е-правительство должно документировать свои услуги. Е-услуги должны иметь доказательную силу в суде. Должно иметь возможность доказать, что оказанная е-услуга обладала надлежащим качеством.

**Принцип нормированных административных регламентов.** Принцип состоит в том, что е-услуги должны оказываться в правовом поле, предусматривающем использование в административной процедуре е-услуг.

**Принцип совместимости (интероперабельности).** Принцип состоит в том, что все информационные системы и информационные ресурсы, с использованием которых оказываются интегральные е-услуги, должны быть совместимы. Все республиканские и региональные информационные ресурсы должны быть безусловно совместимыми с базовыми.

Реализация данного принципа возможна исключительно в сервис-ориентированной архитектуре с единой онтологией.

**Принцип единой инфраструктуры пространственных данных.** Принцип состоит в том, что в Е-правительстве должны существовать единая инфраструктура пространственных данных, поддерживаемая стандартами, обеспечивающими интеграцию пространственных данных многих ведомств.

**Принцип е-документирования.** Принцип состоит в том, что е-услуги оказываются в форме электронных документов, сохраняемых по национальным правилам в цифровых архивах.

Е-правительство должно обладать возможностью доказательства надлежащего качества своих услуг вплоть до истечения сроков исковой давности.

**Принцип е-идентификаций.** Принцип состоит в том, что заявитель и получатель услуги должен обладать электронным средством, обеспечивающим его идентификацию и аутентификацию.

**Принцип on-line расчетов.** Принцип состоит в том, что заявитель е-услуги реального масштаба времени должен иметь возможность оплатить е-услугу Е-правительства в реальном масштабе времени.

**Принцип безопасности.** Принцип состоит в том, что Е-правительство предоставляет услугу надлежащему лицу с сохранением его прав на персональную и др. виды информации, с соблюдением гарантий безопасности, установленных законодательством.

**Принцип обратной связи в системе управления Е-правительством.** Принцип состоит в том, что государство должно иметь инструмент «измерения» количества и качества оказываемых им е-услуг, осуществлять мониторинг результативности деятельности органов государственной власти в сфере управления Е-правительством, эффективности инвестиций в создание государственных систем и информационных ресурсов.