

На пути к электронному правительству в Беларуси

Внедрение электронного взаимодействия в органах государственного управления

Д. Маркушевский

Резюме

Термин «электронное правительство» принимает разную трактовку в академической, юридической, политической, технической и бытовой сферах, что, очевидно, обусловлено спецификой этого относительно нового междисциплинарного феномена.

В виду отсутствия четкой стратегии внедрения технологий электронного государства, которая заменяется краткосрочными тактическими проектами, а также из-за разночтений в понимании целей и задач «электронного правительства» между составителями соответствующих национальных программ и их исполнителями, заказчиками технологических решений и подрядчиками в государственных органах появляется «зоопарк» различных технических решений в разной степени завершенности, а усиление мощностей Интернет-провайдера считается залогом успешной работы еще не созданного e-government.¹

В этой связи эксперты SYMPA/BIPART готовят цикл работ, целью которых является активизация дискуссии по поводу разработки проектов электронного правительства в Беларуси. По мнению экспертов, главная задача сейчас - это улучшить коммуникацию между заказчиками технических решений, техническими специалистами и теми государственными чиновниками, которыми предстоит пользоваться этими системами. При этом ведущую роль в стратегическом планировании должны играть руководители ведомств, органов власти и управления, а не ИТ-специалисты.

В продвижении идеи электронного правительства главное - не ставить телегу впереди лошади. Решающее слово должно быть за людьми в конкретных организациях, которые будут

¹ См. Что такое электронное правительство по-белорусски? // <http://it.tut.by/349534>

использовать эти наработки. Технические решения должны упрощать работу организации, а не усложнять ее.

В данной работе представлен краткий обзор положения дел и проблем внедрения электронного взаимодействия в органах государственного управления Беларуси на пути к созданию электронного правительства.

Как это выглядит сейчас?

В Беларуси заметен существенный прогресс в создании сервисов электронного правительства. Эти успехи обусловлены целым рядом причин: от ускоренного развития в сфере информационных услуг в Беларуси в целом до специальных усилий государства в этой сфере, таких как программы развития информационного общества.

Внедрение электронного межведомственного взаимодействия является важным шагом на пути к полноценной реализации функций электронного правительства.

В каждом министерстве сегодня функционирует 4 средства межведомственного взаимодействия: электронная почта государственных органов, ведомственная электронная почта, система межведомственного документооборота, единая информационная система контроля выполнения поручений Президента Республики Беларусь (ЕИСКВП).

Начатый в 2008 году проект по созданию системы электронного документооборота (СМДО) между различными государственными органами к 2013 году обеспечил внедрение электронного документооборота между 117 территориально распределенными госорганами и организациями, и его продолжением должно стать увеличение числа абонентов до 7000, а также развитие систем электронного документооборота в отдельных ведомствах.²

Кроме того разработаны информационные системы и государственные информационные ресурсы по учету природопользователей и государственный картографический интернет-сервис, а также электронная система оплаты дорожных сборов BelToll; модернизирована автоматизированная информационная система электронного учета руководящих кадров, их резерва (АИС «Резерв»); ведутся работы по созданию национальной системы электронных образовательных ресурсов, совершенствованию инфраструктуры и сервисов доступа к национальным и мировым образовательным ресурсам, а также системы подготовки кадров в области ИКТ.

² Подробнее см. «Система межведомственного документооборота (СМДО) государственных органов Республики Беларусь» // http://www.kancler.by/our_clients/public_administration/ab39c530e5497023.html

Высокие темпы развития информационных технологий в области госуправления в Беларуси отмечаются международными экспертами. Данные статистического сборника ООН «Электронное правительство. Обзор 2012»³ свидетельствуют, что Беларусь улучшила свои позиции на три пункта по сравнению с предыдущим годом, заняв 61 место из 193 стран мира. Вместе с тем рейтинг нашей страны остается ниже среднего показателя по Восточной Европе.

Таблица 1. Развитие электронного правительства в Восточной Европе.⁴

Страна	Индекс развития эл. правительства		Мировой рейтинг развития эл. правительства	
	2012	2010	2012	2010
Российская Федерация	0.7345	0.5136	27	59
Венгрия	0.7201	0.6315	31	27
Чехия	0.6491	0.6060	46	33
Польша	0.6441	0.5582	47	45
Словакия	0.6292	0.5639	53	43
Болгария	0.6132	0.5590	60	44
Беларусь	0.6090	0.4900	61	64
Румыния	0.6060	0.5479	62	47
Украина	0.5653	0.5181	68	54
Молдова	0.5626	0.4611	69	80
Средний в регионе	0.6333	0.5449		
Средний в мире	0.4882	0.4406		

Эксперты Департамента ООН по экономическим и социальным вопросам считают, что электронное правительство в Беларуси обеспечивает:

- информацию о госполитике и законах на 100%
- обратную связь через формы на 55%
- электронные услуги на 22%.
- транзакционность и онлайн-платежи на 25%

³ Обзор доступен по адресу: http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm

⁴ Источник: «Электронное правительство. Обзор 2012»: http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm

В индексе электронного участия Беларусь имеет низкий 29 уровень из 32 возможных, что объяснимо использованием государственными учреждениями и ведомствами информационных госсайтов без интерактивных функций и онлайн-услуг электронного правительства.

Кроме того, модель государственного управления в Республике Беларусь сформировалась на основе ведомственного подхода, при котором ведомства с вертикальной структурой (как правило, повторяющей структуру административного деления страны) не испытывают особой необходимости во взаимодействии для выполнения своих задач.⁵ У каждой организации имеются собственная правовая основа деятельности, собственные методы работы и бизнес-процессы, что затрудняет решение вопросов граждан, затрагивающих сразу несколько сфер, например: социальные гарантии и льготы, строительство и регистрация по месту жительства.

В рамках государственных и отраслевых программ информатизации в Беларуси практически во всех отраслевых и региональных органах управления созданы корпоративные информационные системы разной степени сложности и накоплены значительные объемы информационных ресурсов. Однако ведомственный подход при создании государственных информационных систем только усилил разобщенность различных органов госуправления в силу того, что использовались различные программные средства и стандарты представления информации, в то время как повышение эффективности работы госаппарата основано на интеграции информационных систем.

В рамках государственной программы информатизации «Электронная Беларусь» и программы работ по созданию единого расчетно-информационного пространства (ЕРИП) Республики Беларусь заложены основы для автоматизированного межведомственного взаимодействия и создания системы государственных электронных услуг: разрабатываются базовые информационные ресурсы и общегосударственная информационная система.

Совет Министров конкретизировал планы по развитию электронного правительства в Беларуси постановлением № 138 от 10.02.2012 «О базовых электронных услугах» и указал 24 е-госуслуги, которые будут доступны всем жителям страны к 2015 году. Документ вводит новое понятие «базовой электронной услуги». Следуя классическому пониманию e-Gov, критерии для таких госуслуг - **массовая востребованность, социальная значимость и направленность на устранение административных барьеров.**

⁵ См. итоговый документ республиканской конференции «Межведомственное информационное взаимодействие: стратегия, проблемы и пути их решения», 3 июня 2008 г., г. Минск // <http://infopark.by/sites/default/files/old/docs/1716.doc>

В настоящее время главный портал «электронного правительства» Беларуси portal.gov.by выполняет роль каталога ссылок. Сайт содержит более 100 ссылок на электронные услуги на других госсайтах, которые систематизированы по ведомствам и жизненным ситуациям.

Совет Министров запланировал развитие 20 государственных инфоресурсов (ГИР) - электронных реестров и банков данных, откуда portal.gov.by будет выдавать информацию, а также переход госаппарата на полноценное оказание электронных услуг.⁶

В 2012-2013 годах госструктуры должны сформировать перечень е-услуг, представить на portal.gov.by необходимую документацию в электронном виде с возможностью скачать пользователям, разработать все необходимые онлайн-формы для предоставления услуг, интегрировать все 20 госбаз с Общегосударственной автоматизированной информационной системой (ОАИС). Единый портал электронных услуг будет подготовлен к приему онлайн-платежей. Е-услуга будет поставляться через электронное сообщение в кабинете пользователя.

В 2014 году Единый портал е-услуг должен полноценно заработать - предоставлять по онлайн-запросам через формы электронные документы пользователям.⁷ Очевидно, необходимым условием здесь является введение электронного документооборота (ЭДО).

Документооборот на практике

При переходе на электронный документооборот, работу с документами в организациях необходимо рассматривать как единый технологический процесс, который включает:⁸

- документирование: подготовку проектов документов с оформлением установленных реквизитов; согласование; представление на подпись руководителя (утверждение); передача документа исполнителю (корреспонденту) по установленным правилам;

- обеспечение документооборота: регистрацию; движение документов и их проектов в соответствии со структурой организации и функциональными обязанностями сотрудников;

⁶ См. постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384.

⁷ По материалам «Электронное правительство Беларуси из 24 е-услуг заработает к 2015 году», <http://e-gov.by/themes/egov-obzor/elektronnoe-pravitelstvo-belarusi-iz-24-e-uslug-zarabotaet-k-2015-godu>

⁸ Подробнее см. «Методические рекомендации по организации работы с электронными документами в организациях Республики Беларусь» / Департамент по архивам и делопроизводству Министерства юстиции Республики Беларусь, 01.03.2010 г.

регистрацию и рассылку исходящих документов внешним корреспондентам; контроль исполнения поручений к документам; списание документов в дела по номенклатуре; поиск документов; формирование сводной номенклатуры дел организации; информационно-функциональное разграничение прав пользователей;

- архивную обработку и хранение документов: обработку документов и дел, завершенных в делопроизводстве, для передачи на ведомственное архивное хранение; систематизацию дел в архивном фонде; поиск дел и документов по установленному критерию отбора, информационно-функциональное разграничение прав пользователей; формирование выходных документов в соответствии с Положением об Национальном Архивном фонде.

Наличие автоматизированных систем электронного документооборота (СЭД) не является обязательным условием перехода на ЭДО. Его можно организовать по упрощенной схеме: документы готовятся на имеющемся офисном компьютерном оборудовании, пересылаются по обычной электронной почте, а доступ к ним обеспечивается на сервере в локальной вычислительной сети организации - в структуре электронных директорий, соответствующей номенклатуре дел. Это не слишком эффективно, но зато дешево и, главное, позволяет использовать основные преимущества документов в электронном виде: возможность неограниченного тиражирования, быстрой доставки, удобство поиска.⁹

Однако полноценная организация электронного документооборота подразумевает внедрение во всех государственных учреждениях автоматизированных систем, включающих определенное количество компьютеров (серверов и рабочих станций), локальную сеть, средства доступа в Интернет и СЭД.

Среди представленных на отечественном рынке продуктов доминируют СЭД «Канцлер», «Дело» и «Рекорд», стоимость внедрения которых измеряется, как минимум, десятками миллионов белорусских рублей, а скорее - сотнями миллионов.¹⁰ В этой связи важно предъявлять четкие *критерии оценки систем электронного документооборота*.

Государственное учреждение «Белорусский научно-исследовательский центр электронной документации» (БелНИЦЭД) выработало ряд рекомендаций по выбору систем, оптимальным образом отвечающих потребностям ведомств различного масштаба и различной

⁹ В.Носевич. Плюсы и минусы электронного документооборота. Архівы і справаводства. 2013. № 3 (87). с.43.

¹⁰ В.Носевич. Плюсы и минусы электронного документооборота. Архівы і справаводства. 2013. № 3 (87). с.42.

организационной структуры для автоматизации процессов делопроизводства и документооборота.¹¹

Современная СЭД должна обеспечивать автоматизацию всех составляющих технологического процесса. Одним из важнейших критериев оценки системы является анализ основных функций системы и ее назначение. Необходимо не только установить, что функция в системе имеется, но и объяснить, как именно она выполняется.

Состав автоматизированных функций определяется, прежде всего, из реальных задач технологического процесса электронного документооборота. При этом учитываются современные теоретические исследования в области электронного документооборота, а также опыт разработки и эксплуатации различных СЭД. В результате получается интеграционная совокупность функций, которые выстраиваются по степени важности от «обязательных» до «желательных». Строго говоря, для СЭД, претендующей на современную систему электронного документооборота, все функции являются обязательными.

Многие эксперты считают что, решения на базе иностранных продуктов не эффективны для автоматизации документооборота в государственных органах по ряду причин и недостатков в этих системах:

- иностранные решения не учитывают особенностей отечественного делопроизводства и документооборота;
- не развиты средства поиска с учетом морфологии белорусского и русского языков, что не позволяет эффективно управлять информацией в системе;
- предлагаемые решения не позволяют настроить систему под пользователя, т.е. пользователь должен подстраиваться под систему.

Не менее значимой позицией при оценке СЭД является стоимость. Стоимость при сравнении различных систем - наиболее сложный вопрос, поскольку ценовые политики компаний - производителей различаются принципиально. Полная стоимость состоит из первоначальных и дальнейших трат. **Конечная стоимость внедрения системы электронного документооборота у заказчика может очень сильно отличаться от заявленной стоимости программного обеспечения.**

В полную стоимость входит:

- первоначальная стоимость;
- дополнительное программное обеспечение;

¹¹ См. результаты НИР «Разработать типовые проектные решения автоматизированной системы документооборота для государственных органов», БелНИЦЭД, 2004, <http://archives.gov.by/index.php?id=321786>

- сопровождение системы;
- прочие затраты (предварительное изучение объекта, настройка ПО, обучение пользователей системы и ее администратора и т.д.).

Поэтому стоимость продукта необходимо рассматривать не отдельно, а в совокупности тех функциональных свойств и дополнительных услуг, которые необходимы именно этой организации. При выборе СЭД нужно учитывать надежность компании-поставщика и предлагаемые ею условия поставки, внедрения и сопровождения; возможность доработки СЭД в разумные сроки (с приемлемыми ценовыми условиями) под специфику организации.

При этом сопровождение СЭД требует специалистов такой квалификации, стоимость которых на рынке труда **существенно превышает уровень заработной платы в государственном секторе**. Для качественного сопровождения на условиях аутсорсинга также могут потребоваться суммы, превышающие возможности государственных организаций.

Затраты на внедрение СЭД можно минимизировать за счет перехода к **«облачным» технологиям**. Например, «облачной» версии системы «Канцлер», выход которой на рынок официально анонсировала компания ИВА.¹² В идеале «облачная» СЭД выполняет все функции обычной СЭД и позволяет автоматизировать документооборот и архивное хранение документов в любых организациях и предприятиях, включая и государственные учреждения, как on-line сервис, т.е. посредством построения СЭД на базе компонентов и модулей системы на арендуемой инфраструктуре или собственной централизованной ИТ-инфраструктуре.

При такой схеме пользователям необходимы лишь компьютеры или мобильные устройства с интернет-браузерами, а обработка и хранение документов осуществляется в выделенной (и защищенной от других пользователей) области общего удаленного сервера. При этом, однако, необходимо учитывать риски безопасности, требования к надежности и скорости доступа в Интернет; необходимо разработать соответствующие методические рекомендации и стандарты при работе с документами в «облаках».

Приведенные критерии следует применять и к системе межведомственного электронного документооборота (СМДО) государственных органов.

СМДО составляет основу одного из функциональных блоков электронного правительства - «Government to Government» (G2G), отвечающего за взаимодействие государственных органов.

¹² Новый программный продукт «СЭД «Облачный Канцлер»
// http://www.kancler.by/news/all_news/c2071a0cfb0aadd.html

Создание и внедрение СМДО носит многоаспектный характер. В первую очередь, должна быть сформирована система нормативно-технического обеспечения межведомственного информационного взаимодействия, включающая, в частности, технические требования к взаимодействию информационных систем в единой СМДО, а также методические рекомендации по разработке электронных сервисов, по применению технологии электронной подписи и т.д.

Уровень проработки рассматриваемой проблематики в Беларуси отражен в интервью главы Парка высоких технологий Валерия Цепкало (<http://e-gov.by/tag/e-pravitelstvo>, 2 октября 2012): «...В Беларуси что-то делается в направлении e-government. Но в целом мы отстаем от развитых стран мира. И это не проблема разработчиков IT-продуктов и решений. Мы сделали аналогичную продукцию для многих стран: США, Великобритании, Казахстана и Украины...

Проблема в том, что правительство само по себе должно быть электронно-ориентированным. В конце концов, внедрение электронного правительства меняет все административные процедуры. Она должна включать в себя изменение структуры управления министерств, изменение механизмов взаимодействия между министерствами. Как результат, надо переписывать все правила. Таким образом, электронное правительство - это в большей мере административная реформа в стране, чем просто некое внедрение электронных элементов».¹³

С технической точки зрения основной проблемный вопрос - сложившийся исторически неоднородный (гетерогенный) характер информационных систем (ИС), используемых различными государственными ведомствами Беларуси. К настоящему времени разработан и апробирован ряд технологий, обеспечивающих интеграцию на уровне данных, на уровне приложений (EAI, Enterprise Application Integration), на уровне сервисов (в частности, WEB-сервисов). Используется сервисно-ориентированная архитектура (SOA, Service Oriented Architecture), применяемая как для интеграции приложений, так и для интеграции данных. Большой интерес проявляется к концепции «общей шины сервисов предприятия» (ESB, Enterprise Service Bus).

По своей сути, сервисная шина является средой электронного обмена данными между различными информационными системами. Задача правительственных органов состоит лишь в определении интерфейсов и протоколов взаимодействия. После чего любое ведомство может по определенным правилам подключить к сервисной шине свой информационный ресурс и настроить права доступа к нему для других ведомств. На этой основе, например, построена инфраструктура взаимодействия «X-tee/X-Road» электронного правительства Эстонии.¹⁴

¹³ См. Управление информационными ресурсами : материалы IX Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21 нояб. 2012 г. / Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь ; редкол.: А.В. Ивановский, В.В. Лабозкий (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. – 294 с.

¹⁴ Там же.

Интерес к этой технологии проявляет Россия и Азербайджан.

Проблемы перехода к электронному документообороту и электронному правительству¹⁵

Реализация стратегии перехода к электронному документообороту и электронному правительству характеризуется рядом проблем, которые можно подразделить на правовые, методологические, информационные, технологические, финансовые и субъективные.

Правовые проблемы кроются скорее не в несовершенстве нормативной базы, сколько в недостаточном ее понимании, поскольку существующие правовые нормы позволяют полностью заменить бумажные управленческие документы электронными, имеющими такую же юридическую силу. Предубежденность в отношении достоверности электронных документов приводит к предъявлению чрезмерных требований их защиты.

Методологические проблемы охватывают вопросы методической поддержки Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на 2011-2015 годы. Исследование Интернет-источников показывает практическое отсутствие соответствующих методических материалов, хотя они должны формироваться опережающими темпами.

Информационные проблемы связаны прежде всего с государственной регистрацией информационных ресурсов, форматом и функциями государственного регистра. Реализация стратегии требует его реинжиниринга с учетом выполнения функций репозитория метаинформации об информационных ресурсах и запасах (архивах), развивающего стандарты метаинформации. Существенным шагом вперед стала централизация ведения информационных систем по стандартной терминологии, формам документов, классификаторам и системам обозначений. Оценка сайтов государственных органов показывает недостаточный уровень качества этого информационного ресурса, что также требует усиление методического обеспечения.

Технологические проблемы, в первую очередь, связаны со слабой документированностью технологий, отсутствием описания типовых и групповых технологических процессов и операций, слабой проработки технологических переходов.

¹⁵ Основано на публикациях: В.Носевич. Плюсы и минусы электронного документооборота. Архивы і справоводства. 2013. № 3 (87). С.42-56 и «Управление информационными ресурсами : материалы IX Междунар. науч.-практ. конф.», Минск, 21 нояб. 2012 г. / Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь ; редкол.: А.В. Ивановский, В.В. Лабозкий (отв. ред.) [и др.]. – Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. – 294 с.

Практическое отсутствие специалистов-технологов приводит к непониманию сути информационных технологий, подмене этого понятия. Это приводит к рассогласованности информационных систем, отсутствию информационной, временной, технологической и других видов их совместимости.

Финансовые проблемы прежде всего связаны со структурой затрат на информатизацию, необходимостью целевого бюджетирования и совершенствования в этом направлении бюджетной классификации. Стратегией предусмотрена следующая структура затрат: НИОКР; капитальные вложения: приобретение средств вычислительной техники, программных и технических средств; обучение специалистов по ИКТ; эксплуатация информационных систем; другие расходы. При этом не предусматривается приобретение информационных ресурсов, обучение пользователей, до сих пор не расписаны затраты на эксплуатацию. Необходима переработка в этой части бюджетной классификации как с точки зрения доходов от информатизации, так и расходных статей. Отдельно следует отметить необходимость максимально открытого проведения конкурсов/тендеров на поставку оборудования, ПО и проведение иных работ.

К субъективным проблемам следует отнести противодействие ломке устоявшихся практик делопроизводства: отказ от бумажных документов, невозможность создания документа «задним числом», автоматический контроль присутствия сотрудников на рабочем месте и времени, затраченного на выполнение аналогичных операций разными сотрудниками, и т.п. О полноценном внедрении СЭД можно говорить лишь тогда, когда ее начинают использовать первые лица организации. Именно они способны в максимальной степени ощутить преимущества, которые дает переход на более эффективный стиль работы, и повлиять на мотивацию подчиненных. Если личная заинтересованность руководителя отсутствует, рядовые сотрудники легко находят возможности тормозить внедрение СЭД и убедительные оправдания ее неэффективности. Преодоления субъективизма со стороны первых лиц достигается путем их вовлечения на стадии постановки задачи по проектированию СЭД или ее адаптации для нужд конкретной организации. СЭД должна облегчать работу, а не усложнять ее.

Еще один важный аспект, который должен учитываться при реализации стратегии система показателей мониторинга результатов. Причем не выполнения НИОКР и освоения предоставленных финансов, а практического внедрения и освоения (за это должны нести ответственность как заказчики, так и разработчики). Существенным моментом должно стать гарантийное обслуживание разработчиками созданных систем.

Решение указанных проблем даст возможность эффективно реализовать стратегии формирования информационного общества в Республике Беларусь, обеспечить качество предоставления государственных услуг.

Источники:

1. Что такое электронное правительство по-белорусски? - Режим доступа: <http://it.tut.by/349534>
2. United Nations E-Government Survey 2012 - Режим доступа: http://unpan3.un.org/egovkb/global_reports/12report.htm
3. Итоговый документ республиканской конференции «Межведомственное информационное взаимодействие: стратегия, проблемы и пути их решения», 3 июня 2008 г., г. Минск - Режим доступа: <http://infopark.by/sites/default/files/old/docs/1716.doc>
4. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 28 марта 2011 г. № 384 «Об утверждении Национальной программы ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011-2015 годы»
5. НИР «Разработать типовые проектные решения автоматизированной системы документооборота для государственных органов», БелНИЦЭД, 2004 - Режим доступа: <http://archives.gov.by/index.php?id=321786>
6. «Методические рекомендации по организации работы с электронными документами в организациях Республики Беларусь» - утверждены приказом директора Департамента по архивам и делопроизводству Министерства юстиции Республики Беларусь № 11от 01.03.2010 г.
7. Новый программный продукт «СЭД «Облачный Канцлер» - Режим доступа: http://www.kancler.by/news/all_news/c2071a0cfb0aadd.html
8. В.Носевич. Плюсы и минусы электронного документооборота. Архівы і справаводства. 2013. № 3 (87). С.42-56
9. Материалы IX Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 21 нояб. 2012 г. / Акад. упр. при Президенте Республики Беларусь ; редкол.: А.В. Ивановский, В.В. Лабоцкий (отв. ред.) [и др.]. - Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2012. - 294с.