

## ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Кунцевич С.С.<sup>a</sup>, Гедранович А.Б.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Белорусский государственный университет, аспирант, [kuntsevich.svetlana@gmail.com](mailto:kuntsevich.svetlana@gmail.com)

<sup>b</sup> Минский инновационный университет, кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры информационных технологий, [gedranovich@gmail.com](mailto:gedranovich@gmail.com)

### Аннотация

Электронное правительство – это стратегическая потребность Беларуси в целом как государства. Электронное государство может не только положить начало предпринимательскому буму и создать в частном секторе новые рабочие места, но и улучшить качество образования, медицины, транспорта – всех государственных институтов, минимизируя трение между частным сектором, образовательными учреждениями, неправительственными организациями, гражданами и самим правительством. В статье приводятся результаты исследования опыта стран – лидеров по инвестициям в национальные e-Gov технологии, опыт стран – соседей Беларуси и стран, сравнимых по уровню развития с РБ. В результате работы предложены рекомендации по переходу от существующей в Беларуси системы гражданских сервисов к электронному правительству (ЭП). При этом освещены и учтены объективные сдерживающие факторы, а также произведена оценка ожидаемых социальных эффектов.

**Ключевые слова:** электронное правительство (ЭП), электронные услуги, информационные технологии (ИТ), информационно-коммуникационные технологии (ИКТ), открытые данные, единое расчетно-информационное пространство (ЕРИП), государственный информационный реестр (ГИР).

**Веб:** <http://elibrary.miu.by/journals!/item.science-xxi/issue.4/article.6.html>

**Поступила в редакцию:** 10.04.2015.

## OUTLOOK FOR E-GOVERNMENT DEVELOPMENT IN BELARUS

Kuntsevich S. S.<sup>a</sup>, Gedranovich A. B.<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Belarusian State University, PhD student, [kuntsevich.svetlana@gmail.com](mailto:kuntsevich.svetlana@gmail.com)

<sup>b</sup> Minsk Innovation University, PhD in Economic sciences, Associate Professor, associate professor of Department of information technologies, [gedranovich@gmail.com](mailto:gedranovich@gmail.com)

### Abstract

Development of e-government in Belarus can be considered as one of the most important strategic needs for the country. E-government will facilitate growth of entrepreneurial activities, create more jobs, it will directly influence the quality of educational services, healthcare services, transportation etc. Moreover e-government can bring together the private sector agents, educational institutions, NGOs, citizens and governmental institutions in order to minimize inefficiency of their interaction. This article highlights results of the research conducted on the experience of world e-government investments leaders, specifically best practices from neighboring and comparable countries. Taking into consideration certain constraints and specifics of the country there are several recommendations suggested and impact estimation made for the implementation of e-services system in Belarus.

**Keywords:** e-government, e-services, information technologies, information and communication technologies, open data, integrated information and settlement environment, state information register.

**Web:** <http://elibrary.miu.by/journals!/item.science-xxi/issue.4/article.6.html>

**Received:** 10.04.2015.

## Введение

Мировая практика показывает, что электронное правительство (ЭП) помогает государству стать максимально эффективным и удобным для граждан при небольших затратах. ЭП не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг. В настоящее время не существует единой концепции ЭП. Имеется лишь набор общих требований, выполнения которых граждане и бизнес вправе ожидать от правительства информационного общества. Различные категории потребителей объединяет единое стремление получить более эффективные средства доступа к информации с тем, чтобы уменьшить стоимость транзакций, сделать взаимодействие с государственными органами более простым, быстрым и комфортным.

Страны с выдающимися результатами во внедрении электронных услуг делают консалтинговые услуги по формированию электронного правительства важной статьей экспорта. Хороший пример – Южная Корея [1]. В 2013 году рост доходов от экспорта продуктов и услуг ИТ-индустрии приблизился к отметке в 160 млн долл. В этой стране ежегодно инвестируется около 300 млн долл. в развитие системы ЭП, при этом ежегодный кумулятивный эффект от реализации реформ в сфере электронного управления составляет от 10 до 15 млрд долл.

Безусловно, система ЭП – это высокорисковый проект, как и все ИТ-проекты такого масштаба. Эксперты исследовательской группы *Gartner* подсчитали, что в среднем каждые 8 из 10 долл., инвестированных в ИТ, – это «мертвые деньги», не способствующие напрямую успеху проекта. Например, правительство Польши еще 6 лет назад объявило о начале реализации государственной программы перехода на электронные ID-карты – ключ к информационному обществу. Инвестиции составили около 1,8 млн долл., при этом 85 % средств предоставил ЕС. В 2013 же году Польша заявила о провале программы – по причине недостатка ключевых реестров данных о гражданах.

Тем не менее переход к ЭП остается для многих стран одним из важных направлений развития. В Беларуси информатизация сектора государственного управления в последние годы набирает обороты, и исследования по этой теме становятся все более актуальными и востребованными.

## 1. Суть электронного правительства

### 1.1. Цели и преимущества

Согласно Википедии, «электронное правительство (англ. – E-Government) – это способ предостав-

ления информации и оказания уже сформированного набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие государства с заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии».

Использование ИКТ во всех сферах государственного управления становится сегодня необходимостью и приоритетным направлением развития сектора государственных услуг во многих странах. Во многих сферах услуги в электронном виде являются очень востребованными и гражданами, и бизнесом, и организациями: в социальной (пенсионный фонд, ФСЗН), юридической (адвокатура, нотариат, судопроизводство), экономической (бюджет, финансы, налоги), культурной (наука, образование), медицинской и муниципальной (услуги ЖКХ).

Всех потребителей электронных государственных услуг объединяет желание получать эти услуги наиболее эффективным способом, позволяющим экономить время и деньги (длительность осуществления и стоимость транзакций), в результате чего будет обеспечено комфортное и быстрое взаимодействие между государством и гражданами.

Электронное правительство должно служить катализатором перемен в государственных структурах и обществе в целом, поэтому основными критериями его успеха являются изменения в методах управления, реорганизация процедур, интеграция систем, совместная работа всех государственных ведомств и партнерство государственного и частного сектора [2].

Основными элементами ЭП являются:

1. Финансирование инноваций (гибкие механизмы финансирования разработки приложений и e-услуг).
2. ИТ-инфраструктура:
  - a) облачные технологии;
  - b) законодательная среда и стандарты;
  - c) переходное управление;
  - d) безопасность.
3. Платформа гражданского участия:
  - e) оценка гражданских сервисов;
  - f) отзывы и предложения пользователей.
4. Открытые данные:
  - g) технологии;
  - h) создание порталов данных;
  - i) движения активистов.

Для оказания государственных услуг электронным способом необходимо обеспечить доступ к информации, а для этого в первую очередь нужны реестры данных, их информатизация. Для организации взаимодействия между государством и гражданами нужна инфраструктура (сами аппаратные средства, средства передачи данных, облачные технологии для хранения и обращения к данным,

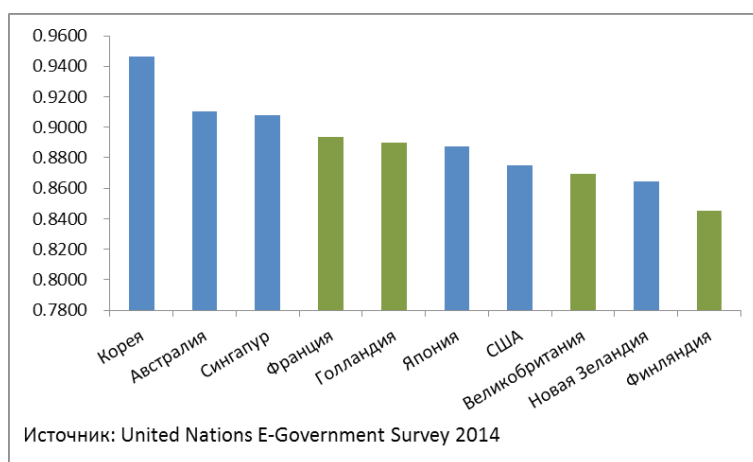


Рисунок 1 – Лидеры мирового рейтинга по развитию ЭП

правовая основа). Соответственно, необходимо финансирование этих проектов (чаще всего на основе государственно-частного партнерства) и, безусловно, участие самих граждан в процессе формирования системы, гибкое реагирование и оценка результатов с учетом мнения пользователей. Только в этом случае электронное правительство будет благом для граждан.

### 1.2. Мировые лидеры в сфере внедрения электронного правительства

Для того чтобы оценить успехи стран в развитии их ЭП, ООН начиная с 2005 года раз в несколько лет оценивает достижения и публикует рейтинг стран по уровню использования ИКТ для предоставления информации, продуктов и сервисов своим гражданам [3].

В 2014 году исследование охватило 193 страны. В десятку лидеров вошли 4 европейские страны, США, Австралия, Новая Зеландия, Япония, Сингапур и лидер рейтинга – Южная Корея. Эта страна сохраняет свою лидирующую позицию в мировом

рейтинге за счет непрерывного внедрения инновационных разработок. Как и в предыдущие годы, Европа продолжает лидировать как регион. Среди стран Восточной Европы лидирует Россия, в 2014 году Беларусь поднялась на 6 позиций и занимает 55-е место в мировом рейтинге и 6-е место – среди стран Восточной Европы.

Согласно версии ООН, рейтинг стран по развитию ЭП рассчитывается как среднее значение трех количественных показателей-индексов [4]:

1. Индекс качества и количества онлайн-сервисов. Этот показатель оценивает уровень доступа всех граждан к информации. Эксперты оценивают качество предоставления информации и сервисов на основном государственном портале страны, сайтах всех министерств и ведомств.

2. Индекс телекоммуникационной инфраструктуры, т.е. обеспеченность точками доступа к информации. Этот индекс рассчитывается как среднее арифметическое пяти индикаторов: количество интернет-пользователей на 100 человек населения, количество телефонных линий на 100 человек, коли-

Таблица 1 – Рейтинг стран Восточной Европы по развитию ЭП

Страна	Индекс развития ЭП		Рейтинг в мире по уровню развития ЭП	
	2014	2012	2014	2012
Россия	0.7296	0.7345	27	27
Венгрия	0.6637	0.7201	39	31
Чехия	0.6070	0.6491	53	46
Польша	0.6482	0.6441	42	47
Словакия	0.6148	0.6292	51	53
Болгария	0.5421	0.6132	73	60
Беларусь	0.6053	0.6090	55	61
Румыния	0.5632	0.6060	64	62
Украина	0.5032	0.5653	87	68
Молдова	0.5571	0.5626	66	69
<b>Средний индекс по региону</b>	<b>0.6936</b>	<b>0.6333</b>		
<b>Средний индекс в мире</b>	<b>0.4712</b>	<b>0.4882</b>		

Источник: United Nations E-Government Survey 2014

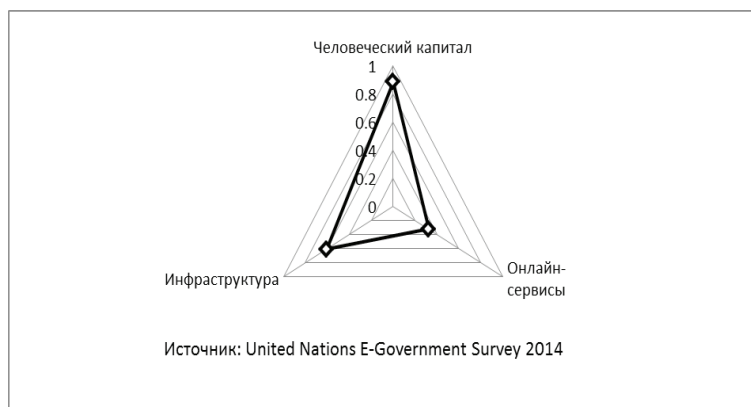


Рисунок 2 – Динамика показательных индексов рейтинга в Беларуси

чество пользователей мобильной сети на 100 человек, количество интернет-абонентов на 100 человек и количество точек широкополосного доступа в Интернет на 100 человек.

3. Индекс человеческого капитала. Специалисты ООН считают, что между уровнем развития человеческого капитала и успехом электронного правительства есть прямая корреляция, т.е. чем более образованны люди, тем более они восприимчивы к информации и быстро обучаемы. Индекс рассчитывается как средневзвешенное значение между уровнем грамотности взрослого населения (две трети значения) и комбинированным показателем совокупной доли учащихся (одна треть значения).

Показатели Беларуси в рейтинге 2014 года указывают на то, что уровень развития человеческого капитала в стране остается на неизменно высоком уровне со значением индекса, близким к 0,9.

Подняться на несколько ступеней в рейтинге Беларуси помогло увеличение индекса развития инфраструктуры – с 0,5 до более чем 0,6. Это увеличение было обеспечено в первую очередь за счет стремительного развития Интернета в Беларуси. На сегодняшний день в Беларуси уже насчитывается более 4,5 млн пользователей. Каждый день наблюдается появление новых порталов, все больше больших и малых компаний приходит в Интернет. Основная причина – снижение стоимости Интернета и приведение к единообразию тарифов для юридических и физических лиц. Еще одна причина – появление нормативно-правовой базы по работе с электронной валютой. При этом, если ориентироваться даже на Россию, стране еще далеко до развитого Интернета по основным показателям – скорости и стоимости доступа.

Отрицательную динамику показал индекс онлайн-сервисов – по сравнению с рейтингом 2012 года этот показатель упал с 0,41 до 0,32, приблизившись к уровню 2010 года. В 2011 году при оценке

стран по критерию качества предоставления электронных услуг эксперты ООН уделили особое внимание уровню удовлетворенности пользователей и востребованности предоставляемых в стране услуг. В Беларуси, как и в странах – соседях по рейтингу, достаточно ограничен набор предоставляемых электронных услуг (15–20), среди которых преобладают услуги справочного характера. Эти факторы обусловили отрицательное изменение индекса онлайн-сервисов.

## 2. Электронное правительство в Беларуси

### 2.1. Правовая база и инфраструктура

Тема формирования в Беларуси концепции ЭП начала обсуждаться в начале 2000-х годов. В стране начали внедрять электронный документооборот, цифровую подпись, однако процесс несколько растянулся по времени. В попытке форсировать развитие событий законодатели приняли Национальную программу ускоренного развития услуг в сфере информационно-коммуникационных технологий на 2011–2015 годы, согласно которой к 2015 году электронное правительство в стране уже должно работать.

За последние 5 лет государством была создана определенная правовая база. В 2009 году вышло постановление Совета Министров РБ о создании Государственного регистра информационных ресурсов с перечнем базовых государственных информационных реестров (ГИР). Наравне с законом об информатизации это постановление было первым реальным шагом к созданию электронного правительства. В 2011 году указом президента был создан Национальный центр электронных услуг – организация, ответственная непосредственно за реализацию всех программ по переходу на электронные услуги. В 2012 и 2013 годах вышло еще несколько постановлений Совета Министров РБ, которые определяли перечень необходимых электронных ус-

луг, а также список информационных посредников.

Создание необходимой инфраструктуры ведется с 2006 года. В первую очередь это общегосударственная автоматизированная информационная система, интегрирующая ГИР в целях предоставления электронных услуг, включая портал электронных услуг [www.portal.gov.by](http://www.portal.gov.by). Важным шагом стали несколько этапов на пути к созданию средств защиты информации и идентификации. В 2008 году создана система идентификации физических и юридических лиц и государственная система управления открытыми ключами, в 2009 году введена электронная цифровая подпись и создана единая защищенная среда информационного взаимодействия республиканских и местных органов государственного управления, система формирования и хранения ГИР. На сегодняшний день мы также имеем функционирующее единое расчетно-информационное пространство (ЕРИП), посредством которого осуществляются платежные транзакции.

## **2.2. Ожидаемые эффекты, сдерживающие факторы и пути повышения эффективности**

Преимущества ЭП как для государства, так и для граждан неоспоримы. Это, во-первых, значительное снижение административных барьеров и асимметрии информации между гражданами и государством. Во-вторых, достижение прозрачности всех деловых процессов, т.к. лучший способ избежать коррупции – это исключить прямой контакт граждан с чиновниками. В-третьих, увеличение базы налогообложения и прибавочной стоимости бизнеса за счет более эффективного взаимодействия и значительно более эффективной финансовой и налоговой системы. В результате повышается социальная устойчивость граждан и устойчивость развития государства. По оценкам экспертов, при внедрении информационных технологий в деятельность органов государственной власти эффективность бюджетных расходов повышается как минимум на 10 %, снижение трудозатрат органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне составляет до 25 % за счет обеспечения доступности государственных информационных ресурсов для заинтересованных ведомств и интеграции государственных информационных систем [5].

Для белорусского пути развития ЭП характерен ряд сдерживающих факторов. В первую очередь – так называемая слабая клиентоориентированность. Инфраструктура разрабатывалась исходя из требований, предъявляемых самим государством, и в итоге многие нововведения получились неудобными для конечного пользователя. Например, электронная цифровая подпись была введена для юридических лиц еще 4 года назад, но до сих пор не получи-

## **Актуальные проблемы экономики и управления**

ла широкого применения, т.к. обширные преискурранты требуют плату не только за сертификат открытого ключа, но и за продление срока действия сертификата, и за перерегистрацию абонента удостоверяющего центра. В итоге большинство юридических лиц по-прежнему пользуется бумажной формой подачи налоговых деклараций, т.к. электронная система оказалась более затратной по всем критериям. При реализации всех электронных услуг делается недостаточный акцент на удовлетворении потребностей граждан.

Во многом сдерживающим фактором является отсутствие качественной и универсальной платформы – портал [www.portal.gov.by](http://www.portal.gov.by) на сегодняшний день является не более чем каталогом ссылок. При этом создание универсального электронного ID, что во всех странах признано ключом к информационному обществу, пока даже не стоит на повестке дня. И наконец – характерное для Беларуси слабо выраженное влияние гражданского общества на формирование и реализацию политики, в частности в области электронного правительства.

По мнению авторов, наиболее важным аспектом является предоставление каждому гражданину доступа ко всем услугам через электронных посредников, при этом должны быть учтены интересы всех слоев населения. Низкая медиаграмотность граждан и отсутствие интереса к электронному правительству являются причиной небольшого количества гражданских инициатив в сфере ЭП. Очень важно поддерживать и развивать эти инициативы, т.к. это залог создания ЭП для людей, а не для чиновников. Важно создавать потоки электронных документов между государством и гражданами, для которых не требуется специальное образование граждан. Низкой осведомленности и недостаточной включенности граждан способствует опять же недостаточная ориентированность на основные потребности населения. Так, в составе предложенных гражданам электронных услуг крайне мало административных процедур, т.е. услуг, наиболее востребованных гражданами и бизнесом. В основном в электронном виде доступны справки и выписки из различных регистров. Самые востребованные населением административные процедуры по-прежнему можно произвести только офлайн (заявки на выдачу документов, паспортов и т.д.).

Оценивать качество ЭП можно только по социальному эффекту, тогда процесс будет направлен в нужную сторону.

## **2.3. Перспективы развития электронного правительства в РБ**

Создание полноценно функционирующего электронного правительства – это длительный процесс, для которого недостаточно определить основные цели и задачи и планомерно их выполнять. На са-



мом раннем этапе в нем должны быть задействованы конечные пользователи – государственные органы, граждане, бизнес и организации.

Основная цель ЭП заключается в обеспечении эффективного взаимодействия между государством и гражданами, что в первую очередь выражается в качестве оказания государственных услуг. Перед Национальным центром электронных услуг Беларуси стоит конечная цель – обеспечить оказание всех государственных услуг электронным способом, полностью исключая необходимость посещения государственных учреждений. Для ее достижения на первом этапе необходимо перевести все государственные услуги на уровень, позволяющий их предоставлять в электронном виде, т.е. исчерпывающая информация о процедуре получения услуги и необходимые бланки документов должны быть доступны в электронном виде. Далее, наиболее востребованные услуги (более 100 тыс. обращений в год) должны предоставляться за одно посещение госучреждения. Для этого подача заявления и запись на прием должны осуществляться онлайн, а оплата услуги – через единую платежную систему. Конечный результат – все этапы предоставления услуг должны осуществляться в электронном виде непосредственно пользователем или через информационных посредников (в Беларуси это могут быть Белпочта или Белтелеком).

Для достижения такого результата необходимо интенсивное развитие инфраструктуры, и в первую очередь – рост показателя проникновения Интернета. На сегодняшний день этот показатель в РБ составляет порядка 55 %, а в странах – лидерах по развитию электронного правительства он приближается к 90 %. Поспособствовать этому процессу могла бы частичная демонополизация предоставления доступа к сети Интернет. Появление большего коли-

чества частных провайдеров привело бы к росту конкуренции на рынке, улучшению качества услуг (увеличению широкополосных точек доступа) и значительному снижению их стоимости. Наравне с развитием телекоммуникационной инфраструктуры необходима доработка системы электронной идентификации для юридических лиц и предоставление возможности безопасной идентификации (цифровая подпись) для физических лиц, а в перспективе – их интеграция в единую систему электронного ID.

Немаловажным шагом является и разработка комплекса мер, направленных на повышение заинтересованности граждан в проектах по развитию электронного правительства. С одной стороны, это более выгодные условия совершения операций в электронном виде, определенные льготы при использовании электронной цифровой подписи, а с другой – продвижение основного портала страны и сайтов госучреждений.

### Заключение

Значение электронного правительства для институциональной инфраструктуры трудно переоценить. Во многих странах существуют специальные институты, которые занимаются реализацией инициатив по внедрению электронного способа предоставления услуг в систему гражданских сервисов, что указывает на стратегическую важность этого вопроса. На пути к повышению конкурентоспособности современное государство должно ориентироваться на достижение максимальной эффективности системы оказания услуг населению, что означает неперемennую потребность в удешевлении процесса. Именно будучи в большей степени электронным, правительство в состоянии решать расширяющийся спектр институциональных задач при минимальном финансировании.

### ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. World economic outlook [Electronic resource] // International Monetary Fund. – Mode of access: [http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/images/weoupdateinfo\\_0115.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2015/update/01/images/weoupdateinfo_0115.pdf). – Date of access: 15.01.2015.
2. Липунцов, Ю.П. Электронное государство. Информационная инфраструктура: учеб. пособие / Ю.П. Липунцов. – М.: ТЕИС, 2012. – 224 с.  
Lipuntsov, Yu.P. Elektronnoye gosudarstvo. Informatsionnaya infrastruktura: ucheb. posobiye / Yu.P. Lipuntsov. – М.: TEIS, 2012. – 224 p.
3. United Nations E-Government Survey 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>. – Date of access: 11.12.2014.
4. Griffin Jane. Four Critical Principles of data Governance Success [Electronic resource] // Information management magazine. – Mode of access: [http://www.information-management.com/issues/20\\_1/four-critical-principles-of-data-governance-success-10016929-1.html](http://www.information-management.com/issues/20_1/four-critical-principles-of-data-governance-success-10016929-1.html). – Date of access: 07.09.2014.
5. Classifications of the Functions of Government (COFOG) [Electronic resource] // UN Statistical Commission. – Mode of access: <http://unstats.un.org/unsd/pubs/gesgrid.asp?id=130>. – Date of access: 10.09.2014.