

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473.2021-2.5>

О. В. Комаров, начальник управління аналітичного забезпечення Київського міського голови апарату виконавчого органу Київської міської ради Київської міської державної адміністрації

ЕЛЕКТРОННА ВЗАЄМОДІЯ ДЕРЖАВНИХ ІНФОРМАЦІЙНИХ РЕСУРСІВ ЯК БАЗОВА ПЕРЕДУМОВА РОЗВИТКУ ЕЛЕКТРОННИХ ПОСЛУГ

Основним завданням держави як управлінського механізму є створення загального та єдиного інформаційного фонду з повноцінно достовірних, захищених та поновлюваних даних про безпосередніх суб'єктів підприємницької діяльності, що передбачає можливість забезпечення права кожної особи на достовірну інформацію щодо діяльності зареєстрованих суб'єктів господарювання та здійсненої ними підприємницької діяльності, що не забороняється законом.

Натепер в Україні функціонує більше 135-ти державних реєстрів, що перебувають у власності більше 40-ка державних органів влади. Визначити повністю кількість державних реєстрів неможливо у зв'язку з відсутністю всезагального та об'єднаного ресурсу, що містив би інформацію про наявні державні реєстри, а також невизначеністю законодавчо самого поняття «Державний або Національний реєстр».

Державний електронний інформаційний ресурс, виходячи з різних нормативних баз та технологій, являє собою систематизовану інформацію, що доступна завдяки інформаційним технологіям, право на володіння, використання або розпорядження якою належить державним органам, а також інформація, створення якої передбачено законодавством та яка обробляється фізичними або юридичними особами.

Виходячи з попереднього поняття, ми можемо сформулювати визначення державного реєстру: це автоматизована система обліку інформації про осіб, майно, документи, яка регулюється державними органами для реалізації своїх функцій.

Фінансування більшості державних реєстрів здійснюється за рахунок коштів державного бюджету, що становить досить вагомий частку витратної частини бюджету. Більшість державних реєстрів розміщено на власних технологічних майданчиках, але у зв'язку з високою вартістю модернізації центрів обробки даних більшість державних органів застосовують застаріле обладнання та в майбутньому потребуватимуть комплексної технологічної модернізації, що знову буде здійснюватися за рахунок державного бюджету.

Ключові слова: інформаційно-телекомунікаційна система, центр обробки даних, державний реєстр, єдиний ресурс, собівартість.

O. V. Komarov. Electronic interaction of government information resources as a basic prerequisite for the development of electronic services

The main task of the state, as a management mechanism, is to create a common and unified information fund of fully reliable, protected and up-to-date data on direct business entities, which provides for the possibility of ensuring the right of each person to reliable information on registered business entities and business activities carried out by them, which is not prohibited by law.

At present, there are more than 135 state registers in Ukraine, which are owned by more than 40 state authorities. It is impossible to fully determine the number of state registers due to the lack of a comprehensive and consolidated resource that would contain information on existing state registers, as well as the legal uncertainty of the concept of "State" or "National" register.

The state electronic information resource, based on various regulatory frameworks and technologies, is a systematized information available through information technology, the right to own, use or dispose of which belongs to government agencies, as well as information created by law and processed by physical or legal persons.

Based on the previous concept, we can formulate a statistical definition of the state register, which consists in an automated system of accounting for information about persons, property, documents, which is regulated by government agencies to implement their functions.

Most state registers are financed from the state budget, which is a significant share of the expenditure side of the budget. Most government registries are located on their own technology sites, but due to the high cost of upgrading data centers, most government agencies use outdated equipment and will need comprehensive technology upgrades in the future, which will again be done from the state budget.

Key words: information and telecommunication system, data processing center, state register, single resource, collection cost.

Постановка проблеми. Завданням державних реєстрів є накопичення, зберігання та обробка інформації для прийняття рішень уповноваженими особами, в тому числі в наданні публічних послуг, але відсутність ефективної взаємодії між державними реєстрами становить важливу прогалину, яка призводить до погіршення якості надання державних послуг.

Відсутність електронної взаємодії між державними реєстрами знаходить найкраще відображення в повторюваній інформації, що стосується даних про особу. Як наслідок, відсутність електронної взаємодії не дозволяє будувати ефективних прозорих державних сервісів для населення та бізнесу.

© О. В. Комаров, 2021

Тотожні не технологічні поля виникають у зв'язку з відсутністю нормативного визначення переліку базових державних реєстрів, поля яких повинні виступати першоджерелами для використання в інших інформаційних ресурсах, чим і забезпечується взаємодія між державними реєстрами. Відсутність поняття «базовий державний реєстр» призводить до дублювання інформації в різних реєстрах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Висвітленням питань регулювання порядку ведення державних реєстрів займалися такі науковці, як Авер'янов В.Б., Белінгіо В., Галунько В.В., Гурковський М.П., Качура О., Квасніцька О.О., Котяш Л.П., Третьяков С.І., Шепетько С.А. та інші науковці, в роботах яких були розкриті теоретичні та практичні аспекти створення та функціонування державних реєстрів, визначені поняття та загальні засади для проведення державної реєстрації юридичної особи.

Мета статті – визначення конкретних проблем обміну даними між органами влади, які знижують ефективність здійснення управлінських дій, що у свою чергу погіршує якість надання публічних послуг населенню.

Досягнення даної мети можливе завдяки:

- характеристики інформації, що дублюється в електронних державних реєстрах;
- окресленню всього спектру перешкод, що заважають підвищенню рівня інтеперабельності державних ресурсів;
- рекомендаціям, які сприяють удосконаленню державної політики ефективного управління державними електронними інформаційними ресурсами.

Виклад основного матеріалу. Наповнюваність державних реєстрів інформацією носить уривчастий характер, а саме у випадку фактичного заповнення не всіх передбачених реєстрами полів. Це призводить до функціональної обмеженості державних реєстрів і неотриманню достовірної та повної інформації.

Якщо порівняти дані «Єдиного державного демографічного реєстру» та «Державного реєстру актів цивільного стану громадян», виявляється майже 80% тотожних не технологічних полів, таких як:

- прізвище, ім'я та по батькові;
- дата народження;
- місце народження;
- стать;
- відомості про батьків (усиновлювачів), опікунів, піклувальників та інших представників;
- відомості про громадянство або його відсутність та підстави набуття громадянства України;
- дані щодо дітей та батьківства;
- дані щодо реєстрації шлюбу.

Першоджерелами найбільш дубльованих полів у більшості випадків виступають «Єдиний державний демографічний реєстр», «Державний реєстр фізичних осіб-платників податків» та «Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців і громадських формувань».

Відповідно до Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів головним складником електронного урядування повинна стати система електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [1].

З огляду на положення Концепції головними причинами виникнення функціональної проблеми є:

- використання державними органами тотожної інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;
- відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;
- використання електронних інформаційних систем та баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування.

Концепцією розвитку системи електронних послуг в Україні було сформовано єдину інформаційно-телекомунікаційну інфраструктуру, яка повинна забезпечувати надання електронних послуг за допомогою концептуальної моделі системи електронних послуг [2].

Запровадження ефективних електронних послуг потребує проведення оптимізації існуючих порядків надання адміністративних послуг з метою:

- скорочення кількості документів, що вимагаються від суб'єкта звернення, за рахунок запровадження міжвідомчої електронної взаємодії, відкриття доступу до державних інформаційних ресурсів;
- запровадження електронних форм взаємодії суб'єктів звернення та суб'єктів надання адміністративних послуг;
- визначення окремих процедур, що передбачені порядком надання адміністративної послуги, які можуть та повинні бути автоматизовані.

Для ефективної взаємодії Агентством з питань електронного урядування було розроблено Постанову № 606 «Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів» від 8 вересня 2016 року, яка затвердила «Положення про електронну взаємодію державних електронних ресурсів» і визначила основоположні принципи, на основі яких буде здійснюватися електронна взаємодія [3]:

- принцип технологічної нейтральності;

- використання єдиних правил електронної взаємодії, відкритих форматів даних, протоколів та стандартів обміну;
- інформування громадян про запити щодо їхніх персональних даних;
- повторного використання даних та програмних засобів;
- зменшення інформаційної надлишковості та дублювання даних.

Для реформування системи державних електронних інформаційних ресурсів існує декілька перешкод:

- 1) велика кількість успадкованих державних ресурсів, які були створені без дотримання єдиних вимог та не призначені для електронної взаємодії;
- 2) відсутність законодавства, що регулює загальний порядок, принципи створення і ведення державних реєстрів;
- 3) дублювання та фрагментація даних у державних реєстрах;
- 4) низький рівень застосування державних класифікаторів та довідників під час створення та використання державних реєстрів;
- 5) перешкоди в доступності деяких державних реєстрів через їх розміщення в інформаційних системах, ізольованих від мережі Інтернет;
- 6) неефективність державної ІТ-інфраструктури, що забезпечує функціонування державних реєстрів.

Для успішної інтеграції державних реєстрів у національну систему електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів, що запроваджується Державним агентством з питань електронного урядування, необхідно провести технічний аналіз державних реєстрів і сформулювати перелік базових державних реєстрів та пов'язаних з ними класифікаторів і рекомендації щодо їх удосконалення.

Важливим та необхідним на даному етапі є розроблення та прийняття законопроекту, що затверджує загальну термінологію і регулює принципи створення і ведення державних реєстрів, необхідно розробити пакет нормативно-правових документів, що дозволять стандартизувати процеси запровадження нових державних інформаційних ресурсів та затвердять систему електронної взаємодії державних інформаційних ресурсів.

Нове законодавство має запровадити принципи одноразового введення даних, визначити термінологію щодо базових понять системи електронної взаємодії, її об'єктів та суб'єктів, а також запровадити перелік базових реєстрів.

Окремо необхідно призупинити збір і накопичення даних, не притаманних призначенню того чи іншого реєстру, з метою недопущення дублювання даних. Це можна зробити шляхом затвердження вже згаданих нормативних правил ведення державних реєстрів, де буде передбачено чіткий перелік інформації, який необхідний для того чи іншого реєстру, а також механізм автоматичного заповнення інформації, наявної в первинному реєстрі. Замість накопичення даних варто розширювати електронну взаємодію, в основу якої буде покладено узагальнену інформацію про кожну особу, яка попередньо міститься в реєстрі.

Єдиним державним органом, який відповідно до законодавства відповідає за державну політику інформатизації, електронного урядування, розвитку інформаційного суспільства, визначено Державне агентство з питань електронного урядування України. За Агентством необхідно закріпити контролюючі функції з питань створення, ведення та взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів. Реєстр повинен пройти процедуру реєстрації для отримання статусу офіційного державного інформаційного ресурсу, необхідно також розробити технічні вимоги для створення цих же державних реєстрів, які, окрім технічних принципів, міститимуть семантичні вимоги щодо створення самої бази даних. Для запровадження високого рівня інтероперабельності інформаційних систем необхідно створити семантичні бази, які описують найменування полів бази даних, їх призначення, тип. Такі словники сьогодні затверджені на рівні ЄС та можуть бути гармонізовані як стандарт для України.

Для зниження ймовірності введення помилкових даних у державні реєстри необхідно поширити використання наявних державних класифікаторів, які мають бути переведені у формат відкритих даних. Для цього національні та галузеві класифікатори необхідно зарахувати до переліку наборів даних, обов'язкових до оприлюднення у форматі відкритих даних на Єдиному державному порталі відкритих даних. Це дозволить створити загальнодоступні API, які будуть використовуватися державними реєстрами у створенні електронних послуг та для уніфікації даних у реєстрах.

Необхідно законодавчо і технологічно врегулювати доступ до державних реєстрів, що ізольовані від мережі Інтернет. Варто знайти компроміс між критеріями захищеності та доступності інформації, що забезпечить необхідний рівень захисту даних та оперативний доступ до них через Інтернет. Задля безпеки інформації під час обміну даними можливо використовувати шифрування повідомлень, які передаються через Інтернет.

Натепер існують сфери електронних взаємодій у державних реєстрах ДФС, Мін'юсту, МВС та Пенсійного фонду, але вони побудовані частіше на застарілих технологіях, які використовуються лише двома органами та носять несистемний характер. Якщо такі взаємодії існують, то це означає розуміння необхідності обміну даними для оптимізації роботи. Більшість взаємодій використовують поля «Реєстраційний номер облікової картки платника податків», «ПІН» як зв'язний ідентифікатор.

Можна вважати, що Державному агентству з питань електронного урядування вдалося запровадити ряд важливих електронних послуг, в основу яких було закладено електронні взаємодії між державними реєстрами.

Тривалий час державні реєстри функціонували хаотично, а тому досягнути швидких результатів можна тільки завдяки комплексному підходу, коли всі відповідні інституції почнуть діяти злагоджено на всіх рівнях. Запровадження системи електронної взаємодії державних реєстрів повинно супроводжуватися процесами реформування всієї системи державних інформаційних ресурсів.

Насамперед потрібно зупинити хаотичне дублювання даних та створення нових державних ресурсів, що не відповідають технічним вимогам. Завдяки чіткій ієрархічній моделі державних реєстрів можливо управляти інформацією, що зменшить навантаження на державний бюджет.

Впорядкування державних даних і отримання доступу до них покращує як роботу органів влади, так і становище громадян, та надає додаткові інструменти для розвитку бізнесу, що веде до економічного зростання держави. Електронні взаємодії між органами влади забезпечують основу для якісних електронних державних послуг, що дозволить громадянам не звертатись до органів влади для отримання довідок, оскільки інформація про особу вже міститься у відповідних державних реєстрах.

Розвиток національної системи інтеперабельності необхідний для побудови ефективної держави, де якісне надання адміністративних послуг є головним пріоритетом. Доцільно розробити й затвердити на національному рівні відповідну дорожню карту розвитку інтеперабельності, яка б чітко визначила послідовність і терміни реалізації головних завдань.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Для підвищення рівня електронних державних послуг в Україні необхідно вдосконалити основоположні засади їх створення, адже електронні державні послуги не повинні базуватись лише на паперовій взаємодії між органами влади. Послуги нового рівня необхідно створювати виключно із застосуванням електронної взаємодії з необхідними державними реєстрами та намагатися максимально автоматизувати процес прийняття рішень.

На жаль, відсутність злагодженої взаємодії державних реєстрів створює ситуацію, в якій для отримання необхідної адміністративної послуги громадяни або представники юридичних осіб змушені багаторазово відвідувати велику кількість державних структур для отримання тієї чи іншої довідки.

Список використаних джерел:

1. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/634-2012-%D1%80#Text>

2. Про схвалення Концепції розвитку системи електронних послуг в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листопада 2016 р. № 918-р. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/918-2016-%D1%80#Text>

3. Деякі питання електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2016 р. № 606. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/606-2016-%D0%BF#Text>