



<http://uard.bg>

New Knowledge Journal of Science

Списание за наука „Ново знание”

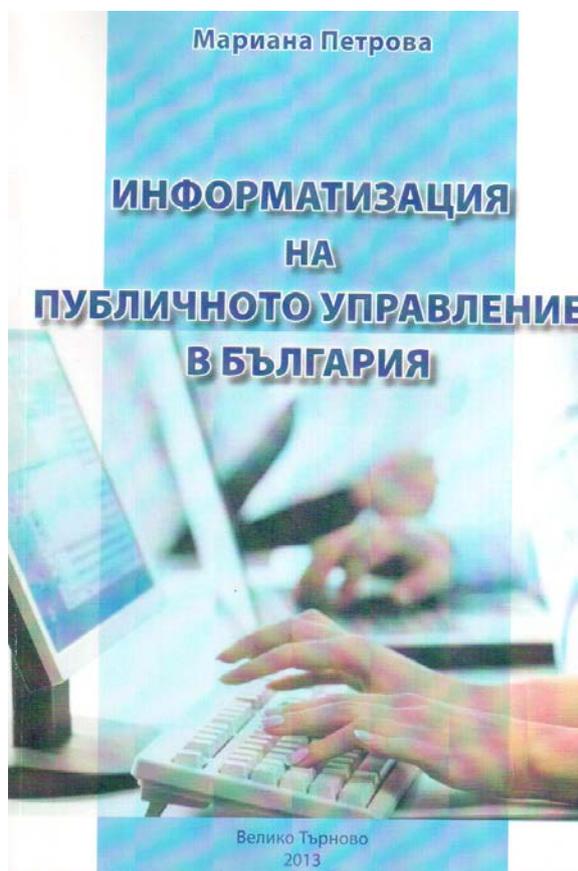
University of Agribusiness and Rural Development Academic Publishing House
Bulgaria

Академично издателство на Висше училище по агробизнес и развитие на регионите
Пловдив

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ НА ПУБЛИЧНОТО УПРАВЛЕНИЕ В БЪЛГАРИЯ резюме на монографичен труд

Мариана Петрова

Висше училище по агробизнес и развитие на регионите



В монографията⁴⁸ систематично са разгледани актуални проблеми на информатизацията на публичния сектор в България.

Днес информационните и комуникационните технологии (ИКТ) са приоритет във всяка една сфера на публичния сектор, независимо дали става въпрос за повишаване ефективността на

управленските процеси или за осигуряване на по-висока ефективност при предоставянето на административни услуги за гражданите и бизнеса.

Внедрявани и използвани първоначално за автоматизиране на отделни административни задачи, впоследствие за поддръжка на отделни процеси, днес приложението на съвременните информационни технологии е насочено към промяна начина на административното обслужване и публично управление.

Електронното управление е предмет на анализ като модел, който интегрира в себе си посочените основни направления за внедряване на информационни технологии в публичния сектор. Неговото развитие вече се възприема като функция на държавата, а не само като готовност на дадена страна за включване в информационното общество. Съдилищата, като част от обществената система, не могат да останат извън тенденциите към информатизация, като предпоставка както за изграждането на електронно правосъдие в България, така и за своевременното свързване на структурите на българската съдебна власт в единните европейски системи.

Общите проблеми при внедряване на информационни технологии в публичния сектор правят актуални изследванията в тази област не само на национално ниво, но и в европейски и световен мащаб.

Въпреки многото публикации за състоянието и развитието на ИКТ, за отражението им върху обществото, анализиращи в една или друга степен новите измерения на информационното общество, все още не са достатъчно публикациите, а още по-малко изследванията, свързани с приложението на ИКТ в публичния сектор, особено в областта на правосъдието.

⁴⁸ Петрова М. Информатизация на публичното управление в България, В.Търново, Фабер, 2013, ISBN 978-954-400-996-0, 428 стр.

В този аспект са определени целите на монографията, които са свързани с изследване на:

- процесът на информатизация на публичното управление и приложенията на информационните технологии в публичния сектор;
- развитието на концепциите за публичното управление в информационното общество;
- развитието и състоянието на е-управлението в България и създадената правна рамка;
- системите от индикатори за измерване степента на развитие на е-управление са предмет на трета глава;
- ИКТ в изпълнителната власт;
- интернет страниците в изпълнителната власт;
- онлайн присъствието и интернет експонираността на органите на съдебната система, анализирани са 182 интернет страници; изследвани и анализирани са интернет адресите и имената на домейни в сайтовете на съдилищата; официалните адреси на електронни пощи на съдилищата;
- съдържанието на интернет страниците на всички 113 районни съдилища в България. Въз основа на изискванията, определени от ВСС, бяха изведени 81 индикатора за съдържание. Въз основа на експертна оценка индикаторите са групирани в 13 групи по съдържание. Анализът обхваща резултатите по групи индикатори, както и по съдебен район на Окръжни и Апелативни съдилища.

От първостепенна важност е разкриването на мястото и ролята на информационните технологии в реформата на съдебната система, основавайки се на нормативните актове, регламентиращи дейността на съдебната система, които съдържат в разпоредбите си изискване за съществуване на интернет сайтове на съдилищата.

Следвайки конкретна методика за изследване, разработена и адаптирана от автора по методиката на ООН за изследване развитието на е-управление, е въведен индекс и е извършен анализ на степента на развитие на интернет страниците на съдилищата в България въз основа на стандартите, установени от Висшия съдебен съвет.

Скала за оценка. Оценката описва наличието на съответното съдържание. Процесът на оценка включва присвояването на числови стойности на качествена информация за съдържанието. С цел да се осигури по-лесна сравнимост, е използвана бинарна номинална скала (0 = съдържание не е налично; 1 = съдържанието е налично).

Схема за претегляне. Предложеният индекс може да бъде развит, като се въведат тегла на отделните групи индикатори въз основа на преценка от експерти на важността на съответното съдържание.

Агрегиране на оценките. Оценките по индикаторите са използвани за образуване на крайния индекс чрез метода на линейното агрегиране, при което оценките на индикаторите се сумират.

В глава първа се разглежда процесът на информатизация на публичното управление и приложенията на информационните технологии в публичния сектор, както и развитието на концепциите за публичното управление в информационното общество.

Използването на ИКТ в демократичната практика се възприема като нова възможност за прозрачност на институциите, за подобряване на комуникацията с държавната администрация и за обогатяване на съдържанието и обхвата на диалога с тях. Всичко това обаче изисква радикална промяна и преход от традиционно към електронно взаимодействие, което от своя страна налага съществени трансформации във вътрешната работа на администрациите. Поради своята същност и реализирането на преход от линейен към мрежови модел организация, тези трансформации могат да бъдат сложни за управляване.

Глава втора представя развитието и състоянието на е-управлението в България и създадената правна рамка. България, като член на ЕС, е в процес на реализиране на сложната и неотложна задача да подпомогне своите административни институции, така че те да са в състояние да посрещнат новите предизвикателства, пред които се изправя глобализацията се свят.

Информационните и комуникационни технологии и тяхното приложение в различните сфери на човешката дейност /с оглед на нуждата от управление на огромното количество информация/ станали достъпни както за публичните организации, така и за правораздаването, което постави пред тях нови изисквания.

В условията на икономическа и финансова криза усилията на българските институции в рамките на пълноправно членство в Европейския съюз са насочени към: постигане на устойчиво развитие; борба с корупцията; подобряване на съдебната система и модернизиране на администрацията. Критично са анализирани са правителствените програмни документи за развитие на ИКТ и резултати от различни проучвания в периода 2001 - 2010 г. за състоянието и проблемите при използването на съвременни ИКТ от местната и държавната администрация в България.

Системите от индикатори за измерване степента на развитие на е-управление са предмет на трета глава. Представени са два подхода, които илюстрират международния опит – индекс на готовността на страните от света да използват електронното правителство, формиран от ООН (Global E-Government Survey) и система от индикатори за измерване равнището на развитие на електронното правителство в страните от ЕС (eGovernment indicators for benchmarking eEurope). Сред различните методи за разпространение на информация на официалните сайтове с най-голяма ефективност е възможността на граждани и

организации за достъп до дейността на публичната администрация и в частност на съдебната система. Това ще укрепи доверието на обществото към съдебната система, своевременно ще реши голяма част от възникващите въпроси, правейки дейността ѝ прозрачна.

Методиката за изследване състоянието на ИКТ в изпълнителната власт в България е подробно представена в четвърта глава.

Изследването на предоставяните електронни административни услуги (ЕАУ) от българските публични организации не е нов феномен, но по една или друга причина липсват системни изследвания на проблема. За да се отговори на поставените изследователски въпроси, беше проведено **Изследването на ИКТ в териториалните административни структури в България** чрез емпирично количествено изследване на използването на ЕАУ в териториални администрации и в териториални звена на централната администрация на изпълнителната власт на областно ниво на територията на области Търговище, Ямбол, Пазарджик и Хасково. Пилотното изследване включва сравнително равностойни, но разположени в различни региони на България администрации. Предмет са оказваните от тези структури административни услуги в електронен вид като част от концепцията за развитието на електронното правителство в България. Методиката на изследването включва 4 анкети за структурирани интервюта:

- административни органи (териториални структури на централната власт – 15 групи въпроси);
- системни администратори (30 групи въпроси);
- общински администрации (18 групи въпроси);
- служители в административен орган (19 групи въпроси).

Изследвани са основните фактори за повишаване ефективността на работа на органите на държавната власт чрез използване на ИКТ. Изводът, който може да се направи е, че до момента е постигнато много, но недостатъчно. Налице е базовата инфраструктура, но до момента електронни услуги се правят на парче. Основополагащите регистърни услуги липсват, налице е недостатъчно разбиране на сложната законова материя и не съвсем ясно се формулират изисквания към разработчиците на системи и услуги. Цялостната оценка на електронното развитие на местните власти е ниска, но и обнадеждаваща, тъй като оценките идентифицираха множество добри примери, които биха могли да се следват и от другите общини. Най-общо проблемите в регионите Търговище, Ямбол, Пазарджик и Хасково са предопределени от проблемите на централно ниво.

Проведеното изследване показва актуалността му, както и необходимостта от продължаване

изследванията в тази насока към проучване и анализ на реалното състояние на предоставяните ЕАУ във всички структури на държавната администрация на централно и местно ниво. Наложителен е редовен мониторинг на въвеждането на ЕАУ, за да се гарантира изграждането на устойчиво информационно общество на справедлива социална и икономическа цена.

В момента се провежда изследване и в други области на България, а паралелно с това се провежда и онлайн изследване „Развитие на информационните и комуникационните технологии в българските общини“. Проучването се провежда в рамките на научен изследователски проект „Интегрирано електронно обслужване за гражданите и бизнеса“, в партньорство между ВТУ «Св. Св. Кирил и Методий», Лабораторията за социологически и социално-психологически изследвания на Кузбаския държавен технически университет „Т.Ф. Горбачева“, Кемерово, Русия, „ХВХ Консултинг“ ЕООД и Граждански институт. Изследователската цел е да се обобщят и анализират различните аспекти на използването на ИКТ в българските общини. Увеличаването на индикаторите за оценката е на база нови законови задължения за онлайн публикуване, детайлизиране индикаторите на основата на наблюденията от предишни години, включване на индикатори на основата на търсенето на определени категории информация.

Предмет на **Изследването на интернет страниците на изпълнителната власт** е съответствието на интернет страниците с нормативната уредба за изпълнителната власт, създадена през 2009 г.: Инструкция № 1 / 11.06.2009 г. за институционална идентичност на администрациите, Инструкция № 2 / 02.07.2009 г. за наименованията на домейните и поддомейните, използвани от администрациите, Инструкция № 4 / 21.07. 2009 г. за изискванията към дизайна на интернет страниците на администрациите. Задължението за създаване на секция „Достъп до информация“ с определено по закона съдържание беше въведено с измененията на ЗДОИ от декември 2008 година.

От 01.03 до 20.05.2013 г. са проведени следните емпирични изследвания на уеб сайтове на държавната администрация за съответствие с изискванията на Инструкции 1, 2 и 4 и ЗДОИ съвместно с дипломанти в магистърска програма „ИТ в съдебната и изпълнителна власт“ изследване на 36 общински сайтове на Северен централен район, на 28-те областни администрации и на 30 изпълнителни агенции. Разработени са индикаторите на основата на наблюденията от предишни години, включени са индикатори на основата на търсенето на определени категории информация, като увеличението на индикаторите за оценка е на база нови законови задължения за

онлайн публикуване. След анализ и обобщаване на резултатите от изследванията, те ще бъдат публикувани в отделен научен труд.

В четвърта глава се изследва онлайн присъствието и интернет експонираността на органите на съдебната система, анализирани са 182 интернет страници; изследвани и анализирани са интернет адресите и имената на домейни в сайтовете на съдилищата; официалните адреси на електронни пощи на съдилищата.

Интернет страниците на съдилищата са съществен обект на изследване, тъй като чрез тях се предоставя информация 24/7, намаляват се административните разходи, способстват да се повиши доверието в съдебната система, поддържа се непрекъснатата връзка с гражданите, което дава възможност за решаване на правни проблеми или информиране за последните новости в правораздавателната система, предоставят обратна връзка на хората с институциите. В рамките на **Изследването на интернет експонираността на съдилищата в България** авторът следва и адаптира методиката на фондация „Приложни изследвания и комуникации“ при оценка на уеб страниците на общините в България, за да изследва не равнището на индивидуална експонираност на отделните сайтове на съдилища, а прави по-скоро общ преглед на експонираността на самата категория “сайтове на съдилища” като цяло. Изследването е проведено в периода 07-14.01.2013 г. и обхваща 182 налични уеб сайта на съдилища. То показва, че всяко от изследваните 182 съдилища (районен, окръжен, апелативен или специализиран съд) има официален уеб сайт. Това стопроцентово присъствие в интернет не е случайно и е продиктувано от Закона за съдебната власт, където в чл. 64, ал. 1 съдилищата са задължени да публикуват своите актове незабавно след постановяването им на интернет страницата на съответния съд. Резултатите от изследването показват, че реално не съществува официален и изчерпателен регистър на сайтовете на съдебните институции в България, който да включва и данни за сайтовете на органите за съдилищата. Наличието на подобна информация в разнообразни други форми (списъци с препратки в сайтовете на други правителствени институции, различни указатели в хартиен или електронен вид) не може да замести функционалността на един регистър. Въз основа на изследването се препоръчва създаването на достъпен по електронен път регистър на сайтовете на институциите в съдебната власт, който би повишил доверието на потребителите при ползването на електронните услуги и би обезсилил съмненията доколко наистина официални и функциониращи към момента на ползването им от потребителя са сайтовете на съдебната власт.

За целите на изследването на **Анализ на интернет адресите и имената на домейни в сайтовете на**

съдилищата в България на сайтовете на изследваните 182 съдилища са разпределени според избрания домейн (име) и домейна от по-високо ниво. Наблюдава се една хаотичност в присъствието на съдилищата в Интернет, макар и всяко от тях да има собствена интернет страница. Това се дължи на твърде различните системи за наименоуване на домейните на сайтовете. От резултатите от изследването се извежда препоръка за въвеждане нормативна уредба и за съдебната система: създаване на стандарт за формиране на наименованията на домейните и поддомейните, използвани от администрациите на органите на съдебната власт за адресиране на официалните им интернет страници. За нуждите на адресирането на интернет страниците на администрациите на органите на съдебната власт да се създават поддомейни към основния домейн чрез използването на префикс метод и поставянето на префикса "www", съгласно модела "www.subdomain.justice.bg", определен като стандарт от консорциума W3C.

В изследването **Анализ на официалните адреси на електронни пощи на съдилищата** обект на мониторинг са посочените адреси на електронна поща в 182-те налични официални интернет страници на съдилища (7 Апелативни; 28 Окръжни; 113 Районни; 5 Военни; 28 Административни съдилища, Специализиран наказателен съд). Значителна част (65 %) са предпочели услугите на безплатни пощенски сървъри, като от тях - 91 % са избрали български такива, като най-голям е делът на регистрираните пощенски кутии в abv.bg – 75 (62 % от ползващите безплатни пощенски сървъри) и в mail.bg - 22 (18 %), следвани от gmail.com – 11 (9 %) и dir.bg - 7 (6 %). Другите пощенски кутии, които се използват от съдилищата, са електронни пощи, предоставени от доставчика на интернет услуги за съответния съд, които са 15 % от общия брой. Препоръчва се разработване и утвърждаване на нормативна уредба както за изпълнителната власт, така и за съдебната система, установяващ стандарти за формиране на наименованията на адресите за електронна поща, използвани от органите на съдебната власт и техните администрации. Адреси на електронна поща да се създават за всеки служител и за всяко административно звено в съответната администрация, както и адреси на електронна поща могат да се създават и за групи служители във връзка с осъществявани от тях специфични дейности. При формиране на адресите на електронна поща на административни звена и групи от служители, както и на специалните адреси на електронната поща, да се използват стандартизирани наименования на английски език, тематично и логически свързани с целите, за които са създадени.

Предмет на **Изследването на съдържанието на интернет страниците на районните съдилища** са стандартите към съдържанието на интернет страниците на съдилищата. Официално към момента няма единен стандарт и минимални изисквания за това какво трябва да се съдържа в една интернет страница на съд, независимо че необходимостта от наличието на такава се открива в разпоредбите на Закона за съдебната власт. Тази необходимост произтича от изискването всеки съд да публикува на интернет страницата си влезлите в сила актове и годишен доклад за дейността на съда след предоставянето му на председателя на Върховния административен съд. При изграждане на своите сайтове съдилищата могат да се ръководят от приетото на заседание на Висшия съдебен съвет, проведено на 26.09.2007 г., примерно съдържание на интернет страница на съд. Изисквания към интернет страниците на съдилищата са заложили в приетия с Решение № 74 от 04.02.2013 г. на Министерския съвет проект на Закона за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт. Това доведе до необходимостта от създаване на методика за мониторинг на информационните ресурси на органите на властта, ориентирана към изискванията за състава и характера на информацията на официалните сайтове на органите на властта.

Основната цел на анализа на сайтовете на съдилищата в България е да се разкрие и отрази готовността за предоставяне на електронен достъп на гражданите до правна информация и степен на използване на информационните и комуникационните технологии в съдебната система, количествено да се отрази проявата на отделните характеристики, които влияят на унификацията на интернет страниците, и на тази основа да се очертаят начините и средствата за извършване на дейностите по осъществяване на реформата на съдебната система.

Проучването е реализирано в периода 15 - 30.01.2013 г. съвместно със студенти в магистърска програма „ИТ в съдебната и изпълнителната власт“ на ВТУ „Св.св.Кирил и Методий“. **Обект** на мониторинга са официалните интернет страници на районните съдилища в България. Обхванати са всички 113 районни съдилища в България. **Предмет** на мониторинга – съответствие на съдържанието на официалните интернет страници с правовите и експертни изисквания към тях. **Методиката** включва оценка на сайтовете трябва да се проведе по предварително разработени и преминали публично обсъждане параметри, всеки от които се оценява по набор от критерии като: наличие, пълнота, актуалност, навигационна, форматна и файлова достъпност на информацията.

Във връзка с това проведенният мониторинг на сайтове на съдебната власт включи само районните

съдилища, като се включиха само някои /по тематичен избор/ параметри.

При изследването на съдържанието на интернет страниците на районните съдилища се използва методът на web content анализа, представляващ изучаване от експертите на съдържанието на сайта в онлайн режим за определяне наличието или отсъствието на предварително подбрани характеристики.

Специално разработеният инструмент за уеб сканиране (“web-scanning tool”) във вид на интерактивен excel файл позволява извършващият оценката на дадена интернет страница да отбелязва с мишката валидните отговори на включените в инструмента въпроси като в резултат за всеки сайт се избира цифрова стойност: 1 (ДА) или 0 (НЕ), както и автоматично оценяване с обобщена оценка (“score”) за сайта.

Показателите са оформени в 13 групи, с общ брой 81, като за всеки показател се предоставя възможност за избор 0 (ДА) и 1 (НЕ), по двустепенна скала.

Индикаторите за изследване сайтовете на РС изследват съответствие с изискванията на ВСС - Протокол № 30 заседание на ВСС от 26.09.2007 г. и са съобразени със Законопроект за изменение и допълнение на Закона за съдебната власт (ЗИД ЗСВ), 302-01-4 / 04.02.2013 година.

Общият брой точки, отбелязани за всеки сайт, се нормализира към диапазона от 0 до 1.

Получената минимална оценка след изследването на сайтовете на всички 113 районни съдилища в България е 6, а максималната е 36 точки (от 81 възможни).

Прилага се адаптирана методиката на ООН, която използва актуалните минимални и максимални стойности.

В изследването резултатите по групи индикатори за районни съдилища са изчислени и по двата метода за формиране на извадката, в нашия случай тя е върху 100 % , но предвид степента на важност на всеки индикатор и необходимостта от ясна и точна представа за изпълнението му, приемаме да ориентираме изследването спрямо максимално възможния брой получена оценка - 81.

Анализираните районни съдилища допълнително са групирани по съдебен район на Окръжен и Апелативен съд.

За да се отрази обективно дейността на съда, необходимо е да се изследва за всеки сайт на съд коефициентът на информационна достъпност, който да отразява съответствие на съдържанието на дадения сайт с нормативната уредба, международните стандарти и изисквания на експертите.

С оглед оптимизирането на бъдещите изследвания, необходимо е да се изнесат тегла, за да имат получените резултати по-голяма информационна стойност. Изведените индекси на районните

съдилища се групират по степен на зрялост в 5 нива.

Извършеното проучване на 113 интернет страници, които имат действащите в страната районни съдилища, налага извода за осъзнатата нужда от промени. Към момента сайтовете на съдилищата не използват пълноценно ресурса си и възможностите на интернет – те взаимодействат с гражданите доста ограничено, не осигуряват необходимата и важна информация на гражданите. Както става ясно при резултатите от проведеното изследване в четвърта и пета степен на зрялост не попада интернет страницата на нито един РС. В трета степен на зрялост попадат 9 съдилища, в първа – 22, а най-много са във втора степен на зрялост – 82.

Като цяло изследванията показват много ниски резултати и малки разлики: от максимално възможни 81 точки, от всички 113 сайта, само един събира 36 точки (РС Омуртаг), едва 44,44 процента. Най-малкият брой е 6 точки (РС Никопол и РС Бяла). Въз основа на анализа на състоянието на действащите интернет страници се очертаха освен необходимостта, така и пътищата за тяхното унифициране. Този процес върви с уеднаквяване на архитектурата, на навигационните връзки, на дизайна, с въвеждане на задължителна „търсачка“ за достъп до съдебните актове и справки за статуса на делата. Съществено за цялостното унифициране на уеб сайтовете на съдилищата в страната е въвеждането на стандарти за статичната и

динамичната част при всяка страница, както и за представянето на информацията на достъпен и разбираем за потребителите език.

Авторът анализира състоянието на ИТ ресурсите в изпълнителната и съдебната власт, като прави извода, че те се управляват фрагментирано, което е предпоставка за неефективност, преразход и нецелесъобразност. Добрата практика показва, че системите следва да функционират на базата на унифицирани и формализирани обекти (данни, документи, процеси, технологични решения и т.н.). Изводът е, че все още за цялостна интегрирана информационна система в съдебната система не би могло да се говори по друг начин, освен в бъдеще време.

Информатизацията на публичното управление е процес, който изисква много от административния капацитет. Идеята за създаване на комплексна система от индикатори за измерване степента на развитие на е-управление в България и методология за нейното практическо приложение е необходима. Добрите практики – индекс на готовността на страните от света да използват е-правителство, формиран от ООН и система от индикатори за измерване равнището на развитие на е-правителство в страните от ЕС, могат да се адаптират и за България. Това изследване е стъпка в тази посока, а на основата на получените резултати се формулират и препоръки към законодателната, съдебната и изпълнителната власт, както и към общините в Република България.