

ДОСТУПНОСТЬ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ: ВОПРОСЫ МОНИТОРИНГА

И.А. Воронина

Администрация Липецкой области

г. Липецк

О развитии электронного правительства в субъектах РФ ведется множество дискуссий. Ключевыми фигурами являются электронные услуги и межведомственное электронное взаимодействие.

Действующим законодательством поставлены амбициозные задачи – к 1 января 2014 г. обеспечить перевод всех государственных и муниципальных услуг в электронный вид [1, 2, 3]. В целях контроля исполнения поставленных задач субъекты РФ обследуются (в режиме периодического мониторинга) по разным показателям.

Центр прикладной экономики (Москва) до последнего времени формировал рейтинги субъектов РФ по уровню развития веб-представительств органов власти [4]. Данный рейтинг позиционировался как комплексный рейтинг развития электронного правительства на региональном уровне. Однако, методика не затрагивала качественных характеристик, а только оценивала количественные. Последние данные были опубликованы в феврале 2013 г. и больше мониторинг не проводился.

Таблица 1. Рейтинг субъектов по методике Центра прикладной экономики

Позиции/Регион	Липецкая область	г. Москва	г. Санкт-Петербург	Краснодарский край	Ростовская область	Кабардино-Балканская Республика	Республика Татарстан	Нижегородская область	Самарская область	Тюменская область	Забайкальский край	Красноярский край
Государственные услуги	15	28	33	9	29	37	21	34	17	29	30	25
Муниципальные услуги	6	18	6	6	6	10	12,5	21	7,5	6,5	4,5	8
Прочие электронные услуги	0	50	42	27	15	9	34	38	20	16	8	0
Техническое обеспечение ПГУ	19	22	22	20	22	17	22	22	17	19	22	20
Инфраструктура ЭП	27	15	17	5	10	8	17	17	22	7	17	25
Итого	67	133	120	67	82	81	106,5	132	83,5	77,5	81,5	78
Рейтинг (место по РФ)	11	1	3	11	6	8	4	2	5	10	7	9

На сегодняшний день мониторинг предоставления государственных и муниципальных услуг проводит Центр ИТ-исследований и экспертизы Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ по заказу Минэкономразвития России [5]. Объектом мониторинга являются услуги опубликованные на Едином портале государственных и муниципальных услуг (далее Единый портал), а целью – оценка качества перевода услуг в электронный вид. В связи с тем, что анализируется только информация, представленная на Едином портале, субъекты, которые предоставляют электронные услуги на региональных порталах государственных и муниципальных услуг по данному рейтингу являются аутсайдерами. По разъяснениям Центра, если на Едином портале в названии услуги указана ссылка на региональный портал, то услуга будет учитываться при мониторинге. Но почему бы не реализовать «правильный» механизм перехода с Единого портала на экранные формы подачи заявлений, реализованные на региональном портале? Практика показывает, что обращения в Минкомсвязь России с просьбой, чтобы на Едином портале была реализована такая возможность, не приводят к результатам..

Данная методика построена на этапности перевода услуг в электронную форму и декларирует мониторинг исполнения требований постановления Правительства РФ от 24 октября 2011 г. № 861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

Таблица 2. Результаты мониторинга качества региональных услуг

Этапы мониторинга/результаты	Май 2012	Ноябрь 2012	Август 2013
Опубликовано на Едином портале услуг	39 101	57 659	>100 000
Исследовано по методике мониторинга услуг	4 171	3 515	2004
Доступность, средний % выполнения требований	63%	64%	62%
I этап, средний % выполнения требований	48%	56%	61%
II этап, средний % выполнения требований	64%	49%	50%
III этап, кол-во услуг с кнопкой «Получить услугу»	422	723	1208
III этап, кол-во услуг с работающей кнопкой «Получить услугу»	391	661	1168
III этап, кол-во услуг, по которым удалось отправить заявление	359	573	1111
IV этап, кол-во услуг, по которым получены уведомления об отправке	243	554	817
IV этап, кол-во услуг, по которым получены уведомления о результате рассмотрения заявления	-	90	118
V этап, информационные услуги	17	31	42

Следует отметить, что в методике под доступностью услуги понимаются поисковые сервисы Единого портала. При этом, в настоящее время государственные и муниципальные услуги всех субъектов РФ практически невозможно найти по ключевым словам через внешние поисковые системы (например, через Яндекс). Возникает вопрос - каким образом можно объективно оценить уровень работы региона по обеспечению доступности услуг, если эта оценка зависит от той деятельности, которая не находится в зоне ответственности региона?

В сравнении за 2012 и 2013 гг. показатели мало изменились, в части 1 и 2 этапов. При более детальной проработке методики обнаружилось несоответствие данных, вводимых в Реестр государственных и муниципальных услуг полей и отображаемых на Едином портале.

В Липецкой области ведение Реестра государственных и муниципальных услуг осуществляется с использованием типового программного решения, разработанного компанией Ланит по заказу Минэкономразвития России. Данный реестр был доработан в соответствии с требованиями законодательства, и для многих показателей созданы специально поля («Платежные реквизиты (органа исполнительной власти)», «Максимальный срок ожидания в очереди», «Методика расчета (оплаты)», «НПА, утвердивший методику») и закладки («Досудебное обжалование», «Показатели доступности и качества»). Единый портал на текущий момент не соответствует требованиям законодательства и информация из Реестра на Едином портале не отображается и не засчитывается при проведении мониторинга. Получается, что вместо мониторинга успехов (недостатков) регионов происходит обследование работоспособности Единого портала.

Вместе с тем, в методике присутствуют индикаторы не предусмотренные Постановлением Правительства РФ № 861, однако имеются и избыточные сведения. При этом, для размещения избыточных сведений отсутствуют достаточные правовые основания. Кроме того, большая часть избыточных сведений не отображаются на Едином портале и(или) их нельзя внести в Реестр государственных и муниципальных услуг в связи с тем, что отсутствуют необходимые поля для заполнения.

В методике присутствуют некоторые позиции, которые являются служебными, в частности: «Дата размещения подуслуги», «Дата внесения изменений по подуслуге», «Основания изменений по подуслуге», «Дата размещения услуги». Эти позиции не влияют на качество оказания услуг. Они могут быть системными полями в Реестре государственных и муниципальных услуг, но никак не информационными для заявителей.

В результате проведенного анализа двух методик, можно сделать вывод, что основной минус методики Центра ИТ-исследований и экспертизы – это мониторинг только Единого портала, в сравнении с методикой Центра прикладной математики, который исследовал и региональные порталы. На региональном портале субъекты могут доработать механизмы в соответствии с требованиями законодательства, а на Едином портале нет такой возможности и большая часть проблем возникает по причинам не зависящим от активности региона.

Следует отметить, что в Липецкой области региональный портал государственных и муниципальных услуг (<http://pgu.admlr.lipetsk.ru>) приведен в соответствие с требованиями законодательства, реализованы поисковые модули, произведена интеграция с ЕСИА. На региональном портале сделаны ссылки на экранные формы ранее размещенные на Едином портале.

С нашей точки зрения, важной задачей мониторинга должно являться выявление лучших практик и эффективных региональных решений. Однако если мониторить только Единый портал – лучших практик не выявить.

Кроме того на Едином портале отсутствуют программно-технические средства мониторинга доступности услуг даже у его разработчиков (ОАО «Ростелеком»), не говоря уже о субъектах.

В сентябре 2013 году появился рейтинг регионов Российской Федерации по использованию приоритетных информационно-технологических систем, который был подготовлен аналитическим агентством CNews Analytics, входящим в группу компаний РБК и специализирующимся на подготовке ежегодных рейтингов в сфере информационных технологий и телекоммуникаций [6].

За основу при подготовке сводного рейтинга были взяты пять показателей: данные региональных мониторингов Минкомсвязи (рейтинги использования СМЭВ и ЕСИА), Минздрава (возможность ведения электронной медицинской карты, запись к врачу в электронном виде), федеральной уполномоченной организации ОАО «УЭК» (выполнение плана внедрения универсальной электронной карты) и Рособнадзора (возможность получения услуг в сфере образования через Единый портал). Данная методика так же не учитывает специфику внедрения электронного правительства в разных регионах. Так, на показатель числа зарегистрированных в ЕСИА граждан несомненно оказывает влияние тот факт, что некоторые регионы развивают собственные порталы госуслуг. Регистрация на них возможна без использования ЕСИА. Число людей, зарегистрированных на региональных порталах без использования ЕСИА, в сводном рейтинге не учитывается. Рейтинг использования СМЭВ не учитывает разницы между реальными и ложными (проверочными) запросами к системе. Данные УЭК и Рособнадзора, основанные на анкетировании регионов, не подкреплены результатами проверок. Тем не менее, более полной оценки успехов в сфере региональной информатизации на сегодняшний день не существует.

Указом 601 Президента РФ установлен показатель - уровень граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме. Минкомсвязь России ориентируется на определение значения этого показателя по формуле: количество личных кабинетов, заведенных на Едином портале, к численности населения региона. Но здесь мы тоже сталкиваемся с отображением неполной картины. Во-первых, очень трудная процедура регистрации на Едином портале, и для некоторых услуг совершенно лишняя. Например, запись на прием к врачу или электронный дневник. Поэтому регионы предпочитают предоставлять другие средства доступа к этим услугам, например региональные порталы и сайты, инфоматы и инфокиоски. Во-вторых, гражданин может только зарегистрироваться на Едином портале, но при этом не использовать механизмы получения государственных услуг в электронной форме. Тем самым показатель, сформированный по данной формуле, не может дать объективной картины.

Возможно, что проблему определения значений по показателю уровня граждан, использующих механизм получения государственных услуг в электронной форме, можно решить через внесения этих позиций в госстатистику. С 2014 года эти сведения будет предоставлять Росстат в соответствии с методикой статистической оценки для мониторинга числа граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, утвержденной приказом Росстата от 08.07.2013 г. № 273.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». URL: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html>.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 г. N 1993-р URL: <http://www.rg.ru/2009/12/23/uslugi-dok.html>.
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 декабря 2011 г. N 2415-р URL: <http://www.rg.ru/2012/01/10/gosuslugi-site-dok.html>.
4. Рейтинг субъектов Российской Федерации по уровню внедрения электронного правительства на 01.01.2012 г. URL: <http://www.gosman.ru/?news=29388>.
5. Результаты мониторинга перевода региональных и муниципальных услуг в электронный вид на Едином портале (по состоянию на август 2013 года). URL: http://ar.gov.ru/files/page/433_02_negorodov_rezultaty_monitoringa_roiv_v02_neg.pptx-d
6. CNEWS выпуск №68. URL: http://www.cnews.ru/mag/2013/09/CNews_68.pdf