

**Жулин А.Б.,
Костырко А.А.,
Смирнова Ж.И.**

ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ПОРТАЛОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В КОНТЕКСТЕ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РФ

Дистанционное предоставление государственных услуг, порталы и реестры государственных услуг с конца 2007 г. переходят из разряда научно-методических разработок в плоскость практического внедрения. Необходимым основанием этого стали разработки, согласования и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций).

В 2008 г. темы порталов государственных услуг – оптимизации административных процедур под задачи дистанционного предоставления государственных услуг – будут одними из ключевых в рамках очередного этапа административной реформы. Для заявителей в первую очередь – это единый источник актуальной, полной, непротиворечивой и точной информации по государственным услугам, а также возможность обеспечения транзакций по принципу «одного окна». Для уполномоченных органов власти и организаций – это фактор совершенствования системы управления в области результативности и эффектив-

ности предоставления государственных услуг, а также механизм организации межведомственного взаимодействия и наиболее эффективного использования информационного ресурса в сфере ведения.

При этом само по себе создание порталов является лишь одним из необходимых, но не достаточным условием повышения качества работы органов исполнительной власти по предоставлению государственных услуг. На данный момент развитие средств ИКТ в органах исполнительной власти в целом опережает развитие нормативной правовой базы и новых управленческих технологий, позволяющих эффективно внедрять и результативно использовать порталы государственных услуг, в том числе элементы единых автоматизированных информационных систем органов исполнительной власти.

Портал государственных услуг на ближайшую перспективу не может быть использован напрямую для осуществления полного набора юридически значимых действий в рамках предоставления государственной услуги и в этот период будет выполнять задачи информационной поддержки реальных взаимодействий с органами власти, повышая уровень «зрелости» услуги только в зависимости от изменения базовых нормативных правовых актов в сфере электронного государства.

Необходимо также отметить, что портал не выполняет функцию оптимизации административных процедур при предоставлении государственных услуг, это задача более высокого порядка, требующая отдельных нормативных правовых актов.

При выделении ключевых задач и функций портала государственных услуг и состава размещаемых данных требуется анализ спроса на информацию об услугах со стороны граждан. Как показал целый ряд исследований проблем предоставления государственных услуг, ключевые издержки (не считая коррупционных) определяются временем получения информации об услуге, а также потерями времени на неправильное заполнение или сбор недостающих документов. По экспертным оценкам, до 80% негативного впечатления от процесса предоставления услуги у граждан можно отнести к недостаточной информированности. Недостаточное информирование о комплекте документов, отсутствие информации о «сложных случаях», неясность порядка заполнения форм, бланков, оформления иных документов (в том числе по оплате государственной пошлины или иных платежей) приводят к многократным обращениям в орган власти, непосредственно предоставляющий государственную услугу, а также в иные органы и организации, в которых происходит сбор документов.

Ключевая задача текущего этапа развития электронных взаимодействий государства и гражданского общества состоит в **информировании** о государственной услуге. Ее решение предполагает создание набора сервисов, включая публикацию описательной информации, возможность просмотра, заполнения и скачивания документов для представления в уполномоченный орган исполнительной власти. Данная задача может быть решена полностью автономно от органа власти при условии получения регулярной, актуальной и достоверной информации о его деятельности.

Кроме того, при формировании состава данных, обязательных для размещения на порталах государственных услуг отдельных органов власти, необходимо учитывать специфику спроса на информацию о деятельности органов власти для случая получения государственной услуги. Потребность в информации о деятельности государства вообще со стороны граждан намного шире и может затрагивать множество аспектов; например, в международной практике ста-

бильным спросом пользуются опубликованные на правительственных порталах библиотеки нормативных правовых актов.

Следующий этап развития электронных услуг предполагает возможность **частичных транзакций** с использованием электронных форм взаимодействия, т.е. совершение части юридически значимых действий при предоставлении государственной услуги. В условиях ограниченности использования электронной цифровой подписи в данный перечень попадают такие действия, как оплата государственной пошлины (либо иных видов платежей), возможность получения информации о стадиях прохождения документов, уведомлений об изменении статуса документа (либо принятых по нему решений).

Последний этап в «шкале зрелости» услуги, т.е. возможность **взаимодействия исключительно через дистанционные механизмы** электронного взаимодействия, полностью определяется правовыми аспектами, а также созданием инфраструктуры межведомственного взаимодействия (например, на базе Федерального центра управления межведомственным информационным взаимодействием Мининформсвязи России).

Обеспечение правовых возможностей для данного этапа выходит по объективным причинам за пределы горизонта планирования. При текущем и прогнозном значении уровня охвата населения Интернетом (даже с учетом распространения информационных киосков, дублирующих информацию на портале, точек общественного доступа и т.д.) в ближайшие 3–5 лет проблема полного перехода остается неактуальной с точки зрения спроса на электронные услуги. Однако конечным этапом развития электронных услуг необходимо рассматривать именно данную ситуацию, при которой реализуются сервисы, обеспечивающие исключительно дистанционное взаимодействие с органами власти. Для того чтобы перейти к данному этапу, необходимо определять состав информации и стандарты ее передачи независимо от того, бумажный или электронный информационный обмен производится, а также ориентироваться на юридическую возможность однозначной идентификации заявителя.

Развитие и популярность порталов как элементов электронного правительства связаны с их функциональностью. Порталы служат инструментом предоставления интегрированной информации, т.е. обеспечивают переход от взаимодействия «заявитель – конкретный орган власти» к взаимодействию «заявитель – единый межведомственный интерфейс взаимодействия со всеми органами власти»¹.

От клиента в этом случае не требуется знания деталей организации процесса предоставления ему требуемой услуги. Необходимо лишь идентифицировать свои потребности и следовать установленной схеме действий, не вникая в проблемы межведомственных взаимодействий. Ориентированные на клиента порталы являются ключом к преодолению одного из серьезнейших препятствий на пути создания электронного правительства – отсутствия взаимодействия между государственными органами.

Таким образом, основные функциональные задачи порталов состоят в следующем:

- предоставление актуальной, полной, непротиворечивой и точной информации по государственным услугам на основе потребностей заявителя;
- обеспечение транзакций по принципу «одного окна»;
- поддержка межведомственного взаимодействия в части обеспечения оказания комплексных государственных услуг.

Международный опыт создания порталов государственных услуг позволяет выделить некоторые общие черты и подходы. Это, во-первых, системность проектирования порталов. Во-вторых, приоритет обеспечения прозрачности информационного ресурса и развитие интерактивных сервисов предоставления государственных услуг. В-третьих, ориентация на построение двухуровневой системы взаимодействия с заявителем в виде фронт- и бэк-офисов. Портал выступает в качестве фронт-офиса, который структурирует информационные объекты, инициирующие процесс оказания государственных услуг. Ведомственные же информационные системы и банки данных выступают для поддержки деятельности сотрудников органов власти по осуществлению государственных функций (бэк-офис).

Структура информации на порталах государственных услуг

Информация, представленная на портале, включает, как правило, два уровня данных: перечень (реестр) услуг и необходимую для клиента информацию по каждой государственной услуге. Перечень услуг должен быть сформирован таким образом, чтобы обеспечить наиболее удобный поиск необходимой информации, например по алфавиту, ключевым словам, направлениям деятельности (образование, здравоохранение и т.д.), категориям заявителей.

Наиболее востребованная информация о государственной услуге включает нормативные правовые акты, регулирующие ее предоставление, описание результата услуги, перечень и форматы документов, востребованных от заявителя, понятная клиенту схема (регламента) организации предоставления услуги, включая сроки, платность, порядок обжалования.

Указанная структура востребованных данных резко контрастирует с той информационной базой, которая в настоящее время представлена на сайтах органов власти. Поэтому для развития порталных сервисов государственных услуг структура представленных в Интернете данных о государственных органах должна быть изменена.

Для унификации представления государственных и муниципальных услуг на соответствующих федеральных и региональных порталах целесообразно утвердить в качестве нормативного документа паспорт государственной (муниципальной) услуги. Структура информации, содержащейся в этом паспорте, должна отражать требования к содержанию государственного (муниципального) задания, которое с 1 января 2009 г. будет использоваться при составлении проектов бюджетных ассигнований. Это облегчит и повысит обоснованность планирования ресурсного обеспечения государственных и муниципальных услуг.

Стратегия развертывания порталов государственных услуг

Последовательность мероприятий по внедрению порталов государственных услуг определяется следующими особенностями:

- определение приоритетных государственных услуг для размещения информации на порталах;
- определение последовательности внедрения отдельных сервисов (интерактивного взаимодействия органов государственной власти и граждан при

предоставлении государственных услуг) на порталах в зависимости от развития нормативной правовой базы.

Последовательность размещения информации о государственных услугах диктуется наличием нормативно закрепленных положений об услуге. С этой точки зрения максимально эффективно использовать информацию, закрепленную в административных регламентах предоставления государственных услуг.

Последовательность внедрения сервисов на портале государственных услуг зависит от технологического решения, скорости принятия нормативных правовых актов, уровня финансирования.

Для выделения сервисов необходимо классифицировать действия заявителя при взаимодействии с органом власти для получения государственной услуги. Подавляющее большинство процедур устроено по принципу «предоставление комплекта документов – получение документа». В представленных документах выделяются документы, требующие заверения гражданином (организацией); требующие заверения иными органами (организациями); не требующие заверения (пример – макет эротического издания при регистрации СМИ). По типам документов выделяются требующие специальных бланков и не требующие. По характеру взаимодействия с органом можно выделить обязательность личного присутствия (например, при сверке личности с паспортом или иными документами; получение документа как результата предоставления услуги) и не требующие личного присутствия (возможность получения по почте).

В результате все электронные сервисы можно классифицировать следующим образом (дальнейшее описание сервисов предполагает наличие организационно-правового механизма предоставления органом власти, непосредственно предоставляющим услугу, полной, достоверной и актуальной информации в соответствии с «паспортом услуги»):

- сервисы, не требующие идентификации заявителя, реализуемые исключительно на портале, автономно от органа власти, непосредственно предоставляющего услугу;
- сервисы, не требующие идентификации заявителя, реализуемые при условии технологического взаимодействия с информационно-коммуникационными системами органа власти;
- сервисы, требующие идентификации (удостоверения личности заявителя), реализуемые через механизмы электронной цифровой подписи.

Краткое название сервиса	Описание
Сервисы, не требующие идентификации заявителя, реализуемые исключительно на портале, автономно от органа власти, непосредственно предоставляющего услугу	
«Поиск ответственного органа»	Поиск адреса органа власти (территориального подразделения), предоставляющего услугу, на основе ввода адреса заявителя. В случае, если существует множественный выбор, определение ближайшей, а также перечня как минимум трех близлежащих (по расстоянию) точек предоставления услуги. Возможность сохранения информации об этом в формате, не превышающем А4 и содержащем карту проезда, с указанием ближайших остановок общественного транспорта, времени работы, номеров кабинетов, телефона
«Скачать документ»	Возможность скачивания форм (бланков) документов, относящихся к классификатору «комплект документов», не содержащих атрибута «специальный бланк» в распространенных форматах документов

«Заполнить документ»	Заполнение всех необходимых документов, относящихся к классификатору «комплект документов», не содержащих атрибута «специальный бланк» непосредственно на портале путем однократного ввода информации заявителем. Необходимо обеспечить сервис, при котором заполнение более чем одного документа он-лайн на портале не требует повторного ввода одной и той же информации. При заполнении любой графы информация автоматически попадает в заполненные графы иных документов. Полученные в итоге документы должны быть доступны для скачивания или распечатки непосредственно с портала в распространенных форматах документов
«Печать»	Возможность распечатки документа
«Проверка заполнения»	Проверка правильности заполнения бланков и форм с точки зрения допустимости значений
Сервисы, не требующие идентификации заявителя, реализуемые при условии технологического взаимодействия с информационно-коммуникационными системами органа власти	
«Оплата он-лайн»	Возможность оплаты государственной пошлины (иных обязательных платежей) на портале
«Отправить»	Направить заполненный документ, не требующий заверения личной подписью, в ответственный орган. Получить сообщение о том, что данная заполненная форма получена соответствующим сотрудником
«Предварительная запись на прием»	Обеспечение отправки сообщения о записи ответственному должностному лицу. Возможность выбора свободного для приема времени на основании существующих записей
«Уведомление»	Получение уведомления по электронной почте о ходе рассмотрения поданных документов (принятие на рассмотрение, требование о предоставлении недостающих документов, отказ, принятие положительного решения, выдача документа)
«Состояние рассмотрения заявки»	Возможность просмотреть текущие стадии прохождения документа, включая наименования процедуры (действия), ответственного должностного лица, изменения статуса документа, непосредственно на портале
Сервисы, требующие идентификации (удостоверения личности заявителя), реализуемые через механизмы электронной цифровой подписи	
«Предоставление документов»	Возможность отправки документов, требующих заверения подписью, в ответственный за предоставление государственной услуги орган
«Получение статуса»	Возможность изменения статуса заявителя без получения документа, подтверждающего результат предоставления услуги, без личного взаимодействия с органом власти

Отечественная практика по созданию и внедрению порталов государственных услуг

Можно выделить три типа существующих отечественных порталов по качеству организации и внедрения в текущую деятельность:

- **Официальное представительство администраций в сети Интернет.** Начальный уровень.
 - Цель: демонстрация присутствия.
 - Наполнение: контакты, основные НПА и ОРД.
 - Заинтересованность граждан и организаций: низкая.

Примеры: Калининградская, Новосибирская, Омская, Томская, Оренбургская области, Приморский край.

- **Единая точка доступа к информационным ресурсам субъекта РФ в сети Интернет.** Первый из двух альтернативных вариантов. (Имеет смысл, когда уже существует развитая и качественная по наполнению сеть информационных ресурсов.)
 - Цель: объединение разнородной информации в едином формате и по единым стандартам.
 - Наполнение: ссылки на действующие ресурсы, поисковая система по индексируемым ресурсам, общая информация, перечень контактов и услуг.
 - Заинтересованность граждан и организаций: у граждан – низкая, у бизнеса – высокая.

Примеры: Москва, Санкт-Петербург, Сургут, Новый Уренгой, Пензенская, Смоленская области.

- **Портал предоставления государственных услуг в субъекте РФ.** второй из двух альтернативных вариантов. Портал (фронт-офис, бэк-офис) – это организованное межведомственное взаимодействие ОИ по поводу предоставления государственных услуг. едется централизованный реестр государственных услуг субъекта РФ. Один портал обеспечивает все МФЦ субъекта РФ.
 - Цель: информирование, «одно окно», эффективное межведомственное взаимодействие.
 - Наполнение: государственные услуги как помощь в текущих жизненных ситуациях, описания, бланки и формы, ресурсы обратной связи, интерактивные сервисы, ресурсы взаимодействия заявителей государственных услуг и ОИВ.
 - Заинтересованность граждан и организаций: высокая.

Примеры: Чувашия, Татарстан, ХМАО, Астраханская, Ярославская, Нижегородская области.

Среди региональных порталов на общем фоне положительно выделяются в части структурирования и раскрытия информационного ресурса:

Республика Татарстан – система порталов состоит из 13 основных суб-порталов:

- 1) официальный портал Правительства РТ РФ;
- 2) информационный портал «Государство–население»;
- 3) информационный портал «Государство–бизнес»;
- 4) единый реестр государственных услуг;
- 5) официальный портал РТ;
- 6) территориальные структуры органов государственной власти РФ по РТ;
- 7) реализация приоритетных национальных проектов в РТ;
- 8) информационно-аналитический портал TatCenter.ru;
- 9) информационное агентство Татар-Информ;
- 10) государственный заказ РТ;
- 11) единый банк данных НПА РТ;
- 12) интернет-приемная Правительства РТ;
- 13) горячая линия для предпринимателей.

Чувашия (можно получить список госуслуг, каждая из которых имеет свой паспорт, формы и бланки документов, а также краткий алгоритм получения услуги);

Ханты-Мансийский автономный округ – Югра (социально-платежная карта «Югра»):

- 1) проект внедрения социально-платежной карты «Югра» (СПК «Югра») реализуется в соответствии с распоряжением губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Александра Филипенко о создании системы электронного учета населения округа в условиях реформы социальной сферы и монетизации льгот;
- 2) технология многофункциональных электронных карт позволяет использовать социальную карту как банковскую при расчетах за услуги ЖКХ, за льготный проезд на городском и пригородном транспорте, за лекарства и медицинские услуги с учетом прав на социальную помощь, а также как идентификационную карту – для подтверждения прав держателя карты на получение социальной помощи;
- 3) технология позволяет одновременно работать и с федеральными, и с региональными льготами, вводить любые изменения и дополнения к данным, имеющимся на карте, и при этом должна достаточно просто адаптироваться к изменениям нормативной и правовой базы в области социальной поддержки населения. Получение персональных данных о фактически предоставленной социальной помощи при использовании социальных карт должно обеспечить в перспективе более точное планирование и эффективное расходование бюджетных средств.

Проект СПК «Югра» – это реинжиниринг административных процессов предоставления услуг гражданам, разработка нормативной базы, комплекс организационных мероприятий и технологические решения.

Основные подсистемы²:

- 1) единый социальный регистр (ЕСР);
 - 2) сеть информационных киосков;
 - 3) подсистема нефинансового процессинга;
 - 4) информационно-справочная подсистема (ИСП);
 - 5) подсистема «Центр обработки вызовов»;
 - 6) подсистема межведомственного обмена (ПМО);
 - 7) центры взаимодействия;
 - 8) подсистема защиты информации (ПЗИ);
 - 9) подсистема «Центр обработки данных» (ЦОД).
- Средняя стоимость ПО (включая лицензии, доработку, внедрение и сопровождение) – 5710 тыс. руб. Средняя стоимость работ консультантов – 3130 тыс. руб. Средний срок до ввода в промышленную эксплуатацию – 20 мес., в опытную – 10–15 мес.
 - Средняя посещаемость порталов в месяц: 64% пользователей Интернет-Субъекта РФ.
 - На портале представлено от 30 до 60% государственных услуг региона.
 - Интерактивное предоставление услуг: 10% из представленных на портале услуг.
 - Качественное информирование об услугах: 70–80% из представленных на портале услуг.

- «Одно окно»: 40% из представленных на портале услуг.
- Удовлетворенность пользователей портала и госслужащих: рост на 20% каждый год с начала разработки.

В отличие от зарубежных, отечественные порталы все еще недостаточно ориентированы на клиентов государства. Только 7% региональных порталов вообще имеют разделы, посвященные государственным услугам. В лучшую сторону отличаются порталы Нижегородской области и Республики Татарстан. Другие регионы в большинстве своем представлены в сети Интернет в виде разобщенных Интернет-ресурсов, содержащих отрывочную информацию по государственным услугам.

На отечественных порталах для получения информации о государственной услуге нужно провести от 4 до 18 действий в интерфейсе портала, в то время как на рассмотренных иностранных порталах требуется максимум три действия (поиск или рубрикатор – выбор – уточнение).

Иностранные порталы ведут классификацию государственных услуг по жизненным ситуациям, с разбивкой по субъектам правоотношений (граждане, бизнес, иностранцы, граждане за рубежом, ассоциации, государственные служащие, другие органы власти и т.д.). Классификация услуг на отечественных порталах обычно не ориентирована на быстрый поиск услуги пользователем.

Нигде, кроме системы порталов Республики Татарстан, нельзя найти четкий алгоритм действий, которые необходимо проделать для получения услуги.

Кроме того, в настоящее время в отечественных системах порталов госуслуг межведомственное взаимодействие не реализуется.

Очевидно, что без серьезной реорганизации системы управления органов власти и межведомственного взаимодействия внедрение порталов в практику текущей деятельности не даст надлежащего эффекта. Другими словами, пока портал не станет реальным единым фронт-офисом для органов власти при оказании государственных услуг, его эффективность в целом для заявителей будет низкой.

Основные риски создания порталов государственных услуг

Анализируя стратегию организации разработки и внедрения порталов государственных услуг наиболее «продвинутых» стран (США, Южная Корея, Великобритания), можно сделать ряд выводов.

Эффективность портала во многом определяется уровнем развития сайтов отдельных государственных органов, а также уровнем предоставления с его помощью государственных услуг. Это потребовало значительных инвестиций в развитие сайта, выработки принципов классификации, описания и предоставления услуг, идентификации пользователей. Были также созданы подсистемы поддержки работы ведомственных сайтов, в том числе подсистемы приема платежей, стандартов интерактивных он-лайн услуг.

Основные препятствия на пути к интеграции ведомственных Интернет-ресурсов в едином портале, как правило, связаны с разнородностью ранее внедренных программных решений, отсутствием единой общепринятой классификации услуг, отсутствием единой точки (сервиса) идентификации пользователей, различиями в подсистемах оплаты услуг и т.п.

С учетом накопленного опыта страны, начавшие процесс разработки и внедрения сайтов государственных услуг несколько позже (Эстония, Австрия), больше внимания уделяли созданию единого портала с общим реестром государственных услуг. При этом назначался единый орган, ответственный за развитие электронного правительства. Определялись классификаторы услуг для центрального портала и сайтов отдельных органов власти, единая система платежей, формы идентификации пользователей, в том числе с использованием различных вариантов «Идентификационной карточки гражданина» и обеспечиваемой ею электронной подписью, общие технологические требования и объединенная информационная база. Необходимость объединения ведомственных и региональных электронных сервисов требует разработки целостной концепции федерального и типового регионального порталов, базирующихся на единых реестрах государственных услуг.

Требуется определить единый для всех органов государственной власти порядок подготовки, согласования и рассмотрения проектов внедрения ведомственных порталов по предоставлению государственных услуг. Целесообразно также ввести систему мониторинга хода и контроля качества реализации внедренческих проектов по порталам с целью оценки их методического и технологического единства.

В связи с развитием порталов государственных услуг актуальной становится проблема так называемого «цифрового неравенства». Не все категории граждан имеют одинаковый доступ к компьютерам из-за отсутствия необходимых средств или навыков. Многие социально значимые государственные услуги ориентированы на категории людей, которые не имеют и, скорее всего, не будут иметь в ближайшем будущем легкого доступа к Интернету (малообеспеченные, престарелые, иммигранты, плохо владеющие языком). Более 30 тыс. населенных пунктов в России не имеют стационарной телефонной связи. В то же время реализация национального проекта позволила резко расширить доступ школ и общественных библиотек к Интернету и оснастить их компьютерами.

Невысок и уровень доверия граждан к электронным услугам. Примеры разглашения электронных баз данных снижают его еще больше. Конфиденциальность, тесно связанная с компьютерной безопасностью, также представляет проблему для реализации и освоения инициатив по созданию порталов.

* * *

Правительство РФ 16 августа 2007 г. одобрило концепцию формирования электронного правительства до 2010 г. На первом этапе, в 2008 г., планируется разработать нормативно-правовые и нормативно-технические документы, регламентирующие порядок использования ИКТ для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, а также для предоставления государственных услуг. На втором этапе, в 2009–2010 гг., необходимо обеспечить тиражирование и внедрение в практику деятельности государственных органов типовых ведомственных технологических решений, а также завершить первый этап создания межве-

домственных компонентов с вводом их в промышленную эксплуатацию. В соответствии с концепцией к 2010 г. десять наиболее востребованных услуг государственной власти будут предоставляться в режиме «одного окна» в электронном виде.

Предусматриваются создание единого федерального портала государственных услуг и разработка порядка их предоставления, организация центров телефонного обслуживания населения во всех федеральных и региональных органах государственной власти, приведение ведомственных Интернет-сайтов к единым требованиям, а также создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

Порталы государственных услуг – это один из многочисленных примеров того, что орган исполнительной власти не заинтересован в проведении работ по построению такого рода сервисов и повышению прозрачности осуществляемой административно-управленческой деятельности. Поэтому и перспективы развития порталов государственных услуг в России зависят от реализации административной реформы, имеющей заинтересованного государственного заказчика.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Global E-Government, 2006 by Darrell M. West, www.InsidePolitics.org

² <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2007/case/ugra/>