

## Проблемы внедрения технологий оказания госуслуг в электронном виде (на примере Российской Федерации)

*Problems of introducing technologies of state service rendering in electronic form (in terms of Russian Federation)*

**Седельник Олег Николаевич**, директор коммунального унитарного предприятия «Центр информационных технологий Мингорисполкома»

**Siadzelnik Aleh**, Director of Municipal Unitary Enterprise «Information Technologies Center of Minsk City Executive Committee»

**e-mail:** o.sedelnik@komplat.by

### Аннотация

В статье в качестве основного направления оказания услуг населению рассматривается их предоставление в режиме онлайн через порталы государственных электронных услуг. На примере Российской Федерации рассмотрено, какие проблемы возникают при оказании госуслуг в электронном виде. При этом в ряде случаев даются конкретные пути их решения.

**Ключевые слова:** портал государственных услуг, услуги в электронном виде, документы личного хранения.

### Abstract

In this article it is considered that the main way to render services to people is to provide them on-line through the portals of public e-services. Taking the Russian Federation as an example the article deals with the problems arising in the provision of public e-services. In a number of cases specific ways are given to address them.

**Keywords:** portal of public services, e-services, privately-owned documents.

Поступила в редакцию / Received: 15.12.2014

Web: <http://elibrary.miu.by/journals/item.eiup/issue.41/article.7.html>

Перевод государственных услуг в электронный вид стал настоящим трендом в последние годы во всех ведущих странах мира, хотя нас в большей степени будут интересовать Республика Беларусь и Российская Федерация. При всей своей внешней привлекательности реализация услуг в электронном виде предполагает решение большого количества сложных проблем. Ведь сам процесс оказания государственных услуг в электронном виде предполагает значительное повышение нагрузки на чиновников — работы им прибавится. Государственные функции никто не отменял и отменять не будет, а вот численность чиновников сокращали и будут сокращать и в дальнейшем; это же касается и бюджетов государственных органов. Выход из сложившейся ситуации видится только один — облегчение нагрузки с помощью информационных технологий. Эти процессы идут в нашей республике, подтверждением чему является опубликованная 6 октября 2014 года на портале tut.by статья «Электронное будущее Беларуси: справки не придется ждать, а паспорт заменят цифровым аналогом» [1], но идут, к сожалению, очень медленно. И здесь уместно рассмотреть опыт Российской Федерации по решению данной проблемы, ведь технологии оказания госуслуг в электронном виде у нас и в Российской Федерации примерно одинаковы, из чего можно сделать вывод, что многие проблемы, присущие им, будут присущи и нам. И мы считаем, что знание этих проблем, а также путей их преодоления будет полезно и интересно и читателям журнала «Экономика и управление».

В России основным инструментом, позволяющим оказывать гражданам и организациям государственные услуги в

электронном виде, является портал государственных электронных услуг. Этот портал действительно позволяет гражданам и организациям получать сведения о государственных и муниципальных услугах (функциях), содержащихся в федеральном реестре, а также получать эти услуги в электронной форме (в частности, через единый портал заявитель может подать в электронной форме заявление о предоставлении услуги и необходимые для этого документы, узнать о ходе рассмотрения обращения, уплатить госпошлину).

Но вот проблема — не хотят граждане России получать услуги в электронном виде. Медленно растет число зарегистрированных пользователей единого портала госуслуг. Так, в начале 2014 года их количество составляло 7,1 млн человек, или приблизительно 0,5 % от общей численности населения России, что, безусловно, очень мало. По этому поводу бывший член Комитета Совета Федерации по науке, образованию, культуре и информационной политике Руслан Усманович Гаттаров сказал: «Пока у граждан нет большого спроса на электронные услуги». И это можно объяснить несколькими причинами.

Первая из них — это наличие широко распространенной и удобной для граждан системы получения госуслуг посредством многофункциональных центров обслуживания населения. Подтверждением тому служит рейтинг использования портала госуслуг по регионам РФ. Здесь наблюдается весьма интересная картина: чем дальше от центра — тем выше посещаемость портала и, следовательно, востребованность госуслуг в электронном виде. Так, например, наиболее массовым спросом портал пользуется в Приморском крае — 15,1 %

населения (для сравнения: в Санкт-Петербурге – только 3,8%). Во многом это объясняется тем, что в российской глубинке для получения госуслуг требуется преодолеть большие расстояния, и услуга в электронном виде здесь действительно является наиболее удобной. И второй фактор – уровень удовлетворенности граждан качеством государственных услуг, оказываемых посредством многофункциональных центров обслуживания населения, в сельской местности несколько ниже, чем в городе. Такое положение дел является следствием объективных факторов, которые зависят не только и не столько от сотрудников центров, но и, например, от менталитета граждан, уклада жизни населенного пункта, уровня развития инфраструктуры.

Второй причиной медленного роста числа пользователей единого портала госуслуг являлась сама система регистрации на портале. В процессе регистрации необходимо было использовать страховой номер индивидуального лицевого счета гражданина в системе обязательного пенсионного страхования, а начать пользоваться услугами можно было только после визита в центр обслуживания «Ростелеком» или получения заказного письма через «Почту России». После поручения председателя правительства Дмитрия Медведева срочно упростить регистрацию на портале госуслуг, Минкомсвязи разработало новый, упрощенный порядок регистрации пользователей на портале госуслуг. Теперь регистрацию на портале можно осуществлять, используя лишь номер мобильного телефона или адрес электронной почты. На первом этапе процесса регистрации пользователь должен ввести свой номер телефона и получить код подтверждения в виде СМС-сообщения. Затем система предлагает придумать безопасный пароль, который станет основным для входа в личный кабинет. По завершении всех шагов будет создана упрощенная учетная запись, однако следует отметить, что при использовании упрощенной учетной записью пользователю будут доступны только те госуслуги, для которых не нужно подтверждение личности: например, оплата услуг ЖКХ, штрафов ГИБДД, запись на прием к врачу, информация о задолженностях и ряд иных услуг.

Третьей причиной низкого спроса граждан на электронные услуги является наличие такого фактора, как документы личного хранения. Речь идет о паспорте, свидетельстве о рождении, свидетельстве о регистрации брака и пр., которые сейчас можно предъявлять только лично – в ходе персонального визита к чиновникам, и таких документов насчитывается 18, что явно дискредитирует идею предоставления госуслуг в электронном виде. Поэтому сейчас ставится задача проанализировать перечень таких документов на предмет перевода в электронный вид и сделать их доступными через систему межведомственного электронного взаимодействия другим государственным структурам. Прежде всего – это сведения ЗАГС: информация о свидетельствах о рождении, регистрации брака, смерти. Часто для предоставления госуслуг требуются именно эти данные. Сейчас эти сведения отнесены к категории документов личного хранения. Некоторые субъекты уже реализовали проекты по информатизации ЗАГС и провели ретро-конверсию документов, которые хранятся в архивах. Согласно распоряжению правительства, с 1 января 2015 года все сведения ЗАГС должны быть доступны через систему межведомственного электронного взаимодействия. Тем субъектам, которые уже сделали конверсию, осталось только вывести соответствующие сервисы. Сложнее будет

тем, кому еще предстоит в столь сжатые сроки перевести в электронный вид весь архив ЗАГС.

Четвертой причиной можно назвать нежелание потребителей госуслуг что-либо менять в годах сложившейся практике, ведь наиболее активные потребители государственных услуг – люди пожилого возраста, а им присущ консерватизм, да и не все они имеют технические возможности для доступа в Интернет или опыт работы в Сети. В подтверждение этому можно привести такие цифры: 63 % пенсионеров не заходят в Интернет никогда. Например, по данным российской негосударственной исследовательской организации «Левада-Центр», социальными сетями ежедневно пользуются 80 % опрошенных студентов, 45 % служащих в бизнесе и только 18 % пенсионеров [2].

Пятой причиной медленного роста числа пользователей портала является низкое качество информирования населения. Как показали результаты проведенного опроса, лучше остальных осведомлены о существовании портала госуслуг работающие, экономически активные люди, а также домохозяйки (основная доля пользователей портала госуслуг – россияне от 25 до 34 лет) [3]. Учащиеся же и пенсионеры в большинстве своем впервые услышали об этой системе в ходе опроса.

Можно привести еще одну причину: многие граждане просто не хотят доверять свои персональные данные любой электронной системе. Мотивы при этом могут быть разные: одни боятся за сохранность своих данных, другие – по религиозным убеждениям.

Если говорить в целом, задача привлечения новых пользователей портала госуслуг в сфере информационных технологий является сегодня для России наиболее актуальной. Решается она по разным направлениям.

Первое из них – это повышение грамотности населения в области информационных технологий. Особо следует отметить опыт Ханты-Мансийского автономного округа. Здесь в рамках программы «Электронный гражданин» прошли обучение свыше 75 000 человек (более 4 % жителей автономного округа), из них свыше 20 000 – граждане пенсионного возраста. Существуют и другие подпрограммы, например «Эффективное использование сервисов электронного правительства». Здесь слушатели учатся пользоваться порталом государственных и муниципальных услуг (включая регистрацию). Существует и специальная программа по обучению слепых и слабовидящих людей работе на компьютере, которая реализуется на базе специализированных центров общественного доступа. Таких центров, оборудованных брайлевскими дисплеями, речевыми синтезаторами, тифлофлешплеерами, в округе действует 5. Для жителей округа, которые хотят повысить свою компьютерную грамотность, что называется, «не выходя из дома», департаментом информационных технологий округа создан портал «Электронный гражданин Югры»: [www.eduhmao.ru](http://www.eduhmao.ru). Не менее интересным является и опыт Самарской области. ОАО «Мобильные ТелеСистемы» и Самарское региональное отделение Союза пенсионеров России организовали бесплатные курсы интернет-грамотности для людей старшего поколения в рамках проекта «Сети все возрасты покорны». Причем обучение на курсах проводят волонтеры из числа школьников, что позволяет проекту решать еще одну важную социальную задачу – связь поколений.

Второе направление – это облегчение доступа к этим самым сервисам. Так, например, в Москве на территории 14 парков культуры развернуты зоны бесплатного доступа

в Интернет по технологии Wi-Fi. Посетители могут проверить почту, обновить свой профиль в социальных сетях или поработать на свежем воздухе за ноутбуком на комфортной скорости порядка 0,5 Мбит/сек.

Рассматривается и некоторая система бонусов для пользователей портала госуслуг, и она уже нашла свое отражение в нормативных правовых актах. Так, на сайте Агентства по инновациям и развитию сказано: «В 2015 году госпошлины, оплаченные через Единый портал государственных услуг, «подешевеют». . . Держатели универсальной электронной карты получают скидку в 30 %» [4]. Госдума приняла в первом и втором чтении закон о том, что при оплате штрафов ГИБДД нарушителю будет прощена половина долга, если он оплатит его в течение 10 дней. А узнать о своей задолженности ГИБДД можно уже сейчас, используя сервис «Штрафы ГИБДД», причем независимо от региона проживания и места наложения штрафа. Кроме того, сервис предлагает подписку на получение уведомлений о начислении и оплате штрафов по электронной почте или с помощью СМС. Это очень удобно, например, в тех случаях, если водитель уже попал в объектив видеокамеры, но пока об этом не догадывается. СМС-уведомление предупредит его об этом малоприятном событии. Есть и некоторые нематериальные бонусы: например, зарегистрировавшиеся на портале принимаются без очереди для окончательного оформления загранпаспорта, в то время как обычно очередь надо занимать с 6 утра.

В России прекрасно понимают, что освоение электронных технологий — практически единственная возможность справиться со все возрастающей нагрузкой на госучреждения в условиях сокращения бюджетов и штатов, и перевод государственных услуг в электронный вид — это лишь начальный этап автоматизации. Главная цель и главная задача — не дублировать «в цифре» вековые традиции, а кардинально преобразовать государственную машину, используя ИКТ в качестве основного инструмента. Во многих случаях выгоднее не переводить в электронный вид существующие процессы, а создавать новые; не превращать миллионы бумажных документов в миллионы электронных, а постараться вообще без них обойтись. Например, в случае создания в стране системы государственных баз данных, реестров и регистров, фиксирующих права и обязанности граждан и организаций, большинство справок (и, соответственно, госуслуг по их выдаче) отомрет за ненадобностью.

Подводя итог сказанному, следует отметить, что задачу, которую поставила перед собой Россия по переводу и оказанию государственных услуг в электронном виде, можно с полным правом считать самым сложным и масштабным проектом в сфере информационных технологий, когда-либо разрабатываемых и внедряемых в стране. И самым сложным здесь является то, что его полноценное внедрение и действительный эффект (экономический и социальный) может быть получен только в том случае, если все участники электронного взаимодействия переведут имеющиеся у них ресурсы в электронный вид и обеспечат санкционированным пользователям беспрепятственный доступ к ним. Если перевести сказанное на язык цифр, то это означает следующее: в настоящее время к системе межведомственного электронного взаимодействия, за счет которой обеспечивается исполнение госуслуг, подключены 83 субъекта Федерации, свыше 1200 региональных органов власти и 5600 органов местного самоуправления [5]. В системе зарегистрировано порядка 450 федеральных сервисов [6]. Если посмотреть на нагрузку, которая возникает,

то видно, что Федеральное казначейство, МВД, Росреестр и Федеральная налоговая служба являются основными поставщиками сведений через систему межведомственного электронного взаимодействия. На их сервисы при общем количестве 450 приходится львиная доля трафика. И выпадение из этой системы одного из них, даже менее значимого, поставщика информации может значительно снизить эффект, а в ряде случаев — и полностью дискредитировать саму идею предоставления услуг в электронном виде. Более того, ситуация, когда услуга в традиционной (бумажной) форме уже не работает, а в электронном виде еще не работает, является самой сложной и затратной для госструктур, в то время как для получателя услуги не имеет значения, какие процессы — бумажные или электронные — происходят внутри государственной системы. Внешняя качественная реализация для заявителя может сопровождаться гигантскими накладными расходами на оказание этой услуги внутри органа власти.

Порталы государственных услуг — явление относительно новое в сфере оказания услуг населению и организациям. Они появились не более пяти-шести лет назад и, к сожалению, не лишены недостатков; на иное, в принципе, рассчитывать было сложно. Достаточно зайти на сайт «Отзовик» [7], чтобы убедиться в этом. Но вместе с тем они внесли в нашу жизнь много нового, положительного, появились и свои порталы-лидеры. К примеру, портал Республики Татарстан, портал госуслуг Новосибирска, Московский портал госуслуг и другие. Есть все основания полагать, что работа, которая проводится в Российской Федерации по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид, даст свои результаты, и количество пользователей портала и количество услуг будут расти.

## Список литературы

- [1] Ермачёнок, А. Электронное будущее Беларуси: справки не придется ждать, а паспорт заменят цифровым аналогом [Электронный ресурс] / А. Ермачёнок // TUT.BY: Белорусский портал. — Режим доступа: <http://42.tut.by/418438>. — Дата доступа: 06.10.2014.  
Yermachenok, A. Elektronnoye budushcheye Belarusi: spravki ne pridetsya zhdat', a pasport zamenyat tsifrovym analogom [Electronic resource] / A. Yermachenok // TUT.BY: Belorusskiy portal. — Mode of access: <http://42.tut.by/418438>. — Date of access: 06.10.2014.
- [2] Цифровое неравенство [Электронный ресурс] // Учебный центр «Эрудит»: Первые специализированные компьютерные курсы для людей старшего возраста. — Режим доступа: <http://www.kursvspb.ru/besplatnye-kompyuternye-kursy.html>. — Дата доступа: 22.09.2014.  
Tsifrovoye neravenstvo [Electronic resource] // Uchebnyy tsentr «Erudit»: Pervyye spetsializirovannyye kompyuternyye kursy dlya lyudey starshego vozrasta. — Mode of access: <http://www.kursvspb.ru/besplatnye-kompyuternye-kursy.html>. — Date of access: 22.09.2014.
- [3] Единый портал госуслуг: преимущества и барьеры [Электронный ресурс] // Сайт Самарского обл. МИАЦ. — Режим доступа: <http://medlan.samara.ru/ru/node/16602>. — Дата доступа: 27.09.2014.  
Yedinyy portal gosuslug: preimushchestva i baryery [Electronic resource] // Sayt Samarskogo obl. MIATs. — Mode of access: <http://medlan.samara.ru/ru/node/16602>. — Date of access: 27.09.2014.

- [4] Экономь с универсальной электронной картой [Электронный ресурс] // Интернет-портал Агентства по инновациям и развитию. – Режим доступа: <http://www.innoros.ru/news/14/07/ekonom-s-universalnoi-elektronnoi-kartoi>. – Дата доступа: 29.09.2014.
- Ekonom' s universal'noy elektronnoy kartoy [Electronic resource] // Internet-portal Agentstva po innovatsiyam i razvitiyu. – Mode of access: <http://www.innoros.ru/news/14/07/ekonom-s-universalnoi-elektronnoi-kartoi>. – Date of access: 29.09.2014.
- [5] ИТ в госсекторе: новые возможности и планы [Электронный ресурс]: отчет о CNews Conferences конференции «ИТ в госсекторе: госуслуги и не только» // CNews: издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://gov.cnews.ru/reviews/index.shtml?2014/10/09/588367>. – Дата доступа: 29.09.2014.
- IT v gossektore: novyye vozmozhnosti i plany [Electronic resource] : otchet o CNews Conferences konferentsii «IT v gossektore: gosuslugi i ne tol'ko» // CNews: izdaniye o vysokikh tekhnologiyakh. – Mode of access: <http://gov.cnews.ru/reviews/index.shtml?2014/10/09/588367>. – Date of access: 29.09.2014.
- [6] Козырев, А. О планах развития ЕПГУ, СМЭВ и других систем электронного правительства [Электронный ресурс] / А. Козырев // CNews: издание о высоких технологиях. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/reviews/?2014/02/04/558946>. – Дата доступа: 29.09.2014.
- Kozyrev, A. O planakh razvitiya YePGU, SMEV i drugikh system elektronnoy pravitel'stva [Electronic resource] / A. Kozyrev // CNews: izdaniye o vysokikh tekhnologiyakh. – Mode of access: <http://www.cnews.ru/reviews/?2014/02/04/558946>. – Date of access: 29.09.2014.
- [7] Gosuslugi.ru – официальный государственный портал «Госуслуги» – отзывы [Электронный ресурс] // Отзовик: Отзывы обо всем на свете! – Режим доступа: [http://otzovik.com/reviews/gosuslugi\\_ru/4/](http://otzovik.com/reviews/gosuslugi_ru/4/). – Дата доступа: 29.09.2014.
- Gosuslugi.ru – ofitsial'nyy gosudarstvennyy portal «GosUslugi» – otzyvy [Electronic resource] // Otvovik: Otvzyvy obo vsem na svete! – Mode of access: [http://otzovik.com/reviews/gosuslugi\\_ru/4/](http://otzovik.com/reviews/gosuslugi_ru/4/). – Date of access: 29.09.2014.