

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СТРУКТУРЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

© Кисляков А. Н., 2016,

канд. техн. наук,

доцент кафедры информационных технологий,

Владимирский филиал РАНХиГС,

kislyakov_a@vlad.ranepa.ru

Аннотация: в статье рассматриваются основные этапы реализации механизмов информационного взаимодействия в сфере оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Анализируются взаимосвязи между компонентами информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства. Описывается методика, позволяющая оценить эффективность информационного взаимодействия между основными компонентами электронного правительства: единым порталом государственных и муниципальных услуг, системой межведомственного электронного взаимодействия, органами местного самоуправления, которые оказывают услуги через многофункциональные центры. В методике определяются наиболее значимые с точки зрения реализации в российской действительности критерии, на основе которых формулируются основные предложения по оценке эффективности электронного правительства в Российской Федерации.

Ключевые слова: информационное взаимодействие, электронное правительство, система межведомственного электронного взаимодействия, многофункциональный центр.

Abstract: in the article considers the main stages of implementation of mechanisms of information interaction in the sphere of rendering state and municipal services in electronic form. Analyzed the relationship between the components of information technology infrastructure e-government. The technique, which allows evaluating the efficiency of information interaction between the main components of e-government: single portal of public and municipal services, the interdepartmental electronic interaction system, local authorities that provide services through multifunctional centers is described. The method identifies the most significant in terms of the implementation in the Russian reality, the criteria on the basis of which formulated the basic proposals for the evaluation of the effectiveness of e-government in the Russian Federation.

Keywords: information interaction, e-government, the system of interdepartmental electronic interaction, the multifunctional center.

Современный уровень развития информационных технологий позволяет качественно изменить взаимоотношения государства и общества в части исполнения государством своих функций по оказанию услуг населению.

Этот факт в 2009 году подтолкнул правительство к проведению административной реформы, целью которой явились создание электронного правительства, формирование и развитие информационного общества в Российской Федерации. Реформа предполагает совершенствование системы государственного управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий.

Несмотря на активное развитие телекоммуникационных технологий во всем мире, в России до недавних пор не было полноценной возможности получать государственные и муниципальные услуги в электронной форме. Однако были успешные попытки построения системы предоставления государственных услуг населению в отдельных ведомствах (например, Федеральная налоговая служба, Росреестр и др.).

Цель данной работы – провести исследование эффективности информационного взаимодействия в сфере оказания государственных и муниципальных услуг (функций) в электронном виде.

Для этого в работе решаются следующие **задачи**:

1. Выявляются основные этапы внедрения механизмов информационного взаимодействия в сфере оказания государственных и муниципальных услуг в электронном виде на основе существующих нормативных правовых актов.

2. Определяются взаимосвязи между компонентами информационно-технологической структуры электронного правительства с точки зрения информационного обмена.

3. Разрабатывается методика оценки эффективности механизмов информационного взаимодействия компонентов электронного правительства Российской Федерации.

Этапы перехода к оказанию услуг в электронном виде.

План перехода к предоставлению государственных услуг и исполнению государственных функций в электронном виде органами исполнительной власти в соответствии с распоряжением Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р подразделялся на следующие этапы:

I этап - завершение размещения информации о государственной услуге и государственной функции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) (до 1 декабря 2010 г.);

II этап - завершение размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде (до 1 января 2011 г.);

III этап - обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) (до июля 2012 г.);

IV этап - обеспечение возможности для заявителей осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции в электронном виде (до 1 января 2013 г.);

V этап - обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде, если это не запрещено федеральным законом (до 1 января 2014 г.).

Следует отметить, что первоочередной задачей было реализовать эти этапы органами исполнительной власти на федеральном уровне, а затем планомерно осуществить переход на оказание услуг в электронном виде органами исполнительной власти субъектов РФ, государственными внебюджетными фондами, а также органами местного самоуправления.

Для достижения поставленных целей был принят Федеральный закон от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», который предполагает организацию деятельности органов исполнительной власти по двум основным направлениям [1]:

1. Повышение качества предоставления услуг муниципалитетами и органами государственной власти путем использования информационно-коммуникационных технологий, а также организации деятельности многофункциональных центров.

2. Организация межведомственного взаимодействия в ходе предоставления государственных и муниципальных услуг населению и предпринимателям.

Однако переход был связан с рядом следующих проблем.

1. Постоянное изменение перечня государственных и муниципальных услуг (функций) в сводном реестре и сложная и долгая процедура их публикации на федеральном портале приводили к созданию региональных порталов оказания услуг, которые за редким исключением не несли в себе конкретные механизмы реализации услуг, а служили лишь информационно-аналитическим материалом.

2. Созданная на базе информационно-коммуникационной сети ОАО «Ростелеком» система исполнения регламентов, которая реализует механизм межведомственного взаимодействия, во-первых, имела высокую стоимость приобретения и эксплуатации, во-вторых, не имела отлаженных механизмов взаимодействия на уровне муниципалитетов.

3. Слабо развитая сеть многофункциональных центров за исключением столицы не давала возможности получать гражданам услуги по принципу «единого окна».

4. Отсутствие квалифицированных кадров и опыта работы с новыми технологиями на местах и т.д.

Таким образом, перевод ряда услуг в электронный вид в соответствии с запланированными этапами не был выполнен в поставленный срок в полном объеме. В связи с этим в 2013 году распоряжением Правительства от 25 декабря 2013 г. № 2516-р утверждена Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде (далее - Концепция). В Концепции устанавливаются основные цели, принципы и направления деятельности по дальнейшему развитию механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде на период до 2016 года, определена организационная модель управления этой деятельностью.

Информационное взаимодействие в структуре электронного правительства.

Основываясь на Концепции единую информационно-технологическую структуру электронного правительства можно представить в виде обобщенной структурной схемы информационного взаимодействия всех компонентов электронного правительства с гражданами (рисунок 1).



Рис. 1. Структурная схема информационного взаимодействия между гражданами-заявителями и компонентами электронного правительства

Рассмотрим подробнее, какие компоненты включает в себя электронное правительство, и проанализируем взаимосвязи между ними. Схема предполагает обращение заявителя в органы государственной власти в электронном (1) и бумажном (2) виде. При этом сеть многофункциональных центров (МФЦ), объединенных под общероссийским брендом «Мои документы» служит по сути «интерфейсом» между заявителем и должностными лицами - исполнителями органов государственной власти (ОГВ), оказывающими услуги.

МФЦ выполняет важную миссию – обеспечивает комфорт оказания услуги, поскольку люди, по большей части, действительно не знают, с каким ведомством им нужно иметь дело для удовлетворения своих потребностей [2]. И им не нужно это знать! Цель МФЦ – дать гражданам возможность работы с правительством в целом, а не просто с отдельным ведомством. Аналогичные цели выполняет Единый портал государственных услуг РФ (ЕГПУ), который работает с двумя огромными базами данных.

1. База данных заявителей (физических, юридических лиц), а также ОГВ всех уровней, имеющих в системе свой профиль (личный кабинет). Для авторизации пользователей реализована надстройка в виде Единой системы идентификации и аутентификации пользователей (ЕСИА) (6).

2. База государственных и муниципальных услуг (федеральный реестр) [1], который формируется органами исполнительной власти на основании административных регламентов оказания услуг. Информация в федеральный реестр государственных услуг (ФРГУ) вносится исполнительными органами власти (7) через специальное программное обеспечение на основании утвержденных административных регламентов. Эти данные после проверки размещаются на ЕГПУ (8).

Следует отметить, что оказание большинства услуг требует от заявителя наличия документов из различных ведомств. С целью сокращения количества документов, за-

прашиваемых у заявителя, создана система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая позволяет органам исполнительной власти при оказании услуги запрашивать необходимые сведения о заявителе или ином объекте, связанном с оказанием услуги, напрямую у других органов государственной власти (3) без участия самого заявителя. В информационный обмен в данном случае включены и МФЦ (4), которые в данном случае осуществляют функции по приему заявок в бумажной форме, переводу их в электронный вид и выдаче результатов оказания услуги как в электронном, так и в бумажном виде.

Исполнение принятых заявок в зависимости от вида и сложности услуги может осуществляться как сотрудниками МФЦ так и должностными лицами органов исполнительной власти различных уровней. При этом Единый портал государственных услуг (5) предоставляет функционал по приему заявок в электронном виде, а также информирует заявителей о ходе оказания услуги, кроме того, в некоторых случаях позволяет получить результат в электронном виде.

Для корректной интеграции систем межведомственного взаимодействия, единого портала государственных услуг, а также прочих форм работы заявителей с органами государственной власти в МФЦ повсеместно внедрена Автоматизированная информационная система, которая действительно позволяет, сводя воедино несколько самостоятельных механизмов информационного взаимодействия, организовывать оказание услуг по принципу «единого окна».

Оценка эффективности механизмов информационного взаимодействия.

Несомненно, главным критерием оценки эффективности «электронного правительства» является доля оказанных услуг в электронном виде, однако этот показатель не отражает эффективность информационного обмена как через СМЭВ, так и через сеть МФЦ [4]. Кроме того, не учитывается результативность оказания сложных услуг. Степень сложности услуги необходимо принимать во внимание по причине того, что часть услуг носит лишь информационный характер и не требует от заявителя никаких документов, равно как и не приводит к результату, имеющему юридические последствия. Однако все эти услуги включаются в общую статистику и в результате дают недостоверную оценку эффективности работы всего аппарата электронного правительства.

Для получения точной комплексной оценки необходимо грамотно оценить эффективность работы всех его компонентов. Однако в рамках данной статьи мы рассмотрим лишь эффективность механизмов информационного обмена между компонентами электронного правительства.

В качестве критериев оценки эффективности механизмов информационного взаимодействия предлагаются следующие количественные и качественные характеристики информации.

1. Наличие/отсутствие информации об услуге/сервисе K_n , которая принимает значение 0 или 1.

2. Полнота информации, $K_n \in [0; 1]$.

3. Доступность информации K_d , также принимает значение 0 или 1.

4. Актуальность информации $K_a \in [0; 1]$.

Данные показатели применимы в следующих случаях.

1. Оценка информации об услугах, размещенных на едином портале государственных и муниципальных услуг.

2. Оценка информации о сервисах системы межведомственного электронного взаимодействия.

3. Оценка информации об услугах, оказываемых органами местного самоуправления через многофункциональные центры.

Коэффициент количества информации ($K_{\text{кол}} = K_{\text{н}}$) отражает исключительно факт присутствия информации на портале/в системе и не зависит от ее качественных характеристик.

Коэффициент качества информации ($K_{\text{кач}}$) аккумулирует в себе качественные характеристики информации и вычисляется по формуле:

$$K_{\text{кач}} = K_{\text{п}} \cdot (K_{\text{а}} + K_{\text{д}} - 1).$$

Итоговый коэффициент информации ($K_{\text{вес}}$) характеризует все выбранные параметры, а также учитывает социальную значимость информации. Данный коэффициент вычисляется по формуле:

$$K_{\text{вес}} = K_{\text{кач}} \cdot K_{\text{кол}} \cdot K_{\text{сз}}.$$

Здесь коэффициент социальной значимости (важности) услуги/сервиса $K_{\text{сз}} \in [0; 1]$ определяется экспертным путем на основе изучения статистических данных. Данный показатель позволяет оценить степень «сложности» оказания услуги и степени ее необходимости гражданам.

Коэффициент эффективности механизмов информационного взаимодействия определяется конкретно для каждой услуги с учетом итоговых весовых коэффициентов, рассчитанных для каждого компонента электронного правительства (ЕГПУ, СМЭВ, МФЦ и др.), с учетом количества компонентов n :

$$K_{\text{э}} = [\sum_{i=0}^n (K_{\text{вес}})_i] / n.$$

Итоговый коэффициент оценки эффективности информационного взаимодействия по сути является усредненной оценкой по каждому компоненту электронного правительства.

Приведенная методика позволяет оценить эффективность информационного взаимодействия между основными компонентами электронного правительства Российской Федерации: единым порталом государственных и муниципальных услуг, системой межведомственного электронного взаимодействия, органами местного самоуправления, оказывающими услуги через многофункциональные центры и т.д. - с учетом специфики оказываемой услуги.

Таким образом, приведенная структура электронного правительства позволяет осуществить информационный обмен не только граждан и органов государственной власти всех уровней, но и межведомственное и межуровневое взаимодействие всех органов власти. Описанная методика оценки механизмов информационного взаимодействия основывается на принципах открытости информации и ее доступности для разных категорий граждан. Общий недостаток методики – потенциальная необъективность результатов экспертной оценки социальной значимости услуг. Основная рекомендация для оценки эффективности механизмов информационного взаимодействия сводится к следующему: необходимо минимизировать влияние субъективных факторов экспертной оценки на ее результаты.

Список литературы

1. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СПС «КонсультантПлюс».
2. Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1993-р «Об утверждении сводного перечня первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде» // СПС «КонсультантПлюс».
3. Распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р «О Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Жигалов Д. В. Совершенствование системы оказания государственных и муниципальных услуг органами государственной власти и местного самоуправления и государственными и муниципальными учреждениями // Местное право. – 2011. - № 6. - С. 47 - 56.

5. Исупова И. Н. Многофункциональные центры как основной механизм повышения эффективности предоставления государственных услуг населению России // Общество политика, экономика, право. – 2009. - № 1. - С. 12-18.

6. Смирнова И. Д. О специфике предоставления публичных услуг в электронном виде // Молодой ученый. – 2015. - № 2. - С. 386-388.

7. Носко Б. П., Агаджанян Г. С. Технологическая интеграция сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг в систему межведомственного электронного взаимодействия. // TERRA ECONOMICUS. - Том 10. – 2012. - № 4, часть 2. - С. 41-45.

8. Балашова Е. М. Оценка эффективности электронного правительства // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. - № 2. - С. 205-220.