



Институт
Современного
Развития

ДОКЛАД

«О развитии электронного правительства в Российской Федерации и готовности федеральных органов исполнительной власти к переходу на оказание государственных услуг населению с использованием интернета»



Институт развития информационного общества

Апрель 2009 года

Введение

Настоящий доклад подготовлен Институтом современного развития совместно с Институтом развития информационного общества и содержит оценку достигнутого прогресса, существующих инициатив и сложившихся барьеров в области развития электронного правительства в России.

Под электронным правительством в данном документе понимается система взаимодействия органов государственной власти с населением, основанная на широком применении современных информационных технологий, в том числе сети Интернет, для повышения доступности и качества государственных услуг, сокращения сроков их оказания, а также снижения административной нагрузки на граждан и организации, связанной с их получением (уменьшения количества вынужденных очных обращений, снижения количества предоставляемых документов и др.). Именно информационные технологии становятся ключевым фактором трансформации и оптимизации деятельности государственных органов и государственных организаций во всем мире. Их внедрение позволяет не только повысить производительность труда конкретного служащего на своем рабочем месте, но и качественно изменить порядок взаимодействия государственного органа с населением, значительно упростив и ускорив процедуры обращения за получением государственных услуг. При этом для организации взаимодействия ведомств с потребителями государственных услуг в основном используются возможности сети Интернет, которая сегодня является наиболее доступным и распространенным средством электронного взаимодействия и обмена информацией.

Данный отчет является также попыткой оценить текущий уровень готовности федеральных министерств и ведомств к электронному правительству, сравнить их между собой по эффективности использования сети Интернет для организации взаимодействия с конечным получателем оказываемых ими государственных услуг.

Общие выводы

Сложившаяся в России ситуация, связанная с формированием электронного правительства на уровне ведомств, может быть охарактеризована как критическая.

С одной стороны, за относительно короткий период времени достигнут сравнительно высокий уровень готовности населения использовать современные средства электронных коммуникации для взаимодействия с органами власти. Так, темпы распространения сети Интернет в нашей стране являются одними из самых высоких в мире. Стремительно развивается электронная коммерция как розничная, так и в сегменте «бизнес – бизнесу», рынок услуг в сфере интернет-банкинга и системы электронных платежей.

Темпы роста объемов бюджетного финансирования, выделяемого на внедрение информационных технологий в деятельность федеральных органов исполнительной власти, превышают темпы роста российского рынка ИТ в целом. Доля федеральных заказов, по разным оценкам, составляет от 15 до 20 процентов от всего объема закупок в сфере ИТ в России. В целом практически все федеральные министерства и ведомства успешно решили базовые инфраструктурные задачи, связанные с оснащением работников современной компьютерной техникой и обеспечением их доступа к сети Интернет.

С конца 2006 года вопросы использования информационных технологий для оптимизации и упрощения взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с гражданами и организациями стали предметом регулярного рассмотрения Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

Одновременно в 2006 году были внесены изменения в федеральную целевую программу «Электронная Россия», направленные на обеспечение концентрации выделяемых бюджетных средств на решении задач формирования электронного правительства. Так, начиная с 2007 года, в рамках программы предусмотрено финансирование работ по переводу первоочередных государственных услуг в электронный вид, а также по формированию необходимой инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия и документооборота для предоставления услуг гражданам и организациям на принципах «одного окна» и сокращения сроков межведомственных согласований.

Окончательно политическая воля на самом высшем уровне к проведению необходимых преобразований в системе отношений «ведомство – потребитель государственной услуги» на основе массового перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде в начале 2008 года сформировалась и была реализована в виде целой системы поручений и решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской

Федерации, в том числе принявших законодательный и нормативной правовой характер. Уже в начале 2008 года началось формирование перечня приоритетных государственных услуг для перевода в электронный вид и подготовки плана выполнения таких работ с учетом софинансирования из средств, предусмотренных на реализацию ФЦП «Электронная Россия».

Вместе с тем, несмотря на формирование необходимых предпосылок, значимых практических результатов в сфере формирования электронного правительства пока добиться не удалось.

Отсутствие прогресса в этом направлении наглядно показывают результаты анализа действующих веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти. Так, по состоянию на февраль 2009 года можно отметить следующее:

на сайтах только 50 федеральных министерств и ведомств (59% от общего числа) приведено описание предоставляемых государственных услуг;

места приема граждан указаны на веб-сайтах 44 федеральных органов исполнительной власти (52% от общего числа), а графики работы подразделений, осуществляющих прием граждан, представлены только для 21 ведомства (25% от общего числа);

возможность загрузки бланков документов реализована для 43 ведомств (51% от общего числа), при этом онлайн передача заполненных форм возможна только для 5 ведомств (6% от общего числа);

доступ к ведомственным учетным системам, реестрам и регистрам реализована на 16 сайтах (19% от общего числа);

транзакционные услуги реализованы только на 3 сайтах ведомств.

Сложившаяся ситуация во многом является следствием отсутствия до настоящего времени законодательных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию принятых на президентском и правительственном уровне решений и направленных на регламентацию вопросов, связанных с предоставлением государственных услуг в электронном виде.

Фактически сорваны все сроки, определенные Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации, для подготовки и принятия соответствующих нормативных актов. По некоторым поручениям и решениям задержка в принятии соответствующих нормативных актов превышает один год. Так, например, до сих пор отсутствует план перехода федеральных органов исполнительной власти на оказание социально-значимых государственных услуг в электронном виде.

Не приняты соответствующие решения о порядке учета существующих информационных систем, обеспечения их интеграции и информационного взаимодействия, планирования и координации расходов на внедрение информационных технологий с учетом приоритета перехода федеральных

органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг в электронном виде. Федеральные органы исполнительной власти зачастую не имеют комплексных программ развития ведомственных информационных систем, имеющиеся программы не привязаны к показателям качества, доступности и срокам оказания государственных услуг населению.

До сих пор не сформирована система проведения аттестации работников федеральных органов исполнительной власти на владение ими современными информационными технологиями.

До конца не завершено формирование органов управления созданием электронного правительства на межведомственном уровне. Образовано избыточное количество межведомственных структур, и вместе с тем, ни одна из них пока не обеспечивает эффективную координацию действий федеральных министерств и ведомств в этом направлении. Не решена задача создания института главных конструкторов ведомственных программ информатизации для проведения скоординированной технической политики и осуществления технической экспертизы предлагаемых решений в сфере электронного правительства. Предлагаемые федеральными министерствами и ведомствами кандидатуры для включения в совет главных конструкторов либо не имеют необходимого статуса и представляют компании – исполнителей работ по внедрению ИТ в ведомстве, что автоматически приводит к конфликту интересов, либо наоборот не являются техническими экспертами и не занимаются вопросами внедрения ИТ основную часть своего рабочего времени. Данная ситуация стала результатом отсутствия типового положения о главном конструкторе, определяющего порядок его выбора и назначения, а также сферу его полномочий в рамках планирования и координации работ по внедрению ИТ внутри ведомства.

До настоящего времени не разработана и не утверждена единая архитектура электронного правительства, которая должна официально зафиксировать структуру электронного правительства Российской Федерации и набор используемых руководств, политик, стандартов и технических решений. Не реализованы на практике отдельные элементы электронного правительства – многоканальные способы доступа граждан и организаций через общероссийский портал государственных услуг, центры телефонного обслуживания населения, многофункциональные центры, государственные услуги на основе мобильной связи; обеспечение межведомственного электронного взаимодействия на основе общероссийского государственного информационного центра и системы межведомственного электронного документооборота; обеспечение юридической значимости процессов электронного взаимодействия на основе системы удостоверяющих центров с использованием механизмов электронной цифровой подписи и многое другое. Практически не ведется деятельность по обеспечению семантической интероперабельности (согласованию и явному описанию состава и структуры информации и данных, участвующих в информационном взаимодействии) для создаваемых

государственных информационных систем, что приводило и неизбежно будет приводить в последующем к неоправданным дополнительным затратам при реализации комплексных государственных услуг в электронном виде. По некоторым из реализуемых решений до сих пор не утверждены даже концептуальные подходы и базовые проектные документы. По отдельным решениям сорваны сроки сдачи и ввода в эксплуатацию.

Таким образом, можно констатировать увеличивающийся за последнее время разрыв между тем значением, которое придает высшее руководство страны задачам формирования в Российской Федерации электронного правительства, и достигнутыми практическими результатами.

Вместе с тем, положительным моментом является появление в марте 2009 года (практически через год после одобрения Правительством Российской Федерации концепции формирования в России электронного правительства) согласованного основными заинтересованными ведомствами плана формирования электронного правительства на 2009-2010 годы и поручение Правительства Российской Федерации по его реализации. Представляется необходимым обеспечить эффективный оперативный контроль его выполнения. В то же время, следует отметить, что принятый план по ряду позиций не содержит конкретных измеримых показателей достижения поставленных целей, более того в нем даже не ставится задача создания комплексной системы мониторинга формирования электронного правительства в Российской Федерации, что не позволит придать этому процессу управляемый характер. С этой точки зрения создание в рамках Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества соответствующей межведомственной рабочей группы может оперативно изменить ситуацию.

Одновременно во исполнение поручения Президента Российской Федерации началась общественное обсуждение типовой ведомственной программы внедрения информационных технологий в деятельность федерального органа исполнительной власти, утверждение которой позволит обеспечить повышение эффективности и прозрачность процедуры планирования расходов на уровне отдельных ведомств.

Оценка готовности Российской Федерации к электронному правительству в международных рейтингах

К числу наиболее известных и авторитетных рейтингов относится регулярно публикуемый ООН рейтинг, построенный на основе композитного индекса готовности стран к электронному правительству. Он формируется на основе трех индексов – индекса развития государственных веб-сайтов, индекса развития национальной телекоммуникационной инфраструктуры и индекса развития человеческого капитала.

Индекс развития государственных веб-сайтов составляется по результатам проведения специального обследования правительственного

сайта и сайтов пяти основных министерств (образования, здравоохранения, социальной защиты, труда и финансов) по определенной методологии, которая позволяет получить интегрированную балльную оценку качества и полноты представления государством информации и интерактивных сервисов, связанных с оказанием государственных услуг, в сети Интернет. Индекс развития национальной телекоммуникационной инфраструктуры представляет собой композитный индекс, построенный на основе использования основных показателей доступности основных телекоммуникационных услуг населению страны (проникновение фиксированной и мобильной телефонной связи, распространение сети Интернет, телевидения). В качестве индекса развития человеческого капитала используется стандартный композитный образовательный индекс Программы развития ООН.

В совокупности эти индексы характеризуют, с одной стороны, уровень полноты сведений и сервисов, предоставляемых органами государственной власти населению через Интернет, с другой стороны, готовность телекоммуникационной инфраструктуры страны и самих потребителей государственных услуг к использованию в своей повседневной деятельности технологий электронного правительства.

По результатам оценки готовности к электронному правительству Российская Федерация в 2005 году занимала 50-ое место, в 2008 году уже только 60-ое место из 192 государств.

При этом такое значительно ухудшение позиций России было связано с резким провалом по индексу развития государственных веб-сайтов.

Показатель	Место России в 2005 году	Место России в 2008 году
Индекс развития государственных веб-сайтов	56	93
Индекс развития национальной телекоммуникационной инфраструктуры	60	62
Индекса развития человеческого капитала	30	27
Интегральный индекс готовности стран к электронному правительству	50	60

Источники: United Nations e-Government Survey 2008
UN Global E-government Readiness Report 2005

Особенно заметное отставание России происходит по показателям, характеризующим уровень интерактивного взаимодействия федеральных министерств и ведомств с населением в рамках оказания соответствующих

государственных услуг. Здесь наблюдается увеличивающееся отставание от органов государственного управления других стран.

В нашем отчете предпринята попытка разобраться в причинах сложившейся ситуации и предложить возможные решения.

Нормативная правовая база для формирования электронного правительства

Первым шагом на пути формирования электронного правительства стало принятие в 2003 постановления Правительства Российской Федерации № 98, определяющего общие требования к содержанию и составу сведений размещаемых на веб-сайтах федеральных органов исполнительной власти. Принятие данного постановления дало мощный толчок созданию федеральными ведомствами собственных веб-сайтов. Вместе с тем, к минусам этого решения можно отнести недостаточную детализацию состава обязательных к размещению сведений, отсутствие критериев полноты и требований к оперативности публикации соответствующих материалов. В постановлении делается упор на публикацию информации, освещающей текущую деятельность ведомства, отсутствуют приоритетные требования о публикации на веб-сайтах сведений об условиях и порядке получения населением государственных услуг. В результате отсутствует действенный механизм контроля за соответствием содержания веб-сайтов федеральных министерств и ведомств требованиям полноты, оперативности и достоверности размещаемой на них информации. Так, публикация хотя бы одного материала в каждой из общих категорий позволяет обеспечить соответствие веб-сайта формальным требованиям постановления. При этом в постановлении не определены требования по техническому обеспечению доступности веб-сайтов федеральных структур, их оформлению, в том числе использованию элементов государственной символики, наличию обязательных содержательных элементов, организации системы навигации, многоязычности, учету специфики работы с сайтом людей с ограниченными возможностями и др.

Задачи, связанные с формированием электронного правительства, впервые рассмотрены в концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти (в части информационно-технологической инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия) и в концепции административной реформы (в части предоставления электронных государственных услуг и управления по результатам), одобренных Правительством Российской Федерации в 2004 году. Вместе с тем, планы реализации указанных концепций не были конкретизированы и увязаны между собой. Так, при подготовке административных регламентов исполнения федеральными ведомствами закрепленных за ними функций (оказания услуг) возможность использования информационных технологий в рамках взаимодействия ведомств с гражданами и организациями не

рассматривалась, что, в первую очередь, отрицательно сказалось на практических результатах их принятия. Фактически регламенты закрепляли действующий порядок работы федеральных министерств и ведомств за небольшим исключением реорганизации внутренних процессов и перераспределения полномочий. При этом очевидно, что структурная и организационная оптимизации не могли дать значимых результатов для граждан и организаций с точки зрения сокращения сроков оказания им услуг и снижения количества предоставляемых документов. За три года прорыва не случилось. Некоторые административные регламенты по наиболее важным и значимым для населения услугам до сих пор находятся в стадии рассмотрения. Идея административной реформы была дискредитирована и не нашла поддержки в обществе.

Вместе с тем, в рамках реализации основных положений указанных концепций были внесены соответствующие изменения в федеральную целевую программу «Электронная Россия». Были значительно сужены рамки программы, сокращено количество мероприятий, исключены задачи, связанные с внедрением ИТ в социальную сферу и развитием самой отрасли. Таким образом, начиная с 2007 года была обеспечена концентрация выделяемого бюджетного финансирования на реализации ключевых направлений формирования в Российской Федерации электронного правительства. В состав новой редакции в качестве отдельных мероприятий были включены работы по созданию системы межведомственного электронного документооборота, системы регламентированного доступа граждан и организаций к данным государственных информационных систем, их интеграции между собой, а также формированию портала государственных услуг и переводу основных социально-значимых услуг в электронный вид. В основу многих предлагаемых решений легли наработки, полученные в рамках программы в 2002-2005 годах. При этом работы по формированию необходимой методической базы для начала практической работы в этом направлении были возложены на Минэкономразвития России, задачи по созданию инфраструктуры, обеспечивающей ее реализацию, на Мининформсвязи России и ФСО России. Однако из-за несогласованности действий основных заказчиков программы в 2007 году решались в основном задачи инфраструктурного прикладного характера. При этом не были определены первоочередные госуслуги для перевода в электронный вид, не разработаны требования к содержанию веб-сайтов органов государственной власти. Одной из ключевых проблем на этом этапе стала невовлеченность других федеральных министерств и ведомств в этот процесс.

В целях повышения эффективности координации их действий реализации в рамках Правительственной комиссии по административной реформе в 2007 году была образована соответствующая рабочая группа для отработки основных концептуальных и проектных подходов по формированию электронного правительства. Результатом работы этой группы стала реализация пилотного проекта в Республике Татарстан по

организации информационного взаимодействия ведомств между собой в рамках оказания ими государственных услуг в сфере регистрации объектов недвижимого имущества и прав на них. Ключевым итогом работы группы стало принятие в декабре 2007 года постановления Правительства Российской Федерации № 931, определившего сроки подготовки плана перехода федеральных органов исполнительной власти на оказание государственных услуг в электронном виде, запуска единого портала государственных услуг, основанного на использовании инфраструктуры общероссийского государственного информационного центра. План перехода на электронные госуслуги должен был быть утвержден до 1 марта 2008 года, а портал введен в эксплуатацию до 1 января 2009 года. В рамках Правительственной комиссии были даны необходимые поручения по утверждению концепции портала госуслуг, регламента размещения на нем сведений о государственных услугах, а также предоставлению ведомствами необходимой информации для подготовки проекта плана.

Окончательно ключевые направления формирования электронного правительства и задачи в этой сфере были определены в одобренной Правительством в мае 2008 года концепции формирования электронного правительства до 2010 года. В целях организации ее исполнения Правительством Российской Федерации должен был быть утвержден план мероприятий по ее реализации. Одновременно в соответствии с решением Правительственной комиссии по административной реформе должен был быть разработан порядок координации бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельность федеральных органов исполнительной власти. Вместе с тем, соответствующий план появился только в марте 2009 года. План перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде до сих пор отсутствует. Не определен порядок организации работ в этом направлении, форма участия заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, порядок финансирования. Не утверждены совместные регламенты использования инфраструктуры общероссийского государственного информационного центра для обеспечения межведомственного информационного взаимодействия и предоставления государственных услуг в электронном виде. Не разработано положение о системе межведомственного электронного документооборота, не определен порядок интеграции с ней ведомственных систем электронного документооборота и форматы выгрузки в нее данных. Не приняты необходимые решения о создании единой системы юридически значимой идентификации получателей государственных услуг при оказании услуг с использованием сети Интернет, отсутствует прогресс в вопросах организации оплаты через действующие системы электронных платежей государственных сборов и пошлин.

До настоящего времени Правительством Российской Федерации не утверждена концепция портала государственных услуг и не определен

регламент размещения на нем сведений. Порядок координации бюджетных расходов на внедрение ИТ также отсутствует.

До сих пор во исполнение ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности федеральных органов государственной власти и органов местного самоуправления» не утверждены требования к технологическим, программным и лингвистическим средствам обеспечения пользования официальными сайтами федеральных органов исполнительной власти.

Таким образом, фактический срыв сроков подготовки ответственными ведомствами нормативных актов, регламентирующих отдельные вопросы перехода к электронному правительству, является на сегодняшний день главной причиной отсутствия значимого прогресса в этой области.

Вместе с тем, можно приветствовать появление хоть и с большой задержкой плана реализации концепции формирования электронного правительства, определяющего конкретные мероприятия, ответственных и сроки их выполнения. Представляется важным утвердить данный план решением Правительства Российской Федерации и обеспечить эффективный контроль за его выполнением, определив ответственность уполномоченных органов за соблюдение сроков. В то же время, следует отметить, что принятый план по ряду позиций не содержит конкретных измеримых показателей достижения поставленных целей, более того, в нем даже не ставится задача создания комплексной системы мониторинга формирования электронного правительства в Российской Федерации, что не позволит придать этому процессу управляемый характер. Вызывает особую обеспокоенность, что по отдельным ключевым мероприятиям этого нового плана уже наблюдается серьезная задержка с принятием соответствующих решений.

Кадровая и организационная база для формирования электронного правительства

В соответствии с концепцией формирования электронного правительства координацию действий отдельных федеральных министерств и ведомств по внедрению информационных технологий поручено обеспечить Правительственной комиссии по проведению административной реформы. В целях повышения ее статуса и ответственности за оперативное преодоление межведомственных разногласий принято решение о ее преобразовании в межведомственную рабочую группу при Совете при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации. В настоящее время уточняется состав группы и определяется порядок ее работы.

Одновременно в соответствии с решением заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации для проведения скоординированной технической политики в сфере формирования электронного правительства принято

решение об образовании Совета главных конструкторов ведомственных программ внедрения ИТ в деятельность федеральных органов исполнительной власти при Правительственной комиссии по федеральной связи и информационным технологиям. Предполагалось, что в каждом ведомстве будет назначен главный конструктор на уровне заместителя или советника руководителя ведомства или руководителя профильного подразделения, в должностные обязанности которого будут входить преимущественно в основном вопросы внедрения информационных технологий. При этом полномочия главного конструктора, а также порядок планирования и координации внедрения информационных технологий должны быть утверждены отдельным приказом руководителя ведомства.

Вместе с тем, как показывает первое заседание Совета главных конструкторов его состав получился крайне неоднородным. Среди главных конструкторов оказались как представители компаний и предприятий, выполняющих работы в сфере внедрения информационных технологий в интересах ведомств, так и заместители руководителя федеральных органов исполнительной власти. Эта ситуация, с одной стороны, рождает конфликт интересов, с другой, не решает проблему технической координации и создания эффективных механизмов координации работ по внедрению ИТ внутри ведомств. Так, например, в состав совета вошли руководители, не имеющие возможности заниматься основную часть рабочего времени вопросами внедрения информационных технологий, которые при этом являются членами Правительственной комиссии по федеральной связи и информационным технологиям. В этой ситуации эффективность работы Совета как органа технической политики и экспертизы серьезным образом снижается. Представляется необходимым, в первую очередь, утвердить положение о главном конструкторе, установив при этом, что он назначается из числа штатных сотрудников ведомства.

При этом положительно можно отметить факт образования в Аппарате Правительства Российской Федерации специализированного отдела по развитию электронного правительства. Создание такого отдела позволит сконцентрировать все вопросы, связанные с государственным регулированием внедрения информационных технологий в деятельность федеральных органов исполнительной власти, в «одних руках» и определить единого ответственного за оперативное решение указанных задач.

До настоящего времени не разработаны методические рекомендации по организации управления внедрением информационных технологий на уровне отдельного ведомства, определяющие общий порядок обоснования и планирования расходов на создание, внедрение и развитие ведомственных информационных систем, типовую организационно-штатную структуру профильных подразделений. Не утверждены с учетом новых реалий общие регламенты проектирования, разработки, внедрения и обеспечения эксплуатации ведомственных информационных систем взамен действующих с советских времен ГОСТов 34 серии. Не определена классификация

типовых систем, требования по их реализации, не установлен порядок ввода их в эксплуатацию, регистрации систем и последующего мониторинга эффективности использования.

В целях решения некоторых из указанных выше задач в соответствии с решением Совета при Президенте Российской Федерации по развитию информационного общества в Российской Федерации в настоящее время разработана и представлена на общественное обсуждение типовая ведомственная программа внедрения ИТ в деятельность федеральных органов исполнительной власти, призванная упорядочить и унифицировать процедуры планирования и обоснования расходов на создание и развитие ведомственных информационных систем. В ближайшее время данная программа будет направлена на согласование в заинтересованные федеральные органы власти.

В настоящее время действуют утвержденные квалификационные требования к навыкам владения работниками федеральных органов современными информационными технологиями для целей своей работы. Вместе с тем, до настоящего времени не решены вопросы введения единой системы аттестации сотрудников ведомств на соответствие этим требованиям. Таким образом, отсутствует механизм контроля готовности работников федеральных ведомств использовать в своей повседневной деятельности технологии электронного правительства.

Финансовое обеспечение формирования электронного правительства

Несмотря на рост объемов финансирования на внедрение информационных технологий в деятельность федеральных органов исполнительной власти, эффективность расходования средств остается крайне низкой.

Так, львиная доля финансирования (более 90 процентов) на внедрение информационных технологий выделяется по линии отдельных ведомств в условиях отсутствия единых требований к порядку их обоснования в рамках стандартной процедуры формирования бюджета. Соответствующие заявки не проходят техническую экспертизу со стороны профильных ведомств. Отсутствует процедура определения приоритетности выделения средств отдельных проектов. Решение о выделении финансирования нередко принимается в условиях отсутствия необходимых финансово-экономических обоснований и соответствующих расчетов. При этом при выделении бюджетных средств не определяются плановые целевые показатели результативности их расходования, не ставятся задачи упрощения процедур получения государственных услуг населением, повышения их качества, адресности и доступности.

В результате можно наблюдать, с одной стороны, значительные диспропорции по уровню ИТ-оснащенности отдельных федеральных

ведомств, с другой в случае выделения финансирования у федеральных ведомств нередко превалирует инфраструктурный подход, связанный с приобретением программно-технических средств, а не решением комплексной функциональной задачи в интересах потребителя государственной услуги. В лучшем случае в рамках такого подхода повышается производительность труда конкретного служащего за счет автоматизации выполняемых им рутинных операций по сбору и обработке информации.

При этом порядок координации бюджетных расходов, как уже выше говорилось, до сих пор не принят, несмотря на наличие требования в постановлении Правительства Российской Федерации № 931 о выделении финансирования только на основании положительного заключения Мининформсвязи России, а также многочисленные поручения Правительства Российской Федерации по этому вопросу.

В рамках федеральной целевой программы «Электронная Россия» финансируется, как уже говорилось, создание межведомственных решений общего пользования таких как система межведомственного электронного документооборота, общероссийский государственный информационный центр, портал государственных услуг и др.

За счет средств, предусмотренных на реализацию программы, также выполняются пилотные проекты, которые позволяют на примере отдельных ведомств или государственных услуг отработать типовые технологические решения. Так, в рамках программы предусматривается финансирование перевода в электронный вид основных первоочередных государственных услуг. В то же время, даже успешно реализованные пилотные проекты не получают дальнейшего развития, не типизируются и не тиражируются в других ведомствах. Объем финансирования программы не позволяет в полном объеме решить задачу электронного правительства, программа позволяет скорее всего создать связующее звено между ведомственными информационными системами, позволяя увязать их в единое целое.

Основная проблема выполнения программы – это крайняя неритмичность освоения выделенных средств и отсутствие четкого распределения ответственности по отдельным мероприятиям между заказчиками программы. В результате нередко возникает дублирование выполняемых работ. Из-за отсутствия по конкретным решениям проектно-сметной документации и согласованных технических проектов, а также механизма оперативного согласования предлагаемых работ с заинтересованными ведомствами процедура распределения предусмотренного финансирования традиционно затягивается до конца второго квартала. При этом на выходе обычно получается большое количество небольших лотов. В этой ситуации после проведения всех конкурсных процедур на осуществление контроля качества и техническое сопровождение реализуемых решений зачастую не хватает времени.

В этих условиях профильным ведомствам поручалось провести корректировку программы для конкретизации и обеспечения взаимной увязки выполняемых отдельными заказчиками работ с одновременной концентрацией средств с учетом секвестра на ограниченном числе приоритетных для формирования электронного правительства работ. Вместе с тем, данная работа не была проведена, изменения в программу не внесены.

Одновременно не решен вопрос об источниках финансирования работ по переводу приоритетных государственных услуг в электронный вид. сформированный в настоящее время перечень включает около 50 услуг. Эта работа требует значительных расходов на модернизацию имеющихся в ведомствах информационных систем и не может быть профинансирована за счет собственных средств ведомств или средств ФЦП «Электронная Россия».

Инфраструктура электронного правительства

Что касается текущего статуса реализации основных элементов инфраструктуры электронного правительства в соответствии с действующей редакцией ФЦП «Электронная Россия» – здесь наблюдается следующая ситуация.

Общероссийский государственный информационный центр, формируемый Росинформтехнологии, является узловым элементом инфраструктуры электронного правительства, обеспечивающим возможность регламентированного и безопасного доступа граждан к данным, содержащимся в ведомственных информационных системах, организацию информационного взаимодействия ведомственных систем между собой в автоматизированном режиме (например, в случае изменения данных в одной системе–источнике эти данные автоматически меняются в других системах, их использующих). В настоящее время завершается формирование центрального узла ОГИЦ и в 2009 году планируется начать отработку на примере отдельных ведомств технологий взаимодействия ведомственных систем через ОГИЦ. Ключевой проблемой для организации работы ОГИЦ является отсутствие регламентов совместного использования его возможностей для обмена данными.

В настоящее время ведется формирование единой инфраструктуры выдачи сертификатов ключей электронной цифровой подписи, на практике отработаны технологии и условия взаимодействия отдельных удостоверяющих центров в области электронной центров между собой с использованием федерального удостоверяющего центра. Вместе с тем, в настоящее время отсутствуют законодательно закрепленные нормы, обеспечивающие необходимые условия для организации взаимодействия удостоверяющих центров между собой.

Одновременно ОГИЦ является инфраструктурой, обеспечивающей функционирование портала государственных услуг, призванного стать единой точкой доступа к реестру государственных услуг, содержащему

перечень услуг и описания порядка их получения, в том числе бланки необходимых документов. Реализован прототип портала государственных услуг, который с задержкой в год должен быть доработан и запущен в эксплуатацию, при этом до сих пор отсутствуют регламенты его наполнения и эксплуатации.

Система межведомственного электронного документооборота (МЭДО), создаваемая ФСО России, в настоящее время охватывает меньше половины ведомств и представляет собой систему передачи файлов конфиденциальных документов по защищенной электронной почте через специальные абонентские пункты, устанавливаемые в категорированных помещениях. В действующей системе МЭДО не предусматривается интеграция с ведомственными системами электронного документооборота, использование электронной цифровой подписи. Это приводит к дополнительным трудозатратам по ручному переносу из ведомственной системы и вводу документов в МЭДО через абонентский пункт. В результате на практике отсутствует возможность регламентированного доступа к единому архиву официальной переписки ведомств между собой и отслеживания пути прохождения конкретного документа в другом ведомстве, не говоря уже о невозможности проверки подлинности полученного через МЭДО документа из-за отсутствия ЭЦП и как следствие его неформальном статусе. В 2009 году предполагается сформировать пилотную зону для отработки расширенного функционала МЭДО, обеспечивающего реализацию вышеуказанных функций на примере нескольких ведомств.

Вместе с тем, по нашей оценке, существует высокая вероятность, что к концу 2010 году не удастся обеспечить в рамках расширенного функционала внедрение МЭДО во всех федеральных органах исполнительной власти.

Развитие веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти

Оценка веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти проводилась в феврале-марте 2009 года. Для обследования и анализа уровня развития отдельных веб-сайтов федеральных министерств и ведомств использовалась методология, основанная на методологии Департамента экономического и социального развития ООН, используемой для составления индекса развития государственных веб-сайтов.

В соответствии с подходом ООН оценка веб-сайтов государственных органов осуществляется с точки зрения наличия отдельных функциональных возможностей.

Критерии оценки веб-сайтов объединены в пять групп, соответствующих основным стадиям их развития:

Начальное присутствие. Начальное присутствие характеризуется наличием веб-сайта, содержащего базовую справочную информацию о

государственном органе, ссылок на другие органы власти, подразделения самого органа государственной власти и неправительственные организации.

Продвинутое присутствие. Эта стадия характеризуется расширенным содержанием веб-сайта: наличием архивов документов (законов, постановлений и т.п.), текущей информации, баз данных (статистической и другой информации), новостного раздела, раздела часто задаваемых вопросов, наличия сервисов поиска, помощи, скачивания файлов и карты сайта. Это стадия одностороннего взаимодействия, предусматривающая получение информации населением.

Интерактивное присутствие. Эта стадия характеризуется возможностью загружать формы, необходимые для получения оказываемых ведомством услуг, наличием образцов этих форм, контактной информации и возможности связаться с представителями государственного органа через сайт, использования аудио- и видео-файлов для информирования населения.

Транзакционное присутствие. Это стадия двухстороннего взаимодействия органов власти с населением и организациями, предусматривающая использование веб-сайта для получения государственных услуг без необходимости последующего очного обращения в органы власти – оплаты налогов и штрафов, запроса и получения документов, оплаты услуг с использованием различных платежных систем и др.

Сетевое присутствие. Эта стадия характеризуется наличием специальных инструментов и возможностей для вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений – веб-форм для комментариев, инструментов онлайн-консультаций с населением, дискуссионных форумов по вопросам реализуемой ведомством государственной политики, онлайн-опросов, а также возможностью подписаться на получение информации по электронной почте.

Для целей проведения анализа веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти в методологию ООН был внесен ряд изменений – в основном добавление уточняющие вопросы и дополнительные параметры (возможность доступа к учетным системам, онлайн-записи на прием, наличие образцов заполнения форм и др.).

Для каждой стадии сформулирован набор требований к наличию функциональных возможностей. Всего каждый веб-сайт оценивался по 48 критериям. Каждой функциональной возможности присвоен соответствующий балл в зависимости от сложности ее реализации. Максимальный интегральный балл составляет 64 единицы.

Интегральный балл свидетельствует о количестве реализованных функций.

Рейтинг по уровню развития веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти, построенный по результатам обследования, приведен в приложении 1.

Всего из 84 федеральных органов исполнительной власти официальные веб-сайты имеют 82 ведомства. Не имеют официальных веб-сайтов недавно образованные ведомства: Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств и Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка.

Поиск веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации затруднен отсутствием выверенного и регулярно обновляемого перечня. На сервере органов государственной власти Российской Федерации <http://www.gov.ru> (адрес которого был широко разрекламирован) отсутствуют ссылки на веб-сайты многих федеральных министерств и ведомств, часть информации носит устаревший характер.

На официальном веб-сайте Правительства Российской Федерации (<http://www.government.ru/government/>) ситуация значительно лучше, однако часть ссылок на сайты федеральных министерств и ведомств также отсутствует.

Проведенное обследование показывает, что информация о порядке и условиях получения населением и организациями государственных услуг размещается на веб-сайтах 50 федеральных органов исполнительной власти (59,5% от общего количества). При этом сведения о государственных услугах представлены крайне фрагментарно с разной степенью детализации, обычно не по всем услугам.

В большинстве случаев отсутствуют в простом и понятном виде сведения о порядке получения услуг, последовательности необходимых действий и порядке обжалования действий ведомства, составе предоставляемых в органы государственной власти сведений.

Контактная информация и адреса мест приема граждан для предоставления госуслуг присутствует на веб-сайтах 44 федеральных органов исполнительной власти (52,4%), при этом графики работы подразделений, осуществляющих прием граждан, представлены только для 21 ведомства (25%). Возможность записи на прием на конкретную дату и время для получения госуслуги не реализованы.

Утвержденные в виде нормативных правовых актов регламенты выполнения возложенных на них функций (в том числе по оказанию услуг) размещаются на веб-сайтах 46 ведомств (54,8%).

Лишь чуть более половины организаций – 43 ведомства (51,2%) предоставляют возможность загрузки бланков документов (форм), предоставляемых населением при обращении в соответствующий федеральный орган власти за конкретной услугой.

Помимо публикации бланков форм документов и регламентов государственных услуг одним из показателей удобства веб-сайта для пользователей, является публикация образцов заполненных форм. Такие услуги оказывают только 6 ведомств: Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору, Федеральное агентство связи, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральная миграционная служба, Федеральная служба по оборонному заказу

Возможность получения конечным пользователем информации из учетных систем, используемых в федеральном органе исполнительной власти, или оказываемых на их основе услуг (например, проверки действительности паспорта, определения величины налога на земельный участок по кадастровому номеру, доступ к реестрам) также служит важным индикатором развития функциональных возможностей веб-сайтов, их удобства для пользователей и открытости органов власти. Такая возможность предоставляется на сайтах лишь 16 органов власти (19%).

При этом всего 5 ведомств (6%) позволяют заполнять и отправлять бланки документов в режиме онлайн. Это свидетельствует о пока еще довольно ограниченных интерактивных возможностях веб-сайтов федеральных органов власти и начальном этапе реализации технологий электронного правительства.

Еще хуже обстоят дела с транзакционными услугами. Транзакционное двустороннее взаимодействие органов власти с населением и бизнесом, предполагающее использование веб-представительств для осуществления всех этапов получения государственных услуг, которые в принципе могут осуществляться через интернет – подача налоговых деклараций, запроса и получения документов и др., - обеспечивают только Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости и Федеральная налоговая служба.

Отсутствует возможность через Веб-сайт проведения оплаты в рамках оказания государственных услуг, за которые взимается государственная пошлина, всех видов лицензионных, регистрационных и патентных пошлин и сборов, а также иных пошлин и сборов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Наличие инструментов поиска и навигации сайтов относится к числу показателей их удобства для пользователей. Поисковые системы имеются на веб-сайтах 66 органов власти (78,6%). Примерно такая же часть федеральных ведомств органов власти обеспечивает удобную навигацию по структуре веб-сайта. Карту сайта публикуют 62 ведомства (73,8%). Функции помощи, подсказок или разделы часто задаваемых вопросов существенно облегчают работу с веб-сайтом и быстрый поиск необходимой информации по типовым

вопросам. Однако они представлены на веб-сайтах в меньшей степени, чем перечисленные выше инструменты поиска и навигации. Они встречаются только на веб-сайтах 30 органов власти (35,7%).

Возможность использования электронной цифровой подписи при представлении официальных документов населением в органы власти в явном виде указана только только на веб-сайтах двух ведомства.

Возможность участия граждан в деятельности правительства – важный элемент взаимодействия граждан и государства. Развитие принципов электронной демократии пока не получило должного отражения на веб-сайтах федеральных органов власти и так называемое сетевое присутствие нуждается в существенном совершенствовании.

Среди показателей сетевого присутствия федеральных органов исполнительной власти наибольшее распространение получили публикация проектов нормативных правовых актов, концепций, программ, решений (71,4%).

Возможность приема обращений граждан в электронной форме (например, наличие разделов типа "интернет-приемная", "обращения граждан" с возможностью заполнить он-лайн форму для обращений или отправить письмо по электронной почте) обеспечивают сайты больше половины (57,1%) федеральных органов исполнительной власти.

Значительно меньшее распространение получила публикация планов предстоящих мероприятий федеральных органов исполнительной власти, а также обеспечение возможности подписки на получение информации по электронной почте (будь то официальный список рассылки или просто новости). Планы работы представлены на веб-сайтах 26 органов власти (31%), а возможность подписки на получение уведомлений о новостях деятельности федеральных структур предоставляют только 24 органа власти (28,6%).

В гораздо меньшей степени реализован такой элемент электронной демократии как проведение открытых целевых форумов по вопросам, связанным с деятельностью федеральных органов исполнительной власти. Такие форумы имеются только на веб-сайтах 9 ведомств (10,7%).

Важной формой взаимодействия органов власти с населением является так называемые онлайн-консультации с населением. Лишь 6 органов власти: Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Федеральная налоговая служба, Федеральная регистрационная служба, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами, Федеральная антимонопольная служба (7,1%) предоставляют на своих веб-сайтах инструменты для всеобщего обсуждения принимаемых решений.

Проведенный анализ подтверждают вывод, полученный на основе данных ООН, отставание в использовании технологий электронного

правительства в основном происходит по показателям интерактивного, сетевого и, особенно, транзакционного уровней присутствия федеральных органов исполнительной власти в сети Интернет.

Приложение 1. Рейтинг веб-сайтов федеральных органов исполнительной власти

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
1	Федеральная налоговая служба	www.nalog.ru	43
2	Федеральная таможенная служба	www.customs.ru	37
3-4	Федеральное агентство связи	http://minsvyaz.ru/departments/rossvyaz/	35
3-4	Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору	www.fsvps.ru	35
5	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации	http://www.mnr.gov.ru/	33
6-9	Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социального развития	www.roszdravnadzor.ru	31
6-9	Федеральное архивное агентство	www.rusarchives.ru	31
6-9	Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости	www.kadastr.ru	31
6-9	Федеральная миграционная служба	www.fms.gov.ru	31
10-13	Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека	www.rosпотребнадзор.ru	30
10-13	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации	http://www.mcx.ru/	30
10-13	Федеральное агентство по управлению особыми экономическими зонами	www.rosuez.ru	30
10-13	Министерство юстиции Российской Федерации	www.minjust.ru	30
14-15	Министерство внутренних дел Российской Федерации	http://www.mvd.ru/	29
14-15	Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны,	http://www.mchs.gov.ru/	29

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
	чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий		
16-19	Федеральное медико-биологическое агентство	www.fmbaros.ru	28
16-19	Министерство образования и науки Российской Федерации	www.mon.gov.ru	28
16-19	Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации	www.minsvyaz.ru	28
16-19	Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций	www.rsoc.ru	28
20-26	Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации	www.minzdravsoc.ru	27
20-26	Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам	http://www.fips.ru/	27
20-26	Федеральное агентство по науке и инновациям	www.fasi.gov.ru	27
20-26	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации	www.minprom.gov.ru	27
20-26	Федеральное агентство по информационным технологиям	http://www.minsvyaz.ru/departments/rosinformtechnologi/	27
20-26	Федеральная регистрационная служба	www.rosregistr.ru	27
20-26	Федеральная служба по финансовому мониторингу	http://www.fedsfm.ru/	27
27-33	Федеральная служба по труду и занятости	www.rostrud.info	26
27-33	Министерство культуры Российской Федерации	http://www.mkmk.ru/	26
27-33	Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды	www.meteorf.ru	26

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
27-33	Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	control.mnr.gov.ru	26
27-33	Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору	http://www.gosnadzor.ru/	26
27-33	Федеральное агентство геодезии и картографии	www.roskart.gov.ru	26
27-33	Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков	www.fskn.gov.ru	26
34-37	Федеральная служба по надзору в сфере образования и науки	http://final.ron.rbcsoft.ru	25
34-37	Министерство регионального развития Российской Федерации	http://www.minregion.ru/	25
34-37	Федеральное агентство по печати и массовым коммуникациям	www.fapmc.ru	25
34-37	Федеральная служба по финансовым рынкам	www.ffms.ru	25
38-39	Федеральное агентство воздушного транспорта	www.favt.ru	24
38-39	Федеральное казначейство (федеральная служба)	www.roskazna.ru	24
40-43	Федеральное агентство по образованию	www.ed.gov.ru	23
40-43	Федеральная аэронавигационная служба	www.fana.ru	23
40-43	Министерство экономического развития Российской Федерации	www.economy.gov.ru	23
40-43	Федеральная служба по оборонному заказу	www.fsoz.gov.ru	23
44-49	Федеральная служба по надзору за соблюдением законодательства в области охраны культурного наследия	http://rosohrancult.ru/	22
44-49	Федеральное агентство водных ресурсов	http://voda.mnr.gov.ru	22

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
	ресурсов		
44-49	Министерство транспорта Российской Федерации	www.mintrans.ru	22
44-49	Федеральная служба по надзору в сфере транспорта	http://www.rostransnadzor.ru/	22
44-49	Федеральное дорожное агентство	www.rosavtodor.ru	22
44-49	Федеральное космическое агентство	www.federalspace.ru	22
50-52	Федеральное агентство по техническому регулированию и метрологии	http://www.gost.ru	21
50-52	Федеральная антимонопольная служба	http://www.fas.gov.ru/	20
50-52	Федеральная служба по тарифам	www.fstrf.ru	20
53-54	Министерство иностранных дел Российской Федерации	www.mid.ru	19
53-54	Федеральная служба безопасности Российской Федерации	www.fsb.ru	19
55-58	Федеральное агентство лесного хозяйства	http://rosleshoz.gov.ru/	18
55-58	Министерство спорта, туризма и молодежной политики Российской Федерации	www.minstm.gov.ru	18
55-58	Федеральное агентство железнодорожного транспорта	http://www.roszeldor.ru/	18
55-58	Министерство финансов Российской Федерации	http://www.minfin.ru/	18
59-64	Федеральное агентство по делам молодежи	http://fadm.gov.ru/	17
59-64	Федеральная служба страхового надзора	www.fssn.ru	17
59-64	Федеральная служба финансово-бюджетного надзора	http://www.rosfinnadzor.ru/	17
59-64	Федеральное агентство по управлению государственным	www.rosim.ru	17

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
	имуществом		
59-64	Федеральное агентство специального строительства	http://www.spetsstroy.ru/	17
59-64	Федеральная служба исполнения наказаний	http://www.fsin.su/	17
65-70	Федеральное агентство морского и речного транспорта	www.morflot.ru	16
65-70	Федеральная служба государственной статистики	http://www.gks.ru/	16
65-70	Федеральное агентство по обустройству государственной границы Российской Федерации	http://www.rosgranitsa.ru/	16
65-70	Федеральное агентство по рыболовству	www.fishcom.ru	16
65-70	Министерство обороны Российской Федерации	www.mil.ru	16
65-70	Федеральная служба судебных приставов	www.fssprus.ru	16
71-72	Федеральное агентство по туризму	www.russiatourism.ru	15
71-72	Управление делами Президента Российской Федерации	www.udprf.ru	15
73	Федеральное агентство по делам Содружества Независимых Государств, соотечественников, проживающих за рубежом и по международному гуманитарному сотрудничеству	www.rusintercenter.ru	14
74-75	Федеральное агентство по недропользованию	http://www.rosnedra.com/	13
74-75	Федеральная служба охраны Российской Федерации	http://www.fso.gov.ru/	13
76-78	Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству	http://www.fsvts.gov.ru/	12
76-78	Государственная фельдъегерская служба Российской Федерации	http://www.gfs.ru/	12

Место в рейтинге	Название организации (министерства, агентства, службы)	Адрес веб-сайта, URL	Итоговые баллы
76-78	Служба внешней разведки Российской Федерации	svr.gov.ru	12
79	Федеральное агентство по государственным резервам	http://www.rosreserv.ru/	11
80-81	Федеральная служба по техническому и экспортному контролю Российской Федерации	www.fstec.ru	9
80-81	Главное управление специальных программ Президента Российской Федерации	www.gusp.gov.ru	9
82	Министерство энергетики Российской Федерации	http://minenergo.com/	8
83	Федеральное агентство по поставкам вооружения, военной, специальной техники и материальных средств	нет сайта	0
84	Федеральная служба по регулированию алкогольного рынка	нет сайта	0

Краткая справка

Институт современного развития (www.insor-russia.ru)

Институт развития информационного общества (www.iis.ru)