

# МОНИТОРИНГ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ



ДИРЕКТОР ДЕПАРТАМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ В ЭКОНОМИКЕ  
МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Алексей Игоревич Херсонцев

Согласно Федеральному закону от 27 июля 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон №210) одним из базовых принципов деятельности органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, является открытость. Организация предоставления данных видов услуг в электронном виде определяется следующими общими требованиями (статья 10 Закона №210):

- предоставление в установленном порядке информации заявителям и обеспечение доступа заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах;
- подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления государственной или муниципальной услуги, и прием таких запроса и документов с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru));
- получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса о предоставлении государственной или муниципальной услуги;
- взаимодействие органов, предоставляющих государственные услуги, органов, предоставляющих муниципальные услуги, иных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг;
- получение заявителем результата предоставления государственной или муниципальной услуги, если иное не установлено федеральным законом;
- иные действия, необходимые для предоставления государственной или муниципальной услуги.

Общие положения о предоставлении услуг в электронном виде содержатся также в распоряжении Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года №1021-р, утвердившем «Кон-

цепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы».

План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг в электронном виде утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 года №1555-р с изменениями, внесенными распоряжениями Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 года №1519-р и от 28 декабря 2011 года №2415-р. Обязательства федеральных органов исполнительной власти по утверждению планов перехода на предоставление в электронном виде услуг, не включенных в план, утвержденный распоряжением №1555, регулируются распоряжением №2415.

Последний, V этап перевода таких услуг в электронный вид должен быть завершен до 1 января 2014 года. Переход субъектов Российской Федерации на предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг осуществляется поэтапно в соответствии с планами-графиками, утверждаемыми высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, органом местного самоуправления.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2009 года №1993-р с изменениями, внесенными распоряжением Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 года №1506-р, утверждены сводные перечни первоочередных государственных и муниципальных услуг, которые должны предоставляться в электронном виде:

- органами исполнительной власти и местного самоуправления субъектов Российской Федерации;
- учреждениями субъектов и муниципальными учреждениями (в том числе в рамках полномочий Российской Федерации, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов).

Указанные в распоряжении №1993 предельные сроки реализации этапов перевода услуг в электронный вид носят рекомендательный характер.

При поэтапном переходе на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде рекомендовано руководствоваться пятью типовыми этапами, утвержденными распоряжениями №1555 и №1993.

Этапы перехода характеризуются следующим содержанием:

- I этап – размещение информации об услуге (функции) в Сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), реализация сервисов поиска (по региону, тематике);
- II этап – размещение на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения соответствующих услуг, и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде;
- III этап – обеспечение возможности для заявителей в целях получения услуги представлять документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций);
- IV этап – обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления услуги (исполнения функции) с использованием различных каналов доступа, включая электронную почту, sms;
- V этап – обеспечение возможности удаленной оплаты пошлин и получения результатов предоставления услуги в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 апреля 2011 года №729-р утверждены перечни предоставляемых в электронном виде услуг, оказываемых государственными и муниципальными учреждениями и другими организациями, в которых размещается государственное или муниципальное задание (заказ), и подлежащих включению в реестры государственных или муниципальных услуг. В распоряжении утверждены отдельные перечни для государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений.



Постановление Правительства Российской Федерации от 8 июня 2011 года №451 «Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» установило общие требования к инфраструктуре взаимодействия, порядок взаимодействия и обязанности операторов отдельных информационных систем в рамках инфраструктуры и т.д. Кроме того, данным постановлением определен перечень составных частей инфраструктуры взаимодействия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года №861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)» утверждены:

- положение о федеральной государственной информационной системе «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»;
- правила ведения федеральной государственной информационной системы «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Федеральный реестр);
- положение о федеральной государственной информационной системе «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)», а также требования к региональным порталам государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – Единый портал).

Данным постановлением определена структура и требования к Федеральному реестру, содержащему информацию обо всех предоставляемых государственных и муниципальных услугах. В частности, определены перечни и требования к порядку размещения в реестре сведений о государственных услугах федерального и регионального уровня, а также о муниципальных услугах. В соответствии с постановлением №861 аналогичная информация должна быть доступна на Едином портале. Установлены требования к региональным порталам, на которых размещается информация об услугах, предоставляемых в рамках соответствующего субъекта Российской Федерации. Действовавшее ранее постановление Правительства Российской Федерации от 15 июня 2009 года №478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет» признано утратившим силу.

Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года №601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» постановил Правительству Российской Федерации обеспечить к 2018 году достижение показателя доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде, не менее 70%.

Минэкономразвития России ежегодно проводит мониторинг качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде через Единый портал. Методика мониторинга ежегодно дорабатывается и совершенствуется, но цель его остается прежней: выявление типовых и частных проблем перевода государственных и муниципальных услуг в электронный вид, их систематизация и анализ, обеспечение руководителей проектов по переводу государственных и муниципальных услуг в электронный вид информацией, необходимой для принятия управленческих решений.

В ходе мониторинга государственные и муниципальные услуги, представленные на Едином портале, оцениваются на соответствие требованиям целевого этапа перехода, а также всех более ранних этапов.

Целевым является этап перехода на предоставление услуги в электронном виде, который должен быть реализован для данной услуги на момент проведения мониторинга. Целевой этап перехода определяется на основании законодательно установленных сроков либо по факту декларации его достижения ответственным органом власти или местного самоуправления (например, факт размещения информации об услуге на Едином портале рассматривается как декларация того, что I и II этап перевода в электронный вид для данной услуги реализован). Последнее обстоятельство связано с тем, что пользователи Единого портала могут не располагать информацией об утвержденных нормативными правовыми актами сроках перевода услуг в электронный вид, а значит, их ожидания в отношении доступных типов электронного взаимодействия могут основываться на информации, фактически размещенной на Едином портале.



Необходимость перевода на тот или иной этап зависит от типа услуг, предоставляемых в электронном виде (табл. 1).

Предлагается различать следующие типы услуг:

1. Неперсонифицированная информационная услуга – услуга, связанная с предоставлением персонифицированной информации, для получения которой не требуется авторизация. Например, предоставление библиографической или статистической информации.
2. Персонифицированная информационная услуга – услуга, связанная с предоставлением индивидуальной информации, для ее получения требуется авторизация. Примеры: сведения о состоянии личного пенсионного счета, сведения о штрафах, сведения о прописке.
3. Обычная (простая) интерактивная услуга – услуга, в отношении которой законодательно не установлена необходимость личного присутствия заявителя либо необходимость предоставить образцы продукции или иные материальные объекты в начале или в ходе предоставления услуги.
4. Сложная интерактивная услуга (предполагающая личную явку в начале и/или в ходе предоставления услуги) – это услуга, в отношении которой законодательно установлена необходимость личного присутствия заявителя либо необходимость предоставить образцы продукции или иные материальные объекты в начале или в ходе предоставления услуги. Например, для прохождения техосмотра должно быть предъявлено дорожно-транспортное средство. Для получения заграничного паспорта нового образца должны быть сняты биометрические характеристики гражданина.

Таким образом, информационные услуги не требуется переводить на этапы III и IV, в отличие от интерактивных услуг, подлежащих переводу на все пять этапов.

К целевым этапам перехода существует ряд требований, каждое из которых формулируется в виде индикатора или группы индикаторов<sup>1</sup>. Оценка показателя степени соответствия услуги целевому этапу<sup>2</sup> рассчитывается как среднее от совокупности оценок по индикаторам, полученных от экспертов. Индикаторы для оценки качества перевода услуг на I и II этапы разработаны в соответствии с требованиями постановления Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 года №861 «О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронном виде государственных и муниципальных услуг (осуществление функций)».

Индикаторы для оценки качества перевода услуг на III–V этапы разработаны в методике мониторинга в соответствии с определениями III–V этапов, представленными в распоряжении №1555, а также в соответствии с требованиями к организации предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде согласно Закону №210 (статья 10).

## Требования I этапа: качество информирования о порядке предоставления услуги

Численное значение данного показателя определяется на основании совокупности индикаторов, отражающей требования законодательства в отношении объема и содержания опубликованных на Едином портале сведений о порядке предоставления услуг, например:

1. На Едином портале имеется страница со сведениями об услуге.
2. Указаны категории заявителей, которым предоставляется услуга.

<sup>1</sup> Индикатор – это элементарное свойство услуги, которое может быть измерено (бинарно оценено, то есть возможны только два варианта ответа: 1 – «Да», 0 – «Нет»). Каждый индикатор соответствует определенному требованию, которое основа-

но на положениях нормативных правовых актов, регулирующих предоставление услуг в электронном виде, либо на законодательно обоснованных ожиданиях получателей услуг.

<sup>2</sup> Показатель – это совокупность элементарных свойств услуги

(индикаторов), объединенных по тематическому принципу и характеризующих один из аспектов качества предоставления услуги в электронном виде. Численное значение показателя определяется на основании результатов измерения значений индикаторов,

входящих в состав данной совокупности. Показатель может быть рассчитан как в отношении отдельной услуги, так и в отношении группы услуг, сформированной по ведомственному, региональному, тематическому или другому признаку.



3. Приведены сведения о документах, подлежащих предоставлению заявителем, в том числе наименования органов власти и услуг, в результате предоставления которых заявитель может получить необходимый документ.
4. Указаны сведения о платности / безвозмездности предоставления услуги.
5. Указаны основания для приостановления предоставления услуги или отказа в ее предоставлении.
6. Указаны сведения о месте предоставления услуги.
7. Указаны нормативные правовые акты, регулирующие предоставление услуги.

## Требования II этапа: наличие электронных форм документов, необходимых для предоставления услуги

Численное значение данного показателя определяется на основании совокупности индикаторов, отражающей требования по доступности электронных форм документов, например:

1. На Едином портале размещены электронные формы заявлений, деклараций и других документов, заполняемых лично заявителем, при этом имеется возможность скачать форму и заполнить ее с помощью программного обеспечения пользователя либо заполнить форму непосредственно на Едином портале, а затем сохранить и распечатать заполненный экземпляр.
2. На Едином портале размещены электронные формы квитанций для уплаты государственных пошлин (если уплата пошлины предусмотрена).
3. Работа с электронными формами возможна без использования программного обеспечения, установка которого на технические средства пользователя требует заключения им лицензионного или иного соглашения, предусматривающего взимание платы.

Итоговый показатель «Наличие электронных форм документов, необходимых для предоставления услуги» отражает долю (процент) фактически доступных электронных форм документов от общего числа документов, для которых законодательством предусмотрено наличие таких форм.

## Требования III этапа: обеспечение возможности подавать необходимые для предоставления услуги документы в электронном виде

Численное значение данного показателя определяется на основании совокупности индикаторов, отражающей требования в отношении процедуры удаленной подачи заявления в соответствии с законодательно установленными признаками III этапа, а также ожиданиями пользователей Единого портала, например:

1. На Едином портале создан интерфейс удаленной подачи документов, доступный непосредственно со страницы со сведениями о данной услуге.
2. Интерфейс удаленной подачи документов является работоспособным<sup>3</sup>.
3. Интерфейс позволяет подать полный пакет необходимых документов, включая документы, подтверждающие факт оплаты пошлин и иных платежей, необходимых для предоставления услуги (не только заявление).

<sup>3</sup> Интерфейс, использование которого влечет за собой перенаправление на официальный

сайт ведомства или иной информационный ресурс ведомства, также засчитывается как

работоспособный. Дальнейшая оценка качества предоставления услуги осуществляется на

соответствующем сайте/информационном ресурсе.





4. При заполнении заявления для удаленной подачи документов отсутствует необходимость использования программного обеспечения, которое должно быть приобретено специально для подачи документов.
5. Подача заявления в электронном виде освобождает от необходимости личного посещения ответственного органа власти для подачи заявления: отправка заявления в электронном виде инициирует начало предоставления услуги (за исключением услуг, в отношении которых законодательно установлена необходимость личного присутствия заявителя, либо услуг, для получения которых необходимо предоставить образцы продукции или иные материальные объекты).
6. Заявитель получает уведомление о результатах отправки пакета документов.  
Значения индикаторов определяются на основании данных, полученных в ходе тестирования получения услуги.

### Требования IV этапа: обеспечение возможности получать информацию о ходе предоставления услуги

Численное значение данного показателя определяется на основании совокупности индикаторов, отражающей требования к обеспечению возможности для заявителей осуществлять с использованием Единого портала мониторинг хода предоставления услуги (исполнения функции), например:

1. В личном кабинете Единого портала заявитель получает полную и своевременную информацию о промежуточных этапах хода предоставления услуги (если таковые предусмотрены регламентом).
2. В личном кабинете Единого портала заявитель получает полную и своевременную информацию о результатах предоставления услуги либо отказе в ее предоставлении.
3. Осуществляется дублирование всех получаемых в личном кабинете сообщений по выбранному заявителем каналу связи (электронной почте, посредством sms или голосовой связи).
4. Заявитель имеет возможность получить телефонную консультацию органа власти, ответственного за предоставление услуги, о ходе предоставления услуги.

### Требования V этапа: обеспечение возможности получения результатов услуги в электронном виде

Численное значение данного показателя определяется на основании совокупности индикаторов, отражающей требования к обеспечению возможности получения результатов услуги в электронном виде на Едином портале, если это не запрещено федеральным законом, например:

1. Заявитель имеет возможность выбрать, в какой форме (электронной или бумажной) он хотел бы получить результаты предоставления услуги.
2. Заявитель имеет возможность получить в электронном виде документ, предоставляемый по результатам услуги.
3. У заявителя отсутствует необходимость личного посещения ответственного органа власти на протяжении всего хода предоставления услуги (за исключением услуг, в отношении которых законодательно установлена необходимость личного присутствия заявителя, либо услуг, по результатам которых необходимо получить образцы продукции или иные материальные объекты).
4. Услуга предоставлена с соблюдением сроков, предусмотренных законодательством.  
Показатель «Доступность процедур и результатов предоставления электронной услуги» оценивает возможность обнаружения и использования опубликованной в электронном виде ин-



формации об услуге, а также интерфейсов удаленного взаимодействия в ходе ее предоставления. Численное значение данного показателя по каждой услуге определяется на основании следующей совокупности индикаторов:

1. Обеспечена возможность поиска и получения сведений об услуге, размещенных на Едином портале, средствами автоматизированного сбора данных в сети Интернет, в том числе поисковыми системами.
2. Сведения об услуге, размещенные на Едином портале, могут быть найдены и получены с помощью поисковых инструментов Единого портала.
3. Обеспечена возможность обнаружить страницу со сведениями об услуге посредством последовательного перехода по ссылкам тематического рубрикатора на Едином портале.
4. Обеспечена возможность обнаружить страницу со сведениями об услуге посредством последовательного перехода по ссылкам ведомственного рубрикатора на Едином портале.

## Результаты мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронном виде на Едином портале

В ходе проведенного в ноябре 2010 года и в апреле – мае 2012 года мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг в электронном виде на Едином портале были получены следующие результаты, представленные по государственным услугам федеральных органов исполнительной власти в таблице 2 и по государственным и муниципальным услугам субъектов Российской Федерации в таблице 3.

Снижение степени соответствия требованиям I этапа по государственным и муниципальным услугам (на 5% – по услугам федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), на 11% – по услугам региональных органов исполнительной власти (РОИВ), на 14% – по услугам органов муниципального самоуправления (ОМСУ)) объясняется ужесточением требований к электронным услугам, введенным постановлением №861.

Рейтинг 10 лучших и 10 худших федеральных органов исполнительной власти по степени соответствия требованиям I–III этапов представлен в таблице 4.

В качестве основы для построения рейтинга взяты оценки лучшей по итогам мониторинга услуги из числа предоставляемых каждым органом власти. Лидерами по степени соответствия требованиям I–III этапов являются: ПФР (78%), Росстат (77%), Роскомнадзор (74%), ФСС России (73%), Роспечать (73%), МВД России (73%).

Рейтинг субъектов РФ по степени соответствия требованиям I–III этапов государственных услуг, предоставляемых региональными органами исполнительной власти, отражен в таблице 5.

Высокие показатели у Липецкой области (73%), Удмуртской Республики (72%), Хабаровского края (72%), Челябинской (72%) и Курганской (70%) областей.

Рейтинг лучших субъектов по степени соответствия муниципальных услуг требованиям I–III этапов возглавляют Челябинская (54%), Калужская (52%), Липецкая (50%) области (табл. 6).

Лидерами по числу услуг региональных органов исполнительной власти, опубликованных на Едином портале, являются Липецкая область (225 услуг), Еврейская автономная область (202), Хабаровский край (193) (табл. 7).

Лидерами по числу муниципальных услуг, опубликованных на Едином портале, являются Приморский край (1789 услуг), Новгородская область (1481), Ульяновская область (1391), Красноярский край (1192), Свердловская область (1166) (табл. 8).

Согласно распоряжению №2415 федеральным органам исполнительной власти было поручено до 1 июля 2012 года обеспечить возможность предоставлять документы в электронном виде с использованием Единого портала (III этап). По результатам проведенного мониторинга по состоя-



нию на май 2012 года такая возможность была реализована только для 121 из 926 услуг, что составляет около 13% от общего числа государственных услуг федеральных органов исполнительной власти.

Согласно распоряжению №1993 из 58 первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями, на IV–V этап должны быть переведены 35 услуг. Срок перевода первоочередных государственных и муниципальных услуг на III этап истек в июле 2012 года, срок перевода на IV этап истекает 1 января 2013 года, на V этап – 1 января 2014 года.

Помимо этого, еще у 17 из 19 первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде, срок перехода на IV этап истек 1 января 2012 года, а для 11 из 19 услуг срок перехода на V этап истек 1 августа 2012 года.

Таким образом, по состоянию на август 2012 года на III этап должно быть переведено около 2900 первоочередных государственных услуг, на III–IV этапы – около 1400 первоочередных услуг в рамках переданных полномочий, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В результате на III этап должно быть переведено порядка 4300 услуг. По итогам проведенного мониторинга Единого портала обнаружено лишь 300 услуг, переведенных на III–IV этапы, что составляет 7% от планового показателя. Рейтинг субъектов по числу переведенных на III–IV этапы услуг представлен в таблице 9.

Лидерами являются Санкт-Петербург (город федерального значения) – 23 услуги, Новосибирская область – 22 услуги, Челябинская область – 20 услуг, Курганская область – 18 услуг, Удмуртская Республика – 18 услуг.

Фактическое число переведенных на III этап муниципальных услуг равняется 59 по всем субъектам Российской Федерации, в то время как у каждого муниципалитета в рамках переданных полномочий должно быть переведено порядка 30–35 первоочередных услуг на III этап и 10–15 – на III–IV этапы.

Лидерами являются Калужская область (24 услуги), Челябинская область (20 услуг), у остальных субъектов число переведенных на III–IV этапы муниципальных услуг крайне низкое (менее 10 услуг на субъект) или таковые отсутствуют.

Таким образом, по результатам проведенного мониторинга можно сделать вывод о том, что, несмотря на положительную динамику числа государственных и муниципальных услуг, переведенных на III этап, органы власти и муниципалитеты не справились с поставленной задачей в обозначенные в распоряжениях №1993, 1555 и 2415 сроки.