

Елена Некрасова/
Elena.Nekrasova@computerra.ru/

ПОРТАЛ В НАСТОЯЩЕЕ

Где получить паспорт? Как зарегистрировать компанию? Кто и как должен начислять детские пособия? Подобные вопросы сопровождают нас на протяжении всей жизни. На поиск ответов мы тратим огромное количество времени, а уж когда дело доходит до реализации наших гражданских прав — тут сил и времени требуется вдесятеро больше. Неудивительно, что у многих граждан сложилось искаженное представление о собственных правах, не говоря уже об их реализации. Исправить ситуацию призвана административная реформа, предполагающая в числе прочего создание порталов государственных и муниципальных услуг. Только, увы, многие из этих порталов ведут или в прошлое, или в настоящее, не соответствующее действительности...

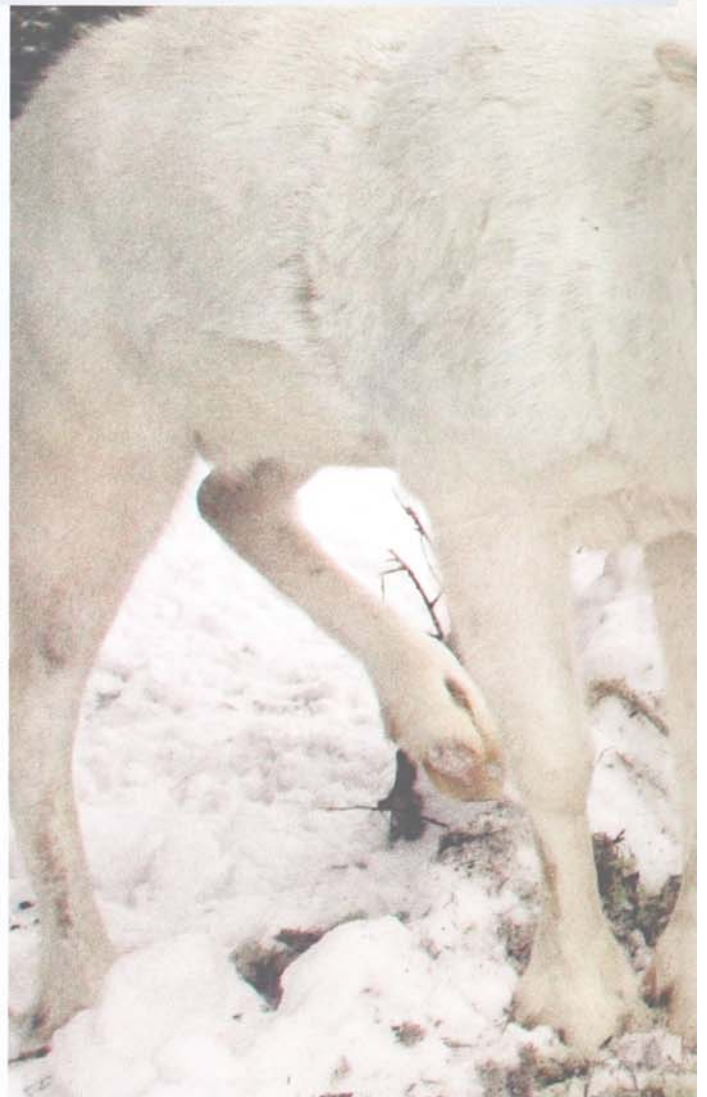
Административная реформа реализуется в Российской Федерации с 2006 года. Одна из ключевых задач программы реформирования государственного управления — улучшение качества работы с населением (физическими и юридическими лицами) по всему комплексу услуг госорганов населению (государственным услугам). В этой многокомпонентной задаче важной составляющей является сокращение расходов населения на взаимодействие с органами государственной власти. Причем под расходами понимаются не только и не столько денежные затраты, сколько время и силы. Так, для получения ряда документов, реализации того или иного законного права люди обычно должны обойти несколько инстанций, обладающих своими специфическими регламентами и требованиями. Следовательно, очень желательно сократить количество подобных посещений, предоставив гражданам информацию о полном спектре услуг федеральных и местных органов власти. Так возникла идея создания информационно-справочной системы поддержки населения и

организаций в части оказания им государственных услуг. Задача создания информационных ресурсов была поставлена правительством Российской Федерации перед всей исполнительной властью, в том числе перед исполнительной властью субъектов федерации. Далее все полномочия и обязанности по решению задачи возлагались на исполнительную власть субъектов федерации.

В каждом из них за создание местной информационно-справочной системы поддержки населения и организаций в получении ими государственных услуг отвечает высший исполнительный орган власти. Сегодня такие информационно-справочные системы именуются порталами государственных услуг.

Ресурс местного значения

Ханты-Мансийский АО — Югра занимает второе место после Ямало-Ненецкого АО по уровню жизни в России. Соответственно, местная власть располагает внушительным бюджетом на реализацию социальных программ. Госуслуг в округе реализуется больше, чем в других регионах страны, спектр их шире,



больше категорий населения может ими пользоваться. В 2006 году в округе стартовал проект создания портала, обеспечивающего предоставление государственных услуг физическим и юридическим лицам органами государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры с использованием электронных средств коммуникаций. Проект выполняется в рамках региональной программы проведения адми-

нистративной реформы в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, утвержденной Постановлением №93 губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 07.07.2006. Единым заказчиком ресурса выступило правительство Ханты-Мансийского автономного округа. Право на выполнение данных работ по результатам открытого конкурса получила компания «ФОРС — Центр разработки».

Специалистами «ФОРС» был разработан шаблон паспорта государственной услуги и установлены сроки его заполнения. По указанию правительства ХМАО шаблон был разослан во все региональные исполнительные органы государственной власти, предоставляющие услуги населению. Создание портала проходит в два этапа. На первом идет построение справочной системы, которая обеспечивает инфор-

мирование граждан об услугах. На втором этапе реализуется возможность получения услуг физическими и юридическими лицами дистанционно. Такую форму взаимодействия граждан с исполнительной властью принято называть «предоставлением услуг в электронном виде». «Понятно, что ряд услуг невозможно получить удаленно, они требуют личного присутствия граждан — например при получении готовых документов, — рассказывает Людмила Абламская, директор отделения консалтинга компании «ФОРС — Центр разработки». — Но предоставление информации можно организовать и по тем услугам, которые в электронном виде получить нельзя. Каждая услуга складывается из нескольких составляющих, часть из которых можно получать дистанционно: напри-



Проект создания портала государственных услуг выполняется в рамках региональной программы проведения административной реформы в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре, утвержденной Постановлением губернатора Ханты-Мансийского автономного округа — Югры 07.07.2006-г. № 93.

мер, узнать перечень документов, необходимых для получения той или иной услуги, записаться в очередь на прием в организацию, узнать, на какой стадии исполнения находится запрос».

Системный подход
Портал госуслуг в Ханты-Мансийском АО — не первый из созданных в стране. На сегодняшний день в Интернете существует около десятка ресурсов, которые называются порталами государственных услуг. Однако большинство из них порталами, по сути, не являются.

В подавляющем большинстве случаев люди, обращающиеся к portalу, имеют весьма смутные представления об услуге, способе ее получения и своих правах на нее. Но найти ее описание на ресурсе они не могут, поскольку... не знают названия услуги, не знают, к какой категории получателей себя отнести. Круг замыкается. Даже если найти описание услуги удастся, перечень документов, необходимых для ее получения, приходится искать отдельно.

«Технология создания таких „порталов“ проста, — рассказывает Алексей Ильвовский, директор отделения интернет-решений компании «ФОРС — Центр разработки». — Берется документ, описывающий услугу, приглашается даже не программист, а верстальщик, и ему

■ Людмила Абламская: «Портал государственных услуг стал, по сути, сводом прав граждан в любых жизненных ситуациях».

выдается задание сверстать страничку с этим документом „по красивее“. И так — для каждой услуги. Затем все это размещается на сайте организации. Преимущество такого подхода в том, что можно очень быстро начать процесс создания ресурса, назвав его гордым именем „портал госуслуг“. На самом деле он является не порталом, а сайтом, причем выполненным на довольно старых технологиях. Однако дело не столько в технологиях, сколько в идеологии подхода».

Отчасти ситуация обусловлена идеологией, возникшей на более раннем этапе автоматизации органов власти. В рамках первой административной реформы правительство РФ обязало каждый регион и каждый субъект федерации создать свое представительство в Интернете. Ресурсы, возникшие в ответ на требование, являлись сайтами организаций с краткой информацией об их деятельности. На той же идеологической

основе построено и большинство порталов госуслуг.

«Главное отличие подхода „ФОРС“ с технологической и организационной точек зрения заключается в том, что мы подошли к portalу как к информационной системе, а не как к набору красивых страничек», — подчеркивает Алексей Ильвовский.

Органами исполнительной власти ХМАО реализуется около 600 услуг федерального (переданные полномочия) и регионального уровня. Каждой услуге соответствует одна или несколько категорий получателей. Очевидно, что существует и обратная зависимость: одна



категория получателей может потреблять несколько услуг. Для получения любой услуги заявитель должен представить ряд документов, подтверждающих его право на эту услугу. Очевидно, что один и тот же документ может входить в состав пакета для получения разных услуг и запрашиваться у разных категорий заявителей. Услуга оказывается органами власти, ответственными за нее. Следовательно, заявителю необходима информация о местах обращения.

«Таким образом, в информационной системе существует несколько тысяч объектов, — объясняет Алексей Ильвовский. — Связей между ними — на порядок больше. Поэтому попытка создать портал госуслуг в виде разрозненных рисованных страничек — путь заведомо тупиковый. Для примера рассмотрим ситуацию, когда изменения в законодательстве затронули какие-либо подтверждающие документы

заявителя. Скажем, устанавливается, что законность оснований для использования конкретного объекта недвижимости можно подтвердить выпиской из реестра прав на объекты недвижимого имущества. Видов услуг, для получения которых заявитель должен подтвердить свое право на использование помещения, находящегося в собственности или на иных законных основаниях, довольно много. Допустим, эти изменения затронули 200 услуг. Значит, 200 страниц должно быть исправлено вручную! Даю вам стопроцентную гарантию: при таком подходе информация на сайте вскоре разойдется с жизнью. Дело даже не в том, что вносить изменения — долго; практика показывает, что при ручном вводе количество ошибок постоянно нарастает».

Поэтому, строя портал, необходимо создавать базу данных с организацией множественных связей между ее объектами». На сегодняшний день в рамках портала ХМАО — Югры уже создана единая база данных, в которой содержится информация об услугах, местах обращения, фактах подтверждения, документах, категориях получателей. Между этими информационными объектами установлены жесткие связи.

Поисковый аппарат тоже является нетрадиционным для российских порталов госуслуг. «Мы провели большую исследовательскую работу, изучили зарубежные системы и переняли часть их опыта и идей, — рассказывает Людмила Абламская. — В частности, с ресурса ЮАР мы позаимствовали идею поиска по жизненным ситуациям. Поскольку пользователи далеко не всегда четко представляют себе, что именно они хотят найти, мы создали много разных точек входа к одной и той же страничке услуги. Люди не знают названия услуги, но они знают, что у них в жизни произошло. Таким образом, портал государственных услуг стал, по сути, сводом прав граждан в любых жизненных ситуациях».

В результате пользователь получает описание услуги и своих прав на нее, перечень (пакет) необходимых документов и сведения об организации, в которую следует обратиться за получением услуги.

Реестр документов — еще один сильный дополнительный сервис. На портале автоматически образовался реестр подтверждающих документов — для подтверждения права на имущество, стажа, образования, родства и пр. Реестр решает самостоятельную задачу: его можно использовать не только для получения госуслуг, но и в иных жизненных ситуациях. Так, например, при получении кредита в банке нередко требуется подтверждение родства с созаемщиками или поручителями. На портале можно найти подробное описание этой процедуры и пакет документов, необходимых для ее реализации.

Как все начиналось
В РФ на федеральном уровне на сегодняшний день разработано



■ Алексей Ильвовский: «Мы подошли к portalу как к информационной системе, а не как к набору красивых страничек».

примерно 500 регламентов по приоритетным процедурам, около 30 из них относятся к Ханты-Мансийскому автономному округу. «ФОРС» выступил в этом проекте не просто как разработчик ПО или подрядчик проекта «Портал госуслуг». Задолго до его старта консультанты «ФОРС» подготовили рекомендации, своего рода «идеологическую основу» организации предоставления государственных услуг в

округе в электронном виде. Услуги классифицировали, результатом чего стало создание их реестра в бумажном виде. Затем разработали административные регламенты по предоставлению госуслуг — иными словами, с самого начала компания была вовлечена в процесс систематизации всей связанной с этим деятельности. Теперь, уже в качестве ИТ-компании, «ФОРС» несет ответственность за создание и функционирование в округе системы «Одно окно», являющейся фактически бэк-офисом портала государственных услуг. Во многом благодаря этим двум факторам, специалистам компании удалось выработать так называемый системный подход к построению «Портала госуслуг», а главное — убедить заказчика в целесообразности использования именно такого подхода.

Не выходя из дома
Сегодня усилия проектной команды сосредоточены на создании в рамках портала интерактивных сервисов. «Интерактивность часто путают с автоматичностью, — отмечает Людмила Абламская. — Между тем автоматичность и автоматизированность — это разные вещи. Автоматичность предполагает получение конечного результата без участия людей. Автоматизированные сервисы реализуют в интерактивном режиме один или несколько этапов получения услуги». Для каждой услуги, описание которой размещено на портале, созданы «кнопки» — «Получить услугу» и «Получить автоматизированные сервисы по данной услуге». Если существует ресурс, который обеспечивает полное или частичное предоставление услуги в электронном виде, ее можно будет получить. Для этого проводится интеграция с автоматизированными системами организации, которые предоставляют госуслуги. После нажатия пользователем кнопки управление будет передано ресурсу соответствующей организации. В рамках проекта «ФОРС» будет либо осуществлять работу по интеграции с уже существующими ресурсами, либо создавать эти ресурсы.

Первый интеграционный подпроект уже реализован — создана информационная система «Одно окно». Благодаря усилиям сотрудников Комитета по информационным ресурсам администрации губернатора автономного округа и представителей органов исполнительной власти Югры подготовлены четкие технические требования для проекта на конкурс. В качестве примера для проектирования организационных и технологических решений была выбрана одна услуга — предоставление в пользование земельных участков физическим и юридическим лицам в административном цен-

пает на рассмотрение, и представлены шаблоны документов. Особое внимание уделяется актуальности и доступности этой информации. В бэк-офисе осуществляются все рабочие функции: обработка запросов, ведение реестров и регламентных схем, биллинг и хранение данных. На основе инструментария, созданного для системы «Одно окно», «ФОРС» планирует вести дальнейшую работу по предоставлению услуг в электронном виде. В ближайших планах — интеграция с рядом ресурсов округа, на технологической базе которых уже сегодня некоторые ус-

Ответственность из рук в руки

Сейчас всю ответственность за размещение и актуализацию информации на портале несет команда «ФОРС», продолжается информационное наполнение портала силами разработчиков. Одновременно формируется порядок ведения реестров. Внутри портала создан реестр полномочий и ответственности органов власти за реализацию конкретных услуг. Таким образом, в архитектуре самого портала уже заложен механизм по его поддержке и контентному наполнению. Текущему состоя-

Автоматичность и автоматизированность — это разные вещи. Автоматичность предполагает получение конечного результата без участия людей. Автоматизированные сервисы предполагают реализацию в интерактивном режиме одного или нескольких этапов получения услуги.

тре округа, в том числе для строительства. Оказание этой услуги требует взаимодействия ведомств на всех трех уровнях власти — федеральном, региональном и муниципальном. Если раньше требовалось пять обращений заявителя, то теперь будет достаточно одного. Прототип информационной системы был создан на основе модели, состоящей из нескольких уровней, исходя из технических требований, разработанных Комитетом по информационным ресурсам администрации губернатора автономного округа. На портале было размещено подробное описание услуги, пакет документов и алгоритм действий по получению услуги. Фронт-офис обеспечивает заявителю доступ к информации о государственных услугах, оказываемых в режиме «одного окна», регламенту и нормативно-правовой базе оказания таких услуг. Здесь находится электронная приемная, куда заявка посту-

луги предоставляются в электронном виде. Однако о полноценной возможности реализации интерактивных сервисов специалисты «ФОРС» говорят с осторожностью. Основной препоной на пути к их воплощению в жизнь является известный закон о защите персональных данных. «Чтобы обеспечить человеку возможность от собственного имени записаться на прием в какую-либо организацию, мы должны чуть ли не дома у каждого установить электронное устройство для считывания ЭЦП, — рассказывает Алексей Ильвовский. — У «ФОРС» огромный опыт работы с криптосистемами, системами ЭЦП; наши специалисты обладают соответствующими сертификатами — на технологическом уровне никаких преград нет. Но чтобы не на словах, а на деле реализовать интерактивные сервисы, нам потребуется масса согласований. К сожалению, в данном случае организационные проблемы существенно важнее технологических».

нию работ подводит итог Людмила Абламская: «Не за горами то время, когда ресурс станет лицом органов власти и правительства ХМАО. Тогда не замедлит появиться распоряжение по обязательствам ведения портала для госорганов. Сейчас при нашем непосредственном участии идет становление процесса поддержки портала». С технической точки зрения, для разных категорий пользователей на портале уже предусмотрен ряд ролей. Когда появятся интерактивные сервисы, ролевые функции будут активированы. Мы же надеемся, что портал ХМАО — только «первая ласточка», и подобные системы появятся в других федеральных округах, чтобы сделать еще один шаг на пути создания электронного государства. Ведь речь идет о реализации личных и гражданских прав каждого, которые декларируются, но о которых многие давно забыли. <