

## **Муниципальная информатизация и электронные услуги. О видимых со стороны аспектах.**

В октябре 2010 года была принята ФЦП «Информационное общество», одна из подпрограмм которой называется «Информационное государство». Почти одновременно с этим стали появляться долгосрочные целевые программы на муниципальном уровне, касающиеся взаимодействия жителей и организаций с органами местного самоуправления (ОМСУ) в электронном виде.

Задачи, решаемые этими программами примерно одинаковы у всех муниципальных образований:

- организация сети передачи данных между подразделениями муниципалитета;
- создание центра обработки данных, вычислительных мощностей и систем хранения информационных ресурсов;
- обеспечение информационной безопасности;
- прикладная автоматизация задач сотрудников муниципалитета;
- организация взаимодействия между ОМСУ и жителями.

Гармоничное сочетание реализации этих задач и определяет успешность в информатизации ОМСУ.

### **1. О сетях передачи данных**

Для построения сетей передачи данных применяются аренда каналов операторов связи и строительство собственных линий связи, в зависимости от ситуации. Как правило, в большинстве муниципалитетов используют арендуемые каналы связи, и при наличии большого числа операторов связи (а, как следствие, и конкуренции между ними) – это оправдано. Однако при монопольном положении оператора связи стоимость аренды каналов связи может составлять существенную долю в затратах на эксплуатацию информационной инфраструктуры. К сожалению, конкуренция между операторами связи стала проявляться только в последние годы.

Строительство собственных линий связи – это и непрофильная деятельность, большие капитальные вложения, поэтому собственные линии связи имеют крупные муниципальные образования (к примеру, Новосибирск) или они строятся между зданиями, которые расположены друг от друга на небольшом расстоянии. В этом случае текущие (операционные) расходы на обеспечения сетями передачи данных могут быть существенно сокращены.

### **2. Вычислительные ресурсы**

Практически в каждом муниципалитете появились выделенные серверные помещения с серверным и телекоммуникационным

оборудованием, оснащенные системами прецизионного кондиционирования и бесперебойного электропитания. Совершенно логичным выглядит в этом свете отказ от SaaS и облачных решений, поскольку хранение персональных данных где-то за пределами муниципалитета приводит к неоправданному риску в первую очередь для граждан, а как следствие – и для ответственных специалистов за информационную безопасность. К тому же используемые каналы связи зачастую нестабильны, при одновременном использовании внешних информационных ресурсов большим количеством сотрудников ОМСУ могут возникать задержки в доступе к информационным ресурсам, что приведет к не комфортным условиям в работе с информационными системами.

Неоднократно возникали и ситуации, когда поставщики, предоставляя систему по сервисной модели, просили денег за нее столько же, что и требуется на приобретение системы в собственность и внедрение этой системы на мощностях муниципалитета, что в разы увеличивает операционные расходы и без того небогатых органов местного самоуправления.

К тому же мне лично понятно мнение некоторых руководителей служб ИТ, что «если я буду платить 3-5 лет за это решение, а потом перестану (по каким-то причинам) – то получается, что я ничего не сделал?».

### **3. Информационная безопасность**

В развитии систем информационной безопасности огромную роль оказало развитие СМЭВ и переход к предоставлению услуг в электронном виде, а также необходимость исполнения 152-ФЗ при защите персональных данных. Причем необходимость использования СМЭВ (и подключения к ней) фактически определила используемое в муниципалитетах оборудование для криптографической защиты передаваемых данных – оборудование и программное обеспечение компании Инфотекс стало единственным возможным вариантом организации защищенной сети. Получилось так, что, с учетом политики, проводимой производителем оборудования, заказчик оказался «навечно привязанным» к поставщику самого первого купленного устройства этого производителя. Это, к сожалению, пример того, что рынок в некоторых сегментах монополизирован и, как следствие, не оставляет надежд на какое-то уменьшение стоимости.

### **4. Прикладная автоматизация**

Необходимо отметить, что автоматизация задач сотрудников муниципалитета в разных муниципалитетах организована по-разному. Безусловно, значительную роль играет наличие в администрации муниципалитета централизованной службы информатизации. При ее отсутствии отраслевые службы администрации действуют по принципу «кто в лес, кто по дрова», несогласованно, зачастую противореча друг другу.

Тем не менее, локальное решение задач по информатизации возможно, наиболее активно этими вопросами занимались финансисты

(бюджетирование в первую очередь), службы, ответственные за муниципальные закупки, структуры, ответственные за имущественно-земельные отношения. Так или иначе, вопросами автоматизации занимались и экономисты, и сотрудники, ответственные за социальный блок. В конечном счете, такая постановка противоречит здравому смыслу и приводит к дополнительным издержкам финансовых и трудовых ресурсов.

Многие муниципалитеты внедрили собственные решения по электронной очереди в детские сады. В конце 2013 года стало понятно, что поддерживаться будут централизованные региональные решения. Получилось так, что небольшие локальные системы, созданные собственными силами или местными разработчиками, в предложенных условиях было практически невозможно привести к требованиям методических рекомендаций по интеграции с федеральным сегментом. Надо учесть и то, что рекомендации появились в ноябре 2013 года, и требовалось выполнить эти доработки в срок до 01 марта 2014 года, что с учетом необходимого времени на проведение конкурсных торгов, было просто нереальным.

В этой ситуации многие внедренные (и внедренных за небольшие деньги!) и успешно эксплуатируемые решения, которые к тому же могли быть растиражированы разработчиками на региональном уровне, приходилось срочно менять на информационные системы, работающие на уровне субъекта РФ. В конечном итоге это сказалось не только на «потерянных инвестициях», но и на общей стоимости внедрения, поскольку в числе поставщиков, готовых и удовлетворяющих требованиям решений, осталось 3 или 4 крупных федеральных компании.

Почему в этой ситуации не пошли по пути, используемом СМЭВ (единая архитектура и возможность подключения любых информационных систем), а, точнее, не дали достаточно времени на его реализацию – не очень понятно, поскольку рынок в этом случае за несколько лет бы «выкристаллизовал» жизнеспособные, конкурентоспособные решения.

Подобные ситуации, к сожалению, надолго отбивают у муниципалитетов инициативу в реализации каких-то продвинутых способов взаимодействия с гражданами и желания автоматизировать управленческие задачи самостоятельно. Муниципалитеты теперь все больше склонны «выжидать», когда за них все сделает субъект.

Необходимо отметить еще одно обстоятельство. Когда решение поставляется централизованно в каждый муниципалитет субъектом, преимущество получают опять же крупные компании. Это еще больше ухудшает ситуацию с конкуренцией на рынке программных разработок для муниципальных образований, а значит и влияет на цены не в пользу потребителя. По мнению многих руководителей служб, ответственных за ИТ в муниципалитетах, да и на уровне субъектов, признают, что если бы они полностью выполняли все мероприятия по программе «Электронное правительство», то в муниципалитетах это было бы второй по объему статьей расходов после «социалки».

Во многих муниципалитетах внедрены системы электронного документооборота, которые, с моей точки зрения, нужно отнести к прикладной автоматизации задач сотрудников ОМСУ. Многочисленные внедрения были сделаны на платформе LotusNotes/Domino и продуктах, использующих эту платформу. Есть примеры использования решений на базе Directum, DocsVision, «Дело», а также есть попытки внедрения систем с открытым исходным кодом (таких как Alfresco). Несмотря на гибкость ESM-платформы Alfresco и наличие очевидных преимуществ (отсутствие лицензионных платежей в Community Edition), определенные сложности есть с реализацией существующего в других системах электронного документооборота функционала, связанные с большим количеством необходимых доработок. Поэтому использование Alfresco в качестве полноценной СЭД все-таки сводится к использованию готовых решений на этой платформе.

Явно наметился переход на платформы на базе свободного программного обеспечения, без лицензионных платежей по числу рабочих мест. Это позволяет муниципальным образованиям экономить как на капитальных, так и на операционных затратах (при использовании типовых решений, внедренных в других муниципалитетах). А у некоторых разработчиков, использующих такой подход к разработке, уже есть успешные примеры разработки продукта, востребованного несколькими ОМСУ, а стоимость выполнения работ «распределяется» на всех потребителей данного продукта. Организация работ при данном подходе осуществляется следующим образом. Несколько муниципалитетов, использующих одну платформу, обычно заказывают какой-то модуль, который в дальнейшем распространяется среди других пользователей того же решения за символическую стоимость. Финансирование работ происходит либо в рамках сервисной поддержки, либо стоимость разработки модуля рассчитывается из числа пользователей платформы и распределяется равномерно на всех потребителей решения.

По моей оценке рынка, сейчас, по странному стечению обстоятельств, многие компании ведут разработку считая, видимо, что больше они никому это решение не продадут, и поэтому стоимость функционально одного и того же решения может отличаться на порядок (с реальными примерами мы сталкивались).

Другая крайность некоторых прикладных разработчиков – это продать за 50 000 рублей, и взять 1 000 000 за никчемную доработку (и какое-нибудь обучение) через год, когда заказчик «подсел» на решение. Это, безусловно, признак того, что с такой компанией-поставщиком решения не стоит сотрудничать и стоит посмотреть по сторонам в поисках альтернативного решения.

## 5. Организация взаимодействия

Организация взаимодействия между гражданами и органами местного самоуправления обычно заключается в реализации следующих четырех разделов:

- официальные обращения граждан (с муниципального портала), некий аналог виртуальной или электронной приемной;
- предоставление муниципальных услуг в электронном виде (причем с возможностью не только узнать о том, где услугу получить можно, но и подать заявку, получить информацию о процессе предоставления услуги, а если это допустимо – и получить в личный кабинет результат в электронном виде;
- предоставление информации с помощью муниципальных порталов;
- элементы «Электронной демократии» и «Народного контроля».

### 5.1. Официальные обращения граждан

Официальные обращения граждан принимаются в работу в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 2 мая 2006 года №59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» и, как правило, подаются с внешнего муниципального портала. В большинстве случаев форма с муниципального портала отправляет информацию об обращении гражданина в систему электронного документооборота, в которой работает отдел по работе с обращениями граждан. Подобный сервис есть у большинства муниципалитетов, и он полностью соответствует законодательству.

### 5.2. Предоставление муниципальных услуг

С предоставлением муниципальных услуг ситуация немного иная. Аналитики нашей компании выполняли в феврале 2013 года анализ количества переведенных в электронный вид услуг путем просмотра официальных сайтов и порталов муниципалитетов.

Ниже в таблице 1 приведены данные (подчеркну – это февраль 2013(!) года) по 10 муниципалитетам, в которых отмечена возможность получения наибольшего количества услуг в электронном виде.

Таблица 1

№ п/п	Город	Ссылка на муниципальный портал	Кол услуг, которые можно получить в электронном виде	Способ авторизации
1	Нижний Новгород	<a href="http://нижнийновгород.рф">http://нижнийновгород.рф</a>	70	ЕСИА
2	Волгоград	<a href="http://www.volgadmin.ru">http://www.volgadmin.ru</a>	55	ЕСИА
3	Южно-Сахалинск	<a href="http://yuzhno-sakh.ru/">http://yuzhno-sakh.ru/</a>	35	Без авторизации

4	Тюмень	<a href="http://www.tyumen-city.ru/">http://www.tyumen-city.ru/</a>	27	Локальная авторизация
5	Барнаул	<a href="http://portal.barnaul.org">http://portal.barnaul.org</a>	20	ЕСИА
6	Омск	<a href="http://www.admomsk.ru/web/guest/main">http://www.admomsk.ru/web/guest/main</a>	9	Без авторизации
7	Петрозаводск	<a href="http://www.petrozavodsk-mo.ru/">http://www.petrozavodsk-mo.ru/</a>	8	Локальная авторизация
8	Уфа	<a href="http://ufacity.info">http://ufacity.info</a>	3	Локальная авторизация
9	Петропавловск-Камчатский	<a href="http://pkgo.ru/">http://pkgo.ru/</a>	2	Локальная авторизация
10	Липецк	<a href="http://www.lipetskcity.ru">http://www.lipetskcity.ru</a>	2	Без авторизации

Надеюсь, ситуация по состоянию на май 2014 года изменилась в лучшую сторону, но этот анализ – в любом случае некоторый повод задуматься со стороны обычного интернет-пользователя, который хочет воспользоваться продвинутыми способами взаимодействия с органами власти.

Отдельно возникают проблемы и с тем, что использование муниципальных порталов никак явно не обозначено в 210-ФЗ, в котором сказано, что услуга предоставляется в электронном виде только в том случае, если она оказывается на Едином или региональном портале государственных услуг. Таким образом, вообще легитимность использования муниципальных порталов находится под вопросом.

С использованием единого портала государственных услуг до недавнего времени было больше вопросов, чем ответов. Высокая стоимость размещения на нем экранных форм (на мой взгляд – ничем не обоснованная, особенно для типовых форм, которых большинство) не позволяет в массовом порядке за короткий промежуток времени вывести все услуги на единый портал. К тому же усугубляет ситуацию наличие таких ограничений, как невозможность отправки заявок, полученных от гражданина с портала в информационные системы различных органов местного самоуправления, что не дает возможность работы с «типовыми», «унифицированными» формами муниципалитетам с разными программными решениями для обработки заявок на услуги, приходящие с единого портала.

Все эти проблемы, а также отсутствие в некоторых субъектах региональных порталов, приводят к созданию собственных, муниципальных порталов, несмотря на то, что в Федеральном законе Российской Федерации от 27 июля 2010 г. N 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», не упомянута возможность использования муниципального портала. Указывается необходимость использования единого портала, и возможность использования региональных порталов для предоставления, в том числе, и муниципальных услуг.

Со стороны субъектов часто наблюдалось непонимание, что процессы работы крупного и мелкого муниципалитета сильно отличаются, и использование однотипных тиражируемых на регион решений возможно лишь для типовых, примерно одинаковых (а значит – небольших) муниципальных образований. Требования к системам и подходы к решаемым задачам действительно отличаются для крупного города с тысячами сотрудников Администрации и небольшой районной администрации, в которой работает пара десятков специалистов.

### **5.3. Предоставление гражданам информации**

Предоставление гражданам информации о деятельности ОМСУ, как правило, осуществляется на официальных сайтах муниципалитета в соответствии с Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Можно отметить, что эта задача решена (хотя бы формально) всеми муниципалитетами, а все крупные муниципалитеты имеют вполне приличные информационные ресурсы, благо рынок разработки веб-сайтов развитый и высоко конкурентный.

### **5.4. Взаимодействие граждан и власти**

В четвертый раздел взаимодействия граждан и власти включены проекты, связанные с получением информации от граждан о проблемах, и информирование их о решении этой проблемы. Это сервисы, аналогичные обращениям граждан, но обладающие более привлекательным интерфейсом. Также развитием этого вида взаимодействия является создание мобильных приложений, предназначенных для расширенного взаимодействия с гражданами.

В целом могу отметить, что наибольший прорыв за последнее время был сделан именно в организации электронного взаимодействия с гражданами. Поэтому, на мой взгляд, сибирские и дальневосточные муниципалитеты выполняют требуемые задачи, и более того, выглядят более чем достойно на общем фоне, хотя, конечно, легко выделить и лидеров, и «отстающих».

Лично я убежден, что именно муниципалитет может сделать взаимодействие с гражданами в электронной форме сделать максимально удобным и комфортным, с максимальной отдачей и пользой для обеих сторон. Но для этого нужно размещать на муниципальных порталах и дополнительные сервисы, не связанные с предоставлением услуг. Это может быть информация об очереди на субсидии для молодых семей, сервисы вроде «узнай свою задолженность» и т.д.

Сервисы по различным законодательным инициативам, а также сбор пожеланий по решению или иной проблемы («Электронная демократия») рано или поздно выльются в краудсорсинговые проекты, где можно будет всем желающим еще и вкладываться деньгами в ту или иную инициативу, но для этого, безусловно, нужна и соответствующая правовая основа.

Отдельно нужно отметить важность продвижения (в том числе и в социальных сетях, и в «офф-лайне») подобных интерактивных порталов для предоставления в электронном виде на них услугах и сервисах среди населения, иначе значимой отдачи от вложенных средств не будет. Мы постоянно делаем предложения по размещению соответствующей социальной рекламы на улицах, статьям в СМИ и информировании граждан в местах предоставления услуги. Важным элементом привлечения граждан будет являться и создание синхронных, практически интерактивных сервисов (таких, как «узнай номер очереди в детский сад»). Считаю, что подобные сервисы будут «притягивать» граждан за счет того, что их можно использовать достаточно часто. Другим сдерживающим фактором сейчас является неудобная регистрация в единой системе идентификации и аутентификации, но уже в этом году, с введением упрощенной процедуры регистрации, эта проблема уйдет на второй план.

## **6. Вместо заключения**

То, что вижу я лично в настоящее время – это большой прогресс по отношению к той ситуации, которая была в прошедшие 2-3 года, и хочется верить, что это только начало. У меня, как у руководителя компании разработчика (и гражданина, ведущего активный образ жизни в сети Интернет), и у многих наших сотрудников – постоянно возникает много идей, которые можно реализовать в муниципалитетах. Тем представителям органов власти, которые хотят быть в числе лидеров, мы всегда предлагаем какие-то новые решения и новые проекты, которые можно совместно реализовывать, причем этих идей, по-моему, хватит любому муниципальному образованию Сибири и Дальнего Востока, причем у всех эти проекты будут неповторимые! Считаю, что на ближайшую пятилетку работы хватит всем разработчикам, которые работают на рынке информатизации органов власти.