

УДК 342.9

К ВОПРОСУ О МОНИТОРИНГЕ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ

К. С. Яковлев

*Белорусский государственный университет,
ул. Ленинградская 8, 220030, г. Минск, Беларусь, kirillstorto@gmail.com*

В статье рассматриваются теоретические аспекты категории качества электронных услуг, предпринимается попытка обосновать вывод о необходимости пересмотра базовых критериев оценки электронных услуг в связи с особенностями последних, необходимости изменения системы мониторинга качества предоставления электронных услуг в сторону расширения участия в нем заявителей, усиления ответственности субъектов мониторинга.

Ключевые слова: электронные услуги; электронные государственные услуги; качество электронных услуг; мониторинг электронных услуг; оценка качества электронных услуг.

ON THE ISSUE OF MONITORING THE QUALITY OF ELECTRONIC SERVICES

K. S. Yakovlev

*Belarusian State University,
Leningradskaya str. 8, 220030, Minsk, Belarus, kirillstorto@gmail.com*

The article examines the theoretical aspects of the category of quality of electronic services, attempts to substantiate the conclusion that it is necessary to revise the basic criteria for evaluating electronic services due to the peculiarities of the latter, the need to change the system of monitoring the quality of electronic services in the direction of expanding the participation of applicants in it, strengthening the responsibility of monitoring subjects.

Keywords: electronic services; electronic public services; quality of electronic services; monitoring of electronic services; evaluation of the quality of electronic services.

В последние годы в Республике Беларусь наблюдается значительное углубление электронного взаимодействия граждан и государственных органов, организаций. Принимаются соответствующие стратегии и программы (Стратегия развития информатизации в Республике Беларусь на 2016-2022 годы, Программа «Цифровое развитие Беларуси» на 2021-2025 годы). Посланием Президента Республики белорусскому народу и

Национальному собранию от 31 марта 2023 г. указано направление на активное развитие единого портала электронных услуг (ЕПЭУ) в целях дальнейшей деbüroкратизации и цифровизации сферы государственного управления, повышения доступности электронных услуг [1]. Эти процессы возможно объяснить тем, что все больше государств современности переходят к так называемой модели «сервисного государства», при которой первое место занимает гражданин, его удобство и удовлетворенность, а государство в лице его органов, организаций и должностных лиц занимается обслуживанием гражданина. Введение Указом Президента «О расширении использования государственными организациями информационно-коммуникационных технологий» от 31 мая 2022 г. №188 (Указ №188) понятия электронной услуги подтвердило тенденцию перехода к вышеуказанной модели, однако такая модель не может считаться полностью реализованной до тех пор, пока не будет обеспечен контроль качества предоставления электронных государственных услуг.

Обычно при упоминании электронных государственных услуг речь заходит о родовом по отношению к ним понятии государственной услуги, однако в законодательстве Республики Беларусь, несмотря на периодическое появление в нем термина, не сложилось определения государственной услуги. Законодательство, например, Республики Казахстан в Законе «О государственных услугах» от 15 апреля 2013 года № 88-V (Закон №88-V) определяет, что государственные услуги – это «одна из форм реализации отдельных государственных функций или их совокупности, осуществляемых по обращению или без обращения услугополучателей и направленных на реализацию их прав, свобод и законных интересов, предоставление им соответствующих материальных или нематериальных благ» [2]. Анализ Закона «О государственных услугах», а также положений Административного процедурно-процессуального кодекса Республики Казахстан от 29 июня 2020 г. №350-VI позволяет установить, что государственная услуга является: 1. процессом деятельности уполномоченных субъектов в рамках реализации ими отдельных государственных функций по предоставлению частным лицам определенных материальных и (или) нематериальных благ; 2. результатом, наступившим для лица в рамках его обращения за услугой по заявлению или без него (проактивная услуга); 3. результатом, воплощающимся в издании в отношении заявителя благоприятного или обременяющего (при отказе в оказании услуги) административного акта в рамках административной процедуры. Закон №88-V подходит к электронным государственным услугам как к разновидности государственных услуг, оказываемых с помощью информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Схожего подхода к

электронной государственной услуге придерживается и доктрина [3, с. 18; 4, с. 56].

В законе Республики Беларусь «Об основах административных процедур» от 28 октября 2008 г. №433-З (Закон №433-З) фигурирует понятие административной процедуры. Мы согласны с точкой зрения Л.А. Краснобаевой, которая определяет административные процедуры как «правовую форму реализации публичных услуг» [5, с. 96]. Указ №188 определяет электронную услугу как услугу, предоставление которой осуществляется государственными организациями с применением ИКТ, не являющаяся административной процедурой, за исключением банковских и иных услуг, предоставляемых Национальным Банком. Из семантики слова «услуга» становится понятно, что ее предоставлению должно предшествовать обращение за оказанием оной в той или иной форме и исключительно к государственным организациям, что обусловлено Указом №188. Из этого следует, что электронная услуга – это совокупность действий государственных организаций, осуществляемых с помощью ИКТ и по заявлению заинтересованных лиц, оканчивающихся предоставлением определенных материальных и (или) нематериальных благ этим лицам, реализацией их прав, свобод и законных интересов. Таким образом, считаем, что Указ №188 подразумевает именно электронную государственную услугу.

Качество услуги – специфическая категория. Толковый словарь Ожегова определяет качество как «совокупность существенных признаков, свойств, особенностей, отличающих предмет или явление от других и придающих ему определенность» [6]. Схожее определение дает и толковый словарь Ушакова [7]. В законодательстве единого подхода к определению качества не сложилось – обычно качество определяется с учетом того предмета или явления, которое оно характеризует (качество алкогольной продукции, лекарственных средств и др.). Закон Республики Беларусь «О защите прав потребителей» от 9 января 2002 г. №90-З представляет качество услуги как совокупность свойств и характеристик услуги, определяющих ее соответствие установленным и (или) обычно предъявляемым к услуге такого рода требованиям. Однако следует учесть, что в соответствии со ст. 2 Закона сфера его действия распространяется на отношения между потребителями и изготовителями, иными субъектами, возникающими из договоров розничной купли-продажи, подряда, страхования, энергоснабжения, комиссии, возмездного оказания услуг и иных подобных (гражданско-правовых) договоров, т.е. не включает публично-правовые отношения [8]. Для целей статьи представим качество предоставления услуги как совокупность характеристик и свойств услуги, отражающих уровень обеспечения услугополучателю возможно-

сти и доступности ее получения в соответствии с требованиями законодательства. При этом отметим, что качество предоставления электронной услуги является компонентом более обширного понятия – качества электронной услуги.

Толковый словарь Ушакова трактует возможность как «средство для осуществления своих интересов». Таким образом, законодательная возможность получения электронных услуг связана с предоставлением услугополучателю средств для получения услуг. Этим средством в соответствии с Приказом Оперативно-аналитического центра при Президенте «О создании и функционировании личных электронных кабинетов» от 18 марта 2020 №82 является личный электронный кабинет в системе Общегосударственной автоматизированной информационной системы на базе ЕПЭУ. Более сложным является определение категории доступности. Обобщив словарные определения прилагательного «доступный» можно установить, что доступность предстает как: 1. категория физическая (физический объект, к которому можно пройти), 2. категория финансовая (дешевый или получаемый за умеренную плату объект), 3. категория ментальная (аналогично информации, которую можно понять). Сделать государственную услугу доступной для населения означает предоставить совокупность средств для ее получения каждому лицу и обеспечить надлежащее состояние данных средств, т.е. сделать ее получение возможным и удобным для любого человека.

Оказание электронной услуги можно представить двумя этапами: дозаявительный этап (охватывает формирование потребности в услуге, а также размещение электронных услуг и информации о них на ЕПЭУ) и процедурный (охватывает получение уполномоченным органом заявления и осуществление в отношении лица административной процедуры, оканчивающейся предоставлением электронной услуги на основании административного решения). Категории доступности и возможности характеризуют в первую очередь дозаявительный этап, так как получение заявления уполномоченной организацией и оказание ей услуги осуществляются только после того, как услуга уже стала доступной с помощью ЕПЭУ. Мониторинг как форма контроля предполагает наблюдение, анализ, оценку, установление причинно-следственных связей и др. методы, применяемые контролирующими (надзорными) органами в целях оценки соответствия деятельности проверяемого субъекта требованиям законодательства, выявления причин и условий, способствующих нарушениям. Объектом мониторинга качества предоставления электронных услуг является деятельность услугодателей по обеспечению возможности и доступности электронных услуг заявителям. Из этого следует, что мо-

мониторинг качества предоставления электронной услуги должен неразрывно сопровождаться инструментами для учета мнений заявителей.

Постановлением Совета Министров «О портале рейтинговой оценки» от 13 ноября 2019 г. № 765 была предпринята попытка создать систему мониторинга качества услуг населению. Считаем необходимым сделать несколько замечаний. Во-первых, несмотря на то, что качество как критерий присущ именно услуге, объектом оценки являются «государственные органы и организации, оказывающие услуги, обеспечивающие жизнедеятельность населения, и (или) осуществляющие административные процедуры по заявлениям граждан» [9] – такое определение не имеет смысла ни с точки зрения теории контроля (надзора), которая называет объектом контроля (надзора) деятельность подконтрольного субъекта с позиции ее соответствия определенным критериям (законности, эффективности и др.) [10, с. 324-26], ни с точки зрения заявленных в Положении целей (формирование системы оценки гражданами эффективности деятельности государственных организаций). Во-вторых, присутствует неопределенный законодательством термин «услуга, обеспечивающая жизнедеятельность населения». Директива Президента «О де-бюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения» от 27 декабря №2 в предыдущей редакции от 25.03.2015 оперировала таким же термином, представляя его: 1. образовательной услугой; 2. услугой, предоставляемой организациями жилищно-коммунального хозяйства; 3. услугой в сфере здравоохранения; 4. иными услугами, востребованными населением [11]. Представляется, что предполагавшееся Директивой собирательное для таких услуг – публичные услуги. Согласимся, что государственная услуга является разновидностью публичной услуги [12, с. 34], электронная государственная услуга – разновидность государственной услуги, из чего портал рейтинговой оценки должен подлежать применению и для оценки последних.

Оценка услуги на портале рейтинговой оценки происходит по критериям оценки, четыре из которых являются базовыми (т.е. обязательными при формировании рейтинга объекта оценки). Три базовых критерия относятся к качеству предоставления услуги: 1. простота и понятность процесса получения услуги или осуществления административной процедуры; 2. доступность информации о порядке получения услуги или осуществления административной процедуры; 3. вежливость и доброжелательность сотрудников. Оказание электронной услуги неразрывно связано с применением ИКТ обеими сторонами, например, ЕПЭУ как средства получения услуги. В этих рамках большим значением обладает критерий обеспечения средством удобства (т.е. того, насколько комфортно

лицу получить услугу на ЕПЭУ, насколько хорошо реализована электронная архитектура портала в контексте ее удобства для пользователя и др.). Также считаем, что при предоставлении электронной услуги критерий вежливости и доброжелательности сотрудников теряет какой-либо существенный смысл, поскольку электронную государственную услугу в том числе отличает признак обезличивания процесса ее предоставления [3, с. 71]. При этом в некоторых государствах оказание электронной услуги может быть сопряжено с взаимодействием с искусственным интеллектом (ботом, иным информационным помощником) без участия человека со стороны услугодателя.

Следует отметить, что в соответствии с Положением уполномоченные государственные органы и организации не реже раза в полугодие осуществляют мониторинг и анализ эффективности деятельности объектов оценки на основании их места в рейтинге по оценкам заявителей, направляют рекомендации по итогам проведенного мониторинга (п.13). Положением не установлено, может ли по итогам мониторинга быть применена дисциплинарная или административная ответственность. Поскольку оказание электронных услуг осуществляется исключительно государственными организациями, то Указ Президента «О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь» от 16 октября 2009 г. №510 (Указ №510) не может быть применен ко всем категориям услугодателей, т.к. они не являются проверяемыми субъектами. Помимо этого, принимая во внимание то, что оказание электронной услуги связано с осуществлением административной процедуры, необходимо учитывать п.23 Указа №510, определяющий его нераспространение на осуществление административных процедур по заявлениям юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и иных физических лиц. Ст. 10.19 Кодекса Республики Беларусь «Об административных правонарушениях» устанавливает ответственность руководителей и работников государственных органов и организаций, иных организаций за нарушение законодательства об административных процедурах в виде совершения определенных действий (несоблюдения установленных законодательством сроков представления документов или сведений, неправомерного взимания платы за осуществление процедуры и др.). Нормой не охватывается дозаявительный этап и, например, обязанность услугодателей на постоянной основе поддерживать соответствующие информационные ресурсы, необходимые для оказания электронных услуг (актуализировать информацию об электронных услугах, осуществлять регулярное наполнение ЕПЭУ и др.). Также отметим, что в соответствии с Положением уполномоченные органы и организации не осуществляют размеще-

ние в открытом доступе информации о результатах мониторинга услугодателей. Полагаем, что это не соответствует заявленной в п. 3 Положения цели по повышению открытости государственных органов, а также препятствует улучшению качества предоставления услуг.

Таким образом считаем, что необходимо: отделить мониторинг качества предоставления государственных (в т.ч. электронных) услуг в отдельную систему; изменить подход к определению базовых критериев оценки в связи с особенностями электронных услуг; определить объектом оценки деятельность услугодателей по оказанию услуги; определить методику, утвердить правила государственного контроля за качеством оказания государственных услуг, а также усилить ответственность подконтрольных (поднадзорных) субъектов; открыть доступ к результатам мониторинга качества оказания государственных услуг, осуществляемого на основании оценок услугополучателей. Полагаем, что эти меры будут соответствовать цели по построению современной системы оказания электронных услуг в Республике Беларусь.

Библиографические ссылки

1. Лукашенко, А. Г. Главные условия сохранения суверенитета и независимости : послание Президента белорус. народу и Нац. собр., 31 марта 2023 г. // Совет. Белоруссия. 2023. 1 апр.

2. О государственных услугах [Электронный ресурс] : Закон Респ. Казахстан, 15 апр. 2013 г., №88-V: // Эділет. Режим доступа: <https://adilet.zan.kz/rus/docs/Z1300000088>. Дата доступа : 01.05.2023.

3. Кулдыбаева И. У. Правовое регулирование предоставления электронных государственных услуг : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 ; Южно-Уральск. гос. ун-т. – Челябинск, 2014. С. 240.

4. Парфенчик, А. А. Характерные признаки электронных государственных услуг // ПРАВО.by. 2018. №3. С. 55-59.

5. Краснобаева, Л.А. Административно-процедурные формы реализации публичных услуг // Известия Гомельского государственного университета имени Ф. Скорины. 2021. №5 (128). С. 95-99.

6. Ожегов, С. И. Толковый словарь русского языка : 80000 слов и фразеологических выражений. 4-е изд., дополненное. М. : Азбуковник, 1999. С. 944.

7. Толковый словарь русского языка : в 4 т./ Под ред. проф. Д. Ушакова. М. : ТЕРРА– Книжный клуб, 2007. С. 752.

8. О защите прав потребителей [Электронный ресурс]: Закон Республики Беларусь, 9 января 2002 г., № 90-З: (ред. от 5 января 2022) // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Республики Беларусь. – Минск, 2023.

9. О портале рейтинговой оценки [Электронный ресурс]: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 13 ноября 2019 г., № 765 // ЭТАЛОН. Законода-

тельство Республики Беларусь / Нац. Центр правовой информ. Республики Беларусь. Минск, 2023.

10. Административное право : учеб. / Л. М. Рябцев [и др.] . Минск : Изд. центр БГУ, 2014. С. 607.

11. О дебиюрократизации государственного аппарата и повышении качества обеспечения жизнедеятельности населения : [Электронный ресурс] : Директива Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2006 г., № 2 : в ред. от 25.03.2015 г. // ЭТА-ЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. Минск, 2023.

12. Краснобаева, Л. А. Публичные услуги как объекты административно-правовых отношений // Право. by. 2021. № 3. С. 33–39.