

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ИНДИКАТОРОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПРОГРАММЫ «ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЩЕСТВО (2011-2020)»

Н.А. Садовникова, д-р экон. наук,
Е.Н. Клочкова, канд. экон. наук,
*Московский государственный университет экономики,
статистики и информатики (МЭСИ),*
Е.И. Добролюбова,
Центр экономического и финансового консалтинга

В государственной программе «Информационное общество (2011-2020)» (далее - Программа), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20.10.2010 № 1815-р, определены целевые статистические индикаторы, позволяющие оценивать достижение основных результатов Программы [1]. В соответствии с данными за 2012 г., опубликованными Международным союзом электросвязи в октябре 2013 г., определено место Российской Федерации в международном рейтинге стран по уровню развития информационного общества. Так, в мировом рейтинге Россия находится на 40-м месте по данному показателю, что на 5 пунктов выше планового значения. По сравнению с результатами аналогичного рейтинга, полученными в 2011 г., индекс развития информационных технологий в Российской Федерации вырос с 5,94 единицы из 10 возможных в 2011 г. до 6,19 единицы в 2012 г. Таким образом, результаты международных оценок свидетельствуют о прогрессе Российской Федерации в сфере развития информационного общества.

Важнейшим направлением развития информационно-телекоммуникационной инфраструктуры является развитие широкополосного доступа в Интернет. В 2013 г. 53,1% домохозяйств имели доступ к широкополосному Интернету (в 2011 г. такой доступ был лишь у 31% домохозяйств). Однако по данному показателю России еще далеко до уровня развитых стран (*для сравнения:* по данным Международного союза электросвязи, широкополосный доступ к сети Интернет имеют 71,1% домохозяйств США, 80,5% домохозяйств Канады, а также более 95,5% домохозяйств Европейского союза). Россия отстает от многих стран ОЭСР по числу абонентов фиксированного широкополосного доступа в Интернет на 100 человек населения (в России - 14,4, тогда как в Гер-

мании данный показатель составляет 34, во Франции - 37,8, в США - 28) [2].

Значимые результаты реализации государственной программы достигнуты и в рамках реализации Федеральной целевой программы «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009-2015 годы». В 2013 г. доля населения Российской Федерации, имеющего возможность приема обязательных телерадиоканалов, составила 100%. Площадь территории субъектов РФ, охваченных наземным цифровым вещанием обязательных телерадиоканалов (с охватом не менее 50% населения субъекта Российской Федерации), в 2013 г. увеличилась по сравнению с 2012 г. на 0,8% и составила 9096774 кв. км по сравнению с 9028085 кв. км в 2012 г. Доля населения Российской Федерации, имеющего возможность приема эфирных цифровых телерадиоканалов, увеличилась по сравнению с 2012 г. на 1,4% и составила 76,7% по сравнению с 52,2% в 2012 г. Количество субъектов РФ, охваченных цифровым телерадиовещанием (с охватом не менее 50% населения субъекта Федерации), в 2013 г. возросло по сравнению с 2012 г. на 2,8% и составило 74 по сравнению с 72 в 2012 г.

Доля населения Российской Федерации, охваченного цифровым эфирным телерадиооповещением о чрезвычайных ситуациях, в 2013 г. увеличилась по сравнению с 2012 г. на 1,4% и составила 76,7% по сравнению с 75,3% в 2012 г. В 2013 г. количество введенных в эксплуатацию объектов сети цифрового вещания 1-го мультиплекса повысилось по сравнению с 2012 г. на 10 единиц и составило 978 единиц по сравнению с 968 единицами в 2012 г.

Качество предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде оценивается гражданами выше, чем качество предоставления государственных и муниципальных услуг непос-

редственно в органах государственной власти и местного самоуправления и в МФЦ. Так, по итогам социологического исследования, проведенного по заказу Минэкономразвития России в 2013 г., уровень удовлетворенности граждан качеством государственных и муниципальных услуг, полученных в электронном виде (с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг), составил 81,4% против 77,6% при получении государственных (муниципальных) услуг непосредственно в органах государственной власти (местного самоуправления).

В России наблюдается интенсивный переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Так, только в 2013 г. более чем в два раза увеличилось число зарегистрированных пользователей Единого портала государственных и муниципальных услуг, произошел двукратный рост посещений, количества полученных электронных услуг, чему способствовала реализация дополнительных 150 электронных сервисов на Едином портале. В 2013 г. через Единый портал государственных и муниципальных услуг оказано 13 млн услуг, а численность граждан, зарегистрированных в единой системе идентификации и аутентификации, превысила 7,9 млн человек.

Доля активных Интернет-пользователей в общей численности населения составила 61,4% населения России при плановом уровне 55%. Доля населения, использующего сеть Интернет для заказа товаров и (или) услуг, в общей численности населения составила 22,5%. Доля организаций, использующих сеть Интернет для размещения заказов на товары (работы, услуги), в общей численности организаций оценивается на уровне 44%.

В соответствии с изложенной характеристикой сферы, актуальными являются вопросы, связанные с формированием системы показателей, которые, по мнению авторов, заслуживают особого внимания с точки зрения оценки состояния рассматриваемой отрасли, а также методики их расчета [3].

Согласно Методическим рекомендациям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденным приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690, показатели Программы должны отвечать следующим требованиям:

- адекватность / аналитичность (показатель должен очевидным образом характеризовать прогресс и охватывать все существенные аспекты достижения цели или решения задачи в данной сфере);
- точность (погрешности измерения не должны приводить к искаженному представлению о результатах реализации задачи);

- объективность (не допускается использование показателей, улучшение отчетных значений которых возможно при ухудшении реального положения дел);

- достоверность (способ сбора и обработки исходной информации должен допускать возможность проверки точности полученных данных в процессе независимого мониторинга);

- однозначность (определение показателя должно обеспечивать одинаковое понимание существа измеряемой характеристики как специалистами, так и конечными потребителями услуг, включая индивидуальных потребителей, для чего следует избегать излишне сложных показателей и показателей, не имеющих четкого, общепринятого определения и единиц измерения);

- экономичность (получение отчетных данных должно проводиться с минимально возможными затратами; применяемые показатели должны в максимальной степени основываться на уже существующих процедурах сбора информации);

- сопоставимость (выбор показателей следует осуществлять исходя из необходимости непрерывного накопления данных и обеспечения их сопоставимости за отдельные периоды, а также с показателями, используемыми в международной практике);

- своевременность и регулярность (отчетные данные должны поступать со строго определенной периодичностью и незначительным временным лагом между моментом сбора информации и сроком ее использования (для использования в целях мониторинга отчетные данные должны предоставляться не реже одного раза в год) [4].

В ходе мониторинга показателей государственной программы «Информационное общество (2011-2020)» было выявлено следующее. Формулировка индикатора «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» содержит четкую формулировку показателя в числителе - число лиц (граждан), которые использовали механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, что отражено в Методике статистической оценки для мониторинга числа граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, пункт «Методы статистического учета для мониторинга числа граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» (далее Методика), утвержденной Приказом Росстата от 08.07.2013 № 273.

В формулировке индикатора «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» от-

существует формулировка показателя знаменателя, а именно база сопоставления. Согласно Методике, в качестве базы сравнения рассматривается «...общая численность населения Российской Федерации в возрасте 15-72 года...»).

Рассматривать данный подход к формированию знаменателя индикатора методологически не совсем корректно, так как индикатор «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» заявлен как относительный показатель структуры. Из этого следует, что при его исчислении в качестве базы сравнения необходимо рассматривать величину целого, а именно общее число граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг как в электронной, так и в иных формах, например таких, как личное посещение. Данный подход соответствует и используемым в настоящее время методикам оценки других показателей Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования государственного управления», в частности показателя общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, рассчитываемого по итогам социологического исследования, респондентами которого являются совершеннолетние граждане, обратившиеся за получением государственной (муниципальной) услуги и на момент проведения исследования получившие результат данного обращения (собственно государственную (муниципальную) услугу либо отказ в ее предоставлении) [5].

Если же рассматривать в качестве базы сравнения «...общую численность населения Российской Федерации в возрасте 15-72 года...», то необходимо, с нашей точки зрения:

- индикатор не заявлять как «Доля граждан...», так как некорректно определена база сопоставления;

- скорректировать название и единицу изменения индикатора, например в формулировке «Число граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, на 10000 населения Российской Федерации в возрасте 15-72 года...»).

Основываясь на вышеупомянутой Методике, предлагается рассчитывать показатель «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» по следующей формуле:

$$D_{эу} = \frac{ЧГ_{Интернет} + ЧГ_{эл.почта}}{ЧГ_{гму}},$$

где $D_{эу}$ - доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме;

$ЧГ_{гму}$ - число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг всеми способами;

$ЧГ_{Интернет}$ - число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг через Интернет, используя официальные сайты и порталы;

$ЧГ_{эл.почта}$ - число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг по электронной почте.

Показатель «Число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг всеми способами» может быть получен на основе формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-коммуникационных сетей» (приказ Росстата от 01.07.2013 № 252), вопрос № 25 «Взаимодействовали ли Вы с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг в последние 12 месяцев и какие при этом использовали способы?» (пп. PS1_1 + PS1_2 + PS1_3 + PS1_4 + PS1_5 + PS1_6).

Показатель «Число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг всеми способами» отражает общее число граждан (населения), обратившихся в течение последних 12 месяцев за какой-либо государственной или муниципальной услугой.

Показатель «Число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг через Интернет, используя официальные сайты и порталы» может быть получен на основе формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-коммуникационных сетей» (приказ Росстата от 01.07.2013 № 252), вопрос № 25 «Взаимодействовали ли Вы с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг в последние 12 месяцев и какие при этом использовали способы?», п. PS1_1 «Да, через Интернет, используя официальные сайты и порталы».

Показатель «Число заявителей-граждан, использующих механизм взаимодействия с органами государственной власти и местного самоуправления и

поставщиками государственных и муниципальных услуг по электронной почте» может быть получен на основе формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-коммуникационных сетей» (приказ Росстата от 01.07.2013 № 252), вопрос № 25 «Взаимодействовали ли Вы с органами государственной власти и местного самоуправления и поставщиками государственных и муниципальных услуг в последние 12 месяцев и какие при этом использовали способы?», п. PS1_3 «Да, по электронной почте».

Таким образом, числитель показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» отражает число граждан, которые взаимодействовали с органами государственной власти и местного самоуправления, а также поставщиками государственных и муниципальных услуг в течение последних 12 месяцев в электронной форме (через Интернет (код PS1_1), по электронной почте (код PS1_3)).

Знаменатель показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» отражает число граждан, которые взаимодействовали с органами государственной власти и местного самоуправления, а также поставщиками государственных и муниципальных услуг в течение последних 12 месяцев всеми способами: как в электронной форме (через Интернет (код PS1_1), по телефону (код PS1_2), по электронной почте (код PS1_3), по почте, по факсу (код PS1_5), так и при личном посещении (код PS1_4), а также число граждан, которые не взаимодействовали с органами государственной власти и местного самоуправления, а также поставщиками государственных и муниципальных услуг.

Таким образом, предлагаемая методика определения показателя «Доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» позволяет определить долю граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, так как в числителе формулы отражена часть населения, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а в знаменателе - общее число граждан, использующих и не использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг.

В соответствии с предложенной методикой, значение показателя по итогам 2013 г. составило 30,8%, что выше запланированного уровня на 0,8%.

В ходе анализа статистических показателей выявлены отклонения по показателю «Снижение доли жалоб субъектов персональных данных, по результатам рассмотрения которых подтвердились факты нарушения законодательства Российской Федерации в области персональных данных». В 2013 г. количество обращений физических лиц составило 9709, из них подтвердились факты нарушений в 2381 случае, что составляет 24,53% от общего числа обращений. В 2012 г. показатель в абсолютном выражении составил 5368, в 1425 случаях подтвердились факты нарушений, что составило 26,56%. В период с 2011 по 2013 г. наблюдается рост количества обращений граждан в среднем на 73,8%. Темп роста количества подтвердившихся фактов нарушений в среднем составил 166,7%. При этом доля жалоб, по результатам рассмотрения которых подтвердились факты нарушений, за рассматриваемый период ежегодно в среднем снижается на 4,1%. В 2013 г. по сравнению с 2012 г. показатель уменьшился на 2,03%.

Вместе с тем стоит отметить, что рассматриваемый показатель, по мнению авторов, не в полной мере отвечает требованиям объективности. В частности, снижение доли жалоб, по результатам которых подтвердились факты нарушений, может свидетельствовать как о росте необоснованных жалоб, так и о сокращении нарушений в сфере реализации государственной программы. В связи с этим предлагается исключение данного показателя из состава Программы.

Важно подчеркнуть, что показатели, характеризующие долю федеральных государственных услуг, по которым обеспечена возможность получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг, в общем количестве федеральных государственных услуг, носят оценочный характер и не могут быть точно определены по следующим причинам. В настоящее время отсутствуют статистические данные о количестве государственных услуг федерального и регионального уровней. Реестр федеральных государственных услуг и функций обновляется более пяти раз в год. При этом в состав реестра входят только государственные услуги, оказываемые в соответствии с положениями Федерального закона от 28.07.2010 № 210-ФЗ, а на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) предусмотрены электронные сервисы, используемые при оказании государственных услуг в соответствии с положениями Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ (например, запись к врачу,

в школу и т. п.); активно развивается практика предоставления в электронном виде услуг в сфере ЖКХ. По результатам федерального статистического наблюдения по вопросам использования населением информационных технологий и информационно-телекоммуникационных сетей, наиболее востребованными для граждан являются предоставляемые в электронном виде услуги в сфере здравоохранения (за ними обращались 11,2% от общего числа граждан, использовавших механизмы получения государственных и муниципальных услуг в электронном виде) и в сфере ЖКХ (11,1% граждан). Таким образом, сужение предмета оценки перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде до сферы действия Федерального закона от 28.07.2010 № 210-ФЗ не позволит учесть эффект от внедрения современных информационно-телекоммуникационных технологий взаимодействия в наиболее востребованных российскими гражданами сферах.

Кроме того, для удобства граждан и организаций ряд государственных услуг, указанных в реестре как одна государственная услуга, детализирован на Едином портале государственных и муниципальных услуг по подуслугам (например, в части регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним). Таким образом, количество электронных федеральных государственных услуг на Едином портале государственных и муниципальных услуг (657) превышает количество федеральных государственных услуг, оказываемых в соответствии с Федеральным законом № 210-ФЗ, в реестре (614 по состоянию на декабрь 2013 г.).

Данные по региональным государственным услугам получены по итогам мониторинга, проведенного в 2013 г. Минэкономразвития России (в части реализации этапов I и II перехода к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде). Целесообразность использования данного показателя обусловлена тем, что в настоящее время отсутствуют нормативные правовые акты, требующие предоставления всех государственных услуг регионального уровня в электронном виде. В частности, Концепцией развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 № 2516-р, определены перечни государственных и муниципальных услуг, подлежащих первоочередной оптимизации, предоставление которых должно быть обеспечено в электронном виде в приоритетном порядке (перечни насчитывают 15 федеральных государственных услуг и 20 государственных услуг, ока-

зываемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления) [6].

Значение показателя Программы «Доля населения, не использующего сеть Интернет по соображениям безопасности, в общей численности населения» по результатам проведенного Росстатом выборочного обследования населения оказалось существенно ниже прогнозируемого (0,2% по сравнению с 16%), что свидетельствует о высоком доверии граждан к надежности использования сети Интернет. Поскольку величина данного показателя практически достигла целевого значения, следует рассмотреть возможность включения в перечень показателей Программы иных показателей, характеризующих сферу безопасности информационного общества. Так, для оценки информационной безопасности может быть использован показатель «Доля пользователей сети Интернет, не сталкивавшихся с проблемами информационной безопасности, в общей численности населения, использовавшего сеть Интернет в течение последних 12 месяцев», который может быть рассчитан на основе формы № 1-ИТ «Анкета выборочного обследования населения по вопросам использования информационных технологий и информационно-коммуникационных сетей» (приказ Росстата от 01.07.2013 № 252). По данным обследования населения, проведенного в 2013 г., указанный показатель составил 43,2%.

Таким образом, проведенный анализ основных индикаторов Программы позволил выявить определенный прогресс, достигнутый в сфере развития информационного общества по итогам 2013 г. Вместе с тем ряд показателей требует коррекции их определения. Кроме того, для характеристики сферы рекомендуется, по мнению авторов, расширение существующего перечня показателей, например в части мероприятий работы Единого портала государственных и муниципальных услуг, развития официальных сайтов высших должностных лиц и органов управления Российской Федерации, предоставления государственных услуг на базе почтовых отделений и автоматизированных почтовых комплексов, мероприятий по обеспечению безопасности информационного общества.

Литература

1. Государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)», утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р (с последующими изменениями и дополнениями).
2. ITU Measuring of Information Society 2013. (URL: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2013.aspx>, дата публикации 07.10.2013, дата открытия 28.02.2014)

3. Садовникова Н.А., Ключкова Е.Н. Основные направления формирования системы показателей сферы информационно-коммуникационных технологий // Вопросы статистики. 2012. № 3.

4. Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденные приказом Минэкономразвития России от 20.11.2013 № 690.

5. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментальный и опыт оценки удовлетворенности граждан. Ч. 1. - М.: Издательский дом «Дело», 2012.

6. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.12.2013 №2516-р.

List of references:

1. State program «Information society (2011-2020)», approved by the order of the Government of the Russian Federation of October 20, 2010 No. 1815-r (with the subsequent changes and additions).

2. ITU Measuring of Information Society 2013. (URL: <http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Pages/publications/mis2013.aspx>, date of the publication 07.10.2013, date of opening 28.02.2014)

3. Sadovnikova N.A., Klochkova E.N. Basic building directions for the system of statistical indicators of information and communication technology sphere // Scientific and information Journal «Voprosy Statistiki», 2012. № 3.

4. Methodical instructions on development and realization of state programs of the Russian Federation, approved by the order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation of 20.11.2013 No. 690.

5. State and municipal services: methodology, tools and experience of an assessment of satisfaction grazhdan./Ch.1. - M.: Publishing house «Business», 2012.

6. The concept of development of procedures for granting of the state and municipal services in electronic form, approved by the order of the Government of the Russian Federation of 25.12.2013 No. 2516-r.

ОСОБЕННОСТИ СТАТИСТИЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИЙ В СФЕРЕ УСЛУГ

И.А. Кузнецова, канд. экон. наук,

К.А. Дитковский,

С.Ю. Фридлянова,

Институт статистических исследований и экономики знаний НИУ ВШЭ

В экономике современных индустриально развитых стран сфера услуг играет определяющую роль, демонстрируя существенные темпы роста производства и производительности труда, удерживая ключевые позиции в вопросах занятости населения. С вступлением мировой экономики в постиндустриальную стадию развития все большая доля валового внутреннего продукта создается в секторах непродуцированной сферы. Так, например, по данным Всемирного банка за 2012 г., во Франции и Великобритании она составляет 79%, в Бельгии - 77, в Швеции - 73, в Германии - 69%¹. При этом для большинства стран характерна положительная динамика данного индикатора в течение последних лет.

Структурные изменения в экономической системе России также придали импульс развитию непродуцированной сферы. Сегодня по величине доли сектора услуг в ВВП (60%) наша страна находится на довольно высоких позициях в мировом рейтинге, уступая в среднем 10-20 процентных пунктов (п.п.) наивысшим показателям западных государств. Следует отметить, что в соответствии с государствен-

ными приоритетами повышение качества, доступности и надежности предоставляемых услуг в социальной и иных сферах рассматривается как важнейшее требование при формировании новой модели экономического развития².

Социально-экономическое развитие страны все больше определяется динамикой сферы услуг, радикально преобразующей многие отрасли. Однако говорить об устойчивых соотношениях с сектором материального производства пока мешает общая нестабильность и сырьевая направленность отечественной экономики. В этой связи решающим фактором роста секторов непродуцированной сферы выступает научно-техническая и инновационная деятельность, активное внедрение технологических и нетехнологических инноваций.

Осознавая эффективность формирования инновационного, высокотехнологичного бизнеса, государство осуществляет его активную поддержку. Ключевым программным документом в сфере науки и инноваций является Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г.³,

¹ Официальный сайт Всемирного банка - <http://data.worldbank.org/>

² См.: Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., утвержденные 31 января 2013 г.

³ Стратегия «Инновационная Россия», утвержденная Распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.