

Всяких Ю. В., канд. экон. наук, ст. пр.,
Всяких М. В., канд. экон. наук, ст. пр.
Национальный исследовательский университет БелГУ

ОЦЕНКА ДЕЙСТВУЮЩЕЙ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ, РЕГУЛИРУЮЩЕЙ ПОРЯДОК ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ, В ТОМ ЧИСЛЕ В ЭЛЕКТРОННОМ ВИДЕ*

vsyakih@bsu.edu.ru

Современный этап экономического развития России и выбранный курс на модернизацию требует мобилизации всех прогрессивных инструментов, позволяющих сократить издержки и повысить качество течения тех или иных процессов взаимодействия государства и общества. Особое место в данном аспекте занимают государственные и муниципальные услуги и технологии их предоставления. Для адекватного регулирования постоянно совершенствуется нормативно-правовая база, регулирующая порядок оказания государственных и муниципальных услуг, где главным вектором в последнее время выступает их переход на электронную систему порядка обращения заказчиков и предоставления услуг.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, электронный документооборот, государственное регулирование универсальные электронные карты.

Традиционный порядок предоставления государственных и муниципальных услуг - это давно знакомый и привычный всем, законодательно установленный порядок обслуживания населения исполнительными органами государственной власти.

В соответствии с этим порядком, чтобы получить государственную услугу, заявителю необходимо лично обратиться в орган государственной власти (или другую уполномоченную государством организацию) с заявлением и пакетом документов, собранных из разных инстанций.

До настоящего времени традиционный порядок был единственной возможностью подтвердить и реализовать свои права и льготы на получение государственных услуг, таких, например, как: оформление социального пособия, регистрация прав собственности на недвижимость, оформление льготного проезда в транспорте, получение бесплатного медицинского лечения и др. Но в условиях административной реформы, проводимой в Российской Федерации и ее субъектах, поставлена задача реализации принципа «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг гражданам и бизнесу, что, в свою очередь, открывает новые, альтернативные и более удобные пути получения государственных услуг.

В настоящий момент происходит становление информационного общества в России, что влияет на повсеместное использование и внедрение новых коммуникационных и информационных технологий, а также использования сети Интернет. Первоочередной задачей для диверсификации намеченного курса по созданию ин-

формационного общества является приведение в соответствие существующей и принимаемой нормативно-правовой базы с потребностями всех сторон, потенциально задействованных ими. Внедрение информационных технологий в конечном счете позволяет сократить издержки обслуживающих государственных структур, снизить временные затраты потребителей услуг, повысить их доступность, а также просто по другому строить систему взаимоотношений в данной сфере, что даст существенный стимул развития экономике государства в целом.

Так или иначе, первый шаг в этом направлении за государством. Именно государственные структуры берут на себя обязанности по разработке и внедрению доступных информационных технологий для граждан и экономических структур, при этом контроль соблюдения прав и осуществления обязанностей также ложится на государство.

Одним из ключевых курсов административной реформы в стране выступает повышение качества исполнения услуг. В последние годы издан свод правовых актов в области административной реформы, а так же оказания государственных и муниципальных услуг.

Важным шагом в данном направлении стало послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 12.11.2009, где говорится, что в 2010 году государственные услуги станут предоставляться по электронным каналам связи. В первую очередь эти нововведения коснулись выдачи водительских удостоверений, приёма квалификационных экзаменов, постановки объектов недвижимости на кадастровый учёт, а также доступа к информации из государственных

ных фондов и прочих услуг. В послании говорилось о том, что к 2012 году, таким образом, будет предоставляться более 60 значимых государственных услуг [1].

Сегодня с целью осуществления данной программы Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации приняты важные организационные меры. На протяжении 8 лет действовала Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002-2010 годы) [2]. Была разработана и утверждена Концепция административной реформы в 2006-2010 годах [3] и Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [4]. Сейчас действует Федеральная программа «Реформирование государственной службы Российской Федерации» (2009-2013 годы) [5].

Результатами данных федеральных программ и осуществления предпринимаемых мер в соответствии с данными документами выступают:

- избежание случаев повтора при сборе информации органами государственной власти и тем самым снижение затрат для граждан и организаций ее предоставляющих;

- организация предоставления государственных услуг в электронной форме, придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи;

- повышение оперативности предоставления государственных услуг, требующих межведомственного взаимодействия, снижение числа обращений граждан и организаций в органы государственной власти и сокращение времени вынужденного ожидания, внедрение единых стандартов обслуживания населения, создание условий для предоставления государственных услуг на принципе «одного окна»;

- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

- повышение качества и доступности, предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

- достижение качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества;

- повышение прозрачности деятельности и открытости информации о деятельности органов государственной власти, расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления.

Взаимодействие с потребителями электронных государственных услуг в информационном обществе в первую очередь осуществляется на принципе дистанционного обслуживания путем передачи определенного набора информации в стандартизированных формах шаблонов документов. Данная схема отражает порядок деятельности так называемого «электронного правительства». Ключевым элементом осуществления своих функций органами власти в этом направлении является налаженный документооборот.

Существенным барьером выступает то, что традиционно законодательство было сориентировано на взаимодействие с гражданами путем именно бумажного документооборота и это создает множество сложностей при внедрении электронных форм коммуникации и приводит к значительным бюрократическим преградам.

Среди основных нормативных актов законодательства Российской Федерации, регулирующих сферу электронного документооборота и функционирования системы предоставления электронных государственных и муниципальных услуг можно выделить следующие:

- Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ;

- Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»;

- Федеральный закон от 10.01.2002 № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи»;

- Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ «О персональных данных»;

- Федеральный закон от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»;

- Федеральный закон от 22.12.2008 № 262-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации»;

- Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Также к 2010 году был утвержден ряд нормативно-правовых актов, непосредственно связанных с системой электронных услуг, предоставляемых органами государственной и муниципальной власти Российской Федерации:

- утвержденная поручением Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212 «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации»;

- Распоряжение Правительства РФ от 6 мая 2008 г. № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»;

- утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008г. № 1662-р «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»;

- утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008г. № 1663-р «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года».

- План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р.

- Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Перечисленные документы в той или иной мере затрагивают вопросы внедрения электронных коммуникационных систем в сферу предоставления государственных услуг.

Так, распоряжение Правительства РФ № 1555-р устанавливает порядок подачи заявлений и документов, а также регулирует порядок отслеживания оказанных массовых и наиболее востребованных услуг со стороны их потребителей. К таким услугам в соответствии с документом следует относить государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним, прием налоговых деклараций, регистрация юридических лиц, регистрация работодателей в Пенсионном фонде РФ, прием квалификационных экзаменов и выдача водительских

удостоверений, регистрация и технический осмотр автотранспортных средств.

Итогом этой законотворческой деятельности будет реализация проекта создания электронного правительства, в общем смысле систематизирующего организацию деятельности органов государственной власти, за счет повсеместного внедрения информационно-коммуникационных технологий. Это обеспечит принципиально новый уровень оперативности и удобства получения организациями и населением государственных услуг и оперативных данных об итогах работы государственных органов. В общем смысле можно говорить электронном правительстве как узаконенной системе электронного документооборота для нужд государственного управления, в центре которой будет автоматизация всей совокупности процессов управления, которая способствует повышению эффективности работы органов государственной власти.

Однако процесс внедрения системы предоставления электронных государственных и муниципальных услуг столкнулся с определенными трудностями, рассмотрим их подробнее.

В первую очередь конкретные государственные структуры иногда коренным образом отличаются по степени проникновения информационных систем в сферу своей деятельности, что вносит необходимость применения дифференцированного подхода при оценке возможности задействования их в системе электронных государственных услуг.

Вторым препятствием является то, что по-прежнему крайне неразвита и недоступна инфраструктура осуществления доступа к рассматриваемым услугам, отсутствуют необходимые сайты в сети Интернет и должное информационное обеспечение для населения. Как и прежде, получение государственных услуг во многих случаях требует личного присутствия их потребителей, что негативно сказывается на эффективности системы в целом. В-третьих, по-прежнему не налажена система, гарантирующая информационную безопасность взаимодействия государственных структур между собой и населением. Пожалуй, основным препятствием успешного продвижения системы государственных услуг выступает недостаточно организованная нормативно-правовая база оказания услуг в электронном виде и отсутствие единых стандартов в области обменом информацией.

Обозначенные проблемы не могут быть разрешены путем преодоления на отдельно взятом уровне, подход должен иметь комплексный носят комплексный межведомственный характер. Требуется поэтапная реализация всеобъем-

лющего программного подхода для преодоления разрозненности в работе государственных информационных систем, выработки общих стандартов и подходов в их взаимодействии.

Для устранения имеющихся трудностей в 2010 году Правительством РФ принята новая редакция Федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002–2010 годы)». В ней сформированы основные подходы по повышению эффективности и качества системы предоставления государственных и муниципальных услуг с применением информационных систем. Ключевыми задачами, обозначенными в данном документе явились:

- повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;

- повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти;

- повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти [6].

Следовательно, первоочередной задачей для органов государственной власти выступит обязательно оказание государственных услуг и осуществление своих функций в электронном виде, а так же организация доступной инфраструктурной сети для доступа потребителей к таким услугам.

Что касается конкретных действий властей по воплощению норм законодательства в жизнь, то в скором времени будут созданы и начнут действовать отдельные конструктивные звенья инфраструктуры электронного правительства, такие как многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг, единый электронный портал государственных и муниципальных услуг и сводный перечень государственных и муниципальных услуг, региональные порталы и реестры государственных услуг, точки общественного предоставления доступа к государственным услугам в электронном виде, голосовые системы информа-

тизации по телефонным сетям, частично внедрены структурные элементы информационных систем между государственными ведомствами.

Другим важным нормативным актом, регулирующим предоставление государственных услуг стал Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Он обязателен к исполнению всеми федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, а также местные администрации и иные органы местного самоуправления, осуществляющие исполнительно-распорядительные полномочия в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг по запросам заявителя.

Федеральный закон № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» унифицирует порядок к процессу оказания государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти федерального, регионального и местного уровней. Также в нем оговорен порядок разработки административных регламентов предоставления данных услуг. В рассматриваемом законе вводится понятие «многофункциональных центров», выступающих инфраструктурным элементом предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде, а также осуществляющих выпуск универсальных электронных карт и поддержку их пользователей.

Предполагается, что оказание государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах будет организовано на принципе однократного обращения в одну структуру. В соответствии с ним получатель услуги приобретает ее после одного обращения в центр без необходимости посещения зачастую разрозненных подразделений, исполняющих схожие функции. Все последующие действия по предоставлению услуги берет на себя многофункциональный центр, взаимодействуя с конкретными инстанциями власти на заранее оговоренных условиях и единых принципах закрепленных в соглашении о взаимодействии. В некоторых случаях оговаривается возможность предоставления государственных и муниципальных услуг многофункциональными центрами исключительно в электронном виде. Таким образом, в рассматриваемом законе найдено решение вопроса инфраструктурной организации взаимодействия на уровне конкретных пользователей системы государственных услуг, им станет создание многофункциональных центров.

Другое значимое нововведение, определенное Федеральным Законом № 210-ФЗ выступает создание системы выпуска, выдачи и обслуживания универсальных электронных карт. Данная карта в соответствии со статьей 22 анализируемого закона станет единым, массовым, выдаваемым на безвозмездной основе средством для доступа к государственным услугам всем гражданам Российской Федерации. По своей сути и техническому исполнению карта будет содержать специальное электронное приложение, записанное на электронном носителе универсальной электронной карты. Что касается сферы применения этого приложения, то здесь выделяется доступ к получению финансовых, транспортных или иных государственных и муниципальных услуг. Карта будет универсальной под стать своему названию, поскольку допустимо содержание на ее носителе нескольких независимых электронных приложений.

Власти субъектов РФ могут самостоятельно определять, какие региональные электронные приложения будут закреплены за универсальными электронными картами. Также на региональном уровне будет определяться, какой организации будет доверена главная роль в процессе, выпуска, выдачи и обслуживания универсальных электронных и устанавливаться порядок выдачи универсальных электронных карт населению. В Федеральном Законе 210-ФЗ установлены сроки выдачи универсальных электронных карт, так с 1 января 2012 года по 31 декабря 2013 года на основании принятых заявлений от граждан будет осуществляться выдача карт. Оставшимся, не изъявившим желание в письменной форме, карты будут выдаваться уже с 1 января 2014 года, при том, так же бесплатно. В законе установлена возможность региональных властей установить и более ранний срок выдачи карт без соответствующих заявлений от граждан, чем начало 2014 года.

Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р подготовлен Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предназначенный для трансформации услуг исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в электронный вид. Этот документ специально предназначен на исполнение перевода в электронный вид общественно значимых услуг. Среди них выделены следующие: информатизации образовательных услуг и науки, имущественно-земельных отношений, жилищно-коммунального хозяйства, здравоохранения, строительства и частного предпринимательства. Осуществление перехода на оказание государственных и муниципальных услуг в электронной

форме производится в соответствии с утвержденным в Распоряжении Правительства № 1993-р планами-графиками перехода, а также одобренными высшим органом исполнительной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления. В документе предоставлены следующие отчетные даты наступления каждого из перечисленных ниже этапов[7]:

Первый этап — до 1 декабря 2010 года. Размещение информации об услуге (функции) в Сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций).

Второй этап — до 1 января 2011 года. 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.

Третий этап — до 1 июля 2012 года. Обеспечение возможности для заявителей в целях получения услуги представить документы в электронном виде с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

Четвертый этап — до 1 января 2013 года. Обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием Единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления услуги (исполнения функции).

Пятый этап — до 1 января 2014 года. Обеспечение возможности получения результатов предоставления услуги в электронном виде на Едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

Следовательно, любая система будет обречена на неудачу в случае отсутствия должным образом продуманной нормативной базы, регулирующей принципы предоставления услуг, права и обязанности задействованных сторон и перечень самих услуг. Следует учитывать, что услуги не должны определять состав функций органов власти. Сами функции как определяющий фактор их деятельности, должны быть в центре предоставления государственных услуг населению и организациям.

На данный момент в Российской Федерации начала вырисовываться политика в сфере регулирования и система действенного законодательства в сфере электронных государственных и муниципальных услуг. Но есть негативные моменты, не поборов которые все старания по созданию данной системы сведутся на нет. В

качестве первоочередных мер в данном направлении можно выделить следующие:

- выработать и внедрить изменения в действующие и проектные нормативные акты по ликвидации административных барьеров и ограничений по использованию документов в электронном виде и электронного документооборота во всех ведомствах государственной власти;

- принять меры по организации специализированной информационной инфраструктуры, предназначенной исключительно для обмена данными в области электронных государственных услуг. Это позволит снизить риски неправомерного доступа к данным;

- развивать информационную поддержку популяризации государственных услуг в обществе, поскольку подобная система может успешно функционировать лишь при условии благоприятного отношения к электронным услугам в обществе.

** Исследование выполнено в рамках федеральной целевой программы «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы. Шифр 2011-1.3.1-301-012
Тема: «Разработка и внедрение региональных приложений и дополнительных функций планшетных карт».*

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Указ Президента РФ от 10.03.2009 № 261 «О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009 - 2013 годы)» // СЗ РФ от 16.03.2009, № 11, ст. 1277.

2. Послание Президента Российской Федерации от 12.11.2009 // Российская газета. - № 5038 (214). - 13.11.2009 г.

3. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)».

4. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах» // СЗ РФ от 14.11.2005, № 46, ст. 4720

5. Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р (ред. от 10.03.2009) «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года» // СЗ РФ от 19.05.2008, № 20, ст. 2372

6. Постановление Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 721 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002-2010 годы)»

7. Распоряжением Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1993-р подготовлен Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг