

УДК 354:002.6.09/09

П.И. БЛУСЬ, к.геогр.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления

ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15
заместитель министра

Министерство территориального развития Пермского края,
г. Пермь, бул. Гагарина, 10

Электронный адрес: piblus1962@gmail.com

К.А. ДУЖУК, специалист отдела проектирования и мониторинга

КГАУ «Пермский краевой многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг», г. Пермь, ул. Ленина, 51

Электронный адрес: kaduzhuk@gmail.com

ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕВОДА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ В ЭЛЕКТРОННЫЙ ВИД (НА ПРИМЕРЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ)

Информационные технологии основательно заняли свое место и представляют сегодня неотъемлемую часть жизни современного человека. Слова «прогресс» и «информатизация» во многом стали синонимами. Любую сферу деятельности человека, будь то здравоохранение, образование, наука, невозможно представить без современных технологий, компьютеров и оперативной связи. Информационные тех-

нологии глубоко проникают и в сферу управления. В соответствии с этим внедрение информационных технологий в государственное управление является неотъемлемым требованием общества и реалий жизни.

Государство обеспечивает реализацию общественно значимых интересов. Такая реализация находит выражение в функциях государства – основных направлениях его деятельности по обеспечению интересов общества и управлению им. Из ряда функций государства возникают государственные услуги, многие из которых имеют для граждан заявительный характер.

Так, обращаясь за той или иной услугой, заявитель ожидает, что ее предоставление будет осуществляться по определенному сценарию, потребует или не потребует от него материальных затрат. Заявитель ориентируется на то, что процесс оказания услуги и получения результата займет определенное количество времени. Более того, заявитель знает, какой результат он получит по окончании предоставления услуги. Все это характеризует государственную услугу и отличает ее от государственной функции.

В статье проанализирована нормативная правовая база, составляющая основу внедрения информационных технологий в государственное управление. Выделены методические и организационные проблемы, связанные с переводом государственных и муниципальных услуг в электронный вид в Пермском крае.

Ключевые слова: электронная услуга; административный регламент; реестр услуг; принцип «одного окна»; межведомственное электронное взаимодействие; универсальная электронная карта

Сейчас предоставление государственных услуг с использованием информационных технологий (в электронном виде) является одной из наиболее актуальных тем в государственном управлении. Государство видит в переводе услуг в электронный вид возможность уменьшить и оптимизировать бумажное производство, предотвратить случаи коррупции среди чиновников. В свою очередь, граждане ожидают от перевода услуг в электронный вид решения проблем, связанных с длительным ожиданием в очереди, с необходимостью многократно обращаться по одному и тому же вопросу, с недостатком информации о процедуре получения услуги, а также с долгим отложенным результатом.

Начало тенденциям внедрения информационных технологий в государственное управление и взаимодействию государства и общества положила административная реформа в Российской Федерации.

Основные направления реформы включали в себя прекращение избыточного государственного регулирования в экономике; исключение дублирования функций и полномочий; внедрение проектного управления и управления по результатам; регламентацию и стандартизацию услуг (функций); организацию предоставления услуг по принципу одного окна; противодействие коррупции; повышение качества и доступности услуг; снижение административных барьеров [2].

В целях реализации данных направлений был утвержден ряд нормативных правовых актов, в том числе федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002-2010) [4]; Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства [3]; Стратегия развития информационного общества [9], в соответствии с которой к 2015 году должны быть переведены в электронный вид все государственные услуги; государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)» [1]; Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг на 2011-2013 годы и план мероприятий [7]; указ Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» [6].

Однако, на наш взгляд, одним из самых важных этапов реформы в части перевода услуг в электронный вид является принятие федерального закона № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [5].

Безусловно, мнения по поводу указанного закона неоднозначны. С одной стороны, он является результатом реализации административной реформы в части, касающейся предоставления услуг. Данный закон систематизировал и обозначил основные «правила игры» в переводе услуг в электронный вид, оказании услуг по принципу «одного окна», внедрении универсальной электронной карты и т.д. С другой стороны, многие вопросы до сих пор остаются без ответа. Вероятнее всего, в связи с этим в закон неоднократно вносились изменения, и на сегодняшний день он несколько отличается от своей первоначальной редакции.

Следует отметить, что закон предписывает, по сути, создание реестров государственных и муниципальных услуг. Кроме того, он закрепил принципы,

по которым должна оказываться государственная или муниципальная услуга. Одним из таких принципов является возможность получения услуг в электронной форме, если это не запрещено законом. Соответственно, обеспечение предоставления услуг в электронной форме является общим правилом для всех государственных органов, а необходимость лично взаимодействовать получателю с органом власти – исключением, которое возникает вследствие специфики либо других объективных факторов.

Обратим внимание, что в закон была включена целая глава, посвященная требованиям к взаимодействию с заявителем при предоставлении государственных и муниципальных услуг. Важно, что органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, отныне не вправе требовать с заявителя основную массу документов, которая находится в распоряжении других органов государственной власти и местного самоуправления или учреждений, участвующих в предоставлении услуг. То же самое касается требований к заявителю совершать действия, необходимые для получения услуги, например согласования с органами власти.

Однако законодатель в ст. 7 федерального закона определил перечень документов, представляемых заявителем лично в форме документа на бумажном носителе или в форме электронного документа. Те документы, которые не указаны в данном перечне, также могут предоставляться лично заявителем, но уже по собственной инициативе.

Предоставление всех остальных документов, не упомянутых в ст. 7, должно осуществляться с 1 июля 2012 г. с использованием системы межведомственного электронного взаимодействия. Как известно, сроки внедрения этой системы уже переносились. В предыдущих редакциях закона указывался срок 1 июля 2011 г. Перенос сроков был связан с рядом проблем. Не все регионы оказались готовы выполнять требования законодательства в полном объеме. Зачастую межведомственное электронное взаимодействие заменялось использованием других каналов связи, таких как курьер, факс, электронная почта. Например, в Пермском крае в рамках временного решения проблемы организации межведомственного взаимодействия было принято постановление Правительства Пермского края от 6 июля 2012 года № 486-п «Об организации межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных услуг исполнительными органами государственной власти Пермского края и муниципальных услуг», в котором зафиксированы сведения, предоставляемые исполнительными органами государственной власти Пермского края, а также сведения, которые необходимо им получить от органов местного самоуправления Пермского края. Способами предоставления указанных сведений названы: интегрированная система электронного документооборота; почта или курьер; факс и электронная почта.

В качестве экспертного мнения отметим, что на данный момент не во всех регионах ситуация значительно изменилась по сравнению с 1 июля 2012 г. Прогресс есть, но по-прежнему не везде межведомственное электронное взаимодействие организовано в соответствии с рекомендациями, установленными в законе.

В федеральном законе № 210-ФЗ оговаривается роль реестров, которые непосредственно связаны с переводом услуг в электронный вид. В соответствии со ст. 20 указанного закона ведение реестров государственных и муниципальных услуг в электронной форме осуществляется с использованием государственных и муниципальных информационных систем.

Органы государственной власти субъекта Федерации и органы местного самоуправления вправе создавать свои региональные и муниципальные информационные системы, однако практически во всех регионах используется типовое решение, разработанное по заказу федеральных органов исполнительной власти. Система называется «Сводный реестр государственных и муниципальных услуг». Посредством размещения услуг в указанной информационной системе осуществляется публикация таких услуг на Едином портале государственных и муниципальных услуг и на региональном портале.

Важно, что информация обо всех услугах, находящаяся на портале, должна соответствовать административным регламентам. Орган, разрабатывающий регламент, должен разместить его проект в сети Интернет для всех заинтересованных лиц и организовать его экспертизу.

Административный регламент в обязательном порядке должен включать стандарт предоставления услуги, который отвечает ряду требований, в том числе учитывающим особенности предоставления государственных и муниципальных услуг в многофункциональных центрах и в электронной форме. Так, в связи с внедрением системы межведомственного электронного взаимодействия многие регламенты государственных и муниципальных услуг подлежат изменениям как в вопросах предоставления документов, так и по самим процедурам предоставления услуги.

Федеральный закон № 210-ФЗ предусматривает создание многофункциональных центров (далее – МФЦ) по предоставлению услуг. В ряде регионов МФЦ существуют и успешно функционируют. В Пермском крае за последние полгода было открыто несколько МФЦ в г. Перми и других муниципальных образованиях.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в МФЦ осуществляется по принципу «одного окна», т.е. после однократного обращения заявителя с соответствующим запросом, а взаимодействие с необходимыми органами осуществляется МФЦ без участия заявителя в соответствии с нормативными правовыми актами и соглашением о взаимодействии.

Следующим важным элементом, указанным в федеральном законе № 210-ФЗ, является универсальная электронная карта (далее – УЭК). Она представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной и электронной формах информацию о пользователе картой и обеспечивающий доступ к этой информации, используемой для удостоверения прав пользователя картой на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг, в том числе для совершения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридически значимых действий в электронной форме [5, ст. 22].

УЭК обеспечит получение и одновременную оплату гражданами государственных услуг, в том числе услуг пенсионного фонда, медицинских услуг,

оплату ЖКХ, билетов, Интернет-услуг и др. На ней должны содержаться такие сведения, как ФИО, фотография владельца, номер УЭК и срок ее действия, страховой номер в системе обязательного пенсионного страхования и ряд других.

С 1 января 2013 года УЭК получают лишь граждане, подавшие заявления, а с 1 января 2014 года выдача карт должна стать массовой. Однако уполномоченными организациями зафиксированы случаи отказа заявителей от получения таких карт в дальнейшем. Возможно, такая реакция связана с неготовностью граждан к нововведениям и явным отсутствием какой-либо просветительской работы с населением.

Безусловно, любые нововведения встречают на своем пути преграды для реализации и эффективного функционирования, соответственно, и процесс перевода услуг усложняется наличием ряда проблем.

В ходе анализа были выделены два типа проблем, возникающих при переводе государственных и муниципальных услуг в электронный вид: методические и организационные.

В контексте данного исследования под методическими проблемами мы будем понимать управленческую деятельность, направленную на создание и использование определенного набора принципов, правил и методов, способов перевода услуг в электронный вид.

Говоря об организационных особенностях и проблемах, прежде всего нужно ориентироваться на понятие слова «организовать», т.е. подготовить, наладить, объединить для какой-нибудь цели. Соответственно, под организационными проблемами мы будем понимать управленческую деятельность по подготовке, наладке и объединению технических и других средств, необходимых для перевода услуг в электронный вид.

Вкратце остановимся на организационных и методических проблемах.

Наверное, первой и основной проблемой в организации перевода услуг в электронный вид является отсутствие на федеральном уровне своевременного контроля и координации деятельности по реализации положений федерального закона № 210-ФЗ. В результате многие сроки были сдвинуты на год, как, например, в случае с организацией межведомственного взаимодействия.

На данный момент контроль со стороны Федерации осуществляется посредством периодически проводимых совещаний. Кроме того, в Минэкономразвития РФ были разработаны методические рекомендации по обеспечению перехода органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к предоставлению услуг на основе межведомственного взаимодействия. Эти рекомендации были созданы прежде всего с целью определения основных подходов, систем мер, рекомендуемых к применению для того, чтобы на региональном и муниципальном уровнях было обеспечено выполнение требований федерального закона № 210-ФЗ в части межведомственного взаимодействия.

Так, в них предписывается создать технологические условия для межведомственного взаимодействия. Это возможно сделать, если региональные органы власти заключают контракты с подрядчиками, как правило, с ОАО «Ростелеком» (в соответствии с распоряжением Правительства РФ

№ 453-р от 21 марта 2011 г. “Об определении ОАО «Ростелеком» единственным исполнителем работ в рамках мероприятий государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»”.

Вместе с тем, следует подчеркнуть, что в работе с ОАО «Ростелеком» по данному направлению у заказчиков возникают существенные проблемы, главной из которых является отсутствие у компании понимания специфики организации органов местного самоуправления в конкретном регионе. Большое количество муниципальных образований усложняет работу, продлевает сроки сдачи работ, а также увеличивает материальные затраты. Подрядчик, в свою очередь, пытается использовать типовые решения, которые не всегда являются адекватными специфическим реалиям региона.

Работа с подрядчиком такого масштаба имеет определенные минусы и в плане отсутствия индивидуального подхода к заказчику и его качественного обслуживания. Например, когда работы выполняются организацией, преимущественно работающей на региональном уровне, то стоит ожидать, что она будет весьма заинтересована в качественном и своевременном выполнении работ, поскольку в большей степени дорожит своим имиджем, ценит потребности конкретных заказчиков. И наоборот, крупные компании, являющиеся монополистами в определенной сфере и предоставляющие свои услуги на территории всей страны, не понесут значительных убытков в случае потери заказчика в одном из регионов и поэтому в меньшей степени реагируют на его замечания и потребности.

Тем не менее, в Пермском крае все больше набирает обороты процесс перевода услуг в электронный вид. Однако, как и любые новшества, данный процесс столкнулся с такой проблемой, как влияние человеческого фактора.

Как на уровне региона, так и на уровне муниципальных образований актуальна проблема «текучки» кадров. Государственная и муниципальная служба – это специфический род деятельности, который зачастую предполагает готовность служащего брать на себя ответственность, прохождение обязательной аттестации, получение невысокой заработной платы в начале карьеры, а также наличие ряда ограничений. Не все служащие готовы с этим мириться, в результате чего происходит быстрая смена кадров. «Текучка» кадров приводит к дополнительным сложностям в процессе организации перевода услуг в электронный вид, поскольку разбивается «цепочка» взаимодействия и понимания сути преобразований.

Еще одна проблемой остается ненадлежащий уровень образования и компетенций муниципальных служащих, необходимый для осуществления перевода услуг в электронный вид и организации работы коллег в этом направлении.

Однако ключевой проблемой, на наш взгляд, является организация деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления по реализации положений федерального закона № 210-ФЗ.

Как уже указывалось, закон был принят в 2010 г., в него неоднократно вносились изменения, в том числе сдвигались на более поздний срок «контрольные точки». Однако по истечении двух лет степень реализации положений закона органами государственной власти и местного самоуправления

в Пермском крае оставляет желать лучшего. Во многом это объясняется тем, что длительное время перевод услуг в электронный вид не являлся приоритетным для нашего региона.

Обращаясь к методическим проблемам перевода услуг в электронный вид, остановимся на обеспечении юридической значимости межведомственного электронного взаимодействия.

В методических рекомендациях, разработанных Минэкономразвития, сформулировано такое положение, как утверждение перечней государственных и муниципальных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти и органами местного самоуправления соответственно. В связи с этими возникает проблема: законодательно утверждение перечней не закреплено и в федеральном законе № 210-ФЗ не упоминается, однако указанные действия необходимы для унификации услуг с целью организации межведомственного взаимодействия.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации, а также федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Они самостоятельны в решении ряда местных вопросов, в том числе в решении вопроса по утверждению перечня услуг, предоставляемых администрациями муниципальных образований и их структурными подразделениями. Де-юре региональные органы власти не должны вмешиваться в решение местных вопросов, но де-факто подобное происходит, в том числе в части реализации положений федерального закона № 210-ФЗ. Такая ситуация складывается в связи с тем, что Федерация оценивает деятельность региона в том числе и по показателям муниципалитетов. К таким показателям относятся количество типовых муниципальных услуг, т.е. услуг, предоставляемых практически в каждом муниципалитете, и количество уникальных услуг, представляющих собой дополнительно взятые обязательства, явно не зафиксированные в федеральном законе № 131-ФЗ. Кстати, на основе типовых муниципальных услуг представляется оптимальным разрабатывать типовое решение по организации межведомственного взаимодействия. В связи с этим проблема утверждения перечня услуг в муниципалитетах не теряет своей актуальности.

Кроме того, для реализации статьи 9 федерального закона № 210-ФЗ в регионах утверждаются перечни необходимых и обязательных услуг для предоставления государственных и муниципальных услуг. В частности, в Пермском крае утвержден такой перечень постановлением Правительства Пермского края [8].

Перечень необходим для организации межведомственного взаимодействия. В нем фиксируются результаты услуг или документы, которые заявитель обязан предоставлять лично, помимо тех, что указаны в федеральном законе № 210-ФЗ. К примеру, для получения муниципальной услуги «Выдача разрешения на установку рекламных конструкций» заявителю необходимо предоставить эскиз рекламной конструкции. В соответствии со статьей 7 федерального закона № 210-ФЗ эскиз рекламной конструкции не является документом, предоставляемым заявителем лично. Однако органы власти,

оказывающие услугу по «Выдаче разрешения на установку рекламных конструкций», не могут запросить эскиз рекламной конструкции по каналам межведомственного взаимодействия. Очевидно, что, пока заявитель не обратится в какую-либо организацию за получением эскиза, данный документ не будет существовать в принципе. Для таких случаев законодателем и предусмотрено утверждение перечня необходимых и обязательных услуг для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Однако здесь возникает проблема. В федеральном законе № 210-ФЗ законодатель прописал необходимость публикации на Едином портале государственных и муниципальных услуг в том числе необходимых и обязательных услуг для предоставления государственных и муниципальных услуг. Поскольку, возвращаясь к примеру, эскиз рекламной конструкции может выдать любая организация, прописать порядок предоставления такой услуги, а тем более ее оплату органам власти не представляется возможным.

Следующая методическая проблема связана с внесением изменений в нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях реализации проекта по предоставлению государственных (муниципальных) услуг на базе межведомственного взаимодействия. Чтобы коренным образом изменить сложившуюся систему предоставления услуг гражданам, крайне важно привести нормативные правовые акты в соответствие с нормами федерального закона № 210-ФЗ. В частности, в связи с организацией межведомственного взаимодействия требуется вносить изменения в перечень документов, предоставляемых заявителем, сроки оказания услуги и т.д. В основном вносить изменения на региональном и муниципальном уровнях требуется в административные регламенты, либо положения, регулирующие порядок деятельности по предоставлению услуг. Однако и здесь возникает проблема. Существует ряд федеральных нормативных правовых актов, регулирующих предоставление тех или иных услуг, в которые изменения до сих пор не внесены. Складывается ситуация, при которой ведомство не может внести соответствующие изменения, к примеру, в регламент по причине отсутствия соответствующих изменений в федеральном акте. Тем самым возникают препятствия для выполнения положений федерального закона № 210-ФЗ.

Безусловно, перечень перечисленных проблем не является исчерпывающим. Многие из них отчасти решены и решаются. Так, для решения проблем перевода услуг в электронный вид, в том числе в целях реализации положений федерального закона № 210-ФЗ, создано Министерство правительственных информационных коммуникаций Пермского края, которое использует системный подход при реализации региональной политики по данному направлению, что, вероятнее всего, решит многие из названных выше проблем.

Список литературы

1. *О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)»* [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 окт. 2010 г. № 1815-р. URL: <http://base>.

consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW; n=140540 (дата обращения: 10.02.2013).

2. *О Концепции* административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-п. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86001> (дата обращения: 14.02.2013).

3. *О Концепции* формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 06 мая 2008 г. № 632-п. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=86005;frame=200> (дата обращения: 15.02.2013).

4. *О федеральной* целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 28 янв. 2002 г. № 65. URL: <http://base.garant.ru/184120/> (дата обращения: 14.02.2013).

5. *Об организации* предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс]: федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=144686> (дата обращения: 14.02.2013).

6. *Об основных* направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 07 мая 2012 г. № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения: 12.02.2013).

7. *Об утверждении* Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011-2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-п. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=134648;frame=200> (дата обращения: 18.02.2013).

8. *Об утверждении* Перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Пермского края государственных услуг, и Порядка определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти Пермского края государственных услуг [Электронный ресурс]: постановление Правительства Пермского края от 10 янв. 2012 г. № 10-п. URL: <http://base.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc;base=RLAW368;n=63835> (дата обращения: 20.02.2013).

9. *Стратегия* развития информационного общества в Российской Федерации [Электронный ресурс]: утв. Президентом Рос. Федерации 07 февр. 2008 г. № Пр-212. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=92004> (дата обращения: 15.02.2013).