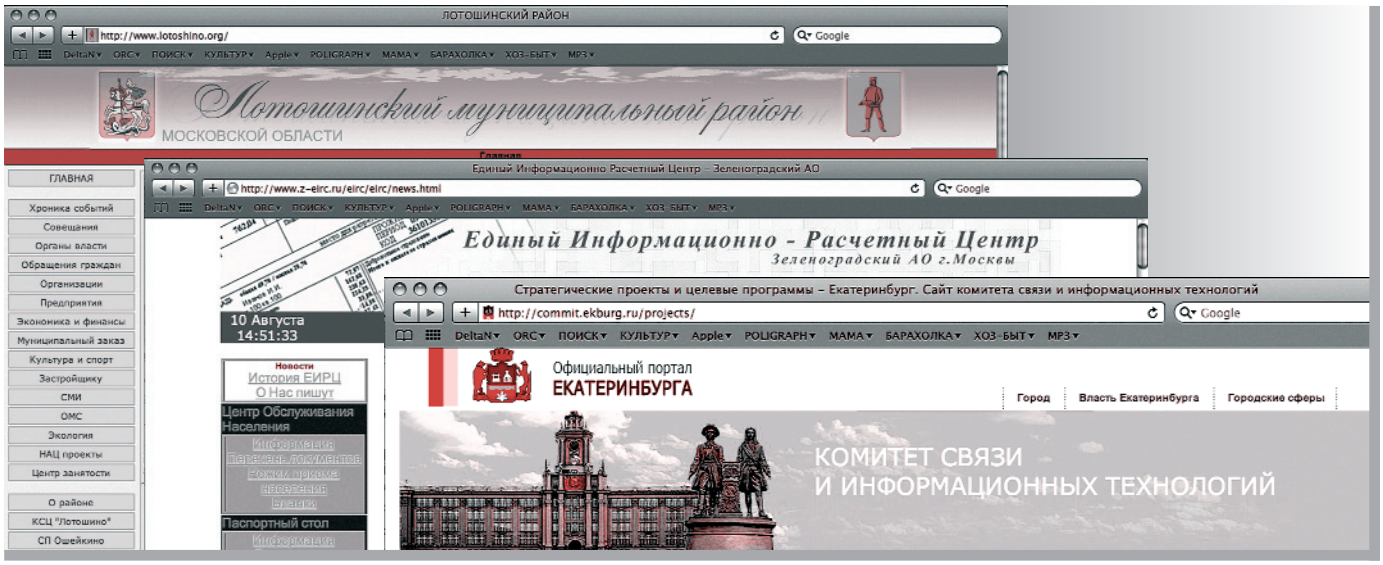


«Электронный муниципалитет»: взгляд от «земли»

В журнале «Государственная служба» № 3, 2009 г. заместитель директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ М.В. Паршин рассказал о стратегических направлениях создания «электронного правительства» в рамках административной реформы. В их числе презумпция открытости деятельности органов власти, увеличение объема курсирующей информации в социуме, создание многофункциональных центров оказания государственных услуг (МФЦ) и многое другое.

О том, как фактически реализуется эта концепция на муниципальном уровне, 25-27 марта 2009 г. на Всероссийском семинаре «Электронный муниципалитет: системная организация, функции, обеспечение»* рассказали руководители муниципальных образований и информационных подразделений муниципалитетов.

ЗАЧЕМ СОЗДАВАТЬ «ЭЛЕКТРОННЫЙ МУНИЦИПАЛИТЕТ»?

Вячеслав Николаевич Тимофеев, председатель Комитета связи и информационных технологий администрации г. Екатеринбурга:

– В настоящее время в Екатеринбурге отмечается стремительный рост потребности населения, бизнеса и власти в инфокоммуникационных услугах. Удовлетворить эту потребность каким бы то ни было иным способом, кроме создания «электронного муниципалитета», не представляется возможным.

Виталий Абрамович Фарбирович, начальник Единого информационно-расчетного центра Зеленоградского административного округа г. Москвы:

– Начинали мы с простейших вещей, например, с единых платежных документов, которые, кстати, впервые в России появились у нас в Зеленограде. Здесь же впервые заработал электронный делитель платежей, полностью заменивший «прямые расчеты» жителя с поставщиками услуг без создания дополнительных абонентских служб. Постепенно появилось понимание, что «электронный муниципалитет» – это очень важный инструмент сохранения социального мира и спокойствия в регионе. Особенно в кризисной ситуации, когда предоставление качественных и доступных муниципальных услуг становится крайне важным. Тем более что они оказываются без контакта с чиновниками, с существенным снижением коррупционной составляющей.

Анатолий Анатольевич Лютенко, глава Лотошинского муниципального района Московской области:

– Я соглашусь с тем, что в условиях финансового кризиса и определенного нарастания социального напряжения в России выстроенная система «электронного муниципалитета» становится одной из антикризисных мер. Люди имеют полное право знать, как и что делает власть. А когда вся жизнь муниципалитета отражена на наших сетевых ресурсах, просто не возникает повода для обвинений, что мы что-то делаем в ущерб

* Семинар был подготовлен и проведен Центром дистанционного обучения (ЦДО) РАГС. В развитие обсуждавшихся вопросов ЦДО подготовил программу для заместителей глав муниципальных образований и руководителей IT-подразделений.

жителям района, не возникает и поводов для социальных протестов. Скорее наоборот, конфликты просто не успевают зародиться.

В ЧЕМ ЗАКЛЮЧАЕТСЯ ПРИЧИНА УСПЕХА «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА» ДЛЯ ЖИТЕЛЕЙ?

В.Н. Тимофеев: Мы обеспечиваем беспрецедентную открытость деятельности органов муниципальной власти. В нашем случае самый эффективный в этом смысле прием – использование Интернет- и web-технологий. Большая часть ресурсов «электронного муниципалитета» доступна для просмотра из сети, а часть специально разрабатывается именно для работы в ней.

В.А. Фарбирович: Причина успеха нашей версии «электронного муниципалитета» в том, что с самого начала приоритет отдан реализации потребностей населения. Понятно, очень сложно настраивать сотрудников на такой лад, но зато результат налицо. Жители, все наши пенсионеры и безработные, знают, что благодаря этой технологии сегодня в одном месте можно получить более 140 услуг по различным направлениям. И это не предел. Сейчас мы перевели в МФЦ все, что касается «материнского капитала» и детей-сирот, для которых там в режиме «одного окна» осуществляется регистрация, выдача лицевого счета, ключей и памяток...

Очень важная функция – автоматизация выплат различных субсидий по расчетам за услуги ЖКХ. Для того, чтобы при изменении собственных доходов или тарифов люди не ходили по разным конторам, мы единомоментно производим перерасчеты по всем нашим базам данных. То есть как только повышаются тарифы, тут же изменяется размер субсидий малообеспеченным гражданам. В результате, как правило, оплата жилищно-коммунальных услуг для слабозащищенных групп граждан не увеличивается. Они не ощущают роста цен на услуги ЖКХ, и нет поводов для социальных взрывов или недовольства.

А.А. Лютенко: Главное в успехе «электронного муниципалитета» – это скорость и качество оказания госуслуг. Сейчас, например, можно за один день пройти всю цепочку от обращения гражданина до принятия решения. Причем сам обратившийся ни с кем из госслужащих не контактирует. Более того, нет и беготни чиновников с бумагами. Между ними курсирует только информация. Понятно, что разработка, отладка и использование системы электронного документооборота потребовали качественной подготовки всех работников администрации. Но результат того стоит.

С ЧЕГО НАЧАТЬ СОЗДАНИЕ «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА»?

В.Н. Тимофеев: Мы создали городскую программу «Связь: вызов века». Ее организационной основой является целевая программа «Электронный Екатеринбург», принятая нашей Думой в январе 2005 г. и скорректированная в 2007 г. Общий объем финансирования из бюджета города до 2013 г. составит 123 млн руб. Столько же будет израсходовано городскими подразделениями, самостоятельно информатизирующими свою деятельность вне рамок этой целевой программы.

В.А. Фарбирович: МФЦ был создан не на пустом месте, а на базе Единого информационно-расчетного центра, в свою очередь выросшего из городского центра выдачи жилищных субсидий. То есть мы проводим эволюционное развитие служб, ресурсов и технологий, постепенно решаем актуальные задачи при максимальном использовании готовых решений и лучших практик. Развитие закономерное и логичное.

В инициативном порядке разработали стандарты оказания услуг. Дело в том, что первоначально не было абсолютно никаких нормативных документов. Все они появились значительно позже.

Постепенно была сформирована цель деятельности Центра: улучшение государственных, муниципальных и других услуг населению, что однозначно воспринимается как повышение внимания и заботы власти.

А.А. Лютенко: Все началось восемь лет назад, когда мы взяли за основу систему «электронного муниципалитета» г. Зальцбурга (Австрия) и попробовали ее адаптировать к российским реалиям. Не получилось. Попробовали приспособить для себя «электронный муниципалитет» г. Атланта (США). С таким же «успехом».

После этого, примерно пять лет назад решили создать полностью новую систему, которая бы учитывала все многообразие проявлений нашей региональной специфики. Сформулировали свою концепцию, свой подход. Создали собственные регламенты по доступности информации. Есть, конечно, элемент секретности для закрытой информации. Но все остальное – доступно каждому желающему. С гордостью говорю, что ничего, подобного нашим нынешним разработкам, в России нет, за исключением Москвы, разумеется.

Кстати, не могу не отметить один факт, который лично мне представляется стратегической ошибкой. Большие компании, занятые разработкой типовых систем, создают для муниципалитетов единые платформы и решения и потом тиражируют их по всем просторам Российской Федерации. Но то, что приемлемо для Чечни, для Кабардино-Балкарии, невозможно использовать в областях Центральной России и наоборот. Тем более невозможно применять для муниципалитетов программные продукты, созданные для коммерческой компании. Мы – многовариантная страна, и для нас требуется более сложная работа, знание местной специфики. От этого никуда не уйти.

КАКИЕ ТЕХНИЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ ТРЕБУЮТСЯ ДЛЯ СОЗДАНИЯ СЕТЕВОЙ СТРУКТУРЫ?

В.Н. Тимофеев: Сегодняшнее состояние информатизации местных органов власти г. Екатеринбурга следующее: администрация города использует единую мультисервисную сеть на основе собственной волоконно-оптической линии связи. Количество сервисов на этой линии огромно. Если бы мы обращались к независимым операторам связи, то просто утонули бы в дол-

гах. Сеть соединяет городскую администрацию с администрациями районов.

Каждый год присоединяем к сети территориально удаленные подразделения, способы присоединения выбираем разные. Это и собственное строительство, и кабельные и/или беспроводные ресурсы операторов.

В администрации города и районов развернута собственная доменная структура, что позволяет внедрять различные сервисы по единым стандартам и правилам. Администрация города заключила с компанией Microsoft соглашение о лицензировании продуктов для всего парка компьютеров и серверов.

В.А. Фарбирович: Наше МФЦ сегодня – территориально-распределенная структура, осуществляющая свою деятельность через отделы центра на территории муниципальных образований. Она включает в себя call-центры, менеджеров услуг, исполнителей услуг, экспертов, курьеров.

Такая модель исключает нахождение в Центре специалистов каких-либо организаций, потому что опирается на систему устойчивой связи с ними. Это значит, что при получении информации в МФЦ о необходимости оказания услуги мы передаем ее в требуемое учреждение и затем контролируем исполнение. Модель использует ресурсообразующие системы, системы управления потоками обращений, запросов граждан и организаций. Применяется комплексный подход к созданию единого информационного и операционного пространства равноправных организаций-участников проекта.

А.А. Лютенко: Весь наш «электронный муниципалитет» представлен в сети Интернет – от информации о проходивших совещаниях в администрации до последних вакансий биржи труда и распределения площадок для многоквартирного или индивидуального жилищного строительства.

КАКИЕ СЕРВИСЫ РЕАЛИЗУЮТСЯ В РАМКАХ «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА»?

В.Н. Тимофеев: Программа «Электронный Екатеринбург» решает задачи повышения эффективности городского управления и взаимодействия муниципалитета с другими уровнями власти и участия во вхождении города в единое информационное пространство России.

В рамках программы проходят мероприятия по подготовке нормативных актов, по обучению кадров, по построению инфраструктуры – всего того, что, на наш взгляд, входит в понятие «единое информационное пространство». В результате реализации программы «Электронный Екатеринбург» будет разработан комплекс из 20 информационных систем по всем отраслям городского хозяйства. Часть из них уже реализована или находится на завершающей стадии.

В.А. Фарбирович: Функциональная модель МФЦ основана на организации совместной деятельности сотрудников Центра и других организаций, а также распределении работ между специалистами по следующим направлениям:

– служба контактов (универсальные специалисты);

– процессинговая служба (менеджеры и руководители направлений по группам услуг);

– исполнители услуг.

Центр обслуживает граждан, предпринимателей, юридических лиц, оказывает учетно-расчетные функции и адресную помощь... То, что это все находится в одном месте, – очень важно, потому что нет необходимости для решения вопросов запрашивать разные отделы. Все, что нужно, мы можем сделать в нашем Центре.

Взаимодействуя с муниципалитетами, выдаем для них большое количество статистических сводок, вплотную работаем с отделами опеки и попечительства, где на основании наших данных принимаются решения по защите прав опекаемых...

А.А. Лютенко: В нашем районе, например, полностью открыто проводятся все электронные торги. Продажа земли, недвижимости, другой собственности проходит исключительно в этом режиме. Доступ к торгам имеет любой гражданин Российской Федерации, зарегистрировавшийся по установленной форме. Причем участвовать в них он может, находясь в любой точке страны. И подобные примеры есть. Например, у нас покупали таким образом земельные участки жители Якутии...

Что касается электронной биржи труда, то мы формируем базу данных по потребностям в рабочей силе в разных частях России, Московской области. И нуждающиеся в трудоустройстве могут этой информацией пользоваться и выстраивать свою стратегию жизни.

В электронном виде осуществляется все взаимодействие с нашими пенсионерами и получателями субсидий.

КАКОВЫ ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ «ЭЛЕКТРОННОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА» И ПРОГРАММ ИНФОРМАТИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЦЕЛОМ?

В.Н. Тимофеев: В рамках программы «Связь: вызов века» стратегического плана развития Екатеринбурга на сегодняшний день приняты и реализуются проекты «Телефон для всех» и «Информатизация муниципального образования «Город Екатеринбург», «Доступный Интернет (Последняя миля)», а также городская целевая Программа информатизации города («Электронный Екатеринбург»).

Главная цель всех этих программ – повышение эффективности муниципального управления. Для этого мы создаем муниципальные информационные ресурсы и вовлекаем их в хозяйственный оборот, привлекая дополнительные доходы в бюджет города. В результате происходит развитие информатики как эффективного сектора муниципальной экономики, а также совершенствуется система информирования и предоставления услуг населению органами местного самоуправления.

Стратегическая задача информатизации г. Екатеринбурга – это и наше участие в создании единого информационного пространства Российской Федерации. Как известно, не так давно Президент России поручил Минкомсвязи РФ разработать программу «Информа-

ционное общество 2011-2018». Мы готовы внести самый серьезный вклад в ее реализацию всеми теми ресурсами и наработками, что у нас есть и которые еще только разрабатываются.

В.А. Фарбирович: Перспективы развития нашей системы «электронного муниципалитета» связаны с общей тенденцией развития России – в сложившейся экономической ситуации наиболее важным становится быстрота и комфортность предоставления государственных или муниципальных услуг.

Это накладывает особую ответственность на тех, кто отвечает за оказание услуг и особенно востребованных. Такая процедура без контакта жителей с чиновниками, при использовании современных информационных технологий помогает решить поставленную руководством страны задачу: обеспечить надежную коммуникацию населения с государством и муниципалитетами путем доступных современных информационно-коммуникационных услуг.

Делаться это будет путем расширения и совершенствования каталога услуг, повышения их качества и функциональных преимуществ для граждан. Мы постоянно проводим отладку и улучшение процесса обслуживания, которые делают его простым, быстрым, эффективным и более комфортным. В итоге население все больше осознает преимущества долговременных, взаимовыгодных и уважительных отношений органов власти и граждан. Происходит позитивная персонификация обслуживания и непрерывное совершенствование социального диалога, растет эмоциональная привлекательность бренда власти.

А.А. Лютенко: Для нас сегодня крайне важно, чтобы была налажена нормальная работа на уровне субъекта Федерации и максимально снижена коррупциогенность в районе. Мы создали антикоррупционную комиссию. В нее вошли представители всех федеральных органов на территории. Разработали конкретные меры для проверок, контроля финансовых потоков. Результаты деятельности комиссии, естественно, тут же появляются на наших информационных ресурсах.

Вообще, я могу сказать: «электронный муниципалитет» – не какая-то абстракция, это одна из мощнейших антикризисных мер, позволяющая России выйти из нынешней ситуации.

Подготовил Валерий ПЕРЕВАЛОВ

Владимир БОРИСКИН

Административно-правовая интерпретация делопроизводства в федеральных органах власти

По рассматриваемой в настоящей работе проблеме статусной инверсии делопроизводства в системе государственного управления продолжается многолетняя дискуссия [1] ученых и профильных специалистов, подтверждающая ее научную актуальность.

Практическая целесообразность решения данной проблемы обусловлена необходимостью повышения эффективности управленческой деятельности за счет максимального использования государственными служащими юридических возможностей профессионального инструментария документирования и документооборота, используемого в настоящее время исключительно в рамках формалистики документоведения.

Предлагаемое развитие административно-правовых аспектов делопроизводства осложняется в связи с закреплением его вспомогательного (технологического) положения законодательными актами и иными нормативными источниками в сфере делопроизводства, которые обычно называют соответствующее структурное подразделение федерального органа исполнительной власти Службой документационного обеспечения управления (ДОУ). Положениями статьи 9 Федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» государственные гражданские служащие, занятые в сфере делопроизводства, отнесены к категории вспомогательных, обеспечивающих специалистов.

Следовательно, данными актами и во исполнение их федеральными органами исполнительной власти документирование и документооборот в управленческой деятельности продолжают традиционно рассматриваться как набор вспомогательных, технологических и отделенных от позитивного административного процесса процедур или представляются в виде набора рутинных, бюрократических операций по подготовке документов, их согласованию, утверждению, получению, отправке, регистрации, архивированию и т.д.

В результате документ перестает играть роль письменного свидетельства (доказательства) в государственных органах и отчуждается от управления.

Отсутствие единого норматив-

Владимир БОРИСКИН – референт Министерства юстиции РФ, кандидат юридических наук, действительный государственный советник юстиции Российской Федерации 3 класса