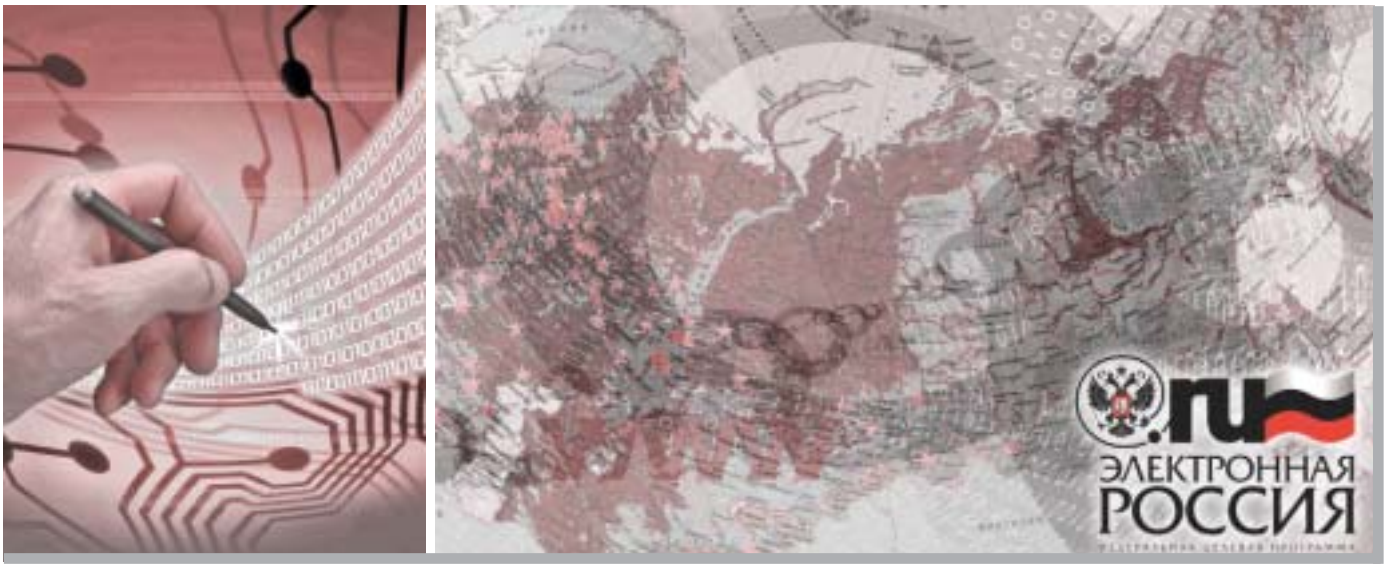


Максим ПАРШИН

Информатизация сферы государственных услуг

Как известно, в прцессе реализации «электронного правительства» как информационно-коммуникативной технологии (ИКТ) исполнения государственных функций и предоставления государственных (муниципальных) услуг возникло немало трудностей технического, методического, организационного плана, вызванных их принципиальной новизной. К настоящему времени много сделано, но проблем более чем достаточно. Обмен опытом их решения состоялся 25-27 марта в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации на Всероссийском семинаре «Электронный муниципалитет: системная организация, функции, обеспечение». Была обобщена практика применения информационных технологий, а также осуществлен проблемный анализ активности органов управления разного уровня в обеспечении реализации концепции формирования «электронного правительства» в России.

Предлагаем вашему вниманию изложение выступления заместителя директора Департамента государственного регулирования в экономике Министерства экономического развития РФ Максима Викторовича ПАРШИНА, посвященного ближайшим перспективам реализации концепции «электронного правительства».

– Информационно-коммуникационные технологии внедряются в деятельность органов власти всех уровней в рамках административной реформы для достижения нескольких целей. Главной из них является повышение качества и доступности государственных (муниципальных) услуг. Затем – открытость и прозрачность информации о деятельности государственных и муниципальных органов для граждан и бизнеса. Наконец – снижение административных барьеров и противодействие коррупции, усиление результативности работы органов государственной власти, что в условиях финансового кризиса означает повышение эффективности при стабильности, или даже сокращении, бюджетных расходов на деятельность органов власти.

Но надо понимать – просто внедрение ИКТ ничего не даст. Весь мировой опыт учит, что формирование «элек-

В прошлых номерах:

В №№1 и 2 за 2009 г. – статьи члена Гильдии управляющих документацией и ARMA International ***Натальи Храмцовской*** *«Межведомственное электронное взаимодействие», «Базы данных в структуре «электронного правительства»: достоинства и недостатки».*

тронного правительства» невозможно без приведения к определенным стандартам и общим требованиям, пускай даже минимальным, качества управления в «бумажном», ныне существующем государстве или муниципалитете. И говоря собственно об «электронном правительстве», нужно прежде всего выявлять: может ли данный орган государственной и муниципальной власти предоставить гражданину или предпринимателю качественные услуги или нет?

Если да, тогда есть смысл начинать работу по использованию разного рода информационных технологий для достижения открытости государственной или муниципальной власти и всех других требований, которые предъявляют новые федеральные законы, ныне действующие, либо только-только вступающие в силу, либо те, вступление которых ожидается с 1 января 2010 года.

Здесь надо назвать Федеральной закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Им вводится презумпция открытости всей информации о работе госорганов, кроме засекреченной. Причем законом достаточно четко описывается, как она должна выглядеть на официальном сайте. Наверное, это случайность, но список требований к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет, указан в статье 13.

Основное, что необходимо знать органам власти и управления разного уровня: к новому, 2010 году им необходимо привести свои сайты в соответствие требованиям закона.

Следующими являются Федеральный закон № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» и Федеральный закон № 293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности», имеющий отношение к правоохранительным органам. Оба эти закона можно назвать коротко – «О проверках».

В них устанавливается принцип защиты прав предпринимателей при проведении государственного и муниципального контроля. В частности, вводится уведомительная практика начала деятельности. Для создания возможности реализовать это требование в настоящий момент создается соответствующая информационная система, чтобы все предприниматели и лица, желающие ими стать, могли в удаленном режиме направлять уведомления в уполномоченные органы.

Кроме того, отныне все проверки деятельности предпринимателей будут проводиться по определенному, заранее объявленному плану. Он должен быть вывешен на официальных интернет-сайтах органов власти и прокуратуры. Все внеплановые проверки отныне могут осуществляться исключительно по согласованию с прокуратурой и только по исчерпывающему, представленному в ст.10 п.1 списку оснований.

Можно говорить прямо: эти законы кардинально изменяют ландшафт российской власти и требуют принципиально изменить порядок оказания государственных и муниципальных услуг. И вот тут без технологий, называемых «электронным правительством», уже не обойтись ни органам власти и управления, ни гражданам, поскольку объем информации в обществе резко увеличивается, и использование привычных способов управления приведет лишь к ступору во властных структурах.

Для значительного повышения эффективности оказания государственных (муниципальных) услуг в рамках ИКТ «Электронное правительство» организуются три информационно-коммуникационных канала, каждый из которых выдвигает свои требования по необходимым изменениям в деятельности.

Первый канал. Гражданин сам приходит в присутственное место (например для сдачи документов) и потом получает результат в виде других документов (справок, выписок, лицензий и так далее) – это очный, привычный, традиционный способ предоставления государственных услуг.

Второй канал. Гражданин получает все необходимые ему государственные (муниципальные) услуги с помощью порталов государственных услуг в интерактивном режиме, при котором его непосредственное присутствие в том или ином учреждении не обязательно.

Третий канал. Вся нужная (как правило, подготовительная) информация предоставляется по телефону. Для того, чтобы выяснить круг компетенции того или иного органа власти, распорядок его работы, требования по оформлению документов и многие другие вопросы, достаточно только позвонить по единому бесплатному номеру.

Начнем с наиболее привычной формы предоставления услуг, а именно с очного взаимодействия гражданина и органов публичной власти. Все знают, что она крайне неэффективна. Дело в том, что наиболее сложные и массовые услуги имеют межведомственный и межуровневый характер. Для получения нужного результата необходимо очень большое количество разных справок, причем одни заканчивают действие, когда еще не начинают действовать вторые и т.п...

Когда процесс построен таким образом, тут же возникают некие «посредники», за вознаграждение готовые облегчить участь посетителя, беря на себя сбор документов и справок. Понятно, такое «облегчение» невозможно без коррупции, потому что частью своих доходов посредники делятся с чиновниками.

Для улучшения процесса прохождения всех инстанций разработана система «одного окна». Но одно дело – продекларировать необходимость такой системы, совершенно иной вопрос – практическая реализация этой идеи. И поэтому работа над административными регламентами несколько лет назад привела к концепции многофункционального центра предоставления государст-

венных услуг (МФЦ), то есть единого офиса для различных, наиболее востребованных служб и организаций федеральной, муниципальной и региональной власти.

Естественно, создание МФЦ потребовало изменения законодательства.

25 декабря 2008 г. был принят Федеральный закон № 281-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В ст.30 этого закона определено, что основной функцией региональных МФЦ является взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг.

Эта необходимая законодательная основа позволяет нам оптимизировать взаимоотношения «гражданин – государство (муниципалитет)». Идея достаточно простая, реализация – крайне нетривиальная, в каждом регионе со своей спецификой, поскольку необходимо организовать все межведомственное межуровневое взаимодействие. И это невозможно без использования ИКТ, без полноценного, юридически значимого межведомственного и межуровневого сотрудничества.

В России действуют уже 37 МФЦ в 35 регионах. В настоящий момент ведутся работы по открытию еще 18-ти. Федеральный центр ставит очень конкретную задачу перед регионами: услуга должна предоставляться в соответствии с регламентом, в строго установленное время, в режиме «одного окна», в комфортных для граждан условиях и без посредников. Соответственно, задача для администрации региона заключается в том, чтобы так организовать работу с федеральными органами, со всеми муниципалитетами и региональными органами власти, чтобы эта цель была непременно достигнута.

Один из самых крупных МФЦ открыт в г. Тамбове. Он обслуживает в день около полутора тысяч человек. Предоставляется в нем более 120 услуг. Причем это наиболее массовые услуги: Федеральная миграционная служба, кадастр, социальная защита, строительство... Услуги, оказываемые этим центром, покрывают более 90% всех наиболее востребованных запросов граждан.

В 2009 г. Министерство экономического развития РФ проведет сертификацию имеющихся МФЦ на предмет соответствия принятому закону и тем рекомендациям, которые подготовлены в его развитие. В случае необходимости регионы должны будут привести их работу в соответствие с установленными требованиями.

Естественно, у МФЦ есть принципиальная возможность обеспечить электронное взаимодействие с органами власти и местного самоуправления. Но МФЦ не должен превращаться в почтовое отделение по пересылке заявлений граждан и предпринимателей. Для того чтобы этого не происходило, создано программное обеспечение автоматизированной информационной системы (АИС) МФЦ, которое позволяет обеспечить документооборот и внутреннюю деятельность МФЦ, его информационно-справочное обеспечение и межведомственный информационный обмен. АИС МФЦ строится по модульному принципу с учетом возможностей и потребностей каждого конкретного центра. Кроме того, АИС МФЦ обеспечивает и дистанционную оплату государственных и муниципальных услуг.

Если МФЦ – это очный интерфейс взаимодействия, то портал государственных (муниципальных) услуг – это интерфейс виртуального взаимодействия. Их различие заключается в том, что в МФЦ гражданин приходит сдавать документы лично, а в портале – в электронном виде с электронной же подписью. Все остальные процессы, весь back-office работают абсолютно точно так же, по тем же самым административным регламентам, с использованием идентичных административных процедур.

Министерство связи и массовых коммуникаций РФ создает федеральный портал государственных услуг, а Минэкономразвития ответственно за создание сети региональных порталов. В настоящее время федеральный портал уже обеспечивает информирование об услугах, на нем публикуются формы и бланки, имеется даже возможность их частичного заполнения и направления в соответствующие органы.

Ближайшая перспектива – организовать рассылку уведомлений о ходе оказания услуги, когда гражданин с помощью технологий «личного кабинета» может узнать, на каком этапе находится его запрос, заявление: нужно ли приходить и забирать или оно придет по почте на дом... В 2009 г. начинается предоставление государственных услуг через портал, правда, только в тех регионах, где будет создана соответствующая инфраструктура.

Создано также типовое программное обеспечение предоставления государственных услуг в регионах. На безвозмездной основе оно передано в 50 регионов страны. Как только министерство получит официальные письма от администраций остальных субъектов Федерации, программное обеспечение будет оперативно передано им «под ключ»: установлены программы, произведена их отладка, проведено обучение персонала и организовано консультационное сопровождение.

Реализуются порталы в виде Центров общественного доступа к информации. Минкомсвязи РФ создает соответствующую инфраструктуру, чтобы те, кто не имеет доступа к интернету у себя дома, могли бы осуществить это, например, в почтовых отделениях, в других публичных местах.

Дальнейшим развитием порталов оказания государственных услуг станет создание единого портала государственных закупок, а также единой электронной платежной системы. С ее помощью гражданин получит возможность оплатить пошлины, штрафы, осуществить бюджетные платежи и так далее, не обивая пороги банков и иных финансовых учреждений, делая это в удобное для себя время и с помощью удобных средств, например, с мобильного телефона или с помощью иного интернет-терминала.

Но надо понимать и ограничения. Портал – это система отображения и раскрытия информации. Ее источником должна быть база данных, которая содержит актуаль-

ную информацию о государственных услугах. И это условие накладывает очень серьезные требования к контенту официальных сведений. Портал не должен зависеть от желаний каких-то чиновников. Не должно быть ситуаций, когда некий руководитель или сотрудник, имеющий право на электронную подпись, размещает какие-то непроверенные данные на портале, а потом приходится проводить большую работу по их выверке.

А если там есть ошибки, даже, может быть, злонамеренные, которые не упрощают, а, наоборот, усложняют предоставление услуг или делают их вообще невозможными? Должен быть точный единый источник информации о муниципальных и государственных услугах. Это может быть, например, соответствующий официальный реестр государственных услуг. Источником контента для этого реестра станут утвержденные административные регламенты, представляющие собой нормативно-правовые акты, в которых все услуги описаны и где устанавливаются требования к срокам предоставления услуг, к содержанию и порядку составления определенных документов.

Проект постановления о таких регламентах создан (хотя еще официально не принят). Более того, уже есть соответствующие практические решения, которые заработают сразу после его принятия. Пока, правда, речь идет о федеральном уровне, но большой разницы с муниципальными и региональными услугами в части размещения их в соответствующей информационной системе или реестре не ожидается. И вот почему. Можно вспомнить, что Постановление Правительства РФ № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг)» обязательно к исполнению только федеральными органами власти, но практически все регионы, за редким исключением, приняли региональные акты, которые соответствуют федеральным требованиям. По аналогии можно предположить, что то же самое будет и с реестром государственных услуг.

И наконец – call-центры, то есть взаимодействие гражданина и органов публичной власти с помощью привычной всем технологии. Например, если через порталы пока готовы «общаться» с государством не более 20% граждан, то с помощью телефона – все 100%.

За счет внедрения call-центров будет существенно оптимизировано предоставление государственных услуг, созданы более комфортные условия для граждан. Уменьшатся очереди в коридорах органов власти, просто потому, что зачастую граждане не знают, куда идти, какие документы сдавать. Уже не придется сначала приходить, изучать стенды и стоять в очередях за бланками... С помощью call-центров все это делается быстро.

При этом call-центр, портал и МФЦ – составные части единой системы предоставления услуг на территории субъекта Федерации. Распределение обязанностей таково:

- call-центр – предоставляет перечень услуг,
- портал – предлагает реестр источников информации,
- сеть МФЦ – осуществляет собственно государственные услуги в режиме «одного окна».

В рамках «Электронной России» Минэкономразвития подготовило необходимую документацию для создания этой системы в субъектах Федерации, включая расчет финансово-экономических обоснований.

Кстати, сразу хочу успокоить всех, кто полагает, что внедрение электронных устройств потребует больших бюджетных расходов. Это не те объемы, из-за которых стоит волноваться. Тем более что социальный эффект перевешивает все траты.

В итоге уже в следующем году заработают отдельные элементы «электронного правительства». Над остальными составными частями ведется активная работа.

Александр ЮРТАЕВ

ИННОВАЦИОННОЕ УПРАВЛЕНИЕ РАЗВИТИЕМ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

На наш взгляд, работа по созданию «электронного правительства» должна начинаться с создания системы управления реализацией этого комплексного проекта. Данное обстоятельство связано с тем, что система управления является не только первичным, но и основным звеном на всех стадиях жизненного цикла создания, функционирования и развития «электронного правительства».

Основа эффективных действий здесь – наличие организационно-управленческих технологий внедрения.

Спецификой разработки таких технологий является то, что система управления проектом должна быть создана внутри самих органов государственного управления. Получается «колесо в колесе» – нужно организовать управление в самом органе управления. Для того, чтобы система управления проектом могла в этих условиях реально функционировать, она должна опираться на серьезный административный ресурс.

На практике он объективирует-

Александр ЮРТАЕВ – начальник информационно-аналитического управления аппарата Кабинета министров Республики Татарстан, главный конструктор комплексного проекта «Электронное правительство Республики Татарстан»