

Применение информационных технологий в сфере государственного управления в целях повышения качества оказания государственных и муниципальных услуг и повышения открытости органов государственной власти



Автор статьи:

Галкин А.И.,

к.э.н., доцент Финуниверситета,
начальник отдела Минэкономразвития России

Galkin A,

PhD of economics,
Associate Professor at the Financial University
Head of the Ministry of Economic Development of Russia

E-mail: angalkin@mail.ru

Application of information technology in public administration to improve the quality of rendering public and municipal services and increasing openness of public authorities

One of the key projects aimed at improving the quality of public and municipal services sold under the Concept of administrative barriers and improve access to public services in the Russian Federation for 2011–2013 is to create and develop a network of multi-functional centers of public and municipal services (hereinafter - MFC) on the principle of "one window".

В целях реализации Указа Президента Российской Федерации № 601¹ в 2012-2013 годах на федеральном уровне активно разрабатывались и принимались решения, направленные в том числе на повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг, оценку гражданами эффективности деятельности руководителей органов власти, повышение открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти и на расширение взаимодействия общества и федеральных органов исполнительной власти.

Одним из ключевых проектов, направленных на повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг, реализуемых в рамках Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных услуг в Российской Федерации на 2011–2013 годы² является создание и развитие сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – МФЦ) по принципу «одного окна».

В соответствии с подпунктом «б» пункта 1 Указа Президента Российской Федерации № 601 Правительству Российской Федерации необходимо к 2015 году обеспечить значение показателя «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» по месту пребывания, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных услуг» не менее 90 % от населения Российской Федерации (на данный момент показатель составляет примерно 33,4 %).

По состоянию на конец 2013 г. на территории Российской Федерации действует уже порядка 900 МФЦ, свыше 800 удаленных офисов МФЦ и около 500 офисов привлекаемых организаций. По планам субъектов Российской Федерации в начале 2014 г. должно действовать более 1200 МФЦ, 1700 удаленных офисов МФЦ и более 1000 офисов привлекаемых организаций.

К 2018 году планируется законодательно установить запрет приема и выдачи документов в государственных органах, услуги которых предоставляются в МФЦ. Гражданин должен иметь возможность сдавать и получать документы для оказания ему государственных и муниципальных услуг прямо по месту проживания. Должна быть обеспечена многоканальная обратная связь с получателями государственных услуг: граждане должны иметь возможность высказать мнение, оценить качество услуги, оставить при необходимости отзыв как о месте предоставления, так и о конкретном специалисте МФЦ. При этом результаты оценки должны быть общедоступны и, возможно, влиять на денежное содержание либо нематериальное вознаграждение сотрудника МФЦ. Автоматизированная информационная система МФЦ (далее – АИС МФЦ), установленная в МФЦ и интегрированная с информационно-аналитической системой мониторинга качества государственных услуг (далее – ИАС МКГУ), позволит осуществлять оценку удовлетворенности граждан оказанными услугами, что, в свою

очередь, позволит высшим органам исполнительной власти осуществлять принятие оперативных и качественных решений по повышению качества государственного управления.

АИС МФЦ должна быть в каждом МФЦ, причем интегрирована с инфраструктурой электронного правительства, а именно: единой системой межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ), Единым порталом государственных услуг (далее – ЕПГУ), Единой системой идентификации и аутентификации (далее – ЕСИА), Федеральным реестром государственных и муниципальных услуг (далее – ФРГУ), а также позволять получать достоверную информацию о совершенных платежах, находящуюся в Государственной информационной системе о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП). Требования к АИС МФЦ должны быть утверждены на федеральном уровне. Должна быть осуществлена интеграция с Универсальной электронной картой (далее – УЭК) и с электронным паспортом гражданина нового образца.

Все МФЦ должны быть приведены к единому фирменному стилю, обладать узнаваемыми обозначениями, навигацией, внутренним оформлением, требованиям к одежде сотрудников. Должны быть разработаны указатели (дорожные знаки) для МФЦ. Контроль качества государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в МФЦ, должен быть возложен на государственный орган, уполномоченный Правительством Российской Федерации.

В настоящее время Правительством Российской Федерации активно внедряется система оценки гражданами качества государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти.

В целях организации единой базы данных материалов мониторинга качества государственных и муниципальных услуг, поступающих из различных источников, расширения возможностей анализа и сопоставления данных материалов, а также создания системы обратной связи с потребителями услуг и повышения информированности общества о результатах мониторинга качества государственных и муниципальных услуг в 2011 году по заказу Минэкономразвития России разработана ИАС МКГУ.

12 декабря 2012 г. Правительство Российской Федерации утвердило Постановление № 1284³, которое дает гражданам возможность напрямую влиять на качество предоставления государственных услуг, оценивая работу государственных служащих в конкретном месте, по конкретной услуге. Для этого мнения граждан собираются с помощью различных каналов: отправка СМС-сообщений и телефонные звонки с просьбой оценить качество услуги, опросы через электронные терминалы в МФЦ, сбор мнений через сеть интернет, включая ЕПГУ. Все эти оценки аккумулируются в ИАС МКГУ.

На основании мнений получателей государственных услуг в ИАС МКГУ ежеквартально формируется сводная оценка по каждому ведомству, его региональному или структурному подразделению. Сводные оценки направляются в федеральные органы исполнительной власти, которые в соответствии с постановлением Правительства № 1284 принимают соответствующие меры.

Так, в 2013 году на основе ИАС МКГУ проводится оценка гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов Федеральной службы государственной регистрации, кадастра и картографии, их структурных подразделений (с 1 января 2014 года к системе добавятся МВД России и ФМС России).

В дальнейшем необходимо будет обеспечить распространение и реализацию механизма оценки гражданами эффективности деятельности руководителей всех федеральных органов исполнительной власти, предоставляющих государственные услуги, а также органов, предоставляющих муниципальные услуги.

Для обеспечения полноценной реализации механизма обратной связи от получателей государственных и муниципальных услуг должен быть создан механизм работы органов власти с отзывами граждан по оценке качества государственных услуг, размещенными в электронном виде в ИАС МКГУ.

Также необходимо увязать оценку гражданами качества государственных и муниципальных услуг, осуществляемую посредством системы мониторинга качества государственных услуг с функционированием сети центров телефонного обслуживания граждан и организаций, в том числе «горячих линий» по вопросам предоставления (исполнения) государственных услуг (функций). В каждом субъекте Российской Федерации должен быть создан единый центр телефонного обслуживания по вопросам предоставления (исполнения) государственных и муниципальных услуг (функций). В частности, механизм обратной связи должен включать возможность ответов на вопросы граждан, поступивших через систему мониторинга качества государственных услуг, с использованием единой экспертной системы центров телефонного обслуживания. Для этих целей в каждом органе власти должен быть определен эксперт (эксперты), подготавливающий ответы на зафиксированные в системе запросы.

В настоящее время проводится работа по совершенствованию и автоматизации работы федерального реестра и ЕПГУ, в том числе предполагается повысить качество информации, содержащейся и вносимой в федеральный реестр и на ЕПГУ, снизить трудоемкость формализации, согласования и ведения сведений о государственных и

муниципальных услугах и функциях, также предполагается повысить эффективность взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления с гражданами и организациями, получающими государственные (муниципальные) услуги.

Правовой основой, обеспечивающей гражданам и организациям доступ к информации о деятельности государственных органов, а также позволяющей оценить степень доступности информации, размещаемой на официальных сайтах государственных органов, является Федеральный закон № 8-ФЗ⁴.

В соответствии с 601-м Указом Президента Российской Федерации необходимо обеспечить доступ в сети интернет к открытым данным, т.е. в виде систематизированных данных, организованных в форматах, обеспечивающих их автоматическую обработку без предварительного изменения человеком, в целях неоднократного, свободного и бесплатного использования.

Идея того, что определенные данные должны быть свободно доступны для всех в использовании, повторной публикации без ограничений авторского права, включая возможность создания на их основе различных коммерческих сервисов и приложений, механизмов общественного контроля качества работы государственных органов, является современным мировым трендом.

Тема открытых данных обсуждалась на встрече мировых лидеров стран большой восьмерки в рамках саммита G8 в Великобритании в июне 2013 года. По итогам встречи была принята Хартия открытых данных.

В настоящее время государственными органами и органами местного самоуправления в сети интернет размещено более 5000 наборов открытых данных, на официальных сайтах федеральных органов исполнительной власти созданы разделы «Открытые данные».

В соответствии с действующим законодательством Российской Федерации опубликованию в форме открытых данных подлежат: сведения, содержащие информацию о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; сведения, содержащие информацию, собираемую, хранимую, обрабатываемую или публикуемую государственными органами, органами местного самоуправления в рамках реализации своих полномочий и другими информационно-аналитическими организациями, принимающими участие в публикации собственных открытых данных на территории Российской Федерации.

Основной целью размещения государственными органами, органами местного самоуправления и информационно-аналитическими организациями общедоступной информации в сети интернет в форме открытых данных является создание условий для получения максимального международного, политического, социального и экономического эффекта от их использования гражданами России и бизнес-сообществом.

В указанной сфере необходимо обеспечить свободный доступ через сеть интернет к содержимому основных федеральных государственных информационных ресурсов и систем, за исключением сведений, которые составляют охраняемую законом тайну, исключив случаи установления платы за предоставление информации из государственных информационных ресурсов в соответствии с ведомственными актами.

Необходимо расширить перечень сведений о проведении государственного (муниципального) контроля, подлежащих обязательному опубликованию на сайтах органов. Должны публиковаться результаты проведения плановых и внеплановых проверок (к примеру, публикация наименований юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, деятельность которых приостановлена или прекращена (по решению суда) либо продукция которых отозвана с рынка), а также статистика.

Необходимо обеспечить методичность процесса размещения информации федеральными органами исполнительной власти в форме открытых данных. Необходимо расширить перечень востребованных наборов данных, а также осуществить процесс запроса на востребованные наборы открытых данных обществом.

Также необходимо на законодательном уровне инициировать процесс назначения ответственных лиц в органах государственной власти не только за публикацию, но и за своевременное обновление открытых данных, т.к. иначе невозможно будет создать рынок приложений, использующих открытые данные органов государственной власти, в коммерческих целях.

В области оптимизации механизмов осуществления функций органов исполнительной власти и органов местного самоуправления осуществлено внедрение СМЭВ, что позволило значительно сократить перечень документов и сведений, требуемых от заявителя при обращении за государственной услугой, за счет исключения необходимости предоставлять документы и сведения, находящиеся в распоряжении иных органов и организаций. Так, Федеральным законом № 210-ФЗ⁵ устанавливается запрет требовать от заявителя представления документов и информации, которые находятся в распоряжении иных органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, подведомственных государственным органам или органам местного самоуправления

организаций, за исключением документов, включенных в перечень лично предоставляемых документов.

Приоритетным направлением развития СМЭВ является обеспечение при предоставлении государственных и муниципальных услуг (функций) получения необходимых сведений из органов исполнительной власти и местного самоуправления, подведомственных и иных организаций, не являющихся публично-правовыми образованиями (кредитные организации, страховые организации, нотариусы и проч.), преимущественно в электронной форме.

При расширении числа участников межведомственного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг (функций) необходимо обеспечить соблюдение требований законодательства в области персональных данных, соблюдение требований нормативных правовых актов, устанавливающих правовые основания для осуществления межведомственного информационного взаимодействия, определение порядка доступа к запрашиваемым сведениям.

Одним из необходимых элементов реализации данного направления должен быть реестр межведомственных взаимодействий, содержащий сведения об участниках межведомственного взаимодействия, документах, находящихся в их распоряжении, прав доступа к запрашиваемым сведениям.

В целях создания системы юридически значимого межведомственного информационного взаимодействия органов исполнительной власти и местного самоуправления с иными организациями, в том числе не являющимися публично-правовыми образованиями, необходимо определить порядок, формы и требования, предъявляемые к осуществляемым взаимодействиям.

В рамках развития системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия необходимо принять акт Правительства Российской Федерации, определяющий требования к организациям, не являющимся публично-правовыми участниками информационного межведомственного взаимодействия.

Важным направлением является создание и дальнейшее развитие межведомственного информационного взаимодействия при исполнении государственных и муниципальных контрольно-надзорных функций с использованием современных информационно-телекоммуникационных технологий. В целях снижения материальных и временных издержек представителей бизнеса при осуществлении взаимодействия с органами исполнительной власти и местного самоуправления необходимо предусмотреть переход на взаимодействие в электронной форме, а также посредством обеспечения самостоятельного получения государственными органами информации, которая ранее предоставлялась хозяйствующим субъектом для других государственных органов и органов местного самоуправления (и их информационных систем).

Необходимо продолжить работу по формированию и поддержанию в актуальном состоянии перечня государственных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) федеральными органами исполнительной власти и государственными внебюджетными фондами, а также субъектами Российской Федерации.

Приоритетным направлением развития предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме является упрощение взаимодействия граждан и юридических лиц с государством, оптимизации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Федеральным законом № 210-ФЗ гарантировано право заявителя на получение государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом. В целях гарантии реализации предоставленного заявителям права необходимо оптимизировать порядок перехода органов исполнительной власти и местного самоуправления на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме.

Оптимизация должна обеспечиваться корректировкой подходов к переводу услуг в электронный вид. Приоритетным направлением должно стать определение целевой модели порядка предоставления услуг в электронной форме, возможных типов административных процедур при предоставлении услуг в электронной форме. В отношении каждого типа административных процедур необходимо выработать исчерпывающие требования к порядку их исполнения в электронном виде.

В целях повышения открытости деятельности федеральных органов исполнительной власти и расширения взаимодействия общества и федеральных органов исполнительной власти в августе 2012 г. было принято Постановление № 851⁶, согласно которому все федеральные органы исполнительной власти с 15 апреля 2013 г. обязаны размещать на Едином портале regulation.gov.ru информацию о подготовке проектов нормативных правовых актов, а также организовывать их общественное обсуждение.

В результате проведенной работы на Едином портале regulation.gov.ru сформирована система раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатах их общественного обсуждения по единым понятным формализованным правилам и процедурам размещения.

Теперь каждый пользователь может посмотреть информацию о любом проекте нормативного правового акта в его паспорте: все стадии его подготовки, прохождение антикоррупционной экспертизы, независимой экспертизы административных регламентов, процедуры оценки регулирующего воздействия.

Любой посетитель портала regulation.gov.ru сможет принять участие в обсуждении проекта нормативного правового акта, размещаемого федеральными ведомствами, направив в удобной для него форме (электронной или письменной) предложения по его улучшению.

Дальнейшее развитие системы раскрытия информации должно проходить на региональном уровне. Так, в 2015 году в указанную систему должны быть включены высшие органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, что даст возможность гражданам Российской Федерации рассматривать проекты нормативных правовых актов, разработанных в том или ином субъекте Российской Федерации.

Вместе с тем сформированная система раскрытия информации не предусматривает обязательное очное общение между представителями федерального органа исполнительной власти и представителями гражданского общества.

В целях совершенствования системы государственного управления в целом и возможности такого очного взаимодействия в частности в рамках реализации решений Президента Российской Федерации в 2013 году были внесены необходимые изменения в действующие нормативные правовые акты Российской Федерации, устанавливающие более совершенный механизм формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти.

Указанные преобразования были в основном направлены на создание единого порядка формирования общественных советов при федеральных органах исполнительной власти, учитывающего обязательное участие в деятельности таких общественных советов представителей Общественной палаты Российской Федерации, независимых экспертов и представителей заинтересованных организаций.

В будущем важно рассмотреть вопрос о расширении и стандартизации путей взаимодействия членов общественного совета с гражданами Российской Федерации (online-форумы на официальных сайтах в сети интернет, обязательные для ответа запросы граждан Российской Федерации к членам общественного совета в бумажном и электронном виде, создание приемных общественных советов, создание общественных советов при территориальных органах федеральных органов исполнительной власти и т.п.).

Еще одним важным подходом по повышению открытости федеральных органов исполнительной власти для граждан Российской Федерации должно стать реформирование служб федеральных органов исполнительной власти, ответственных за взаимодействие со средствами массовой информации.

Сегодня в каждом органе пресс-служба представляет собой изолированное подразделение, созданное в рамках общих принципов организации работы федерального органа исполнительной власти и наделенное полномочиями в соответствии с решением соответствующего руководителя федерального органа исполнительной власти.

Вместе с тем считаем, что работа пресс-служб всех федеральных органов исполнительной власти должна быть подчинена единым подходам, должна основываться на единых задачах и стремиться к достижению единых целей.

В настоящее время наблюдается серьезная вовлеченность деятельности уже созданных пресс-служб в работу федеральных органов исполнительной власти. Однако такое взаимодействие требует дальнейшего совершенствования. Необходимо совместно с Общественной палатой Российской Федерации и представителями средств массовой информации разработать единые подходы к организации работы, основным задачам и минимальному набору возможных способов достижения пресс-службами своих целей.

В заключение хотелось бы отметить, что на сегодняшний день невозможно представить современную систему государственного управления, нацеленную на повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг и повышение открытости органов государственной власти без активного внедрения информационных технологий, более того, в дальнейшем значимость

ИТ-составляющей в государственном управлении будет только возрастать, поэтому в ближайшем будущем важнейшим приоритетом для органов государственной власти должно стать не только раскрытие информации, но и обеспечение на должном уровне защиты информации, в том числе правовой, развитие отрасли информационной безопасности в интересах национальной безопасности нашего государства.

- ¹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 07.05.2012, № 19, ст. 2338.
- ² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р (ред. от 28.08.2012) «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации, 27.06.2011, № 26, ст. 3826.
- ³ Постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 «Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей» // Собрание законодательства Российской Федерации, 17.12.2012, № 51, ст. 7219.
- ⁴ Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства Российской Федерации, 16.02.2009, № 7, ст. 776.
- ⁵ Пункт 2 части 1 статьи 7 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства Российской Федерации, 02.08.2010, № 31, ст. 4179.
- ⁶ Постановление правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851 «О порядке раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке нормативных правовых актов и их общественного обсуждения» // Собрание законодательства Российской Федерации, 03.09.2012, № 36, ст. 4902.