УДК 35:323:004

ОГНЕВА В.В.

Преодоление административных барьеров на пути к качеству государственных услуг

Автор анализирует правовые основы оказания государственных услуг, характеризует состояние информационного обеспечения сферы госуслуг, приводит оценку общественного мнения, выявляет факты бюрократизма, обосновывает пути преодоления административных барьеров.

Ключевые слова: государственная услуга, правовое регулирование госуслуг, информатизация сферы госуслуг, бюрократизм, снижение административных барьеров.

Как известно, государственная услуга становится важной составной частью деятельности государственных, муниципальных учреждений, других организаций, в которых размещен государственный заказ по исполнению того или иного запроса граждан или организаций, в связи с чем актуальной является задача повышения качества и доступности госуслуг, преодоления административных барьеров на пути их оказания.

В настоящее время в России в целом сформирована нормативно-правовая основа оказания государственных и муниципальных услуг. Приняты Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», Постановление Правительства РФ от 15.06.2009 № 478 «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», Постановление Правительства РФ от 3 октября 2009 г. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг», Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.», Федеральный закон от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»[1].

В Федеральном законе Российской Федерации «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» определено, что основными принципами предоставления госуслуг являются законность, заявительный порядок, доступность, прозрачность, возможность получения в электронном виде. Институтами оказания государственных услуг выступают федеральные органы исполнительной власти, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, государственные учреждения и иные организации, органы местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральным законодательством и законами субъекта РФ. Органы оказания государственных услуг обязаны действовать в соответствии с административным регламентом, обеспечивать возможность их получения в электронной форме.

Состав оказываемой государственной услуги включает в себя содержание услуги, конечный и промежуточный результаты ее предоставления. Промежуточным результатом оказания государственной услуги являются предварительные консультации в процессе подготовки документов, подготов-

ка нужного решения по услуге в соответствии с установленным регламентом. Конечным результатом оказания государственной услуги является правообеспечивающий документ. Основными потребителями госуслуг выступают бизнесструктуры, некоммерческие организации, физические лица. Перечни государственных и муниципальных услуг размещаются на официальных сайтах органов и организаций, предоставляющих услуги государства.

Сводный перечень первоочередных государственных услуг содержит совокупность наименований, среди которых: 1) услуги в сфере образования и науки (в частности, лицензирование образовательной деятельности и государственной аккредитации; предоставление информации о порядке проведения государственной (итоговой) аттестации, в т.ч. в форме ЕГЭ; информация об образовательных программах и др.); 2) услуги в сфере здравоохранения (в частности, лицензирование медицинской, фармацевтической деятельности; присвоение квалификационных категорий; медико-социальная экспертиза и проч.); 3) услуги в сфере социальной защиты (в частности, социальная поддержка пенсионеров, инвалидов, детей, оставшихся без попечения родителей; социальная поддержка многодетных семей и т.п.); 4) услуги в сфере занятости населения и ЗАГС (в частности, предоставление информации о вакансиях; осуществление социальных выплат безработным; прием и выдача документов о государственной регистрации актов гражданского состоянии; 5) услуги в сфере культуры (в частности, предоставление доступа к базам данных библиотек, информирование об объектах культурного наследия и др.); 6) жилищно-коммунальные услуги (в частности, предоставление информации о порядке оказания услуг ЖКХ; прием и выдача документов на жилые помещения и проч.); 7) услуги в сфере имущественно-земельных отношений, строительства и предпринимательской деятельности (в частности, выдача документов на земельный участок; подготовка разрешений на строительство объектов; выдача документов на индивидуальное жилищное строительство; регистрация документов на право ведения предпринимательской деятельности и др.)[2].

Российским законодательством определены требования к стандарту предоставления государственных услуг, среди которых – правовые основания предоставления госуслуги; срок предоставления госуслуги; исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления госуслуги; исчерпывающий перечень оснований для отказа в предоставлении госуслуги.

Одно из достоинств отечественного закона о государственных и муниципальных услугах – утверждение принципа «одного окна» при получении услуги и возможность ее оказания в электронной форме.

Субъекты Федерации Центрального федерального округа, в частности Брянская, Орловская области, переход на предоставление услуг в электронном виде планируют осуществлять поэтапно в 2011 – 2013 гг.[3]. На первоначальном этапе органами власти осуществляется организация дистанционного предоставления заявителям услуг общей информации об услуге и порядке ее получения. На следующем этапе заявителю предоставляется возможность заранее подготовиться к визиту в МФЦ или организацию, например миграционную службу, в целях оказания услуги, сформировав полный комплект документов, необходимых для получения (предоставления) услуги. Третий этап предполагает обеспечение возможности предоставления заявителем документов в электронном виде для получения услуги, в том числе путем заполнения электронных форм и предоставления электронных копий документов. Указанная возможность предоставляется с использованием средств Единого портала государственных услуг. Цель завершающего этапа состоит в существенном сокращении документооборота на бумажных носителях при внутри- и межведомственном взаимодействии, приоритетности предоставления услуг в электронном виде в процессе предоставления услуги.

В ряде субъектов Федерации (Белгородская, Липецкая, Тульская области) завершается работа по формированию единого социального регистра населения (ЕСРН), являющегося составной частью электронного правительства региона. На его базе могут быть созданы региональные социальные информационные службы. В дальнейшем они могут стать осно-

вой для развития информационного обслуживания граждан – создания социального портала, обеспечения доступа к справочной информации граждан через информационные киоски и сеть Интернет.

Информация, занесенная в ЕСРН, даст возможность до минимума уменьшать количество необходимых для назначения выплаты или льготы документов. В связи с этим значительно сократится время приема граждан. Единый социальный регистр послужит основой формирования региональной системы социальных карт, благодаря чему станет реальной единая идентификация и унификация предоставления социальных услуг. Таким образом, при оказании государственных социальных услуг может быть полностью реализован принцип «одного окна».

В настоящее время, однако, уровень оказания электронных услуг в обществе оценивается как низкий. По крайней мере, так считают 82% участников опроса, проведенного «КОРУС Консалтинг» в январе 2011 года. В опросе приняли участие 100 топ-менеджеров и руководящих сотрудников российских компаний. В числе причин слабого взаимодействия государства и бизнеса в сфере оказания электронных услуг эксперты называют противодействие бюрократии (38%), отсутствие межведомственного взаимодействия (28%), отсутствие у чиновников мотивации на оказание качественных услуг гражданам и бизнесу (12%), заинтересованность чиновников в получении взяток, некомпетентность лиц, принимающих решения в сфере информатизации[4].

С учетом сказанного концентрация усилий органов государственной власти и управления, несомненно, должна быть направлена на более четкую регламентацию действий работников служб, повышение профессионализма лиц, оказывающих государственные услуги, на установление предельно допустимого срока исполнения услуги, на нормативное регулирование требований к уровню комфортности ее ожидания. Это все очевидные императивы, чтобы услуга предоставлялась в срок и на должном уровне.

Центрами оказания государственных и муниципальных услуг стали многофункциональные центры (МФЦ). В данный период (на 1.01.2011 г.) многофункциональные центры созданы в 49 субъектах Российской Федерации. Их число достигло 116, а к 2015 году количество МФЦ планируется увеличить в 15 раз и довести до 2400[5]. Работа МФЦ строится по принципу «одного окна», в соответствии с которым предоставление услуг федерального, регионального, муниципального уровня осуществляется в одном месте. Как правило, в таких центрах оказывается до 350 различных услуг. Так, в Орловской области на базе действующего МФЦ, созданного в 2010 году, предоставляется свыше 170 услуг. Среди них услуги, связанные с недвижимостью, социальной поддержкой населения, в сфере жилищно-коммунального хозяйства, регулирования предпринимательской деятельности, определением или подтверждением гражданско-правового статуса заявителя, прочие услуги (к примеру, консультации по правовым вопросам, страхование, защита интересов в судебной инстанции и др.)[6]. Практика функционирования МФЦ подтверждает их жизнеспособность и требует повсеместного создания подобных структур.

В настоящее время в стране ставится масштабная задача – преодоление административных барьеров в сфере оказания государственных услуг. На это нацелена «Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» – документ, определяющий приоритеты административной реформы на ближайшую перспективу[7]. Данная концепция содержит ряд системных мер, направленных на дальнейшее упрощение взаимодействия бизнеса и граждан с государством.

Основными направлениями совершенствования государственного управления в соответствии с этой концепцией являются области лицензирования, аккредитации, сертификации, осуществление госконтроля, муниципального контроля в отдельных сферах общественной жизни. Продолжается ранее начатая работа по комплексной оптимизации наиболее востребованных массовых государственных услуг с целью сокращения количества предоставляемых документов, сроков получения услуг в электронном виде, обеспечения оказания госуслуг в МФЦ. Преодоление административных барьеров предполагает радикальные перемены в лицензировании (к примеру, сокращение лицензирования целого ряда услуг, введение бессрочных

лицензий). Концепция предполагает облегчить процесс создания новых бизнесов с помощью уведомительного порядка (в России пока только по 20 видам существует уведомительный порядок открытия дела).

Повсеместно в регионах будет внедряться такой новый элемент, как оценка регулирующего воздействия на экономику различных ведомственных нормативных актов. Как известно, получение государственных услуг для заявителя нередко связано с необходимостью предварительно обратиться в организацию, выдающую документы, требуемые органом исполнительной власти при предоставлении государственной услуги. К подобным документам обычно относятся различного рода заключения, справки, сертификаты. При этом сфера оказания такого рода «сопутствующих» услуг характеризуется значительным числом злоупотреблений.

С целью устранения указанных проблем 6 мая 2011 г. в соответствии со статьей 9 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Правительство Российской Федерации приняло разработанное Минэкономразвития России Постановление № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг и определении размера платы за их оказание»[8]. Утвержденный перечень включает в себя 29 позиций и является исчерпывающим. Федеральным органам исполнительной власти при предоставлении ими государственных услуг запрещается требовать от заявителя обращения за оказанием любых других услуг, не включенных в перечень.

Часть услуг будет оказываться бесплатно. Если услуга оказывается государственным учреждением или предприятием и в соответствии с законодательством может оказываться за плату, методика ценообразования и предельный размер этой платы будут устанавливаться ответственным государственным органом и размещаться на сайтах, включая Единый портал государственных услуг (функций). Соответствующие проекты нормативных правовых актов должны направляться на заключение об оценке регулирующего воздействия в Минэкономразвития России и быть согласованы с Федеральной антимонопольной службой.

К сожалению, во многих субъектах Федерации до настоящего времени не сформирована единая инфраструктура межведомственного обмена данными в электронном виде. Действующие государственные информационные системы формировались отдельными органами государственной власти в условиях отсутствия единой нормативной правовой и нормативной технической базы. Содержащиеся в них сведения не всегда доступны другим органам государственной власти для оперативного использования, что на практике приводит к значительным временным задержкам при межведомственном обмене информацией, многократному сбору и дублированию информации в разных системах[9]. При этом часть информации оперативно не обновляется, что приводит к противоречивости данных, содержащихся в государственных информационных системах. Использование недокументированных форматов данных, протоколов обмена, иных закрытых информационных технологий, отсутствие единых классификаторов, справочников и схем данных ограничивают возможность применения автоматизированных средств поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных системах, и затрудняют доступ граждан и организаций к государственным информационным системам. Это снижает оперативность подготовки управленческих решений, совместимость информационных систем, что отрицательно сказывается на качестве государственных услуг, оказываемых гражданам и организациям.

Регламенты работы органов государственной власти практически не поддерживают оперативное информационное обновление Интернет-сайтов. Сайты нередко не содержат сведения о порядке и условиях оказания услуг гражданам и организациям. Отсутствует доступный единый реестр государственных услуг с информацией об условиях их получения, а также общая информационно-справочная система по взаимодействию населения с органами власти. Гражданам и организациям все еще не доступна открытая информация, содержащаяся в ведомственных базах данных. Ве-

домственные Интернет-сайты практически не используются для поддержки предоставления гражданам государственных услуг. Не определены приоритеты перевода государственных услуг в электронный вид. Требует совершенствования система мониторинга эффективности реализации государственных программ и проектов, а также доступ к этой информации граждан.

Сложившаяся ситуация, как представляется, не позволяет обеспечить новый уровень качества государственного управления и оказания услуг гражданам и организациям на основе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) и значительно снижает эффективность расходования бюджетных средств на создание и развитие государственных информационных систем. Получение гражданами необходимой информации и государственных услуг в большинстве случаев требует непосредственного обращения граждан и организаций в органы государственной власти, формирования запросов и предоставления необходимой информации в бумажном виде. Предоставление услуг, предусматривающих межведомственное взаимодействие или обращение граждан в несколько ведомств, из-за отсутствия взаимодействия между соответствующими ведомственными информационными системами связано с большой потерей времени и длительными задержками, что создает значительные неудобства для граждан. Проблемы, препятствующие повышению эффективности использования ИКТ в деятельности органов государственной власти, носят комплексный межведомственный характер и не могут быть решены на уровне отдельных органов государственной власти. Исходя из этого, становится очевидно, что завершение формирования электронного правительства требует проведения скоординированных организационно-технологических мероприятий и согласованных действий органов государственной власти в рамках единой государственной политики.

Как представляется в целом, решение проблемы преодоления административных барьеров на пути оказания качественной государственной услуги гражданину будет способствовать достижению цели социальной эффективности проводимой в современной России административной реформы.

[1] См., в частности: Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. 30 июля; Федеральный закон Российской Федерации от 27.07.2006 № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. 5 августа; Постановление Правительства Российской Федерации от 3.10.2009. № 796 «О некоторых мерах по повышению качества предоставления государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг» // Российская газета. 2009. 14 октября и др.

[2] См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 годы) // http://fcp.economy.gov.ru

[3] См., в частности: Рудницкий Г. Государственные услуги в электронном виде. Мнения экспертов // http://www.gosbook.ru; Малютина Л. «Электронные услуги – веление времени» // http://allelets.ru/lyubov-malyutina-electronnye-uslugi-velenie-vremeni; Ловидова А.Г. Оценка качества государственных услуг в учреждениях культуры: основные подходы // Финансовый справочник бюджетных организаций. 2011. № 3; Электронное правительство: зарубежный опыт создания электронного правительства // http://www.narvamarket.ru

[4] См.: Электронное правительство: граждане готовы, государство нет // http: www.koruskonsulting.ru

[5] См.: Официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации: http://www.economy.gov.ru

[6] См.: http://www.orel-region.ru/index.pxp?heat=18unit=2980. По состоянию на 26.09.2011 года.

[7] См.: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы» // http://www.base.consultant.ru

[8] См.: Постановление Министерства экономического развития Российской Федерации № 352 «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // http://www/economy.gov.ru

[9] См.: Леонтьев А. Электронный мираж // Эксперт «Северо-Запад». 2011. № 41.