

Региональные электронные услуги

В XXI веке социально-экономическое развитие Российской Федерации во многом опирается на применение возможностей информационно-коммуникационных технологий. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации включают задачу построения информационного общества и электронного правительства¹.

Для реализации поставленной задачи были приняты следующие нормативно-правовые акты:

"Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации" (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212)²;

Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 (ред. от 10.09.2009) "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"³;

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах"⁴;

Распоряжение Правительства РФ от 06 мая 2008 г. № 632-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года"⁵;

Постановление Правительства РФ от 15 июня 2009 г. № 478 "О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (ред. от 08.08.2009) "О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года" // СЗ РФ. 2008. № 47. ст. 5489; Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ред. от 14.12.2009) "Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации" // СЗ РФ. 2008. № 48. Ст. 5639.

² Российская газета. 16.02.2008. № 34.

³ СЗ РФ. 2002. № 5. ст. 531; 21.09.2009 г.

⁴ СЗ РФ. 2005. № 46. ст. 4720; 23.03.2009 г.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 20. ст. 2372.

вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет"¹;

Распоряжение Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р "О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти"².

Во многом цель принятия указанных документов сводится к повышению качества и доступности предоставляемых государственных услуг, использованию электронных форм коммуникаций при их предоставлении, что может значительно ускорить и упростить их получение, расширить доступ к ним со стороны граждан и организаций, а также снизить расходы органов государственной власти на выполнение соответствующих функций.

Ожидается, что к 2015 году доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации составит 100 %.

В настоящее время законодательство Российской Федерации содержит ряд норм, так или иначе связанных с понятием "государственная услуга". Однако указанные нормативно-правовые акты не дают однозначного определения государственной услуги³.

В научной среде также нет единства в вопросах: определения термина государственной услуги (в том числе электронной); классификации (типологии)

¹ СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3061.

² СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5155.

³ См.: Конституция Российской Федерации; Бюджетный кодекс Российской Федерации; Гражданский кодекс Российской Федерации; Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 "О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 24 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 978; № 40. Ст. 417; Указ Президента РФ от 20 мая 2004 г. № 649 "Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти" (в ред. от 24 сентября 2007 г.) // СЗ РФ. 2004. № 21. ст. 2023; 2007. № 40. ст. 4717.

услуг; наименований субъектов оказывающих услугу и обращающихся за её оказанием; стандартов и регламентов оказания услуг; оплаты услуг¹.

Представляется, что разработка терминологии это вопрос не только юридической техники, но и вопрос определения предмета правового регулирования, определения роли Российской Федерации и полномочий субъектов Российской Федерации в данной сфере.

На уровне субъектов Российской Федерации поставлена задача по улучшению качества государственного управления в органах государственной власти субъектов Российской Федерации². О повышении качества государственных услуг и их переводу в электронную форму речи не ведется, в связи с чем нет четкого понимания о границах нормативно-правового регулирования оказания государственных услуг в электронном виде.

В проекте Федерального закона № 254940-5 "Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций"³ отражено, что нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в связи с организацией предоставления государственных (муниципальных) услуг, исполнения государственных (муниципальных) функций осуществляется и федеральными нормативными правовыми актами и актами субъектов Российской Федерации (это в частности полномочия по утверждению: типовых стандартов предоставления (исполнения) государственных услуг (функций), перечня платных услуг, порядка и сроков проведения независимой экспертизы

¹ Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. 2004. № 10; Игнатюк Н.А. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти: вопросы методологии // Журнал российского права. 2006. № 10; Яцкин А.В. Правовое регулирование разработки административных регламентов // Журнал российского права. 2006. № 10; Административная реформа в России. Научно-практическое пособие (под ред. Нарышкина С.Е., Хабриевой Т.Я.). - "ИНФРА-М", 2006 г.; Нестеров А.В. Методология властных услуг // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 3; Федосеева Н.Н. Административные регламенты как инструмент современного государственного управления // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 6; Информационное право: актуальные проблемы теории и практики: колл. монография / под общ. ред. И.Л. Бачило. М.: Издательство Юрайт, 2009. С. 225.

² Распоряжение Правительства РФ от 17 июля 2006 г. № 1024-р (ред. от 10.03.2009) "О Концепции региональной информатизации до 2010 года" // СЗ РФ. 2006. № 30. ст. 3419.

³ Справочная правовая система "Консультант Плюс".

проектов административных регламентов предоставления государственных услуг, программ повышения качества государственных услуг (функций).

Как любое взаимодействие граждан и государства, предоставление услуги в электронном виде должно быть регламентировано. Участники информационного взаимодействия, их права и обязанности в процессе оказания государственной услуги в электронном виде определяются регламентом оказания соответствующей государственной услуги.

Порядок оказания государственных услуг в субъектах Российской Федерации может регулироваться административными регламентами предоставления государственных услуг (исполнения государственных функций). При разработке и утверждении таких регламентов органам государственной власти субъектов Российской Федерации рекомендовано руководствоваться порядком разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг) утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2005 г. № 679 (ред. от 02.10.2009)¹.

В настоящее время при разработке административных регламентов федеральный орган исполнительной власти предусматривает оптимизацию (повышение качества) исполнения государственных функций (предоставления государственных услуг), в том числе предоставление государственной услуги в электронной форме. Представляется целесообразным включение аналогичных норм в регламенты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предоставление государственных услуг в электронном виде предполагается осуществлять посредством порталов государственных и муниципальных услуг (содержащими соответствующие реестры услуг).

¹ СЗ РФ. 2005. № 47. Ст. 4933.

Правительством РФ от 15 июня 2009 г. № 478 было принято постановление "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"¹, реализующее идею создания единого портала государственных услуг (по принципу "одного окна").

Указанное постановление содержит ряд рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

а) принять решение о размещении в сводном реестре сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях);

б) определить орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, уполномоченный осуществлять информационное взаимодействие с уполномоченным органом по ведению информационного ресурса сводного реестра;

в) определить из числа сотрудников органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, лиц, ответственных за размещение сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях) в сводном реестре, и организовать получение ими сертификатов ключей подписей и средств электронной цифровой подписи;

г) создать региональные и муниципальные реестры государственных и муниципальных услуг (функций), а также региональные порталы государственных и муниципальных услуг (функций);

д) издать акты, регулирующие порядок формирования и ведения указанных реестров (порталов);

¹ СЗ РФ. 2009. № 25. Ст. 3061.

е) принять меры по обеспечению размещения в сводном реестре сведений о государственных и муниципальных услугах (функциях).

Региональные порталы государственных и муниципальных услуг (функций) и региональные реестры государственных и муниципальных услуг (функций) являются государственными информационными системами. Анализ части 6 статьи 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации"¹ позволяет сделать вывод, что до ввода в эксплуатацию государственной информационной системы, которая предназначена для предоставления государственных услуг (в том числе в электронной форме), высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации обязан принять правовой акт о порядке, сроках ввода в эксплуатацию и регистрации (в региональном реестре государственных информационных систем) государственной информационной системы².

Органами государственной власти субъектов Российской Федерации должен быть определен порядок взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления при формировании сведений об услугах (функциях) органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Постановлением Правительства РФ от 25 декабря 2007 г. № 931 (ред. от 10.03.2009) "О некоторых мерах по обеспечению информационного взаимодействия государственных органов и органов местного самоуправления при оказании государственных услуг гражданам и организациям"³ устанавливаются возможности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по использованию (на безвозмездной договорной основе) ресурсов общероссийского государственного информационного центра по обеспечению

¹ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448.

² По аналогии с постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 723 "О порядке ввода в эксплуатацию отдельных государственных информационных систем" // СЗ РФ. 2009. № 37. Ст. 4416.

³ СЗ РФ. 2007. № 53. Ст. 6627.

информационного взаимодействия между информационными системами в целях оказания государственных услуг. Для этого необходимо заключить договор с федеральным органом исполнительной власти, являющимся балансодержателем ресурсов центра (Росинформтехнологии).

Для обеспечения технологического обеспечения межведомственного информационного взаимодействия органов государственной власти между собой, с органами местного самоуправления, с гражданами и организациями в интересах оказания государственных услуг в электронном виде был издан приказ Министерства информационных технологий и связи Российской Федерации от 11 марта 2008 г. № 32 "Об утверждении Положения об общероссийском государственном информационном центре".¹

Использование ресурсов центра при информационном взаимодействии в целях оказания государственных услуг органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляется в соответствии с требованиями к технологиям, форматам, протоколам информационного взаимодействия, унифицированным программно-техническим средствам и к их применению, утвержденным приказом Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации от 23 марта 2009 г. № 41 "Об утверждении Требований к технологиям, форматам, протоколам информационного взаимодействия, унифицированным программно-техническим средствам подсистемы удостоверяющих центров общероссийского государственного информационного центра"² в соответствии с которым условия взаимодействия подсистемы удостоверяющих центров общероссийского государственного информационного центра с информационными системами субъектов Российской Федерации в целях оказания государственных услуг устанавливается соглашением, заключаемым Федеральным агентством по

¹ Российская газета. 02.04.2008. № 70.

² Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 15.06.2009. № 24.

информационным технологиям и оператором соответствующей информационной системы.

Концепция административной реформы, концепция формирования электронного правительства, стратегия развития информационного общества и федеральная целевая программа "Электронная Россия" предусматривают, что получение основных государственных услуг в электронном виде будет возможно уже в 2010 году.

Однако учитывая, что до настоящего времени: отсутствуют единые технологии внедрения информационных систем на федеральном и региональном уровне; отсутствуют соответствующие задачам оптимизации административных процедур единые стандарты создания и эксплуатации информационных систем; стандарты доступности и качества государственных услуг; унифицированные технологии и протоколы ведомственного и межведомственного электронного взаимодействия; практически отсутствуют возможности для предоставления государственных услуг без непосредственного посещения государственного органа было принято Распоряжение Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р "О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти"¹. Распоряжение носит концептуальный характер, так как должна произойти смена парадигмы от информирования к информационному взаимодействию (транзакциям).

Критериями отбора услуг стали социальная и общественная значимость государственной услуги, а также социально-экономический эффект от ее перевода в электронный вид.

¹ СЗ РФ. 2009. № 43. Ст. 5155; Указанным распоряжением было признано утратившим силу Распоряжение Правительства РФ от 25 июня 2009 г. № 872-р "О перечне государственных услуг и (или) функций, осуществляемых с использованием информационных и телекоммуникационных технологий (в том числе в электронном виде)" // СЗ РФ. 2009, № 26, ст. 3259, содержащее не слишком удачные рекомендательные формулировки без указания сроков исполнения.

В электронный вид планируется перевести 74 услуги (функции): по постановке на налоговый учет, взаимодействию с налогоплательщиками, а также по уплате налогов и сборов; по регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, а также по получению выписок из реестров юридических лиц и индивидуальных предпринимателей; постановке на учет и снятию с учета автотранспортных средств; в сфере занятости населения; в сфере социальной защиты граждан; по взаимодействию со страхователями-работодателями в сфере обязательного пенсионного и обязательного медицинского страхования; по приему, регистрации и рассмотрению в органах внутренних дел сообщений о преступлениях и иной информации о правонарушениях; по лицензированию отдельных видов деятельности и выдаче разрешений, связанных с охраной окружающей среды; по оформлению и выдаче документов, удостоверяющих личность, а также по предоставлению адресно-справочной информации; по регистрации по месту жительства и месту пребывания; в сфере образования; по предоставлению информации из государственных библиотечных фондов; в сфере здравоохранения; по предоставлению государственной статистической информации; иные государственные услуги и функции.

Процесс перевода разбит на пять этапов с установлением сроков (2009 – 2015 год) и ответственных исполнителей.

I этап - завершение размещения информации о государственной услуге и государственной функции в сводном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) и на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций).

II этап - завершение размещения на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций) форм заявлений и иных документов, необходимых для получения государственной услуги (функции), и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде.

III этап - обеспечение возможности для заявителей в целях получения государственных услуг (функций) представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций).

IV этап - обеспечение возможности для заявителей осуществлять с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг (функций) мониторинг хода предоставления государственной услуги или исполнения государственной функции.

V этап - обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг и исполнения государственных функций в электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг (функций), если это не запрещено федеральным законом.

В соответствии с указанным распоряжением на Минэкономразвития России (по согласованию с Минкомсвязью России) возложена обязанность представить в Правительство Российской Федерации проекты перечней государственных и муниципальных услуг (функций), предоставляемых (исполняемых) в электронном виде соответственно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления, а также государственных и муниципальных услуг, предоставляемых в электронном виде соответственно федеральными учреждениями, учреждениями субъектов Российской Федерации или муниципальными учреждениями.

Минкомсвязи России (по согласованию с Минэкономразвития России) в месячный срок со дня утверждения Правительством Российской Федерации перечней предоставляемых в электронном виде должно подготовить проекты планов перехода:

на предоставление государственных (муниципальных) услуг и (или) исполнение государственных (муниципальных) функций в электронном виде соответственно органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации или органами местного самоуправления;

на предоставление государственных (муниципальных) услуг в электронном виде соответственно федеральными учреждениями, учреждениями субъектов Российской Федерации или муниципальными учреждениями.

Остается не ясной роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке (либо участию в подготовке) соответствующих перечней и планов перехода.

Анализ содержания и стадий перехода показывает, что переход к предоставлению гражданам и организациям государственных услуг в электронном виде возможен только при дальнейшем совершенствовании законодательства.

Думается, что для того, чтобы предоставление государственных услуг в электронном виде в субъектах Российской Федерации воплотилось в жизнь, Правительством Российской Федерации должны быть приняты нормативно-правовые акты, регламентирующие:

- вопросы информационного взаимодействия (использование единых технологий, форматов, протоколов и электронных регламентов) органов государственной власти в процессе оказания государственных услуг на базе общероссийского государственного информационного центра¹, а также

¹ Кроме того для более однозначного определения места общероссийского государственного информационного центра в системе электронного взаимодействия органов государственной власти необходим пересмотр, либо дальнейшее развитие следующих документов: Указ Президента Российской Федерации от 17 марта 2008 г. № 351 "О мерах по обеспечению информационной безопасности Российской Федерации при использовании информационно-телекоммуникационных сетей международного информационного обмена" // СЗ РФ. 2008. № 12. Ст. 1110; № 43. Ст. 4919; Приказ Федеральной службы охраны РФ от 7 августа 2009 г. № 487 "Об утверждении Положения о сегменте информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" для федеральных органов

вопросы идентификации (электронная идентификационная карта, смарт-карта, социальная карта, электронный ключ, электронная подпись, электронный паспорт) граждан и организаций;

- применение единых требований (порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, а также контроль за использованием) к техническим и программным средствам информационных систем органов государственной власти, информационных систем органов местного самоуправления;

- технологическую возможность осуществления платежей за оказанные государственные услуги в случаях, когда законодательством установлена платная основа оказания таких услуг (с внесением изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации).

Логичной следует признать и инициативу о принятии Закона "Об общих принципах организации предоставления государственных (муниципальных) услуг и исполнения государственных (муниципальных) функций".

Основываясь на вышеуказанном, хотелось бы отметить, что проблемы перевода региональных государственных услуг в электронный вид носят комплексный характер и могут быть решены только при применении системного подхода к формированию электронного правительства на федеральном уровне с установлением единых требований к инфраструктуре электронного правительства, нормативно-правовой базе, организационным и финансовым механизмам, при регламентированном и скоординированном взаимодействии и федеральных и региональных властей.

Смышляев Сергей Михайлович - соискатель кафедры правовой информатики Московской государственной юридической академии им. О.Е. Кутафина

E-mail: Serge-s-gs@yandex.ru