

А. С. Логинова*
Е. А. Шубина**

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЭЛЕКТРОННЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье рассматриваются проблемы предоставления государственных услуг в электронной форме, которые делятся на четыре блока: управленческие, организационные, технологические и социальные. Предлагаются основные способы решения данных проблем, среди которых – улучшение систем межведомственного взаимодействия органов государственной власти; развитие электронных механизмов, задействованных в сфере оказания государственных услуг; совершенствование нормативно-правовой базы, регламентирующей процедуры предоставления государственных услуг, а также постоянный мониторинг качества оказания данных услуг. Обозначенные проблемы могут быть решены лишь в том случае, если их устранению будет уделено достаточное внимание представителей государственной власти.

Ключевые слова: государственная услуга, электронная государственная услуга, органы государственной власти, органы местного самоуправления, информационно-телекоммуникационные технологии

Ввиду усложнения социальных и экономических процессов в современном обществе перед органами государственной власти стоит важнейшая задача – сформировать инновационные модели реализации государственных функций, а также принятия решений государственными органами. На развитие государственного управления серьезно влияет внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления. Использование современных технологий позволяет достичь высокого уровня эффективности деятельности органов государственной власти, ее прозрачности, а также повышения качества и доступности предоставляемых государственных услуг.

Указом Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» закреплён обязательный переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Этот Указ является основополагающим нормативным актом по вопросу повышения качества оказания государственных услуг.

В доктрине административного права ведется дискуссия вокруг определения термина «государственная услуга», а также его правовой конструкции. Л. В. Романюк трактует государственную услугу как «реальный, поддающийся стандар-

* Логинова Анастасия Сергеевна – доцент кафедры конституционного и административного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», магистр экономики, кандидат юридических наук (Нижний Новгород), e-mail: aloginova@hse.ru.

** Шубина Екатерина Александровна – студент Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (Нижний Новгород), e-mail: shubin-katya@yandex.ru.

тизации и контролируемый по качеству „конечный продукт“ органов исполнительной власти»¹. Стоит согласиться с приведенным определением, поскольку именно органы исполнительной власти выступают субъектом, непосредственно оказывающим различные виды государственных услуг.

Исследователи в области административного права понятие «государственная услуга» часто рассматривают в сравнении с понятием «государственная функция» с целью недопущения их смешения. М. С. Игнатова совершенно верно подмечает, что данные понятия соотносятся как родовое (государственная функция) и видовое (государственная услуга)².

Указ Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 (ред. от 28 сентября 2017 г.) «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» закрепляет следующую классификацию функций органов исполнительной власти: 1) функции по принятию нормативных правовых актов; 2) функции по контролю и надзору; 3) функции по управлению государственным имуществом; 4) функции по оказанию государственных услуг. В данном случае под функциями по оказанию государственных услуг понимается предоставление федеральными органами исполнительной власти непосредственно или через подведомственные им федеральные государственные учреждения либо иные организации безвозмездно или по регулируемым органами государственной власти ценам услуг гражданам и организациям в области образования, здравоохранения, социальной защиты населения и в других областях, установленных федеральными законами. Таким образом, оказание государственных услуг является одной из государственных функций, что позволяет исключить смешение данных понятий.

Особое внимание стоит уделить законодательному определению и регулированию государственных услуг. Прежде всего, обратимся к Бюджетному кодексу РФ, где под государственными услугами понимаются услуги, оказываемые органами государственной власти, государственными учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. Однако основным нормативным актом, регулирующим вопросы предоставления государственных услуг, является Федеральный закон от 27 июня 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 30 сентября 2017 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Федеральный закон № 210). Статья 2 Федерального закона № 210 устанавливает, что государственная услуга – это деятельность по реализации функций определенного органа исполнительной власти, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами РФ и нормативными правовыми актами субъектов РФ полномочий органов, предоставляющих государственные услуги.

Можно отметить, что дефиниция, содержащаяся в Бюджетном кодексе РФ, более общая по сравнению с детализированным определением, приведенным в Федеральном законе № 210. Это объясняется тем, что сфера действия Федерального закона № 210 является более узкой, чем сфера действия норм Бюджетного кодекса РФ.

Базовым инструментом регулирования порядка предоставления государственных услуг в Российской Федерации выступают административные регламенты

¹ Романюк Л. В. Государственная услуга как одна из основных категорий государственного управления: понятие, сущность, содержание // Учен. зап. Крымского Федер. ун-та им. В. И. Вернадского. Юрид. науки. 2014. № 3. С. 119.

² Игнатова М. С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 1. С. 99.

различных органов государственной власти, оказывающих государственные услуги. Внедрение института административных регламентов в сферу государственного управления направлено на упорядочение обязательств органов, предоставляющих государственные услуги, перед обществом, а также на создание процедур контроля и оценки их деятельности¹.

Постановление Правительства РФ от 16 мая 2011 г. № 373 (ред. от 23 января 2014 г.) «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» (далее – Постановление № 373) закрепляет четкие правила разработки и утверждения административных регламентов. В данном документе административный регламент предоставления государственной услуги определяется как нормативный правовой акт органа исполнительной власти, устанавливающий сроки и последовательность административных процедур (действий), осуществляемых по запросу физического или юридического лица либо их уполномоченных представителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации полномочий.

Более краткое определение содержится в Федеральном законе № 210, где административный регламент трактуется как нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Введение в правовую систему Российской Федерации регламентов предоставления государственных услуг направлено на достижение значимых целей, среди которых С. С. Зенин выделяет сокращение сроков предоставления государственных услуг, уменьшение количества необходимых документов для их получения, установление исчерпывающего перечня оснований для отказа в получении государственной услуги и т. д.²

Особое внимание необходимо уделить тому, что в связи с развитием информационно-коммуникационных технологий практически во все сферы деятельности общества и государства начинают внедряться различные электронные механизмы и сфера предоставления государственных услуг не стала исключением. Предоставление электронных государственных и муниципальных услуг приобретает все большую популярность и неизбежно привлекает внимание научного сообщества.

Для определения понятия «электронная государственная услуга» следует обратиться к положениям ст. 2 Федерального закона № 210, где под предоставлением государственных услуг в электронной форме понимается предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями. Среди основных признаков, отличающих электронные государственные услуги от государственных услуг, оказываемых в традиционной форме, можно выделить отсутствие прямого контакта заявителя с должностным лицом, оказывающим государственную услугу; возможность получения государственной услуги независимо от

¹ Зенин С. С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 3. С. 67.

² Там же. С. 70.

времени и места нахождения заявителя; информатизацию процедур предоставления государственных услуг.

Оказание государственных услуг в электронной форме предполагает появление новых методов реализации функций органов государственной власти по оказанию государственных услуг, например использование порталов государственных услуг, официальных сайтов организаций и т. д. Такой метод предоставления государственных услуг неизбежно требует обеспечения нормативно-правовой, а также методической базой.

Статья 10 Федерального закона № 210 определяет этапы получения государственной услуги в электронной форме: 1) предоставление заявителям информации о государственных услугах; 2) подача заявителем запроса и иных документов, необходимых для предоставления услуги, с использованием информационно-коммуникационных технологий; 3) получение заявителем сведений о ходе выполнения запроса; 4) взаимодействие органов государственной власти, необходимое для оказания услуги; 5) получение заявителем результата предоставления государственной услуги. Из положений данной статьи следует, что большинство этапов предоставления электронной государственной услуги требуют непосредственного участия заявителя, что может быть объяснено таким свойством получения государственных услуг, как инициативность. Кроме того, указанные этапы в своей совокупности представляют процесс, в рамках которого личное взаимодействие заявителя и сотрудника органа государственной власти сводится к минимуму ввиду использования информационно-коммуникационных технологий.

Среди основных способов получения государственных услуг можно выделить получение государственных услуг лично, через представителя по доверенности, с использованием многофункциональных центров (далее – МФЦ) или с использованием информационно-коммуникационных технологий¹.

В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 210 МФЦ – это организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». Принцип «одного окна» означает, что прием документов и взаимодействие с заявителем осуществляет сотрудник МФЦ, формируя и передавая дело в соответствующий орган исполнительной власти². В доктрине, помимо принципа «одного окна», упоминаются и другие принципы предоставления государственных услуг посредством МФЦ. Так, М. С. Пенякина и А. Г. Сметанин указывают на возможность применения принципа «одной двери», в рамках которого непосредственное общение с заявителем в МФЦ осуществляет сотрудник органа исполнительной власти, оказывающего конкретную государственную услугу.

С. С. Зенин роль МФЦ в процессе оказания государственных услуг определяет как «посредническую между государственными органами и гражданами»; основная цель создания МФЦ заключается в оптимизации управленческих процессов и процедур³. Похожей точки зрения придерживается С. А. Лубенникова, рассматривая МФЦ как «вспомогательное средство при переходе к модели предоставления услуг онлайн на всех стадиях». Подобное вспомогательное средство должно

¹ Пенякина М. С., Сметанин А. Г. Государственные и муниципальные услуги: понятие и способы предоставления // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф.: в 4 ч. Белгород, 2017. Ч. 2. С. 152.

² Там же. С. 154.

³ Зенин С. С. Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Гос. власть и местное самоуправление. 2014. № 7.

обеспечивать предоставление населению возможности воспользоваться услугами органов исполнительной власти в электронной форме¹.

Особое внимание следует обратить на предоставление государственных услуг с помощью единого портала государственных услуг (www.gosuslugi.ru). В соответствии со ст. 2 Федерального закона № 210 портал государственных и муниципальных услуг (далее – ПГУ) – это государственная информационная система, обеспечивающая предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также доступ заявителей к сведениям о государственных и муниципальных услугах, предназначенным для распространения с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет». Большинство ученых подчеркивают вспомогательную роль ПГУ в процессе получения государственной услуги. Так, А. В. Кожаринов и Н. М. Петровичева отмечают, что ПГУ является «проводником» между получателем услуги и системой межведомственного электронного взаимодействия, позволяющей получить услугу².

Получение государственных услуг через ПГУ приобретает все большую популярность среди населения, что во многом обусловлено экономической привлекательностью данного нововведения (например, оплата государственной пошлины через ПГУ производится со скидкой 30 %³).

В контексте предоставления государственных услуг в электронной форме возникает ряд проблем, связанных с сопротивлением внутренней и внешней среды внедрению информационных технологий в процессы управления государством. Н. Г. Новиковой и А. С. Гладышевым была предложена следующая классификация проблем в сфере предоставления государственных услуг в электронной форме:

управленческие (их источником является взаимодействие между различными подсистемами государственного управления);

организационные (связаны с подготовкой документов и разработкой методик для корректного осуществления функции по предоставлению государственных услуг в электронной форме);

технологические (возникают при внедрении информационно-коммуникационных технологий в процесс предоставления государственных услуг);

социальные (иллюстрируют сопротивление населения и представителей бизнеса внедрению инновационных технологий)⁴.

Прежде всего рассмотрим управленческие проблемы, которые в настоящее время практически преодолены, поскольку наибольшее негативное воздействие имели в период непосредственного перехода к использованию информационно-коммуникационных технологий в сфере предоставления государственных услуг. Среди них можно выделить отсутствие эффективного взаимодействия между органами власти различных уровней и профилей, а также сознательное торможение внедрения новых технологий руководящими лицами этих органов⁵.

Для решения управленческих проблем на межведомственном уровне создаются механизмы, облегчающие взаимодействие органов государственной власти

¹ Лубенникова С. А. Правовое регулирование деятельности многофункциональных центров // *Lex Russica*. 2017. № 2. С. 112.

² Кожаринов А. В., Петровичева Н. М. Основные проблемы использования единого портала государственных услуг // *Инновационная наука в глобализующемся мире*. Уфа, 2015.

³ URL: https://www.gosuslugi.ru/help/news/oplachivayte_gosposhliny_so_skidkoy_30 (дата обращения: 05.10.2017).

⁴ Новикова Н. Г., Гладышев А. С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // *Сервис plus*. 2014. № 2. С. 54–55.

⁵ Там же. С. 54.

в РФ и вовлекающие их в осуществление такого взаимодействия в электронной форме. Одним из примеров служит единая система межведомственного электронного взаимодействия, целью которой является повышение качества предоставления государственных услуг за счет использования общих информационных ресурсов и уменьшения времени на поиск и обработку информации¹. Все участники системы межведомственного электронного взаимодействия (органы государственной власти, государственные внебюджетные фонды и т. д.) могут осуществлять запросы, предоставлять документы и выполнять другие важные функции, не покидая своих рабочих мест.

С управленческими проблемами в сфере оказания государственных услуг в электронной форме непосредственно связаны организационные проблемы. В настоящее время они приобрели масштабный характер из-за отсутствия необходимого числа нормативных правовых документов и недостаточной проработанности административных регламентов по оказанию государственных услуг в электронной форме².

Существенной организационной проблемой является дуализм во взглядах на организацию процесса предоставления государственных услуг, так как важно принять во внимание точку зрения и получателей государственных услуг, и должностных лиц, которые занимаются их оказанием. В данном случае полезно обратиться к опыту зарубежных стран, добившихся максимального успеха в сфере внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти³. Среди таких стран можно выделить США и Австралию, которые используют различные варианты обратной связи от получателей государственных услуг, а также от оказывающих их государственных служащих с целью определения существующих проблем.

Так, в США в рамках общенациональной программы «Первый приоритет – клиенты» проводится мониторинг качества предоставляемых услуг и изучаются ожидания потребителей. Наряду с этим организуются регулярные опросы среди государственных служащих, которые непосредственно общаются с населением в процессе предоставления услуг, для выявления недостатков и сбора предложений по улучшению качества предоставления услуг⁴.

В Австралии на специальном веб-сайте (accesscanberra.act.gov.au), посредством которого населению предоставляются все виды государственных услуг, любой желающий может заполнить специальную форму и предложить пути совершенствования предоставления услуг каждого вида⁵.

Использование принципа «обратной связи» является проверенным и эффективным методом изучения современного состояния предоставления государственных услуг и формирования стратегии по их совершенствованию с учетом потребностей и ожиданий получателей.

Группа технологических проблем в сфере предоставления государственных услуг в электронной форме самая многочисленная. В большинстве своем они связаны не с человеческим фактором, а с недостатками разработанных программ для оказания услуг гражданам.

¹ Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 (ред. от 2 октября 2017 г.) «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия».

² Кожаринов А. В., Петровичева Н. М. Указ. соч. С. 158.

³ Новикова Н. Г., Гладышев А. С. Указ. соч. С. 55.

⁴ Лукина В. А. Зарубежный опыт предоставления государственных услуг // Социология власти. 2010. № 2. С. 111.

⁵ Там же. С. 112.

Основным барьером на пути перехода органов государственной власти к оказанию государственных услуг в электронном виде стала плохо развитая IT-инфраструктура федеральных, региональных и муниципальных ведомств. К настоящему моменту эта проблема практически устранена. Но, к сожалению, сохраняются технические несовершенства работы ПГУ, такие как плохая отлаженность заполнения онлайн-заявок на получение государственных услуг, неполадки с доступом на сайт из-за большого количества запросов и т. д.¹

Технологические проблемы могут быть преодолены только путем совершенствования технической стороны механизма оказания электронных государственных услуг. Под технической стороной здесь нужно понимать программное обеспечение, систему контроля безопасности личных данных пользователей ПГУ и др.

Одной из наиболее фундаментальных проблем в сфере оказания государственных услуг в электронной форме является их недоступность для граждан, проживающих в малых и удаленных населенных пунктах. Отсутствие у них возможностей использовать информационно-коммуникационные технологии в повседневной жизни создает серьезное препятствие на пути к быстрому получению электронных государственных услуг.

Технологические проблемы усугубляет приверженность граждан к традиционному бумажному документообороту. Устранить эту проблему поможет наращивание технического потенциала в малых городах и сельских местностях путем прокладки линий связи, установления точек доступа к сети Интернет, повышения числа квалифицированного персонала для работы и обслуживания информационных систем и др. Усиление технического потенциала в сфере оказания государственных услуг в электронной форме способно не только повысить количество получателей таких услуг, но и обеспечить надлежащее взаимодействие государства с населением.

Социальные проблемы, к которым в основном относится сопротивление населения и представителей бизнеса внедрению инновационных технологий, могут быть разрешены посредством повышения компьютерной грамотности населения. Кроме того, необходимо организовать предоставление гражданам, живущим в удаленных населенных пунктах, доступ к ПГУ на территории местной администрации, где муниципальные служащие смогут оказать им необходимую помощь и поддержку.

В заключение отметим, что предоставление государственных услуг в электронной форме имеет ряд неразрешенных проблем управленческого, организационного, технологического и социального характера и нуждается в оптимизации. Неурегулированные вопросы предоставления электронных государственных услуг негативно отражаются на процессе внедрения инновационных механизмов и технологий в сферу взаимодействия населения с органами государственной власти. Электронные формы взаимодействия государственных органов с гражданским обществом требуют введения гражданского и экспертного контроля, а также выработки предложений по улучшению существующих и внедрению новых государственных услуг. Для реализации данных мероприятий необходимо привлечение дополнительных ресурсов, как денежных и трудовых, так и временных. Кроме того, обозначенные выше проблемы могут быть решены лишь в том случае, если их устранению будет уделено достаточное внимание представителей государственной власти.

¹ *Иванько А. Ф., Иванько М. А., Сорокина В. А.* Портал государственных услуг: насколько эффективна помощь гражданскому обществу? // *Инноваци. наука.* 2017. № 1–2. С. 76.

Внедрение информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти приведет к повышению эффективности государственного управления, что является одной из основных целей проводимой в настоящее время в Российской Федерации административной реформы. Кроме того, такое совершенствование системы государственного управления способствует обеспечению прозрачности деятельности государственных органов.

Список литературы

Зенин С. С. Правовые формы оказания государственных и муниципальных услуг // Гос. власть и местное самоуправление. 2014. № 7.

Зенин С. С. Теоретические вопросы использования административных регламентов в механизме нормативного правового регулирования государственных и муниципальных услуг // Актуальные проблемы рос. права. 2015. № 3.

Иванько А. Ф., Иванько М. А., Сорокина В. А. Портал государственных услуг: насколько эффективна помощь гражданскому обществу? // Инновац. наука. 2017. № 1–2.

Игнатова М. С. О содержании понятий «государственная услуга» и «государственная функция» в деятельности органов исполнительной власти // Вестн. Южно-Урал. гос. ун-та. Сер.: Право. 2014. № 1.

Кожаринов А. В., Петровичева Н. М. Основные проблемы использования единого портала государственных услуг // Инновационная наука в глобализующемся мире. Уфа, 2015.

Лубенникова С. А. Правовое регулирование деятельности многофункциональных центров // Lex Russica. 2017. № 2.

Лукина В. А. Зарубежный опыт предоставления государственных услуг // Социология власти. 2010. № 2.

Новикова Н. Г., Гладышев А. С. Проблемы формирования и перспективы развития системы электронных государственных услуг в России // Сервис plus. 2014. № 2.

Пенякина М. С., Сметанин А. Г. Государственные и муниципальные услуги: понятие и способы предоставления // Проблемы и перспективы развития гуманитарных и социально-экономических наук: сб. науч. тр. по материалам Междунар. науч.-практ. конф.: в 4 ч. Белгород, 2017. Ч. 2.

Романюк Л. В. Государственная услуга как одна из основных категорий государственного управления: понятие, сущность, содержание // Учен. зап. Крымского Федер. ун-та им. В. И. Вернадского. Юрид. науки. 2014. № 3.