

РЕЕСТР ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ КАК КОМПОНЕНТ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Е. М. Стырин¹

Аннотация

В статье рассматривается структура, особенности функционирования, а также потенциальные возможности использования Реестра государственных услуг (РГУ) в Российской Федерации как элемента системы электронного правительства. При формировании Реестра как государственной информационной системы в статье рассматриваются некоторые нормативно-правовые, организационные и технологические особенности, которые определяют как ограничения, так и возможности по развитию Реестра.

Ключевые слова: государственные услуги, реестр государственных услуг, межведомственное взаимодействие, портал государственных услуг.

Abstract

The article examines the structure, specific features and potential opportunities of Public Services Registry (PSR) in Russian Federation. PSR as information system serves as a component of electronic government system in Russia. We describe PSR formation and further development from legal, organizational and technological limitations and perspectives.

Key words: public services, public services registry, interagency information sharing, public services portal

Введение

Построение системы электронного правительства в Российской Федерации было заявлено в Федеральной целевой программе

¹Е. М. Стырин – ведущий научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ «Высшая Школа Экономики», Российская Федерация.

«Электронная Россия 2002–2010» [3]. В федеральной программе «Информационное общество (2011–2020)» произошло уточнение понятия электронного правительства прежде всего с точки зрения масштабов задачи [6]. Если в «Электронной России» система электронного правительства определялась в широком смысле: включала инфраструктуру доступа, компьютерную грамотность, культуру информационного общества, то в «Информационном обществе» можно четко выделить подпрограмму электронного правительства, в которой важнейшей задачей становится реализация сорока наиболее приоритетных государственных услуг федерального значения в электронном виде таким образом, чтобы доля граждан, которая воспользуется ими в электронном виде, была крайне высокой (не менее 70% граждан к 2018 году) [8].

В статье рассматривается процесс создания Реестра государственных услуг как информационной системы, приводятся цели и задачи его создания, рассматриваются особенности и ограничения работы Реестра при организации межведомственного взаимодействия, выявленные на основе социологического опроса государственных служащих – пользователей РГУ. В заключении описываются перспективы развития Реестра государственных услуг.

1. Ключевые компоненты системы электронного правительства в России

Для реализации задачи перевода в электронный вид приоритетных государственных услуг требовалось реализовать портал государственных услуг как единую точку доступа к ресурсам государства, реестр государственных услуг как единую информационно-справочную систему хранения описания государственных услуг и организации межведомственного взаимодействия по согласованию административных регламентов государственных услуг, межведомственную систему электронного взаимодействия и инфраструктуру доступа граждан к электронным услугам. Схематично инфраструктура электронного правительства на федеральном уровне в России представлена на рис. 1.

В основе системы заложены следующие компоненты.

- Портал государственных услуг – www.gosuslugi.ru – единое окно для доступа ко всей системе российских государственных услуг, в том числе в электронном виде.
- Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) – транспортная среда для обеспечения работы межведомственных сервисов.
- Каналы доступа к услугам – телефонные центры, многофункциональные центры, сеть терминалов, удостоверяющий центр для аутентификации и авторизации граждан.
- Реестр государственных услуг – справочно-контрольная подсистема хранения описания и логики государственных услуг, которая формируется органами власти и транслируется гражданам через портал государственных услуг¹.



Рис. 1 – Система электронного правительства в России

¹ Для простоты изложения мы далее рассматриваем Реестр как систему на федеральном уровне управления в Российской Федерации. Однако заметим, что Реестр содержит сведения и о региональных, и муниципальных услугах. Рассмотренные особенности работы Реестра на федеральном уровне в полной мере могут быть применимы и к региональному, и к муниципальному уровню управления в России.

2. Предпосылки создания Реестра государственных услуг

Реализовывавшаяся в России федеральная целевая программа «Административная реформа (2006–2010)» имела в качестве одной из главных целей формирование системы высококачественных государственных услуг [7].

В этой связи стали разрабатываться стандарты государственных услуг, а также административные регламенты – нормативно-правовые акты, определяющие сроки и последовательность административных процедур, административных действий и принятия решений федерального органа исполнительной власти, а также порядок взаимодействия между его структурными подразделениями, государственными служащими, а также его взаимодействия с физическими или юридическими лицами (заявителями) при исполнении государственной функции (предоставлении государственной услуги).

Определяющую роль в продвижении системы государственных услуг сыграло принятие Федерального Закона ФЗ № 210 «О предоставлении государственных и муниципальных услуг», в котором давалось наиболее четкое определение государственной услуги и ее электронному аналогу, а также способам и возможностям предоставления услуг гражданам и организациям [2].

Для того чтобы обеспечить контроль качества формирования административных регламентов как со стороны органов власти, так и со стороны граждан, было необходимо создать единый репозиторий для хранения государственных услуг, с возможностью анализа их описания, совместной работы над совершенствованием правил их предоставления (по сути административных регламентов) и обеспечением доступа к нему всех желающих сравнить фактическое качество оказания государственных услуг с заявленным [1, 4, 5].

Таким образом, начиная с 2007 года, стала реализовываться идея создания Реестра государственных услуг, который устанавливал единообразные правила формирования описания услуг, их публикации, давал возможности анализа

и сопоставления процессов перевода государственных услуг в формализованный вид по разным органам власти и, что самое главное, Реестр должен был служить бэк-офис системой для портала государственных услуг, с помощью которого можно было публичить согласованные внутри ведомств услуги для граждан.

Оператором и ответственным госорганом за работу РГУ выступило Минэкономики России, главным методологом – НИУ «Высшая Школа Экономики».

3. Структура Реестра государственных услуг

На самом высоком уровне РГУ – это совокупность федеральных органов исполнительной власти, по каждому из которых приводится список оказываемых ими услуг согласно полномочиям. Структура РГУ внутри описания государственных услуг отражает структуру их административных регламентов государственных услуг и предполагает наличие следующих разделов (приводятся в укрупненном виде):

- 1) наименование государственной услуги;
- 2) сведения об услугополучателе (физическое и (или) юридическое лицо);
- 3) наименование центрального государственного органа, разрабатывающего стандарт государственной услуги;
- 4) наименование услугодателя;
- 5) наименование организаций, осуществляющих прием заявлений и выдачу результатов оказания государственной услуги, и (или) указание на веб-портале «электронного правительства» в случае оказания государственной услуги в электронной форме;
- 6) форма оказания государственной услуги (бумажная/электронная);
- 7) платность либо бесплатность оказания государственной услуги;
- 8) порядок оказания услуги;
- 9) примечания/изменения.

Отметим особенно раздел «порядок оказания услуги». В него «защита» процедура оказания услуги по шагам: от момента подачи заявления до вариантов принятия решения об оказании

услуги ответственным органом и до формирования и описания итогового результата услуги.

Документы, необходимые для инициации услуги, и шаблоны результирующих документов также хранятся внутри данного раздела. Чем более пошагово формализован административный регламент в РГУ, тем легче создавать его электронный аналог и формировать по нему электронное предоставление услуги.

Заметим, что для каждой услуги в Реестре хранятся нормативно-правовые документы, регулирующие и определяющие порядок ее оказания и получения. Документы хранятся в электронном виде.

Доступ к РГУ получают все органы власти: но каждый к своему разделу. Доступ организуется через идентификацию ответственного лица от органа власти через электронно-цифровую почту. Такой сотрудник вправе изменять содержимое услуг, после чего изменения должны фиксироваться в базе данных Реестра.

В Реестре ведется журналирование всех действий. Известно, кто и какие изменения в какой момент времени производил в Реестре. Это позволяет повысить персональную ответственность за правильность наполнения Реестра.

Пример содержимого РГУ представлен на рис. 2.

Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств

Общие сведения

Идентификатор услуги: 10001416977

Полное наименование (*): Государственная услуга по лицензированию деятельности по производству лекарственных средств, предназначенных для медицинского применения, осуществленной юридическим лицом

Краткое наименование (*): Лицензирование деятельности по производству лекарственных средств

Значение классификатора услуг (*): (2) Установление подлежности государственному регулированию

Административный уровень: Региональные гос. органы и гос. услуги

Раздел (*): Производство и торговля/Прочее

Ответственный орган (*): Федеральная служба по надзору в сфере здравоохранения и социальн.

Комментарий:

Рис. 2 – Пример структуры раздела РГУ

4. Основные проблемы использования Реестра как информационной системы

Работу по наполнению Реестра осуществляли одновременно все государственные органы. Автор данного исследования на основе анкетирования ответственных за наполнение Реестра сотрудников десяти ведомств смог выявить следующие основные проблемы, которые возникли у них при взаимодействии с РГУ как информационной системой.

Сложный интерфейс для заполнения. Многие поля и разделы в РГУ требовали дополнительного пояснения. Названия разделов и подразделов были не всегда удачны, что мешало сотрудникам разобраться с правильным вводом данных.

Пиковые нагрузки на РГУ при заполнении: при одновременном обращении к РГУ система могла очень долго реагировать и отвечать на запросы по заполнению полей.

Рассинхронизация содержимого между рабочими станциями и основным сервером РГУ. РГУ имеет распределенную систему, где клиентские приложения устанавливались на рабочие станции сотрудников госорганов. При этом при «зависании» системы могла происходить рассинхронизация данных. В таком случае на основе единой службы поддержки, организованной оператором РГУ приходилось добиваться синхронизации по данным.

Отсутствие единого нормативно-правового справочника. Реестр не был подключен к уже существующим или специально разработанным нормативно-правовым справочникам. В этой связи нормативно-правовое обеспечение процесса предоставления государственной услуги становилось иногда отдельным исследованием, поскольку требовалось обеспечить полноту сопровождающей нормативно-правовой документации.

Отсутствие в системе команд «копировать»-«вставить». Заполнение услуги в Реестре – это трудоемкий процесс. Пользователи не могли копировать уже заполненные разделы и были вынуждены заново заполнять похожие данные.

Статус заполнения услуги. До тех пор пока статус административного регламента услуги не сменится с «разрабатываемого» на «утвержденный» ответственное лицо в госоргане не может полностью описать госуслугу, как того требует структура РГУ [10].

Таким образом, работа с РГУ как информационной системой обнаружила проблемы технического, организационного и нормативно-правового характера, что делает РГУ типичным проектом электронного правительства.

Рассмотрим далее, как вышеперечисленные проблемы, а также более амбициозные цели по интеграции информационных обменов между госорганами можно реализовать на основе расширения функционала РГУ.

5. Направления совершенствования работы Реестра

Совершенствование работы РГУ может идти по нескольким направлениям. Прежде всего, это технологическое. Есть потенциал для изменения интерфейса работы: появление внутренней справочной документации, полей автозаполнения и выпадающих списков для выбора возможных значений полей. Это позволит снизить нагрузку на центр поддержки работы с РГУ и уменьшит количество ошибок заполнения. Другим технологическим элементом является удаление дублирующих полей и разделов, либо конкретизация их названий. В частности, применимо для поля «комментарии по услуге», заполнение которого зависит от раздела, в котором оно заполняется. Следует также добавить в РГУ нормативно-правовой справочник.

Другое направление работы по совершенствованию РГУ можно назвать организационным. Такое название подразумевает формирование интеграционных процессов межведомственного информационного обмена. Так, описание услуги в Реестре можно расширить полем «жизненная ситуация», что позволило бы объединить ряд различных услуг в единую жизненную ситуацию, к которой можно отнести, например, «поиск работы» или «получение образования».

Также в данное направление входит межведомственная работа по согласованию административных регламентов услуг. Межведомственность является свойством любой системы государственного управления [9].

В России проблема организации межведомственного взаимодействия осложняется масштабом российского государства и распределенности госорганов, например, территориальной. Для терорганов следует вводить механизмы синхронизации информации с головным органом.

Так, предлагается разделить административные регламенты на статическую и динамическую части по информации. Например, «динамической» частью регламента являются адреса территориальных органов, менять которые рекомендуется без прохождения сложной процедуры согласования, а также места предоставления государственных услуг. В то же время изменение логики оказания услуги в регламенте относится к «статической» части, а значит, требует согласования.

Еще одной потенциально удобной функциональной возможностью РГУ должен стать конструктор административных регламентов. Этот модуль должен позволить формировать новые административные регламенты из блоков или элементов, уже существующих и описанных в РГУ. Это позволит существенно сократить временные издержки и упростить работу по созданию новых регламентов.

Переход от «бумажного» согласования изменений в административных регламентах к электронному требует тесной интеграции РГУ со СМЭВ, когда для согласования изменений каждым ведомством будут разработаны собственные сервисы, через которые данные об изменениях будут поступать от одного ведомства к другому или от одного территориального органа в головной орган власти. Для этого предлагается интеграция РГУ и СМЭВ через модуль государственной информационной системы технологического межведомственного взаимодействия, в структуре которой описание для всех информационных сервисов всех ведомств станет универсальным и единообразным.

Заключение

В статье приведены основные этапы развития Реестра государственных услуг в Российской Федерации: от формирования до планируемого расширения функционала работы. Основные проблемы развития РГУ упираются в несовершенство обеспечивающей нормативно-правовой базы, которая влияет на расширение использования РГУ как системы межведомственного взаимодействия.

Структура РГУ будет усложняться и детализироваться в силу объективных уточнений в описании соответствующих административных регламентов государственных услуг. Разделение сведений РГУ на динамические и статические позволит производить своевременное обновление данных в РГУ, минимизируя организационные и нормативно-правовые издержки.

РГУ продолжает служить справочно-контрольной информационной системой для поддержки полноценной работы единого российского федерального портала государственных услуг. Развитие практики межведомственного взаимодействия для федеральных органов исполнительных власти может сделать РГУ частью транспортной инфраструктуры межведомственного обмена электронными документами и иными данными путем оптимизации и унификации межведомственных информационных сервисов.

Список используемых источников

- Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Федеральный закон от 09 февраля 2009 г. № 8-ФЗ.
- Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 г.
- О федеральной целевой программе «Электронная Россия» (2002–2010 годы): Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65.

- Об утверждении Правил взимания платы за предоставление информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 октября 2011 г. № 860.
- Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти: Постановление Правительства Российской Федерации от 24 ноября 2009 г. № 953.
- О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество»: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. № 1815-р.
- О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах: Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р.
- Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 года № 601.
- Pardo, T. A., Gil-Garcia, J. R., and Burke, G. B. Governance structures in cross-boundary information sharing: Lessons from state and local criminal justice initiatives // Proceedings of the Forty-First Annual Hawaii International Conference on System Sciences (HICSS 2008), Jan 2008, p. 211.
- Styrin E. M., Zhulin A. B. Public and Municipal Services Register: A back office system for one stop shop e-services portal in Russian Federation, in: Electronic Government and Electronic Participation. Joint Proceedings of Ongoing Research and Projects of IFIP EGOV and ePart 2011 Issue 37. Wien: Trauner Verlag, 2011. P. 312–317.