

Е.В.Ковшова, магистрантка ИФ РАНХиГС
Д.Б.Бабаев, научный сотрудник ИФ РАНХиГС

ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ НОВЫХ ИНФОРМАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ: ОЦЕНКА НОРМАТИВНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Аннотация. Статья посвящена описанию и оценке нормативного регулирования предоставления государственных и муниципальных услуг», описываются также понятия, связанные с предоставлением таких услуг в рамках новых информационных технологий.

Ключевые слова: услуга, предоставление услуг, государственная и муниципальная услуга, государственное и муниципальное управление, информационные технологии, инфраструктура предоставления государственных и муниципальных услуг.

E. V. Kovshova, Master's student
of the RANEPА Institute of Economics
D. B. Babaev, Research Associate
of the RANEPА Institute of Economics

PROVISION OF STATE AND MUNICIPAL SERVICES USING NEW INFORMATION TECHNOLOGIES: ASSESSMENT OF REGULATORY REGULATION

Annotation. The article is devoted to the description and evaluation of the regulatory regulation of the provision of state and municipal services", and also describes the concepts associated with the provision of such services in the framework of new information technologies.

Keywords: service, provision of services, state and municipal service, state

and municipal management, information technologies, infrastructure for the provision of state and municipal services.

В современном информационном обществе резко возрастает роль информации, информатизации и информационных технологий, о чем один из авторов данной статьи писал в монографии еще в далеком 2004 году¹.

Современное информационное общество и его характеристики можно рассматривать с позиции разных общественных наук, от «теоретических» до «конкретных»; такое рассмотрение может быть актуальным с точки зрения государственного и муниципального управления, в том числе, поскольку в настоящее время значительная часть государственных и муниципальных услуг оказывается с применением новых информационных технологий, и фундаментальные изменения в развитии информационного общества и новых информационных технологий ведут также к существенным изменениям в оказании государственных и муниципальных услуг.

Более того, меняется и сущность самих этих услуг, они приобретают новые качества, часть из которых оценить достаточно легко, но другие качества оценить при помощи общепринятых методик весьма затруднительно. Кроме того, следует учесть, что если часть услуг, которые оказываются с использованием информационных технологий, просто дублируют те услуги, которые раньше оказывались в «бумажном» и «очном» (неонлайновом) виде, то другая часть услуг оказывается только в «цифровом» виде, что ярко показывает происходящие изменения.

Таким образом, необходимо заметить, что оценка качества предоставления государственных и муниципальных услуг в цифровой форме является относительно самостоятельной задачей, несколько отличающейся от подобной оценки для услуг в «офлайн» форме. Кроме того, предоставление «цифровых» государственных и муниципальных услуг ведет

¹ Ильченко А.Н., Бабаев Д.Б. Новая экономика: реальность информационного общества. – Иваново/Москва: Иван. гос. хим.-технол. ун-т, Междунар. фонд Н.Д. Кондратьева, 2004. – 176 с.

к весьма существенным изменениям в самом государственном и муниципальном управлении как самостоятельной системе. Ниже мы попробуем рассмотреть основные нормативные документы, регламентирующие предоставление государственных и муниципальных услуг с использованием современных информационных технологий и описывающие с юридической точки зрения основные понятия, связанные с предоставлением государственных и муниципальных услуг при использовании современных информационных технологий.

Большая роль в нормативном регулировании предоставления государственных и муниципальных услуг принадлежит федеральному законодательству (федеральным законам, программам и т.п.) и стандартам, а также иным подзаконным актам, которые, в частности описывают и основные понятия, на содержании которых мы остановились в начале статьи. Кратко опишем основные из них и дадим общую оценку.

Так, в п. 3.2.1.1 Межгосударственного стандарта ГОСТ 7.0-99 СИБИД «Информационно-библиотечная деятельность, библиография. Термины и определения» информационная технология определена как «совокупность методов, производственных процессов и программно-технических средств, объединенных в технологический комплекс, обеспечивающий сбор, создание, хранение, накопление, обработку, поиск, вывод, копирование, передачу и распространение информации»².

В ст.2 Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» информационные технологии подразумевают под собой «процессы, методы поиска, сбора, хранения, обработки, предоставления, распространения

² О принятии и введении в действие межгосударственного стандарта: Постановление Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 7 октября 1999 г. № 334-ст // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200102288> (дата обращения: 01.01.2021).

информации и способы осуществления таких процессов и методов»³.

Впервые о потенциале информационно-коммуникационных технологий в контексте повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации заговорили в 2002 году, после утверждения Правительством Российской Федерации Федеральной целевой программы «Электронная Россия»⁴.

Через некоторое время после этого были созданы единый портал государственных услуг «www.gosuslugi.ru»⁵, а также интернет-порталы субъектов Российской Федерации (первоначально с несколько меньшим функционалом) и аналогичные порталы (так, где это было возможно) на более низких уровнях, в том числе и муниципальные порталы (в рамках данной статьи мы не останавливаемся на особенностях нормативного регулирования именно государственных услуг с учетом их особенностей; в рамках исследования государственные и муниципальные услуги условно рассматриваются как единое целое)..

Задача по предоставлению государственных услуг с использованием современных технологий информационно-коммуникационного плана в качестве одного из основных приоритетов и направлений деятельности государства в сфере государственного управления была определена и в Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г.⁶

Ст. 2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» также содержит

³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2020 (дата обращения: 01.01.2021).

⁴ О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от 09.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 5. Ст. 531; 2010. N 25. Ст. 3166.

⁵ Портал государственных услуг Российской Федерации «Госуслуги». – Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 01.01.2021).

⁶ О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. N 20. Ст. 2372; 2009. N 12. Ст. 1429.

положения о предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме. Как сказано в данном законе, подобное возможно с использованием информационно-телекоммуникационных технологий, включая использование единого портала государственных и муниципальных услуг и (или) региональных порталов государственных и муниципальных услуг, а также с помощью других средств информационно-телекоммуникационных технологий в случаях и порядке, установленных Правительством Российской Федерации. Кроме того, обращено и определенное внимание на обеспечение электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями; таким образом, данные процессы нормативно упорядочиваются. Отметим, что достоинствами подобного нормативного регулирования является то, что в нормативных документах высокого уровня все определяется в виде концепций с описанием применяемой терминологии; подзаконные акты министерств и ведомств, таким образом, оказываются не связанными «в мелочах» и могут регламентировать конкретные вопросы предоставления государственных и муниципальных услуг, вплоть до технических.

Об обязательном переходе к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронной форме говорилось и в Указе Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»⁷.

25 декабря 2013 года распоряжением Правительства РФ была утверждена Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде⁸, которая

⁷ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. N 19. Ст. 2338.

⁸ Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 N 2516-р (ред. от 13.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 2 (часть II). Ст. 155; 2017. N 43 (Часть II). Ст. 6326.

определяла направления оптимизации процедур предоставления услуг и совершенствования инфраструктуры электронного взаимодействия, а также пути совершенствования инструментов электронного правительства.

А в Прогнозе научно-технологического развития России на период до 2030 года⁹ электронные государственные и социально значимые услуги обозначены как одно из составляющих так называемых «окон возможностей» информационно-коммуникационного направления научно-технологического развития России.

Президент России Владимир Путин, выступая в 2019 году с ежегодным посланием Федеральному Собранию, сделал заявление о том, что предоставление всех государственных услуг в России надо избавить от излишней бюрократии до конца 2020 года. «Все это должно происходить без дополнительных заявлений, лишних бумажек, походов по инстанциям. До конца 2020 года предоставление всех ключевых государственных услуг надо перевести именно в такой продуктивный формат, когда человеку достаточно выслать запрос на необходимую услугу, а остальное система должна сделать самостоятельно, автоматически»¹⁰.

Кроме того, по итогам совещания с членами правительства, состоявшегося 9 сентября 2020 года, Владимир Путин поручил правительству обеспечить к 1 января 2023 года перевод в электронный формат массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, предусмотрев соответствующие изменения в национальных проектах.

В частности, было указано, что до 1 февраля 2021 года Правительству необходимо совершить следующие шаги (излагаем в кратком пересказе):

- обеспечить координацию работы заместителей руководителей

⁹ Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // Документ в печатном виде опубликован не был, есть только электронная версия. – Режим доступа: <http://government.ru> (дата обращения: 02.01.2021).

¹⁰ Путин: необходимо избавиться от лишней бюрократии в сфере госуслуг // РИА Новости. – Режим доступа: <https://ria.ru/20190220/1551117133.html> (дата обращения: 05.01.2021).

высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и органов исполнительной власти субъектов РФ, ответственных за цифровую трансформацию, в целях обеспечения перевода массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг в электронный формат;

– разработать и обеспечить внедрение на уровне субъектов РФ и муниципальных образований типовых регламентов предоставления государственных и муниципальных массовых социально значимых услуг в электронном формате, в том числе с использованием инфраструктуры Единого портала государственных и муниципальных услуг¹¹.

Непрерывно происходит перевод все большего количества государственных и муниципальных услуг в цифровой формат, все большее значение имеет проактивный формат их предоставления. Новации в предоставлении государственных и муниципальных услуг постоянно подкрепляются новыми нормативными документами.

Согласно части 1 статьи 1 Федерального закона от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» предоставление государственных и муниципальных услуг или организующих предоставление государственных и муниципальных услуг, и заявителей, осуществляется на базе информационных систем, которые могут образовывать соответствующую инфраструктуру¹².

В широком смысле информационная система представляет собой «совокупность технического, программного и организационного обеспечения, а также персонала, которая предназначена для своевременного обеспечения надлежащих людей необходимыми сведениями

¹¹ Президент РФ поручил перевести в электронный вид все массовые социально значимые государственные и муниципальные услуги // D-Russia. – Режим доступа: <https://d-russia.ru/prezident-rf-poruchil-perevesti-v-jelektronnyj-vid-vse-massovye-socialno-znachimye-gosudarstvennye-i-municipalnye-uslugi.html> (дата обращения: 01.01.2021).

¹² Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2020 (дата обращения: 01.01.2021).

(информацией)»¹³.

Правила и порядок информационно-технологического взаимодействия информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме, а также требования к инфраструктуре, обеспечивающей их взаимодействие, устанавливаются Правительством РФ.

Согласно пункту 2 Положения об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме, утвержденного постановлением Правительства РФ от 8 июня 2011 г. № 451, «инфраструктура взаимодействия представляет собой единый комплекс информационно-технологических и телекоммуникационных элементов, которые в свою очередь делятся на:

– 1. информационные: федеральная государственная информационная система «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)»; федеральная государственная информационная система «Федеральный реестр государственных и муниципальных услуг (функций)»; информационная система головного удостоверяющего центра, функции которого осуществляет уполномоченный федеральный орган исполнительной власти; федеральная государственная информационная система «Единая система идентификации и аутентификации в инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме»; единая система межведомственного электронного взаимодействия; федеральная государственная информационная система «Единая система

¹³ Костина С.Н. Организация предоставления государственных и муниципальных услуг: учеб. пособие / С.Н. Костина, Г.А. Банных, Л.И. Воронина; [под общ. ред. С.Н. Костиной]; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 51.

нормативной справочной информации»; федеральная государственная информационная система, обеспечивающая процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), совершенных при предоставлении государственных и муниципальных услуг;

2. организационно-технические: центры общественного доступа, предназначенные для информирования физических и юридических лиц (далее - заявители) о деятельности органов и организаций и о предоставляемых ими услугах, а также для обеспечения доступа заявителей к получению государственных и муниципальных услуг в электронной форме; центры телефонного обслуживания, оказывающие услуги по информированию заявителей с использованием телефонной связи о государственных и муниципальных услугах, предоставляемых органами и организациями;

3. инженерные и вспомогательные: система обеспечения информационной безопасности; информационно-телекоммуникационные сети, обеспечивающие взаимодействие информационных систем в том числе при оказании государственных и муниципальных услуг, включая сеть передачи данных органов власти, представляющую собой совокупность сетей каналов передачи данных, предназначенную в том числе для передачи информации федеральными органами государственной власти; сеть центров обработки данных, обеспечивающих функционирование инфраструктуры взаимодействия;

4. интернет-ресурс «Российская общественная инициатива»¹⁴.

Портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации (ЕПГУ) — это федеральная государственная информационная система, обеспечивающая доступ физических и юридических лиц к полным сведениям о государственных и муниципальных услугах, но и сам процесс

¹⁴ Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме: Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 (ред. от 04.09.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 24. Ст.3503; 2020. N 37. Ст. 5722.

предоставления услуг в электронном виде.

Все услуги, размещенные на ЕПГУ, соотнесены с конкретным регионом Российской Федерации: место получения услуги определяет, как наличие самой услуги, так и условия ее предоставления.

Таким образом, можно говорить о том, что в России создана стройная система нормативного регулирования оказания государственных и муниципальных услуг с использованием информационных технологий, включающая совокупность федеральных законов, программ, стандартов, иных нормативных актов. Регламентируются многие стороны предоставления подобных услуг, включая инфраструктуру, дается определение основной применяемой терминологии, описываются взаимодействия основных участников процессов предоставления государственных и муниципальных услуг. В тоже время, имеются и определенные недостатки регламентирующих документов и для их описания мы планируем провести ряд дополнительных исследований.

Литература

1. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. N 601 // Собрание законодательства РФ. 2012. N 19. Ст. 2338.

2. Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 N 149-ФЗ (ред. от 29.12.2020) // Собрание законодательства РФ. 2006. N 31 (1 ч.). Ст. 3448; Официальный интернет-портал правовой информации. – Режим доступа: <http://pravo.gov.ru>, 29.12.2020 (дата обращения: 01.01.2021).

3. О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года: Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 N 632-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. 2008. N 20. Ст. 2372; 2009. N 12. Ст. 1429.

4. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)»: Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 N 65 (ред. от

09.06.2010) // Собрание законодательства РФ. 2002. N 5. Ст. 531; 2010. N 25. Ст. 3166.

5. Об инфраструктуре, обеспечивающей информационно-технологическое взаимодействие информационных систем, используемых для предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме: Постановление Правительства РФ от 08.06.2011 N 451 (ред. от 04.09.2020) // Собрание законодательства РФ. 2011. N 24. Ст.3503; 2020. N 37. Ст. 5722.

6. Об утверждении Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: Распоряжение Правительства РФ от 25.12.2013 N 2516-р (ред. от 13.10.2017) // Собрание законодательства РФ. 2014. N 2 (часть II). Ст. 155; 2017. N 43 (Часть II). Ст. 6326.

7. О принятии и введении в действие межгосударственного стандарта: Постановление Государственного комитета Российской Федерации по стандартизации и метрологии от 7 октября 1999 г. № 334-ст // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200102288> (дата обращения: 01.01.2021).

8. Портал государственных услуг Российской Федерации «Госуслуги». – Режим доступа: <https://www.gosuslugi.ru/> (дата обращения: 01.01.2021).

9. Прогноз научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Правительством РФ) // Документ в печатном виде опубликован не был, есть только электронная версия. – Режим доступа: <http://government.ru> (дата обращения: 02.01.2021).

10. Президент РФ поручил перевести в электронный вид все массовые социально значимые государственные и муниципальные услуги // D-Russia. – Режим доступа: <https://d-russia.ru/prezident-rf-poruchil-perevesti-v-jelektronnyj-vid-vse-massovyje-socialno-znachimye-gosudarstvennyje-i-municipalnyje-uslugi.html> (дата обращения: 01.01.2021).

11. Путин: необходимо избавиться от лишней бюрократии в сфере госуслуг // РИА Новости. – Режим доступа: <https://ria.ru/20190220/1551117133.html> (дата обращения: 05.01.2021).

12. Ильченко А.Н., Бабаев Д.Б. Новая экономика: реальность информационного общества. – Иваново/Москва: Иван. гос. хим.-технол. ун-т, Междунар. фонд Н.Д. Кондратьева, 2004. – 176 с.

13. Костина С.Н. Организация предоставления государственных и муниципальных услуг: учеб. пособие / С.Н. Костина, Г.А. Банных, Л.И. Воронина; [под общ. ред. С.Н. Костиной]; М-во науки и высш. образования Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. - Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. С. 51.