



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова»

**Н.Р. Балынская
Е.Г. Зиновьева
С.В. Коптякова
А.С. Журначян**

ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ

*Утверждено Редакционно-издательским советом университета
в качестве учебного пособия*

Магнитогорск
2020

УДК 35.07(075.8)
ББК 67.401я73

Рецензенты:

кандидат философских наук, доцент,
педагог – организатор,
МАУ ДО «Дворец творчества детей и молодежи»
г. Магнитогорск
И.Е. Соловьева

кандидат философских наук,
доцент кафедры экономики и финансов,
ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный технический
университет им Г.И. Носова»
М.В. Кузнецова

Балынская Н.Р., Зиновьева Е.Г., Коптякова С.В., Зурначян А.С.

Организация и регламентация предоставления государственных и муниципальных услуг [Электронный ресурс] : учебное пособие / Наталья Ринатовна Балынская, Екатерина Георгиевна Зиновьева, Светлана Владимировна Коптякова, Авак Сергеевич Зурначян ; ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова». – Электрон. текстовые дан. (0,70 Мб). – Магнитогорск : ФГБОУ ВО «МГТУ им. Г.И. Носова», 2020. – 1 электрон. опт. диск (CD-R). – Систем. требования : IBM PC, любой, более 1 GHz ; 512 Мб RAM ; 10 Мб HDD ; MS Windows XP и выше ; Adobe Reader 8.0 и выше ; CD/DVD-ROM дисковод ; мышь. – Загл. с титул. экрана.

ISBN 978-5-9967-1772-9

Учебное пособие посвящено проблемам предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации. Учебное пособие содержит анализ теоретических и организационных аспектов реализации этого правового института, перспектив его развития. Рассмотрены правовой статус субъектов, предоставляющих услуги, их заявителей, правовое регулирование данной деятельности, средства, с помощью которых достигаются необходимые результаты, в том числе электронные.

Рекомендуется для обучающихся всех форм обучения по направлению 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление», а также всех интересующихся вопросами организации и регламентации предоставления государственных и муниципальных услуг.

УДК 35.07(075.8)
ББК 67.401я73

ISBN 978-5-9967-1772-9

© Балынская Н.Р., Зиновьева Е.Г.,
Коптякова С.В., Зурначян А.С., 2020
© ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный
технический университет им. Г.И. Носова», 2020

Содержание

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ТЕМА 1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ УСЛУГА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ	5
1.1. О понятии «муниципальная услуга»	5
1.2. Сущность государственных и муниципальных услуг и необходимость их информатизации	11
Тестовые задания по теме 1	23
ТЕМА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	25
2.1. Основные этапы и направления административной реформы в России ..	25
2.2. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде	32
Тестовые задания по теме 2	47
ТЕМА 3. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА	49
3.1. Совершенствование инфраструктуры электронного правительства	49
3.2. Обеспечение доверенного взаимодействия в среде электронного правительства	57
3.3. Формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства	64
Тестовые задания по теме 3	70
ТЕМА 4. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ	72
4.1. Задача развития системы предоставления государственных (муниципальных) услуг	72
4.2. Составляющие качества электронной услуги, формы обратной связи, вышестоящие организации, досудебное обжалование, структуры защиты прав потребителя	74
4.3. Порядок обжалования нормативных правовых актов и иных разрешений, муниципальных правовых актов	78
Тестовые задания по теме 4	94
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	96

ПРЕДИСЛОВИЕ

На основе конституционных норм в Российской Федерации проводится административная реформа, направленная на оптимизацию исполнения органами государственной власти своих функций. Благодаря этому сложная система публично-властных структур становится ближе и понятнее населению. Таким образом, поэтапно реализуется идея продуктивного взаимодействия правового государства и гражданского общества, заключающаяся в том, что публичная власть формируется для того, чтобы удовлетворять коллективные интересы и способствовать благополучной жизни каждого отдельного гражданина. В настоящее время и до начала административной реформы органы исполнительной власти предоставляют и предоставляли различные услуги населению, однако для получения некоторых из них приходилось отстаивать большие очереди, преодолевать различные бюрократические преграды, собирая многочисленные подписи чиновников, сталкиваясь с проявлениями коррупции и т.д. Безусловно, государство должно стремиться к упрощению порядка предоставления услуг, учитывая при этом как публичные, так и частные интересы.

Существенным шагом в ходе преодоления обозначенных проблем явилось принятие Федерального закона от 27 июля №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг». Данный нормативный правовой акт предусмотрел основные направления совершенствования порядка оказания публичных услуг гражданам. В частности, в нем наряду с общими требованиями закреплены положения об обязательности принятия административных регламентов в каждом государственном или муниципальном органе, осуществляющем работу такого рода с населением.

В целях повышения удобства при взаимодействии заявителей с государственными органами ведется работа по развитию многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), в которых оказывают комплекс публичных услуг федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления по принципу «одного окна».

На начальном этапе развития – создание и внедрение в эксплуатацию универсальных электронных карт (УЭК), которые должны упростить бюрократические проволочки, сократить время работы компетентных должностных лиц с населением, соединив сведения большинства документов каждого физического лица на едином носителе.

Развитие таких общественных отношений делает необходимым создание надежной информационно-технологической платформы. Поэтому в рамках развития предоставления государственных и муниципальных услуг большое внимание уделяется внедрению современных технологий для защиты личных данных, организации информационного обмена между уполномоченными субъектами, оперативного получения информации и т.д.

ТЕМА 1. МУНИЦИПАЛЬНАЯ УСЛУГА: ПОНЯТИЕ, СОДЕРЖАНИЕ

1.1. О понятии «муниципальная услуга»

В настоящее время в российском законодательстве отсутствует единый подход к определению понятия «муниципальная услуга» и классификации муниципальных услуг. Единую точку зрения трудно определить в рамках одной отрасли права, так как в системе гражданского права «услуга» предполагает определенное понятие, а в административном праве – совершенно иная дефиниция.

Далека от нынешнего состояния муниципального права попытка дать определение «муниципальные услуги» исследователями местного самоуправления.

По мнению Кирсанова С.А., под муниципальной услугой следует понимать услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством РФ, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения.

Таким образом, муниципальные услуги представляют собой результат деятельности, как органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности. Следовательно, происходит слияние административных полномочий и отношений, в которые вступают субъекты гражданского права, которые руководствуются гражданским законодательством и свободой договора, а также ответственны за качество предоставленных услуг.

Как термин «муниципальные услуги», так и «государственные услуги» не имеет аналога в мировой практике. В зависимости от контекста слово «public» может быть переведено на русский язык как «государственный и муниципальный», «общественный» или «публичный». Большинство исследователей останавливаются на понятии «публичная услуга», основывая свои доводы на том, что услуги власти направлены на удовлетворение общественных интересов.

При обращении к понятию «услуга» не следует пренебрегать экономическим содержанием этого понятия. В Современном экономическом словаре услуги определяются как «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности».

Таким образом, это определение подтверждает гражданско-правовую природу муниципальной услуги, что важно при определении качества услуги, ответственности субъекта, оказывающего услугу.

В Конституции Российской Федерации понятие услуга используется в контексте статей 8 и 74: «В Российской Федерации гарантируются единство

экономического пространства, свободное перемещение товаров, услуг и финансовых средств, поддержка конкуренции, свобода экономической деятельности» и «на территории Российской Федерации не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств».

Понятие «услуга» указывается в кодифицированных нормативных актах. Например, под услугой для целей налогообложения в Налоговом кодексе РФ признается деятельность, результаты которой не имеют материального выражения, реализуются и потребляются в процессе осуществления этой деятельности, а термин «государственные (муниципальные) услуги» впервые указывается в Бюджетном кодексе РФ.

Согласно ст. 6 БК РФ, это услуги, оказываемые в соответствии с государственным (муниципальным) заданием органами государственной власти (органами местного самоуправления), бюджетными учреждениями, иными юридическими лицами.

Вместе с тем, в ст. 137 БК РФ упоминается термин «бюджетные услуги», как определение уровня расчетной бюджетной обеспеченности поселений, производимых по единой методике, обеспечивающей сопоставимость налоговых доходов городских и сельских поселений (за исключением городских округов), перечня бюджетных услуг и показателей, характеризующих факторы и условия, влияющие на стоимость предоставления муниципальных услуг в расчете на одного жителя. Несмотря на отсутствие нормативного определения, термин «бюджетные услуги» используется в юридической литературе для обозначения социальных услуг, финансируемых полностью или частично за счет бюджетных средств.

В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» указывается, что под муниципальной услугой, предоставляемой органом местного самоуправления, понимается деятельность по реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Следует обратиться к определению границ и содержания муниципальной или государственной услуги. В основном, применяются два научных толкования: предоставление муниципальных услуг как формы общественного блага (теория общественных благ), которые обладают специфическими особенностями, и муниципальных услуг, как результата взаимодействия между заявителем (получателем услуги) и исполнителем (орган власти или иная муниципальная организация).

С точки зрения ученых, поддерживающих первое направление, выделяется категорию «публичные услуги», прямое толкование которой позволяет сделать вывод о том, что главным признаком публичных услуг является высокая социальная значимость, заинтересованность общества в их оказании. При этом субъект оказания таких услуг для потребителя зачастую не столь важен; этот вопрос возникает, как правило, в случае неэффективного предоставления таких услуг. Таким образом, понятие «эффективности» находится в области административного права, а соответственно ответственность за неэффективные услуги лежит в области правомерности действия (бездействия) органов и должностных лиц.

Вместе с тем, блага, потребляемые в ходе оказания публичных услуг, являются общественными благами. Согласно этому подходу издержки и стимулы производства разных видов благ распределяются таким образом, что некоторые из них могут предоставляться только государством, а некоторые наиболее эффективно будут производиться в частном секторе. Традиционно к таким благам относятся: оборона, обеспечение безопасности дорожного движения и т.д.

По мнению Э. Талапиной «публичные услуги» характеризуются:

- 1) обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- 2) имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- 3) осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
- 4) основываются как на публичной, так и на частной собственности.

Второе направление основывается на термине «государственные услуги», где указывается необходимость достижения качественного уровня исполнения государственными служащими должностных обязанностей и оказываемых гражданам и организациям государственных услуг.

Развитие данного направления связано, в первую очередь, с проводимой в России административной реформой. Повышение качества и доступности государственных услуг предопределяло постановку соответствующих задач: выявление и инвентаризацию государственных услуг, их отмежевание от других видов услуг и от государственных функций, не являющихся услугами, для последующей разработки и внедрения административных регламентов и стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, в связи, с чем формируется реестр государственных услуг.

Основной признак государственной услуги заключается в том, что она предоставляется непосредственно органом власти, поэтому и муниципальная услуга определяется по аналогии.

В процессе инвентаризации и регламентации государственных и муниципальных услуг появилась необходимость в определении характеристик, таких как монополизм на предоставление услуги и отсутствие непосредственного блага для получателя в зависимости от результата предоставления.

Такие уточнения позволили, в частности, перевести из категории муниципальных услуг в категорию муниципальных функций предоставление в аренду земельных участков и объектов недвижимости, при осуществлении которых орган местного самоуправления выступает не в качестве органа публичной власти, а как сторона гражданско-правовых отношений.

Таким образом, указанное выше позволяет сделать вывод о том, что современное содержание термина «муниципальная услуга», возможно рассматривать с различных точек зрения, развития и совершенствования отдельных отраслей законодательства, в частности:

1) гражданско-правовой подход, согласно которому муниципальная услуга – это товар, предоставление которого органами местного самоуправления, муниципальными предприятиями и учреждениями или иными организациями гражданам и организациям направлено на решение вопросов местного значения;

2) административно-правовой, согласно которому муниципальная услуга представляет собой форму взаимодействия органов местного самоуправления и их контрагентов (население, бизнес), имеющую заявительный характер.

В условиях проводимой административной и муниципальной реформы все более возрастает значение муниципальных услуг. Муниципальные услуги расширяются по объему и содержанию, совершенствуется организационно-правовой механизм их оказания. Социально-правовая ценность, многообразие и массовый характер муниципальных услуг, которые способны обеспечивать индивидуальные и коллективные потребности личности, общества и государства, обуславливает необходимость исследования видов муниципальных услуг.

Виды муниципальных услуг обусловлены, прежде всего, структурой муниципальных задач, т. е. вопросов местного значения, дифференцированных в Федеральном законе о местном самоуправлении в зависимости от типа муниципального образования.

В настоящее время различными авторами предложено множество критериев деления муниципальных услуг на виды.

Например, С.А. Кирсанов, А.Т. Ошурков и А.М. Сергиенко с некоторыми оговорками все муниципальные услуги разделяют на блоки, каждый из которых имеет свою проблематику, индивидуальные компоненты (подсистемы) общей системы правового, организационного, финансового обеспечения производства и предоставления услуг.

К таковым блокам относятся:

- услуги образования (в том числе дополнительного – музыкального, художественного и т.д.);
- услуги здравоохранения и поддержания жизнеспособности;
- услуги по обеспечению досуга;
- услуги по обеспечению среды обитания: благоустройство, озеленение, градостроение, содержание дорог; жилищные и коммунальные услуги

относятся к сфере, непосредственно связанной с благосостоянием населения, удовлетворением его жизнеобеспечивающих потребностей;

- услуги транспорта и связи; услуги торговли, общественного питания, бытового обслуживания;

- услуги поддержки деловой активности (банки, биржи) и т.д.

Представляется интересной, по мнению автора, классификация муниципальных услуг, предложенная В.Б. Зотовым: частные, общественные и услуги, общественные по форме их предоставления, но частные по характеру потребления.

Принимая во внимание наличие промежуточного результата, муниципальные услуги можно разделить на простые и сложные.

Простые подразумевают однократное обращение в орган местного самоуправления с получением конечного результата.

Сложные подразумевают множественное обращение в орган местного самоуправления с получением промежуточных результатов, имеющих самостоятельную ценность.

По мнению Морозовой Е.В., целесообразно выделять в качестве критерия деления публичных (и в частности, муниципальных) услуг на виды для потребителя.

С этой точки зрения существуют основные и дополнительные услуги.

Основная услуга прямо направлена на удовлетворение конкретной потребности.

Дополнительная услуга «сопровождает» основную услугу и, как правило, отдельно от основной не применяется, так как в ее обособленном предоставлении нет смысла.

Важным аспектом при формировании перечня необходимых и обязательных услуг является недопустимость ограничения круга организаций, предоставляющих данные услуги, например указание перечня конкретных организаций, готовящих проект переустройства и (или) перепланировки переустраиваемого жилого помещения, при предоставлении муниципальной услуги по выдаче соответствующих разрешений. Данное ограничение является нарушением антимонопольного законодательства.

При указании в реестре типа организаций, предоставляющих необходимые и обязательные услуги, формулировка типа не должна не только ограничивать существующие организации, но и препятствовать появлению новых организаций-поставщиков. Например, если в муниципальном районе на момент составления реестра предоставить определенную медицинскую справку может только одно фактически существующее государственное учреждение здравоохранения, в качестве возможного поставщика необходимой и обязательной услуги в реестре все равно следует указывать не конкретное учреждение, а общую категорию медицинских организаций, имеющих право выдачи соответствующих справок.

Другой категорией услуг, включаемых в реестр, являются услуги, оказываемые муниципальными учреждениями и иными организациями, в

которых размещается муниципальное задание (заказ), выполняемое (выполняемый) за счет средств местного бюджета.

Пробелом федерального законодательства является неурегулированность предоставления группы услуг государственными и муниципальными казенными учреждениями. Формально в реестр подлежат включению только услуги, предоставляемые бюджетными и автономными учреждениями, в которых согласно требованиям Бюджетного кодекса РФ размещены задания, и услуги, предоставляемые за счет бюджетных средств организациями, в которых размещен муниципальный заказ. В результате одни и те же услуги, включенные в перечень, при предоставлении в муниципальном бюджетном учреждении подлежат, а при предоставлении в муниципальном казенном учреждении в общем случае не подлежат включению в реестр.

Нормативное закрепление механизма межведомственного информационного взаимодействия, в том числе в электронном виде, при предоставлении государственных и муниципальных услуг, несомненно, имеет позитивное значение для получателей услуг. Например, при этом прием заявлений о проведении медико-социальной экспертизы, предоставление выписки из акта медико-социальной экспертизы гражданина, признанного инвалидом, являются элементами первоочередной государственной услуги, которая должна предоставляться в электронной форме. Вместе с тем имеют место определенные проблемы предоставления государственных услуг, относящихся к конкретной сфере: социальной, здравоохранения, регистрации, недвижимости и прочих. В этом случае отдельная услуга часто является лишь звеном в цепочке услуг.

Чтобы сделать услуги по-настоящему электронными, нужно не просто переводить существующие механизмы на возможность удаленной подачи заявки на их получение, но и качественно менять способ этого взаимодействия.

Качество, полнота и своевременность предоставления муниципальной услуги в электронной форме в организационно-правовом аспекте зависит также и от эффективности инструментов административного регламента по предоставлению конкретной государственной услуги.

Стандарты деятельности органов местного самоуправления являются составной частью административных регламентов предоставления (исполнения) муниципальных услуг (функций) и предусматривают количественные и качественные показатели доступности и качества муниципальных услуг (функций).

При этом стандарты включаются в административный регламент в том случае, если предоставление (исполнение) муниципальной услуги (функции) инициируется запросом заявителя. Отметим, что стандарты предоставления муниципальных услуг, исполнения муниципальных функций должны предусматривать ряд показателей, в частности, основания для отказа в приеме документов и предоставлении муниципальной услуги и даже максимальные сроки ожидания в очереди при подаче запроса о предоставлении муниципальной услуги и получении результата ее предоставления.

1.2. Сущность государственных и муниципальных услуг и необходимость их информатизации

В качестве одного из приоритетных направлений развития нашей страны на сегодняшний день рассматривается повышение качества государственных услуг. Само понятие «государственные услуги» стало использоваться в России только в процессе проведения административной реформы, в то время когда во многих зарубежных странах государственные услуги уже очень долгое время являются одной из главных форм отношений гражданина, юридического лица и власти, где государство рассматривается как услугодатель.

В наиболее общем виде термин «услуга» можно определить как продукт труда, полезный эффект которого выступает не в форме вещи, а в форме деятельности, направленной на вещь или на человека.

Гражданский кодекс Российской Федерации закрепил категорию услуги в качестве объекта гражданских прав. Многие авторы отмечают, что понятие «государственная услуга» появилось в России в процессе проведения административной реформы. В правовом государстве, гражданском обществе исполнительная власть всех уровней и видов обязана оказывать так называемые государственные услуги, в том числе и муниципальные.

Под «услугой» обычно понимается вид полезной деятельности, не создающей материальных ценностей или самостоятельного материального продукта. Согласно ГОСТ Р 50646–2012 «Услуги населению. Термины и определения», вступившему в силу с 1 января 2014 г., и международному стандарту ИСО 9004–2 под услугой понимается результат непосредственного взаимодействия исполнителя и потребителя, а также собственной деятельности исполнителя услуг по удовлетворению потребности потребителя услуг.

При обращении к толкованию слова «услуга» в первую очередь происходит знакомство с экономическим содержанием этого понятия. В Современном экономическом словаре услуги определяются как «виды деятельности, работ, в процессе выполнения которых не создается новый, ранее не существовавший материально-вещественный продукт, но изменяется качество уже имеющегося, созданного продукта. Это блага, предоставляемые не в виде вещей, а в форме деятельности».

Понятие государственной услуги не имеет однозначного аналога в мировой практике. Данный термин является одним из вариантов перевода термина «public services». При этом в зависимости от контекста слово «public» может быть переведено на русский язык как «государственный и муниципальный», «общественный» или «публичный». Большинство теоретических исследований по рассматриваемому вопросу фокусируется именно на интерпретации понятия «публичная услуга», основывая на нем социально-экономические подходы к функциям власти, направленным на удовлетворение общественных интересов.

Практика предоставления государственных услуг в многофункциональных центрах показывает, что наиболее востребованной

группой государственных услуг являются услуги в сфере социальной защиты населения, второе место по степени востребованности занимают услуги в жилищной сфере, далее государственные услуги в сфере образования, и государственные услуги в иных сферах. Эта группа услуг очень разнообразна: выдача архивных справок; услуги в сфере молодежной политики и взаимодействия с общественными организациями; услуги в сфере имущественно-земельных отношений; услуги в сфере торговли; услуги в сфере физической культуры и спорта; услуги в транспортной сфере и др.

Предоставление муниципальных услуг является важнейшей составной частью муниципального управления, поэтому вопрос о муниципальных услугах является ключевым для понимания всех социально-экономических процессов, происходящих на местном уровне. К основным целям муниципальной деятельности относятся улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования. Важную роль в их достижении играет деятельность органов местного самоуправления по удовлетворению основных жизненных потребностей граждан, что предполагает развитие местной инфраструктуры, организацию обслуживания населения.

В литературе нет однозначного понимания термина муниципальная услуга. Каждый из авторов предлагает свои определения, уточняя их содержание и границы, акцентируя те стороны и аспекты, которые представлялись наиболее существенными.

По мнению Кирсанова С.А., под муниципальной услугой следует понимать услуги, обязанность по обеспечению предоставления которых возложена на муниципальное образование в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также уставом муниципального образования в связи с решением вопросов местного значения.

Муниципальные услуги в таком понимании могут являться результатом деятельности как органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности.

Терещенко Л.К. считает, что критерием выделения муниципальной услуги является субъект, оказывающий услуги – органы местного самоуправления.

Такое определение, на наш взгляд, достаточно узко, поскольку из области анализа исключаются те услуги, оказание которых не осуществляется непосредственно органами местного самоуправления, но за которые эти органы несут ответственность перед населением муниципального образования. Например, услуга по лекарственному обеспечению граждан оказывается сетью аптечных учреждений, но создание условий для развития и доступности лекарственных средств осуществляется органами местного самоуправления.

Мартынова С.Э. предлагает следующее определение, которое раскрывает содержание деятельности по оказанию услуг: муниципальная услуга – это действие по удовлетворению потребностей населения муниципального образования в обеспечении жизнедеятельности, производимое в рамках

компетенции соответствующего органа местного самоуправления. В этом определении представляется важным подчеркивание ограничений в номенклатуре муниципальных услуг и способе деятельности по их оказанию, налагаемых компетенцией органов МСУ.

Услуга обладает полезностью для того, кто ее не производит. Услуга – это продукт труда, обладающий специфическими свойствами: неосязаемостью, неотделимостью от своего источника (невозможно отделить процесс обучения от преподавателя и ученика, а процесс предоставления информации от того, кто ее предоставляет).

Услуга не сохраняется отдельно от процесса ее предоставления, не может быть законсервирована как товар, хранящийся на складе. Услуга направлена на вещь или на человека. Она существует только в процессе ее производства. Производство и потребление услуг позволяет изменить полезность вещи или характер человеческой жизнедеятельности.

Существуют различные классификации типов и видов услуг, и каждая из этих классификаций отражает специфический подход к анализу сервисной деятельности.

Можно выделить пять **общих типов услуг**:

- 1) производственные (инжиниринг, лизинг, обслуживание и ремонт оборудования);
- 2) распределительные (торговля, транспорт, связь);
- 3) профессиональные (банковские, страховые, финансовые, консультационные, рекламные);
- 4) потребительские, так называемые массовые услуги, связанные с домашним хозяйством и времяпрепровождением;
- 5) общественные (телевидение, радио, образование, культура).

Также услуги можно подразделить на материальные и нематериальные.

Материальные услуги создают отрасль материального производства – это услуги, направленные на удовлетворение материальных потребностей, продолжение процесса производства в сфере обращения, транспортировки, хранения продукта, а также услуги торговли, общественного питания, транспорта и связи, бытового и коммунального хозяйства.

Нематериальные услуги – услуги, не получающие предметно-осязательную форму. Это услуги, действия которых направлены непосредственно на человека, окружающие его условия. Производство таких услуг неотделимо от потребления (услуги по реализации турпутевок, по обслуживанию туристов в гостиницах и предприятиях питания, по организации концертных выступлений, а также образование, консультирование, предоставление информации).

По степени алгоритмизации услуги могут быть стандартизированными и творческими.

Стандартные – виды услуг оказываются по строго установленным правилам.

Творческие услуги могут формироваться и изменяться по индивидуальным требованиям потребителя

По количеству потребителей выделяют личные и коллективные услуги, т.е. полезные только для отдельных индивидов или для целых коллективов людей.

По сферам деятельности общества услуги делят на производственные и непроизводственные.

По критерию конечной цели – на коммерческие и некоммерческие услуги, т.е. с целью получения прибыли, коммерческой выгоды или не нацеленные на прибыльность.

По отношению государства и общества – легитимные и нелегитимные услуги. Легитимные услуги одобряются государством и обществом, нелегитимные – осуждаются и обычно преследуются по закону. Признаются легитимными услуги, удовлетворяющие потребности, которые в данном обществе считаются разумными, полезными, одобряемыми. Услуги, удовлетворяющие осуждаемые обществом потребности (наркотические, преступные, аморальные), относятся к разряду нелегитимных.

И наконец, по форме организации услуг выделяют государственные и негосударственные услуги.

Главное различие этих видов услуг состоит в том, что государственные услуги в принципе не могут быть оказаны никем, кроме государства. Это услуги по обороне страны, поддержанию общественной безопасности, ведению учета граждан, регистрации средств транспорта, государственной регистрации коммерческих операций (например, сделок с недвижимостью).

Термин «государственные услуги» появился в Концепции реформирования государственной службы РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 15 августа 2001 г., далее в Федеральной программе «Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)», утвержденной Указом Президента РФ от 19 ноября 2002 г., где было указано о необходимости достижения качественного уровня исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг.

Показательно в этом плане высказывание В.В. Путина в 2004 г., выступая перед доверенными лицами, он отметил, что преобразования, проводимые в системе исполнительной власти, должны привести к тому, что каждый гражданин будет не только знать, но и иметь возможность реально требовать тот уровень и то качество услуг, которые ему обязаны предоставлять конкретные уровни власти. А в 2005 г. в Послание Федеральному Собранию Российской Федерации президент сказал, что все граждане должны иметь возможность получать публичные услуги и публичную информацию, а законопослушный гражданин вправе требовать для себя надежных правовых гарантий и государственной защиты.

Еще одну трактовку термина «государственная услуга» дает указ Президента Российской Федерации № 314 «О системе и структуре федеральных

органов исполнительной власти», в нем государственные услуги трактуются, как разновидность государственных функций: «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».

На сегодняшний день в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210–ФЗ (в ред. от 21.07.2014 г.) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлены следующие определения государственной и муниципальной услуг:

- государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – государственная услуга);

- деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (далее – органы, предоставляющие государственные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

- муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления (далее – муниципальная услуга), – деятельность по реализации функций органа местного самоуправления (далее – орган, предоставляющий муниципальные услуги), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131–ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Необходимым условием эффективного публичного управления и качественного оказания государственных и муниципальных услуг, как показывает опыт управления в бизнесе (например, теория TQM) является регламентация и стандартизация основных процессов и результатов.

В органах исполнительной власти процесс оказания услуги можно рассмотреть как совокупность последовательных административных процессов и процедур, по результатам которых заявитель получает благо, соответствующее определенным параметрам, удовлетворяющее его потребность.

Подобные характеристики государственной услуги и процессов ее оказания закрепляются в нормативно правовых актах – административных регламентах предоставления органами исполнительной власти государственной (муниципальной) услуги и стандартах государственной (муниципальной) услуги.

Регламент это совокупность правил, определяющих и регулирующих процесс деятельности организации, требования к порядку и нормативам его осуществления.

Последовательность действий по предоставлению государственных (муниципальных) услуг, обеспечивающих исполнение функций органами исполнительной власти определяется административным регламентом исполнения функций и предоставления государственных услуг.

Постановление Правительства РФ от 16.05.2011 №373 «О разработке и утверждении административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг»:

- 1) Правила разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций;
- 2) Правила разработки и утверждения административных регламентов предоставления государственных услуг;
- 3) Правилами проведения экспертизы проектов административных регламентов предоставления государственных услуг.

Согласно ст. 2 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210–ФЗ, **административный регламент** – нормативный правовой акт, устанавливающий порядок предоставления государственной или муниципальной услуги и стандарт предоставления государственной или муниципальной услуги.

Разработка административных регламентов имеет задачу не столько описания существующих процессов по оказанию услуги, сколько выявление и закрепление возможностей оптимизации ее предоставления в интересах потребителя.

Процесс разработки административных регламентов оказания государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации активизировался с утверждением «Концепции административной реформы в Российской Федерации на 2006–2008 годы», где данное направление выделено в качестве приоритетной задачи реформирования работы государственного аппарата. Подобная работа ведется как в федеральных органах исполнительной власти, так и на региональном уровне.

Под стандартом услуги понимается нормативно закреплённая система требований к содержанию, порядку и условиям оказания государственной (муниципальной) услуги в интересах ее получателя.

Стандарт государственной услуги или муниципальной услуги должен:

- обеспечивать минимизацию расходов времени и иных ресурсов получателя услуг;
- предусматривать возможность обращения с запросом в орган, оказывающий государственную или муниципальную услугу, в письменном виде или с использованием информационно-коммуникационных технологий;
- обеспечивать минимизацию действий, количества документов требуемых от получателя услуг;
- закреплять измеряемые требования к качеству и доступности государственной или муниципальной услуги; учитывать мнение и интересы получателей услуги.

Предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме Федеральный закон № 210–ФЗ определяет как 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, а также использование универсальной электронной карты, в том числе осуществление в рамках такого предоставления электронного взаимодействия между государственными органами, органами местного самоуправления, организациями и заявителями. В целях предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме могут использоваться другие средства информационно-телекоммуникационных технологий в случаях и порядке, которые определяются Правительством РФ.

Так как в определении государственных и муниципальных услуг в электронной форме используются термины «портал государственных и муниципальных услуг», «многофункциональный центр», «универсальная электронная карта», то дадим их определения согласно тому же Федеральному закону № 210–ФЗ.

Портал государственных и муниципальных услуг – 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» и размещённым в государственных и муниципальных информационных системах, обеспечивающих ведение реестров государственных и муниципальных услуг.

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональный центр) – организация, созданная в организационно-правовой форме государственного или муниципального учреждения (в том числе являющаяся автономным

учреждением), отвечающая требованиям, установленным Федеральным законом № 210–ФЗ, и уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна».

Универсальная электронная карта представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной (графической) и электронной (машиночитываемой) формах информацию о пользователе картой и обеспечивающий доступ к информации о пользователе картой, используемой для удостоверения прав пользователя картой на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг, оказание которых осуществляется с учетом положений главы 6 Федерального закона № 210–ФЗ, в том числе для совершения в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, юридически значимых действий в электронной форме. В случаях, предусмотренных федеральными законами, универсальная электронная карта является документом, удостоверяющим личность гражданина, права застрахованного лица в системах обязательного страхования, иные права гражданина. В случаях, предусмотренных федеральными законами, постановлениями Правительства Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, муниципальными правовыми актами, универсальная электронная карта является документом, удостоверяющим право гражданина на получение государственных и муниципальных услуг, а также иных услуг.

Под электронными услугами понимается такая организация взаимодействия между органами власти и населением, при которой подача заявления и необходимых документов для получения услуги осуществляется в электронном виде через Интернет. По итогам принятия решения заявителю может предоставляться результат в форме электронного документа.

Первым работающим элементом электронного правительства стал, как указывалось выше, Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций) Российской Федерации (www.gosuslugi.ru) (ЕПГУ), запущенный 15 декабря 2009 г.

Целью ЕПГУ было предоставление гражданам Российской Федерации, юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, гражданам других государств и лицам без гражданства возможность получать государственные услуги в максимально удобной форме, а также предоставить полный объем необходимой информации о государственных услугах. ЕПГУ дает возможность получить информацию о государственных и муниципальных услугах, содержащихся в федеральном реестре госуслуг (порядок получения, перечень необходимых документов, адреса соответствующих госорганов), подать в электронной форме заявление о предоставлении государственной услуги, приложив необходимые документы, узнать о ходе рассмотрения поданного заявления, уплатить госпошлину и иные начисления. Портал позволил сократить число посещений госорганов, необходимых для получения госуслуг. Часть услуг можно получить на портале полностью в электронном виде.

Заявления и документы, принятые на портале направляются в госорган, оказывающий услугу, через систему межведомственного электронного взаимодействия. Через ЕПГУ заявитель может оставить свой отзыв о качестве оказания государственных и муниципальных услуг. Универсальность портала означает доступ ко всем государственным службам с одного сайта, освобождает от необходимости разыскивать адрес нужного сайта через поисковые системы и другими способами, которые отнимают рабочее или свободное время гражданина, время оплаченного доступа, и часто приводят к стрессу пользователя.

Действующая система правового регулирования предоставления государственных (муниципальных) услуг по нашему мнению имеет ряд недостатков, основными из которых являются:

отсутствие единого определения государственной (муниципальной) услуги. «Параллельность» существующих определений препятствует четкому выделению и конкретизации видов деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

– двусмысленным является норма статьи 210–ФЗ, в соответствии с которой сфера действия данного закона «распространяется также на деятельность организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг». Под организацией, участвующей в предоставлении услуг, может пониматься и многофункциональный центр по оказанию услуг (это напрямую определено в законе), а может и организация – поставщик услуги.

Перечисленные недостатки действующей системы регулирования предоставления государственных (муниципальных) услуг порождают ряд неопределенностей:

– при формировании административных регламентов и стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг, тем самым затрудняя их внедрение в практику государственного и муниципального управления;

– при разграничении государственных и муниципальных услуг для целей реформирования государственных и муниципальных учреждений.

Актуальной является проблема, связанная с отсутствием единых принципов и методических рекомендаций выделения и классификации государственных и муниципальных услуг. В результате органы государственной власти и органы местного самоуправления вынуждены самостоятельно вырабатывать подходы к определению и классификации услуг.

В настоящее время выделяют 4 вида непосредственно государственных услуг:

- 1) установление права гражданина или организации;
- 2) материальное обеспечение установленного права за что-либо в отдельных случаях, установленных;
- 3) установление юридических фактов (наиболее распространено в получении справок);

4) предоставление информации.

Можно выделить следующие базовые признаки государственной услуги:

- является специфической деятельностью уполномоченного на оказание государственной услуги органа;
- обладает свойством юридического факта;
- имеет конкретный адресный характер;
- возникает по инициативе физического или юридического лица;
- влечет за собой наступление позитивных для услугополучателя последствий.

Получателем государственной услуги является гражданин РФ, иностранный гражданин, либо лицо без гражданства, или организация, обратившиеся непосредственно, или через своего представителя в орган по оказанию услуги для реализации своих прав, либо законных интересов, или исполнения обязанностей.

Основными принципами предоставления государственных и муниципальных услуг являются:

- правомерность предоставления государственных и муниципальных услуг органами;
- заявительный порядок обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг;
- правомерность взимания с заявителей государственной пошлины за предоставление государственных и муниципальных услуг, платы за предоставление государственных и муниципальных услуг;
- открытость деятельности органов, предоставляющих государственные услуги, и органов, предоставляющих муниципальные услуги;
- доступность обращения за предоставлением государственных и муниципальных услуг и предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе для лиц с ограниченными возможностями здоровья;
- возможность получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, если это не запрещено законом, а также в иных формах, предусмотренных законодательством Российской Федерации, по выбору заявителя.

Содержание государственных услуг многообразно – медицинские, образовательные, культурные, информационные, консультационные, банковские и другие.

По функциональному назначению государственные услуги, оказываемые услугополучателям, разделяются на материальные и социально-культурные. Материальные услуги есть удовлетворение материально-бытовых потребностей получателя, социально-культурные – интеллектуальных потребностей, поддержание нормальной жизнедеятельности получателя.

Государственные услуги оказывают органы власти, местного самоуправления, наделенные соответствующими полномочиями; организации, уполномоченные на это на основании правового акта или договора о выполнении работ или оказания услуг для государственных нужд, например

Федеральная регистрационная служба, государственные нотариальные конторы, паспортно-визовые отделы, органы ЗАГС, ГИБДД и т.п.

На федеральном уровне к числу государственных услуг относится ведение реестров, регистров, кадастров.

Финансирование государственных услуг осуществляется за счет государственного бюджета в размере, необходимом для обеспечения требований стандартов государственных услуг. В этой связи государственные услуги предоставляются бесплатно, за исключением оплаты государственной пошлины в соответствии с налоговым законодательством.

Под качеством государственной услуги понимают совокупность характеристик услуги, определяющих ее способность удовлетворять потребности получателя в отношении содержания (результата) услуги. Качество государственного обслуживания включает совокупность характеристик процесса и условий оказания услуги, обеспечивающих удовлетворение потребности получателя в отношении процесса оказания услуги.

На сегодняшний день повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг требует введения инновационного решения всех назревших проблем взаимодействия власти и общества. Таким решением станет массовое внедрение информационно-коммуникационных технологий в государственное и муниципальное управление, в том числе становление и развитие электронного правительства.

В результате использования электронного правительства упростится множество бюрократических процедур, значительно сократятся сроки при оформлении документов, станет доступной легко верифицируемая, строгая налоговая подотчетность юридических и физических лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета, повысится уровень бюджетных поступлений, сократятся масштабы коррупции и, соответственно, вырастет доверие граждан к институтам власти. Большая открытость и прозрачность деятельности органов власти, достигаемая за счет использования последних информационно-коммуникационных технологий, способствует упрощению взаимодействия населения и органов управления, открывает возможности более полного доступа граждан к необходимой им государственной информации.

Преимущества, которые получают и система исполнительных органов власти, и граждане и экономические субъекты от внедрения новейших информационно-коммуникационных технологий в форме электронного правительства, представлены в таблице 1.

Таблица 1

Преимущества от использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сфере оказания государственных и муниципальных услуг

Для органов исполнительной власти	Для населения экономических субъектов
централизованное и эффективное управление всеми видами правительственной информации	простота и удобство использования государственных и муниципальных услуг, ускорение процесса их получения
возможность совершенствования планирования и принятия управленческих решений на всех уровнях	ощущение причастности к принятию правительственных решений и проектов
налаживание эффективной системы обратной связи с населением	возможность непосредственного взаимодействия с органами власти на равных, партнерских основаниях
обработка и администрирование данных об общественном мнении	повышение степени общественного контроля за работой правительства
рост доверия граждан к властным структурам	снижение уровня коррумпированности и бюрократизации власти

Итак, главной целью формирования электронного правительства является повышение качества предоставления государственных услуг гражданам, организациям и представителям бизнеса, а также повышение качества исполнения государственных функций. Используемые в электронном правительстве технологии в значительной мере видоизменяют политический процесс и работу должностных лиц органов власти, способствуя реинжинирингу основных процедур функционирования властных структур. Главное преимущество электронного правительства состоит в том, что оно является своеобразным катализатором перемен, нацеленных на повышение эффективности деятельности государственных структур, в некотором роде инновационным «лекарством» от назревших в бюрократической системе проблем. Целенаправленное и скоординированное применение новых информационно-коммуникативных технологий для реализации функций государства приведет к совершенствованию государственного и муниципального управления, его качественно новому уровню развития, что особенно важно в эпоху происходящих в постиндустриальном обществе глобальных информационных изменений.

Тестовые задания по теме 1

1. Утверждение, что «в реформах отдается приоритет сценариев дистанционного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

2. При оптимизации процедур предоставления услуг законодатель опирается на руководящие принципы, перечисленные ниже. Уберите лишнее:

- а) приоритет сценариев дистанционного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги;
- б) приоритет автоматических процедур предоставления услуг;
- в) увеличение сроков предоставления услуг, числа документов, ужесточение процедур.

3. При оптимизации процедур предоставления услуг законодатель опирается на руководящие принципы, перечисленные ниже. Уберите лишнее:

- а) приоритет автоматических процедур предоставления услуг;
- б) недопущение дистанционного взаимодействия между заявителем и органами, предоставляющими услуги, только личное присутствие;
- в) уменьшение сроков предоставления услуг, числа документов, упрощение процедур.

4. Утверждение, что «в отношении каждой услуги должны быть рассмотрены возможности сокращения числа входных документов, сокращения сроков предоставления услуги, сокращения числа процедур и другие возможности снижения бремени регулирования для заявителей, в том числе отказ от самой услуги в случае признания ее избыточной»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

5. К числу основных критериев принятия решения в области предоставления государственных и муниципальных услуг относятся ниже перечисленные факторы. Уберите лишнее:

- а) возможность унификации порядка исполнения процедуры;
- б) экономическая нецелесообразность;
- в) снижение коррупционных рисков.

6. К числу основных критериев принятия решения в области предоставления государственных и муниципальных услуг относятся ниже перечисленные факторы. Уберите лишнее:

- а) возможность унификации порядка исполнения процедуры;
- б) экономическая целесообразность;
- в) увеличение коррупционных рисков.

7. К числу основных критериев принятия решения в области предоставления государственных и муниципальных услуг относятся ниже перечисленные факторы. Уберите лишнее:

- а) невозможность унификации порядка исполнения процедуры;
- б) экономическая целесообразность;
- в) увеличение коррупционных рисков.

8. В том случае, если для выполнения какой-либо инфраструктурной или смежной функции, необходимой для работы электронного правительства (оплата услуг, картография, услуги хостинга, поисковые и навигационные сервисы, услуги доступа к сети Интернет, курьерские услуги, услуги приема документов и др.), имеется конкурентное рыночное предложение, такая функция должна выполняться:

- а) участниками рынка;
- б) только государством;
- в) это утверждение не имеет смысла.

ТЕМА 2. АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Основные этапы и направления административной реформы в России

Проблема административного реформирования стала приоритетной для России в конце 1990-х гг. на волне общей политической модернизации и демократизации страны. Тезис об административной реформе как важном условии экономического роста и социального развития впервые был включен в послание Президента РФ Федеральному Собранию в 1997 г., а через год первый проект Концепции административной реформы в России был рассмотрен Правительством РФ. Таким образом, Россия находится в состоянии административного реформирования уже свыше десяти лет.

Все эти годы российским реформаторам приходится работать в очень сложных условиях общей политической модернизации страны: перемены политического курса, сложности политического транзита накладывают свой отпечаток на зигзаги административного реформирования. К сожалению, достичь устойчивых позитивных успехов в рамках административной реформы пока не удалось. Во многом это связано с тем, что реформа долгое время проводилась без четкой концептуальной основы. Когда распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р была наконец одобрена Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, выяснились весьма обескураживающие факты: стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы, а по ряду ее приоритетных направлений работы даже не начались.

Сегодня в перечень не решенных пока задач административной реформы входит целый ряд актуальных направлений:

- отсутствуют стандарты качества и доступности государственных услуг, а также административные регламенты исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг;
- должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений в предпринимательстве, предусматривающие повышение эффективности государственного контроля и надзора, других форм государственного регулирования административного характера;
- необходимо разработать эффективные механизмы противодействия коррупции;
- требует оптимизации взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов с органами исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимодействие органов исполнительной власти с гражданским обществом;

– необходимо повысить уровень использования современных информационных технологий для кардинального увеличения эффективности деятельности органов государственной власти.

Современный экономический кризис обострил все существующие в экономике и управлении проблемы и перевел вопрос об административном реформировании в число приоритетных. Социологические опросы последних лет свидетельствуют: в начале 2009 г. доля респондентов, считающих, что правительство недостаточно хорошо справляется с ключевыми задачами, выросла до 33%. Положительно оценивают административную реформу всего 9% респондентов, 8% затрудняются с ответом, 35% склоняются к ответу «скорее нет, чем да».

Сегодня общими причинами, обусловившими необходимость обращения к новым этапам административного реформирования, стали низкая эффективность работы госаппарата, финансово-экономические проблемы, невысокий уровень доверия населения к исполнительной власти, стремление улучшить работу госаппарата с помощью инновационных технологий.

Цели и задачи отечественной административной реформы во многом отличаются от задач, стоящих перед экономически развитыми странами современного мира. Если западные реформаторы в условиях современного экономического кризиса преимущественно озабочены высокими расходами на содержание государственного аппарата, его недостаточной управленческой эффективностью (по сравнению с бизнес-менеджментом), то в России остро стоят проблемы борьбы с коррупцией, бюрократизацией, волокитой, нам не хватает четкой организации в работе государственного аппарата.

Для российских реформаторов по-прежнему актуален процесс реализации основных (базовых) реформ, в рамках которых важно укрепить, а порой и создать прочный государственный фундамент, избавить отечественную бюрократию от пороков коррупции и злоупотреблений, обеспечить прозрачность, гибкость и подотчетность гражданам системы государственного управления. Если начать использовать принципы нового государственного менеджмента слишком рано, коррупция и злоупотребления могут только усилиться и в результате свести на нет все старания реформаторов, однако уже на этапе основных реформ можно в виде экспериментальных («пилотных») проектов использовать отдельные принципы нового государственного менеджмента, чтобы апробировать новые идеи.

Важно подчеркнуть, что в России весьма ограничена свобода маневра в процессе реформирования. Во многом это объясняется низкой институциональной восприимчивостью к реформам основных учреждений (таковы российские правовые и исторические традиции) и недостаточной эффективностью основных рычагов управления, к которым относят традиции сильного единого административного ведомства (которые также пока не сложились). Именно поэтому многие отечественные эксперты согласны с тем, что административные реформы у нас в стране должны проходить постепенно, медленными темпами, с осмотрительностью.

К сожалению, рекомендации экспертов не всегда востребованы отечественными реформаторами. Основные вехи, свидетельствующие о динамике реформирования, говорят как раз о достаточно интенсивных темпах внедрения технологий нового государственного менеджмента в отечественные административные структуры.

В российской административной реформе можно выделить следующие основные этапы.

Первый этап – подготовительный (1997–2000): создание Комиссии по разработке проекта Программы государственного строительства во главе с руководителем Администрации Президента.

Второй этап – разработка и утверждение основных документов (2000–2003): проведение аналитических исследований и принятие нормативных актов, в том числе Указа Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».

В Указе сформулирована основная цель реформы: «повышение эффективности деятельности системы федеральных органов исполнительной власти и создание благоприятных условий для реализации субъектами предпринимательства своих прав и интересов».

Постановлением Правительства РФ от 31 июля 2003 г. № 451 была образована Правительственная комиссия по проведению административной реформы. В число основных задач комиссии входило проведение функциональных обзоров. Всего было рассмотрено 5400 административных функций, из которых 800 признаны избыточными, кроме того, ряд функций рекомендовалось передать рынку.

Третий этап – начало институциональных реформ (2004–2006): проведение институциональных преобразований на основе Указа Президента РФ от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти».

Четвертый этап – ориентация на сервисное администрирование (2006–2008): реформирование на основе распоряжения Правительства РФ «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах».

Постановлениями Правительства РФ закреплены принципы административной реформы, применяемые для взаимодействия и организации деятельности федеральных органов исполнительной власти: утверждены типовые регламенты внутренней организации федеральных органов исполнительной власти и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти.

Пятый – современный этап (2009–2013). В рамках данного этапа реформ Указом Президента РФ от 10 марта 2009 г. № 261 принята Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)».

В соответствии с п. 1 Указа была создана трехзвенная структура федеральных органов исполнительной власти:

1) федеральным министерствам принадлежит стратегические функции (разработка государственной политики);

2) федеральные службы, подведомственные министерствам, выполняют контрольно-надзорные функции;

3) федеральные агентства осуществляют функции по управлению имуществом и оказанию государственных услуг.

Помимо этого согласно Концепции реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004-2006 годах, одобренной постановлением Правительства РФ от 22 мая 2004 г. № 249, были разработаны новые принципы бюджетирования, ориентированного на результаты, что означало приоритетную постановку целевых показателей для административных структур.

Введено регламентирование исполнения государством оказания услуг гражданам (регламент услуг каждого ведомства теперь можно увидеть на официальных сайтах государственных институтов), а также рекомендовано использовать тендеры при осуществлении бюджетных закупок.

Целями административной реформы в 2006–2010 гг. в соответствии с Концепцией являются:

а) повышение качества и доступности государственных услуг;

б) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;

в) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Для достижения этих целей предусматривается решение следующих задач:

– внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;

– разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;

– реализация единой вертикально интегрированной автоматизированной системы мониторинга результативности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления по достижению важнейших показателей социально-экономического развития Российской Федерации и исполнения ими своих полномочий (ГАС «Управление»);

– создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;

– организация предоставления государственных услуг в электронной форме;

– оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;

- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Федеральным законом от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» предусматривалось образование учреждений новой организационно-правовой формы, занимающей промежуточное положение между бюджетной организацией и рынком. Под автономным учреждением понимается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом РФ или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах.

На этом этапе в течение короткого времени (с сентября 2007 по май 2008 г.) действовали государственные комитеты Российской Федерации, которые были упразднены Указом Президента РФ от 12 мая 2008 г. № 724, а их функции переданы соответствующим министерствам, при этом министр получил право давать обязательные для исполнения указания подведомственным органам и отменять их решения.

Основными направлениями реформирования и развития системы государственной службы являются:

- формирование системы государственной службы Российской Федерации как целостного государственно-правового института, создание системы управления государственной службой;
- внедрение на государственной службе эффективных технологий и современных методов кадровой работы;
- повышение эффективности государственной службы Российской Федерации и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

В результате реализации Программы предполагается разработать нормы служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих; обеспечить открытость государственной службы и ее доступность общественному контролю; реализовать антикоррупционные программы; усовершенствовать порядок замещения вакантных должностей в системе государственной службы; создать необходимые условия для профессионального развития государственных служащих и др.

Следует подчеркнуть, что впервые в рамках отечественной реформы будет осуществляться мониторинг общественного мнения об эффективности

государственной службы и результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих.

Планируется также провести комплекс мероприятий, направленных на повышение престижа государственной службы; сформировать механизмы обеспечения государственных гарантий для государственных служащих; обеспечить внедрение современных кадровых, образовательных, информационных и управленческих технологий на государственной службе; завершить формирование единой системы управления государственной службой. Важно отметить, что впервые предусматривается разработка системы индексов, отражающих показатели доверия граждан к государственной службе.

Планируется проведение регулярных социологических исследований оценки качества и результативности профессиональной деятельности. Возможно, эти современные меры контроля во время проведения реформационных процессов смогут повысить ответственность за выполнение инновационных проектов.

Таким образом, на современном этапе реформирования наконец наметился переход от форсированного внедрения рыночных методов в систему государственного управления к укреплению традиционных основ государственной службы, профессионализма, дисциплины и ответственности. Это особенно важно, так как на предыдущих этапах реформирования (начиная с 2004 г.) достаточно широко внедрялись в госструктуры рыночные методы, использование тендеров, подрядов, принципов нового государственного менеджмента. Но поскольку это произошло слишком рано, в условиях «дорациональной бюрократии», не привыкшей четко соблюдать правила и нормы, коррупция и злоупотребления стали усиливаться, о чем неоднократно предупреждали эксперты.

На современном этапе весьма остро обозначились все кризисные эпицентры реформирования. Особую тревогу экспертов вызывают показатели динамики преобразований, свидетельствующие о снижении качества управления в последние годы реформы. Так, индикаторы работы правительства, рассчитываемые Всемирным банком, отражают на начальных этапах реформирования (до 2004 г.) некоторые улучшения в работе государственного аппарата по таким направлениям, как ответственность и эффективность, однако в последующие годы фиксируется снижение индексов по этим параметрам. Не меньшую обеспокоенность экспертов вызывает и такой обескураживающий факт: в процессе реформирования пока не удалось снизить численность государственных служащих. Напротив, согласно статистике, она непрерывно растет, причем среднегодовой темп прироста составляет 18,2%.

Социологический мониторинг института государственной службы в 2009 г. также дал неутешительные результаты: деятельность государства по формированию кадрового потенциала государственной службы в процессе реформы как малоэффективную или неэффективную охарактеризовали 53% опрошенных чиновников, при этом 38% считают, что демократизм и

открытость до сих пор не характерны для отечественного института государственной службы.

По индексу восприятия коррупции в 2010 г. Россия заняла 154-е место из 178 возможных. Это самый низкий показатель для нашей страны за последние восемь лет. По заключению экспертов, сегодня именно коррупция является главным препятствием на пути экономического роста России. По консервативным оценкам, объем рынка коррупции превышает 240 млрд. долл. США; только в деловой сфере России среднегодовой объем коррупции вырос до 316 млрд. долл. США. Для того чтобы переломить эти опасные тенденции, распоряжением Президента РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1586 утвержден Национальный план по противодействию коррупции, предусматривающий комплекс мер по предупреждению негативных последствий коррупции.

Таким образом, административная реформа неизбежно возвращается к идее укрепления фундамента государственного управления на основе прочной законодательной базы. Но именно с этих мер, согласно современным научным рекомендациям, и надо было начинать административное реформирование.

Важно подчеркнуть: большинство проблем российской административной реформы проистекает из того, что стратегические планы реформаторов часто не вписываются в общую политическую линию правительства. Кризисные процессы во время реформирования возникают также в связи с тем, что отечественные преобразования не отличаются завершенностью, внутренней согласованностью и преемственностью основных этапов реформирования. В частности, непрерывно меняется институциональный ландшафт административных структур: были созданы, а потом ликвидированы государственные комитеты, исключены и возвращены агентские функции министерствам, наложены и сняты ограничения на численность заместителей Председателя Правительства РФ, заместителей министра. Помимо этого присутствуют и явные противоречия в стратегии и тактике реформирования: стратегический курс на управление по результатам противоречит реальному бюджетированию, которое практически не зависит от достигаемых результатов отдельных подразделений. Сложно контролировать динамику реформ в условиях, когда отсутствует мониторинг деятельности федеральных органов исполнительной власти.

Словом, российским реформаторам не хватает концептуальной целостности, методологической четкости и стратегической определенности административной реформы. Справиться с обозначенным выше комплексом острых проблем может только высокопрофессиональная команда экспертов, работающих над проблемами реформирования не время от времени, а на постоянной основе.

В условиях современного экономического кризиса, до предела обострившего социально-экономическую ситуацию в стране, реформаторы уже не имеют права на ошибку. И здесь важно напомнить о некоторых разрушительных последствиях административных реформ в англосаксонских странах (особенно в США и Великобритании), где благодаря интенсивному

внедрению технологий нового государственного менеджмента обнаружилось, что рыночные принципы в системе государственного управления далеко не всегда эффективны, зачастую они могут привести к кризисным последствиям.

В результате чересчур интенсивного внедрения бизнес-технологий государственная служба может утратить свои интегрирующие общественные функции, что способно серьезно подорвать эффективность системы управления. Лишившись традиционных «правил игры», чиновники оказываются в состоянии моральной растерянности: ведь бизнес-технологии достаточно откровенно заменяют идею общественного служения идеей меркантилизма, что неизбежно сопровождается ростом коррупции.

Именно это мы наблюдали в последние годы в России, где темпы внедрения рыночных технологий и темпы коррупции были прямо пропорциональны. На новом этапе административной реформы важно пересмотреть вопрос об использовании инновационных технологий в государственном управлении под углом зрения не только возможностей, но и границ их использования в рамках государственных структур.

Принцип «Не навреди!» сегодня как никогда актуален. Инновационные технологии административной реформы должны проходить вначале серьезную проверку в процессе экспериментальных проектов. И только после всесторонних взвешенных оценок результатов этих экспериментальных инноваций высококвалифицированными экспертами их можно предлагать для широкого внедрения в масштабах нашей огромной страны, помня о том, что цена ошибки слишком велика.

В заключение заметим: несмотря на сложности и определенные просчеты, позитивные изменения в рамках административного реформирования все же присутствуют. Прежде всего, актуализирована в общественно-политическом дискурсе и эшелонах власти сама проблема создания эффективной системы административно-государственного управления. В последнее время достаточно последовательно принимаются меры по борьбе с коррупцией, по наведению дисциплины и порядка в государственных структурах. Внедряются новые формы электронного государственного управления, которые в перспективе будут способствовать большей эффективности и открытости государственных структур. Но основная работа по созданию эффективной административно-государственной системы управления в нашей стране еще впереди.

2.2. Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде

Настоящая «Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» (далее – Концепция) разработана во исполнение п. 4 р. 1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий

для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности №1 от 19.09.2013 г.

В Концепции определены основные цели, принципы и направления деятельности по дальнейшему переводу предоставления государственных и муниципальных услуг в электронный вид, описана организационная модель управления этой деятельностью. Концепция предназначена для утверждения правовым актом Правительства Российской Федерации.

Двумя основными направлениями деятельности в Концепции определены оптимизация процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, а также услуг, предоставляемых бюджетными организациями (бюджетных услуг) с помощью информационных технологий, и совершенствование информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства. Концепция ориентирована на повышение уровня удовлетворенности граждан и организаций результатами взаимодействия с государственными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, местного самоуправления и бюджетными организациями (далее – органы, предоставляющие услуги) в процессе получения государственных, муниципальных и бюджетных услуг (далее – услуги). Результатами выполнения Концепции должны стать повышение доступности услуг для граждан и организаций, упрощение процедур их взаимодействия с органами, предоставляющими услуги, снижение коррупционных рисков, повышение эффективности бюджетных расходов.

Концепция предусматривает выполнение ряда мероприятий, необходимых для решения задач по развитию информационного общества, обозначенных в «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» (далее – Стратегия). Реализация Концепции направлена на решение таких поставленных в Стратегии задач, как формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг, повышение эффективности государственного управления и местного самоуправления. Решение указанных задач обеспечивается за счет предусмотренных в Концепции мер по повышению эффективности межведомственного и межуровневого информационного обмена, по интеграции государственных информационных систем и ресурсов, по совершенствованию нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг, по совершенствованию системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям. Концепция также учитывает «Стратегию инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

Предусмотренные Концепцией мероприятия по развитию инфраструктуры электронного правительства развивают мероприятия, запланированные государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)» (подпрограмма «Информационное государство»).

В Концепции сформулированы шаги по осуществлению таких предусмотренных государственной программой мероприятий, как развитие Единого портала государственных и муниципальных услуг (далее – ЕПГУ, Единый портал); создание и развитие единой системы справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах; формирование единого пространства доверия электронной подписи; развитие системы межведомственного электронного взаимодействия; создание организационно-технологической инфраструктуры для осуществления электронных платежей при оплате государственных услуг; создание и развитие национальной платформы «облачных вычислений»; создание и развитие информационных систем, обеспечивающих эффективную реализацию своих полномочий органами, предоставляющими услуги; создание и развитие системы учета информационных систем и информационно-коммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей формирование единого информационного пространства в сфере управления информационно-коммуникационными технологиями в государственном секторе.

В части, описывающей направления и меры по оптимизации процедур предоставления государственных и муниципальных услуг, в настоящем документе развиваются положения Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг., которые до настоящего момента не были в полной мере реализованы и которые касаются: приведения административных регламентов в соответствие с п. 2 ч. 1 ст. 7 ФЗ от 27.07.2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее – Закон о госуслугах); обеспечения актуальности и юридической значимости информации об услугах и функциях, размещаемой в Федеральном реестре государственных и муниципальных услуг (функций) (далее – ФРГУ) и на ЕПГУ; интеграции информационных систем поддержки деятельности существующих многофункциональных центров с автоматизированными системами органов, предоставляющих услуги, организаций, участвующих в предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также с ЕПГУ; обеспечения получения всех необходимых для предоставления услуг сведений из государственных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления и запрета требования о предоставлении таких сведений от заявителей.

Особенностью настоящей Концепции является то, что она предполагает оптимизацию услуг в тесной связи с использованием информационно-коммуникационных технологий, являющихся одним из условий и инструментов эффективной оптимизации. В то же время для продолжения и завершения начатых в ходе реализации «Концепции по снижению административных барьеров» мероприятий по оптимизации государственных и муниципальных услуг помимо настоящей Концепции должна быть разработана концепция, направленная на совершенствование порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Особенности деятельности по оптимизации процедур предоставления государственных и муниципальных услуг с помощью информационных технологий и совершенствование информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства на уровне субъектов Российской Федерации должна быть разработана Концепция региональной информатизации.

Реализация мероприятий по внедрению информационно-коммуникационных технологий в деятельность органов, предоставляющих услуги, в период 2002–2013 гг. позволила решить следующие задачи:

- сформировать основы ведомственной, региональной, а в некоторых случаях и муниципальной информационно-технологической инфраструктуры;
- начать формирование общегосударственной инфраструктуры электронного правительства;
- начать предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме и с использованием межведомственного взаимодействия;
- сформировать основы нормативного правового обеспечения использования информационных технологий в деятельности органов, предоставляющих услуги.

В то же время практика выполнения мероприятий по формированию электронного правительства выявила ряд проблем в целеполагании, а также организационных и технических проблем, которые снижают эффективность деятельности.

Перевод услуг в электронную форму по состоянию на лето 2017 г. 4,2% граждан страны зарегистрированы на Едином портале, где опубликованы сведения о 745 федеральных и более 100 000 региональных и муниципальных услугах.

Вместе с тем доля корректной и актуальной информации о порядке предоставления федеральных услуг и формах заявлений, размещенной на ЕПГУ (I и II этапы перевода предоставления услуг в электронную форму), составляет 47,5%. Аналогичный показатель по региональным и муниципальным услугам – 54%.

Техническая возможность подать заявление через ЕПГУ (начальная фаза III этапа) реализована для 11,3% федеральных услуг (84 из 745) и 16,9% – региональных и муниципальных услуг (оценка по выборке из 2004 услуг), тогда как, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации № 2415-р, к настоящему времени должен был быть реализован перевод на III этап всех услуг.

Возможность получить результаты предоставления услуги через ЕПГУ в электронной форме (V этап) реализована для 4,2% федеральных информационных услуг (31 из 745). Из 2004 вошедших в выборку региональных и муниципальных услуг результаты в электронной форме доступны лишь для 42 из них (2,1%).

Установленные Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы

государственного управления» показатели, в частности получение к 2018 г. 70% населения государственных услуг в электронном виде, недостижимы при сохранении текущей динамики.

Основной канал удаленного доступа к услугам – ЕПГУ – недостаточно ориентирован на потребности пользователей. Например, поисковая доступность размещенных на ЕПГУ федеральных государственных услуг составляет 67% . Услуги, размещенные на ЕПГУ, практически не могут быть обнаружены через внешние поисковые системы по ключевым словам. Лишь для малого числа услуг реализована возможность предварительного заполнения электронных форм и заявлений. Не налажено информирование граждан о текущем статусе получения услуги.

Несмотря на требования действующего законодательства, значительное число востребованных федеральных государственных услуг не представлены на ЕПГУ и доступны в электронной форме только через официальные сайты органов, предоставляющих услуги, или специализированных операторов, в том числе – за плату. При этом такие сайты часто не интегрированы с ЕПГУ и Единой системой идентификации и аутентификации (далее – ЕСИА).

Аналогично обстоят дела с региональными и муниципальными услугами. Указанные обстоятельства требуют от граждан многократных регистраций и предоставления одних и тех же персональных данных различным операторам.

При переводе предоставления услуги в электронную форму, так же как и при организации межведомственного взаимодействия, не проводится оптимизация административных процедур, что не позволяет реализовать преимущества автоматизации. Расходы органов, предоставляющих услуги, на взаимодействие с заявителями, несмотря на значительные бюджетные расходы на информационно-коммуникационные технологии, не сокращаются.

Не созданы удобные и доступные механизмы перевода документов из бумажной формы в электронную, а правовая база предоставления услуг часто не предусматривает электронных каналов взаимодействия. Например, лишь для единичных услуг установлена допустимость дистанционной подачи заявления и получения результата услуги, электронные формы заявлений утверждены нормативным правовым актом, а результаты услуги, предоставленной в электронной форме, имеют все необходимые реквизиты, заверены электронной подписью (далее – ЭП) и могут использоваться при взаимодействии с органами, предоставляющими услуги, и в гражданском обороте. Обращение к электронному каналу получения услуги в редких случаях уменьшает для заявителя число посещений органа, предоставляющего услугу, или устраняет необходимость подачи бумажных документов.

Аудит текущего состояния инфраструктуры электронного правительства (далее – ИЭП) демонстрирует ряд технических и организационных недостатков, ограничивающих развитие электронного правительства. ИЭП создавалась последовательно, по мере возникновения новых задач, без проектирования технической архитектуры, стандартизации внешних интерфейсов, должного документирования информационных систем и порядка

их эксплуатации. Сформированная инфраструктура недостаточно управляема и имеет ограничения по развитию. Избыточные архитектурные решения ведут к завышенным затратам на поддержку и эксплуатацию ИЭП. Например, распределенная архитектура Единой системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ), состоящая из 84 узлов, расположенных в 7 центрах обработки данных (далее – ЦОД) в разных регионах России, приводит к необоснованным затратам на закупку и модернизацию дорогостоящего и быстро устаревающего оборудования и, как следствие, к удорожанию процессов поддержки и обновления программных продуктов, не предоставляя существенных преимуществ. При этом в силу принятых проектных и организационных решений рост числа пользователей ИЭП и нагрузки на нее ведет к ее неоправданному усложнению, повышенной нагрузке на элементы ИЭП, к росту издержек на развитие и эксплуатацию, снижает надежность функционирования.

Результатом отсутствия законодательного определения понятия «инфраструктура электронного правительства», нормативно установленных параметров качества обслуживания и экономически обоснованных расценок на работы и услуги единственного исполнителя работ государственной программы «Информационное общество (2011–2020 гг.)» стала коммерциализация процессов формирования и использования инфраструктуры. Ряд информационных систем, входящих в состав ИЭП, спроектирован таким образом, что не может функционировать автономно без подсистем, принадлежащих единому оператору. У Российской Федерации отсутствуют имущественные права на ряд подсистем, вследствие чего отсутствует возможность производить их доработку, затруднены контроль и оценка качества эксплуатации, планирование развития. Например, часть функций информационно-платежного шлюза реализована в системе информационного сопровождения платежей, принадлежащей единому оператору. Единому оператору также принадлежит система контроля и управления функционированием ИЭП, необходимая для мониторинга ИЭП, управления запросами и инцидентами.

Закрытая архитектура информационных систем, образующих ИЭП, чрезмерная сложность регламентов разработки и эксплуатации сервисов СМЭВ и форм ЕПГУ препятствует формированию конкурентного рынка услуг подключения федеральных и региональных информационных систем к ключевым элементам ИЭП, что негативно сказывается на стоимости таких работ, темпах вывода услуг на ЕПГУ и подключению к СМЭВ органов, предоставляющих услуги.

В настоящее время основными органами, осуществляющими управление и координацию в областях, связанных с формированием электронного правительства, являются:

- Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации,
- Министерство экономического развития Российской Федерации,

– Правительственная комиссия по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности (далее – ПК по ИТ) ,

– Правительственная комиссия по проведению административной реформы (далее – ПК по АР).

Действующее законодательство определяет полномочия указанных органов таким образом, что функции по методологической, консультационной поддержке и мониторингу оптимизации порядка предоставления услуг и исполнения функций находятся в ведении Минэкономразвития России, а остальные функции по развитию электронного правительства, в том числе по формированию его инфраструктуры и координации расходов на ведомственную информатизацию, – в ведении Минкомсвязи России.

ПК по ИТ обладает полномочиями в сфере информатизации государственного управления, а органом, координирующим процесс реформирования государственного управления и ответственным за проведение организационных и управленческих мероприятий по реформированию органов власти, является ПК по АР.

Меры, описанные в настоящей Концепции, направлены на повышение эффективности деятельности по формированию в Российской Федерации электронного правительства и предполагают повышение доли граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, до 70% . Оценка указанного показателя осуществляется в соответствии с методикой Росстата. Реализация предусмотренных Концепцией мер позволит повысить уровень удовлетворенности граждан Российской Федерации качеством предоставления государственных и муниципальных услуг до 90 %.

В подразделе сформулированы основные задачи, которые должны быть решены для достижения указанных выше целевых показателей:

– обеспечить гражданам удобство и предсказуемость процедур взаимодействия с органами, предоставляющими услуги, при получении услуг;

– минимизировать временные и финансовые расходы граждан, связанные с получением услуг;

– обеспечить гражданам доступность различных каналов получения услуг;

– обеспечить заявителям единую точку доступа к услугам.

Процедуры получения услуг должны отвечать обоснованным ожиданиям граждан, сформированным их опытом взаимодействия с организациями, работающими на конкурентных рынках (интернет-магазинами, банками и т. д.). Интерфейсы, реализующие взаимодействие с органами, предоставляющими услуги, должны быть удобными и интуитивно понятными. Проектирование регламентов взаимодействия и элементов интерфейсов, оценка понятности и удобства реализованных процедур должны осуществляться на основе изучения сценариев поведения граждан, с помощью опросных методов и фокус-групп.

Требования к процедурам предоставления услуг, обеспечивающие их удобство и интуитивную понятность, должны быть закреплены нормативно.

Заявителю должны предоставляться удобные навигационные и поисковые сервисы, информация о доступных ему услугах, в том числе в привязке к жизненным ситуациям, контекстные подсказки, сервисы автоматизированного заполнения форм заявлений с использованием законно доступных органу, предоставляющему услугу, персональных данных и иной информации.

Согласно требованиям законодательства, заявителю должны предоставляться средства отображения содержания документов, подписываемых им в электронной форме.

Заявитель должен получить услугу с минимальными временными затратами, включая затраты на подготовку документов, регистрацию на порталах, обучение работе с новыми технологиями, посещение ведомств, ожидание в очереди, ожидание результата услуги, а также с минимальными финансовыми затратами, включая как затраты на оплату государственной пошлины, так и сопутствующие неофициальные расходы (обращение к посредникам, приобретение программного обеспечения, консультации и т. п.). Минимизации подлежит также число посещений ведомства.

Процедуры получения услуги должны быть насколько возможно формализованы, прежде всего, в части причин для отказа в предоставлении услуги. Все необходимые процедуры, требования к гражданину, критерии принятия решений должны быть установлены нормативно, а также дополнительно изложены на доступном для заявителя языке. Услуги должны пройти аудит и оптимизацию, направленные на сокращение требований к заявителям, их финансовых и временных расходов.

Гражданину должны быть по его выбору доступны различные каналы взаимодействия с органами, предоставляющими услуги:

- очное обращение в территориальное подразделение органа, предоставляющего услугу, или многофункциональные центры предоставления услуг (далее – МФЦ);
- обращение в электронной форме по телекоммуникационным каналам связи с использованием ЭП через единый или региональные порталы государственных услуг, официальные сайты органов, предоставляющих услуги;
- обращение по каналам телефонной связи, включая мобильную связь, в том числе посредством направления коротких сообщений (далее – SMS);
- почтовая и курьерская связь и т. д.

Должна быть обеспечена возможность использования нескольких каналов при получении одной услуги: например, подача заявления с использованием персонального компьютера, отслеживание хода предоставления услуги с помощью SMS, получение результата услуги в МФЦ по месту временного пребывания. Набор доступных для граждан каналов и инструментов взаимодействия должен быть нормативно определен для каждой административной процедуры в составе услуги, предполагающей такое

взаимодействие. Не допускается организация каналов доступа к услугам через платных специализированных посредников.

При этом заявитель должен иметь доступ к федеральным услугам при обращении в любой территориальный орган федерального ведомства или МФЦ вне зависимости от места регистрации или пребывания заявителя.

Порядок исполнения прочих процедур в составе услуги, не связанных с взаимодействием с заявителем, не должен зависеть от используемых каналов взаимодействия и их формы (очная или электронная). Размеры пошлин и сроки предоставления услуг могут быть разными для различных каналов в зависимости от издержек на их реализацию и технических возможностей, связанных с выбранным каналом взаимодействия. Не допускается установление для получателя услуг дополнительной оплаты за использование того или иного канала взаимодействия, в том числе в связи с обращением к тем или иным посредникам, реализующим доступ к услугам, предоставляемым в электронной форме.

Отказ от традиционных (очных) каналов предоставления услуги в связи с ее переводом в электронную форму не допускается. Такие отказы могут устанавливаться только федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации для государственных услуг соответственно федерального и регионального уровня.

Гражданину должен быть доступен сервис, обеспечивающий отображение текущего статуса предоставления государственных и муниципальных услуг, сохранение истории обращений за получением услуг, включая хранение результатов таких обращений, документов в электронной форме, а также отображение информации о ходе рассмотрения жалоб, поданных на решения и действия (бездействие), совершенные при предоставлении государственных или муниципальных услуг, и решений по ним (единый личный кабинет) независимо от того, каким органом, предоставляющим услугу, и по какой процедуре (традиционной или электронной) предоставлялась услуга или подавалась жалоба.

Гражданин должен иметь возможность предоставлять органу, предоставляющему услугу, документы (подтверждать юридические факты), хранящиеся в личном кабинете, посредством предоставления к ним заинтересованным органам регламентированного защищенного доступа.

Для достижения целей и решения задач, описанных выше, должны быть реализованы мероприятия по следующим направлениям деятельности:

- оптимизация процедур предоставления услуг;
- совершенствование инфраструктуры электронного правительства;
- совершенствование инструментов управления формированием электронного правительства.

Мероприятия по оптимизации процедур предоставления услуг выполняются в два этапа. На первом этапе, описанном в настоящей Концепции, осуществляется формирование и апробация необходимой для этого

методологии, а также оптимизация услуг, включенных в перечень приоритетных:

- определение требований к пользовательским характеристикам услуг и разработка методических указаний по их реализации;
- оптимизация порядка межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении услуг;
- оптимизация порядка разработки и утверждения административных регламентов предоставления услуг;
- придание правового статуса электронным формам документов;
- оптимизация приоритетных услуг.

На втором этапе, планирование которого осуществляется по результатам выполнения первого этапа, проводится оптимизация прочих федеральных услуг. Аналогичная деятельность, построенная в соответствии с изложенными в настоящем разделе принципами, должна быть организована в отношении региональных, муниципальных и бюджетных услуг.

Перевод в электронную форму услуг, не вошедших в перечень приоритетных, осуществляется с учетом положений настоящей Концепции в соответствии с действующими или вновь принимаемыми правовыми актами и планами государственных органов исполнительной власти, органов государственных внебюджетных фондов и местного самоуправления.

Реализация описанных в настоящем разделе мероприятий предполагает внесение изменений в нормативные правовые акты, а также разработку новых нормативных правовых актов.

При оптимизации процедур предоставления услуг необходимо опираться на следующие **руководящие принципы**:

- приоритет сценариев дистанционного взаимодействия между гражданином и органами, предоставляющими услуги;
- приоритет автоматических процедур предоставления услуг;
- сокращение сроков предоставления услуг, сокращение числа документов, упрощение процедур.

Все процедуры, которые допускают дистанционное взаимодействие между заявителем и органами, предоставляющими услуги, должны быть реализованы дистанционно. Обязательность личной явки гражданина должна сохраняться только при необходимости установления личности и очного подтверждения дееспособности, при необходимости представления материальных объектов, которые не могут быть направлены с использованием почтовой (курьерской) связи или через представителя.

Все административные процедуры предоставления услуг должны выполняться в автоматическом режиме без участия ответственного лица за исключением случаев, когда автоматизация соответствующих действий невозможна или экономически неэффективна. Все процедуры, результаты которых определяются действиями или решениями ответственного лица, должны быть в явном виде выделены и описаны.

Для всех автоматически выполняемых процедур и исполняющих их автоматизированных информационных систем должны быть определены ответственные за их работу должностные лица. Для каждой автоматизированной информационной системы должны быть определены и реализованы механизмы оперативного регламентированного ручного преодоления ошибочных действий (бездействия), совершаемых с их помощью.

В отношении каждой услуги должны быть рассмотрены возможности сокращения числа входных документов, сокращения сроков предоставления услуги, сокращения числа процедур и другие возможности снижения бремени регулирования для заявителей, в том числе отказ от самой услуги в случае признания ее избыточной.

В настоящий момент требования к пользовательским характеристикам услуг, предоставляемых в электронном виде, отсутствуют. Закон о госуслугах дает открытую трактовку понятию «предоставление услуги в электронной форме». Понятие «этапов перевода услуг в электронный вид» в законодательстве введено, но носит неконкретный характер. Практически отсутствуют методические материалы по переводу услуг в электронный вид и обеспечению их качества и потребительских характеристик. Это приводит к произвольному толкованию ведомствами указанных понятий и не позволяет полноценно контролировать и оценивать качество реализации услуг в электронном виде.

Указанные пробелы необходимо восполнить и рассматривать перевод в электронный вид не услуги целиком, а отдельных административных процедур, в том числе реализацию в электронном виде каналов взаимодействия с заявителем на различных стадиях предоставления услуги. Всякая услуга должна рассматриваться как совокупность административных процедур (проверка комплектности документов, прием заявления, запись на личный прием, предоставление результата услуги и т. д.), и в отношении каждой процедуры должно приниматься решение о возможности ее выполнения в электронной форме. Для каждого однородного класса административных процедур должны быть выработаны требования к порядку их исполнения в электронной форме и методические рекомендации по обеспечению удовлетворительного для заявителя качества.

Анализ практики электронного межведомственного взаимодействия позволяет выявить следующие проблемы.

Во-первых, порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия на федеральном уровне и между федеральными и региональными (муниципальными) органами отличается. Не урегулировано надлежащим образом участие в межведомственном взаимодействии подведомственных организаций, кредитных организаций, нотариусов и иных контрагентов, не являющихся органами государственной власти или местного самоуправления. Регулирование ограничивается утвержденным Правительством Российской Федерации перечнем документов (сведений), обмен которыми между

федеральными органами исполнительной власти и кредитными организациями, Банком России, государственной корпорацией «Агентство по страхованию вкладов» может осуществляться с использованием единой системы межведомственного электронного взаимодействия без регламентации процедур проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия.

Во-вторых, поддержание актуальности закрепленных в технологических картах межведомственного взаимодействия регламентов обмена требует от взаимодействующих сторон значительных организационных и временных ресурсов и на практике зачастую не обеспечивается, а обмены осуществляются без должной правовой основы на основе фактически реализованных сервисов СМЭВ.

В-третьих, не до конца установлены специальные требования к мерам по защите персональных данных, отсутствует утвержденный регламент проверки полномочий контрагентов на доступ и основания для отказа в предоставлении доступа к запрашиваемым сведениям, что становится критичным при расширении круга участников взаимодействия.

Должен быть сформирован единый для всех участников взаимодействия порядок проектирования, согласования и осуществления электронного межведомственного взаимодействия. Необходимо перейти от согласования взаимодействий между парами взаимодействующих органов, предоставляющих услуги, к согласованию и учету порядка доступа любых органов к конкретным документам, находящимся в распоряжении иных органов и организаций и внесенным в реестр межведомственных документов. Неотъемлемой частью согласованного сценария взаимодействия должны стать составы передаваемых сведений, а также правовые основания взаимодействия. Указанные сведения также подлежат внесению в реестр межведомственных документов.

Необходимо создать информационную систему ведения реестра межведомственных документов и сведений (модуль в составе ФРГУ) и обеспечить его взаимодействие с информационными системами, содержащими документы и сведения, необходимые для организации межведомственного взаимодействия (СМЭВ, ЕСИА, Единая система нормативно-справочной информации, далее – ЕС НСИ и др.), а также утвердить необходимые нормативные правовые акты.

Отдельной задачей является сокращение перечня документов, обязательных для представления заявителем при обращении за услугой (документов личного хранения). В первую очередь необходимо реализовать меры по формированию единых информационных ресурсов, содержащих документы (записи), выдаваемые управлениями ЗАГС (Минюст России), сведения о регистрации по месту жительства и пребывания (ФМС России), а также документы о высшем образовании (Минобрнауки России).

В настоящее время менее 50% сведений, размещенных в ФРГУ и опубликованных на ЕПГУ, отвечают требованиям актуальности и полноты и являются надежным источником информирования граждан.

Для обеспечения актуальности указанных сведений необходимо изменить типовой состав административных регламентов, исключив из них часто изменяющиеся положения, которые не затрагивают права, свободы и обязанности заявителей, не устанавливают их правовой статус и не влекут правовых последствий (например, наименования подразделений органа, предоставляющего услуги, адреса, телефоны и др.).

Для таких сведений необходимо определить упрощенный по сравнению с административным регламентом порядок разработки, согласования, утверждения и вступления в силу соответствующих правовых актов. Из состава административных регламентов также необходимо исключить положения, которые целесообразно регулировать централизованно на уровне Правительства Российской Федерации (например, порядок обжалования).

В отношении административных регламентов необходимо перейти к новому порядку их разработки, согласования и утверждения, обеспечив исполнение в электронном виде всех предусмотренных законодательством процедур, включая регистрацию и официальное опубликование на ЕПГУ для их вступления в силу.

Действующим законодательством предусмотрено, что формы заявлений и иных документов, которые граждане и организации направляют в органы, предоставляющие услуги, должны утверждаться нормативными правовыми актами. Юридическим фактом обращения заявителя является подача заявления и иных документов по утвержденной в установленном порядке форме.

При этом на практике в случаях, когда документы подаются посредством заполнения электронной формы на ЕПГУ или официальном сайте органа, предоставляющего услуги, состав и структура такого документа часто отличаются от утвержденной. Поэтому направление документов посредством заполнения незаконных электронных форм в строго юридическом смысле не является юридическим фактом и не влечет правовых последствий, как для заявителей, так и для органов, предоставляющих услуги.

Для решения указанной проблемы должны быть реализованы следующие мероприятия:

- 1) необходимо разработать и утвердить требования к порядку подготовки, утверждения, государственной регистрации и официального опубликования электронных форм документов, необходимых для предоставления услуг или участвующих в межведомственном взаимодействии. В частности, следует предусмотреть, что электронные формы должны утверждаться в виде стандартизированных машиночитаемых представлений структурированных данных (схем данных). Кроме того, должны быть определены органы государственной власти, осуществляющие унификацию и стандартизацию электронных форм документов, а при необходимости их согласование.

- 2) необходимо сформировать реестр электронных форм документов, необходимых при предоставлении государственных и муниципальных услуг или необходимых для межведомственного взаимодействия (включая документы, подтверждающие факт совершения оплаты).

Реестр электронных форм документов должен обеспечивать поддержку жизненного цикла электронных форм документов. На базе реестра должны быть реализованы вспомогательные сервисы заполнения электронных форм, проверки корректности вводимых данных, преобразования электронных форм (в том числе в удобную для восприятия человеком форму), средства проектирования и анализа электронных форм, в том числе экранных форм заявлений на получение услуг. Средства проектирования электронных форм документов должны предоставлять возможность создания форм с использованием средств визуального проектирования с последующей публикацией на ЕПГУ и иных порталах. Используемые при проектировании электронных форм технологии должны на основе стандартизации обеспечивать их повторное использование.

Ведение реестра осуществляется оператором реестра – уполномоченным государственным органом исполнительной власти. Обязанностями оператора являются: экспертиза форм документов на соответствие техническим требованиям и их регистрация в реестре; экспертиза соответствия форм, размещаемых на ЕПГУ, официальных сайтах органов, предоставляющих услуги, и сайтах МФЦ, утвержденным требованиям; ведение справочников и классификаторов, необходимых для упорядочения процессов создания, регистрации и использования электронных форм; стандартизация и унификация документов в электронной форме. Следует проанализировать целесообразность создания указанного реестра на базе ФРГУ или в виде отдельной информационной системы.

Документы в электронной форме, направляемые заявителю органом, предоставляющим услугу, должны иметь все установленные реквизиты и быть заверены электронной подписью.

Необходимо урегулировать условия и порядок постоянного и временного хранения архивных документов в электронной форме как находящихся в ведении органов власти, так и относящихся к документам Архивного фонда Российской Федерации, порядок передачи документов в электронной форме на архивное хранение, порядок обеспечения их доступности, сохранности и юридической значимости, ответственные органы, их полномочия и обязанности. Должны быть определены виды документов, архивное хранение которых производится только в форме электронного документа.

Ведомствами, уполномоченными на предоставление услуг, должны быть осуществлены мероприятия по их оптимизации в соответствии с утвержденными правовыми актами и методологией.

Каждая услуга подлежит декомпозиции: определение всех типов заявителей (проверяемых лиц), для которых порядок предоставления услуги имеет свои особенности; определение всех «входных», «выходных» и «промежуточных» документов, которыми обмениваются участники взаимодействия в ходе предоставления услуги; определение всех административных процедур и действий в составе услуги, прежде всего — процедур принятия решений ответственными сотрудниками.

Затем должен проводиться анализ порядка предоставления услуги, включающий:

- выявление документов (сведений), содержание которых не влияет на результат предоставления услуги и (или) достоверность сведений в которых может быть проверена после предоставления услуги;

- выявление взаимодействий, которые могут быть осуществлены дистанционно, и доступных для заявителей каналов взаимодействия;

- выявление процедур, исполнение которых может осуществляться в автоматическом режиме; выявление критериев принятия решений государственными и муниципальными служащими; выявление процедур, содержание которых не влияет на результат предоставления услуги; выявление процедур, сроки исполнения которых могут быть сокращены;

- определение допустимых способов и стоимости осуществления каждой из процедур с учетом применяемых каналов взаимодействия;

- определение допустимых методов идентификации и аутентификации заявителя при предоставлении услуги.

Отдельной составляющей оптимизации услуг является выделение в их составе административных процедур, которые не затрагивают права и обязанности заявителей и не изменяют их правовой статус (не влекут правовых последствий). В отношении таких процедур, к которым относятся взаимодействие с заявителем и принятие формализованных процедурных решений, должна быть проанализирована возможность и целесообразность передачи их исполнения внешним по отношению к органам, предоставляющим услуги, организациям. В отношении таких процедур должны быть определены регламенты их исполнения, параметры качества обслуживания заявителей, порядок и размеры финансирования организаций, исполняющих указанные процедуры.

В отношении прочих административных процедур, затрагивающих права и обязанности заявителей, должна быть проанализирована целесообразность перевода их исполнения в центральный аппарат органа, предоставляющего услуги, и централизации (вертикальной интеграции) поддерживающих эту деятельность информационных ресурсов и систем.

К числу основных критериев принятия решения относятся: возможность унификации порядка исполнения процедуры, экономическая целесообразность, снижение коррупционных рисков. Должны быть также определены требования к порядку исполнения указанных процедур, обеспечивающие возможность использования заявителями различных каналов взаимодействия по их выбору.

По итогам оптимизации должны вноситься изменения в нормативные правовые акты, устанавливающие порядок предоставления услуги, и приниматься организационно-технические меры по обеспечению реализации изменений порядка предоставления услуги, включая разработку (доработку) ведомственных информационных систем.

Тестовые задания по теме 2

1. Взаимодействие с заявителями и получателями в присутственных местах в органах, предоставляющих услуги, или в МФЦ, взаимодействие посредством почтовой или курьерской связи – это:

- а) личный канал связи;
- б) телекоммуникационный канал связи;
- в) вообще не может считаться каналом связи.

2. ЕПГУ; официальные сайты органов, предоставляющих услуги, региональные порталы госуслуг, в том числе адаптированные для мобильных устройств и планшетов, и иные электронные каналы: интерактивные инфоматы, в том числе с функцией видеоконференцсвязи; автоматические телефонные информаторы; электронная почта; каналы мобильной связи – это:

- а) личный канал связи;
- б) телекоммуникационный канал связи;
- в) вообще не может считаться каналом связи.

3. Развитие единого перечня государственных услуг осуществляется по следующим направлениям, перечисленным ниже. уберите лишнее:

- а) уменьшение доступности процедур регистрации на ЕПГУ;
- б) обеспечения интуитивной понятности и удобства использования ЕПГУ;
- в) информирование пользователей о доступных им услугах.

4. Развитие единого портала государственных услуг осуществляется по следующим направлениям, перечисленным ниже. Уберите лишнее:

- а) обеспечение скрытой архитектуры ЕПГУ;
- б) обеспечения интуитивной понятности и удобства использования ЕПГУ;
- в) информирование пользователей о доступных им услугах.

5. Развитие единого перечня государственных услуг осуществляется по следующим направлениям, перечисленным ниже. Уберите лишнее:

- а) обеспечение открытой архитектуры ЕПГУ;
- б) обеспечения интуитивной понятности и удобства использования ЕПГУ;
- в) отсутствие информирование пользователей о доступных им услугах.

6. Утверждение, что «пользователям должна быть доступна регистрация на ЕПГУ без установления личности с помощью мобильного телефона по адресу электронной почты пользователя»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

7. Утверждение, что «получение той или иной государственной или муниципальной услуги, как правило, логически связано с различными негосударственными бюджетными и коммерческими сервисами (например, оплата пошлины или штрафа, получение необходимых и обязательных услуг)»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

8. Утверждение, что «основной целью создания единой сети передачи данных является формирование общего телекоммуникационного пространства органов государственной власти, повышение качества услуг и снижение затрат на передачу данных за счет использования ресурсов единой сети»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

9. Утверждение, что «должно обеспечиваться единое централизованное управление всеми элементами единой сети передачи данных, возможность динамической модификации, масштабирования и технического переоснащения сети, ее готовность для внедрения новых технологий и сервисов»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

ТЕМА 3. ПОДХОДЫ К СОЗДАНИЮ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

3.1. Совершенствование инфраструктуры электронного правительства

Основными направлениями совершенствования ИЭП являются:

- развитие каналов доступа к государственным и муниципальным услугам;
- формирование и ведение модели государственных данных;
- обеспечение доверенного взаимодействия;
- развитие системы межведомственного и межуровневого информационного взаимодействия;
- формирование инструментов управления качеством государственных услуг;
- формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства.

Реализация описанных в настоящем разделе мероприятий предполагает внесение изменений в нормативные правовые акты, а также разработку новых нормативных правовых актов.

При совершенствовании ИЭП необходимо придерживаться следующих руководящих принципов.

Порядок разработки, введения в эксплуатацию и модернизации ИЭП должен предусматривать документирование всех используемых технологий и проектных решений, а также независимый от оператора инфраструктуры контроль условий сборки и выполнения программного обеспечения (далее – ПО), его версионный контроль. Должно быть обеспечено обладание Российской Федерацией имущественными правами (в том числе правами на модификацию) на разработанное за счет средств федерального бюджета для нужд ИЭП ПО, включая ПО, необходимое для его сборки и исполнения, а также ПО, необходимое для функционирования критически важных компонентов инфраструктуры.

Порядок подключения, использования и оплаты элементов ИЭП, иные требования, предъявляемые со стороны инфраструктурных компонентов к внешним информационным системам и организациям, должны быть полностью описаны и закреплены правовыми актами.

Инфраструктурные информационные системы должны обеспечивать доступ к своим сервисам посредством единообразных интерфейсов, отвечающих критериям открытых стандартов, которые должны быть исчерпывающе документированы и доступны для реализации и использования без обращения к оператору инфраструктуры или иному третьему лицу или оплаты. Инфраструктурные информационные системы не должны требовать от внешних систем использования программного или аппаратного обеспечения конкретных наименований или платформ или обращения к тем или иным конкретным поставщикам и правообладателям.

Должна обеспечиваться неизменность протоколов, форматов и регламентов функционирования инфраструктурных компонентов ИЭП в течение нормативно установленного времени. В случае модернизации инфраструктуры должна быть обеспечена продолжительная поддержка функционирования выбывающих протоколов и форматов, а также обратная совместимость версий.

В том случае, если для выполнения какой-либо инфраструктурной или смежной функции, необходимой для работы электронного правительства (оплата услуг, картография, услуги хостинга, поисковые и навигационные сервисы, услуги доступа к сети Интернет, курьерские услуги, услуги приема документов и др.), имеется конкурентное рыночное предложение, такая функция должна выполняться участниками рынка. Должен быть обеспечен равный доступ рыночных поставщиков к предоставлению услуг на основе публичной недискриминационной политики доступа.

ИЭП должна обеспечивать безопасность персональных данных и иной информации ограниченного доступа согласно требованиям законодательства. Все процедуры в рамках предоставления услуг, которые могут быть осуществлены в обезличенной форме, должны осуществляться без обработки персональных данных.

В соответствии с задачами, определенными в разделе 2 (в первую очередь – обеспечение возможности получить услугу с использованием наиболее удобного канала взаимодействия), необходимо:

1) провести анализ порядков предоставления конкретных услуг, выделив из их состава процедуры взаимодействия с заявителями и определив для каждого взаимодействия доступные пользователю каналы, в том числе каналы взаимодействия в электронной форме и иные каналы дистанционного взаимодействия;

2) осуществить мероприятия по развитию ключевых каналов взаимодействия и по обеспечению взаимной совместимости каналов.

К числу доступных каналов взаимодействия могут относиться:

– традиционные каналы: личное взаимодействие с заявителями и получателями в присутственных местах в органах, предоставляющих услуги, или в МФЦ, взаимодействие посредством почтовой или курьерской связи;

– телекоммуникационные каналы с использованием электронной подписи: ЕПГУ; официальные сайты органов, предоставляющих услуги, региональные порталы госуслуг, в том числе адаптированные для мобильных устройств и планшетов, и иные электронные каналы: интерактивные инфоматы, в том числе с функцией видеоконференцсвязи; автоматические телефонные информаторы; электронная почта; каналы мобильной связи.

В отношении каждого канала должна быть разработана нормативная правовая и методическая база, определяющая порядок его использования. Должны быть сформированы правовые и технологические инструменты, обеспечивающие интеграцию информации обо всех взаимодействиях в

процессе предоставления услуг в рамках единого личного кабинета гражданина (организации).

В подразделе описано развитие основных каналов удаленного доступа к услугам. Приоритеты и направление развития прочих каналов должны быть определены при разработке концепции, определяющей направления деятельности по совершенствованию порядка предоставления государственных и муниципальных услуг.

Развитие ЕПГУ должно осуществляться по следующим направлениям:

- повышение доступности процедур регистрации на ЕПГУ;
- обеспечения интуитивной понятности и удобства использования ЕПГУ;
- информирование пользователей о доступных им услугах;
- обеспечение открытой архитектуры ЕПГУ.

Чтобы повысить доступность для заявителей сервисов электронного правительства, необходимо расширить круг лиц и организаций, уполномоченных осуществлять регистрацию пользователей на ЕПГУ. В частности регистрация должна осуществляться с помощью нотариусов и уполномоченных сотрудников отделений Почты России и МФЦ. Указанным лицам должна быть законодательно вменена обязанность устанавливать личность граждан и осуществлять иные необходимые для этого действия.

Необходимо проанализировать возможность наделения соответствующими полномочиями также сотрудников аккредитованных удостоверяющих центров, разработать механизмы признания на ЕПГУ регистраций пользователей в негосударственных Интернет-сервисах, требующих, в соответствии с действующим законодательством, предварительного установления личности (клиент-банковские приложения, системы электронных платежей и т. п.).

Также пользователям должна быть доступна регистрация на ЕПГУ без установления личности с помощью мобильного телефона по адресу электронной почты пользователя.

Для каждого способа регистрации и каждого вида сертификата ключа проверки электронной подписи должен быть законодательно установлен круг доступных пользователю государственных и муниципальных услуг, определенный исходя из оценки рисков наступления неблагоприятных последствий, рисков для персональных данных пользователя и иной информации ограниченного доступа.

Для обеспечения интуитивной понятности и удобства использования ЕПГУ необходимо провести эргономическое тестирование и оптимизацию способов навигации, поиска и предоставления информации заявителям, процессов заполнения форм, компоновки страниц ЕПГУ, информирования заявителей о ходе получения услуги и др.

Также необходимо создать отсутствующие сегодня инструменты – семантического поиска, голосового способа ввода информации для людей с ограниченными возможностями и др. Указанная функциональность должна

быть реализована в виде независимых программных модулей для их повторного использования в других государственных информационных системах.

Основным способом обеспечения качественных потребительских свойств ЕПГУ является изучение сценариев поведения пользователей, выявление их потребностей и затруднений, с которыми они сталкиваются. Указанная деятельность должна осуществляться на постоянной основе с соответствующей оперативной адаптацией ЕПГУ.

По желанию заявителя осуществляется его упреждающее информирование о доступных ему услугах, в том числе в форме подготовки необходимых для их получения документов и сведений, включая автоматически заполненные формы заявлений и анкет.

Информирование потенциального заявителя осуществляется на основе анализа содержащейся в его личном кабинете информации, предоставленной пользователем для этих целей, по следующим направлениям:

- получение услуг, ставших доступными заявителю по результатам получения им другой услуги (например, получение пособий по результатам регистрации рождения ребенка);
- получение услуг, ставших доступными по наступлении того или иного события или жизненной ситуации (например, получение паспорта по истечении срока действия предыдущего);
- обжалование действий (бездействия) уполномоченных лиц по результатам получения той или иной услуги (например, ошибочно наложенного штрафа о нарушении правил дорожного движения).

Для реализации указанной функциональности необходимо разработать соответствующие методики и правовые акты, а также специализированный модуль ЕПГУ, поддерживающий их исполнение (по результатам анализа возможно принятие решения о реализации указанной функциональности в рамках отдельной информационной системы). Информирование потенциальных получателей услуг осуществляется по выбранным ими каналам взаимодействия.

В связи с тем, что получение той или иной государственной или муниципальной услуги, как правило, логически связано с различными негосударственными бюджетными и коммерческими сервисами (например, оплата пошлины или штрафа, получение необходимых и обязательных услуг), пользователи могут быть заинтересованы в формировании единой точки доступа к таким смежным (сопутствующим) услугам.

Чтобы сделать возможным получение таких сопутствующих услуг через ЕПГУ, необходимо переработать Единый портал, обеспечив открытость его архитектуры. Это должно позволить выводить на ЕПГУ сервисные модули сторонних, в том числе неправительственных и, шире, негосударственных организаций. Интеграция сторонних сервисов на ЕПГУ должна осуществляться в соответствии со следующими подходами:

- прозрачность, формализованность и недискриминационность доступа поставщиков услуг (аккредитации поставщиков услуг) на ЕПГУ;
- прозрачность тарифной политики подключения и поддержки;
- единство цвето-графических и иных интерфейсных решений всех предъявляемых пользователю информационных и интерактивных сервисов;
- сохранение за пользователями выбора предпочтительного для него поставщика смежных услуг, независимо от того, представлен ли он на ЕПГУ.

Указанные подходы должны быть закреплены правовыми актами, утверждающими порядок и техническую политику доступа поставщиков услуг на ЕПГУ. Необходимо также разработать программные модули, обеспечивающие прозрачную интеграцию внешних информационных систем с ЕПГУ и доступные на условиях свободного лицензирования.

К числу внешних сервисов, подлежащих приоритетному выведению на ЕПГУ, относятся возможность оплаты пошлин и иных обязательных платежей в бюджеты через электронные платежные системы, возможность подачи в электронной форме исковых заявлений в суды, картографические сервисы и некоторые другие.

Единый личный кабинет гражданина (организации) должен обеспечивать:

- доступ заявителей к получению государственных, муниципальных и бюджетных услуг, текущему статусу предоставления услуг, истории обращений за получением услуг, независимо от того, посредством какого канала и каким органом предоставляется услуга;
- возможность досудебного обжалования заявителем решений и действий (бездействия) органа или должностного лица органа, предоставляющего услугу, а также предоставление пользователям информации о ходе рассмотрения жалобы и результате обжалования, независимо от того, посредством какого канала была подана жалоба;
- доступ граждан к юридически значимым документам в электронной форме, включая как документы, изначально выданные в электронной форме, так и электронные копии документов в бумажной форме (например, документов личного хранения);
- в перспективе – доступ заявителей к услугам, предоставляемым организациями, не относящимися к государственному сектору (например, личный кабинет может выступать как инструмент предоставления внешним контрагентам юридически значимых документов в электронной форме).

Гражданин должен иметь возможность по своему желанию предоставлять органам, предоставляющим услуги, а также иным лицам и организациям, с которыми он осуществляет взаимодействие в электронной форме, соответствующие документы по регламентированным защищенным процедурам доступа. Органы, предоставляющие услуги, по желанию гражданина обязаны размещать в едином личном кабинете выданные гражданину в результате предоставления услуги документы в электронной форме, а также электронные копии документов, выданных гражданину в

бумажной форме. По желанию заявителя на основе сведений, содержащихся в едином личном кабинете (профиле пользователя), может осуществляться его информирование о доступных ему услугах.

Для реализации указанных сервисов необходимо:

- обеспечить взаимную совместимость каналов доступа к услугам, стандартизовать протоколы обмена информацией с личным кабинетом;
- разработать программные модули (адаптеры), поддерживающие работу личного кабинета;
- стандартизовать формы электронных документов (схемы данных);
- сформировать нормативную правовую и методическую базу;
- организовать обучение граждан, службу поддержки и разрешения инцидентов;
- провести пилотное внедрение технологии единого личного кабинета для перечня приоритетных услуг и распространить эту практику на прочие услуги, согласно утвержденному в 2014 г. плану.

Необходимо обеспечить доступ граждан к личному кабинету по выбранному ими каналам доступа к услугам.

В связи с тем, что подключение инструментов приема платежей в электронной форме для каждого отдельного ведомственного или регионального портала требует от органов, предоставляющих услуги, финансовых и организационных ресурсов, необходимо сделать **единый платежный шлюз** (далее – ЕПШ) самостоятельным элементом ИЭП, обеспечив его интеграцию с Государственной информационной системой о государственных и муниципальных платежах (далее – ГИС ГМП) и обеспечить взаимодействие плательщиков с провайдерами платежных услуг с применением форматов электронных документов, используемых в системе бюджетных платежей.

Создание ЕПШ позволит избежать указанных расходов и исключит ситуацию искусственного ограничения доступа кредитных организаций на ведомственные и региональные порталы государственных услуг, в настоящее время приводящего к завышенным ставкам комиссии (до 16 %) за прием платежей.

Необходимо нормативно закрепить обязанность использования ЕПШ органами, принимающими платежи в электронной форме, параметры качества обслуживания со стороны ЕПШ, тарифы и комиссии.

Подключение кредитных организаций, осуществляющих прием платежей, должно происходить на добровольной основе, на основании открытой архитектуры ЕПШ и прозрачной, не допускающей дискриминации, схемы подключения.

МФЦ, официальные сайты органов, предоставляющих услуги, региональные порталы государственных услуг (далее в подразделе – официальные сайты) являются, наряду с ЕПГУ, одними из основных каналов доступа к услугам. Эти каналы должны быть интегрированы с информационными системами органов, предоставляющих услуги, и ИЭП и обеспечивать единую авторизацию и использование единого личного кабинета.

В частности сведения о ходе предоставления услуг, инициированных обращением заявителя в МФЦ или через официальный сайт, должны:

- отображаться в едином личном кабинете получателя услуг;
- передаваться в подсистему СМЭВ, обеспечивающую мониторинг хода предоставления услуг.

В перспективе помимо официальных сайтов и МФЦ в качестве альтернативных каналов доступа к услугам могут использоваться порталы иных операторов (Почты России, негосударственных поисковых и агрегирующих порталов и др.), а также присутственные места, организованные на базе иных организаций (Почты России и др.).

Особое внимание следует уделить развитию каналов, обеспечивающих возможность использования заявителями мобильных устройств (телефонов, планшетов). Процедуры предоставления приоритетных услуг должны предусматривать возможность использования таких устройств для взаимодействия с органами, предоставляющими услуги.

Чтобы обеспечить интеграцию различных каналов доступа с ведомственными и инфраструктурными информационными системами и необходимо:

- разработать стандарты взаимодействия между информационными системами, реализующими интерфейс доступа к услугам, системами ведомств и инфраструктурой электронного правительства (ЕСИА, ФРГУ, СМЭВ, единый личный кабинет, ГИС ГМП);

- установить порядок использования порталов и присутственных мест негосударственных операторов для доступа к государственным и муниципальным услугам.

Системой, обеспечивающей интеграцию, совместимость и управление качеством данных, используемых в государственных и муниципальных информационных системах, является **Единая система нормативно-справочной информации**, в состав которой входят:

- реестр нормативно-справочной информации (далее – НСИ), в котором содержится систематизированная совокупность сведений о справочниках и классификаторах;

- реестр базовых государственных информационных ресурсов (далее – БГИР), в котором содержатся систематизированные сведения о БГИР;

- собственно данные справочников и классификаторов, включенных в реестр НСИ, ведущиеся или размещаемые в ЕС НСИ.

Основным направлением развития и совершенствования ЕС НСИ на период 2014–2015 гг. является формирование единого федерального реестра НСИ, определение органов власти, ответственных за компоненты ЕС НСИ, способы актуализации справочников и классификаторов и их предоставления заинтересованным лицам. Должно быть завершено формирование реестра БГИР; выявлены эталонные и дублирующие сведения, создаваемые при ведении БГИР, и их идентификаторы; выработаны предложения по оптимизации порядка ведения БГИР и организована соответствующая работа.

В 2014–2018 гг. должна быть разработана и внедрена единая информационная и организационная модель ведения ЕС НСИ и БГИР, обеспечивающая единство представления справочников и классификаторов, используемых в государственных и муниципальных информационных системах. Разработка единой информационной и организационной модели ведения ЕС НСИ требует решения следующих задач:

- формирование базовой классификации субъектов и объектов правоотношений, сведения о которых формируются при ведении БГИР, включающей в себя ограниченный перечень универсальных классов объектов типа «человек», «организация», «адрес», «транспортное средство» и др. и расширений базовых классов, специфичных для того или иного БГИР и конкретной сферы правоотношений (например, подклассы «гражданин», «физическое лицо», «налогоплательщик» класса «человек»);

- формирование правил расширения базовой модели (наследование классов объектов), позволяющей повторно использовать ранее описанные классы с сохранением взаимной совместимости новых классов;

- формирование уполномоченным на ведение ЕС НСИ органом власти описаний базовых классов объектов и формирование федеральными ведомствами в сфере своей компетенции расширений базовых классов в виде стандартизованных машиночитаемых описаний (схем данных);

- создание реестра ведения схем данных, содержащего базовые классы объектов и их расширения, включая утверждение необходимой нормативной правовой и нормативной технической базы.

ФРГУ в настоящее время среди прочих функций обеспечивает ведение в электронной форме реестра государственных и муниципальных услуг и предоставление указанных сведений для раскрытия на ЕПГУ.

Основными направлениями развития ФРГУ являются:

- доработка модели данных ФРГУ для поддержки структурированной формы представления административных регламентов, обеспечения жизненного цикла их разработки, экспертизы, утверждения и официального опубликования;

- повышение эргономических характеристик пользования ФРГУ, обеспечение автоматизированного контроля целостности и актуальности содержащейся в административных регламентах сведений;

- доработка модели данных ФРГУ для поддержки в справочниках органов власти сведений о сотрудниках, уполномоченных на прием и рассмотрение жалоб, с привязкой к территориальным органам власти и подведомственным организациям;

- выработка подходов к стандартизации и унификации (типизации) состава и наименований наиболее массовых и социально-значимых региональных и муниципальных услуг, формирование соответствующих справочников и классификаторов и доработка модели данных ФРГУ;

- доработка модели данных ФРГУ для обеспечения возможности размещения в ФРГУ сведений о бюджетных услугах;

- поддержка жизненного цикла проектирования, согласования и ведения межведомственных и межуровневых взаимодействий при предоставлении государственных и муниципальных услуг и услуг, предоставляемых бюджетными организациями. Ведение и предоставление в режиме реального времени внешним информационным системам подтверждения прав доступа к запрашиваемым сведениям;
- интеграция ФРГУ с ГИС ГМП с целью получения актуальных реквизитов, необходимых для оформления платежных документов на оплату государственной пошлины и других обязательных платежей;
- интеграция с ЕС НСИ для обеспечения совместимости моделей данных, используемых в ФРГУ, на ЕПГУ и иных информационных системах, в том числе получение из ЕС НСИ справочников, формируемых сторонними системами (например, общероссийских справочников и классификаторов), и передача в ЕС НСИ информации, формирование которой осуществляется в ФРГУ (например, классификаторов услуг);
- интеграция с ЕСИА в части синхронизации справочников органов власти и структуры их территориальных органов и подведомственных организаций;
- формирование машиночитаемых моделей административных регламентов предоставления услуг, а также схем процессов предоставления услуг; их предоставление во внешние информационные системы.

3.2. Обеспечение доверенного взаимодействия в среде электронного правительства

Сформированное в стране единое пространство признания электронной подписи, основанное на использовании квалифицированных сертификатов ключей проверки ЭП, выдаваемых аккредитованными удостоверяющими центрами, имеет ряд недостатков.

Во-первых, требования к процедурам функционирования аккредитованных удостоверяющих центров (далее – УЦ) недостаточно детальны и допускают неоднозначное толкование. Финансовая ответственность удостоверяющего центра (1,5 млн. рублей) может быть недостаточна с учетом имущественных рисков, которые могут существенно превосходить данную сумму. Остается неопределенным вопрос оценки чистых активов УЦ, поскольку это понятие в законодательстве введено только для акционерных обществ и неприменимо для других организационно-правовых форм, в рамках которых функционируют УЦ.

Процедуры выдачи сертификатов ключей проверки квалифицированной подписи иногда носят небезопасный характер, поскольку, согласно Федеральному закону от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ «Об электронной подписи» (далее – Закон об электронной подписи), порядок реализации своих функций УЦ устанавливает самостоятельно, подзаконные акты регулируют деятельность УЦ лишь частично, и законодательством не предусмотрена административная

ответственность за неисполнение УЦ собственного регламента работы. Например, возможны ситуации, когда выдача сертификатов ключей проверки осуществляется дистанционно без установления личности заявителя. Это приводит к нарушению требований Закона об электронной подписи и к невозможности определить лицо, подписавшее электронный документ, что подрывает доверие к институту аккредитованных УЦ в целом.

Для устранения указанных рисков необходимо установить единые требования к порядку осуществления деятельности УЦ и повысить меры финансовой ответственности УЦ, связав их с конкретными нарушениями и причиненным по вине УЦ ущербом.

Во-вторых, сформированная за время совместного применения федерального закона от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ «Об электронной цифровой подписи» и Закона об электронной подписи модель признания сертификатов ключа проверки подписи (далее – единое пространство доверия, ЕПД) не позволяет пользователям однозначно (в соответствии с положениями отраслевых стандартов и п. 24 Приказа ФСБ России от 27.12.2011 г. № 795 «Об утверждении Требований к форме квалифицированного сертификата ключа проверки электронной подписи») построить цепочки сертификации и юридически обоснованно проверить статус квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, что создает потенциальные риски для участников взаимодействия. Отсутствие законодательно закрепленного порядка формирования квалифицированного сертификата ключа проверки ЭП, основанного на выданном головным удостоверяющим центром аккредитованному УЦ сертификате, создает неопределенность статуса сертификата и препятствует реализации единого сервиса проверки ЭП, созданной на основе сертификатов, выданных различными аккредитованными УЦ. Недостатки системы кросс-сертификации аккредитованных УЦ не позволяют в ряде случаев отследить актуальность кросс-сертификатов в целях проверки пользовательского сертификата и проверить его действительность.

Кроме того, существует практика установления некоторыми органами власти не предусмотренных законодательством требований к сертификатам ключа проверки подписи заявителей, например, признание только сертификатов с ограничениями, не позволяющими использовать его при взаимодействии с иными информационными системами, включая системы, предназначенные для получения государственных и муниципальных услуг, что требует от пользователей необходимость приобретать и поддерживать избыточное число сертификатов и разрушает единство пространства признания законно выпущенных сертификатов.

Для создания прозрачного и понятного для бизнеса и пользователей ЕПД необходимо обеспечить функционирование иерархической модели построения системы квалифицированных сертификатов и законодательно установить запрет операторам информационных систем устанавливать не предусмотренные правовыми актами требования к квалифицированному сертификату. Для формирования ЕПД необходимо также обеспечить

соответствие форматов сертификатов ключа проверки подписи, а также самой подписи применимым международным и российским стандартам.

В-третьих, должны быть сформированы условия для более широкого применения ЭП, чему в некоторых случаях препятствует необходимость приобретения пользователями коммерческого ПО, чересчур дорогого и сложного в использовании. Должны быть реализованы меры, направленные на развитие в стране конкуренции программных средств, необходимых для применения ЭП, чтобы повысить их доступность для всех распространенных программно-аппаратных платформ. Также требуется создание учебных, методических и популярных материалов, касающихся применения ЭП, что должно повысить информированность населения о возможностях, практике и рисках применения ЭП.

В-четвертых, в составе ИЭП не реализованы некоторые основополагающие доверенные службы (сервисы), требуемые для создания, обработки, проверки и хранения ЭП: служба фиксации доверенного времени, служба доставки электронного документа, службы проверки действительности сертификатов ключей проверки ЭП и полномочий (правомочий) должностных (уполномоченных) лиц при осуществлении юридически значимого взаимодействия. Это создает риски невозможности однозначного установления момента подписания документа, его подписания в рамках существующих полномочий и, как следствие, его юридической значимости.

Необходимо нормативно установить статус указанных служб, разработать и утвердить регламенты их работы и использования, а также соответствующие функции уполномоченного федерального органа власти в области электронной подписи. Следует отказаться от массовой практики использования сертификата ключа проверки ЭП в качестве инструмента учета полномочий (правомочий) должностных (уполномоченных) лиц, прав доступа к тем или иным информационным системам и иных изменяемых атрибутов обладателя сертификата ключа проверки ЭП. При этом требуется определить, что для учета полномочий (правомочий) должностных (уполномоченных) лиц могут использоваться различные механизмы, реализуемые, как правило, на уровне прикладной информационной системы в соответствии с разработанными требованиями.

В-пятых, следует принять меры по законодательному урегулированию применения служб третьей доверенной стороны в рамках международного взаимодействия. Так, в Законе об электронной подписи предусмотрено, что ЭП, созданные в соответствии с нормами права иностранного государства и международными стандартами, в Российской Федерации признаются электронными подписями того вида, признакам которого они соответствуют на основании этого закона. Вместе с тем полномочия какого-либо органа власти по установлению такого соответствия отсутствуют. Кроме того, учитывая специфические требования к квалифицированным электронным подписям (сертификация средств ЭП со стороны уполномоченного органа власти, выдача сертификата аккредитованным УЦ), установление такого соответствия между

иностранной и российской квалифицированными электронными подписями фактически невозможно. Установление соответствия возможно только между простой или неквалифицированными подписями, что требует наличия договоренностей или правовых актов по порядку их применения.

С учетом того, что российские организации являются участниками международного взаимодействия, а электронный документооборот невозможно ограничить пределами одного государства, необходимо определить порядок исполнения функций доверенной третьей стороны на международном уровне (возможно, в виде международной организации, не зависимой от каждой из сторон), принять международные правовые акты и провести соответствующую переработку законодательства об ЭП, обеспечивающего взаимное признание сертификатов, приравненных к квалифицированным.

Следует также рассмотреть возможность сближения правового содержания понятия «электронная подпись юридического лица» с правовым содержанием используемого в международной практике понятия «печать юридического лица в электронной форме». Это позволит повысить совместимость российских и международных средств ЭП и сформировать более понятную и безопасную для участников электронных обменов практику взаимодействия.

Необходимо реализовать доступные для граждан организационно-правовые механизмы взаимного преобразования между бумажной и электронной формами документов, сохраняющие их юридическую значимость и применимость для целей получения государственных услуг, прохождения контрольно-надзорных мероприятий и для целей гражданского оборота. Одновременно следует реализовать меры, направленные на формирование условий для использования документов в электронной форме в документообороте в частном секторе.

Основным способом выполнения взаимного преобразования бумажных и электронных форм документов должно быть нотариальное свидетельствование верности (заверение) копий документов. Необходимо обобщить действующее законодательство Российской Федерации о нотариате на случай электронных документов, прямо уполномочив нотариусов выполнять соответствующие нотариальные действия.

В дополнение к нотариальному механизму необходимо узаконить возможность заверения бумажных и электронных копий документов:

- 1) по месту выдачи заверяемого документа – в органе власти, органе местного самоуправления, МФЦ;
- 2) самостоятельно получателями государственных услуг – ответственное декларирование заявителем определенных юридических фактов, подтвержденных имеющимися у него документами.

Следует рассмотреть возможность узаконивания заверения бумажных и электронных копий документов по месту работы и в отделениях Почты России.

Применимость каждого способа должна быть установлена для определенных жизненных ситуаций с учетом правовых и имущественных

рисков общими нормативными правовыми актами, а также соответствующими административными регламентами применительно к каждому конкретному документу, задействованному при предоставлении государственной или муниципальной услуги.

Необходимо сформировать механизм хранения электронных копий бумажных документов с помощью единого личного кабинета. Электронные документы, которые в установленном порядке приобрели юридическую значимость, должны по желанию гражданина направляться в единый личный кабинет, в том числе с помощью официального адреса электронной почты. Для получения бумажных копий электронных документов должны использоваться аналогичные механизмы извлечения по желанию пользователя документов из личного кабинета с распечаткой и свидетельствованием верности копии.

Для повышения надежности работы СМЭВ и снижения ее структурной избыточности необходимо провести перепроектирование ее архитектуры, оптимизировав существующие и реализовав ряд новых для системы функций:

- маршрутизация сообщений к зарегистрированным электронным сервисами и гарантированная доставка сообщений, осуществляемая за счет механизма повторных вызовов электронных сервисов при сбоях;
- динамический мониторинг событий и оповещение оператора СМЭВ и пользователей (информационных систем) о сбоях и иных событиях в СМЭВ;
- атрибутирование входящих и исходящих сообщений (привязка к услугам, функциям, взаимодействующим органам и организациям, правовым основаниям для обмена и др.) и формирование динамической статистики использования сервисов СМЭВ;
- мониторинг статусов хода предоставления услуг с использованием электронных каналов межведомственного информационного взаимодействия, а также взаимодействия с заявителем.

Необходимо реализовать технологию асинхронного доступа к сервисам, предоставляемых через СМЭВ, что позволит устранить перегрузки системы, исключив повторные обращения потребителей информации к сервисам поставщиков в случае, когда синхронная обработка запроса оказалась невозможной. Время выполнения запросов в СМЭВ должно быть сокращено за счет реализации очереди заявок и приоритезации обслуживания заявок, также должно быть реализовано многоканальное обслуживание очереди заявок.

Чтобы сократить расходы и уменьшить сроки, необходимые для подключения к СМЭВ и поддержания жизненного цикла электронных сервисов, следует перейти к использованию единых технологических решений и стандартов, классификаторов и описаний структур данных при изменении нормативных правовых актов.

Для обеспечения безопасного и устойчивого применения СМЭВ с целью обменов с органами и организациями, не являющимися органами власти и местного самоуправления (подведомственными организациями, банками, нотариусами и др.), исключения незаконного доступа к персональным данным и иной информации ограниченного доступа необходимо реализовать

регламенты подтверждения полномочий взаимодействующих контрагентов как при подключении к сервисам СМЭВ, так и при обработке текущих запросов. Должна быть реализована интеграция СМЭВ с информационной системой ведения ФРГУ для динамической проверки прав доступа к запрашиваемым потребителями сведениям.

Для контроля потребительских качеств услуг, контроля достижения установленных правовыми актами целевых индикаторов и соблюдения прав заявителей необходимо сформировать подсистему СМЭВ, выполняющую мониторинг статусов хода предоставления услуг (подсистему мониторинга) и обеспечивающую:

- использование единого идентификатора услуги при использовании различных каналов взаимодействия в ходе предоставления услуги, при обжаловании действий или бездействия государственных служащих в ходе предоставления услуги, при оценке заявителем качества обслуживания;

- предоставление пользователям через единый личный кабинет информации, связанной с получаемыми ими услугами или с событиями межведомственного или межуровневого взаимодействия по этим услугам (кроме случаев, когда предоставление такой информации ограничено федеральным законом);

- предоставление пользователям через единый личный кабинет информации, связанной с рассмотрением жалоб, поданных на решения и действия (бездействие), совершенные при предоставлении государственных или муниципальных услуг;

- учет предоставленных услуг, а также связанных с ними ключевых событий (проверка заявления, прием заявления, запись на прием, предоставление результата услуги, отказ в предоставлении услуги и т. п.);

- мониторинг и учет межведомственных и межуровневых запросов в привязке к конкретным получателям услуг;

- мониторинг и учет инцидентов, связанных с предоставлением услуг (нарушение установленных сроков, использование не проходящих валидацию форм электронных документов, не исполнение требований по взаимодействию с единым личным кабинетом и т. п.);

- сравнительную оценку количественных и временных затрат, связанных с предоставлением услуг в региональных, ведомственных и иных применимых разрезах;

- предоставление посредством ЕПГУ для всеобщего доступа агрегированной и статистической информации о предоставляемых услугах.

Необходимо сформировать правовую и методическую базу функционирования подсистемы мониторинга и обеспечить ее интеграцию с ведомственными информационными системами и информационными системами МФЦ; ЕС НСИ; ФРГУ; ЕПГУ; единым личным кабинетом пользователя; информационно-аналитической системой мониторинга качества государственных услуг.

Формирование инструментов управления качеством государственных услуг должно осуществляться по следующим направлениям:

- управление качеством создания и развития инфраструктуры электронного правительства (создание стенда главного конструктора),
- управление качеством функционирования систем электронного правительства в целом (создание федерального ситуационного центра).

Для обеспечения планомерного и управляемого развития инфраструктурных информационных систем электронного правительства, выбора наилучших с точки зрения надежности и эффективности вариантов развития необходимо **создать стенд главного конструктора** (далее – стенд ГК), представляющий собой комплекс программно-технических средств и предназначенный для экспериментальной отработки и тестирования проектируемых компонентов и подсистем инфраструктуры электронного правительства.

На стадии технического проектирования стенд ГК должен обеспечивать следующую функциональность: апробация вариантов построения типовых инфраструктурных элементов электронного правительства, их интеграция с прочими подсистемами и техническими средствами; выбор и отладка технологий, подлежащих реализации в заказном программном обеспечении, уточнение постановки задачи на разработку; апробация алгоритмов контроля и управления работой систем электронного правительства; отработка мер по защите информации.

На стадии разработки рабочей документации стенд ГК должен обеспечивать проведение испытаний разрабатываемого ПО (отладка, проверка совместимости, проведение интеграционных испытаний) с установкой на серверное оборудование и автоматизированные рабочие места и отработку взаимодействия с внешними автоматизированными системами.

На стадии ввода систем в действие стенд ГК должен обеспечивать:

- проверку работоспособности технических средств, первичную загрузку в них ПО и проверку работоспособности перед монтажом и пуско-наладочными работами;
- отладку телекоммуникационного оборудования, выбор и обоснование режимов его рационального использования;
- программную и техническую поддержку обучения пользователей, обслуживающего персонала и проверку его способности обеспечить функционирование систем электронного правительства;
- демонстрацию выполнения требований технических заданий на разработку, проведение предварительных и приемо-сдаточных испытаний;
- создание опытных образцов перспективных информационных систем;
- моделирование аварийных;
- согласование изменений в системах, участвующих в межведомственном взаимодействии, перед выводом обновлений в продуктивную среду.

На стадии эксплуатации и сопровождения информационных систем ИЭП стенд ГК должен обеспечивать моделирование ситуаций, связанных с

отклонениями фактических эксплуатационных характеристик от проектных значений с целью выяснения причин этих отклонений и разработки мер по их устранению.

Для контроля качества функционирования инфраструктурных систем электронного правительства необходимо создать **федеральный ситуационный центр** (далее – ФСЦ). ФСЦ должен обеспечивать следующие режимы работы:

- режим мониторинга и исследований, когда на постоянной основе отслеживается текущее состояние информационных систем инфраструктуры электронного правительства, корректность их работы, визуализация и предоставление агрегированных показателей функционирования;

- кризисный режим, когда в ситуации тех или иных сбоев в режиме реального времени реализуются ранее разработанные и утвержденные алгоритмы их преодоления;

- чрезвычайный режим, когда в ситуации неизвестных заранее сбоев отсутствуют заранее разработанные и утвержденные алгоритмы их преодоления.

Основные задачи, решаемые ФСЦ:

- поддержка пользователей: управление качеством обслуживания пользователей, управление непрерывностью и доступностью услуг и сервисом ИЭП, формирование отчетности по работе ИЭП, управление информационной безопасностью, бюджетирование и учет затрат;

- взаимодействие с органами, предоставляющими услуги, иными поставщиками сервисов, взаимодействующими с ИЭП по вопросам ее работы;

- управление инцидентами в работе инфраструктуры: предотвращение сбоев и решение возникших проблем;

- управление качеством предоставляемых ИЭП сервисов.

3.3. Формирование инженерной инфраструктуры электронного правительства

Формирование единой информационно-технологической инфраструктуры электронного правительства должно осуществляться по следующим направлениям:

- развитие механизмов распределенной обработки данных;
- развитие единой сети передачи данных (далее – ЕСПД);
- повышение надежности и масштабируемости инфраструктуры,
- внедрение современных методологий приемки и ввода в эксплуатацию программного обеспечения.

Для оптимизации расходов на ИТ органов власти и местного самоуправления и повышения уровня их информатизации необходимо развивать национальную платформу распределенной обработки данных (далее – «Гособлако»), реализующую сервисы удаленной обработки и хранения данных.

Планируется реализовать модель предоставления сетевого доступа к общему комплексу конфигурируемых вычислительных ресурсов (сетей, серверов, систем хранения, приложений и сервисов), которые могут быть динамически предоставлены и освобождены с минимальными усилиями по управлению и без необходимости взаимодействия с их поставщиком.

Принципами создания и развития «Гособлака» являются:

- недискриминационный доступ органов, предоставляющих услуги, прозрачная тарифная политика за использование ресурсов «Гособлака»;
- стандартизация принципов поставки вычислительных ресурсов для «Гособлака», порядка размещения в нем информационных ресурсов, их эксплуатации и удаления;
- обеспечение доступа к ресурсам «Гособлака» организациям, принимающим участие в проектировании, разработке, тестировании и внедрении государственных информационных систем, а также во взаимодействии с ними на основе прозрачной политики аккредитации;
- обеспечение отказоустойчивости и защиты информации.

Развертывание «Гособлака» будет осуществляться по модели «гибридное облако», когда облачная инфраструктура является композицией нескольких «облаков» (частных или государственных), сохраняющих самостоятельное существование, но работающих совместно на основе стандартизованных технологий, которые обеспечивают переносимость данных и приложений между «облаками». Такая модель позволит использовать на единых принципах унаследованные центры обработки данных (далее – ЦОД) и обеспечить оптимальное использование их вычислительных ресурсов.

«Гособлако» будет предоставлять три вида облачных сервисов: инфраструктура как услуга (IaaS), платформа как услуга (PaaS) и ПО как услуга (SaaS).

В рамках модели «инфраструктура как услуга» будут предоставляться сервисы защищенного хранилища данных, защищенного виртуального центра обработки данных и виртуальное рабочее место сотрудника органа, предоставляющего услуги, с защитой информации по необходимым уровням защищенности.

«Платформа как услуга» разворачивается в облачной инфраструктуре с целью унификации стандартов, моделей, технологий и инструментов разработки информационных систем электронного правительства. Потребителями сервиса являются органы, предоставляющие услуги, организации-разработчики специализированных решений для публичного сектора.

ПО, предоставляемое как услуга, включает в себя среды моделирования и системного проектирования, среды разработки специализированных приложений (среды разработчиков, серверы баз данных, серверы приложений, Web-серверы и т.д.), средства поддержки разработки приложений, тестирования, управления документацией и др.

Для перехода к практическому использованию облачных ресурсов органами, предоставляющими услуги, необходимо разработать концепцию создания и использования «Гособлака», в том числе определить порядок использования и оплаты его ресурсов, порядок присоединения к нему унаследованных ЦОД, порядок перехода к использованию ключевых инфраструктурных систем и ресурсов по облачной модели (ЕС НСИ, СМЭВ, ЕСИА, ЕПГУ и др.), осуществить техническое проектирование и разработку «Гособлака» и выбрать для него уполномоченного оператора. Особое внимание должно быть уделено вопросам информационной безопасности, что потребует выработки и апробации новых подходов к защите информации, адаптированных для облачной модели и учитывающих ее особенности и отличия от традиционных угроз и способов защиты от них.

По мере развития облачных сервисов для оптимизации бюджетных расходов необходимо будет уточнять политику в области координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов, предоставляющих услуги.

В настоящее время отсутствует единый подход к организации передачи данных органами государственной власти (в части строительства, аренды и эксплуатации сетей передачи данных). Сети передачи данных или каналы связи создаются или арендуются органами власти независимо друг от друга и часто с дублированием мощностей по географическому признаку. Не оптимальны бюджетные расходы из-за невозможности прямой аренды каналов связи у региональных операторов связи, не имеющих собственных магистральных сетей связи федерального масштаба из-за того, что закупки, как правило, осуществляются по принципу «один лот – вся ведомственная сеть передачи данных». В отсутствие стандартизации и унификации услуг передачи данных, закупаемых ведомствами, невозможно объективно оценить их необходимые объемы и качество услуг, фактически оказанных операторами связи.

Основной целью создания ЕСПД является формирование общего телекоммуникационного пространства органов государственной власти, повышение качества услуг и снижение затрат на передачу данных за счет использования ресурсов единой сети, функционирующей по единым стандартам на основе единого каталога услуг с установленным уровнем качества обслуживания. Должно обеспечиваться единое централизованное управление всеми элементами ЕСПД, возможность динамической модификации, масштабирования и технического перевооружения сети, ее готовность для внедрения новых технологий и сервисов.

Необходимо централизовать закупки и аренду сетевой инфраструктуры, продуктов и услуг. ЕСПД будет образована узлами федерального доступа, располагающимися на уровне федеральных округов и обеспечивающими высокоскоростную передачу данных по опорной сети ЕСПД, и узлами регионального доступа, располагающимися в административных центрах субъектов Российской Федерации и в городах с населением свыше 100 тыс. чел. и обеспечивающими подключение абонентов.

Опорная сеть ЕСПД топологически представляет собой набор кольцевых структур, которые базируются на транспортных сетях различных операторов связи, имеют у каждого узла опорной сети не менее двух точек подключения к магистральным каналам и гарантируют доступность сервисов при выходе из строя одной из веток опорной сети. Расположение узлов федерального доступа должно осуществляться на площадках, где присутствуют не менее трех независимых операторов связи, обладающих междугородними каналами. При этом у потенциальных пользователей сервисов ЕСПД должно сохраняться право применения иных каналов передачи данных, если такое применение является экономически более эффективным.

Для обеспечения процессов создания, эксплуатации и развития ЕСПД необходимо разработать концепцию формирования ЕСПД, нормативные правовые и нормативные технические акты и определить оператора ЕСПД.

Пользователями ЕСПД могут быть органы государственной власти и местного самоуправления вне зависимости от их территориальной организации.

Политика и очередность присоединения унаследованных сетей к ЕСПД должна быть определена в рамках концепции формирования ЕСПД.

В настоящее время остро стоят проблемы преемственности процессов эксплуатации, поддержки и развития информационных систем ИЭП. Характеристики ПО, передаваемого в рамках исполнения государственных контрактов, не проходят в должной мере контроля во время приемо-сдаточных испытаний, в том числе:

- контроля описания и качества исходных кодов;
- модульного и нагрузочного тестирования;
- проверки соответствия разработанного ПО заложенным в технических проектах архитектурным решениям;
- контроля эксплуатационной документации;
- достаточности имущественных прав Российской Федерации для поддержки и развития передаваемого ПО.

Модернизация процессов приемки ПО, включая проведение приемо-сдаточных испытаний и ввод в эксплуатацию, подразумевает использование системы управления версиями и автоматизированного тестирования, что позволит повысить показатели преемственности программного кода и сформировать предпосылки для создания конкурентной среды при развитии информационных систем электронного правительства. Утверждение методик и стандартов по автоматизированной сборке и тестированию программного кода позволит повысить его качество и снизить затраты на проведение приемо-сдаточных испытаний.

Создание на платформе стенда ГК репозитория исходных кодов и принятие методик и требований по его использованию для разработчиков информационных систем даст возможность контролировать актуальность и документированность передаваемых исходных кодов, отслеживать изменения и версию ПО, контролировать следование утвержденным стандартам, а также использование компонентов и библиотек сторонних производителей.

Процессы непрерывной интеграции на основе загруженных в репозиторий исходных кодов позволят организовать автоматизированную сборку ПО, выполнение автоматизированных функциональных, модульных и нагрузочных тестов, развертывание и настройку информационных систем и программных модулей и формирование отчетов о результатах сборки и тестирования ПО.

Автоматизированное функциональное, модульное, интеграционное и нагрузочное тестирование позволит оценивать и контролировать качество проводимых испытаний, обеспечить стандартизацию и машиночитаемость программ и методик испытаний ПО, контролировать соответствие ПО показателям назначения и требованиям по интеграции.

Для реализации вышеописанных мероприятий должны быть сформированы, утверждены и опубликованы:

- методология проведения передачи, сборки и тестирования ПО с использованием вышеописанной инфраструктуры;
- стандарты кодирования, определяющие качественные характеристики передаваемых исходных кодов, в том числе его оформления и документирования;
- требования к платформам и комплектности средств автоматизированной сборки ПО;
- требования к платформам, комплектности и покрытию средств автоматизированного тестирования;
- критерии оценки качества и полноты передаваемых исходных кодов.

Реализация и апробация описанных мероприятий позволит сформировать базу знаний, алгоритмов и лучших практик разработки ПО электронного правительства, обеспечить повторное использование кода, библиотек и модулей, а также модернизировать стандарты автоматизации и разработки ПО для нужд органов власти.

В рамках совершенствования механизмов управления формированием электронного правительства необходимо реализовать ряд мероприятий.

Во-первых, необходимо увязать деятельность по информатизации ведомств с деятельностью по оптимизации их полномочий, для чего обеспечить координацию работы ПК по ИТ и ПК по АР, увязав между собой их планы деятельности.

Во-вторых, при планировании деятельности следует обеспечить использование объективных и измеримых целевых индикаторов, характеризующих результат деятельности (а не процесс) и увязанных с потребительскими характеристиками результата. Требования к порядку определения целевых индикаторов для мероприятий, связанных с формированием электронного правительства, должны быть разработаны и утверждены Минкомсвязи России. В рамках координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов должна проводиться оценка наличия в ведомственных мероприятиях информатизации деятельности, направленной на

повышение потребительских характеристик услуг (в том числе наличие у мероприятий, связанных с предоставлением государственных услуг, измеримых целевых показателей), на выполнение требований законодательства к государственным услугам, предоставляемым в электронной форме, и иных требований, связанных с предоставлением государственных услуг в электронной форме (например, требований по ведению базовых государственных информационных ресурсов, по порядку использования ИЭП и др.). Мероприятия, не содержащие измеримых индикаторов, отвечающих установленным требованиям, не подлежат финансированию.

В-третьих, необходимо обеспечить независимый мониторинг потребительских характеристик государственных (муниципальных) услуг в привязке к каналам взаимодействия с заявителем и к установленным индикаторам, что предполагает развитие как пользовательского мониторинга качества государственных услуг и статистического наблюдения, так и методов автоматизированного контроля.

Далее, необходимо создать постоянно действующий рабочий координационный орган, сформированный представителями органов государственной власти, местного самоуправления и экспертного сообщества, который будет обеспечивать формирование единой технологической политики, стандартов использования информационных технологий в деятельности органов власти, в том числе при предоставлении государственных и муниципальных услуг, – Совет главных конструкторов.

Должны быть определены и нормативно закреплены требования к сервисам, предоставляемым оператором ИЭП, параметры качества обслуживания, а также экономически обоснованные тарифы на работы и услуги, которые являются обязательным при использовании ИЭП.

Необходимо обеспечить методологическую и организационную поддержку деятельности ведомств, связанной с формированием электронного правительства. Минкомсвязи России и Минэкономразвития России в сфере своих компетенций должны обеспечивать разработку методических материалов, проведение обучающих мероприятий, работу горячих линий поддержки.

Наконец, необходимо утвердить актом Правительства Российской Федерации очередность оптимизации предоставления услуг с использованием электронных каналов: социально значимых и массовых услуг на первом этапе, прочих государственных услуг, а также муниципальных услуг и услуг, предоставляемых бюджетными организациями, на втором этапе.

Тестовые задания по теме 3

1. Утверждение, что «опорная сеть единой сети передачи данных топологически представляет собой набор кольцевых структур, которые базируются на транспортных сетях различных операторов связи, имеют у каждого узла опорной сети не менее двух точек подключения к магистральным каналам и гарантируют доступность сервисов при выходе из строя одной из веток опорной сети»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

2. Совершенствование инструментов управления формированием электронного правительства:

- а) планируется и происходит постоянно;
- б) не планируется – все процессы завершены, ничего менять не нужно;
- в) не имеет смысла, в России этого нет.

3. Утверждение, что «в рамках координации мероприятий по использованию информационно-коммуникационных технологий в деятельности государственных органов должна проводиться оценка наличия в ведомственных мероприятиях информатизации деятельности, направленной на повышение потребительских характеристик услуг»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

4. Утверждение, что «необходимо обеспечить независимый мониторинг потребительских характеристик государственных (муниципальных) услуг в привязке к каналам взаимодействия с заявителем и к установленным индикаторам»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

5. Утверждение, что «муниципальные услуги представляют собой результат деятельности как органов местного самоуправления, так и хозяйствующих субъектов независимо от формы собственности»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

6. Термин «муниципальные услуги», так и «государственные услуги»:

- а) не имеет аналога в мировой практике;
- б) имеет аналог в мировой практике;
- в) не имеет смысла.

7. Основной признак государственной услуги заключается в том, что она предоставляется:

- а) органами муниципальной власти;

- б) органами государственной власти;
- в) народом.

8. Основным признаком муниципальной услуги заключается в том, что она предоставляется:

- а) органами муниципальной власти;
- б) органами государственной власти;
- в) народом.

8. Услуги, которые подразумевают однократное обращение в орган местного самоуправления с получением конечного результата:

- а) простые;
- б) сложные;
- в) вообще не услуги.

9. Услуги, которые подразумевают множественное обращение в орган местного самоуправления с получением промежуточных результатов, имеющих самостоятельную ценность:

- а) простые;
- б) сложные;
- в) вообще не услуги.

10. Услуга, которая прямо направлена на удовлетворение конкретной потребности:

- а) основная услуга;
- б) дополнительная услуга;
- в) вообще не услуги.

11. Услуга, которая «сопровождает» основную услугу и, как правило, отдельно от основной не применяется, так как в ее обособленном предоставлении нет смысла:

- а) основная услуга;
- б) дополнительная услуга;
- в) вообще не услуги.

ТЕМА 4. ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННЫХ УСЛУГ

4.1. Задача развития системы предоставления государственных (муниципальных) услуг

Задача развития системы предоставления государственных (муниципальных) услуг предполагает улучшение взаимодействия с гражданами и организациями, а также повышение эффективности и результативности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, доступности для граждан и организаций информации о порядке и ходе исполнения государственной (муниципальной) функции на каждой стадии, контроль за ее исполнением.

Информационные и телекоммуникационные технологии широко используются органами государственной власти в целях повышения качества оказания услуг населению. Без современных электронных технологий невозможно соответствовать запросам и ожиданиям потребителей.

Согласно государственной программы «Информационное общество 2011-2020 гг.», утвержденной Распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. №1815-р г. Москва «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» ее целью является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий за счет обеспечения равного доступа к информационным ресурсам, развития цифрового контента, применения инновационных технологий, радикального повышения эффективности государственного управления при обеспечении безопасности в информационном обществе, а первоочередной задачей повышение качества жизни граждан и улучшение условий развития бизнеса в информационном обществе.

Как было озвучено первыми лицами государства, в 2015 г. все государственные услуги (более 1500) должны предоставляться в электронном виде. Среди наиболее актуальных задач, которые связаны управлением информационными ресурсами и документами в частности выделяют такие, как создание, изменение и расширение ведомственных и межведомственных, а также региональных систем электронного документооборота; автоматизация приема и обработки поданных заявителями запросов и обращений в органы государственного и муниципального управления и прочее. Международная практика показывает, что главный, основной руководящий орган по созданию и сопровождению электронного правительства в государстве имеет полномочия межведомственного характера, директивы которого выполняются беспрекословно, без бюрократических проволочек и заминок.

Одним из главных направлений совершенствования системы государственного управления является повышение качества и доступности предоставления государственных и муниципальных услуг в электронной форме. В статье рассматриваются причины, обосновывающие необходимость

появления таких инструментов, произведен обзор существующей системы мониторинга качества предоставления государственных услуг.

Говоря о государственных и муниципальных услугах, необходимо, прежде всего, обратиться к нормативной базе Российской Федерации, которая дает наиболее полное определение этих терминов. Так, Федеральный закон от 27 июня 2010 года №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» предполагает, что:

– государственная услуга, предоставляемая федеральным органом исполнительной власти, органом государственного внебюджетного фонда, исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органом местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, – деятельность по реализации функций соответственно федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, а также органа местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, переданных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации полномочий органов, предоставляющих государственные услуги;

– муниципальная услуга, предоставляемая органом местного самоуправления – деятельность реализации функций органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий органа, предоставляющего муниципальные услуги, по решению вопросов местного значения, установленных в соответствии с Федеральным законом от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и уставами муниципальных образований.

Развитие системы предоставления рассматриваемых услуг включает в себя взаимодействие с гражданами, организациями. Кроме того, задача предполагает повысить эффективность и качество результатов деятельности государственных и муниципальных органов, а также доступ граждан и организаций к информации о порядке и ходе исполнения государственных и муниципальных функций на каждом этапе и, конечно же, контроль над их исполнением.

Органами государственной власти сейчас очень широко используются информационные и телекоммуникационные технологии для того, чтобы повысить качество услуг, оказываемых населению. Без такого рода технологий на сегодняшний день не получится в полной мере удовлетворить запросы и ожидания потребителей. В большинстве стран внедрение электронного предоставления услуг развивается полным ходом и имеет широкое применение, однако в России до конца развитой возможности в этой сфере еще нет. Часть

услуг уже можно получить в электронном виде, однако система еще требует развития и изменений.

4.2. Составляющие качества электронной услуги, формы обратной связи, вышестоящие организации, досудебное обжалование, структуры защиты прав потребителя

Попробуем, опираясь только на здравый смысл, представить себе «идеальную» услугу. Конечно, для нас являются существенными:

- удобная и безопасная обстановка;
- конфиденциальность и надежный результат;
- общение с вежливым, отзывчивым и коммуникабельным персоналом.

Но и не менее важна для нас возможность в случае неудовлетворительного результата получить другую услугу, более качественную.

Это требует новых форм организации работы чиновников с жалобами граждан. Развитие информационных технологий позволяет ввести в повседневную практику электронный документооборот, при котором весь процесс получения услуги будет прозрачным и быстрым.

Как пишет «Российская газета» от 10 мая 2012 года (<http://www.rg.ru/2012/05/10/minjust.html>), обычные письменные жалобы будут регистрироваться в системе электронного документооборота и получать штрих-код, их рассмотрение будет произведено в течение пятнадцати рабочих дней со дня регистрации. К своему обращению гражданин вправе приложить по выбору необходимые документы и материалы в электронной или письменной форме.

В России в настоящее время создается единая система информационно-справочной поддержки граждан по вопросам предоставления государственных услуг с использованием современных информационных технологий. Она включает в себя ведомственные Интернет-сайты, Единый федеральный портал государственных услуг, центры обработки телефонных обращений граждан, единую систему информационно-справочной поддержки (информационные киоски).

Значительная часть требований к сайтам органов государственной власти описана в Федеральном законе Российской Федерации от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и других документах.

Среди этих требований: открытость, доступность, достоверность, свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, а также соблюдение прав граждан при предоставлении информации о деятельности органов государственной власти. Закон определяет шесть основных способов обеспечения доступа, в том числе через Интернет.

Следует отметить, что вне зависимости от формы доступа гражданам и организациям обеспечивается возможность обратной связи с органами власти, поскольку в обязательном порядке на сайтах должны публиковаться:

- порядок и время приема граждан, порядок рассмотрения их обращений; а также порядок обжалования нормативных правовых актов и иных решений;
- фамилии, имена и отчества руководителей и должностных лиц, к полномочиям которых отнесена организация приема граждан;
- номера телефонов, по которому можно получить информацию справочного характера, а также номера «горячих линий»;
- обзоры обращений лиц, а также обобщенную информацию о результатах рассмотрения обращений и принятых мерах.

Концепция единой системы информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет реализуется с 2009 года.

В основе системы лежит сводный реестр государственных и муниципальных услуг – федеральная государственная информационная система, содержащая сведения о предоставляемых органами власти, органами государственных и муниципальных услугах. Реестр состоит из следующих элементов:

- федеральный реестр государственных услуг;
- реестр государственных услуг субъектов Российской Федерации;
- реестр муниципальных услуг;
- раздел справочной информации.

Единый портал государственных и муниципальных услуг (<http://www.gosuslugi.ru/>) представляет собой федеральную государственную информационную систему, обеспечивающую доступ граждан и организаций к сведениям об услугах, размещенных в сводном реестре.

Кроме того, функционируют региональные реестры и порталы государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Порядок предоставления информации государственным (муниципальным) учреждением, ее размещения на официальном сайте в сети Интернет и ведения указанного сайта был утвержден приказом Министерства финансов Российской Федерации от 21 июля 2011 г. № 86н.

В качестве официального сайта Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации об учреждениях был обозначен Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации об учреждениях (<http://www.bus.gov.ru/>). На нем размещается информация о:

- федеральных казенных учреждениях, казенных учреждениях субъектов Российской Федерации, муниципальных казенных учреждений и их обособленных структурных подразделениях;

- федеральных бюджетных учреждениях, бюджетных учреждениях субъектов Российской Федерации, муниципальных бюджетных учреждений и их обособленных структурных подразделениях;

- автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности Российской Федерации, автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в собственности субъектов Российской Федерации, автономных учреждений, созданных на базе имущества, находящегося в муниципальной собственности, и их обособленных структурных подразделениях.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» установлены обязанности и запреты для органов, предоставляющих государственные и муниципальные услуги, в том числе:

- обязанность предоставлять указанные услуги в соответствии с административными регламентами, соблюдать стандарты предоставления государственных (муниципальных) услуг (пункт 1 статьи 6 Федерального закона № 210-ФЗ);

- запрет требовать от заявителя предоставления документов и информации или осуществления действий, предоставление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами (пункт 1 статьи 7 Федерального закона № 210-ФЗ);

- запрет требовать от заявителя получения платных услуг, не включенных в утвержденные в установленном порядке перечни услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления государственных или муниципальных услуг (часть 5 статьи 9 Федерального закона № 210-ФЗ).

Для обеспечения должного качества предоставления государственных услуг предусмотрена система контроля и анализа результатов. В случае нарушений прав граждан возможно досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия) органов государственной власти Российской Федерации (пункт 4 статьи 5 Федерального закона № 210-ФЗ).

К сожалению, в настоящее время жалобы, требующие оперативного принятия решений и восстановления прав и законных интересов граждан, рассматриваются наравне с другими заявлениями и предложениями. Тем самым обжалование чаще всего не помогает получению своевременной и качественной услуги. Как правило, жалобы переадресовываются в соответствующие органы власти и поступают на рассмотрение должностным лицам, которые фактически не несут никакой ответственности за «отписки» или игнорирование жалобы.

Понятно, что требуется реформа системы досудебного обжалования на основе информационных технологий. Возможность подавать жалобу непосредственно в местах предоставления услуг, в МФЦ, а также на официальных сайтах органов власти, на Едином портале государственных

услуг, региональных порталах государственных услуг с целью значительно упрощает процедуру защиты интересов граждан.

Досудебное обжалование предусматривает:

- 1) получение отказа или неудовлетворительного результата предоставления государственной услуги;
- 2) подготовку обращения или жалобы и ее подачу через центр или интернет-портал досудебного обжалования;
- 3) регистрацию обращения/жалобы гражданина в информационной системе досудебного (внесудебного) обжалования;
- 4) внесение данной жалобы/обращения гражданина в единый реестр досудебного обжалования;
- 5) выдачу гражданину удостоверяющего документа о принятии жалобы/обращения;
- 6) обеспечение гарантированной доставки жалобы/обращения на уровень сотрудника органа государственной власти обязанного принять к рассмотрению данное заявление и на контроль руководителю подразделения органа государственной власти с фиксацией записей в едином реестре досудебного обжалования и в журнале «претензий по государственным услугам» органа государственной власти;
- 7) осуществление автоматического контроля над сроками рассмотрения жалобы/обращения;
- 8) фиксацию результатов рассмотрения жалобы/обращения в рамках процедур досудебного (внесудебного) обжалования;
- 9) выдачу документов заявителю по результатам рассмотрения жалобы/обращения с фиксацией состояния в едином реестре досудебного обжалования.

Исчерпывающую информацию о правах потребителей предоставляет Союз потребителей Российской Федерации (СПРФ) (<http://www.potrebitel.net/>), созданный в декабре 1990 года. Сегодня он объединяет свыше 100 республиканских, краевых, областных, городских и районных общественных объединений – большинство всех реально работающих в России организаций этого профиля.

На основании закона РФ «О защите прав потребителей» Союз осуществляет консультации граждан, составление претензий и исков, ведение дел в судах, независимую экспертизу безопасности и качества товаров и услуг, проверку соблюдения правил торговли и бытового обслуживания, потребительское просвещение и образование.

Список объединений, входящих в Союз и расположенных в различных регионах России представлен на его сайте с разделением на федеральные округа (<http://potrebitel.net/spisok.shtml>).

Для того, чтобы получить контактные данные объединения защиты прав потребителей конкретного региона, нужно зайти в раздел соответствующего округа, где имеются названия, адреса, контактные телефоны и адреса электронной почты региональных структур, входящих в Союз.

На страже интересов потребителей находятся различные общественные и государственные структуры. К первым относятся общероссийские, региональные и городские общества защиты прав потребителей, например:

- Общероссийская общественная организация «Общество защиты прав потребителей образовательных услуг»;
- Общественная организация содействия защите прав потребителей в сфере туризма «Клуб защиты прав туриста» (<http://www.turistprav.ru/>);
- Федерация обществ потребителей Южного региона (<http://www.fopur-vdonsk.ru/>);
- Общество потребителей автотехники России (<http://www.opar.ru/>);
- Центр независимой потребительской экспертизы (<http://www.cnpe.spb.ru/>);
- Международная конфедерация обществ потребителей (<http://www.konfop.ru/>).

Ко вторым – Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (<http://www.rospotrebnadzor.ru/>).

На сайтах этих организаций можно получить правовую поддержку по различным вопросам, узнать как подать претензию или иск в суд, пожаловаться на ненадлежащее качество товара или услуги, как осуществить экспертизу товара или услуги.

Обеспечение должного качества предоставления государственных услуг невозможно без различных форм обратной связи. Гражданин имеет право подать жалобу непосредственно в местах предоставления услуг, в МФЦ, а также на официальных сайтах органов власти, на Едином портале государственных услуг. В случае необходимости он также может обратиться к различным структурам, осуществляющим защиту прав потребителя.

4.3. Порядок обжалования нормативных правовых актов и иных разрешений, муниципальных правовых актов

По услуге «Предоставление информации о порядке предоставления жилищно-коммунальных услуг населению», Заявитель имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование решений, действий (бездействия) Комитета, его должностных лиц или муниципальных служащих при предоставлении муниципальных услуг.

Заявители имеют право на досудебное (внесудебное) обжалование решений и действий (бездействия), принимаемых и выполняемых (не выполненных) при предоставлении муниципальной услуги.

Заявитель может обратиться с жалобой, в том числе, в следующих случаях:

- 1) нарушение срока регистрации Заявления о предоставлении муниципальной услуги;
- 2) нарушение срока предоставления муниципальной услуги;

3) требование представления Заявителем документов или информации либо осуществления действий, представление или осуществление которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги;

4) отказ в приёме документов, представление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления муниципальной услуги, у Заявителя;

5) отказ в предоставлении муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

6) затребование у Заявителя при предоставлении муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

7) отказ муниципального служащего Комитета, ответственного за предоставление муниципальной услуги, в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений;

8) требование у Заявителя при предоставлении муниципальной услуги документов или информации, отсутствие и (или) недостоверность которых не указывались при первоначальном отказе в приеме документов, необходимых для предоставления муниципальной услуги, либо в предоставлении муниципальной услуги.

Жалоба подается в письменной форме, в том числе, при личном приеме Заявителя или в электронной форме.

Жалоба в письменной форме может быть направлена по почте.

В электронной форме жалоба может быть подана Заявителем посредством:

1) официального сайта администрации города в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

2) Единого портала (www.gosuslugi.ru);

3) регионального портала государственных и муниципальных услуг (www.51gosuslugi.ru);

4) с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» посредством портала федеральной государственной информационной системы, обеспечивающей процесс досудебного (внесудебного) обжалования решений и действий (бездействия), принимаемых и выполняемых (не выполненных) при предоставлении муниципальной услуги (далее – с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» посредством портала).

Жалоба подается в свободной форме и должна содержать:

- 1) наименование Комитета, его должностного лица либо муниципального служащего Комитета, решения и действия (бездействие) которых обжалуются;
- 2) фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), сведения о месте жительства Заявителя – физического лица либо наименование, сведения о месте нахождения Заявителя – юридического лица, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ Заявителю;
- 3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) Комитета, его должностного лица либо муниципальных служащих Комитета;
- 4) доводы, на основании которых Заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) Комитета, его должностного лица либо муниципального служащего Комитета. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие доводы Заявителя, либо их копии.

Прием жалоб осуществляется Комитетом по адресу, указанному на сайтах.

В случае подачи жалобы при личном приеме Заявитель представляет документ, удостоверяющий его личность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

В случае, если жалоба подается через представителя Заявителя, предоставляется документ, подтверждающий полномочия на осуществление действий от имени Заявителя. В качестве документа, подтверждающего полномочия на осуществление действий от имени Заявителя, может быть представлена:

а) оформленная в соответствии с законодательством Российской Федерации доверенность (для физических лиц);

б) оформленная в соответствии с законодательством Российской Федерации доверенность, заверенная печатью Заявителя (при наличии печати) и подписанная руководителем Заявителя или уполномоченным этим руководителем лицом (для юридических лиц);

в) копия решения о назначении или об избрании либо приказа о назначении физического лица на должность, в соответствии с которым такое физическое лицо обладает правом действовать от имени Заявителя без доверенности.

При подаче жалобы в электронной форме документы, указанные в настоящем подразделе, могут быть представлены в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, вид которой предусмотрен законодательством Российской Федерации, при этом документ, удостоверяющий личность Заявителя, не требуется.

Жалоба на нарушение порядка предоставления муниципальной услуги подается в Комитет. В случае если обжалуются решения председателя Комитета (лица, исполняющего его обязанности), жалоба подается в администрацию.

Жалоба, поступившая в Комитет, подлежит регистрации не позднее следующего рабочего дня со дня ее поступления. Жалоба рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня ее регистрации, если более короткие сроки рассмотрения жалобы не установлены Комитетом.

В случае обжалования отказа Комитета, его должностного лица в приеме документов у Заявителя или в исправлении допущенных опечаток и ошибок, или в случае обжалования Заявителем нарушения установленного срока таких исправлений, жалоба рассматривается в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации.

По результатам рассмотрения жалобы в соответствии с частью 7 статьи 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 г. №210–ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Комитет принимает одно из следующих решений:

1) жалоба удовлетворяется, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления муниципальной услуги документах, возврата Заявителю денежных средств, взимание которых не предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

2) в удовлетворении жалобы отказывается.

При удовлетворении жалобы Комитет устраняет выявленные нарушения, в том числе выдает Заявителю результат муниципальной услуги, не позднее пяти рабочих дней со дня принятия решения, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Ответ по результатам рассмотрения жалобы направляется Заявителю не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в письменной форме.

Ответ по результатам рассмотрения жалобы подписывается председателем Комитета (лицом, исполняющим его обязанности), а в случае рассмотрения жалобы администрацией города – главой администрации города (лицом, временно исполняющим полномочия главы администрации города).

По желанию Заявителя ответ по результатам рассмотрения жалобы может быть представлен не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) Комитета, вид которой установлен законодательством Российской Федерации.

В ответе по результатам рассмотрения жалобы указываются:

а) наименование органа (учреждения), предоставляющего муниципальную услугу, рассмотревшего жалобу, должность, фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) его должностного лица, принявшего решение по жалобе;

б) номер, дата, место принятия решения, включая сведения о должностном лице, решение или действие (бездействие) которого обжалуется;

в) фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) или наименование Заявителя;

г) основания для принятия решения по жалобе;

д) принятое по жалобе решение;

е) в случае признания жалобы подлежащей удовлетворению в ответе Заявителю дается информация о действиях, осуществляемых Комитетом, в целях незамедлительного устранения выявленных нарушений при оказании муниципальной услуги, а также приносятся извинения за доставленные неудобства и указывается информация о дальнейших действиях, которые необходимо совершить Заявителю в целях получения муниципальной услуги;

ж) в случае признания жалобы не подлежащей удовлетворению в ответе Заявителю даются аргументированные разъяснения о причинах принятого решения, а также информация о порядке обжалования принятого решения.

Комитет отказывает в удовлетворении жалобы в следующих случаях:

1) наличие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям;

2) подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

3) наличие решения по жалобе, принятого ранее в отношении того же Заявителя и по тому же предмету жалобы.

В случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения или преступления должностное лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению жалобы, незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.

По муниципальной услуге «Приём заявлений и выдача документов о согласовании переустройства и (или) перепланировки жилого помещения, предоставляемым комитетом», Заявитель имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование решений, действий (бездействия) Комитета, его должностных лиц или муниципальных служащих при предоставлении муниципальных услуг.

Заявитель имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование решений, действий (бездействия) органа, предоставляющего Муниципальную услугу, и его должностных лиц.

Порядок обжалования действий (бездействия) должностного лица, а также принимаемого им решения при предоставлении Муниципальной услуги определяется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации.

Заявитель может обратиться с жалобой, в том числе в следующих случаях:

1) нарушение срока регистрации Заявления о предоставлении Муниципальной услуги;

2) нарушение срока предоставления Муниципальной услуги;

3) требование представления Заявителем документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

4) отказ в приеме документов у Заявителя, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами для предоставления Муниципальной услуги;

5) отказ в предоставлении Муниципальной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

6) затребование с Заявителя при предоставлении Муниципальной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, муниципальными правовыми актами;

7) отказ органа, предоставляющего Муниципальную услугу, и его должностных лиц в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления Муниципальной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений.

Жалоба подается в письменной форме, в том числе при личном приеме Заявителя, или в электронной форме.

Жалоба в письменной форме может быть направлена по почте.

В электронной форме жалоба может быть подана Заявителем посредством:

1) официального сайта администрации города в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;

2) федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (www.gosuslugi.ru);

3) регионального портала государственных и муниципальных услуг (www.51.gosuslugi.ru).

Жалоба подается в свободной форме и должна содержать:

1) наименование Комитета, его должностного лица либо муниципального служащего, решения и действия (бездействие) которых обжалуются;

2) фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии), сведения о месте жительства Заявителя – физического лица либо наименование, сведения о месте нахождения Заявителя – юридического лица, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ Заявителю;

3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) Комитета, его должностного лица либо муниципальных служащих;

4) доводы, на основании которых Заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) Комитета, его должностного лица либо муниципального служащего. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие доводы Заявителя, либо их копии.

В случае подачи жалобы при личном приеме Заявитель представляет документ, удостоверяющий его личность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Жалоба на нарушение порядка предоставления Муниципальной услуги подаётся в Комитет. В случае, если обжалуются решения председателя Комитета либо должностного лица, его замещающего, жалоба подается в администрацию города.

Жалоба на нарушение порядка предоставления Муниципальной услуги МФЦ рассматривается Комитетом на основании соглашения о взаимодействии, заключённого между МФЦ и Комитетом.

Жалоба может быть подана Заявителем через отделения МФЦ, адреса которых указаны на сайтах.

Жалоба, поступившая в Комитет, подлежит регистрации не позднее следующего рабочего дня со дня её поступления. Жалоба рассматривается в течение 15 рабочих дней со дня её регистрации, если более короткие сроки рассмотрения жалобы не установлены Комитетом.

В случае обжалования отказа Комитета, его должностного лица в приеме документов у Заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования Заявителем нарушения установленного срока таких исправлений жалоба рассматривается в течение 5 рабочих дней со дня ее регистрации.

По результатам рассмотрения жалобы в соответствии с частью 7 статьи 11.2 Федерального закона от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» Комитет принимает решение об удовлетворении жалобы либо об отказе в её удовлетворении.

При удовлетворении жалобы Комитет устраняет выявленные нарушения, в том числе выдает Заявителю результат Муниципальной услуги, не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

Ответ по результатам рассмотрения жалобы направляется Заявителю не позднее дня, следующего за днём принятия решения, в письменной форме.

Ответ по результатам рассмотрения жалобы подписывается председателем Комитета, а в случае рассмотрения жалобы администрацией города – главой администрации города.

По желанию Заявителя ответ по результатам рассмотрения жалобы может быть представлен не позднее дня, следующего за днём принятия решения, в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) Комитета, вид которой установлен законодательством Российской Федерации.

Комитет отказывает в удовлетворении жалобы в следующих случаях:

- 1) наличие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям;
- 2) подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

3) наличие решения по жалобе, принятого ранее в отношении того же Заявителя и по тому же предмету жалобы.

В случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения или преступления должностное лицо, наделенное полномочиями по рассмотрению жалобы, незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.

По государственной услуге, предоставляемой комитетом, Заявитель имеет право на досудебное (внесудебное) обжалование решений, действий (бездействия) Комитета, его должностных лиц или муниципальных служащих при предоставлении государственной услуги.

Заявитель вправе подать жалобу на решение и (или) действие (бездействие) Учреждения его должностных лиц в ходе предоставления государственной услуги.

Заявитель может обратиться с жалобой, в том числе в следующих случаях:

1) нарушение срока регистрации запроса заявителя о предоставлении государственной услуги;

2) нарушение срока предоставления государственной услуги;

3) требование у заявителя документов, не предусмотренных нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации для предоставления государственной услуги;

4) отказ в приеме документов, предоставление которых предусмотрено нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации, актами для предоставления государственной услуги у заявителя;

5) отказ в предоставлении государственной услуги, если основания отказа не предусмотрены федеральными законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации;

6) требование с заявителя при предоставлении государственной услуги платы, не предусмотренной нормативными правовыми актами Российской Федерации, нормативными правовыми актами субъекта федерации;

7) отказ Учреждения, его должностного лица в исправлении допущенных опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах либо нарушение установленного срока таких исправлений.

Жалоба рассматривается Учреждением при нарушении порядка предоставления государственной услуги вследствие действий (бездействия), его должностных лиц.

Жалобы на решения, принятые руководителем Учреждения подаются в Министерство.

Жалоба должна содержать:

1) наименование Учреждения, предоставляющего государственную услугу, должностного лица Учреждения, предоставляющего государственную

услугу, либо государственного служащего, решения и действия (бездействие) которых обжалуются;

2) фамилию, имя, отчество (последнее - при наличии), сведения о месте жительства заявителя – физического лица либо наименование, сведения о месте нахождения заявителя – юридического лица, а также номер (номера) контактного телефона, адрес (адреса) электронной почты (при наличии) и почтовый адрес, по которым должен быть направлен ответ заявителю;

3) сведения об обжалуемых решениях и действиях (бездействии) Учреждения, его должностного лица;

4) доводы, на основании которых заявитель не согласен с решением и действием (бездействием) Учреждения, его должностного лица. Заявителем могут быть представлены документы (при наличии), подтверждающие доводы заявителя, либо их копии.

В досудебном (внесудебном) порядке заявители имеют право обратиться с жалобой в Учреждение, Министерство в письменной форме по почте, через многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг (далее - многофункциональный центр), с использованием информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», официального сайта Министерства, интернет – сайта (интернет - страницы) Учреждения, единого (регионального) портала государственных и муниципальных услуг (далее – единый портал, региональный портал), а также при проведении личного приема граждан.

Прием жалоб осуществляет уполномоченное должностное лицо Министерства, Учреждения.

Адреса Учреждений и Министерства для направления жалобы указаны на сайтах.

Жалоба может быть подана заявителем через многофункциональный центр в случае заключения соглашения о взаимодействии между уполномоченным многофункциональным центром и Министерством (далее – соглашение о взаимодействии). Адреса многофункциональных центров для направления жалобы указаны на интернет-сайте уполномоченного МФЦ: <http://www.mfc51.ru/>.

При поступлении жалобы многофункциональный центр обеспечивает ее передачу в Министерство в порядке и сроки, которые установлены соглашением о взаимодействии, но не позднее следующего рабочего дня со дня поступления жалобы.

Жалоба на нарушение порядка предоставления государственной услуги многофункциональным центром рассматривается в соответствии с настоящим Порядком Министерством, заключившим соглашение о взаимодействии.

При этом срок рассмотрения жалобы исчисляется со дня регистрации жалобы в Министерстве.

В электронной форме жалоба может быть подана заявителем посредством:

– информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;

- официального сайта Министерства, интернет – сайта (интернет – страницы) Учреждения;

- федеральной государственной информационной системы «Единый портал государственных и муниципальных услуг (функций)» (далее – Единый портал);

- регионального портала государственных и муниципальных услуг (далее – региональный портал).

Адреса для направления жалоб в электронном виде:

- по электронной почте (приложение № 1 к Административному регламенту);

- <http://210.gosuslugi.ru>.

Жалоба, поступившая в Министерство, Учреждение или должностному лицу в форме электронного документа, подлежит рассмотрению в порядке, установленном настоящим Административным регламентом.

При подаче жалобы в электронной форме документы могут быть представлены в форме электронных документов, подписанных электронной подписью, вид которой предусмотрен законодательством Российской Федерации, при этом документ, удостоверяющий личность заявителя, не требуется.

Министерство, Учреждение обеспечивает:

- оснащение мест приема жалоб;

- информирование заявителей о порядке обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные услуги, их должностных лиц либо государственных гражданских служащих посредством размещения информации на стендах в местах предоставления государственных услуг, на их официальных сайтах, на региональном портале;

- консультирование заявителей о порядке обжалования решений и действий (бездействия) органов, предоставляющих государственные услуги, их должностных лиц либо государственных гражданских служащих, в том числе по телефону, электронной почте, при личном приеме;

- заключение соглашений о взаимодействии в части осуществления многофункциональными центрами приема жалоб и выдачи заявителям результатов рассмотрения жалоб;

- формирование и представление ежеквартально в Аппарат Правительства субъекта федерации отчетности о полученных и рассмотренных жалобах (в том числе о количестве удовлетворенных и неудовлетворенных жалоб).

Основанием для начала процедуры досудебного (внесудебного) обжалования решения и действия (бездействия) Министерства, Учреждения, предоставляющего государственную услугу, его должностных лиц является получение от заявителя жалобы в письменной форме (в том числе при личном приеме) или в электронном виде.

Руководитель Министерства, Учреждения или иные уполномоченные ими должностные лица проводят личный прием заявителей по предварительной записи.

Предварительная запись заявителей проводится при личном обращении с использованием средств телефонной связи, информационно – телекоммуникационных сетей общего пользования. Номера телефонов, электронные адреса Министерства, Учреждения приведены в приложении № 1, размещены на интернет – странице Министерства официального интернет – портала субъекта федерации и на интернет – сайте (интернет – странице) органа, осуществляющего назначение и выплату ежемесячной жилищно-коммунальной выплаты.

Должностное лицо Министерства, Учреждения, выполняющее запись заявителей на личный прием, информирует заявителя о дате, времени, месте приема, должности, фамилии, имени и отчестве должностного лица, осуществляющего прием.

При личном приеме заявитель предъявляет документ, удостоверяющий его личность. На основании этого документа должностное лицо, ответственное за организацию личного приема граждан, оформляет карточку личного приема гражданина (в бумажном и (или) электронном виде) и заносит в нее содержание жалобы заявителя.

В случае если жалоба подается через представителя заявителя, также представляется документ, подтверждающий полномочия на осуществление действий от имени заявителя. В качестве документа, подтверждающего полномочия на осуществление действий от имени заявителя, могут быть представлены:

а) доверенность (для физических лиц), оформленная в соответствии с законодательством Российской Федерации;

б) доверенность, оформленная в соответствии с законодательством Российской Федерации, заверенная печатью заявителя и подписанная руководителем заявителя или уполномоченным этим руководителем лицом (для юридических лиц);

в) копия решения о назначении или об избрании либо приказа о назначении физического лица на должность, в соответствии с которым такое физическое лицо обладает правом действовать от имени заявителя без доверенности.

Заявитель имеет право запросить в Министерстве, Учреждении информацию и документы, необходимые для обоснования и рассмотрения жалобы.

Письменные жалобы граждан, принятые в ходе личного приема, подлежат регистрации и рассмотрению в установленном административным регламентом порядке. О принятии письменной жалобы заявителя должностное лицо, проводившее личный прием граждан, производит запись в карточке личного приема гражданина и передает ее должностному лицу, ответственному за делопроизводство, в течение одного рабочего дня.

Должностное лицо, ответственное за делопроизводство, обязано:

- зарегистрировать жалобу в журнале учета приема граждан;
- оформить расписку о приеме жалобы;
- передать жалобу руководителю Министерства, Учреждения.

Должностное лицо, ответственное за делопроизводство, в день получения письменной жалобы, в том числе в электронной форме:

- распечатывает жалобу, поступившую в электронной форме;
- регистрирует жалобу в СЭДО / журнале учета приема граждан: порядковый номер записи (входящий номер); дату и время приема жалобы с точностью до минуты; фамилию и инициалы имени и отчества (наименование) заявителя; общее количество документов и общее количество листов в документах;

– проставляет на жалобе штамп Министерства, Учреждения и указывает входящий номер (идентичный порядковому номеру записи в книгу учета поступающей корреспонденции); при последующей работе с жалобой на всех этапах его рассмотрения обязательна ссылка на входящий номер;

– оформляет расписку по установленной форме в двух экземплярах, один из которых передает заявителю (при поступлении документов почтой направляет заявителю расписку почтой в день регистрации жалобы), второй экземпляр прикладывает к поступившей жалобе.

Расписка должна содержать следующую информацию:

- а) дата представления жалобы;
- б) фамилия и инициалы имени и отчества (наименование) заявителя;
- в) перечень документов, с указанием их наименования и реквизитов;
- г) количество листов в каждом документе;
- д) входящий номер;
- е) фамилия, инициалы имени и отчества и должность лица, принявшего документы и его подпись;
- ж) телефон, электронная почта, по которой заявитель может узнать о стадии рассмотрения документов.

Должностное лицо, ответственное за делопроизводство, в течение одного рабочего дня со дня регистрации жалобы передает принятую жалобу с распиской о принятии руководителю Министерства, Учреждения.

Получив письменную жалобу заявителя, руководитель Министерства, Учреждения назначает уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо.

Уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо рассматривает жалобу и в случае если доводы, изложенные в жалобе, входят в компетенцию Министерства, Учреждения, подготавливает проект решения об удовлетворении жалобы, либо об отказе в ее удовлетворении, а также проект мотивированного письменного ответа о принятом руководителем Министерства, Учреждения решении о результатах рассмотрения жалобы, и передает их на подпись руководителю Министерства, Учреждения.

По результатам рассмотрения жалобы руководитель Министерства, Учреждения принимает одно из следующих решений:

1) удовлетворяет жалобу, в том числе в форме отмены принятого решения, исправления допущенных Учреждением опечаток и ошибок в выданных в результате предоставления государственной услуги документах;

2) отказывает в удовлетворении жалобы.

Указанное решение принимается в форме акта Министерства, Учреждения (решения об удовлетворении жалобы или об отказе в удовлетворении жалобы).

Не позднее дня, следующего за днем принятия одного из указанных решений, заявителю в письменной форме направляется мотивированный ответ о результатах рассмотрения жалобы. По желанию заявителя ответ по результатам рассмотрения жалобы может быть представлен не позднее дня, следующего за днем принятия решения, в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) Министерства, Учреждения, вид которой установлен законодательством Российской Федерации.

Жалоба, поступившая в Министерство, Учреждение, подлежит рассмотрению должностным лицом, наделенным полномочиями по рассмотрению жалоб, в течение пятнадцати рабочих дней со дня ее регистрации, а в случае обжалования отказа Учреждения, должностного лица Учреждения в приеме документов у заявителя либо в исправлении допущенных опечаток и ошибок или в случае обжалования нарушения установленного срока таких исправлений – в течение пяти рабочих дней со дня ее регистрации.

Ответ на жалобу, поступившую в Министерство, Учреждение или должностному лицу в форме электронного документа, направляется по адресу электронной почты, указанной в жалобе, в форме электронного документа, подписанного электронной подписью уполномоченного на рассмотрение жалобы должностного лица и (или) уполномоченного на рассмотрение жалобы органа (учреждения), вид которой установлен законодательством Российской Федерации, или в письменной форме по почтовому адресу, указанному в жалобе.

В ответе по результатам рассмотрения жалобы уполномоченным на рассмотрение жалобы должностным лицом указываются:

– наименование органа (учреждения), предоставляющего государственную услугу, рассмотревшего жалобу, должность, фамилия, имя, отчество (последнее – при наличии) его должностного лица, принявшего решение по жалобе;

– номер, дата, место принятия решения, включая сведения о должностном лице, решение или действие (бездействие) которого обжалуется;

– фамилия, имя, отчество (последнее - при наличии) или наименование заявителя;

– основания для принятия решения по жалобе;

– принятое по жалобе решение;

- в случае если жалоба признана обоснованной, - сроки устранения выявленных нарушений, в том числе срок предоставления результата государственной услуги;

- сведения о порядке обжалования принятого по жалобе решения.

В случае если доводы, изложенные в жалобе не входят в компетенцию Учреждения, уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо в течение 3 рабочих дней со дня ее регистрации обеспечивает направление жалобы в уполномоченный на ее рассмотрение орган (учреждение) и в письменной форме информирует заявителя о перенаправлении жалобы.

При удовлетворении жалобы Министерство, Учреждение принимает исчерпывающие меры по устранению выявленных нарушений, в том числе по выдаче заявителю результата государственной услуги, не позднее 5 рабочих дней со дня принятия решения, если иное не установлено законодательством Российской Федерации.

В случае установления в ходе или по результатам рассмотрения жалобы признаков состава административного правонарушения или преступления уполномоченное на рассмотрение жалобы должностное лицо незамедлительно направляет имеющиеся материалы в органы прокуратуры.

Министерство, Учреждение отказывает в удовлетворении жалобы в следующих случаях:

- наличие вступившего в законную силу решения суда, арбитражного суда по жалобе о том же предмете и по тем же основаниям;

- подача жалобы лицом, полномочия которого не подтверждены в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

- наличие решения по жалобе, принятого ранее в соответствии с требованиями настоящих Правил в отношении того же заявителя и по тому же предмету жалобы.

Министерство, Учреждение вправе оставить жалобу без ответа в следующих случаях:

- если в жалобе не указаны фамилия заявителя и почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ;

- если в жалобе содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью и имуществу должностного лица, а также членов его семьи, должностное лицо Министерства, Учреждения ответственное за рассмотрение жалобы, вправе оставить ее без ответа по существу поставленных в ней вопросов и сообщить заявителю, направившему жалобу, о недопустимости злоупотребления правом;

- если текст жалобы не поддается прочтению, ответ на жалобу не дается, о чем в течение 7 дней со дня регистрации жалобы сообщается заявителю, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

- если в жалобе содержится вопрос, на который заявителю многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, должностное лицо ответственное за рассмотрение жалобы вправе принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении

переписки с заявителем по данному вопросу при условии, что указанная жалоба и ранее направляемые жалобы направлялись в уполномоченный на рассмотрение жалобы орган или одному и тому же должностному лицу. О данном решении уведомляется заявитель, направивший жалобу.

Если заявитель не удовлетворен решением, принятым в ходе рассмотрения жалобы, то решения, принятые в рамках предоставления государственной услуги, могут быть обжалованы в судебном порядке.

Обжалование действий (бездействия) и решений должностных лиц ГИМС МЧС России осуществляется в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации к вышестоящему в порядке подчиненности органу ГИМС МЧС России или в суд.

Лицо, направляющее жалобу на действия (бездействия) и решения должностных лиц органов ГИМС МЧС России, в обязательном порядке указывает в своей жалобе:

- наименование государственного органа, в который направляется жалоба;
- фамилию, имя, отчество должностного лица, которому подается жалоба;
- свою фамилию, имя, отчество (последнее – при наличии);
- почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, уведомление о переадресации обращения;
- предмет жалобы;
- личную подпись, дату.

В случае необходимости в подтверждение своих доводов заявитель может прилагать к письменной жалобе документы и материалы либо их копии.

Орган ГИМС МЧС России, в адрес которого поступила жалоба:

- обеспечивает объективное, всестороннее и своевременное рассмотрение жалобы, в случае необходимости, с участием заявителя, направившего жалобу, или его законного представителя;
- запрашивает необходимые для рассмотрения жалобы документы и материалы в других государственных органах, органах местного самоуправления и у иных должностных лиц, за исключением судов, органов дознания и органов предварительного следствия;
- по результатам рассмотрения жалобы принимает меры, направленные на восстановление или защиту нарушенных прав, свобод и законных интересов заявителя;
- дает письменный ответ по существу поставленных в жалобе вопросов.

Ответ на жалобу подписывается руководителем (заместителем руководителя) органа ГИМС МЧС России или уполномоченным на то должностным лицом. Ответ на жалобу, поступившую в орган ГИМС МЧС России, направляется по почтовому адресу, указанному в обращении.

Жалоба, поступившая в орган ГИМС МЧС России, подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления.

Письменная жалоба, поступившая в орган ГИМС МЧС России, рассматривается в течение 30 дней со дня регистрации.

В исключительных случаях руководитель (заместитель руководителя) органа ГИМС МЧС России либо уполномоченное на то должностное лицо вправе продлить срок рассмотрения жалобы не более чем на 30 дней, уведомив о продлении срока ее рассмотрения заявителя, направившего жалобу.

В случае, если в письменной жалобе не указаны фамилия заявителя и (или) почтовый адрес, по которому должен быть направлен ответ, ответ на жалобу не дается.

При получении письменной жалобы, в которой содержатся нецензурные либо оскорбительные выражения, угрозы жизни, здоровью, имуществу должностных лиц, исполняющих государственную функцию, а также членов их семей, орган ГИМС МЧС России вправе оставить жалобу без ответа по существу поставленных в нем вопросов и сообщить заявителю, направившему жалобу, о недопустимости злоупотребления правом.

В случае, если текст жалобы не поддается прочтению, ответ на жалобу не дается, о чем сообщается заявителю, направившему жалобу, если его фамилия и почтовый адрес поддаются прочтению.

В случае, если в жалобе заявителя содержится вопрос, на который ему многократно давались письменные ответы по существу в связи с ранее направляемыми жалобами, и при этом в жалобе не приводятся новые доводы или обстоятельства, руководитель соответствующего органа, должностное лицо либо уполномоченное на то лицо вправе принять решение о безосновательности очередной жалобы и прекращении переписки с заявителем по данному вопросу при условии, что указанная жалоба и ранее направляемые жалобы направлялись в один и тот же орган ГИМС МЧС России. О данном решении уведомляется заявитель, направивший жалобу.

Пересмотр постановлений и решений по делам об административных правонарушениях осуществляется в порядке, установленном главой 30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях.

Тестовые задания по теме 4

1. Утверждение, что «к основным целям муниципальной деятельности относятся улучшение условий жизни граждан, создание благоприятной среды жизнедеятельности населения муниципального образования»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

2. Утверждение, что «услуга – это продукт труда, обладающий специфическими свойствами: неосязаемостью, неотделимостью от своего источника (невозможно отделить процесс обучения от преподавателя и ученика, а процесс предоставления информации от того, кто ее предоставляет)»:

- а) верно;
- б) неверно;
- в) не имеет смысла.

3. Услуги, которые представляют собой инжиниринг, лизинг, обслуживание и ремонт оборудования:

- а) производственные;
- б) распределительные;
- в) профессиональные.

4. Услуги, которые представляют собой торговлю, транспорт, связь:

- а) производственные;
- б) распределительные;
- в) профессиональные.

5. Услуги, которые представляют собой банковские, страховые, финансовые, консультационные, рекламные:

- а) производственные;
- б) распределительные;
- в) профессиональные.

6. Услуги, которые представляют собой так называемые массовые услуги, связанные с домашним хозяйством и времяпрепровождением:

- а) производственные;
- б) распределительные;
- в) потребительские.

7. Услуги, которые представляют собой телевидение, радио, образование, культура:

- а) производственные;
- б) распределительные;
- в) общественные.

8. Услуги, которые «создают отрасль материального производства – это услуги, направленные на удовлетворение материальных потребностей, продолжение процесса производства в сфере обращения, транспортировки,

хранения продукта, а также услуги торговли, общественного питания, транспорта и связи, бытового и коммунального хозяйства»:

- а) материальные услуги;
- б) нематериальные услуги;
- в) вообще не относятся к услугам.

9. Услуги, «не получающие предметно-осязательную форму. Это услуги, действия которых направлены непосредственно на человека, окружающие его условия. Производство таких услуг неотделимо от потребления (услуги по реализации турпутевок, по обслуживанию туристов в гостиницах и предприятиях питания, по организации концертных выступлений, а также образование, консультирование, предоставление информации)»:

- а) материальные услуги;
- б) нематериальные услуги;
- в) вообще не относятся к услугам.

10. Услуги, которые оказываются по строго установленным правилам:

- а) стандартные виды услуг;
- б) творческие услуги;
- в) вообще не относятся к услугам.

11. Услуги, которые могут формироваться и изменяться по индивидуальным требованиям потребителя:

- а) стандартные виды услуг;
- б) творческие услуги;
- в) вообще не относятся к услугам.

12. Личные и коллективные услуги выделяют по:

- а) количеству потребителей;
- б) сферам деятельности общества;
- в) критерию конечной цели.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Акулова И.С., Балынская Н.Р., Гафурова В.М., Зайцева Е.М., Ибрагимова О.В., Ивлев А.В., Коптякова С.В., Рахимова Л.М., Сеницына О.Н., Томаров А.В., Закиров Ш.Б., Васильева А.Г. Государственное и муниципальное управление: социально-экономические аспекты: монография. – СПб: Инфо-да, 2017. – 230 с.
2. Андрюхина И.Ю. Правовое регулирование и организация государственной гражданской и муниципальной службы в Калининградской области: учеб. пособие. – Саратов : Амирит, 2018. – 171 с.
3. Балынская, Н.Р., Коптякова, С.В., Майорова, Т.В. Аттестация персонала как инструмент повышения эффективности использования трудового потенциала на предприятиях обрабатывающей отрасли // Вопросы управления. – 2019. – №1.
4. Балынская, Н.Р., Коптякова, С.В., Зиновьева, Е.Г. Анализ использования информационно-коммуникационных технологий в органах муниципального управления // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 1(26). – С. 16–24.
5. Балынская Н.Р., Коптякова С.В., Мусийчук С.В. Механизмы повышения мотивации в качестве инструмента совершенствования деятельности органов местной власти // Вопросы управления. – 2017. – № 6 (49). – С. 30–41.
6. Борисов Н.И. Государственная и муниципальная служба: учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2017. – 470 с.
7. Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 27 июля 2010 г. №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (постатейный). М.: Юстицинформ, 2011. 192 с.
8. Ваторопин С.А., Никитина А.С., Чевтаева Н.Г. Управление персоналом в государственном и муниципальном управлении: учеб. пособие (практикум) для академического бакалавриата. – Екатеринбург : Уральский ин-т упр. – фил. РАНХиГС, 2018. – 127 с.
9. Зиновьева, Е.Г. Совершенствование системы межорганизационного обмена опытом муниципальных служащих // Экономика и политика. – 2019. – №1(13). – С. 12–19.
10. Зиновьева, Е.Г., Кузнецова М.В., Лимарева Ю.А. Анализ системы межорганизационного обмена опытом муниципальных служащих на примере деятельности администрации Магнитогорска // Менеджмент в России и за рубежом. – 2018. – №2. – С.69 – 77.
11. Кабашов С.Ю. Электронное правительство. Электронный документооборот. Термины и определения: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2019. 320 с. Режим доступа: <https://new.znaniium.com/read?id=333614>.
12. Коптякова, С.В. Управление социально-трудовыми отношениями работников градообразующего предприятия: особенности и проблемы //

Российские регионы в фокусе перемен: сб. докладов XII Межд. конф. – Екатеринбург: ООО «Издательство УМЦ УПИ», 2018. – С. 38–49.

13. Коптякова, С.В., Риттер, И.В., Витик, С.В. Актуальные проблемы аттестации персонала по международным стандартам в современных условиях // Модернизация национальной экономики: проблемы и решения / под ред. Н.А. Адамова. – М.: Изд-во ООО Экспертно-консалтинговый центр «Профессор», 2014. – С. 468–491.

14. Коптякова С.В., Майорова Т.В. О пробелах в правовом регулировании контроля за расходами государственных и муниципальных служащих // Экономика и политика. – 2018. – № 2 (12). – С. 31–35.

15. Литвинцева Е.А. Администрирование государственных услуг. – М.: Проспект, 2016. – 112 с.

16. Майорова, Т.В., Коптякова, С.В. Оценка и аттестация персонала [Электронный ресурс] : учеб. пособие. – Магнитогорск : ФГБОУ ВО «МГТУ», 2017.

17. Попов Л.Л. Административный процесс Российской Федерации: учебник. – М.: Проспект : Оригинал-макет, 2017. – 350 с.

18. Рогозин Д.М., Шмерлина И.А. Оценка эффективности государственных и муниципальных услуг: социальная критика и профессиональная экспертиза: монография. М.: Дело, РАНХиГС, 2014. 102 с.

19. Фадеев В.И. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации: монография. М.: Норма, 2016. 208 с. Режим доступа: <https://new.znaniium.com/read?id=276126>.

20. Южаков В.Н., Добролюбов Е.И. Государственные и муниципальные услуги: методология, инструментарий и опыт оценки удовлетворенности граждан: монография. М.: Дело, 2012. Ч.1. 186 с.

21. Южаков В.Н., Добролюбов Е.И. Государственные и муниципальные услуги: динамика и проблемы удовлетворенности граждан: монография. М.: Дело, 2014. Ч.2. 336 с.

22. Януш Е.В., Яковлев В.В. Правовое регулирование административных процедур: учеб. пособие. – Иркутск : Изд-во ИГУ, 2018. – 108 с

23. Balynskaya, N.R., Koptyakova, S.V. Specifics of information risks in the municipal administration system of modern Russia // Journal of Advanced Research in Law and Economics. – 2015. – Т. 6. – № 2. – pp. 284–290.

24. Balynskaya, N.R., Koptyakova, S.V. Influence of election legislation alteration on civil society development Russian practice // European Journal of Science and Theology. – 2015. – Т. 11. – № 1. – С. 219–223.

25. Balynskaya N.R., Slozhenikina N.S., Pishchugina O.S., Pit'ko O.A. Role and importance of arts synthesis in socio-cultural transformation of urban environment // Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism (SCTCGM 2018), 2019. – Vol. 58. – pp. 2542–2548

26. Votchel L., Vikulina V., Zinovyeva E. Entrepreneurial Capacity Of Individual As A Strategic Resource Of Modern Development // Social and Cultural

Transformations in the Context of Modern Globalism (SCTCGM 2018), 2019. Vol. 58. pp. 846–851.

27. Koptyakova S.V., Zinovyeva E.G., Maiorova T.V. Development and deployment of automated electronic document management system in municipal units // Journal of Physics: Conference Series. 2019. Vol. 1333. № 072034.

28. Limarev, P.V., Limareva, Yu.A., Zinovieva, E.G. Comprehensive approach to research of the consumer market in montygorods of the Russian Federation // Proceedings of the International Scientific Conference «Far East Con», 2018. – pp. 1056–1059.

29. Limarev P.V., Petrov A., Zinovyeva E.G., Limareva Yu.A., Richard Ch. «Added Economic Value» Calculation for the Higher Education Providers' Services (2019) // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. Vol. 272. №032147.

30. Zinovieva, E.G., Koptyakova, S.V. Integrated assessment of sanitary and epidemiological safety management efficiency of the population in industry – based cities in the Russian Federation // Proceedings of the International Scientific Conference «Far East Con», 2018. – pp. 512–516.

31. Zinovyeva E.G., Koptyakova S.V., Balynskaya N.R., Stepashkov P.Y. Assessment of monitoring efficiency for the state of sanitary and epidemiological well-being of the population of metallurgical monocities // IOP Conference Series: Earth and Environmental Science. – 2019. – Vol. 350. – №012050.

32. Zinovyeva E.G., Koptyakova S.V. Assessment of integration risks for metallurgical enterprises using the fuzzy set method // CIS Iron and Steel Review. – 2019. – Vol. 17. – pp. 58–64.

33. Zinovyeva E.G., Koptyakova S.V., Ibragimova O.V. Russia's external debt: trends and management features in the context of globalization // Social and Cultural Transformations in the Context of Modern Globalism (SCTCGM 2018), 2019. – Vol. 58. – pp. 852–860.

Учебное текстовое электронное издание

**Балынская Наталья Ринатовна
Зиновьева Екатерина Георгиевна
Коптякова Светлана Владимировна
Зурначян Авак Сергеевич**

**ОРГАНИЗАЦИЯ И РЕГЛАМЕНТАЦИЯ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ**

Учебное пособие

0,70 Мб

1 электрон. опт. диск

г. Магнитогорск, 2020 год
ФГБОУ ВО «МГТУ им. Г.И. Носова»
Адрес: 455000, Россия, Челябинская область, г. Магнитогорск,
пр. Ленина 38

ФГБОУ ВО «Магнитогорский государственный
технический университет им. Г.И. Носова»
Кафедра государственного муниципального управления
и управления персоналом
Центр электронных образовательных ресурсов и
дистанционных образовательных технологий
e-mail: ceor_dot@mail.ru