



ПРОБЛЕМЫ МЕЖВЕДОМСТВЕННОГО ИНФОРМАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРИ ПРЕДОСТАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ

Струкова Н. А.

Кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления Сибирского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 630102, Россия, г. Новосибирск, ул. Нижегородская, 6, a-na@ngs.ru

УДК 353:004(470)
ББК 67.401.011.2с51

Цель. Выявить проблемы межведомственного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг и сформулировать рекомендации по их решению.

Методы. Проанализированы разные виды межведомственного информационного взаимодействия (система межведомственного электронного взаимодействия, традиционный бумажный документооборот, а также обмен электронными формами традиционного бумажного документа) используемые в процессе предоставления государственных услуг Министерством образования Новосибирской области и Государственным архивом Новосибирской области.

Результаты и практическая значимость: совершенствование межведомственного информационного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг является неотъемлемым условием реализации идей концепции New Public Management. Однако, в настоящее время существует ряд нерешенных проблем в этом вопросе, связанных как с низким уровнем координации государственных органов, участвующих в межведомственном взаимодействии, так и с несовершенством программных и технических средств. Предложенные рекомендации по решению выявленных проблем могут быть использованы в деятельности, как государственных органов, так и в деятельности органов местного самоуправления.

Научная новизна. Определены проблемы межведомственного информационного взаимодействия, с которыми сталкиваются государственные органы в процессе предоставления государственных услуг, а также сформулированы рекомендации по решению выявленных проблем.

Ключевые слова: административная реформа, государственные услуги, межведомственное информационное взаимодействие, система электронного межведомственного взаимодействия.

PROBLEMS OF INTERDEPARTMENTAL INFORMATION INTERACTION IN THE PROVISION OF PUBLIC SERVICES

Strukova N. A.

Candidate of economic sciences, associate professor, associate professor of the department of state and municipal management of the Siberian Institute of Management – branch, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 630102, Russia, Novosibirsk, Nizhegorodskaya str., 6, a-na@ngs.ru

Purpose. Identify the problems of interdepartmental interaction in the process of providing public services and formulate recommendations for their solution.

Methods. Various types of interdepartmental information interaction (interagency electronic interaction system, traditional paperwork, as well as electronic forms of a traditional paper document) are analyzed. They are used in the process of providing state services by the Ministry of Education of the Novosibirsk Region and the State Archives of the Novosibirsk Region.

Results and practical significance: improving the inter-agency information interaction in the process of providing public services is an indispensable condition for implementing the ideas of the New Public Management concept. However, at present there are a number of unresolved problems in this issue, related both to the low level of coordination of



Струкова Н. А.

state bodies participating in interdepartmental interaction, and to the imperfection of software and hardware. The proposed recommendations for resolving the identified problems can be used in the activities of both state bodies and the activities of local government bodies.

Scientific novelty. The problems of interdepartmental information interaction faced by state bodies in the process of providing public services are identified, and recommendations for solving identified problems are formulated.

Key words: administrative reform, public services, interdepartmental information interaction, electronic interdepartmental interaction system.

В настоящее время повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг рассматривается как один из приоритетов развития РФ. Это, во многом связано, с изменением парадигмы государственного управления, с внедрением идей концепции New Public Management (концепции «нового государственного управления»). Именно в этой концепции вводятся понятия «клиентоориентированное государство», «сервисное государство». Основной является идея о том, что граждане являются клиентами (принципалом), а государство – их слугой (агентом). Иными словами, предоставление публичных услуг населению является одной из основных функций государства [1, с. 38].

Повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг является одним из основных направлений административной реформы РФ. В рамках третьего этапа административной реформы в России был принят базовый для сферы предоставления государственных услуг документ – Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [2]. На портале административной реформы подчеркивается, что принятый документ принципиально меняет подход к оказанию услуг и обозначает переход к сервисному государству [3].

Не смотря на формальное завершение административной реформы в Российской Федерации фактическое совершенствование механизмов государственного управления продолжается. Указом Президента РФ определены целевые индикаторы оказания государственных и муниципальных услуг: уровень удовлетворенности граждан РФ качеством предоставления государственных и муниципальных услуг к 2018 году – не менее 90 процентов; доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, к 2018 году – не менее 70 % и др. [4, ст. 1].

Еще не так давно для получения той или иной государственной или муниципальной услуги заявителю самостоятельно нужно было собрать большое количество документов. Для этого заявителю необходимо было посетить многочисленные организации, получить от них информацию, касающуюся его личности. Зая-

витель собирал и передавал документы из одной организации в другую, а в отдельных случаях был связующим звеном в процессе приема и передачи документов между должностными лицами внутри одних и тех же организаций. Иными словами, именно за счет заявителей происходило межведомственное взаимодействие должностных лиц, принимавших участие в предоставлении той или иной государственной услуги.

Поэтому в рамках административной реформы совершенствование межведомственного информационного взаимодействия рассматривается в качестве одного из основных направлений повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг.

Организация межведомственного информационного взаимодействия призвана повысить доступность государственных и муниципальных услуг посредством сокращения числа предоставляемых заявителем документов, которые необходимы для получения услуги. Недостающие документы и сведения органы государственной власти и местного самоуправления должны получить самостоятельно.

Впервые требования к организации межведомственного взаимодействия были установлены Федеральным законом от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» и в дальнейшем были включены в Концепцию снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы, утвержденную распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р. [2, ст. 7; 5, ст. 5.]

В настоящее время в РФ используются следующие виды информационного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг:

1. Традиционный бумажный документооборот осуществляется между сотрудниками организаций, которые участвуют в межведомственном информационном обмене;

2. Обмен электронными формами традиционного бумажного документа с применением доступных электронных технологий информационного взаимодействия – системы электронного документооборота, электронная почта;

3. Унифицированное информационное взаимодействие – осуществляется между информационными системами участников межведомственного электронного взаимодействия;

4. Применение интерактивных запросных приложений, которые предоставляются некоторыми ведомствами в качестве пользовательских электронных сервисов через официальные сайты органов в сети Интернет или ведомственные электронные порталы.

Приоритетным направлением межведомственного информационного взаимодействия является взаимодействие в электронной форме. Для этих целей в РФ создана Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), состоящая из региональных сегментов. Детальное описание процесса взаимодействия осуществляется в рамках Постановления Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 «О единой системе электронного межведомственного взаимодействия». Данный нормативный акт определяет правила формирования и функционирования СМЭВ, а также основы информационного обмена, осуществляемого с ее применением между информационными системами федеральных органов исполнительной власти, государственных внебюджетных фондов, исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений, многофункциональных центров, иных органов и организаций в целях предоставления государственных и муниципальных услуг и исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме [6].

Количество межведомственных запросов при предоставлении той или иной государственной услуги зависит от количества необходимых документов, предусмотренных административным регламентом предоставления данной услуги. Например, административный регламент предоставления государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности (одна из самых востребованных услуг, предоставляемых министерством образования Новосибирской области) предусматривает, что межведомственное взаимодействие необходимо на этапе получения таких документов как заключение о соответствии объекта защиты обязательным требованиям пожарной безопасности, санитарно-эпидемиологическое заключение о соответствии санитарным правилам зданий и оборудования, выписка из Единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сведения о наличии (отсутствии) судимости у граждан, являющихся учредителями соискателя лицензии или лицензиата, сведения о наличии (отсутствии) заключения, выданного в установленном порядке ГИБДД МВД РФ, о соответствии учебно-материальной базы установленным требованиям, сведения из Единого

государственного реестра юридических лиц и Единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей и др. [7, ст. 10].

Учитывая, что в 2016 году в Министерство образования Новосибирской области поступило 1028 запроса на получение услуги по лицензированию образовательной деятельности, количество направленных межведомственных запросов составило примерно 2297 запросов. Стоит отметить, что по каждой из подуслуг (получение лицензии на осуществление образовательной деятельности, переоформление лицензии на осуществление образовательной деятельности, выдача дубликата лицензии на осуществление образовательной деятельности) может быть направлено от 2 до 8 межведомственных запросов. Эти статистические данные свидетельствуют об актуальности межведомственного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг.

Но, несмотря на то, что от уровня межведомственного взаимодействия напрямую зависит качество и доступность государственных услуг, на сегодняшний день в этом вопросе остаются нерешенными многие проблемы.

В некоторых государственных органах до сих пор не разработаны единые образцы запрашиваемых документов, согласованные с органами, в которые отправляется межведомственный запрос. Это, в свою очередь, приводит к тому, что часто при формировании межведомственных запросов запрашивается информация, выдача которой противоречит действующим нормативно-правовым актам. Так, например, специалисты Государственного архива Новосибирской области сталкиваются с тем, что территориальные отделения Пенсионного фонда РФ при оформлении архивных справок о заработной плате предъявляют необоснованные требования к содержанию данных документов и срокам их исполнения (например, указать причину отсутствия начислений за месяц по ведомостям начисления заработной платы и т.д.), а, зачастую, просят подготовить архивные справки по имеющимся у них образцам. Однако, это противоречит Правилам организации хранения, комплектования учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук». [8].

Помимо этого в межведомственных запросах указывается неполная или неточная информация, поэтому для выполнения данных запросов требуется дополнительное рабочее время, что, в конечном счете, приводит к увеличению сроков предоставления той или иной государственной услуги. Так, например, в межведомственных запросах территориальных отделений Пенсионного фонда РФ в Государственный архив Новоси-



Струкова Н. А.

бирской области указываются неполные персональные данные гражданина, сокращенное наименование организации, используются не только общепринятые сокращения и т.д.

В качестве одной из основных проблем можно отметить отсутствие единой запросно-ответной системы, внедрённой на всей территории Российской Федерации, в каждом органе исполнительной власти и организации, задействованной в предоставлении услуг населению. Попытки создать такую единую систему предпринимаются. Так, например, на территории Новосибирской области функционирует подсистема «Конструирование запросов» государственной информационной системы Новосибирской области «Межведомственная автоматизированная информационная система (на платформе – Smart-Route) (АИС МАИС). Данная подсистема относится к региональному сегменту. АИС МАИС на данный момент позволяет в единой системе сделать запросы в Федеральную налоговую службу, МЧС России, Роспотребнадзор и Росреестр.

Однако, в процессе использования данной подсистемы специалисты сталкиваются с рядом проблем. Так, например, чтобы заполнить все необходимые обязательные поля в запросы необходимо ввести информацию, которую и необходимо получить в результате межведомственного взаимодействия. К примеру, в процессе предоставления услуги по лицензированию образовательной деятельности специалистам Министерства образования Новосибирской области, чтобы отправить запрос в Роспотребнадзор на получение сведений об имеющемся санитарно-эпидемиологическом заключении о соответствии санитарным правилам зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования и иного имущества, необходимых для осуществления образовательной деятельности необходимо ввести уникальный номер этого заключения, которого в распоряжении данных специалистов, естественно, нет.

Главной же проблемой остается нестабильная работа электронных сервисов. Продолжается большая работа по совершенствованию сервисов межведомственного взаимодействия. И при каждом последующем обновлении систем возникают ошибки и перебои в работе сервисов, что значительно влияет на сроки и качество предоставления услуги.

Кроме того, из-за работы в нескольких информационных системах, переносов информации большими пакетами данных у сотрудников различных ведомств, участвующих в процессе межведомственного взаимодействия, возрастает вероятность совершить ошибки при внесении сведений.

В 2017 году началась опытная эксплуатация масштабной информационной системы, обеспечивающей автоматизацию контроля и надзора за полнотой и каче-

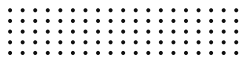
ством осуществления органами исполнительной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ в сфере образования. Одной из важнейших особенностей данной системы является встроенный модуль межведомственного взаимодействия. В процессе опытной эксплуатации нередко наблюдались проблемы, присущие всем многозадачным и новым информационным системам – сложности при согласовании форматов данных различных ведомств и взаимосвязи различных систем, при осуществлении межведомственного взаимодействия, путем направления электронных межведомственных запросов, технические сбои и перерывы в работе системы.

Для совершенствования межведомственного взаимодействия в процессе предоставления государственных услуг необходимо:

- повышение стабильности работы электронных сервисов, за счет дальнейшего обновления и совершенствования программных и технических средств;
- более четкая нормативная регламентация работы многочисленных информационных систем и сервисов;
- усиление контроля корректности вводимых данных, главным образом, за счет внедрения современных информационных средств, которые позволят заметить и устранить данные неверного формата, опечатки и т.д.;
- повышение уровня квалификации специалистов участвующих в процессе межведомственного взаимодействия;
- обеспечение более тесного взаимодействия между органами власти, участвующими в процессе межведомственного взаимодействия, с целью устранения возникающих проблем с предоставлением необходимой информации, что приведет к значительной оптимизации процесса оказания государственных услуг

Литература:

1. Зайковский В. Н. Сервисное государство: новая парадигма или современная технология государственного управления? [электронный ресурс] URL: <https://cyberleninka.ru/.../servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya> (дата обращения 07.05.2018).
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг: Федеральный закон от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ (в ред. от 18.04.2018) // Собрание законодательства РФ. 2010. № 168. ст. 7.
3. Государственные услуги и функции // Портал административной реформы. [электронный ресурс]. URL: http://ar.gov.ru/ru/gos_uslugi_03_o_napravlenii/index.html (дата обращения 09.02.2018).
4. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Прези-



Фельдман М. А., Зуева А. В.

- дента РФ от 07 мая 2012 г. № 601 // Российская газета. 2012. 9 мая. № 5775 (102).
5. Концепция снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 года № 1021-р. // Российская газета. 2011. 28 июня.
 6. О единой системе электронного межведомственного взаимодействия: Постановление Правительства РФ от 8 сентября 2010 г. № 697 // Собрание законодательства РФ. 2010. № 38. Ст. 4823.
 7. Об утверждении административного регламента предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими переданные полномочия Российской Федерации в сфере образования, государственной услуги по лицензированию образовательной деятельности: приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 17.03.2015 № 244. [электронный ресурс]. URL: https://минобрнауки.рф/документы/5980/файл/4991/Prikaz_No_244_ot_17.03.2015.pdf (дата обращения 02.05.2018)
 8. Правила организации хранения, комплектования учета и использования документов Архивного фонда РФ и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2007. № 20.
 2. On the organization of the provision of state and municipal services: Federal Law of 27 July 2010 № 210-FL (as amended on 18.04.2018) // Collection of Legislation of the Russian Federation. № 168. Art. 7.
 3. Public services and functions // Portal of administrative reform. [e-resource]. URL: http://ar.gov.ru/en/gos_uslugi_03_o_napravlenii/index.html (date of reference 09.02.2018).
 4. On the main directions of improving the system of public administration: Decree of the President of the Russian Federation of May 7, 2012 № 601 // Rossiyskaya newspaper. 9 May. № 5775 (102).
 5. The concept of reducing administrative barriers and increasing the availability of state and municipal services for 2011–2013: Decree of the Government of the Russian Federation of 10 June 2011 № 1021-d. // Rossiyskaya newspaper. 2011. 28 June.
 6. On a unified system of electronic interdepartmental interaction: Resolution of the Government of the Russian Federation of September 8, 2010 № 697 // Collected Legislation of the Russian Federation. 2010. № 38. Art. 4823.
 7. On the approval of the administrative regulations for the provision by the state authorities of the subjects of the Russian Federation that exercise the transferred powers of the Russian Federation in the field of education, the state service for licensing educational activities: the order of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation of March 17, 2015 № 244. [e-resource]. URL: https://minobarnauk.rf/documents/5980/file/4991/Prikaz_No_244_ot_17.03.2015.pdf (date of reference 02.05.2018)
 8. Rules for the organization of storage, acquisition and use of documents of the Archive Fund of the Russian Federation and other archival documents in state and municipal archives, museums and libraries, organizations of the Russian Academy of Sciences // Bulletin of normative acts of federal executive bodies. 2007. № 20.
- References:**
1. Zaikovsky V. N. Service state: a new paradigm or state-of-the-art technology? [e-resource] URL: <https://cyberleninka.ru/.../servisnoe-gosudarstvo-novaya-paradigma-ili-sovremennaya> (date of reference 05.07.2018)