

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ СУБЪЕКТОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В ЦИФРОВОМ ПРОСТРАНСТВЕ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ, ПРОТИВОРЕЧИЯ, РИСКИ

Волкова В.В., Петрушкина А.В., Примак Я.С.

Северо-Кавказский филиал Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия», г. Краснодар, Российская Федерация

Оказание государственной и муниципальной услуги требует от заявителя предоставления тех или иных документов. Цифровое взаимодействие органов публичной власти позволяет гражданам избежать процесса сбора документов и потери времени в очередях того или иного ведомства.

Открытие доступа государственным служащим к системе электронного документооборота позволило получать все необходимые документы в установленные законом сроки, что, в свою очередь, существенно снизило время предоставления той или иной государственной и муниципальной услуги. Однако, проведенный анализ позволил сделать вывод о том, что существующая сегодня система электронного межведомственного взаимодействия обладает некоторыми недостатками, которые требуют устранения.

Автором выявлены недостатки существующей сегодня в России системы электронного межведомственного взаимодействия предложены направления ее оптимизации.

Ключевые слова: *субъекты публичной власти; межведомственное взаимодействие; цифровое пространство; электронный документооборот; запросы; информация*

INTERACTION OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE DIGITAL SPACE: MAIN TRENDS, CONTRADICTIONS, RISKS

Volkova V.V., Petrushkina A.V., Primak Ya.S.

North Caucasian branch of the Federal State Budgetary Educational
Institution of Higher Education “Russian State University of Justice”,
Krasnodar, Russian Federation

The provision of state and municipal services requires the applicant to provide certain documents. Digital interaction of public authorities allows citizens to avoid the process of collecting documents and wasting time in queues of a particular department.

The opening of access for civil servants to the electronic document management system allowed them to receive all the necessary documents within the time limits established by law, which, in turn, significantly reduced the time for providing a particular state and municipal service. However, the analysis made it possible to conclude that the current system of electronic interdepartmental interaction has some shortcomings that need to be eliminated.

The author identifies the shortcomings of the existing system of electronic interdepartmental interaction in Russia today and suggests ways to optimize it.

Keywords: *subjects of public authority; interdepartmental interaction; digital space; electronic document management; requests; information*

Сегодня в России происходит процесс активного внедрения цифровых технологий во все без исключения сферы государственной и общественной жизни. Исключением не являются и публичные органы власти, ведь цифровизация, или формирование электронного государства, обладает существенной социальной и гуманитарной значимостью.

Важным условием эффективного внедрения в России электронного государства выступает реформирование системы государственного управления. Для этого, в первую очередь, необходимо формирование эффективной системы электронного межведомственного управления.

По своей сути, электронное государство является системой публично-правовых институтов. Их основная задача заключается в осуществлении контроля за предоставлением электронных государственных и муниципальных услуг.

Сегодня все еще не окончен процесс формирования реестра информационно-ресурсов, а это значит, что необходимо предусматривать возможности для гибких изменений в организации, публикации и архивировании информации в соответствии с реальными запросами пользователей.

Помимо этого, должны быть предусмотрены и сервисы, обеспечивающие информационную безопасность, для чего необходимо постоянное проведение анализа качества системы безопасности и своевременное ее совершенствование.

На инфраструктурном уровне архитектура электронного государства в своей основе имеет возможность единой передачи данных центров обработки информации с целью централизации информационных и программных ресурсов, что является необходимым условием для снижения удельных затрат электронного правительства и расширения возможностей развития всех его систем.

Сегодня быстро и качественно получить различные государственные или муниципальные услуги можно благодаря функционированию электронного государства, а набор услуг, который население может получить в электронном виде, формируется исходя из возможностей их предоставления и постоянно расширяется.

В современной России процесс становления электронного государства обладает важным значением, особенно при учете развития новых информационных технологий и техники, создания современных управленческих программ, выработки новых стандартов и создания сервисов обработки информации.

Первым шагом в данном направлении стало принятие более 20 лет назад программы «Электронная Россия» [1]. В соответствии с данной программой, в период с 2002 по 2010 годы осуществлялась реализация множества государственных программ в области повышения информатизации системы государственного управления.

Кроме того, данная программа положила начало развитию процесса электронного обмена данными между публичными органами власти. Впервые была протестирована система взаимодействия публичных органов власти не только между собой, но и с населением, а также начал развиваться процесс создания официальных сайтов государственных органов власти.

Однако, данная программа имела и множество недостатков, среди которых, в первую очередь, можно выделить тот факт, что множество граждан не могли удовлетворить свои законные права и интересы при электронном обращении в публичные органы власти. В связи с этим был принят ряд важных нормативных актов в этой области [2, 3].

Именно после принятия указанных нормативных актов произошел ряд положительных изменений.

Так, была разработана и внедрена система электронного документооборота в Администрации Президента Российской Федерации, региональные органы власти были подключены к межведомственному документообороту, создавались многофункциональные центры, основная задача которых заключалась в предоставлении населению государственных и муниципальных услуг, внедрен принципа «одного окна» при предоставлении государственных и муниципальных услуг, а также устранение участия человека из процесса получения дополнительных документов, которые необходимы для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Именно в этот период многофункциональные центры начинают активно использовать систему электронного документооборота и фактически выступают в роли посредников между населением и публичными органами власти.

Следует отметить, что наиболее успешным проектом в системе электронного государства стала разработка и внедрение проекта «Госуслуги», который является основной государственной электрон-

ной площадкой, где население может получить множество государственных и муниципальных услуг в электронном виде.

С принятием закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [4] произошло значительное расширение электронного взаимодействия публичных органов власти.

Следует отметить, что после принятия указанного нормативного акта, получение гражданами различных услуг стало более доступным.

До вступления указанного закона в силу, граждане были вынуждены тратить существенное количество времени и сил простаивая в очередях с тем, чтобы получить документы, необходимые для предоставления им той или иной государственной и муниципальной услуги.

Отметим, что положениями п. 2 ч. 1 ст. 7 указанного закона предоставляющие государственные или муниципальные услуги органы не имели права требовать от заявителей документы, которые находятся в распоряжении иных ведомств, принимающих непосредственное участие в предоставлении услуги.

Однако, данные требования являлись практически невыполнимыми и возникла необходимость в уточнении указанных требований в результате чего были приняты соответствующие поправки к закону, ведь без них закон не мог быть исполнен даже при условии того, что в расчет не принимался уровень автоматизации публичных органов власти, а положения закона обладали исключительно декларативным характером.

С целью устранения указанных проблем как раз и были внесены соответствующие поправки.

Так, в перечень оснований для начала осуществления межведомственного взаимодействия были внесены исключения в виде перечня документов личного хранения; были установлены основные принципы и порядок осуществления межведомственного взаимодействия; разработан и введен понятийный аппарат; отработаны проблемные вопросы в части обеспечения защиты персональных данных и др.

Однако, внесение поправок в закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» все же не устранило всех существующих проблем.

Несмотря на изменения, внесенные во множество нормативных правовых актов, в полном объеме имеющиеся противоречия устранены не были. В частности, не урегулированы противоречия в жилищном, страховом, налоговом и таможенном законодательстве.

Так, порядок предоставления государственной услуги, который закреплен в отраслевом законодательстве, прямо предписывает заявителю лично предоставлять все необходимые документы для ее оказания. Здесь возникает противоречие с законом «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», согласно которому документы должны запрашиваться ведомством, предоставляющим услугу.

Помимо этого, согласно некоторым отраслевым законам, органы, предоставляющие государственные услуги, могут отказать в их предоставлении на основании отсутствия необходимых документов, что является прямым противоречием нормам закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

Также существует и ряд проблем в части определения границ организации межведомственного взаимодействия, где основной является неясность норм закона в части запрета требования сведений от получателей государственных и муниципальных услуг документов.

В частности, согласно положениям п. 2 ч. 1 ст. 7 закона запрещено требовать не только документы, но также и сведения, которые находятся в распоряжении публичных органов власти и подведомственных им организациях.

Здесь возникает множество сложностей в связи с тем, что для осуществления межведомственного взаимодействия публичные органы власти должны знать как минимум орган, выдавший тот или иной документ, который необходим для предоставления государственной или муниципальной услуги. А при условии запрета на требование такого рода сведений организация межведомственного взаимодействия видится совершенно невозможной.

Еще одной проблемой является определение круга документов, которые представляют собой результат предоставления обязатель-

ных и необходимых услуг, а также результат предоставления предварительных услуг.

Такого рода документы зачастую выдаются подведомственными организациями, что означает, что содержащиеся в них сведения не могут быть потребованы от заявителей, из чего следует, что такого рода документы должны быть получены ведомствами, предоставляющими государственные и муниципальные услуги, в порядке межведомственного взаимодействия.

При этом следует подчеркнуть, что среди всего множества документов, которые должны быть запрошены в порядке электронного взаимодействия, примерно третья их часть представляет собой результат предоставления предварительных услуг, под которыми следует понимать выдачу гражданам того или иного индивидуального определенного документа.

Однако, характер такого рода документов и их огромное количество не дает возможности в полной мере организовать эффективное электронное взаимодействие публичных органов власти.

Следующей проблемой электронного взаимодействия публичных органов власти являются документы личного хранения. Указанные документы не входят в перечень документов, подлежащих электронному взаимодействию. Здесь основную сложность представляют собой расплывчатые формулировки наименований документов, относящихся к рассматриваемой категории.

В результате, на практике постоянно возникают споры относительно того, может ли быть отнесен тот или иной документ к категории документов личного хранения. В частности, широко можно истолковать такие группы документов, как документы на транспортные средства, документы воинского учета и документы, которые подтверждают право граждан на получение социальной поддержки от государства.

Итогом такой ситуации стало нарушение принципа определенности и постоянно возникающие разногласия в части прочтения данного списка в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг.

При предоставлении некоторых видов государственных и муниципальных услуг от заявителя требуется предоставить документы, обязанность предоставления которых полностью лежит на них. При этом, порядок предоставления таких услуг предусматривает наличие на такого рода документах обязательных отметок тех или иных органов власти.

С одной стороны, законодательство запрещает требование от заявителей документов, которые находятся в распоряжении тех или иных публичных органов власти.

С другой же стороны, в таких случаях электронное взаимодействие не может быть налажено по причине невозможности прохождения необходимых согласований не заявителем, а тем или иным публичным органом власти вместо него.

Это значит, что такие документы должны быть предоставлены непосредственно заявителем, что является прямым противоречием с законом.

Для получения гражданами некоторых видов государственных и муниципальных услуг, требуется предоставление документов, которые выдаются межведомственными консультационными органами.

С одной стороны, указанные органы не упоминаются в законе «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» в качестве субъектов, которые обязаны принимать участие в электронном взаимодействии.

С другой стороны, аппарат, который обеспечивает работу любого межведомственного органа, формируется в определенных органах публичной власти.

Это значит, что для получения такого рода государственных и муниципальных услуг должно быть налажено электронное взаимодействие посредством межведомственных органов, которые формируются в том или ином органе публичной власти.

В ходе предоставления определенного круга государственных и муниципальных услуг требуются документы, которые уже были ранее направлены заявителем в публичные органы власти при получении других услуг. Это означает, что эти документы находятся в

распоряжении публичных органов власти и не могут истребоваться у заявителя.

Низкий уровень автоматизации процесса обработки и хранения информации в достаточно большом количестве публичных органов власти, также представляет собой существенную проблему для осуществления электронного взаимодействия.

Что касается самого электронного взаимодействия между публичными органами власти, то здесь была необходима разработка эффективной системы электронного документооборота, в связи с чем, встал вопрос о необходимости создания системы межведомственного электронного взаимодействия (далее – СМЭВ).

Данная система необходима для обеспечения организации взаимодействия между ее участниками для предоставления государственных и муниципальных услуг, а также для исполнения в электронной форме государственных и муниципальных функций.

Участниками системы электронного взаимодействия являются публичные органы власти федерального, регионального и муниципального уровней, различные государственные и муниципальные учреждения, многофункциональные центры и др.

Основная цель, которая преследовалась при создании системы электронного взаимодействия, заключается в обеспечении повышения качества предоставления различных государственных и муниципальных услуг за счет использования публичными органами власти общих информационных ресурсов, что, в свою очередь, обеспечивает снижение количества времени, которое необходимо для поиска и обработки необходимой информации.

Система электронного взаимодействия способствует решению таких задач, как:

- предоставления гражданам государственных и муниципальных услуг в электронном виде;
- возможность использования населением единого портала предоставления государственных и муниципальных услуг и универсальной электронной карты;

- обеспечение электронного взаимодействия публичных органов власти в ходе предоставления населению государственных и муниципальных услуг;
- исполнение публичными органами власти государственных и муниципальных функций в электронном виде.

Кроме того, система электронного взаимодействия обеспечивает доступ подключенных к ней информационных систем и сервисов, необходимых для предоставления государственных и муниципальных услуг.

Именно благодаря данной системе публичные органы власти, в ходе предоставления населению государственных и муниципальных услуг, обладают возможностью пользоваться централизованными базами данных и различных классификаторов.

Система позволяет получать и обрабатывать различные электронные сообщения при осуществлении электронного взаимодействия публичными органами власти, обеспечивает их сохранность и целостность, а также позволяет отследить историю движения такого рода сообщений.

Благодаря системе электронного взаимодействия передаваемая между ведомствами информация защищена от взлома, блокировки или искажения с момента ее попадания в систему взаимодействия и до момента передачи в ту или иную информационную систему.

Помимо всего прочего, возможностями системы электронного взаимодействия предусматривается ведение реестров электронных сервисов информационных систем, которые к ней подключены.

Обмен данными через систему электронного взаимодействия публичными органами власти осуществляется в двух направлениях. Когда заявитель запрашивает получение государственной услуги, публичные органы власти должны иметь возможности для получения необходимых для ее оказания сведений. Если же заявитель запрашивает получение региональной или же муниципальной услуги, то возможность получить необходимые для ее оказания должны иметь чиновники того или иного публичного органа власти регионального либо муниципального уровня.

Отметим, что перечень сведений, которые федеральные органы власти передают региональным и муниципальным органам власти в рамках оказания населению государственных и муниципальных услуг, были определены специалистами Минэкономразвития. В общей сложности было выделено 135 сведений, из которых 110 передаются посредством системы электронного взаимодействия.

Что касается обратного направления сведений в рамках оказания государственных и муниципальных услуг населению, то от региональных и муниципальных органов власти к федеральным органам власти был сформирован перечень из 38 сведений.

Мы уже говорили о том, что основной задачей системы электронного взаимодействия является обеспечение исполнения государственных и муниципальных функций в электронной форме. Система электронного взаимодействия передает запросы граждан в ведомственные информационные системы публичных органов власти, которые оказывают те или иные услуги населению. В обратном же направлении от ведомственных систем публичных органов власти в систему электронного взаимодействия поступают данные после обработки в ведомственных информационных системах, в которых содержится информация о ходе исполнения поступивших запросов.

Именно благодаря системе электронного взаимодействия между органами власти существенно повысилось качество предоставления услуг населению, ведь для того, чтобы граждане могли получить те или иные услуги, органы власти стали отправлять межведомственные запросы в форме электронных документов или же на бумажном носителе.

Здесь следует пояснить, что для направления соответствующего межведомственного запроса необходимо его направить и зарегистрировать не только в электронном виде, но и в бумажном, по причине необходимости его подписания начальником отдела.

Существенно сократить сроки предоставления государственных и муниципальных услуг населению помогло открытие муниципальным служащим доступа к системе электронного документооборота, в связи с чем, они смогли получать все недостающие документы в

самые короткие сроки, так как, согласно закону «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», органы, в которые были отправлены запросы, обязаны подготовить и направить запрашиваемую информацию в срок, не превышающий пяти дней.

Отметим, что отправление запросов, которые непосредственно не связаны с предоставлением государственных или муниципальных услуг населению, направлять запрещено, а за необоснованно направленные межведомственные запросы служащие несут персональную ответственность в соответствии с действующим законодательством.

В случае, если сотрудником, которому был направлен запрос, нарушены сроки обработки и подготовки необходимой информации, ему грозит привлечение к ответственности в соответствии с действующим законодательством.

Кроме того, не является основанием для приостановки предоставления государственной услуги или отказа в предоставлении таковой, нарушение сроков предоставления информации органом, которому был направлен межведомственный запрос.

Еще с 2010 года заявитель может не предоставлять полный пакет документов для получения той или иной услуги, так как оказывающий услугу государственный орган обязан направлять соответствующие запросы для получения недостающих документов.

Здесь исключением являются только те документы, которые находятся непосредственно у заявителя (например, справка о доходах для самозанятых граждан, паспорт гражданина или же правоустанавливающие документы).

Внедрение и использование системы электронного межведомственного взаимодействия позволило выявить ее некоторые.

Так, в случае изменения данных о правообладателях либо об объектах недвижимости, данные в системе далеко не всегда актуализируются своевременно, в связи с чем, возникают ситуации, когда гражданину необоснованно отказывают в предоставлении услуги.

В качестве еще одного недостатка можно привести отсутствие

унифицированной формы запроса, который направляется в то или иное ведомство.

Такая ситуация приводит к тому, что нарушаются те или иные нормативно-правовые акты по причине указания в запросах необоснованных данных, которые непосредственно противоречат сведениям, имеющимся у ведомства, в которое направлен запрос. В итоге, увеличивается время, необходимое для подготовки ответа, а, следовательно, нарушаются установленные законодательством сроки предоставления ответа на запрос.

Сбои в работе электронных сервисов также представляют собой существенную проблему. Причины сбоев могут быть разными, но в большинстве своем они случаются из-за ежедневного обновления данных и повышенной нагрузки на систему.

Кроме того, сотрудники, обязанность которых непосредственно заключается в загрузке больших объемов информации в систему, могут допускать ошибки, в результате чего запрашиваемые ведомства могут предоставлять недостоверную информацию.

Таким образом, все указанные недостатки наглядно подтверждают необходимость совершенствования системы электронного взаимодействия публичных органов власти.

В качестве мер, направленных на повышение качества и скорости предоставления государственных и муниципальных услуг, можно предложить следующие мероприятия:

- повышение системы контроля за качеством и актуальностью вносимой информации;
- повышение стабильности работы электронных сервисов при помощи обновления и совершенствования технических и технологических средств;
- повышение уровня квалификации участвующих в межведомственном взаимодействии сотрудников;
- четкое регламентирование работы информационных сервисов и систем.

Таким образом, на основании сказанного можно утверждать, что необходимость совершенствования процесса цифрового взаимодей-

ствия публичных органов власти не вызывает сомнений. Сегодня требуется разработка эффективных мер в данной области с целью повышения качества предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам Российской Федерации.

Список литературы

1. Постановление Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 531.
2. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 27 октября 2008 г. № 367-СФ «О приоритетах Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г.» // СЗ РФ. 2008. № 44. Ст. 5016.
3. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр-212) // Российская газета 2008. № 34. С. 25.
4. Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

References

1. Decree of the Government of the Russian Federation of January 28, 2002 No. 65 “On the federal target program “Electronic Russia (2002-2010)” // SZ RF. 2002. No. 5. Art. 531.
2. Decree of the Council of Federation of the Federal Assembly of the Russian Federation of October 27, 2008 No. 367-SF “On the priorities of the Concept of long-term socio-economic development of the Russian Federation until 2020” // SZ RF. 2008. No. 44. Art. 5016.
3. Strategy for the development of the information society in the Russian Federation (approved by the President of the Russian Federation on February 7, 2008 No. Pr-212) // Rossiyskaya Gazeta 2008. No. 34. P. 25.
4. Federal Law of July 27, 2010 No. 210-FZ (as amended on December 30, 2021) “On the organization of the provision of state and municipal services” // SZ RF. 2010. No. 31. Art. 4179.