

6. Хлопова Т.В. Развитие трудового потенциала и повышение конкурентоспособности персонала предприятий: дис. ... д-ра. экон. наук. Иркутск, 2004.

7. Система управления трудом в условиях институциональных преобразований / под ред. М. А. Винокурова. Иркутск: Изд-во БГУЭП, 2007.

8. Черутова М.И., Ковалевская О.С., Слинкова О.К. Экономика предприятия. СПб.: Гиорд, 2008.

9. Слинкова О.К. Системный подход к исследованию трудовой мотивации и ор-

ганизационной культуры: постановка проблемы / отв. ред. И. П. Поварич. Новосибирск: Изд-во СО РАН, 2005.

10. Дафт Р. Организации. СПб.: Прайм – ЕВРОЗНАК, 2001.

11. Маслов В.И. Стратегическое управление персоналом в условиях эффективной организационной культуры. М.: Финпресс, 2004.

12. Камерон К.С., Камерон Р.Э. Диагностика и измерение организационной культуры. СПб.: Питер, 2001.

УДК 369.032(075)

### ПРИНЦИП «ОДНОГО ОКНА» КАК МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И ОБЩЕСТВА

*Т.В. Губарева\**, канд. физ.-мат. наук  
*Н.П. Романова*, студентка  
*М.И. Скулина*, студентка  
БрГУ, Братск

*Рассмотрен системный подход к теме предоставления населению государственных услуг и внедрению технологии «одного окна» и «электронного правительства» на федеральном уровне в России. Рассмотрены практические детали центров «одного окна». Особое внимание уделено принципу «одного окна» как административному механизму, способствующему повышению эффективности взаимодействия администрации муниципального образования и общества.*

**Ключевые слова:** информационно-коммуникационные технологии, технологии «одного окна», информатизация государственного управления, муниципальное управление.

Несмотря на активное развитие телекоммуникационных технологий во всем мире, в России население до сих пор не имеет полноценной возможности получать государственные и муниципальные услуги в электронной форме. В лучшем случае потребители могут рассчитывать на получение в электронном виде информации об услугах. Запросы по Интернету о предоставлении справок, выписок и прочих документов, электронная очередь в детские сады, электронные медицинские карты – все это только начинает воплощаться в жизнь.

Технологии «одного окна» и «электронного правительства» внедряются на федеральном уровне в России. В последнее время приняты нормативные документы, связанные с тенденцией перевода госуслуг населению в электронную форму, через виртуальные интерфейсы интернет-сайтов. Параллельно с этим государство пытается сделать собственный набор услуг более оптимальным, сократив, где возможно ненужные формальности.

В 2005-2010 гг. были предприняты первые попытки создания нормативной

базы для развития системы предоставления государственных и муниципальных электронных услуг. На настоящий момент в России создана база для качественного предоставления услуг в электронной форме. В органах государственной власти сформирована современная информационно-технологическая инфраструктура, обеспечены потребности в вычислительной технике, созданы автоматизированные рабочие места [1].

К 2010 году был утвержден ряд нормативно-правовых документов, касающихся развития системы электронных услуг органами государственной власти Российской Федерации:

– Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденная поручением Президента РФ от 7 февраля 2008 г. № Пр-212;

– Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р;

– Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах, одобренная распоряжением Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р;

– Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1663-р;

– План перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти, утвержденный распоряжением Правительства РФ от 17 октября 2009 г. № 1555-р;

– Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ.

Все эти документы в определенной степени затрагивают вопросы активизации использования информационно-коммуникационных технологий при предоставлении государственных услуг.

Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» устанавливает общие требования к предоставлению государственных и муниципальных услуг органами исполнительной власти федерального и регионального уровней и местными администрациями, требования к разработке административных регламентов предоставления этих услуг. Федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» регулирует процесс предоставления услуг в многофункциональных центрах (МФЦ).

По данным Минэкономразвития России «в 48 субъектах Российской Федерации действуют более 100 МФЦ. По оценкам экспертов с начала 2010 года свыше 1,5 млн. человек получили услуги через МФЦ. Почти 90 % посетителей МФЦ высоко оценивают работу центров и активно поддерживают такую форму предоставления государственных и муниципальных услуг» [2].

Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг – государственное или муниципальное учреждение, отвечающее требованиям, установленным федеральным законодательством и правительством Российской Федерации, уполномоченное на организацию предоставления государственных (муниципальных) услуг по принципу «одного окна» в максимально комфортных условиях.

Предоставление услуг по принципу «одного окна» – это «организация работы администрации муниципального образования, позволяющая гражданам и организациям получать требуемые им услуги и конечные документы в установленные сроки без непосредственного взаимодействия с должностными лицами, принимающими решения по согласованию и выдаче данных документов.

Цели внедрения «одного окна» – изменение способа взаимодействия муниципалитета и заявителя и повышение качества предоставления муниципальных услуг. Его задачи – создание адми-

нистративного механизма на основе интеграции процессов управления и оптимизации взаимодействия ведомств, а также информатизация управления» [3].

Внедрение принципа «одного окна» предполагает:

- предоставление услуг на основе административных регламентов предоставления услуг;

- упрощение процедур предоставления услуг для заявителей, в том числе оптимизация процесса предоставления услуги, сокращение времени предоставления услуг;

- создание единого места приема-выдачи документов, создание комфортных условий получения услуги;

- исключение необходимости предоставления документов, не имеющих прямого отношения к заявителю;

- обеспечение прозрачности процесса предоставления услуг и исключение возможности необъективного принятия решения структурным подразделением, оказывающим услугу.

Служба «одного окна» – это подразделение администрации муниципального образования, которое осуществляет централизованный прием заявок у населения на выдачу соответствующих справок, копий документов и др. (согласно перечню услуг, оказываемых на базе центра обслуживания населения), а также осуществляет контроль за соблюдением сроков подготовки документов, производит их выдачу заявителю.

Реализация принципа «одного окна» призвана обеспечить повышение удобства предоставления услуг за счет создания единого места предоставления наиболее массовых услуг, услуг с повышенным риском коррупции (для исключения прямых контактов получателей услуг с должностными лицами муниципальных органов власти, иных учреждений и организаций) и услуг, требующих большого количества согласований.

**Услуги «одного окна» на портале.** Портал – следующий после сайта этап развития информационных ресурсов организации, который способен предоста-

вить пользователям (как внутри, так и вне компании) единую точку входа в информационную структуру. Одним из основных преимуществ, которые портал предоставляет гражданам и представителям бизнес среды (внешним пользователям), является доступ к различным службам и сервисам в режиме «одного окна».

Особенно выгодно создание портала для внешних пользователей (в случае государственных органов такими пользователями оказываются граждане и представители бизнес-сообщества). Двигаясь по направлению к электронному государству с развитыми сервисами для граждан, госорганы будут предоставлять все большее число услуг в электронном виде. При этом посетителю единого портала правительственных услуг не важно, как и кому отправлять соответствующее заявление. Он разместит свое обращение в электронном виде на портале, а дальнейшее его движение определится внутренними регламентами работы организации. Обращения сортируются по темам, а затем направляются в соответствующие ведомства, где и обрабатываются. В результате пользователь получает квалифицированный ответ от структуры, непосредственно отвечающей за проблемы, поставленные в его письме.

Другой вариант – переход на сервисную модель, модель функций, когда на портале существует возможность выбора той или иной функции (требуемого действия): оформления загранпаспорта, получения прав, необходимых справок и т. д. Подобную модель реализовали в Великобритании, где посредством шлюза правительственных служб осуществляется доступ к большому числу государственных функций (всего подготовлены стандарты на 4,5 тыс. стандартизированных регламентированных правительственных функций).

Новые технологии «одного окна» и электронных государственных услуг, которые в настоящее время применяются в Российской Федерации, основаны на опыте других стран (Бразилия, Германия, Великобритания, Эстония, Швеция,

США). Это электронные услуги в сфере государственного управления, пассажирского транспорта, образования, правоохраны и т. д.

**Реализации правительства «одного окна» в государственном управлении за рубежом.** Одними из первых в мире по пути создания службы «одного окна» пошли власти провинции Нью-Брансуик (Канада). С начала 1990-х годов часть государственных услуг стала предоставляться по принципу «единого окна» с использованием нескольких каналов связи. Постепенно все государственные службы провинции переходят на предоставление таких услуг. Инициатива использования «единого окна» в Нью-Брансуике имела целью повысить удобство взаимодействия с государством для граждан и бизнеса. Кроме того, за счет оптимизации госаппарата и уменьшения количества госучреждений была достигнута экономия финансовых средств [4, 5].

«Единое окно» стимулировало развитие местного частного бизнеса, специализирующегося на консалтинге и создании приложений для «электронного правительства». Были созданы специализированные программные продукты для простого и быстрого внедрения инициатив в области электронного государства. Процесс развивался постепенно (рис. 1). Сначала был налажен доступ организаций в Интернет. Затем в режиме он-лайн становились доступными некоторые сервисы. Создавались веб-представительства различных служб провинции. Затем были подключены муниципалитеты [5].

«Правительство одного окна» в Нью-Брансуике занимает своеобразное промежуточное положение между федеральными структурами и муниципалитетами. В его компетенцию входят финансовые вопросы, природопользование – эксплуатация природных ресурсов и охрана окружающей среды, транспорт и здравоохранение. При этом деятельность «одного окна» в основном сосредоточена в сфере оказания услуг клиентам и выполнения вспомогательных офисных

процедур. Однако работа проводится и на политическом уровне.

Работа с клиентами организована по трем основным направлениям.



Рис. 1. Развитие системы одного окна в Нью-Брансуике [6].

Направление «из рук в руки» реализуется при личном посещении, посредством центров приема звонков клиентов и через Интернет. Основной акцент при работе сервисов делается на электронный канал взаимодействия. На первый квартал 2005 г. в провинции посредством Интернета оказывалось более 483 видов услуг (начиная с изменения адреса и регистрации вступления в брак до приема электронных платежей и некоторых судебнo-юридических процедур).

Электронный канал позволяет реализовать многие преимущества, среди которых на первом месте находится широта охвата аудитории благодаря онлайн-овому многоканальному доступу. Существенно улучшены обмен данными и качество предоставляемой информации.

Подготовленные регламенты работы и описанные типовые запросы повышают эффективность рабочего процесса. Сотрудникам учреждений не нужно выяснять и согласовывать, как действовать в том или ином случае, так как они применяют общие, единые решения. За счет улучшения средств безопасности и идентификации электронный канал позволяет сохранять конфиденциальность.

Благодаря использованию электронного канала возникает внутреннее и внешнее партнерство: усиливается взаимодействие как внутри организации, так и со сторонними участниками, возникают новые связи между ними. Перевод в электронную форму позволяет подойти к вопросам стандартизации услуг, выработке норм их предоставления и постоянного улучшения качества.

Соотношение между каналами предоставления услуг с конца 90-х годов непрерывно изменяется в пользу электронного. Число операций он-лайн возросло с 0 % от общего числа в 1996 г. до 34 % в 2004 г. Тенденция к увеличению усиливается.

Комплексная оценка программы «единого окна», проведенная в 2003 г., позволила сформулировать следующие выводы [4, 5]:

- чистая экономическая выгода для провинции в 2002 г. составила \$ 141 млн., что эквивалентно 0,72 % ВВП провинции. Экономия достигнута в том числе за счет объединения многих подразделений госслужб (экономия на зарплате);

- 92 % жителей и 87 % предприятий провинции сообщили о том, что они удовлетворены услугами электронного правительства;

- выгодами от внедрения системы одного окна стали организация циклов закупок, возможность быстро принимать решения. Благодаря автоматизации многих рутинных процедур была достигнута высокая эффективность работы. Очень важным преимуществом стала возросшая вовлеченность всех участников в процесс;

- факторами, критическими для успеха «единого окна», стали политическая

воля властей, повышенное внимание к клиентам и быстрое удовлетворение их потребностей.

В ряде других стран широко внедряется принцип «одного окна» в практику работы госорганов. Так, в Чили особое внимание уделили вопросам взаимодействия бизнес-сообщества и власти [4]. Задачей было максимальное упрощение условий для организации и ведения бизнеса (создание новых предприятий, содействие в установлении рабочих отношений и др.).

Возможность сконцентрироваться на деятельности, приносящей доход, не тратя при этом ресурсы на частое и длительное взаимодействие с госслужбами, стала задачей «единого окна».

Главная цель внедрения этой системы в Чили – уменьшение объемов бумажной работы и упрощение всех процедур. Бизнес-сообщество приветствовало создание этой службы. В ней предусматривались значительные стимулы для бизнес-среды. Среди них – активная политика правительства с целью модернизации и упрощения процедур. Особое внимание уделялось услугам электронного правительства для бизнеса. Создана инфраструктура информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) по доступным ценам для обеспечения возможности подключения предприятий.

На первом этапе проведены действия, направленные на улучшение возможностей работы предприятий с электронными ресурсами. Обеспечен широкий доступ к Интернету для малых и средних предприятий. Одновременно с этим разрабатывались планы повышения цифровой грамотности для микропредприятий. Затем введены в эксплуатацию информационные порталы для поддержки руководителей.

Широкую поддержку получили перекрестные инициативы, исходившие со стороны бизнеса и поддерживаемые государственными организациями. Такой подход способствует институционализа-

ции и установлению единых стандартов деятельности.

Результаты введения службы единого окна в Чили таковы. На начало 2005 года 55 услуг были упрощены и осуществлялись в онлайн-режиме. К концу 2005 года эта цифра увеличилась до 70, а за 2006 год доведена до 80 [4].

Принцип одного окна значительно сокращает административные издержки, расширяет и облегчает доступ граждан к востребованной ими информации, повышает качество жизни людей по критерию степени удовлетворения услугами органов власти.

Какие же требования предъявляются к режиму «одного окна» и как обеспечить их реализацию? Одним из главных требований является гибкость и универсальность к изменениям нормативной базы, передаче функций выдачи документов от одного держателя «одного окна» к другому, оказанию новых услуг. Такая гибкость позволит обеспечить многоканальность обращения и доступ к услугам государственных организаций из множества физических или виртуальных точек приема населения. При четких регламентах с указанием перечня требуемых от заявителя документов, развитии ИКТ становится возможным обеспечить прием-выдачу всего перечня документов через любую службу «одного окна». Это обеспечит шаговую доступность государственных услуг. «Помимо физических точек, каналы обращения должны позволять обращаться в службы, не выходя из дома – через интернет-порталы (рис. 2), тач-скрин терминалы, call-центры, интерактивные справочные службы IVR (Interactive Voice Response), точки доступа hot-spot. При этом основным требованием является доступность и простота транзакций для пользователей» [2].

Для реализации этих требований нужно обеспечить доступность ведомственных баз держателям «одного окна» путем интеграции, совместимости и взаимодействия территориальных и отраслевых информационных систем и ре-

сурсов, а также соответствующих телекоммуникационных сетей. Это требование обеспечит возможности организации бизнес-взаимодействия систем с функциональной интеграцией между собой различных автоматизированных фрагментов, выполняющих дополняющие друг друга бизнес-функции.



**Рис. 2. Услуги «одного окна» на портале.**

Реализация принципа «одного окна» на практике – процесс довольно сложный. В связи с этим целесообразно поделить весь процесс на этапы (рис. 3).

Принимается решение о создании служб «одного окна». На данном этапе анализируется потребность в создании службы «одного окна» в том или ином подразделении органов исполнительной власти. По каждой организации анализируются:

- функции органов исполнительной власти и выдаваемых документов, частота и количество обращения заявителей,
- сроки и сложность подготовки документов,
- необходимое количество согласований для подготовки каждого выдаваемого документа или справки,
- является ли данный документ конечным или промежуточным,
- возможность выдачи запрашиваемых заявителем документов через «одно окно» другой организации.



Рис. 3. Этапы реализации системы «одного окна» [2].

На основании проведенного анализа принимаются решения о создании служб «одного окна», осуществляется техническое оснащение, подключение к локальной вычислительной сети, ведомственной сети и/или Интернет, в зависимости от требований информационной безопасности ведомства и возможностей подключения.

На первом этапе ликвидируется контакт между заявителем и специалистом и происходит формализация пакета требуемых от заявителя документов. Взаимодействие с клиентом услуги улучшено. Однако процесс подготовки документов клиентом для передачи никак не автоматизирован. К внедрению электронных административных регламентов (ЭАР) система не готова. Со стороны клиента работа происходит с «одним окном», и это практически не затрагивает сам процесс оформления документов [5].

На втором этапе осуществляется отработка регламентов внешних и внутренних взаимодействий службы «одного окна». Регламент устанавливает цели (целевые параметры) деятельности, выраженные в конкретных и измеримых результатах. Благодаря единым регламентам должна возникнуть связь между це-

лями, функциями и процессами с одной стороны и ресурсами (кадровыми, финансовыми, информационными, аппаратно-программными) – с другой [4].

Одновременно с этим ведутся работы по налаживанию и оптимизации каналов обмена данными как внутри самой организации, так и с внешними организациями. Работы проводятся с применением технологии электронного документооборота и средств электронно-цифровой подписи.

На этом этапе осуществляется проектирование информационной системы (ИС). ИС представляет реляционную базу данных, обеспечивающую информационное взаимодействие между органами исполнительной власти по определенным алгоритмам, на основе единых принципов и общих правил (рис. 4).

На третьем этапе обеспечивается отработка электронных административных регламентов и создание единых точек «одного окна» и многоканальности обращения. Гражданин сможет вести все свои взаимоотношения с государством, не выходя из дома, сидя за своим персональным компьютером:

- зарегистрироваться по месту жительства,

- платить квартплату,
- оформлять субсидии,
- оплачивать налоги.

При этом могут создаваться специализированные центры «одного окна», в которых заявитель сможет получить любой документ или справку, выдаваемую в режиме «одного окна», или при шаговой доступности услуг через прием множества документов через уже функционирующие окна. В центрах для удобства населения могут работать фотограф, нотариус, расчетные кассы, тарифы которых будут регулироваться государством [5].

**«Единое окно» в России.** В России внедрению принципа «одного окна» в последнее время уделяется значительное внимание, на федеральном и на региональном уровнях были приняты программы по использованию этой системы в повседневной работе органов власти. Некоторые ведомства и службы достигли значительных успехов, но в большинстве случаев, несмотря на приложенные усилия и выделенное финансирование, создание «одного окна» натолкнулось на

незримые межведомственные барьеры и потребовало разработки множества нормативных актов и финансовых затрат на обучение госслужащих.

Приоритетными направлениями ИТ в органах власти и управления города Москвы, представляющего собой огромный мегаполис размером в 1080 кв. км, насчитывающий более 4800 улиц и 100 тыс. подъездов, где проживают более 10 млн. жителей и ежедневно бывают более 3 млн. гостей, являются социальная сфера, социальная защита, обеспечение безопасности города, а также оказание информационных услуг населению и организациям.

Именно последняя задача и решается в рамках реализации концепции «одного окна» наряду с созданием других систем, таких как система информирования населения (777-77-77), система городских порталов, система обращения в экстренные службы («01», «02», «03»), информационные системы социального обеспечения, система автоматизированного расчета коммунальных платежей, а также проект «Социальная карта москвича».

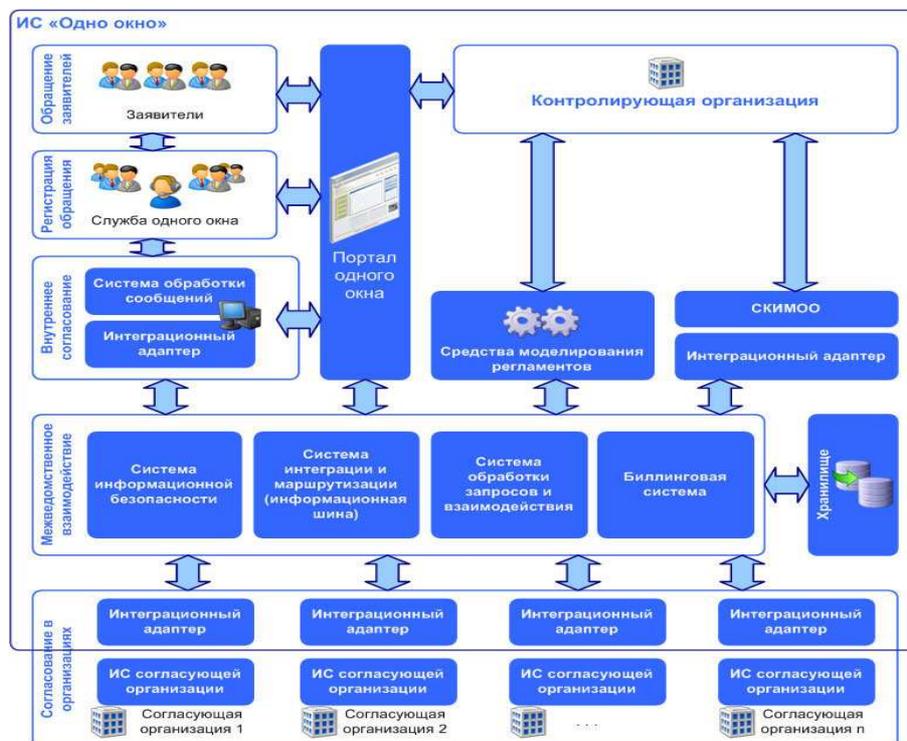


Рис. 4. Модель информационной системы «одного окна» [5].

С 1 января 2004 года Департамент жилищной политики и жилищного фонда города Москвы приступил к работе с заявителями в режиме «одно окно» [6]. Этот режим регламентируется постановлениями Правительства Москвы от 24.02.2004 г. № 101-ПП «Об организации работы органов исполнительной власти города Москвы, городских организаций в режиме «одного окна» и от 1.06.2004 г. № 361-ПП «О мерах по реализации принципа «одного окна» в работе органов исполнительной власти города Москвы и городских организаций».

Информационно-технологическим центром мэрии на портале правительства Москвы создана электронная база документов, выдаваемых органами исполнительной власти города и городскими организациями. Департаментом жилищной политики и жилищного фонда в режиме «одно окно» выдаются документы для физических и юридических лиц.

Концепция информатизации работы органов исполнительной власти, городских организаций в режиме «одного окна» была утверждена распоряжением правительства Москвы от 15 июня 2005 г. Управлению информатизации города было поручено обеспечить реализацию концепции в рамках городской целевой программы «Электронная Москва» на 2005-2006 гг. Управлению координацией деятельности комплекса развития научно-производственного потенциала города Москвы, межрегиональных и общественных отношений были поручены функции оператора информационной системы «одного окна». Финансово-хозяйственному управлению мэрии Москвы поручены функции генерального подрядчика выполнения работ и государственного заказчика по эксплуатации системы.

Основной целью концепции стало обеспечение реализации прав граждан и их информационных потребностей на основе ИКТ и ресурсов города. Внедрение ИКТ должно обеспечить доступ населения и организаций к услугам в режиме «одного окна». По мере реализации

данной программы был выявлен ряд проблем – неопределенность в порядке взаиморасчетов между органами власти, отсутствие рациональной системы подготовки и согласования ряда документов, наличие нормативно-правовых и технологических недоработок в сфере электронного документооборота и электронно-цифровой подписи (ЭЦП), а также ограничение доступа к ведомственным ИТ-системам и справочникам.

В результате внедрения в Москве ИС «Одно окно» [7]:

- осуществлена оптимизация регламентов работы в режиме «одного окна» (сроки подготовки документов сокращены в среднем на 40 %),

- получена экономия средств городского бюджета;

- для конечных получателей сроки обработки документов сократились в 3 раза, а число представляемых документов – на 10-20 %.

Назначение и область применения ИС «Одно окно» – это комплексное решение по созданию информационной системы для автоматизированного предоставления госуслуг и обеспечения работы городских организаций в режиме «одного окна», включающее (рис. 5):

- создание единого места приема, регистрации и выдачи необходимых документов организациям и гражданам при предоставлении государственных и муниципальных услуг органами власти в сети Интернет или на базе многофункционального центра;

- предоставление возможности получения организациями и гражданами одновременно нескольких взаимосвязанных государственных и муниципальных услуг;

- обеспечение комфортных условий доступа к услугам в режиме «одного окна» для населения и хозяйствующих субъектов при их минимальном участии в процессе предоставления услуг;

- повышение эффективности оказания государственных услуг физическим и юридическим лицам;

– минимизацию использования бумажного документооборота и подготовку городских организаций к исключению бумажного документооборота в процессе взаимодействия органов исполнительной власти и городских организаций при подготовке документов в режиме «одного окна», а также между службами «одного окна» и заявителями.

В рамках ИС «Одно окно» осуществлена автоматизация следующих процессов:

- прием обращения;
- первичная проверка состава документов и их обработка;
- маршрутизация обращения в зависимости от выбранного документа;
- взаимодействие с информационными системами, получение в электронной форме подтверждений наличия сведений о заявителе в государственных информационных системах;
- мониторинг прохождения обращений, в том числе самостоятельно гражданами;

– контроль сроков прохождения обращения.

ИС «Одно окно» входит в состав регионального узла «электронного правительства» Российской Федерации.

ИС «Одно окно» – информационная система, расширяемая в части вовлечения органов власти, организаций, осуществляющих функции по оказанию государственных и муниципальных услуг. Система позволяет оператору самостоятельно видоизменять настроенные процессы обработки заявлений на оказание услуг (в случаях изменения законодательства или административных процессов).

ИС «Одно окно» полностью соответствует требованиям регулирующих документов.

Краткая справка о технологическом решении:

система хранения — Oracle Database 10G Enterprise Edition;

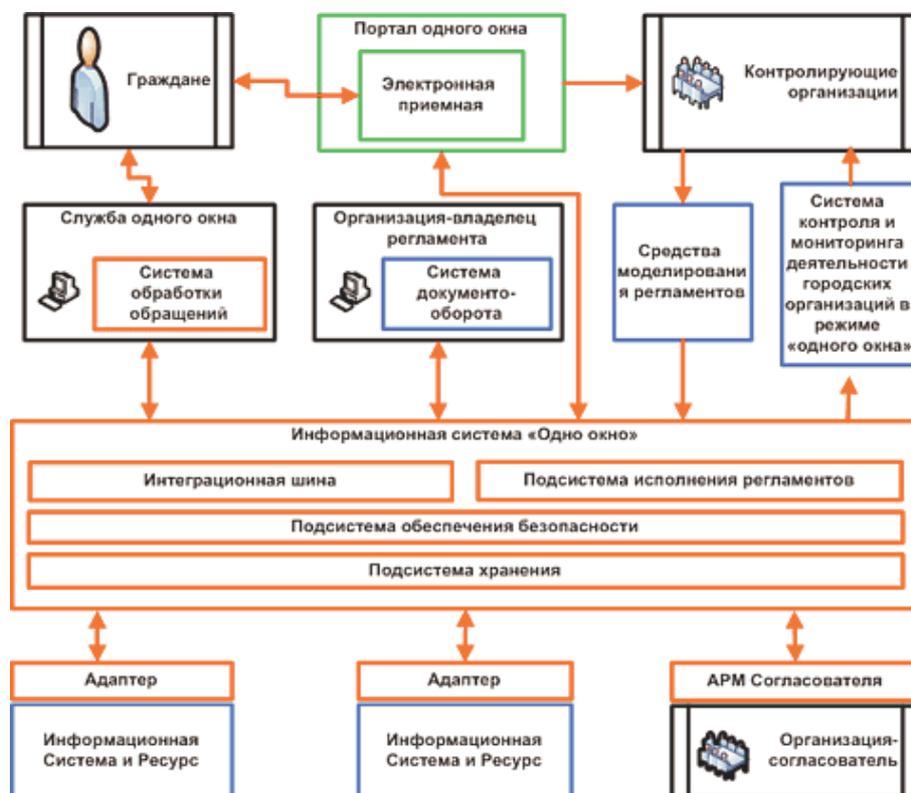


Рис. 5. Информационная система «Одно окно» [8].

– система взаимодействия с информационными ресурсами организаций – Oracle SOA Suite 10g (Oracle Application Server, BPEL Process Manager);

– система мониторинга – специализированная разработка на базе Oracle HTTP Server;

– «электронная приемная» – Oracle Portal;

– система описания регламентов – ARIS.

При кажущейся простоте работы службы «одного окна», обеспечивающей подачу заявок и выдачу документов в одном месте, за ней стоит сложная инфраструктура, объединяющая множество ИТ-систем, контролирующих и согласующих организаций. ИС службы «одного окна» обращается с запросом к системе «Электронная Москва». Последняя объединяет систему городских порталов, интеграционные средства, систему прикладных платформ и систему удостоверяющих центров. Затем запрос поступает в подсистему обработки запросов и взаимодействия, где хранится единый реестр документов, реестр служб и реестр согласующих организаций, а также определены регламентные схемы. Функции мониторинга и координации возложены на еще одну подсистему. На выходе система «Электронная Москва» формирует подписанный электронной цифровой подписью документ, который и получает заявитель.

ИС централизованного учета подготовки документов по обращениям заявителей в службу «одного окна», разработанная по заказу Департамента социальной защиты населения, содержит три функциональных уровня:

– уровень ведения единого по г. Москве учета подготовки документов по обращениям заявителей в службу «одного окна». На этом уровне создается централизованная база данных по обращениям заявителей в службу «одного окна». Данные в централизованную базу данных загружаются из информационных систем служб «одного окна» районных управлений социальной защиты населения;

– уровень, обеспечивающий выдачу оперативной и статистической информации централизованной базы данных по обращениям заявителей в службу «одного окна» на базе формата XML для интеграции с системой контроля и мониторинга «одного окна»;

– уровень, обеспечивающий доступ к персонифицированной и статистической информации централизованной базы данных по обращениям заявителей в службу «одного окна».

По распоряжению правительства Москвы от 30 ноября 2006 г. № 2469 «О подготовке и проведении эксперимента по созданию центров обслуживания населения и организаций в режиме «одного окна» на территории Москвы» проводился соответствующий эксперимент. Одной из трех территорий для него был определен Рязанский район. Районный центр обслуживания создан путем объединения в одном здании структурных подразделений (служб «одного окна») организаций, осуществляющих подготовку и выдачу заявителям документов и оказывающих госуслуги, признанные целесообразными к переводу в центр на время проведения эксперимента. Рабочие места сотрудников были обеспечены связью и доступом к информационным ресурсам головных организаций, а также ведомственным базам данных учреждений, участвующих в процессе подготовки документов. Были созданы удаленные клиентские рабочие места специалистов организаций – участников эксперимента для оказания госуслуг, которые необходимо дублировать на время эксперимента [9].

При создании центра ставилась задача, чтобы любой человек мог решить все свои вопросы с квалифицированным персоналом, в удобном для него месте и при этом, по возможности, не ходил от одного окна к другому, а все вопросы решал комплексно (рис. 6).



**Рис. 6. Зал центра обслуживания населения на территории Рязанского района г. Москвы [9].**

Посетителям центра предоставляются некоторые дополнительные услуги: терминал электронной очереди, экспресс-кафе, ксерокопирование документов, бесплатные юридические консультации для льготных категорий жителей района и запись на прием к руководителям управы, получение справочно-консультационных и информационных услуг, возможность обращения в общественную приемную депутатов муниципального собрания, «Автосберкаска» для приема платежей по квитанциям, получение дополнительной информации с помощью просмотра видеороликов о районе и округе.

После объединения различных организаций в одном месте наиболее важным направлением является автоматизация процедур по приему заявлений, подготовке и выдаче запрашиваемых документов. Для чего требуется создание единой информационной системы, разработка программно-технической поддержки учета и хранения принятых от заявителя документов, организация контроля за соблюдением сроков подготовки (электронное делопроизводство), а также введение электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи (ЭЦП).

С начала эксперимента в центр обратилось более 35 тысяч человек, ими запрошено более 22 тысяч документов, многие из которых не являются конеч-

ными для заявителя (документы БТИ, ЕИРЦ). В среднем, в день в центр обращается от 400 до 500 человек, однако в отдельные дни их число доходило до 600. Наиболее востребованы документы единого информационно-расчетного центра – 83,7 % и бюро технической инвентаризации – 12,1 %, при этом количество обращений в БТИ возрастает. По результатам социологического опроса посетителей о проводимом эксперименте 96,8 % считают, что условия обслуживания стали значительно комфортнее, материально-техническая база на высоте и нет очередей. А 97,3 % поддерживают создание аналогичных центров по всей Москве (рис. 7).

Государству как управляющему ресурсами страны необходимо точно знать, какое недвижимое имущество существует в целом по стране, каковы его правовые и экономические характеристики. Для этого необходима единая система учета и описания объектов недвижимости, регистрации прав на недвижимость, которая должна работать по единым правилам.

В настоящее время идет формирование и наполнение единых информационных ресурсов, например, сведения единого государственного реестра прав на недвижимое имущество и сделок с ним, сведения государственного земельного кадастра.

Следующий этап – единая информационная система технического учета и инвентаризации объектов капитального строительства.

Сложившаяся система оформления документов на недвижимость в России представляет собой некоторое число государственных, муниципальных и частных организаций, реализующих различные функции в оформлении документации на недвижимость. Каждая организация заведует своим фронтом работ:

- органы технической инвентаризации (БТИ) осуществляют технический учет и техническую инвентаризацию объектов капитального строительства;



Рис. 7. Схема доступа к службе «одного окна» г. Москвы [10].

– органы государственного земельного кадастра – описание и индивидуализацию земельных участков в Едином государственном реестре земель;

– органы Федеральной регистрационной службы – государственную регистрацию прав на недвижимость и сделок с ней, для осуществления которой в том числе применяются документы, подготовленные БТИ и органами государственного земельного кадастра.

Кроме этих служб, в оформлении документов на недвижимость принимают участие администрации муниципальных образований в лице комитетов по управлению имуществом, органов опеки, отделов архитектуры и градостроительства, нотариусы, муниципальные и частные землеустроительные и проектные организации, паспортная служба и др.

Таким образом, существует ряд государственных, муниципальных и частных организаций, выполняющих каждый свою функцию в едином процессе оформления прав на недвижимое имущество. Они в конечном итоге обеспечивают рыночный оборот недвижимости. В общем случае они все работают по единым правилам, которые нарабатываются в процессе постоянного взаимодействия этих организаций между собой [10].

Однако при возникновении нестандартных ситуаций эта система не может работать сама по себе, без внешнего воздействия, без координирующего звена. В этом случае необходимо выяснить мнение каждой организации с точки зрения закона и практики, согласовать различные мнения и принять единое решение: как необходимо действовать в данной конкретной ситуации.

С точки зрения менеджмента, если есть общая цель (оформление документов на недвижимость), то реализация отдельных подцелей (технический учет объектов недвижимости, постановка на кадастровый учет земельных участков и т. д.), должна быть скоординирована.

Функцию координации процесса оформления документов и принятия решений в нестандартных ситуациях могли бы исполнять органы Федеральной регистрационной службы, как конечный пункт в оформлении документов на недвижимость. Однако по закону органы регистрационной службы наделены только полномочиями по государственной регистрации прав и сделок с недвижимостью. В соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации государственная регистрация прав на недвижимое имущество и сделок с ним (госу-

дарственная регистрация прав) – юридический акт признания и подтверждения государством возникновения, ограничения (обременения), перехода или прекращения прав на недвижимое имущество.

Практика показывает, что должен существовать связующий элемент между решающим свою проблему гражданином (организацией) и множеством ведомственных организаций, частных и государственных. Элемента, выполняющего координирующую и консультационную функцию, не хватает в системе организаций, реализующих отдельные функции оформления документов на недвижимость. Не хватает «одного окна», куда можно обратиться за решением конкретной проблемы, а не просто за отдельным документом (рис. 8).

Возможно, следующим этапом станет создание единой государственной системы по подготовке документов и регистрации прав на недвижимость и сделок с ней, работающей по принципу «единого окна». В настоящее время такие системы создаются не на общегосударственном, а на местном (муниципальном, субъектов федерации) уровне.

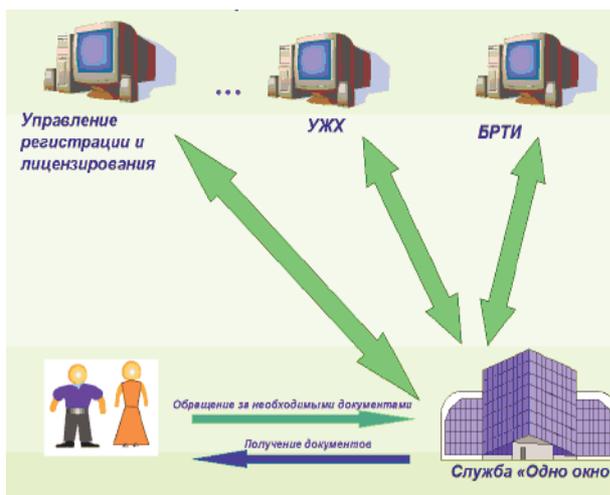


Рис. 8. Перспективная схема центров «одно окно» [10].

«Единые окна» в регионах создаются в форме и государственных унитарных предприятий, и обществ с ограниченной

ответственностью. В основном, принцип работы этих «единых окон» следующий. Клиент приносит имеющиеся у него документы и ставит задачу, которая полностью решается в согласованные сроки.

В большинстве случаев, задача клиента связана не просто с оформлением документов на недвижимость, но и с сокращением времени оформления, например, для проведения операции с недвижимостью. Задачи предприятия «единого окна»:

- координация процесса оформления документов;
- сокращение времени документооборота;
- консультирование населения по вопросам недвижимости.

Исходя из задач и практики действующих предприятий, можно сформулировать некоторые условия организации предприятия системы «единого окна»:

- наличие квалифицированных юристов, знающих регламент и специфику работы государственных и муниципальных органов, вплоть до индивидуальных особенностей их отдельных сотрудников;
- возможность индивидуального консультирования по жилищным, семейным, имущественным вопросам (ведь проблема часто связана не только с самим объектом недвижимости, но и с конкретной жизненной ситуацией);
- технологии работы, оптимизирующие процесс оформления документов;
- программное обеспечение, позволяющее ускорить процесс и повысить качество контроля всех этапов оформления;
- наличие в структуре функциональных отделов, осуществляющих все лицензированные виды деятельности, связанные с оформлением документов на недвижимость.

Система «единого окна» реализуется в субъектах России. В Димитровграде Ульяновской области работает «единое окно», учредителями которого выступили частные лица. В Белгороде и Ульяновске действуют предприятия системы «едино-

го окна», образованные по инициативе областной администрации.

Экономический эффект от предстоящего введения в государственном масштабе системы «единого окна» пока оценить сложно. Важен тот факт, что услугами «единого окна» все активнее пользуется множество граждан и юридических лиц. Проявляется и координирующая функция «единого окна». Значительно сокращается время оформления за счет своевременной подачи правильно оформленной документации в государственные и муниципальные службы, облегчается работа и повышается производительность труда госслужащих, оптимизируется работа экспертов и оформителей «единого окна». Помимо этого, сами службы в некоторых случаях идут на сокращение сроков оформления.

Главное преимущество обращений в «единое окно», по мнению клиентов, это избавление от необходимости «отстаивания очередей», многомесячного ожидания документов, неопределенности результата. Согласно опросу, проведенному среди клиентов ООО «Департамент Единого окна по недвижимости», 97 % клиентов полностью удовлетворены результатами обращения в организацию.

Можно выделить несколько «слабых мест» в системе оформления документов на недвижимость, мешающих основным целям «единого окна» – сокращению сроков документооборота, координации процесса оформления документов [11].

Первая проблема – отсутствие механизмов своевременного оперативного обмена информацией между отдельными государственными и муниципальными структурами. Это приводит к тому, что сроки оформления документов непредвиденно возрастают из-за того, что проблема вовремя не была озвучена соответствующей организацией, а выявилась на завершении этапа оформления.

В целях преодоления разобщенности различных структур необходимо создать единое информационное пространство, которое объединит учреждения и организации различной ведомственной при-

надлежности, что позволит организовать оперативный обмен информацией, обеспечить ее прозрачность и достоверность. В конечном итоге цель создания такого информационного поля – добиться того, чтобы чиновник работал с информацией, а не с конкретным заявителем, но для этого необходимы поддержка, понимание и содействие со стороны ведомств, задействованных в оформлении прав на недвижимое имущество.

Вторая проблема связана с несовпадением регламентов различных организаций. Как результат, приходится готовить разные пакеты документов, порой дублирующих друг друга.

Третья проблема – пробелы в законодательстве, точно не устанавливающим отдельные процедуры. Такая ситуация сложилась с органами опеки, где четко не оговорены ни процедуры работы, ни критерии принятия решений, что создает неопределенность сроков оформления документов.

Четвертая проблема – непонимание экономической и социальной значимости координирующей деятельности «единого окна». Данная проблема будет решаться по мере накопления положительного опыта взаимодействия с предприятиями «единого окна».

Пятая проблема – отсутствие общих стандартов работы самих предприятий системы «единого окна» по России.

Эффективность работы и социальная значимость предприятий «единое окно» не зависит от того, при государственной или частной организации они созданы. Главное условие успешной работы системы «единого окна» – единое информационное поле, а также единые стандарты работы: квалификация сотрудников, функциональная структура организации, программное обеспечение и др. Требуется также признание социальной значимости «единого окна».

На данном этапе предприятия «единого окна» решают поставленные перед ними задачи: координация процесса оформления документов, сокращение времени документооборота, своевремен-

ное и всестороннее юридическое консультирование граждан. Система «единого окна» работает довольно успешно.

Предполагается, что в перспективе развитие системы «единого окна» будет идти по пути разработки общих стандартов и процедур взаимодействия, совершенствования правовой базы, автоматизации, создания единых баз данных. При выходе на этот уровень экономический эффект от введения системы будет уже общепризнанным и неоспоримым.

Так, в Зеленограде в 2008 году возможность автоматизированных обращений и получения информации через интернет-сайт и через мобильную связь сэкономила жителям города до 1500 часов. Опыт Зеленограда востребован и в Москве [12]. Планируется проведение мониторинга отзывов населения о работе служб «одного окна» во всех регионах России. Его результаты сравнят с затратами, сделанными регионами на внедрение этих технологий.

#### Литература

1. Развитие системы оказания государственных и муниципальных услуг в электронной форме [Электронный ресурс]: сайт. URL: <http://bujet.ru/article/110235.php>. (дата обращения: 04.03.2011).
2. Набиуллина Э.С. Снижение административных барьеров как фактор экономического роста [Электронный ресурс]: [из докл. Министра экон. развития Рос. Федерации Э.С. Набиуллиной] // М-во экон. развития Рос. Федерации : сайт. URL: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2010/> (дата обращения: 04.03.2011).
3. Типовое Положение о службе «одного окна» [Электронный ресурс] // Управление гос. гражданской службы Республики Коми: официальный сайт. URL: <http://uggs.rkomi.ru/left/okno/metodika> (дата обращения: 04.03.2011).
4. Иванов В.В., Коробова А.Н. Модель создания и развития «электронного правительства» // Открытые системы. 2005. № 4. С. 8-12.
5. Огилви М. Предоставление государственных услуг по принципу «единого окна» [Электронный ресурс]: влияние на качество государственного управления и инвестиционный климат // Издание о высоких технологиях Cnews: сайт. URL: <http://www.cnews.ru/> (дата обращения: 04.03.2011).
6. Грее Х. Предоставление государственных услуг по принципу «единого окна»: влияние на качество государственного управления и инвестиционный климат // Там же.
7. Международный семинар, посвященный опыту реализации правительства «одного окна» в государственном управлении [Электронный ресурс] : сайт г.Зеленоград. URL: <http://www.zelenograd.ru/news/2730/> (дата обращения: 06.03.2011).
8. Режим «одного окна» - приоритетная задача Правительства г. Москвы [Электронный ресурс] // Электронная приемная г. Москвы «одно окно»: сайт. URL: <https://oo.mos.ru>. (дата обращения : 04.03.2011).
9. «Одно окно» [Электронный ресурс] // Правительство Москвы: сайт. URL: [http://housing.mos.ru/dmhtml/programs/one\\_window.htm](http://housing.mos.ru/dmhtml/programs/one_window.htm) (дата обращения: 06.03.2011).
10. Госуслуги населению и организациям [Электронный ресурс] // Междунар. портал г. Москвы. URL: [http://ui.mos.ru/ru/projects/city\\_vital\\_activity/services/](http://ui.mos.ru/ru/projects/city_vital_activity/services/) (дата обращения: 06.03.2011).
11. Модель системы реализации режима «одного окна» [Электронный ресурс]: Интернет изд. // Высокие технологии cNews: сайт. URL: [http://www.cNews.ru/reviews/free/gov2006/articles/one\\_window.shtml](http://www.cNews.ru/reviews/free/gov2006/articles/one_window.shtml). (дата обращения: 04.03.2011).
12. Назначение и область применения информационной системы «одно окно» [Электронный ресурс] // Информационная система «Одно Окно»: сайт. URL: <http://www.fors.ru/portal/> (дата обращения: 06.03.2011).