

---

# «ОДНО ОКНО» ДОЛЖНО БЫТЬ ЭЛЕКТРОННЫМ

*Е.А. Петрова*

## **Введение**

Каждый гражданин Республики Беларусь (как, впрочем, и гражданин любого государства) не понаслышке знает, что такое бюрократические процедуры. Ведь все мы должны получать паспорта и водительские удостоверения, подавать налоговые декларации и заявления о вступлении в брак, общаться с налоговыми чиновниками, встречаться с сотрудником страховой компании и т.д. И эти взаимоотношения между государственным аппаратом и тем или иным конкретным гражданином государства, четко прописанные соответствующими параграфами действующего законодательства, на практике весьма далеки от совершенства. И каждый посетитель государственных органов задается вопросом: а нельзя ли упростить это взаимодействие? К счастью, век информационных технологий дает положительный ответ на этот вопрос. Как заявил еще в 2000 г. канцлер Германии Герхард Шрёдер: «Бегать должны данные, а не граждане». Именно на это ориентирована технология приема граждан с использованием заявительного принципа «одно окно».

1 января 2007 г. исполнился ровно год с начала функционирования такой службы во всех районных администрациях и структурных подразделениях Мингорисполкома. Программное обеспечение для службы «одно окно» разработано государственным научным учреждением «Объединенный институт проблем информатики Национальной академии наук Беларуси» [2,63; 3,103].

## **1. Технологические аспекты повышения эффективности функционирования служб «одно окно»**

Существует три модели предоставления муниципальными образованиями услуг гражданам на основе заявительного принципа «одно окно» – традиционная, информационная и смешанная. В традиционной модели прием граждан ведется в off-line режиме, где в качестве информационной основы обслуживания граждан используются ведомственные базы данных, а запросы за дополнительными документами направляются по

обычной почте (в лучшем случае – по факсу). Именно в таком режиме работают многие службы «Одного окна» в районных центрах республики. Информационная модель предоставления услуг гражданам в режиме «одно окно» предполагает использование современных информационно-коммуникационных технологий, в том числе и режима on-line. Однако в чистом виде такие модели встречаются редко; как правило, существующие системы содержат одновременно элементы, присущие двум моделям, будем называть ее моделью смешанного типа.

Рассмотрим более подробно эти модели, но прежде введем несколько определений.

Под *услугой* будем понимать транзакцию между пользователем (физическим или юридическим лицом) и администрацией государственного органа.

*Предоставление услуги* – взаимодействие между пользователем и администрацией при реализации услуги; это взаимодействие может происходить либо непосредственно (в офисе) или через сайт или через посредников.

*Канал* – средство, используемое администрацией для взаимодействия с пользователями и предоставления услуг. Взаимодействие осуществляется как непосредственно в офисе, так и с использованием телефона, электронной почты, обычной почты или интерактивного цифрового телевидения и др.

*Внешний и внутренний офисы администрации.* Предоставление услуги, т.е. взаимодействие с пользователем, осуществляется посредством внешнего офиса. Внутренний офис обеспечивает выполнение необходимых административных процедур и в случае необходимости – взаимодействие различных администраций.

Традиционная модель предполагает наличие множества однородных баз данных, расположенных в разных организациях города, доступ к которым возможен только внутри данной организации. Проведенный анализ документов, выдаваемых районными администрациями, показывает, что существует большой класс услуг, не менее 55%, реализация которых не требует дополнительных

документов, получаемых в других организациях, и, таким образом, применительно к данной услуге такая модель может считаться эффективной. Например, справка о регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, удостоверение многодетной семье и др.

Эффективность использования традиционной модели резко падает при услугах, реализация которых требует достаточно много дополнительных документов из различных, территориально удаленных учреждений. Так, для осуществления регистрации субъектов хозяйствования всех форм собственности в Управление регистрации и лицензирования Мингорисполкома необходимо предоставить пакет документов, содержащий не менее восьми различных документов. То же относится и к Комитету архитектуры и градостроительства. Например, заявка на архитектурно-планировочную застройку для разработки проекта мини-кафе требует около 10 дополнительных документов.

Для систем такого типа целесообразно применять смешанную модель.

Ограниченный доступ к информации централизованных (или распределенных) баз данных обеспечивает в этом случае оказание услуг в реальном времени, повышает производительность труда сотрудников службы «одно окно», сокращает количество ошибок. Эта модель позволяет осуществлять децентрализацию предоставления услуг с использованием существующей корпоративной сети государственных учреждений. Такая технология актуальна сегодня и для г. Минска.

**Пример 1.** Сегодня жители каждого района города по всему перечню вопросов, находящихся в компетенции районной администрации, обращаются в службу «одного окна» своего района (в администрации другого района согласно действующему регламенту их просто не примут). Современные информационно-коммуникационные технологии позволяют снять это ограничение (если речь идет не о приеме по личным вопросам). Обратившись в одну из девяти имеющихся в городе служб «одного окна» по любому из регламентированных вопросов, и выполнив все необходимые формальности, посетитель может в назначенное время прибыть за итоговым документом, но уже в администрацию своего района, если это документ в бумажном виде, или вообще никуда не приходить, если документ формируется в электронном виде и в таком же виде передается адресату. Внутренний офис обеспечивает в этом случае

передачу документов на исполнение в соответствующую администрацию города.

Эксплуатируемая сегодня в администрациях Минска система реализует именно модель смешанного типа. Ее эксплуатация в течение года позволила определить ряд новых направлений, реализация которых приблизит существующую модель к информационной. Остановимся на некоторых из них, касающихся в первую очередь эксплуатации системы в районных администрациях города, ведь именно районные администрации являются наиболее значимыми поставщиками информационных услуг населению и располагают развитой технической базой: объединены в корпоративную информационную сеть города. Информационная модель предполагает активное использование интернет-технологий при оказании муниципальными органами власти информационных услуг населению.

Интернет позволяют реализовать принцип «7x24x365», что применительно к технологии «одного окна» означает для граждан возможность подачи заявлений в любое время. Это способствует снижению нагрузки по приему граждан в часы пик, и наоборот, наличию загрузки (работа с корреспонденцией), когда посетители отсутствуют. Переход на полностью онлайн-услуги является выгодным как для администраций города, так и для граждан. С развитием этой технологии исчезнет необходимость в личных посещениях, в написании бумажных документов или в телефонной связи со структурами города. Для организации эффективного доступа к государственным услугам всех потенциальных пользователей необходимо применять все многообразие каналов предоставления услуг: от традиционных, таких как непосредственное посещение офиса и телефона, до электронных, – таких как Интернет, электронная почта и SMS сообщения. К сожалению, на этом пути возникает ряд существенных проблем, связанных с недостаточностью законодательного регулирования и неясным правовым положением режима электронной цифровой подписи [3,126].

Следующее важнейшее направление повышения эффективности функционирования службы «одного окна» связано с программой «Электронная Беларусь». Речь идет о создании единого информационного пространства государственных органов. В настоящее время уровень интеграции государственных информационных ресурсов в системе

Мингорисполкома остается на низком уровне. Это объясняется в первую очередь наличием большого числа структурных подразделений двойного подчинения, информационные системы которых ориентированы на решение своих ведомственных задач.

Сегодня службы «одного окна» ведут прием граждан по 79 вопросам. Дальнейшее расширение перечня услуг, оказываемых населению в режиме «одного окна», сопряжено с рядом проблем. Сегодня на одного работника служб «одного окна» приходится 49 тыс. жителей Минска. Это больше, чем в Саратове (где на одного работника приходится 38 тыс.), Челябинске (32 тыс.). Следовательно, вряд ли мы сможем в ближайшее время увеличить количество «окон», а значит, путь экстенсивного развития здесь неприемлем. Выход в интенсификации процессов через повышение производительности труда сотрудников службы. Одним из направлений этого является внедрение специализированных сканеров, позволяющих осуществлять считывание и распознавание информации непосредственно с документов, например, с паспорта, свидетельства о рождении, пенсионного удостоверения. Вторым направлением является использование специального программного обеспечения, позволяющего осуществлять межведомственное взаимодействие (формировать запросы) в автоматическом режиме. Третьим направлением можно считать доведение до населения максимального объема информации о предоставляемых услугах и способах их получения. Уровень осведомленности населения относительно преимуществ использования онлайн-услуг сегодня не достаточен. Такая информация, будучи опубликованной в прессе и размещенной на сайтах в Интернете, снизит нагрузку на служащих и повысит степень самообслуживания граждан. Ведь обратившись в службу «одного окна», посетители в первую очередь сталкиваются с проблемой поиска необходимой информации по оказанию услуг (бланки, порядок их заполнения и т.п.). Далеко не всегда эту информацию можно найти на доске объявлений, или наоборот, размер доски объявлений столь велик, а объем представленной на ней информации настолько большой, что гражданам приходится обращаться за консультацией к служащим, отрывая их от выполнения основной работы. Сегодня во всех администрациях города установлены информационные киоски, и поиск необходимой информации на них можно осуществить

достаточно быстро. Но для этого необходимо иметь хотя бы минимальные знания о работе с компьютером, которыми, к сожалению, обладают немногие посетители.

Информационная модель позволяет реализовать еще один перспективный вид информационных услуг населению – активные услуги.

Это новый вид информационных услуг, поэтому остановимся на нем более подробно. По мере интеграции информационных систем, информации и ресурсов госорганов появляется возможность активизации услуг. При этом сам внутренний офис инициирует оказание услуги и ее получение пользователем. Иногда такие услуги называют «исчезающими», так как исчезает необходимость взаимодействия с пользователем. Пользователь избавляется от необходимости помнить где, когда и как он должен получить эту услугу. Кроме того, он избавлен от необходимости изучения сложных для непрофессионала юридических документов и процедур, определяющих порядок предоставления услуги. Для внутренних офисов возможность активизации услуг также представляет преимущества: уверенность в том, что услуга предоставлена во время, в нужном месте и хорошего качества.

При необходимости информация о пользователе комбинируется с соответствующими нормативными актами для оказания услуги, которая может сводиться к выплате пользователю денег или наоборот, получению от него, предоставлению пользователю определенных полномочий или возложению на него обязательств. В большинстве случаев требуется подтверждение пользователем оказания услуги, хотя иногда отсутствие реакции считается подтверждением. В последнем случае услуга действительно «исчезает» из поля зрения пользователя, несмотря на то, что она исполняется, приносит ему выгоды или накладывает на него обязательства.

Как правило, такие услуги оказываются, когда:

- внутренний офис законодательно обязан предоставлять данную услугу;
- внутренний офис владеет всей (или большинством) пользовательской информации или может на законном основании получить ее от других организаций; последнее означает также отсутствие необходимости получения и хранения пользователем документальных подтверждений произведенных транзакций;

– действует интегрированная система взаимодействия между госструктурами;

– отсутствуют правовые барьеры использования внутренними офисами имеющихся пользовательских данных, и пользователи против этого не возражают.

Пример 2. В течение первых трех месяцев каждого года все граждане нашей республики, имеющие несколько источников дохода, обязаны предоставить в налоговые органы свои декларации. Со стороны налоговых органов эту процедуру можно реализовать как активную услугу. Налоговые органы по почте (или по электронной почте) направляют данной категории граждан заполненные налоговые декларации. Если налогоплательщик не реагирует в течение месяца на направленную ему декларацию, она считается принятой, и гражданину остается ознакомиться с имеющейся там информацией и, в случае необходимости, произвести соответствующую оплату. В противном случае налогоплательщик вносит свои коррективы или замечания в бумажную форму (хотя это же можно сделать методом онлайн), и налоговая инспекция определяет окончательный уровень налога на доход гражданина независимо от способа подачи информации: традиционная декларация, налоговое предложение с изменениями или без, на бумаге или онлайн. Налогоплательщик получает финальное уведомление. Примерно такую технологию использует в своей работе налоговая инспекция Финляндии при начислении подоходных налогов с граждан [5].

И последним, с нашей точки зрения, самым перспективным направлением повышения производительности труда не только служб «одного окна», но и самих районных администраций, является реинжиниринг, который требует коренного пересмотра системы оказания услуг населению, структуры и взаимодействия учреждений. Очевидно, что следует не копировать бумажные процедуры, а использовать возможности новых технологий для пересмотра всего процесса, в том числе слияние отдельных этапов и исключение избыточных шагов.

Пример 3. Ежегодно граждане, стоящие на очереди нуждающихся в улучшении жилищных условий, должны проходить процедуру сверки очереди, для чего необходимо получить в БРТИ справки на всех членов семьи, справку с места жительства и т.д. В результате пересмотра этой процедуры осуществлены сначала автоматизация процесса сверки

очереди (без приглашения очередников), а затем и полный отказ от проведения этой процедуры ежегодно.

Рассмотрим, еще один аспект приема граждан в службах «одного окна», – доступ к этим самым «окнам». Система должна работать так, чтобы избавить граждан от выстаивания в длинных утомительных очередях в ожидании обслуживания, и современные информационные технологии во многом позволяют это сделать. Речь идет о так называемой «электронной очереди», работа с которой может быть реализована двумя способами: непосредственно в зале обслуживания и с использованием интернет-технологий.

В первом случае каждый посетитель подходит к диспенсеру талонов, выбирает на нем требуемый вид услуги из имеющегося перечня, нажимает соответствующую клавишу и получает талон с наименованием услуги, номером очереди и ждет вызова, расположившись в зале ожидания. По мере продвижения очереди, порядковый (вызываемый на обслуживание) номер появляется на световом табло с указанием свободного «окна», а над «окнами», где ведется прием, также установлены табло с указанием номера «окна» и порядкового номера очередного посетителя. Не избавляя от очередей в целом, такая система позволяет гражданам спокойно ждать своей очереди к специалисту в комфортных условиях, не боясь забыть, за кем занял очередь, пропустить очередь или занимать очередь в несколько «окон» сразу. В то же время система позволяет получать информацию о количестве граждан, обратившихся на прием, фиксировать время, затрачиваемое посетителями на ожидание приема, время приема и т.д.

Второй вариант отличается от первого только способом постановки на очередь. В данном случае запись на очередь производится по сети Интернет, а прием посетителя в службе «одно окно» – по фамилии, которая в назначенное время высвечивается на табло.

Пример 4. Разместив на сайте график работы службы «одно окно» с делением на интервалы, равные времени приема (обслуживания) одного посетителя, и пометив свободные из них, мы предоставляем гражданам возможность выбора удобного времени посещения администрации. Применение данной технологии в службе «одного окна» позволит посетителям сократить время обслуживания, а самой службе иметь более равномерную загрузку в течение дня.

Но «электронная очередь», являясь эффективной при наличии очередей, становится лишним звеном системы при их отсутствии.

## 2. Организационные пути повышения эффективности работы службы «одного окна»

Согласно мнению В. Дрожжинова [1], большинство видов взаимодействия граждан и юридических лиц с государством относится к одной из следующих категорий:

– *Регистрация*: например, юридическим лицам приходится проходить регистрацию при открытии новых фирм, оформлении лицензий; гражданам при получении пособий по безработице.

– *Аттестация/лицензирование*: Представителям многих профессий необходимо получать лицензии или государственные удостоверения, например адвокатам, брокерам в сфере недвижимости, водителям такси и др. Многие граждане также обязаны получать лицензии для осуществления разнообразных действий – от охоты до управления автомобилем.

– *Разрешения*: правительства требуют от граждан и бизнеса получения разрешений на тысячи различных дел – от возведения домашних строений до транспортировки крупногабаритных грузов.

– *Отчетность*: многие граждане и любой вид бизнеса сталкиваются с необходимостью предоставления отчетности. Для большинства – это налоговые декларации, которые они должны подавать ежегодно; для бизнеса видов отчетности гораздо больше, это статистические, экологические отчеты и др.

– *Платежи*: наибольшее количество транзакций с государством, которые совершают люди, попадает в эту категорию.

Для каждой из перечисленных категорий взаимодействия затраты граждан и предприятий, можно разделить на три основные группы:

- поиск правил и инструкций, которые необходимо выполнять;
- изучение инструкций и того, каким образом их следует исполнять;
- выполнение требований применяемых правил и инструкций.

Электронный доступ к этим и другим услугам, предоставляемым службой «одного окна» и упрощение процедур оформления разрешений, лицензий, предоставления отчетности и осуществления платежей могут

помочь бизнесу и гражданам значительно сократить временные и финансовые затраты.

В зависимости от характера взаимодействия и типа реализованного онлайн-решения службы «одного окна» могут сократить все три категории затрат: поиск инструкций, их понимание и их исполнение, повысив тем самым уровень самообслуживания физических и юридических лиц. Так, затраты на обнаружение правил и инструкций, которые необходимо выполнять в каждом конкретном случае, можно уменьшить за счет использования Web-сайтов, Web-порталов, поисковых машин и экспертных систем, которые дают точные ответы на вопросы о том, какие правила и инструкции следует применять. Экспертные системы могут сокращать затраты, связанные с изучением инструкций, путем точной идентификации тех правил, которые относятся к конкретному бизнесу или гражданину. Помимо этого Web-сайты службы «одного окна» могут уменьшить затраты на изучение инструкций, приводя ответы типичные вопросы, предварительно заполняя формы и т.д. Пункт «Выполнение требований применяемых правил и инструкций» характеризуется самыми большими затратами, он обладает наибольшим потенциалом в смысле сокращения затрат с помощью электронного доступа к службе «одного окна». Онлайн-средства взаимодействия и выполнения транзакций ведут к снижению прямых затрат, например, на почтовые пересылки, печатание документов, поездки, оплату специалистов (адвокатов, бухгалтеров, консультантов), выплаты служащим и т.д. и снижению альтернативных затрат, которые вытекают из сокращения времени на выполнение требований и регистрацию. Например, уменьшение количества дней, необходимых для получения разрешений и лицензий, позволяет фирмам быстрее приступить к производственной деятельности.

Опыт убеждает в том, что люди взаимодействуют с муниципальными органами исключительно в собственных интересах и при этом желают, чтобы сервис был высококачественным, а способы его предоставления – доступными и комфортными.

Служба «одного окна» – это больше чем удобный способ оказания муниципальными органами власти услуг населению. Суть данной идеи заключается еще и в получении значительного социального и экономического эффекта в результате взаимодействия граждан с государственными службами. Такой эффект

возникает благодаря снижению расходов как внутри ведомств (например, вследствие применения электронных транзакций), так и у граждан (например, сокращение транспортных расходов), уменьшению суммарного времени на оказание услуг, обработку запросов и т.д. Таким образом, снижаются издержки социальных коммуникаций для каждого члена нашего общества.

#### **Заключение**

В работе приведены конкретные предложения по внедрению дополнительных сервисов

информационных услуг по обслуживанию граждан с использованием заявительного принципа «одно окно». В частности, предложено снять ограничение на необходимость обращаться в службу «одного окна» только по месту проживания; использовать Интернет и интернет-технологии для организации «круглосуточной» работы службы. Применение в технологическом процессе непосредственного обслуживания граждан специальных сканеров повышает производительность труда сотрудников и сокращает время обслуживания посетителей.

#### **ЛИТЕРАТУРА**

1. Дрожжинов, В. Электронные правительства и повышение конкурентоспособности ЕС // PCWeek/RE. №41/2005 <http://pcweek.ru/?ID=506080>.
2. Петрова, Е.А. Принцип «Одного окна» в системе Мингорисполкома: реализация, состояние и перспективы // Вестник связи. 2006. №2.
3. Самсонов, В.Е. Проблемы создания автоматизированных информационных систем для органов территориального управления / В.Е. Самсонов, Г.И. Солодкин, Л.И. Точицкий; ОИПИ НАН Беларуси // Информатика. 2005. № 1. С. 103–111.
4. Поляков, А.С. Проблема практического применения электронных документов и электронной цифровой подписи / А.С. Поляков, В.Е. Самсонов; ОИПИ НАН Беларуси // Информатика. 2005. № 2. С. 126–129.
5. Multi-channel delivery of eGovernment services. 2004. June. DG Information Society, European Commission, [www.europa.eu.int/egovernment\\_research](http://www.europa.eu.int/egovernment_research).

#### **РЕЗЮМЕ**

На основе опыта эксплуатации служб «одного окна» во всех районных администрациях г. Минска подводятся первые итоги их деятельности, предлагается внедрить несколько новых методов, направленных на повышение эффективности работы названных служб и оказание жителям города более качественных информационных услуг с использованием сети Интернет и интранет-технологий, проведением реинжиниринга по всему перечню вопросов, интересующих граждан.

#### **SUMMARY**

The first results of the operating experience of «one window» services in all regional authorities of Minsk are shown. It is suggested to introduce several new methods aimed at increasing the operating efficiency of these services and rendering higher quality informational services with the use of Internet and Internet technologies to city citizens. The reengineering of the list of problems with which citizens come to these services should be carried out while rendering these informational services.

\* Статья поступила в редакцию 20 апреля 2007 г.