

АНАЛИЗ ОПЫТА ВЕДЕНИЯ И ПРИМЕНЕНИЯ
КЛАССИФИКАТОРОВ В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ
ОРГАНАМИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Аннотация. Статья выполнена в рамках НИР «Совершенствование правового регулирования информационных отношений в системе исполнительной власти». Исследования посвящено совершенствованию современного административного и информационного законодательства, разработку научно обоснованных предложений, направленных на правовое регулирование систематизации и кодирования функций и полномочий в системе органов исполнительной власти в условиях развивающегося информационного общества. В ходе работы была проанализирована существующая систематизация функций и полномочий в системе исполнительной власти в целях оптимизации государственного (муниципального) управления в соответствующих сферах и качественного улучшения процедур взаимодействия государства, физических и юридических лиц, выявлены достоинства и недостатки опыта ведения и применения классификаторов в области управления по таким параметрам как система органов исполнительной власти (ОИВ); по функциям ОИВ (ОКУД); классификаторов, реестров и стандартов документирования управленческой информации с учетом возможностей ИТ. Основными методами научного исследования в данной работе были анализ и синтез. В ходе исследования также использован общенаучный метод и такие приемы, как сравнительно-правовой метод и системный подход. Основным выводом проведенного исследования является то что в условиях информационного государства и межведомственного взаимодействия отдельное использование различных классификаторов неэффективно, поэтому они должны создаваться в электронной форме, т.к. документарная форма ведения сложных релятивистских связей неудобна и не наглядна, и в обязательном порядке иметь матрицы взаимосвязей и соответствия между классификаторами. В конечном счете, планируется создать единый для всех информационных ресурсов механизм и систему управления изменениями, обеспечивающие соответствие данных о конкретных объектах или субъектах правоотношений и их представление строго в объеме потребности.

Ключевые слова: информационные отношения, исполнительная власть, классификация, административная реформа, качество управления, реестр, регистр, информационное государство, межведомственное взаимодействие, стандартизации управленческой информации.

Abstract. The article is prepared within the scientific research work "Improvement of legal regulation of information relations in the executive authorities system". The research focuses on the improvement of the contemporary administrative and information legislation, the development of scientifically grounded proposals aimed at legal regulation of systematization and codification of functions and responsibilities within the system the executive authorities in the context of the developing information society. The author analyzes the existing systematization of functions and responsibilities within the system of executive authorities for the purpose of optimization of state (local) administration in related spheres, and improvement of the procedures of interaction between state, physical and legal entities; reveals the advantages and shortcomings of classifiers application in the sphere of management according to the parameters of the system of executive authorities, functions of executive authorities, classifiers, registers and standards of documenting managerial information in terms of the resources of information technologies. The main research methods are analysis and synthesis. The author also applies the general scientific method, the comparative-legal method and the system approach. The author concludes that in the context of the information state and interdepart-

Статья выполнена в рамках НИР «Совершенствование правового регулирования информационных отношений в системе исполнительной власти»

mental interaction, separate application of various classifiers is insufficient, therefore they should be created in the electronic form, since the paper form of registration of complicated relativistic connections is inconvenient and unclear; they should have matrixes of interrelations and correspondence of classifiers. Eventually, it is planned to create a single mechanism and a system of management for all information resources, which will provide the correspondence of data about particular objects or subjects of legal relations and their provision in the necessary volume.

Key words: *information relations, executive authority, classification, administrative reform, quality of management, list, register, information state, interdepartmental interaction, standardization of managerial information, information relations, executive, classification, administrative reform, quality of management, registry, register, interagency cooperation, standardization management information.*

Одним из ключевых факторов Административной реформы, проводимой в Российской Федерации, является повышение качества государственного управления.

В Российской Федерации в настоящее время идет планомерная работа по построению информационного государства, так в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 N 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» основными задачами в этой сфере являются: развитие сервисов на основе информационных технологий для упрощения процедур взаимодействия и коммуникации общества и государства; развитие специальных информационных и информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти.

Планомерный системный переход к информационному государству, как новой форме организации деятельности власти, использование средств межведомственного электронного взаимодействия невозможно без упорядочения деятельности ОИВ. Особую роль в этой деятельности призваны выполнить классификаторы функций и полномочий органов государственного управления и система стандартизации управленческой информации и документации.

При этом надо учитывать, что стандартизация – это деятельность по установлению правил и характеристик в целях их добровольного многократного использования, направленная на достижение упорядоченности в сферах производства и обращения продукции и повышение конкурентоспособности продукции, работ или услуг. В соответствии с Федеральным законом от 27.12.2002 N 184-ФЗ «О техническом регулировании» одной из целей стандартизации в Российской Федерации является создание систем классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации, систем каталогизации продукции (работ, услуг), систем обеспечения качества продукции (работ, услуг), систем поиска и передачи данных, содействие проведению работ по унификации.

Ю. Н. Старилов, К. В. Давыдов отмечают, что главными составляющими процедурной модер-

низации государственного управления являются детализированная регламентация административных процедур, а так же оптимизация управленческих процессов, в том числе – сокращение количества требуемых от заявителя документов (сведений, информации), устранение избыточных административных процедур (действий), сокращение сроков их исполнения[1].

По мнению И.Л. Бачило в настоящий период особую важность приобретает проблема организации инфраструктуры органов исполнительной власти и системно-функционального анализа организации деятельности органов исполнительной власти с учетом ее профилей и срезов в государственном устройстве, где исходным базовым параметром являются систематизированные и легализованные законом функции государственного управления[2].

На наш взгляд, большая часть процессов управления должна быть формализована, доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме межведомственного документооборота постоянно повышается и должна достигнуть 70%. Такие высокие показатели не могут быть достигнуты без стандартизации данных, составляющие информационные ресурсы государства, и информационных процессов в сфере публичного управления, субъектов (органов государственной власти и местного самоуправления), участвующих в данной деятельности. Такое упорядочение напрямую вытекает из смысла закона «О техническом регулировании».

В настоящее время проделана определенная работа в сфере стандартизации системы органов исполнительной власти, их функций, а так же упорядочения документированной управленческой информации. Создан ряд классификаторов, реестров и других государственных информационных ресурсов, выполняющих роль систематизированных хранилищ информации. В то же время данным ресурсам присущ ряд недостатков, в первую очередь обусловленных тем, что большинство из них создавалось по ведомственному принципу и использование их в составе единой системы информационного государства затруднительно.

Преодолеть информационную разрозненность информационных ресурсов призвана Концепция

методологии систематизации и кодирования информации, а также совершенствования и актуализации общероссийских классификаторов, реестров и информационных ресурсов, утверждённая распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 мая 2014 г. N 793-р.

Основной целью Концепции является определение и правовое закрепление основных подходов, правил, методов и способов систематизации и кодирования информации, направленных на улучшение качества взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления с физическими и юридическими лицами, а также органов государственной власти и органов местного самоуправления между собой.

На первом этапе реализации Концепции (2014 – 2015 гг.) в целях создания нормативной правовой базы, регулирующей вопросы систематизации и кодирования информации на федеральном уровне, предполагается решить следующие задачи: принять нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы систематизации и классификации информации на федеральном уровне; внести соответствующие изменения в нормативные правовые акты в связи с принятием указанных нормативных правовых актов.

Концепцией предлагается определить и разграничить понятия общероссийского классификатора как отдельного вида информационного ресурса, а также базовых и производных государственных информационных ресурсов.

Таким образом, базовыми элементами систематизации функций и полномочий в системе исполнительной власти в целях оптимизации государственного (муниципального) управления является система общероссийских классификаторов, которые будут использованы для кодирования указанных органов, а так же их функций, полномочий и всей документированной информации, используемой в ходе управленческой деятельности.

Совершенствование правового регулирования информационных отношений в системе исполнительной власти в первую очередь должно быть направлено на принятие новых нормативных правовых актов и внесение соответствующих изменений в уже действующие акты с целью создания взаимосвязанной системы общероссийских классификаторов, которые должны упорядочить государственное и муниципальное управление.

В Финансовом университете при Правительстве Российской Федерации проводится научно – исследовательская работа по теме: «Совершенствование правового регулирования информационных отношений в системе исполнительной власти», направленная на разработку научно обо-

снованных предложений по совершенствованию административного и информационного законодательства, в целях правового регулирования систематизации и кодирования функций и полномочий в системе органов исполнительной власти в условиях информационного общества.

Следует учитывать, что систематизация функций и полномочий ОИВ происходит не «с нуля», в нашей стране уже создана и функционирует определенная система стандартизации управленческой информации. Проблема заключается в том, что даже в имеющихся на настоящий момент общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации прослеживается определенная ведомственная ориентация при кодировании тех или иных наименований, не говоря уже о классификаторах, созданных внутри самих ведомств. Преодоление информационной разрозненности информационных ресурсов должно базироваться на принципе преемственности имеющегося кодирования информации и одновременно обеспечить возможности систематизации и кодирования информации, предусмотренные Концепцией.

Рассмотрим существующую систему общероссийских классификаторов на предмет возможности использования опыта ведения и применения данных информационных ресурсов для улучшения качества взаимодействия органов публичного управления. В соответствии с Перечнем общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 10.11.2003 N 677 «Об общероссийских классификаторах технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области» (вместе с «Положением о разработке, принятии, введении в действие, ведении и применении общероссийских классификаторов технико-экономической и социальной информации в социально-экономической области»), в настоящее время созданы 33 общероссийских классификатора.

В целях публичного управления из Перечня могут быть использованы следующие классификаторы:

- 1) Общероссийский классификатор органов государственной власти и управления (ОКОГУ), который используется при решении следующих основных задач:
 - кодирование информации об органах государственной власти, местного самоуправления в информационных системах и ресурсах;
 - сопряжение государственных информационных ресурсов;
 - межведомственный информационный обмен;
 - проведение сопоставлений экономико-статистической информации;

- обеспечение потребностей в информации об органах государственной власти и управления. Объектами классификации в ОКОГУ являются:
- органы государственной власти Российской Федерации, другие государственные органы Российской Федерации, Центральный банк Российской Федерации;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации, другие государственные органы субъектов Российской Федерации;
- органы местного самоуправления, избирательные комиссии муниципальных образований.

Для целей государственной статистики в ОКОГУ также включены:

- организации, по которым осуществляется федеральное статистическое наблюдение;
- группировки хозяйствующих субъектов и общественных объединений, используемые для официального статистического учета;
- межгосударственные органы управления, образованные странами с участием Российской Федерации, в том числе в рамках Содружества Независимых Государств (СНГ).

Проанализировав данный информационный ресурс, можно сделать вывод, что имеется готовый и апробированный аппарат для классификации и кодирования информации об органах государственной власти и местного самоуправления, в котором происходит только сопоставление наименований органов власти, органов местного самоуправления, иных включенных организаций с их кодом.

Код органов получен серийно-порядковым методом кодирования. «Основные положения и порядок проведения работ по разработке, ведению и применению общероссийских классификаторов. ПР 50.1.024-2005», утвержденные Приказом Ростехрегулирования от 14.12.2005 N 311-ст, определяют серийно-порядковый метод кодирования как метод кодирования, при котором кодом служат числа натурального ряда с закреплением отдельных диапазонов (серий) этих чисел за объектами классификации с одинаковыми признаками. Достоинством такого метода является возможность расширения перечня кодируемых органов власти в базовых и производных государственных информационных ресурсах путем добавления новых диапазонов с объектами классификации.

1) Определенный интерес для использования в публичном управлении мог бы представлять Общероссийский классификатор услуг населению (ОКУН).

Классификатор включает, в том числе, код 09 – услуги правового характера, однако детальное рассмотрение показывает, что государственные и

муниципальные услуги населению в данном классификаторе не кодируются, а из правовых услуг кодированию подверглись только услуги адвокатуры и государственного нотариата.

Документ утрачивает силу 1 января 2016 года в связи с изданием Приказа Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст. Таким образом, в части совершенствования введения кодирования государственных и муниципальных услуг использование данного Классификатора услуг населению представляется нецелесообразным.

2) Приказ Росстандарта от 31.01.2014 N 14-ст. ввел в действие “ОК 029-2014 (КДЕС Ред. 2). Общероссийский классификатор видов экономической деятельности”. На первый взгляд документ не имеет отношение к теме исследования, однако детальное его изучение позволяет выявить несколько проблемных моментов. В частности кодированию подверглись деятельность в области юстиции и правосудия (коды группы 84.23.xx), деятельность по обеспечению общественного порядка и безопасности, деятельность по обеспечению безопасности в чрезвычайных ситуациях (коды группы 84.25.xx), деятельность в области обязательного социального обеспечения (коды 84.3x.xx).

Детальное изучение перечня видов экономической деятельности на примере кода 84.25 позволило сделать вывод, что он включает:

- нормативное правовое регулирование и осуществление государственных мер в области пожарной безопасности;
- организацию и осуществление профилактики пожаров;
- организацию тушения пожаров и проведение аварийно-спасательных работ;
- осуществление государственного пожарного надзора;
- лицензирование деятельности в области пожарной безопасности и подтверждение соответствия продукции и услуг требованиям пожарной безопасности;
- охрану от пожаров организаций и населенных пунктов на договорной основе;
- информационное обеспечение пожарной безопасности;
- содействие деятельности добровольных пожарных, привлечение населения к обеспечению пожарной безопасности;
- государственный и технический надзор за маломерными судами и базами (сооружениями) для их стоянок, а также за их использованием на водных объектах;
- обеспечение безопасности людей на водных объектах;
- обеспечение функционирования спасательных служб и организаций по предупреждению

и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

- обеспечение безопасности и спасение людей в зонах чрезвычайных ситуаций

Сравнив этот перечень с Указом Президента РФ от 11.07.2004 N 868 "Вопросы Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий", мы видим, что под одним кодом почти полностью повторяется перечень Основных функции МЧС России, данный в Указе Президента.

По нашему мнению недопустимо осуществлять кодирование функции ОГВ под одним кодом вида экономической деятельности. Для приведения в систему кодирования функций и полномочий в системе федеральных органов власти необходимо внести изменения во общероссийские классификаторы, чтобы исключить дублирование в различных информационных ресурсах.

3) Общероссийский классификатор управленческой документации ОКУД предназначен для решения следующих задач:

- регистрации форм документов;
- упорядочения информационных потоков в народном хозяйстве;
- сокращения количества применяемых форм;
- исключения из обращения неунифицированных форм документов;
- обеспечения учета и систематизации унифицированных форм документов на основе их регистрации;
- контроля за составом форм документов и исключения дублирования информации, применяемой в сфере управления;
- рациональной организации контроля за применением унифицированных форм документов.

Объектами классификации в ОКУД являются общероссийские (межотраслевые, межведомственные) унифицированные формы документов, утверждаемые министерствами (ведомствами) Российской Федерации – разработчиками унифицированных систем документации (УСД).

Органы государственной власти на основе Общероссийского классификатора создают отраслевые (ведомственные) классификаторы при необходимости в эти классификаторы вводятся дополнительные классы, для их кодирования должна использоваться серия кодов 80 – 99.

Основная масса управленческой документации к ОКУД это Унифицированная система банковской документации (класс форм 04), Унифицированная система бухгалтерской финансовой, учетной и отчетной документации организаций государственного сектора (класс форм 05) и Уни-

фицированная система отчетно-статистической документации (класс форм 06).

Анализируя ОКУД, мы выявили, что в нем отсутствуют унифицированные формы документов непосредственно связанные с исполнением функций ОИВ. Например, есть форма «Журнал учета приемки (закупки) молока от граждан» но нет унифицированного журнала учета обращений граждан, хотя в соответствии с требованиями Федерального закона от 02.05.2006 N 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации" как письменное обращение граждан, так и обращение в электронной форме подлежит обязательной регистрации в течение трех дней с момента поступления в государственный орган, орган местного самоуправления или должностному лицу.

Считаем, что пробел появился в связи с отсутствием систематизации и кодирования самих функций ОИВ.

Анализ действующего Перечня общероссийских классификаторов показал, что в настоящее время отсутствует ресурс, который бы мог быть использован в качестве базового для кодирования функций и полномочий в системе органов исполнительной власти. Совершенствование правового регулирования информационных отношений в системе исполнительной власти в первую очередь должно быть направлено на принятие нормативного правового акта Правительства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов по стандартизации функций органов государственной власти.

Нами предлагается, для устранения данного пробела разработать общероссийский Классификатор полномочий государственных и муниципальных органов в Российской Федерации.

Основные наброски структуры данного Классификатора это:

- Код услуги включающий
 - классы: функции присущие всем без исключения ОИВ плюс функции по отдельным ОИВ, базовой частью кода является код ОГВ в соответствии с Общероссийским классификатором органов государственной власти и управления (ОКОГУ)
 - подклассы и регистрационные номера в соответствии в соответствии с положениями об ОГВ и ведомственной документацией.
- Наименование услуги, систематизированной в соответствии со специально разработанной методикой.

В условиях информационного государства и межведомственного взаимодействия отдельное использование различных классификаторов неэффективно, поэтому они должны создаваться в

электронной форме, т.к. документарная форма ведения сложных релятивистских связей неудобна и не наглядна, и в обязательном порядке иметь матрицы взаимосвязей и соответствия между классификаторами. В конечном счете, планируется создать единый для всех информационных ресурсов механизм и систему управления изменениями, обеспечивающие соответствие данных о конкретных объектах или субъектах правоотношений и их представление строго в объеме потребности.

Предлагается следующая структура связей: органу власти ставится в соответствие перечень присущих ему функции из общероссийского Классификатора полномочий государственных и муниципальных органов в Российской Федерации; соответственно по каждой из выполняемых функции существует набор документов в Унифицированной системе документации. В отдельных случаях и при необходимости, когда сведения из общероссийского

Классификатора недостаточны или не могут быть использованы, мы считаем допустимым использование данных из ведомственных классификаторов, которые так же должны быть включены в единую систему классификации информации. В случае формирования указанных механизмов в рамках одной системы, пользователями которой будут все владельцы информационных ресурсов, существенно сокращаются издержки, которые могут возникнуть при реализации аналогичного подхода в каждой отдельной информационной системе. Внедрение данной системы классификации повлечет за собой повышение качества государственного управления по целому ряду критериев, таких как снятие дублирования функций ОГВ, оптимизация структур и кадров, сокращение избыточности информации и документооборота, минимизация времени выполнения заданий, согласования результирующих форм документов и решений.

Библиография:

1. Стариков Ю. Н., Давыдов К. В., Административная реформа в российской федерации на современном этапе: основные достижения, проблемы и перспективы // Правовая наука и реформа юридического образования. 2011. № 1. С. 127-129
2. Бачило И.Л. Методология анализа оценки состояния и совершенствования государственного управления в условиях информатизации //Право и государство: теория и практика. 2015 г. № 5. (125). С. 135-145
3. Черепанова Ю.Е. Информация как основа государственного управления и объект административно-правового регулирования // Административное право и процесс. 2014. N 3. С. 86-88
4. Лапина М.А. Административная реформа: анализ первых итогов и проблем, стоящих перед субъектами исполнительной власти. // Право и политика. – 2005. – № 10.
5. Смирнова А.А. О соотношении государственных услуг, функций и полномочий органов исполнительной власти // Журнал российского права. 2015. N 3. С. 120-130.
6. Ю.А. Тихомиров, Г.А. Василевич Государственное управление и перспективы развития // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreignn legislation and comparative law. – 2011. – 6. – С. 21 – 25.

References (transliterated):

1. Starilov Yu. N., Davydov K. V., Administrativnaya reforma v rossiiskoi federatsii na sovremennom etape: osnovnye dostizheniya, problemy i perspektivy // Pravovaya nauka i reforma yuridicheskogo obrazovaniya. 2011. № 1. S. 127-129
2. Bachilo I.L. Metodologiya analiza otsenki sostoyaniya i sovershenstvovaniya gosudarstvennogo upravleniya v usloviyakh informatizatsii //Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2015 g. № 5. (125). S. 135-145
3. Cherepanova Yu.E. Informatsiya kak osnova gosudarstvennogo upravleniya i ob'ekt administrativno-pravovogo regulirovaniya // Administrativnoe pravo i protsess. 2014. N 3. S. 86-88
4. Lapina M.A. Administrativnaya reforma: analiz pervykh itogov i problem, stoyashchikh pered sub'ektami ispolnitel'noi vlasti. // Pravo i politika. – 2005. – № 10.
5. Smirnova A.A. O sootnoshenii gosudarstvennykh uslug, funktsii i polnomochii organov ispolnitel'noi vlasti // Zhurnal rossiiskogo prava. 2015. N 3. S. 120-130.
6. Yu.A. Tikhomirov, G.A. Vasilevich Gosudarstvennoe upravlenie i perspektivy razvitiya // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreignn legislation and comparative law. – 2011. – 6. – С. 21 – 25.