



# УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ

УДК 321:004

**С.В. ПОНОМАРЕВ**, ассистент кафедры политических наук  
ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский  
университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
**эксперт**  
Центр гражданского анализа и независимых исследований (Центр ГРАНИ), г.  
Пермь, ул. Монастырская, 61  
Электронный адрес: svip81@mail.ru

## ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО- КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ В СИСТЕМУ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В ОТСТАВКУ?

9 октября 2013 года замминистра экономического развития Олег Фомичев в интервью газете «Известия» заявил, что Единый портал государственных услуг – ключевой элемент системы электронного правительства – будет переработан. Вместо запланированной тотальной электронизации услуг через Интернет граждане смогут получить только около 20 наиболее популярных услуг, об остальных лишь узнать справочную информацию [9]. Это событие является

одним из многих сигналов неблагополучия в развитии электронного правительства в России, что и послужило основанием для постановки столь провокационного вопроса в заглавии статьи.

Для автора представляется важным разобраться с основными дефицитами и сбоями в работе электронного правительства, а также оценить основные результаты, достигнутые на сегодняшний день. Для этого будут проанализированы несколько ключевых направлений развития электронного правительства,

В статье анализируется влияние новых информационно-коммуникационных технологий на процессы взаимодействия государства и общества в современной России, на возможность складывания нового типа взаимоотношений между властью и обществом. Анализируются основные направления развития электронного правительства и ключевые проблемы, которые с ними возникают. Автор пытается ответить на вопрос: каковы перспективы электронного правительства в России?

*Ключевые слова:* электронное правительство; гражданское участие; новые электронные сервисы; гражданские инициативы

которые наиболее часто фигурируют в публичной повестке дня, и оценены их достижения. К таковым направлениям, по нашему мнению, относятся:

- 1) предоставление государственных услуг в электронном виде;
- 2) система межведомственного электронного взаимодействия;
- 3) внедрение универсальной электронной карты;
- 4) открытые данные.

После того как данные направления будут проанализированы, автор примет попытку разобраться в причинах основных неудач и сложностей на пути развития электронного правительства в современной России.

### **1. Предоставление государственных услуг в электронном виде**

Предоставление государственных услуг в электронном виде являлось основным направлением реализации программы «Электронная Россия» начиная с 2002 г. Государственные услуги в электронном виде предоставляются через единый государственный портал государственных услуг [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), а также через региональные порталы.

К сожалению, последняя детальная официальная статистика по portalу государственных услуг относится к началу лета 2012 г., более поздних сведений обнаружить не удалось. На тот момент на государственном портале была опубликована информация по 926 государственным услугам (2 515 подуслугам) от 78 федеральных органов исполнительной власти, 11 149 услуг региональных органов власти и 27 952 услуги органов местного самоуправления [17].

В настоящее время портал развивается в рамках федеральной целевой программы «Информационное общество (2011-2020 годы)». В ней прописано, что к концу 2013 г. 98% федеральных и 44% региональных услуг должны оказываться в электронном виде через портал госуслуг. Согласно программе, до конца 2013 г. на развитие портала планируется потратить 450 млн руб., на создание и поддержку его мобильных версий – 70 млн руб., а на обеспечение перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде – почти 700 млн руб. Однако даже столь значительные суммы не позволили реализовать изначальные планы [14].

Как пояснил замминистра экономического развития Олег Фомичев, на некоторые услуги поступает не более 2-3 заявок в год. Между тем затраты на них бюджет несет такие же, как и на популярные услуги. 20 представленных на портале услуг на настоящий момент удовлетворяют 80% запросов пользователей. Поэтому идея обновленной концепции единого портала состоит в том, чтобы оставить пока на нем примерно два десятка работающих сервисов, добавляя новые только после тщательного тестирования и наличия спроса со стороны пользователей. Какие конкретно услуги останутся на портале, чиновник не уточнил. Но на данный момент самыми популярными, согласно статистике портала, являются: получение загранпаспорта, проверка лицевого счета Пенсионного фонда, а также проверка наличия штрафов ГИБДД. По словам Фомичева, необходимость реформы была вызвана тем, что ведомства пришли к выводу о невозможности перевода всех федеральных, региональных и муниципальных услуг в электронный вид к 2014 г. Среди основных причин названы

слабое межведомственное взаимодействие, а также низкий спрос на электронные услуги со стороны населения [9].

Это подтверждает Правительственный департамент контроля и проверки выполнения решений, который провел проверку деятельности федеральных органов власти по выполнению решений правительства, направленных на реализацию майского указа президента В. Путина «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». В указе шла речь о повышении степени удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг (к 2018 г. – не менее 90%), об их переводе в электронный вид (к 2018 г. – не менее 70%), о сокращении времени ожидания в очереди при обращении за услугами (к 2014 г. – до 15 минут) и т.д. [12]

Как указано в отчете, в 2012 г. из общего объема поступивших заявлений в министерства и ведомства было подано в электронном виде всего 16%, в то время как плановое значение этого показателя в 2012 г. должно было составить 25%. Рособрнадзор, ФТС, Росприроднадзор, Ростехнадзор, Росавтодор, Росздравнадзор и Роснедра, согласно отчету, услуги в электронном виде вообще не предоставляли.

Много нареканий по работе Единого портала высказывает население. В результате доля электронных заявлений, поступивших через Единый портал в 2012 г., составила менее 2,5% от общего количества поступивших заявлений. Регулярно пользуются возможностью получения госуслуг в электронном виде более 4,5 млн граждан России. Вместе с тем, согласно целевым параметрам госпрограммы «Информационное общество» на начало 2012 г. должны были пользоваться электронными услугами не менее 20% от общей численности населения, или около 28 млн граждан.

Основными причинами сложившегося положения являются сложности в регистрации, оформлении, получении и предоставлении электронных документов, а также навигации на Едином портале. Кроме того, нередко возникают системные и технические ошибки, устранение которых занимает много времени. Опубликованная на Едином портале информация, согласно отчету Департамента, не всегда соответствует действующим регламентам предоставления услуг и нерегулярно актуализируется. Отсутствие должной межведомственной координации, взаимосвязи между Единым порталом и ведомственными сайтами, не всегда стабильная работа системы межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ) не способствует повышению качества предоставления услуг, снижает востребованность населением получения услуг в электронном виде [27].

Как считает президент ОАО «Универсальная электронная карта» (ОАО «УЭК») Алексей Попов (в 2011 г. курировал проект как директор Департамента информационных технологий и связи Правительства РФ), «основная проблема портала в том, что у него нет единого архитектора, полностью отвечающего за его реализацию. И пока его не будет, полноценной реализации портала ожидать не приходится, даже сократив количество предоставляемых услуг, проблему не решить» [26].

Тем самым становится очевидно, что массового перехода на предоставление государственных услуг в электронном виде так и не случилось.

20 электронных услуг, при миллиардных затратах бюджета, – это неутешительный итог 4-летней работы по данному направлению.

## **2. Система межведомственного электронного взаимодействия**

Согласно постановлению Правительства РФ 2010 г. «О единой системе межведомственного электронного взаимодействия», СМЭВ представляет собой федеральную государственную информационную систему, включающую информационные базы данных, в том числе содержащие сведения об используемых органами и организациями программных и технических средствах, сведения об истории движения в системе взаимодействия электронных сообщений при предоставлении государственных и муниципальных услуг (исполнении функций) в электронной форме, а также программные и технические средства, обеспечивающие взаимодействие информационных систем органов и организаций через СМЭВ.

Целью создания СМЭВ является технологическое обеспечение информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг и исполнении государственных и муниципальных функций в электронной форме [15]. Если коротко, то ранее гражданин сам обходил разные ведомства, собирая справки и документы, выступая в роли курьера. С началом использования СМЭВ эту работу за него начинают выполнять сами органы власти, обмениваясь сведениями по электронным каналам. Но это в теории. На практике к середине лета 2012 г. к СМЭВ были подготовлены только федеральные органы исполнительной власти, регионы же серьезно отставали от запланированных результатов. Отчасти это можно объяснить безудержным темпом реализации электронного взаимодействия [19].

Чтобы понимать масштаб задач, обратимся к цифрам: к СМЭВ должно было быть подключено 62 федеральных, 3 320 региональных и почти 24 000 муниципальных органов, которые должны предоставлять 337 федеральных, 6 640 региональных и 480 000 муниципальных межведомственных услуг соответственно, каждая из которых должна быть регламентирована, согласована с другими органами и организациями и утверждена [6].

Более того, нужно представить колоссальный объем разъяснительной работы о целях, задачах и технологиях внедрения СМЭВ с сотрудниками всех указанных ведомств. По данным заместителя Министра экономического развития РФ О.В. Фомичева на пресс-конференции по теме «Организация межведомственного взаимодействия в регионах», проектированием СМЭВ в регионах занимались порядка 15 тыс. сотрудников; выполнять спроектированные процедуры на уровне регионов должны примерно 80 тыс. сотрудников. В этих условиях важно обеспечить процедуры обмена знаниями, их сохранение, чтобы опыт не уходил вместе с людьми [22].

В целом, внедрение СМЭВ характеризовалось следующими ключевыми проблемами:

- проблема совместимости региональных ведомственных автоматизированных систем и СМЭВ;
- отсутствие квалифицированных кадров в регионах, способных обеспечить должный организационно-технологический уровень, включая решение

вопросов информационной безопасности;

- сжатые сроки и периодическое изменение технических требований к СМЭВ способствуют ошибкам и большому количеству исправлений;
- слабая техническая инфраструктура ведомств, не способная поддерживать режим работы 24/7/365;
- перевод документов в СМЭВ требовал внесения множественных изменений в нормативные правовые акты.

В мае 2013 г. Минкомсвязи России обнародовало сведения о результатах исследования внедренных систем электронного документооборота (СЭД) в федеральных органах исполнительной власти (ФОИВ). По результатам исследования выяснилось, что СЭД внедрены в 74 ФОИВ. К СМЭВ и системе межведомственного электронного документооборота (МЭДО) подключено 17 СЭД федеральных органов власти (23% общего числа ФОИВ, имеющих СЭД, 21% всех ведомств). Электронная подпись предусмотрена в 50 СЭД ФОИВ. Подводя итог, в Минкомсвязи России отмечают, что, принимая во внимание количество ведомств, СЭД которых подключены к МЭДО и которые используют функционал электронной подписи, успешная реализация пилотных проектов вероятно лишь в 57% случаев [2]. Проще говоря, электронное взаимодействие, которое должно было состояться к середине 2012 г., до сих пор работает лишь наполовину.

Отдельно стоит упомянуть, что по состоянию на ноябрь 2013 г. на сайте Минкомсвязи России [7] и на сайте Минэкономразвития России [8] в соответствующих разделах, посвященных СМЭВ, большинство новостей и подборок материалов были датированы летом 2012 г. Это показательно с точки зрения административного подхода: федеральный закон «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (ФЗ № 210) обозначил 1 июля 2012 г. как «дедлайн», к которому СМЭВ должна была быть запущена, в авральные сроки за два года были предприняты титанические усилия по ее запуску, и после всех необходимых отчетов тема оказалась фактически заброшена. Система функционирует в полсилы на федеральном уровне, в то время как в регионах ситуация еще более запущенная.

### **3. Внедрение универсальной электронной карты**

ФЗ № 210, в шестой главе «Организация деятельности по выпуску и обслуживанию универсальной электронной карты», предписал введение универсальной электронной карты гражданина (УЭК).

УЭК представляет собой материальный носитель, содержащий зафиксированную на нем в визуальной и электронной форме информацию о держателе карты и обеспечивающий доступ к информации о держателе карты, используемой для удостоверения прав держателя карты на получение государственных и муниципальных услуг, и для осуществления в предусмотренных законодательством Российской Федерации случаях иных юридически значимых действий в электронной форме [5].

По сути УЭК гражданина РФ «сочетает» в себе документ, удостоверяющий личность (в установленных законом случаях), полис обязательного медицинского страхования, страховое свидетельство обязательного пенсионного

страхования, а также платежную банковскую карту, и удостоверяет права на получение иных государственных и муниципальных услуг. Также к ней со временем могут быть подключены и иные приложения: оплата проезда в транспорте, социальное, корпоративное, налоговое приложения и др. Правительство РФ определило оператора проекта в лице ОАО «УЭК», осуществляющего мероприятия по внедрению УЭК [24].

Что касается востребованности данной карты среди населения, то, как заявил Алексей Попов, президент ОАО «УЭК», по состоянию на начало июля 2013 г. было «принято более 80 тысяч заявлений по всей стране. До конца 2013 года мы планируем выдать 3,5 миллиона карт и примерно 10-12 миллионов – до конца 2014 года» [18]. Цифры не слишком впечатляющие, если не сказать провальные. Так, например, по данным руководителя Министерства правительственных информационных коммуникаций Пермского края Евгения Балуюева, на конец июня 2013 г. в Пермском крае, население которого составляет почти 3 млн чел., «было выдано 770 карт и оформлено 830 заявлений на выдачу УЭК» [3].

Во многом отсутствие массового спроса на УЭК объясняется несколькими обстоятельствами. В феврале 2013 г. «Универсальная электронная карта» Министр связи и массовых коммуникаций РФ Николай Никифоров заявил, что Правительство РФ решило отказаться от ранее запланированной на 2014 г. обязательной выдачи УЭК каждому гражданину [4]. Изначально планировалось, что все расходы по созданию инфраструктуры и обслуживанию УЭК (135-170 млрд руб.) лягут на плечи региональных властей. Однако выяснилось, что у регионов таких денег нет, поэтому теперь карты будут выдавать только по личным заявлениям желающих. Кроме того, в марте 2013 г. Алексей Попов заявил: «Это дикость, но пока две государственные системы – УЭК и Единый портал госуслуг между собой не дружат. На портале невозможно при помощи УЭК открыть личный кабинет и прочитать электронную подпись» [25].

Обесценивает УЭК еще то обстоятельство, что в Правительстве РФ готовится законопроект, согласно которому УЭК будет совмещена с паспортами нового поколения в 2015 г. Законопроект «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина РФ» предусматривает поэтапное введение на территории России нового паспорта гражданина РФ. При этом в течение 10-летнего переходного периода граждане смогут на добровольной основе получать паспорта старого поколения, образца 1997 г. Поэтому многие не спешат получать УЭК сегодня, ожидая, что через пару лет появится новый формат документа.

Проект «УЭК» был одним из самых амбициозных, инициированных Дмитрием Медведевым еще в 2009 г., когда он занимал должность Президента РФ. Предполагалось создать национальную платежную систему и организовать на ее основе выдачу всем россиянам карт, аналога индивидуального идентификатора (ID), применяемого на Западе. Согласно данным Национального агентства финансовых исследований (НАФИ), две трети россиян в той или иной степени были информированы о появлении в России УЭК. Сторонников этого нововведения в полтора раза больше, чем противников. Однако только 14% населения четко понимают особенности нововведения, а 55% респондентов

признались, что информированы об этом проекте пока только в общих чертах [11].

Проблемы с внедрением УЭК наглядно демонстрируют, как большая амбициозная цель – создать единую национальную идентификационную систему, упираясь в технические, финансовые, бюрократические и организационные проблемы, начинает «буксовать» и постепенно уходит на периферию политической повестки дня, становясь «одним из» многочисленных вялотекущих проектов.

#### **4. Открытые данные**

Органы государственной власти обладают колоссальным объемом информации. В разных ведомствах сосредоточены разрозненные массивы данных разного качества и уровня актуализации. Машиночитаемый формат является ключевым моментом, поскольку обрабатывать вручную миллионы файлов ведомственной статистики не представляется возможным. Именно это направление крайне значимо: превращать массив тех данных, которые есть у государства, в продукт, пригодный для использования в экономике, социальной сфере и т.д. То, что называется данными, организованными по принципам LOD (связанных открытых данных), позволяющим проводить автоматическую обработку больших объемов разнородных данных.

7 мая 2012 г. Президент РФ В.В. Путин подписал уже упоминавшийся указ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в котором предписывалось в срок до 15 июля 2013 г. «обеспечить доступ в сети Интернет к открытым данным, содержащимся в информационных системах органов государственной власти Российской Федерации» [12].

15 июля 2013 г. состоялось расширенное заседание Совета по открытым данным, на котором министр Михаил Абызов сообщил, что вместо 500 пакетов данных, раскрытие которых планировалось, раскрыто более 1 тыс. пакетов, 45 министерств и ведомств создали на своих сайтах страницы с открытыми данными. В числе реализованных крупных проектов он назвал единый портал бюджетной системы, портал криминальной статистики, единый портал госзакупок [21].

Однако этих усилий явно недостаточно для создания действительно прозрачного и открытого государства. 14 июня 2013 г. Фонд открытых знаний (Open Knowledge Foundation) опубликовал пресс-релиз о том, как обстоит дело с открытием данных в странах G8. Среди стран G8 Россия оказалась на последнем месте по открытости, набрав всего 30 баллов при максимуме в 60 [16]. Иван Бегтин, директор НП «Информационная культура» (Informational Culture) и член совета по открытым данным при Правительственной комиссии по координации Открытого правительства Российской Федерации, в своем блоге прокомментировал: «Почему так? Потому что в России на самом деле нет открытых данных в полноценном их понимании. Их нет потому, как ни один из ключевых массивов данных, рассмотренных в данной переписи, не опубликован под Creative Commons или Open Data Commons (свободной лицензией). Да и своя лицензия, которая была бы принята как открывающая, тоже

не разработана. Поэтому открытых данных у нас нет. Есть только слегка (при-) открытые данные и это не изменится до тех пор, пока открытые лицензии не станут нормой» [1].

Представляется, что тема открытых данных вобрала в себя слишком много избыточных ожиданий. Есть как минимум несколько серьезных проблем и ограничений в этой сфере, о которых важно сказать подробнее.

Во-первых, на данный момент открытые данные гражданами не востребованы, статистика посещений подобных ресурсов мизерна и не стоит рассчитывать, что ситуация кардинально изменится в будущем. Людям нужны не данные, им требуются готовые продукты на основе этих данных. Более того, для рядового пользователя машиночитаемый формат скорее создает барьер, поскольку открыть текстовый файл в формате Word или Excel может каждый, а для работы с форматом CSV или XML нужны специальные знания и программы.

Во-вторых, встает вопрос о том, кто предложит людям данные в готовом к употреблению виде. Отсюда мы выходим на проблему взаимоотношений сторонних разработчиков и органов власти. Ключевой момент в этой сфере – это качество открываемых данных. Ошибки, фрагментарность, неточность, несоответствующие форматы, пробелы и нерегулярные обновления – типичные жалобы на выложенные государством сведения. Следующий пункт – это содержание данных. Наиболее интересные сведения, такие как криминальная статистика, результаты экологических экспертиз, данные на уровне муниципалитетов, районов и отдельных учреждений, до сих пор малодоступны. Наконец, правила взаимоотношений госструктур и разработчиков также не урегулированы. Не решен вопрос с лицензированием открытых данных, не прописаны регламенты работы с ними, не все ясно с распределением ответственности за их искажение или непредоставление и т.д.

В-третьих, остаются вопросы о том, что меняют открытые данные с точки зрения взаимоотношений государства и общества. Важно понимать, что открытые данные – это не какая-то новая уникальная информация, это всего лишь унифицированная форма для представления сведений, которые уже есть в ведомствах. И невольно возникает вопрос, стоит ли создавать специальные порталы, тратить немалые средства налогоплательщиков, при том, что речь идет о переводе сведений из одного формата в другой. Так, в среднем создание портала в регионе обходится минимум в 1 млн руб., а посещаемость составляет 3-5 человек в день (речь идет о Пермском портале открытых данных). С точки зрения соотношения затрат и выгод КПД не впечатляет. Представляется логичным сосредоточить больше усилий и оптимизировать работу Росстата, который является ключевым источником государственной информации.

Наконец, можно просто организовать несколько уровней доступа для заинтересованных лиц к СМЭВ, в которой на сегодняшний день хранится вся информация о деятельности органов власти. Опять же, несложным техническим способом можно определить объем и уровни доступной информации, решить вопрос с деперсонализацией сведений, снять необходимость в постоянном обновлении сведений, отдельных специалистов и т.д. Другими словами, заинтересованное лицо, разработчик, обладая соответствующими

правами, получает доступ к данным, выкачивает их в том виде, в котором они содержатся в системе, а затем уже сам переводит их в нужный формат.

И это выглядит логично, когда издержки по переводу информации о деятельности органов власти в машиночитаемый формат с налогоплательщиков перекладываются на самих разработчиков. Кто заинтересован в информации, тот и должен платить за ее обработку. В противном случае получается, что сейчас за государственный счет создаются условия для нового рынка, на который придут мощные бизнес-игроки, вытеснив сегодняшних первопроходцев-энтузиастов. Большая часть общих сведений будет открыта, но та информация, на основании которой люди принимают решения, станет платной.

В целом, несмотря на обозначенные сложности, данное направление развивается лучше по сравнению с другими, во многом потому, что оно появилось совсем недавно и стало самой актуальной темой, которой уделяется наибольшее внимание.

Как было продемонстрировано, и электронные услуги, и СМЭВ, и УЭК, и открытые данные в России на государственном уровне сводятся к перенастройке и автоматизации административных процессов и процедур. По каждому из этих направлений государство предприняло колоссальные усилия: создало и адаптировало нормативно-правовую базу, разработало и распространяет программные решения на регионы и муниципалитеты по всей стране, задает темп развития, преодолевает внутреннее сопротивление, тратит огромные ресурсы и т.д. Однако результаты средние либо совсем удручающие. В чем причины неудач?

По мнению автора, главная причина кроется в разрыве между идеями, закладываемыми в нововведения на уровне руководителей, и практикой реализации на уровне конкретных специалистов и исполнителей.

В обзоре развития электронного правительства, подготовленном Департаментом по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA), содержится указание на то, что политическим лидерам необходимо активно объяснять чиновникам цели и задачи электронного правительства, стимулируя сотрудничество, партнерство и взаимодействие между ведомствами. Рекомендуется поощрять сотрудников к высказыванию собственных критических соображений и на постоянной основе переобучать их, нацеливая на работу в новых условиях [29].

В теории бюрократическое сопротивление изменениям можно рассматривать как проблему внедрения инновации «сверху», когда решение принимается на высшем уровне, а все остальные участники процесса имеют ограниченные возможности принять или отвергнуть его. Инновации сверху должны сопровождаться целой серией внутриорганизационных изменений, в противном случае они будут неэффективными.

Согласно мнению известного исследователя Р. Хикса, в сфере электронного правительства полным или относительным провалом заканчиваются до 85% проектов. Главной причиной этого он считает разрыв между замыслом и реальностью («design-reality gap»): когда «жесткие» решения наверху сталкиваются с «мягкой» реальностью снизу, вероятность неудачи резко возрастает. Под «жесткими решениями» понимается техническая рациональность,

которой руководствуются разработчики решений, а под «мягкой реальностью» – социально обусловленные (спецификой политического режима, административной и корпоративной культурой и т.п.) механизмы функционирования органов власти, которые эти разработчики склонны игнорировать.

Р. Хикс в качестве примера приводит опыт внедрения информационных систем в одной из стран Восточной Африки. Он показал, что происходит, когда по основным параметрам система приходит в противоречие с существующей административной культурой. Разработчики исходили из того, что:

- 1) при принятии решений руководители опираются на набор формальных показателей;
- 2) процесс принятия решений носит рациональный характер;
- 3) в ценностном плане чиновники ориентируются на официальные правила и нормы;
- 4) в организации имеется структура, способная обеспечить сбор информации для выработки стратегии.

На практике при принятии решений руководители использовали неформальные источники информации, процесс принятия решений носил персонализированный и конъюнктурный характер, чиновники ориентировались на «скрытую повестку» и учитывали собственные интересы и, наконец, никакой структуры, ответственной за сбор информации, не было. Результатом явился полный провал проекта [28].

Обращаясь к российской действительности, целесообразно использовать материалы качественного социологического исследования, проведенного в Свердловской области в 2011 г. исследователем А.Д. Трахтенберг. Это была серия интервью с представителями региональных и муниципальных органов власти, отвечающими за внедрение электронных услуг.

Согласно материалам исследования, в органах власти выполнение новых обязанностей было возложено на уже имевшихся сотрудников, без учета того, были ли у них временные ресурсы и квалификация, необходимая для решения вновь поставленных задач. Их мотивации не уделялось должного внимания: подразумевалось, что они просто должны исполнять распоряжения вышестоящих органов. Данная проблема стояла как перед рядовыми исполнителями, так и перед руководителями среднего звена. Ср.:

«В начале работы это воспринималось как обременение. Выделения рабочего времени для ознакомления с такими продуктами просто нет. Это нагрузка, которая идет сверх обычных обязанностей. Входишь в это тяжело» (мужчина, высшее гуманитарное образование, Министерство культуры и туризма Свердловской области).

«У нас занимаются все. А когда занимаются все, это является одним из курирующих вопросов, в том числе и у меня. Вы поймите, что я курирую далеко не только электронные услуги, это одна из пяти десятых частей моей работы» (женщина, высшее медицинское образование, Министерство здравоохранения Свердловской области).

Переопределения инновации на региональном и муниципальном уровне не происходило: участники постоянно отмечали, что им приходится работать по разработанным в центре шаблонам, которые отличаются повышенной

трудоемкостью и низкой эффективностью (что не способствовало мотивации деятельности рядовых исполнителей).

Что касается прояснения инновации, то обучение сотрудников осуществлялось по мере поступления новых заданий и было «привязано» к этим конкретным заданиям. Любопытно, что участники интервью постоянно подчеркивали, что сотрудники того конкретного подразделения, в котором они работают, обладают всеми необходимыми навыками и мотивированы к переходу на новые формы работы (т.е. присутствовала логика «У нас все хорошо, хотя у других могут быть проблемы»). Только один участник признал, что уровень подготовки его сотрудников оставляет желать лучшего:

*«Достаточно сложно большинству рядовых сотрудников переходить на новый формат работы, здесь будут определенные трудности, пока многим трудно представить, каким образом все будет организовано. Технологии такие раньше не использовались. У людей нет представления: что это, как, беспокоят мелочи технического и организационного плана» (мужчина, высшее экономическое образование, Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области).*

Как подчеркивает автор исследования, выявленная картина носит достаточно типичный характер, а проблемы относятся к числу постоянно воспроизводящихся в большинстве стран мира [23].

Пожалуй, еще одной причиной неостребованности и низких результатов электронного правительства можно назвать тот факт, что государство преимущественно делает всю работу в одиночку, сверху, без опоры на гражданские инициативы снизу. Если с бизнесом взаимодействие ведется по линии решения инфраструктурных вопросов, то общественный сектор остается практически незадействованным. Отсутствует системная политика по привлечению граждан к разработке, настройке и оценке новых электронных процедур с точки зрения удобства, понятности, доступности и т.д. При внедрении решений ведомствами не проводятся фокус-группы, не изучаются потребительские предпочтения. Общество фактически не задействовано в процессах, ему отведена роль пассивного потребителя, пользователя.

Крайне мало внимания уделяется интерактивным формам привлечения граждан, поддержке низовых гражданских инициатив в сфере «электронного правительства». Особенно отчетливо это видно на главном государственном механизме обратной связи – интернет-проекте «Российская общественная инициатива» (РОИ) <https://www.roi.ru/>. Проект был инициирован уже названным майским указом Президента РФ. Благодаря проекту любая инициатива, собравшая более 100 000 подписей, автоматически выносится на рассмотрение в парламент. Общественными инициативами считаются предложения граждан России по вопросам социально-экономического развития страны, совершенствования государственного и муниципального управления.

РОИ во многом явилась политическим ответом государства на возрастающую «снизу» гражданскую и оппозиционную активность, попыткой освоить и направить этот процесс в выгодном (и безопасном) для государства направлении. Но и здесь оппозиция сыграла на опережение и первый законопроект, набравший более 100 000 голосов [20], был внесен Алексеем Навальным

и касался ограничения стоимости в 1 500 000 руб. казенных иномарок для чиновников.

Дальше события развивались для власти самым драматичным образом. Знаменитый блоггер Антон Носик саркастически описывает ситуацию: «После этого группа функционеров из так называемого “открытого правительства” собралась на совещание и решила, что ограничения стоимости их собственных казенных иномарок – мера несвоевременная, и выносу на рассмотрение Государственной Думы не подлежит. Решение рабочей группы вызвало скандал, по результатам которого формулировки были изменены на более обтекаемые. Суть осталась прежней: в Думу проект не попадет. Второе требование, набравшее больше 100 000 голосов на портале РОИ, касалось отмены позорного и безграмотного антипиратского закона, пролоббированного минувшим летом в интересах Motion Pictures Association of America.

Вчера (15 октября 2013 г. – *С.П.*) все та же группа функционеров “открытого правительства” собралась на новое заседание и постановила, что об отмене “антипиратского закона” [13] не может быть и речи, потому что он “получил положительные отзывы со стороны многих правообладателей”. Пришла пора констатировать, что проект РОИ в полной мере повторил судьбу своего близкого родственника – портала государственных услуг. Наобещали с три короба, нарисовали красивых картинок про электронную демократию, освоили под это дело бюджетец – а на выходе имеем очередную бессмысленную и декоративную пустышку, неуклюже имитирующую взаимодействие государства с гражданами» [10].

Тем самым развитие электронного правительства напоминает процесс «два шага вперед – шаг назад», следует максимально снижать риски от нововведений, не торопиться, а с другой стороны, нельзя отставать от других стран и необходимо быть в русле общемировых трендов – прозрачности, открытости, подотчетности и т.д.

Смелые прорывные идеи встречают тихое сопротивление на местах, и есть боязнь потерять контроль над ситуацией. Государство модернизирует само себя и во многом считает это своим внутренним делом, что, безусловно, создает массу проблем, порождает неустойчивость и низкую востребованность новых институтов «электронного правительства». Потенциал электронных процедур взаимодействия органов власти с гражданами используется не слишком эффективно, понимается узко.

Из-за этого вместо реальной «перезагрузки» взаимоотношений между государством и обществом, выхода на новый качественный уровень взаимодействия, электронная модернизация сводится к оцифровке традиционных бюрократических практик, решению технических задач, превалированию ведомственных интересов и подходов.

Означает ли это, что необходимо отказаться от всех начинаний и отправить «электронное правительство» в отставку? Убежден, что нет. У России просто нет иного пути. Новые информационно-коммуникационные технологии заставляют властные институты меняться, чтобы соответствовать требованиям времени, осваивать новые практики взаимодействия с гражданами, становиться более открытыми и доступными. Постепенно к государственным

служащим приходит понимание, что в силу быстрого усложнения и дифференциации социальной структуры государство как «огромный и медлительный» актер будет все хуже и хуже справляться с всевозрастающими запросами граждан. Поэтому нравится государству или нет, оно вынуждено интегрироваться во всеобщее коммуникационное поле, в чем-то ограничивая свой собственный суверенитет. Государство является институтом публичной власти, и поэтому изменения, касающиеся коммуникаций, в первую очередь затрагивают именно его. Если ранее государство пресекало распространение неудобных идей ограничением свободы их носителей, то сегодня можно без значительных затрат тиражировать миллионы сообщений, при этом автор останется анонимным.

А вследствие этого государство вынуждено «разделять ответственность» за принимаемые решения, вовлекать граждан в процесс обсуждения и реализации решений, контроля над их исполнением. Информационные технологии как нельзя лучше подходят для решения подобных задач, обеспечивая масштабный, оперативный и не затратный способ участия граждан в политике.

Для того чтобы «электронное правительство» состоялось в полном масштабе, необходима выработка целостного подхода, интегрирующего государственные и гражданские начинания, который бы соответствовал масштабам страны и охватывал бы все ветви органов государственной власти на всех уровнях и органы местного самоуправления.

### Список литературы

1. *Бегтин И.* Открытых данных в России нет [Электронный ресурс]. URL: <http://ivbeg.livejournal.com/500577.html> (дата обращения: 17.11.2013).
2. *Большинство* систем электронного документооборота федеральных ведомств не участвуют в межведомственном взаимодействии и не подключены к единой системе идентификации ЕСИА [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/05/sistemy-elektronnogo-dokumentoborota-federalnyh-vedomstv-ne-uchastvujut-v-mezhvedomstvennom-vzaimodeystvii-ne-podklyucheny-k-edinoy-sisteme-identifikacii-esia/> (дата обращения: 17.11.2013).
3. *Восемь* новых приложений для УЭК – на выбор [Электронный ресурс]. URL: <http://baluev.livejournal.com/3784.html> (дата обращения: 17.11.2013).
4. *Глава* Минкомсвязи: Получение УЭК не будет обязательным [Электронный ресурс]. URL: [http://www.cnews.ru/top/2013/02/11/glava\\_minkomsvyazi\\_poluchenie\\_uek\\_ne\\_budet\\_obyazatelnyim\\_518729](http://www.cnews.ru/top/2013/02/11/glava_minkomsvyazi_poluchenie_uek_ne_budet_obyazatelnyim_518729) (дата обращения: 17.11.2013).
5. *Координация* мероприятий, связанных с внедрением универсальной электронной карты гражданина [Электронный ресурс]. URL: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/electric\\_card/](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/electric_card/) (дата обращения: 17.11.2013).
6. *Матвеевко А.В.* Методическое обеспечение межведомственного информационного взаимодействия на региональном уровне [Электронный ресурс]. URL: [http://www.bujet.ru/24\\_04\\_2012/11-00\\_Minekonomrazvitiya\\_Matveenko.pdf](http://www.bujet.ru/24_04_2012/11-00_Minekonomrazvitiya_Matveenko.pdf) (дата обращения: 17.11.2013).

7. *Министерство* связи и массовых коммуникаций Российской Федерации: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/directions/?direction=45> (дата обращения: 17.11.2013).

8. *Министерство* экономического развития Российской Федерации: офиц. сайт [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/infOrientedSoc/interdepdoccircul/index> (дата обращения: 17.11.2013).

9. *Минэкономразвития* распускает «Электронное правительство» [Электронный ресурс]. URL: <http://izvestia.ru/news/558416> (дата обращения: 16.11.2013).

10. *Носик А.* Живые записки – Перевернутый мир: российская общественная инициатива [Электронный ресурс]. URL: <http://dolboeb.livejournal.com/2580575.html> (дата обращения: 17.11.2013).

11. *Нужна ли россиянам карта УЭК?* [Электронный ресурс]. URL: <http://nacfin.ru/novosti-i-analitika/press/press/single/10634.html> (дата обращения: 17.11.2013).

12. *Об основных* направлениях совершенствования системы государственного управления [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 7 мая 2012 г. № 601. URL: <http://base.garant.ru/70170942/> (дата обращения 16.11.2013).

13. *О внесении* изменений в законодательные акты Российской Федерации по вопросам защиты интеллектуальных прав в информационно-телекоммуникационных сетях [Электронный ресурс]: федер. закон от 2 июля 2013 г. № 187-ФЗ. URL: <http://www.rg.ru/2013/07/10/pravo-internet-dok.html> (дата обращения: 17.11.2013).

14. *О государственной* программе Российской Федерации «Информационное общество (2011-2020 годы)» [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 окт. 2010 г. № 1815-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/99708/> (дата обращения: 16.11.2013).

15. *О единой* системе межведомственного электронного взаимодействия [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 8 сент. 2010 г. № 697. URL: <http://smev.gosuslugi.ru/portal/> (дата обращения: 17.11.2013).

16. *Открытость* государств: состояние и перспективы [Электронный ресурс]. URL: <http://polit.ru/article/2013/06/14/opensdata/> (дата обращения: 17.11.2013).

17. *Пак О.Б.* О мониторинге качества оказания государственных услуг в электронном виде [Электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/inforientedsoc/doc2012052518> (дата обращения: 16.11.2013).

18. *Попов А.* Для функционирования УЭК 250 банков – более чем достаточно [Электронный ресурс]. URL: <http://www.banki.ru/news/interview/?id=5154630> (дата обращения: 17.11.2013).

19. *Презентация* министра связи и массовых коммуникаций Николая Никифорова «О готовности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления к вступлению в силу с 1 июля 2012 г. пункта 2 части 1

статьи 7 Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id\\_4=43452](http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id_4=43452) (дата обращения: 16.11.2013).

20. *Российская общественная инициатива: Запрет чиновникам и сотрудникам компаний с государственным (муниципальным) участием приобретать легковые автомобили стоимостью свыше 1.5 миллионов рублей* [Электронный ресурс]. URL: [https://www.roi.ru/complete/petition/gosudarstvennoe\\_upravlenie1/zapret-chinovnikam-i-sotrudnikam-kompanij-s-gosudarstvennym-municipalnym-uchastiem-priobetat-legkovye-avtomobili-stoimostyu-svyshe-15-millionov-rublej/](https://www.roi.ru/complete/petition/gosudarstvennoe_upravlenie1/zapret-chinovnikam-i-sotrudnikam-kompanij-s-gosudarstvennym-municipalnym-uchastiem-priobetat-legkovye-avtomobili-stoimostyu-svyshe-15-millionov-rublej/) (дата обращения: 17.11.2013).

21. *Россия создала систему раскрытия госданных в открытом формате, перевыполнив план по числу датасетов* [Электронный ресурс]. URL: <http://открытыеданные.большоеправительство.рф/news/343/> (дата обращения: 17.11.2013).

22. *Тезисы выступления заместителя министра экономического развития О.В. Фомичева* [Электронный ресурс]. URL: [http://gosuslugi.kck.ru/documents/10147/46035/tezisi\\_fomichev\\_240212.doc](http://gosuslugi.kck.ru/documents/10147/46035/tezisi_fomichev_240212.doc) (дата обращения: 17.11.2013).

23. *Трахтенберг А.Д. Переход к электронному правительству и проблема организационного сопротивления* [Электронный ресурс] // Современные исследования социальных проблем. 2012. № 11 (19). URL: [sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/11/trakhtenberg.pdf](http://sisp.nkras.ru/e-ru/issues/2012/11/trakhtenberg.pdf) (дата обращения: 17.11.2013).

24. *Универсальная электронная карта: сайт* [Электронный ресурс]. URL: <http://www.uecard.ru/> (дата обращения: 17.11.2013).

25. *УЭК и Единый портал госуслуг (ЕПГУ) между собой «не дружат»* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/03/uek-i-edinyj-portal-gosuslug-epgu-mezhdu-soboj-ne-druzhat/> (дата обращения: 17.11.2013).

26. *«Электронное правительство»: изменение концепции или провал?* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/10/elektronnoe-pravitelstvo-izmenenie-konceptii-proval/> (дата обращения: 16.11.2013).

27. *Электронные госуслуги: некачественно и невостребованно* [Электронный ресурс]. URL: <http://bda-expert.com/2013/06/elektronnye-gosuslugi-nekachestvenno-i-nevostrebovanno/> (дата обращения: 16.11.2013).

28. *Heeks R. Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks Be Reduced?* [Электронный ресурс] // IDPM i-Government Working Paper. 2003. № 14. URL: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (дата обращения: 17.11.2013).

29. *United Nations Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People* [Электронный ресурс]. URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf> (дата обращения: 17.11.2013).