

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ И РОССИЙСКИЕ РЕАЛИИ

Переход к постиндустриальному обществу предполагает трансформацию политических институтов и государственного управления с учетом требований информационной эпохи. Интернет-технологии, обеспечивающие информационное взаимодействие органов власти и населения, институтов гражданского общества, получили в современной литературе устойчивое наименование «электронное правительство» (E-Government). Оно рассматривается как единое социально ответственное и информационно открытое, с постоянной обратной связью, учреждение (институт).

Прямой перевод словосочетания «E-Government» не вполне раскрывает сущность рассматриваемого явления. Точнее было бы говорить об *электронной инфраструктуре государственного и муниципального управления*, включающей в себя технологии интернет-взаимодействия органов власти, с одной стороны, и граждан, институтов гражданского общества, бизнес-структур и общественных объединений – с другой. Однако термин «электронное правительство» получил международное признание и широко используется в научной и управленческой литературе, так как имеет свои достоинства (лаконичность, целеполагание, инновационность). По аналогии с ним употребляются понятия «электронный бизнес» («E-Business»), «электронный гражданин» («E-Citizen»), «электронные муниципалитеты»¹.

В концепции «электронного правительства» вся система органов исполнительной власти функционирует как единая сервисная организация, предназначенная для оказания услуг населению. Деятельность правительства должна быть достаточно открытой, информационно прозрачной и доступной для граждан. Особое внимание уделяется принципу обратной связи, скорости и качеству предоставления услуг посредством широкого использования централизованных систем Интернета. Все это призвано повысить как качество оказания государством услуг населению, так и эффективность функционирования самого правительства. В целом «электронное правительство» определяется как специализированная комплексная система взаимодействия структур исполнительной власти, этих структур и граждан, организаций гражданского общества и бизнес-структур посредством Интернета.

Реализация концепции электронного правительства находится в тесной взаимосвязи с реформой государственного управления. Необходимость перехода к электронному государственному управлению требует перестройки административной системы, а становление «электронного правительства» способствует повышению оперативности и эффективности принимаемых управленческих решений; снижению издержек на содержание государственного аппарата, повышению производительности труда государственных служащих; борьбе с коррупцией в правительственных структурах и др.

Основные характеристики «электронного правительства» определяются в зависимости от политико-экономической системы конкретной страны, политического источника инициативы по развертыванию данных проектов, последовательности его действий, вовлеченных экономических и социальных ресурсов, информационно-коммуникативных технологий и др.

Преимущества «электронного правительства» очевидны – упрощение бюрократических процедур, значительное сокращение срока оформления документов, обеспечение легко верифицируемой, строгой налоговой подотчетности юридических и физических

лиц посредством введения унифицированной системы электронного учета, увеличение объема бюджетных поступлений, сокращение масштабов коррупции и, соответственно, рост доверия граждан к институтам власти.

Для реорганизации системы государственного управления в парадигме «электронного правительства» необходим ряд условий. Среди них принятие соответствующих государственных решений; достаточный уровень «интернетизации» общества (от 30% населения страны и всех государственных институтов); создание необходимых информационно-технологических предпосылок и электронных форм (документов, подписи и др.), финансового обеспечения, подготовки новых кадров в алгоритме данного правительства; учет сложнейших социальных и административно-правовых проблем, возникающие при внедрении новых электронно-организационных управленческих моделей в жизнь, традиций развития общества, особенностей его управления; «снятие» узко-технологических подходов при формировании и деятельности «электронного правительства» («информационные технологии решат все проблемы»), предупреждение возможностей его использования в антиобщественных целях; рационально-критическое освоение накопленного зарубежного опыта.

Существует ряд факторов социального, политического, психологического, финансового и организационного характера, которые затрудняют данный процесс: конкуренция нового «информационного» и традиционных способов управления; значительные затраты на информатизацию государственных структур управления; изменение управленческой ментальности и повышение квалификации государственных служащих в сфере информационно-коммуникационных технологий, а также привлечение и взаимодействие специалистов в целом ряде областей; недостаточная эффективность ряда программ; обеспечение информационной безопасности; резкое увеличение объемов информации и ее оптимизации; социально-цифровое неравенство и т.д.

При использовании ИКТ в государственном управлении учитывается социально-политическая, экономическая, культурная и ментальная среда, этика труда, правовые традиции, нравственные ориентиры и принципы, влияющие на характер взаимоотношений «власть-общество». В международном журнале «Public Administration» обращалось внимание на то, что для «продвижения “электронного правительства” особенно важными представляются политические и социальные права, наличие ресурсов, поддержка со стороны высших административных чинов, стратегическое планирование и сотрудничество»².

Процесс становления системы «электронного правительства» можно условно разделить на ряд стадий.

Таблица 1

Стадии становления и трансформации «электронного правительства»

Стадия	Содержание стадии
1	2
Начальное присутствие	Наличие сайта и базовой информации на нем, ссылок на другие органы власти, подразделения самого правительства и неправительственные организации
Продвинутое присутствие	Развитие информационного присутствия органа власти в Интернете, измеряемого показателями наличия на сайте архивов документов (законов, постановлений и т. п.), текущей информации, баз данных (статистической и другой информации), новостного раздела, раздела, посвященного «электронному правительству», раздела часто задаваемых вопросов, сервисов поиска, помощи, скачивания файлов и карты сайта. Это стадия одностороннего взаимодействия, предполагающего потоки информации от государства к населению

<i>1</i>	<i>2</i>
Интерактивное присутствие	Появление возможностей скачивать и заполнять формы для различных услуг при определенном числе этих форм, наличие контактной информации и возможностей связаться с представителями правительственного органа, использование аудио- и видеофайлов для информирования общественности
Транзакционное присутствие	Двухстороннее взаимодействие органов власти и населения, бизнеса, предполагающее использование Интернета для осуществления всей транзакции - оплаты налогов и штрафов, запроса и получения документов, оплаты услуг с использованием различных платежных систем и т. п.
Сетевое присутствие	Наличие специальных инструментов и возможностей для вовлечения граждан в обсуждение и принятие решений - веб-форм для комментариев, инструментов онлайн-консультаций с населением, дискуссионных форумов по вопросам политики и действий органа власти, онлайн-опросов, возможностей получить ответ на запросы по электронной почте или через веб-формы (с указанием срока ответа) и подписаться на получение информации по электронной почте

Концепция «электронного правительства» в конце 90-х гг. XX в. была реализована в постиндустриальных странах Запада и Дальнего Востока в начальных стадиях, а затем в «онлайн-транзакциях» и «сетевом присутствии». Наиболее качественным «электронным правительством» отличаются США, Австралия, Новая Зеландия, Сингапур, Норвегия, Великобритания, Канада, Нидерланды, Дания и Германия. В этих странах в рамках деятельности «электронного правительства» в режиме «онлайн» стали реально доступными многие виды государственных услуг. Среди них ответы на запросы в государственные органы, с указанием результата и ответственных за его принятие при возможности проверки этапов их прохождения; различные платежи по электронным формам (от квартплаты до уплаты штрафов и налогов) при наличии механизмов персонификации; получение распространенных форм официальных документов, их заполнение и отправка с идентификацией электронной подписи (включая прием налоговых деклараций, постановку на учет в службе занятости); прием в вузы на дистанционные, интерактивные формы обучения; заявлений в полицию (в случае кражи или угона автомобиля). В Республике Корея, например, официальный веб-портал позволяет заявителю знакомиться со стадиями прохождения 54-х типов обращения граждан, контролировать этот процесс в любое время.

Таблица 2

Примеры повышения эффективности в результате реализации электронных услуг

Страна	Тип услуги	Время до реализации	Время после реализации
<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
Бразилия	Предоставление форм документов	Несколько дней	20-30 минут
Чили	Предоставление форм для уплаты налогов	25 дней	12 часов

1	2	3	4
Китай	Регистрация коммерческих лиц	2-3 мес.	10-15 дней
Индия	Регистрация имущества	Несколько дней	10 минут
Индия	Регистрация земельных участков	7-15 дней	5 минут
Индия	Внесение изменений в собственность на недвижимость	1-2 года	30 дней
Индия	Предоставление справки о собственности на недвижимость	3-30 дней	5-30 минут
Ямайка	Таможня	2-3 дня	3-4 часа
Филиппины	Таможня	8 дней	от 4 до 48 часов

В ряде стран Запада есть специальные государственные должности – уполномоченные за соблюдением конституционных прав граждан на доступ к информации: в США – главный ответственный по информации (Chief information officer), в Великобритании – электронный посланник (e-envoy).

Существуют две основные модели политической стратегии формирования электронного правительства: «западная» и «восточная». Процесс реформирования государственного управления в западных странах связан с реорганизацией государственных органов на основе принципов «нового государственного управления», создания «открыто и отзывчивого государства». Проекты внедрения электронного правительства в восточных государствах (Сингапур, Республика Корея) реализуются на базе принципов традиционализма (конфуцианства) и «рациональной бюрократии».

Американская и европейская модели информационно-коммуникативных технологий несколько различаются. В Европе большая роль отводится ИКТ в административном реформировании и сервисе граждан, рассматриваемых как покупателей. В США же, помимо совершенствования административной деятельности обеспечивается влияние ИКТ на политическое участие, улучшение функционирования политической системы.

Анализ системы «электронного правительства» целесообразен в следующих аспектах: 1) стадии его развития; 2) особенности социокультурных оснований и принципов функционирования «электронного правительства»; 3) характер модели «электронного правительства»; 4) взаимосвязь «электронного правительства» с характером административных реформ; 5) обратная связь «электронного правительства», его взаимодействие с гражданским обществом и бизнес-структурами; 6) учет индексов публичности и рейтингов качества государственного управления в ходе анализа «электронного правительства».

Известны многочисленные проблемы использования информационно-коммуникативных технологий в управлении. Так, очевидна недостаточная степень «интернетизации» многих государств, их институтов, населения. Слаба соответствующая подготовка граждан. Даже если есть необходимая база данных, чтобы пользоваться ей, требуются необходимые навыки. Стать подлинно «электронным гражданином» (а не только пользователем отдельных услуг), разбирающимся в проблемах государственного управления, ничуть не проще, чем состояться в качестве сознательного участника политических процессов. Возникают серьезные вопросы о роли «электронных администраторов», владеющих непосредственными доступами к технологическим механизмам информационных коммуникаций, похищении информации, технологических сбоях, вирусах и т.д.

«Электронное правительство» и общество за рубежом

Современное государственное управление предполагает его большую открытость и «отзывчивость»; внесение в государственные службы конкурентных и договорных начал; создание обособленных специализированных управленческих структур, несущих ответственность за результаты деятельности; повышение роли этических требований, демократических ценностей; активное взаимодействие с гражданским обществом, всеми его членами; переориентацию государственных интересов на нужды и потребности граждан.

Глава аппарата советников премьер-министра Великобритании М. Барбер обращал внимание на важность реализации ключевых демократических и управленческих ценностей и принципов в современной государственной службе и работе «электронного правительства»³.

Таблица 3

Система качеств и ориентиров в государственной службе и «электронном правительстве»

Качество, ориентир	Содержание
Профессионализм	Высокая компетенция, преданность принципам демократии, некоррупционность, правдивость, политическая неангажированность
Открытость	Свобода слова (информации), прозрачность, ответственность
Польза для общества	Плодотворность, действенность, приоритетность интересов граждан, перспективность на длительный срок
Средства	Широкое применение информационных технологий в управлении

С конца 1990-х гг. в постиндустриальных странах началось использование таких стадий функционирования «электронного правительства», как «участие» и «онлайн-транзакции», перевод большинства видов правительственных услуг в режим «онлайн». Ведущую роль в этом процессе играют официальные системно-сетевые порталы для электронного доступа к государственным услугам.

Европейский Союз ввел систему постоянного мониторинга характеристики следующих 20 электронных услуг, оказываемых гражданам и бизнесу.

Услуги гражданам: предоставление информации и подоходном налоге, содействие в декларировании налогов; поиск работы через службу занятости; оказание социальной помощи, выплата пособия по безработице, на ребенка, возмещение затрат на медицинские услуги, оплата учебы; выдача персональных документов (паспорт, водительские права; регистрация автомобиля; подача заявлений на строительство; информирование полиции (кражи и т.д.); предоставление доступа в публичные библиотеки (доступность каталогов, поисковые средства); выдача свидетельств о рождении и браке, ответы на запросы на их предоставление; прием заявлений в вузы; информирование о смене жительства; услуги, связанные с медициной (интерактивные консультации, заявки на лечение в конкретном месте, доступность услуг в госпитале).

Услуги бизнесу осуществляются в таких сферах, как социальные отчисления на трудящихся; корпоративные налоги и декларирование; налог на добавленную стоимость; регистрация нового юридического лица; сообщение статистических данных; таможенное декларирование; получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды; государственные закупки.

Первой страной в мире, принявшей закон об электронных услугах, была Финляндия (2001 г.). Закон содержит положения о правах, обязанностях и ответственности органов

государственного управления и их клиентов в сфере электронных услуг, о ключевых требованиях в отношении электронной идентификации личности граждан. В соответствии с этим законом, власти должны предоставлять общественности возможность выбора электронной доставки уведомлений, счетов и других аналогичных документов и сообщений. Органы власти и клиенты могут скреплять свои решения электронной подписью.

Правительством Великобритании в 1999 г. была принята стратегическая программа «Модернизация государственной власти», охватывающая 5 млн. государственных служащих страны. Ее ключевым элементом является внедрение электронной системы управления. Правительственный портал – «Великобритания онлайн» (www.open.gov.uk) позволяет всем государственным учреждениям страны обеспечивать электронный доступ граждан ко всем формам документов. Граждане – пользователи интернет-связи – через UK Online могут получать широкий круг актуальной информации, распечатывать различные формы документов в любое удобное для них время. При использовании технологии электронно-цифровой подписи формуляры могут заполняться прямо на экране и отправляться по электронным каналам связи.

«Электронное правительство» США представляет «Официальный правительственный веб-портал» (www.FirstGov.com). Он объединяет сайты федеральных, штатных и местных органов власти, содержит 27 млн. веб-страниц и предоставляет свыше тысячи электронных форм и реальных услуг. Классифицированные разделы услуг: государственные блага, государственные гранты, государственные работы, получение лицензий, вопросы социальной безопасности, получение паспортов, иммиграция, объявления и заявки потребителей и др. Портал позволяет вести интерактивный диалог в режиме реального времени. (С 2006 г. посольство США в РФ принимает заявки на предоставление виз российским гражданам и другие услуги в основном по Интернету.)

В США службы, занимающиеся внутренними доходами (Internal Revenue Service), располагают самым посещаемым веб-сайтом общественных служб и около трети налоговых поступлений в 2000 г. собрали посредством Интернет. В штате Аризона плата за возобновление права на вождение транспортного средства сократилась с 7 до 1,6 долл. при использовании онлайн-средств. Считается, что ориентация на потребителя имеет большое значение для организации работы государственных служб. В целом происходит становление модели государственного управления, которая должна обеспечить эффективность деловых процессов, разграничение политикой и практики и повышение производственных показателей. При этом все шире используются ноутбуки и смартфоны, дающие возможность осуществлять «онлайн-транзакции» без привязки к определенному месту.

Канадский правительственный веб-портал называется «Государственная служба Канады» или, кратко, «Канадский сайт» (www.canada.gc.ca). Он предоставляет канадцам централизованный доступ почти к сотням государственных программ и услуг ко всей открытой государственной информации в удобное для канадцев время и в удобном месте».

Официальный веб-портал Сингапура (www.gov.sg) объединяет все сферы жизнедеятельности: государственное управление, бизнес, образование, науку, медицину и даже индустрию развлечений. На программу государство выделяет 0,5 млрд. долларов в год. Портал имеет четыре взаимосвязанных раздела: «Правительство», «Граждане-резиденты» (постоянные жители), «Бизнес», «Нерезиденты». По всем разделам

в режиме текущего времени предоставляется большое количество информационных услуг, действует интерактивная связь. Для этого нужно предварительно зарегистрироваться (указать пароль, логин и шифр пользователя). В разделе «Электронный гражданин» (www.ecitizen.gov.sg) можно получать информацию и взаимодействовать по направлениям: «Образование, обучение и работа», «Семья и коммунальное развитие», «Здоровье и окружающая среда», «Домовладение», «Защита и безопасность», «Культура и спорт», «Транспорт и путешествия».

Официальный веб-портал Финляндии (www.om.fi) предоставляет большое количество специализированных услуг: услуги Агентства по делам потребителей; представление юридических документов (Министерство юстиции); заказ и оплата услуг, связанных с досугом (Национальный совет лесного хозяйства); информирование о национальных проектах участия (МИД, Отдел муниципалитетов); уведомления о вакансиях, и возможностях получения образования (Министерство труда); уведомление о смене адреса (Центр переписи населения); услуги службы «Виртуальная Финляндия» (МИД) и др. В Финляндии 55% всех ведомств дают своим клиентам возможность заполнения бланков заявлений и других формуляров через Интернет. Число интерактивных потребительских услуг в них составляет несколько десятков и имеет тенденцию к увеличению. Оказание ряда услуг предусматривает использование электронного удостоверения личности.

Деятельность порталов включает предоставление не только официальной информации, но и сведений об услугах в соответствии с «жизненными эпизодами». Среди них поступление в школу, поиск работы или ее смена, появление в семье ребенка, тяжелая утрата, открытие собственного дела и др. Расширяется круг государственных услуг в режиме «онлайн» и для предприятий. Наиболее распространены социальные взносы на работников; уплата корпоративных налогов: составление деклараций и извещений; поступление дополнительных данных в статистические бюро; организация электронных торгов и др.

Расширяется канал прямой и обратной связи «государство-общество».

Проведение реформ в ряде стран улучшилось благодаря использованию информационных технологий, повышению доверия к правительству, качественной обработке нарастающего потока данных и знаний. С момента введения «электронного правительства» в Великобритании число государственных служащих снизилось со 750 тыс. (в 1976 г.) до 475 тыс. (2006 г.). Существование «электронных правительств» способствуют определенной открытости государства, снижению уровня коррупции и безответственности чиновников, улучшению финансового управления. Деятельность «электронных правительств» предполагает быстрые и глубокие изменения в ряде правовых документов. В Республике Корея за несколько лет было изменено до 40% нормативных актов, регулировавших государственное управление и службу. Благодаря «электронному правительству» совершенствуется документооборот. В руководство государственными службами чаще приходят молодые кадры управленцев.

Существуют многочисленные проблемы использования информационно-кибернетических технологий в управлении. Очевидна недостаточность «интернетизации» многих государств, их институтов, граждан. Стать подлинно «электронным гражданином», разбирающимся в проблемах государственного управления ничуть не проще, чем состояться в качестве сознательного участника политических процессов.

Отношение к электронному правительству чиновников и граждан в США, %

Отношение	Чиновники	Граждане
Позитивное	83	35
Нейтральное	11	22
Негативное	1	11
Затруднились ответить	5	32

В начале процесса реформирования государственной службы возникают трудности, иногда снижается качество управления. «Электронное правительство» создает некоторый дисбаланс между служащими различных подразделений и поколений. Появляются «сбои» во время предоставления государственными службами ряда услуг, особенно при подготовке и управлении контрактами, что объясняется недостатком опыта всех сторон и несовершенной технологической базой.

Существуют проблемы доступности новых технологий, качества электронного управления, выбора оптимальных моделей электронного взаимодействия с правительством. Общество заинтересовано в предоставлении услуг «электронного правительства» при условии конфиденциальности (при прозрачности для финансовых органов) и защищенности от мошенничества или взлома компьютеров, бесплатной или дешевой поддержки пользователей. Движущей силой формирующейся в настоящее время модели управления являются не только выделяемые денежные или технологические ресурсы либо конкретные функциональные результаты, но и то, как они отразятся на жизни или хозяйственной деятельности потребителей и какие социальные, экономические и политические изменения вызовут в системе государственного управления. К идее «электронного правительства» положительно относятся состоятельные и имеющие высокий статус социальные группы и гораздо меньший интерес проявляют низшие классы.

Возникает вопрос о роли «электронных администраторов», имеющих непосредственный доступ к технологическим механизмам инфо-коммуникаций, хищения информации, технологических сбоев, распространения вирусов. В 2005 г. службы США разоблачили деятельность хакеров, создавших особую программу-вирус, позволившую передать «на сторону» практически всю информацию примерно с 14 млн. карточек «Master Card» и «Visa». Это произошло в результате нарушения безопасности кампании «CardSystem Solutions», обслуживавшей соответствующие платежи.

«Электронное правительство» и российское общество

В России подключение к Интернету произошло в 1991 г. За прошедшее время российский Интернет охватил все городские ареалы. Пользователями российской сети Интернета (Рунета) являются более 35 млн. человек. По числу пользователей системы Интернет Россия входит в первые двадцать стран мира, но по уровню охвата населения (менее 30%) она находится в конце списка из сорока государств.

Аудитория Интернета распределена по территории страны неравномерно. Больше 25% всех его пользователей находится в Москве и Санкт-Петербурге. Федеральные округа по уровню интернетизации следуют в таком порядке: Центральный, Приволжский, Северо-Западный, Южный, Сибирский, Уральский, Дальневосточный.

Пользователи Рунета состоят в основном из лиц с высшим или незаконченным высшим образованием, с доходом выше среднего, в возрасте от 25 до 50 лет. Доля лиц

Распределение россиян по месту выхода в Интернет, %

Место выхода	2002 г.	2008 г.
Дома	32	66
По месту работы	41	42
У друзей, знакомых	17	14
По месту учебы	17	10
С помощью сотовой связи	-	8
В Интернет-кафе	9	7
В других местах	7	2

с высшим образованием в структуре российских пользователей Интернета составляет 36%, доля в населения – 12%, а на лиц с доходом 200 долл. и выше приходится 29%, на тех тех, кто имеет более низкие доходы – 8%. Если в 2000 г. среди российских пользователей Интернета женщин было около 33%, то в 2008 г. этот показатель приблизился к 48%.

В целом потребность в деловой информации близка по объему к запросам пользователей об информации, касающейся развлечений, компьютерных игр, спорта. А у категории «руководителей» – запрос о деловой информации является приоритетным.

Быстрое увеличение числа «деловых» пользователей после введения ряда качественных Интернет-услуг отмечено в г. Новосибирске, где после внедрения автоматизированной системы коммунальных платежей «Город» значительно возросла доля подключенных к Интернету компьютеров. В 2001 г. этот показатель был самым высоким в России – 35% от общего числа компьютеров.

Директивное начало внедрению в деятельность органов государственной власти России современных ИКТ дало принятие в 2002 г. Федеральной целевой программы (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 гг.)»⁴.

«Электронную Россию» можно рассматривать как ключевое направление на пути к созданию «электронного правительства». Основная идея проекта заключается в том, что, обладая разветвленным и инерционным, далеко не во всем профессиональным и эффективно функционирующим управленческим аппаратом, государство может, применив информационные технологии, решить определенные насущные проблемы оптимизации управления. Программа «Электронная Россия» нацеливает соответствующие службы, организации и общественные институты на решение следующих задач: широкий и эффективный обмен электронными документами между органами государственной власти, населением и правительством; обеспечение гласности и прозрачности местных и региональных властей, де бюрократизация; повышение эффективности государственного управления на основе современных моделей и методов электронных технологий; создание электронной системы мониторинга и поддержки принятия решений; формирование системы взаимодействия государства и гражданского общества посредством передовых телекоммуникационных сетей и др.

Реализация программы «электронное правительство» неразрывно связана с состоянием государственного управления в стране, характером и ролью бюрократии и элит в обществе, развитием правовых институтов, управленческой ментальностью. Процесс технологической информатизации не равнозначен формированию «электронного правительства». В России у «информатизации» много сторонников (практически

все чиновничество и вся ИКТ-отрасль), а у «электронного государства» меньше – к ним можно отнести инновационных руководителей, институты бизнеса и гражданское общество.

В соответствии с программой «Электронная Россия» все основные государственные службы открыли свои сайты, содержащие необходимую и обычно оперативную информацию по соответствующим вопросам. «Электронная Россия» представляет собой единый сервер органов государственной власти Российской Федерации (runet.ru – gov.ru) и предлагает широкий круг оперативной и архивной информации о деятельности обозначенных органов.

Программу в 2007 – 2010 гг. планируется выполнить в два этапа: 2007-2008 и 2009-2010 гг. Объем финансирования в 2007-2010 гг. составит более 24 млрд. рублей.

На первом этапе планируется завершить разработку методологии повышения качества государственного управления на основе использования информационных и коммуникационных технологий. С этой целью предусматривается развитие системы стандартов в области создания и взаимодействия государственных информационных систем, использования информационных и коммуникационных технологий в деятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти, в том числе для организации автоматизированного сбора и хранения информации, обеспечения доступа к ней граждан. Предполагается завершить разработку методики и механизмов проведения аудита государственных информационных систем; осуществляются дальнейший поиск и апробирование на примере рассмотрения отдельных задач в сфере государственного управления решений, касающихся обеспечения информационного обмена между государственными информационными системами. Закачивается формирование инфраструктуры межведомственного информационного взаимодействия на основе создания федерального информационного центра и федерального удостоверяющего центра, а также реализуются пилотные проекты в регионах. Предполагаются разработка и апробирование на примере отдельных регионов и муниципальных образований типовых программных решений в сфере региональной информатизации.

На втором этапе выполнения программы «Электронная Россия» осуществляются опытная эксплуатация, доработка и внедрение решений в области информационного взаимодействия органов государственной власти, взаимодействия их и населения, организаций, интеграции государственных информационных систем, обеспечивается масштабное распространение разработанных на предыдущих этапах типовых программных решений, связанных с поддержкой выполнения основных функций органов государственной власти и органов местного самоуправления, завершается формирование единой инфраструктуры обеспечения межведомственного информационного обмена.

Ожидаемые конечные результаты: повышение эффективности бюджетных расходов на внедрение информационных технологий в деятельность органов государственной власти на 10 %; снижение затрат органов государственной власти на организацию обмена информацией на межведомственном уровне на 25 %; уменьшение административной нагрузки на граждан и организации, связанной с предоставлением в органы государственной власти необходимой информации, снижение количества вынужденных обращений граждан в органы государственной власти для получения государственных услуг и необходимого времени ожидания на 10%; обеспечение гарантированного уровня информационной открытости органов государственной власти, повышение уровня доверия и взаимодействия, сокращение затрат времени на реализацию гражданами РФ своих конституционных прав и обязанностей; повышение оперативности и

качества принимаемых решений, сокращение издержек на организацию административно-управленческих процессов в органах государственной власти.

В соответствии с рейтингом Лондонской школы бизнеса Россия в 2008 г. повысила свои показатели эффективного использования инфо-коммуникационных технологий в целом (образование, организации, бизнес, пользователи) и опередила такие страны, как Индия и Китай, набрав 6.1 балла по десятибалльной шкале.

В результате реализации основных направлений и мероприятий, предусмотренных Указом Президента РФ от 7 февраля 2008 г. «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации», к 2015 г. должны быть достигнуты следующие показатели: место России в международных рейтингах в области развития информационного общества – *в числе двадцати ведущих стран мира*, место РФ в международных рейтингах по уровню доступности национальной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры для субъектов информационной сферы – *не ниже десятого*; уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100%; сокращение различия субъектов РФ по интегральным показателям информационного развития – до 2 раз; наличие персональных компьютеров, в том числе подключенных к сети Интернет, – в 75% домашних хозяйств; доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70%; доля архивных фондов, включая фонды аудио- и видеоархивов, переведенных в электронную форму, – не менее 20%, библиотечных фондов в общем объеме фондов общедоступных библиотек – не менее 50%, в том числе библиотечных каталогов – 100%⁵.

В соответствии с программой «Электронная Россия» все основные государственные службы должны иметь свои сайты, содержащие необходимую и обычно достаточно оперативную информацию по соответствующим вопросам. Вместе с тем интерактивные формы связи используются пока эпизодически. Актуально создание единого портала услуг для широкого круга пользователей.

Выступая на заседании Президиума Госсовета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г., Президент РФ В.А. Медведев подчеркнул: «Уже довольно значительное количество лет мы говорим об “электронном правительстве”. Никто не спорит с самой идеей электронного правительства, все согласны с тем, что информационные технологии повышают и прозрачность государственных услуг, снижают уровень коррупции, но реально почти ничего не меняется. Есть, правда, и неплохие примеры. Мы сейчас, находясь в Карелии, посмотрели ряд таких неплохих примеров, связанных с действием “электронного правительства”. Но это только самое начало. Практически нигде граждане не могут непосредственно со своего рабочего места или из дома отправить декларацию, заключить договор, да и просто узнать о том, как происходит движение документа, с которым они обратились в органы государственной власти, что, естественным образом, действительно способствовало бы устранению бюрократических препон и снижению коррупции. Нет реальных подвижек и во внедрении межведомственного электронного документооборота, да и в формировании так называемых закупок в режиме онлайн. Нет единой системы учета результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, выполняемых за счет государственного бюджета. Одна из причин такого положения дел состоит в низком уровне компьютерной грамотности самих государственных и муниципальных служащих. Это не единственная причина: есть и финансовые причины, и организационные. Но эта причина самая сложная, потому что она ментальная. Между тем именно государственные служащие должны задавать здесь тон

всей работе. Тем более что, по сути, преимущественно электронный документооборот должен стать реальностью уже в 2010 году»⁶.

Д.А. Медведев указал на необходимость 1) организации непрерывного обучения госслужащих и введения этого критерия в результаты периодической аттестации, предусмотренной законом; 2) унификации страниц государственных учреждений в Интернете, с тем чтобы гражданам было легче воспринимать ту информацию, которая в них есть; 3) формирования национальных стандартов доступности (к примеру, такой стандарт был принят в ходе нашей работы по подключению школ к Интернету в рамках проекта «Образование»); 4) создания административных регламентов, чтобы гражданин, заявитель, организация понимали, что происходит с его документом; 5) повышения компьютерной грамотности населения страны.

В Российской Федерации уровень развития интерактивной формы связи пока ниже, чем в экономически развитых государствах. Так, в органах власти Москвы начальное присутствие на стадии внедрения «электронного правительства» оценивается в 100%, развитое – 75%, интерактивное – 36%, транзакционное – на уровне эксперимента, сетевое – 30%. По индексу непрозрачности Российская Федерация занимает 40-е место среди 48 крупнейших стран (рядом с Китаем).

Развивается сеть российских региональных порталов, работающих в основном на начальной стадии внедрения «электронного правительства». На сервере «Официальная Россия» наряду с федеральными представлены и органы региональной власти Российской Федерации. На сайтах Минрегионразвития РФ – minregion.ru (Органы исполнительной власти субъектов РФ) и Минсвязи РФ – inforegion.ru (Электронное развитие регионов России, паспорт региона) размещена соответствующая информация о порталах субъектов исполнительной власти Российской Федерации. Пока эти порталы не входят в единую информационную сеть с обратной связью.

Оценка готовности к реализации услуг «электронного правительства» в регионах России по методике Минсвязи РФ и Института развития современного общества складывается из оценок пяти подиндексов.

1. Доступ органов власти к ИКТ. Оценивается по показателям наличия ПК, локальных сетей и доступа к Интернету органов регионального и местного самоуправления.

2. Индекс веб-присутствия органов власти региона. Оценивается с точки зрения полноты присутствия и информационной насыщенности региональных и муниципальных органов власти в «вебе».

3. ИКТ-инфраструктура региона. При оценке учитываются показатели развития стационарной и мобильной телефонной связи, наличия ПК, доступа к Интернету населения и предприятий.

4. Развитие электронной коммерции в регионе. Определяется по показателям использования Интернета предприятиями и организациями региона для предоставления и получения информации о товарах и услугах, для размещения и получения заказов и проведения расчетов.

5. Человеческий капитал. Оценивается по уровню образования населения, масштабам подготовки ИКТ-специалистов, развитости научного потенциала региона и мотивации использования ИКТ населением.

Общий индекс готовности регионов к работе «электронного правительства» получается как среднее арифметическое оценок подиндексов.

Первые места в рейтинге готовности регионов к деятельности «электронного правительства» занимают Москва и Санкт-Петербург, благодаря высоким показателям развития ИКТ-инфраструктуры, человеческого капитала и электронной коммерции.

Далее следует Томская область, Республика Карелия и др. Хорошие показатели индекса веб-присутствия органов у Чувашской области.

Регионы России демонстрируют существенное различие в уровне использования ИКТ в управлении. В табл. 6 приводятся данные по 20 регионам, имеющим наиболее высокий рейтинг готовности к работе «электронного правительства».

Таблица 6

**Рейтинг готовности регионов к работе «электронного правительства»
(по данным Института развития информационного общества)**

Место в рейтинге	Регион	Индекс готовности регионов к «ЭП»	Доступ органов власти к ИКТ	Веб-присутствие органов власти	ИКТ-инфраструктура	Развитие электронной коммерции	Человеческий капитал
1	Москва	6,20	5,13	5,62	6,87	7,00	6,40
2	С.-Петербург	5,22	4,34	5,42	5,26	5,50	5,57
3	Томская обл.	4,54	5,51	4,38	4,27	3,93	4,62
4	Республика Карелия	4,15	4,77	5,84	3,74	3,73	2,66
5	Ханты-М. АО	4,14	5,45	3,52	4,53	4,14	3,08
6	Самарская обл.	3,91	3,56	4,85	3,67	4,01	3,47
7	Иркутская обл.	3,88	4,29	4,13	3,51	4,27	3,21
8	Ярославская обл.	3,86	4,68	5,14	3,07	3,39	3,02
9	Хабаровский край	3,77	4,56	2,48	3,58	4,83	3,40
10	Московская обл.	3,66	3,89	3,97	3,84	3,48	3,13
11	Новосибирск. обл.	3,59	3	3,02	3	4,2	3
12	Ямало-Ненецкий АО	3,52	4,89	2,36	4,28	3,50	2,58
13	Ростовская обл.	3,51	4,32	4,07	2,88	2,93	3,33
14	Чувашская обл.	3,49	4	5,68	2	2,4	2
15	Мурманская обл.	3,43	4	2,73	3	3,2	2
16	Свердловская обл.	3,43	3,14	3,59	3,15	4,29	2,9
17	Приморский край	3,42	4,6	3,04	3,45	3,11	3,13
18	Калужская обл.	3,40	3,79	3,81	3,02	3,35	3,04
19	Тюменская обл.	3,40	4,01	2,99	3,69	3,42	2,88
20	Пермская обл.	3,39	3,85	3,47	3,25	3,59	2,77
...						
Показатели отстающих регионов		2	2	2	1,6-2		2

Формирование «электронного правительства» находится в неразрывной связи со всем процессом российских реформ, прежде всего с повышением эффективности государственной службы на основе современных методов управления. Как отмечал В.В. Путин, «задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению»⁷.

Роль «электронного правительства» в России, причем на всех уровнях управления, будет возрастать и в связи с реализацией национальных проектов, реформой местного самоуправления. Поэтому актуально функционирование единого информационного портала «Местное самоуправление». Технологические решения обычно бывают довольно удачны в плане решения локальных задач, что способствует реализации социальных программ.

Большинство успешных шагов в развитии ИКТ в государственных учреждениях носят в основном внутриведомственный характер. Однако необходимо развивать и межведомственное взаимодействие, расширять ряд государственных услуг, оказываемых гражданам через Интернет.

Тезис о том, что использование информационно-коммуникационных технологий позволяет оптимизировать характеристики качества государственного управления, неверен. Необходимо, чтобы реализация проектов административного реинжиниринга сопровождалась обязательной коррекцией законодательства, а также предполагала выполнение технических заданий не только держателем соответствующего бюджета, но и высшим руководством страны и гражданами, заинтересованными в правильности применения информационно-коммуникационных технологий для повышения прозрачности, подконтрольности и оперативности деятельности власти. Для контроля трансформации и функционирования «электронного правительства» необходим постоянный как специальный (профессиональный), так и общественный аудит. Эффективность программы развития «электронного правительства» можно оценивать по «технологическим» параметрам: снижение трудовых затрат органов власти на обмен информацией, уменьшение административной нагрузки на граждан в организациях, сокращение времени ожидания ответа на запросы и сокращение количества персональных обращений граждан, повышение степени открытости органов государственной власти и оперативности принимаемых ими решений.

Российская программа «электронного правительства» фактически направлена на совершенствование работы государственных структур через использование информационно-коммуникационных технологий и в меньшей степени ориентирована на повышение качества государственного управления. При сходстве многих положений программа «Электронная Россия» пока отличается от аналогичных зарубежных программ концептуально. Ориентация на клиента, учет его потребностей и повышение качества его обслуживания не являются в ней приоритетами. По сути, клиент «Электронной России» – в первую очередь правительство, а потом уже граждане.

Естественно, это не означает, что граждане и бизнес не выиграют в случае успешной реализации программы. Однако выгода для них согласно концепции программы будет следствием результата ее реализации.

В качестве технологических приоритетов формирования «электронного правительства» в современной России выступают прежде всего развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, предоставление государственных услуг с использованием ИКТ, развитие защищенной межведомственной системы документооборота, внедрение систем планирования и мониторинга деятельности органов государственной власти, а также создание нормативно-правовой базы формирования «электронного правительства».

В качестве стратегических должны быть признаны задачи перехода к более высоким стадиям функционирования «электронного правительства», взаимосвязи электронного государственного управления и характера административных реформ, большей ориентации на нужды граждан, как потребителей государственных электронных услуг.

Реализация программы «электронное правительство» неразрывно связана с общим состоянием государственного управления в стране, характером и ролью бюрократии и элит в обществе, развитием правовых институтов, управленческой ментальностью. Развитие программы «электронное правительство» в современных условиях России должно представлять собой систему комплексных мероприятий по повышению качества государст-

венного управления в целом, являющуюся в то же время составной частью процесса «создания новой телекоммуникационной инфраструктуры будущего»⁸.

«Электронное правительство» может функционировать как в русле демократических, так и в условиях авторитарно-корпоративных преобразований. На XXVIII Всемирном конгрессе по проблемам государственного управления (Киев, 2005 г.) отмечалось, что в основе понимания современного управления по-прежнему лежит классическая веберовская теория бюрократии, дополненная концепцией и практикой создания «электронного правительства».

¹ См.: Ирхин Ю.В. «Электронное правительство»: теория и практика // Гос. служба. №4. 2008.

² См.: Yang K., Rho S.-Y. E-Government for Better Performance: Promises, Realities, and Challenges // International Journal of Public Administration. 2007. Vol. 30. Is. 11, Sept.

³ Барбер М. Государственная служба: эффективная и аполитичная // Британские политические традиции и реформа власти в России. Матер. междунар. науч.-практ. конф. в Рос. академии гос. службы при Президенте РФ. М.: РАГС, 2005.

⁴ См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002-2010 годы)» // Собр. законодательства РФ. 2002. №5. Ст. 531; Постановление Правительства РФ №502 от 15 авг. 2006 г. «О внесении изменений в федеральную целевую программу “Электронная Россия (2002-2010 годы)”».

⁵ См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 7 февр. 2008 г.

⁶ См.: Медведев Д.А. О реализации «Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации»: речь на заседании Президиума Госсовета в г. Петрозаводске 17 июля 2008 г.

⁷ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации 25 апреля 2005 г.

⁸ Россия 2020. Главные задачи развития страны: выступление Д.А. Медведева. М., 2008. С. 56.