

«ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО» КАК НАПРАВЛЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. А. Люшнина, студентка IV курса экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

Е. С. Петрова, канд. экон. наук, доцент кафедры информационных систем в экономике и управлении экономического факультета ГОУВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева»

В статье рассмотрены направления модернизации государственного и муниципального управления, рекомендованные ФЦП «Электронная Россия (2002-2010 годы)», проанализированы достигнутые результаты, акцентировано внимание на реализации технологии «Электронное правительство».

Ключевые слова: информатизация, электронное правительство, модернизация государственного и муниципального управления.

Развитие и широкое применение информационных и коммуникационных технологий является глобальной тенденцией мирового развития последних десятилетий. Применение современных технологий обработки и передачи информации имеет решающее значение как для повышения конкурентоспособности экономики и расширения возможностей для интеграции ее в мировую систему хозяйства, так и для повышения эффективности процессов государственного управления на всех уровнях власти, на уровне местного самоуправления, в государственном и негосударственном секторах экономики. Поэтому одним из основных направлений модернизации государственного и муниципального управления является создание «электронного правительства». Основной задачей процесса внедрения ИКТ в сферу государственного и муниципального управления является повышение эффективности работы органов власти и местного самоуправления. Без решения данной задачи невозможно обеспечить реализацию прав граждан на доступ к информации и обеспечение предоставления эффективных и удобных в использовании услуг органов власти гражданам России.

Меньше года осталось до формирования в Российской Федерации электронного правительства, концепцию которого Правительство РФ одобрило в мае 2008 года. Завершение программы запланировано в 2010 году. Концепция определяет электронное правительство как «новую форму организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающую за счёт широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов». Инструментом по реализации Концепции на федеральном уровне является Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия», на региональном - Концепция региональной информатизации.

Электронное правительство – механизм функционирования правительства и региональных государственных органов, основанный на широком применении информационных технологий и максимально ориентированный на предоставление услуг гражданам и организациям, в том числе через сеть Интернет.

Внедрение технологий Электронного правительства в государственное управление позволит ускорить развитие экономики, снизить затраты на бюрократические процедуры, повысить эффективность работы и производительность труда государственных ведомств, расширить возможности населения в формировании гражданского общества за счет улучшения доступа к различного рода информации, создания более прозрачной работы государственных служб, ослабления бюрократических барьеров.

«Электронное правительство» обеспечивает прямой и открытый диалог граждан с властью, различными социальными службами, комитетами и ведомствами и в конечном итоге – с каждым конкретным начальником любого ранга и статуса, что сделает «электронное правительство» не только доступным, но и интерактивным.

По сути, создание Электронного Правительства – это способ приблизить чиновника к гражданину, снизив при этом влияние субъективного фактора. Обезличенное общение чиновника и гражданина, поставленное при этом на

контроль и позволяющее гражданину самому отслеживать процесс решения своих запросов, – вот конечная цель создания Электронного Правительства и мечта граждан и бизнес-структур.

Главной задачей при внедрении технологий «электронного правительства» является смещение приоритетов в деятельности органов власти от ведомственных интересов к удовлетворению потребностей общества. В российской действительности существует громадная потребность в регулировании процесса предоставления госуслуги и упрощения порядка её получения. Граждане не удовлетворены качеством государственных услуг. На данный момент складывается сложная ситуация с получением справок, разрешений, согласований, актов, свидетельств и подобных документов. На федеральном, региональном и муниципальном уровнях существует огромное количество всевозможных инстанций, куда обращаются заявители. Когда эти взаимоотношения будут происходить в дистанционном режиме, это позволит добиться серьёзного социального и экономического эффекта.

Практическое внедрение технологии «электронное правительство» планируется на 2009-2010 гг. Итогом работы должно стать появление единого окна, которое будет предоставлять услуги федеральных и региональных властей, а также органов местного самоуправления. В соответствии с Концепцией будут создаваться условия для предоставления государственных услуг гражданам и организациям в электронном виде. В органах власти будут использоваться программные решения, позволяющие обрабатывать данные запросы в автоматизированном режиме. На следующем этапе гражданин сможет, заходя на сайт, получать сведения о статусе и результатах рассмотрения его запросов, а также, например, подтверждение или выписку в электронном виде, которые потом могут быть высланы по обычной почте. Одновременно планируется реализовать систему многофункциональных центров предоставления государственных услуг. В Концепции также предлагаются пути создания межведомственного электронного взаимодействия. Планируется развертывание защищенной системы межведомственного электронного документооборота. В органах государствен-

ной власти должны быть установлены абонентские пункты для передачи электронных документов, заверенных электронной цифровой подписью. В настоящее время к этой системе уже подключены Аппарат Правительства, Администрация Президента Российской Федерации, а также несколько федеральных органов власти.

Главный принцип Концепции – принцип «одного окна» позволит снизить общее количество посещений гражданами органов власти, сократит время ожидания в очередях, ускорит процесс рассмотрения и оформления необходимых документов и межведомственных согласований. Концепция имеет четкую социальную направленность. Ее реализация позволит обеспечить новый уровень предоставления в электронном виде государственных услуг для граждан России. Ожидается, что к 2010 году все федеральные органы власти и регионы будут иметь центры телефонного обслуживания населения, Интернет-сайты, соответствующие единым требованиям, а также системы управления по результатам. Кроме того, к 2010 году будет обеспечен полный перевод в электронный вид 10 наиболее значимых государственных услуг, например, таких как, заполнение бланков на оформление персональных документов (паспортов, водительских лицензий), различных детских пособий, заполнение квитанций на оплату штрафов за нарушение правил дорожного движения. В соответствии с Концепцией население и организации смогут получать нужную им информацию через различные каналы доступа. Один из них – веб-сайты органов государственной власти. Предлагается закрепить для каждого ведомства перечень сведений, содержащихся в информационных системах, доступ к которым должен быть предоставлен через Интернет. Также должны быть зафиксированы технологические требования к работе государственных сайтов и порядок их оформления. Концепция предусматривает, что каждый орган государственной власти должен разработать программу развития своего сайта, утвердить регламент его ведения и назначить ответственного сотрудника. Каждое ведомство должно обеспечить возможность доступа к этим сайтам в местах приема населения с использованием специальных терминалов – инфоматов. В Концепции предлагается каж-

дому федеральному ведомству и региональному органу власти создать единую справочную службу для обработки обращений граждан по телефону (колл-центр). Это даст возможность населению оперативно получать по телефону справочную информацию о предоставлении государственных услуг, например, о местах и времени приема населения, регламентных сроках рассмотрения документов. Концепцией также предусмотрено создание специализированного Интернет-портала и федерального центра телефонных обращений. Будет сформирован единый реестр государственных услуг и разработан порядок их предоставления. При необходимости портал или центр телефонного обслуживания смогут «переключать» пользователя на сайт или колл-центр соответствующего органа власти. Интернет-портал позволит гражданину, зарегистрированному на портале, получать уведомления о доступных ему государственных услугах или изменениях в порядке их предоставления. Фактически, это позволит создать единое окно доступа гражданина к возможностям электронного правительства, а государству занять более активную позицию в обслуживании своих граждан.

В последнее время тема формирования «электронного правительства» получила новый уровень внимания со стороны первых лиц государства.

На заседании президиума Государственного совета в июле 2008 года Президент России Д.А. Медведев подверг критике работу по формированию «электронного правительства» РФ. Президент затронул вопросы электронного документооборота и перевода государственных услуг в электронную форму.

В феврале 2009 года Президент России на заседании Совета по развитию информационного общества указал на недопустимо низкий уровень развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в России. Было отмечено, что особого внимания требует ситуация с крайне неэффективным использованием ИКТ органами власти и фактическое отсутствие «электронного правительства». Президент в этой связи призвал ответственные ведомства сделать всё, чтобы подписанный 9 февраля 2009 года Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» заработал в самое ближайшее время. На заседа-

нии был одобрен ряд предложений по реализации Стратегии развития информационного общества в России. В частности, созданы восемь рабочих групп: по формированию доступной информационно-коммуникационной структуры; по использованию ИКТ в образовании и науке; в сфере здравоохранения и соцзащиты; для обеспечения безопасности жизнедеятельности населения; по вопросам национальной промышленности в сфере ИКТ; по проекту электронного правительства; по использованию ИКТ в сфере культуры и культурного наследия; по вопросам противодействия использованию ИКТ в целях нанесения ущерба национальным интересам России. Отдельная рабочая группа займётся развитием использования информационно-коммуникационных технологий в регионах.

В 2008 году на информатизацию органов государственной власти было затрачено около 3 млрд. долларов. Если проанализировать структуру затрат на информатизацию в госорганах, то результаты получатся достаточно показательными: 60% средств направлялось на закупку оборудования, около 18% - на закупку программного обеспечения и 20% – на IT услуги. Все органы власти имеют современную технику, подключены к сети Интернет. 90% органов государственной власти создали свои сайты. Функционирует портал Президента и Правительства РФ. Созданы системы электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), около 40 ФОИВ подключено к этим системам. Реализованы пилотные инициативы по предоставлению государственных услуг на региональном уровне (например «Электронный Татарстан»).

К концу 2008 года создано 37 многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг (МФЦ) в 25 субъектах Российской Федерации. К задачам многофункциональных центров относятся: взаимодействие с органами государственной власти, органами местного самоуправления и организациями, участвующими в предоставлении государственных (муниципальных) услуг, информирование граждан и организаций, приём и выдача документов, обработка персональных данных, связанных с предоставлением

услуг.

По состоянию на февраль 2009 года можно отметить следующее:

– на сайтах только 50 федеральных министерств и ведомств (59% от общего числа) приведено описание предоставляемых государственных услуг;

– места приема граждан указаны на вебсайтах 44 федеральных органов исполнительной власти (52% от общего числа), а графики работы подразделений, осуществляющих прием граждан, представлены только для 21 ведомства (25% от общего числа);

– возможность загрузки бланков документов реализована для 43 ведомств (51% от общего числа), при этом онлайн передача заполненных форм возможна только для 5 ведомств (6% от общего числа);

– доступ к ведомственным учетным системам, реестрам и регистрам реализована на 16 сайтах (19% от общего числа);

– транзакционные услуги реализованы только на 3 сайтах ведомств.

Кроме того, в июне 2009 года утвержден перечень электронных госуслуг. Также в текущем году было принято очень важное решение о выборе единого господрядчика по созданию структуры электронного правительства (им стал «Ростелеком»).

Несмотря на то, что многое сделано, развитие услуг «электронного правительства», предоставляемых органами государственной власти субъектов РФ, всё ещё находится на начальном этапе. В лучшем случае обеспечено только так называемое информационное присутствие (т.е. общие сведения об услугах и их предоставлении обычным способом, но не оказание электронных услуг как таковых); в ряде случаев есть дополнительная возможность скачать электронный бланк документа. Полноценное предоставление услуг (осуществление всех операций, связанных с их получением) с использованием технологий электронного правительства в России пока практически не осуществляется.

Существует несколько причин того, что работа по формированию «электронного правительства» Российской Федерации пробуксовывает.

До последнего времени органы федеральной государственной власти и

региональные администрации рассматривали программу «электронного правительства» как программу ведомственной информатизации, создавали собственные порталы и информационные системы, не учитывающие общие стандарты. В результате возникло очень много не связанных друг с другом информационных сетей. Содержащиеся в них сведения зачастую недоступны другим органам государственной власти для оперативного использования, что на практике приводит к значительным временным задержкам при обмене информацией на межведомственном уровне, её многократному сбору и дублированию в отдельных системах.

Даже в рамках одного ведомства не все внедрённые решения интегрируются между собой. При посещении разных сайтов обнаруживаются типовые проблемы. Технические решения, связанные с предоставлением государственных услуг, лишены методологического и организационного единства и универсальности. Можно выделить следующие основные трудности: нет единой логики системы в части обращения к сервисам и нормативно-справочной информации, а также к основным функциональным компонентам. Отсутствует общая структура – разделы на разных сайтах могут иметь разные заголовки, общий дизайн сайтов также сильно отличается. Различные форматы хранения данных ограничивают возможности применения автоматизированных средств поиска и аналитической обработки информации, содержащейся в различных системах. Всё это снижает оперативность подготовки управленческих решений и качество услуг, оказываемых населению и организациям.

Сайты и порталы принято называть инструментами информационной открытости, и с этой точки зрения ряд госорганов не совсем готовы «открываться». Контактная информация государственных чиновников остаётся закрытой для граждан. Практически все государственные ведомства разместили на своих сайтах информацию о руководителях, но контактная информация почти в 90% случаев отсутствует. Мало на сайтах аналитических и статистических материалов о работе ведомств. Эта ситуация ухудшилась в 2008 году. Если в 2007 году материалы отсутствовали на 8% информационных ресурсов органов государст-

венной власти, то в 2008 году их не было уже на 27% сайтов. Созданные в сети Интернет сайты органов государственной власти практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат сведений о необходимых условиях получения государственных услуг, что также затрудняет взаимодействие граждан с органами власти.

Незначительно увеличилось в 2008-2009 годах количество информационных ресурсов государственных ведомств, предоставляющих возможность отправить электронные формы документов вместо бумажных носителей. Лидирующие позиции в этой области занимают Федеральная налоговая служба РФ и Федеральная таможенная служба, предоставляющие возможность подачи декларации в электронном виде.

Ещё одной проблемой в реализации программы «электронного правительства» является проблема цифрового неравенства. Это понятие отражает рост социальной дифференциации населения по новому принципу – принципу возможностей доступа к ИКТ. В условиях развития глобального информационного общества доступ к ИКТ означает и доступ к информации и знанию. Проблема получения необходимой информации связана как с отсутствием требуемой информации в электронном виде, так и с трудностями доступа к уже существующей и оцифрованной информации у различных категорий граждан. Причина этого – низкий уровень компьютерной грамотности и разница финансовых возможностей. За последнее десятилетие уровень проникновения фиксированной связи в России увеличился в 2 раза и составляет более 30%. В то же время, если сравнить город и село, то можно увидеть такие данные: в городах обеспеченность жителей современными услугами связи в среднем составляет 35%, в сельских районах - лишь 13,5%. Поэтому очень важно развивать инфраструктуру информатизации - телекоммуникаций и других видов связи для предоставления возможности пользования преимуществами информационного общества всем жителям России.

В ряде регионов России (Москве, Республике Чувашия, Республике Татарстан, Пермском крае, Республике Мордовии, Калининградской области,

ХМАО, ЯНАО и др.) сформировались собственные, во многом успешные школы региональной информатизации, поддерживаемые администрациями, бизнесом, высшей школой, научными организациями. Эти регионы (часто с финансовой федеральной помощью) поступательно реализуют свои программы создания «электронного правительства». К сожалению, обобщение опыта этих регионов не поставлено на государственную основу – нет организации, которая могла бы собирать опыт регионов, формировать из него информационные пакеты, пригодные для распространения и внедрения.

Для решения этих проблем и интенсификации работ по формированию «электронного правительства», в первую очередь, необходимо издание общефедеральных нормативных требований к порядку создания административных регламентов и порталов государственных и муниципальных услуг. Необходимо также разработать единые требования к технологиям, протоколам информационного взаимодействия, программно-техническим средствам.

Для обучения работе с современной информационной техникой нужно активно развивать центры информационной грамотности в рамках программ переподготовки кадров.

Хорошим стимулом для интенсификации формирования «электронного правительства» в регионах стало бы включение уровня информационного развития в набор критериев оценки эффективности деятельности регионального руководства.

В заключение следует отметить, что «электронное правительство» – неизбежность, признак современной культуры, высокой цивилизации. Пройти путь формирования «электронного правительства» необходимо, ибо другой путь отсутствует. Конечно, нововведения всегда трудно входят в нашу жизнь. Это отмечал ещё в 16 веке Никколо Макиавелли: «Нет ничего труднее, опаснее и неопределённое, чем руководить введением нового порядка вещей, потому что у каждого нововведения есть ярые враги, которым хорошо жилось по-старому, и вялые сторонники, которые не уверены, смогут ли они жить по-новому».