

УДК 342.92

ПРЕПЯТСТВИЯ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ
«ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА» НА ТЕРРИТОРИИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
ПУТИ РЕШЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Е. Г. Иншакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 15 июня 2012 г.

Аннотация: статья посвящена анализу проблем, с которыми сталкиваются регионы Российской Федерации в рамках мероприятий по формированию «электронного правительства».

Ключевые слова: электронное правительство, информатизация, государственные услуги, информационно-телекоммуникационные сети, информационные системы.

Abstract: this article deals with regional problems in the field of «e-Government» establishment.

Key words: «e-Government», informatization, government services, information-telecommunication networks, information systems.

Несомненно, на пути внедрения такой масштабной системы, как «электронное правительство», в социально-экономическую жизнь любой страны возникает целый ряд проблем. Поэтому в рамках данной статьи предпринята попытка выделить препятствия на пути формирования «электронного правительства», с которыми сталкиваются регионы Российской Федерации, и проанализировать их.

Основной проблемой, по мнению С. А. Юркевича, является то, что федеральный центр «не видит реального положения дел в регионах». Федеральными ведомствами не проводится комплексного исследования положения дел в субъектах Российской Федерации по формированию «электронного правительства»¹. Безусловно, с этим невозможно не согласиться². На сегодняшний день со стороны центра не хватает, в первую очередь, именно единых стандартов и внятных приоритетов. В отсутствие четкой федеральной стратегии и единых стандартов³ на региональном

291

¹ URL: <http://www.slideshare.net/yurkevich/ss-6854364>.

² Часто возникают такие ситуации, когда происходит «копирование» информации и несогласование работы региональных порталов с официальным порталом государственных услуг. Как следствие, это негативно отражается на дальнейшем функционировании порталов государственных услуг, увеличивая, с одной стороны, как финансовые затраты на поддержание портала, так и затраты по времени, с другой – снижая степень интереса пользователей сети Интернет в связи с недостоверностью размещённой информации.

³ По мнению В. Баласаняна со стандартизацией электронного межведомственного взаимодействия в России вообще опоздали, поскольку невозможно «снести всё, что уже построили».

уровне приходится либо приостанавливать разработку новых проектов и концентрироваться на реализации уже запущенных направлений, либо проводить не зависимую от центра политику с потенциальным риском несоответствия общепринятым стандартам⁴.

Более того, у многих ведомств на региональном уровне абсолютно разный уровень информатизации (например, в некоторых ведомствах нет даже корпоративной почты, не говоря уже о системе электронного документооборота). Уровень так называемого информационного неравенства стремительно возрастает вместе с развитием самих информационно-коммуникационных технологий. Иными словами, быстрый прогресс в области информатизации только углубляет информационное неравенство. И, несмотря на высокие темпы развития информационных и коммуникационных технологий, степень готовности к информационному обществу разных регионов (по экспертным оценкам) различается в 80 раз, при том, что во многих населенных пунктах все еще отсутствуют базовые телефонные услуги. Ключевую роль в преодолении цифрового неравенства должны сыграть региональные программы информатизации, внедрение соответствующих образовательных стандартов и программ, развитие непрерывного образования.

Еще одним препятствием на пути внедрения «электронного правительства» стало отсутствие надлежащей правовой базы, позволяющей органам государственной власти легитимно оказывать гражданам электронные услуги⁵. Недоработки в этой сфере сейчас находятся в центре внимания Президента и Правительства⁶.

Ключевой причиной необходимости изменений в нормативно-правовой базе, в первую очередь, является процесс перехода от бумажного документооборота к электронному. В среде правоведов постоянно возникают совершенно справедливые споры о том, как определять электронные аналоги бумажного делопроизводства. Более того, требуются изменения и дополнения в законы о защите персональных данных граждан, уточнение масштабов распространения государственной тайны, изменение требований к хранению и обмену данными в электронном виде⁷ и т.п.

⁴ См.: *Солодов В. В.* Региональное электронное правительство в России : проблемы и перспективы развития. URL: <http://open-gov.ru./2010/09/18/regionalnoe-egov/>.

⁵ См.: *Чугунов А.* «Электронное правительство» : формирование его правовой базы в России. URL: http://egov-center.ru/files/Chugunov_GRP_vestnik_2009.pdf

⁶ «Сегодня практически все федеральные структуры обеспечены современными компьютерами, подключены к сети Интернет. Практически во всех государственных органах сформированы базы данных, но и только. У нас внутренний документооборот как велся, так и ведется на бумаге. А компьютеры в основном используются, сами знаете, для чего: по сути это пишущие машинки, просто более удобные, потому что не нужно каждый раз одно и то же перепечатывать», – заявил Дмитрий Анатольевич Медведев на заседании Совета по развитию информационного общества, состоявшегося 12 февраля 2009 г.

⁷ Различные электронные платежи, а также операции, связанные с переводом денежных средств, которые предполагается активно использовать как элемент

Анализ проводимой в России административной реформы и внедрения технологий «электронного правительства» показывает, что наша страна находится еще на этапе освоения методов нового государственного управления и формализации административных регламентов лишь с постепенным переводом их в электронный вид.

Необходимо отметить, что в основе деятельности «электронного правительства» лежит как межведомственное электронное взаимодействие всех уровней, так и взаимодействие органов государственной власти с гражданами. При этом в различных электронных базах данных собирается, обрабатывается и систематизируется информация, принадлежащая как государству в лице его органов, так и гражданам. Особое значение при разрешении коллизий, возникающих в процессе реализации функций «электронного правительства» между государственными органами и гражданами, приобретает правильное определение сведений, которые поступают, хранятся, обрабатываются, передаются участникам, вовлеченным в процесс электронного взаимодействия. Например, до настоящего времени не принят закон, касающийся сведений, относимых к служебной тайне государственных органов⁸.

В связи с указанным представляется необходимым законодательно закрепить статус информации, содержащей сведения, составляющие служебную тайну, а также степень защиты данной информации. В противном случае исполнение функций «электронного правительства» будет практически невозможно.

Следующая не менее важная проблема связана с недостаточным уровнем квалификации государственных служащих в области информационно-коммуникационных технологий. По словам А. Нащекина, в России существует огромная кадровая проблема в сфере «электронного правительства»: «Специалистов, погруженных в тематику, не просто программистов, а консультантов, аналитиков, людей, понимающих предметную область, способных поставить задачу, мы по всей России насчитали всего примерно 150 человек. Нужно создать единую систему, объединяющую все органы власти, предоставляющую доступ гражданам. Для этого нам необходимы тысячи специалистов по всей стране»⁹. Однако набор таких людей, обладающих специальными познаниями в данной сфере, представляется очень и очень затруднительным, что, в свою очередь, значительно снижает эффективность мероприятий по формированию «электронного правительства».

Необходимость решения проблемы комплексного повышения квалификации государственных служащих в области эффективного использования информационно-коммуникационных технологий признается

системы «электронного правительства», требуют государственного регулирования, установления ответственности сторон, а также механизмов разрешения споров.

⁸ Проект Федерального закона «О служебной тайне» был отклонен Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в декабре 2011 г.

⁹ URL: dp.rwa/2011/06/17/Gotovjat_kadri_dlja_jelektro/

на государственном уровне¹⁰. В 2010 г. Центр технологий электронного правительства Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики (далее – Центр) по заказу Федерального агентства по образованию и в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия» выполнил аналитический проект «Формирование концепции совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих в области использования современных информационно-коммуникационных технологий», направленный на устранение имеющегося несоответствия уровня компетенций государственных служащих требованиям, предъявляемым к ним в связи с необходимостью перехода к оказанию государственных услуг в электронном виде. Этот проект стал началом целого ряда дальнейших исследовательских и образовательных проектов, выполненных Центром по заказу региональных администраций Санкт-Петербурга, Томской, Ленинградской и Воронежской областей, а также в процессе участия в международных проектах, в рамках которых собирались и систематизировались данные о требуемом и имеющемся уровнях квалификации государственных служащих, устанавливалась их связь с результатами реализуемых мероприятий в сфере создания «электронного правительства» и проводилось соответствующее обучение.

Из определений «электронного правительства», применяемых в ООН, Евросоюзе и Российской Федерации, а также анализа уже существующей практики следует, что применение информационно-коммуникационных технологий в органах государственной власти без радикального изменения принципов и организации их административных процессов не может принести ожидаемых позитивных эффектов. Таким образом, помимо традиционных полномочий, необходимых для исполнения повседневных должностных обязанностей, государственные служащие, вовлеченные в проекты создания «электронного правительства», должны обладать рядом новых полномочий в таких областях, как:

1) применение системного подхода (согласованное управление развитием всех компонентов «электронного правительства»: целями, информацией, процессами, нормативной базой, технической инфраструктурой и персоналом);

2) моделирование основных административных процессов с целью их анализа, оптимизации и выявления их информационных потребностей;

3) управление проектами создания и внедрения решений «электронного правительства»;

4) управление рисками и организационными изменениями, связанными с применением информационно-коммуникационных технологий;

¹⁰ «Две трети органов власти испытывают нехватку таких специалистов, – заявил Д. А. Медведев. – С кадрами нужно заниматься. Политику эту нужно менять. В частности, можно создавать стимулы для квалифицированных специалистов, готовых работать в государственных органах».

5) управление качеством оказания электронных услуг, и др.

Результаты проводимых Центром исследований показали, что повышение квалификации государственных служащих в настоящее время проводится в основном в сфере использования офисных и специализированных приложений в рамках имеющихся административных процессов и не направлено на повышение общей результативности и эффективности деятельности за счет трансформации административных процессов на основе использования потенциала информационно-коммуникационных технологий. Среди основных причин сложившейся неудовлетворительной ситуации были выделены следующие:

1) отсутствие одобренных на общегосударственном уровне методик выявления состава и уровня полномочий, объективно требуемых в условиях перехода к «электронному правительству» и практики их применения;

2) практика формирования индивидуального плана повышения квалификации государственных служащих на основе периодичности вместо своевременного приведения уровня полномочий в данной сфере к объективно требуемому;

3) отсутствие практики формирования программ повышения квалификации и оценки их результативности и эффективности, основанной на оценке изменения степени соответствия полномочий государственных служащих требуемому уровню;

4) отсутствие единого информационного ресурса по теме повышения квалификации государственных служащих (законодательство, методики, типовые учебные материалы, специализации учебных заведений, аналитика и т.д.).

В предложенной Центром Концепции совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих в области использования современных информационно-коммуникационных технологий были предусмотрены следующие основные положения, призванные исправить сложившуюся неудовлетворительную ситуацию и устранить причины ее возникновения:

1) утверждение предложенной методики анализа и выявления состава и уровня компетенций государственных служащих, необходимых для обеспечения достижения целей создания «электронного правительства»;

2) установление обязательности применения утвержденной методики при обосновании потребности в повышении квалификации государственных служащих и формировании программ в этой сфере;

3) прохождение аттестации государственными служащими на наличие соответствия уровня их компетенций требованиям, выявленным по утвержденной методике.

Предложенная Концепция была одобрена Федеральным агентством по образованию, но по причине расформирования Агентства весной 2010 г., она, к великому сожалению, не была ни утверждена, ни принята к исполнению. Следствием этого явилось продолжающееся усугубление

ситуации с подготовкой специалистов требуемой квалификации при построении «электронного правительства».

В рамках данной статьи нельзя не упомянуть о проблеме финансирования. Необходимо отметить, что, например, в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия» целый ряд региональных проектов, отобранных на основе конкурса, финансировались центром и регионами на равных началах. Однако здесь тоже требуется пересмотр модели взаимодействия, поскольку, когда период разработки и внедрения проектов подходил к концу, то возникала необходимость массового тиражирования уже апробированных систем в регионы, а финансовая и иная поддержка со стороны центра должна была зависеть от обеспеченности региона соответствующими ресурсами¹¹.

Нехватку денежных средств для реализации проектов информатизации и построения «электронного правительства» в регионах многие эксперты связывают, прежде всего, с неравномерным финансированием субъектов Российской Федерации, а также со слишком высокой для существующих бюджетов стоимостью выполнения решений компаниями-разработчиками.

Без каких-либо сомнений следует констатировать, что успешность создания «электронного правительства» в регионах напрямую зависит от их финансовой обеспеченности. Есть регионы, которые достаточно хорошо бюджетно обеспечены. Однако в силу отсутствия университетской, информационной, технологической базы, крупных IT-компаний, которые могли бы там сформировать решения, они, с одной стороны, бюджетно обеспечены, с другой – как бы двигаются в сферу «электронного правительства», но самостоятельно решений не формируют. Есть другие регионы, где наиболее эффективно проходит процесс реализации проектов по «электронному правительству», где есть сочетание бюджетной обеспеченности и наличия исследовательских компонентов, разработчиков и т.д. Чем больше денег, тем быстрее регион может заказать, купить, развить ту или иную систему. На деле существует прямая закономерность: чем больше у региона денег, тем больше он может совершить ошибок и тут же исправить их. Чем меньше денег, тем больше субъект обязан считать свои денежные средства. Такие регионы в основном не экспериментируют, а покупают уже готовые проверенные решения, которые либо уже сформированы, либо предоставлены федеральным центром. Какая-то разработка происходит на региональном уровне¹².

Нередко при выполнении федеральных программ сильные в информационном плане регионы становятся еще сильнее, а слабые, к сожалению, еще больше отстают, потому что на принципах софинансирования

¹¹ См.: Солодов В. В. Региональное электронное правительство в России : проблемы и перспективы развития.

¹² См.: Всероссийский экспертный форум «Развитие информационного общества. Электронное правительство. Регион и муниципалитет». URL: <http://www.is-forum.ru/index.php/ru/publications/interview/239-gridnev>.

в качестве основных, как правило, выбирают наиболее перспективные регионы¹³. И как следствие, одни регионы наращивают преимущество, а другие вынуждены уступать свои позиции.

Следует отметить, что важным моментом, снижающим эффективность использования информационных технологий в региональном управлении, является их оторванность от более широкого контекста управленческих технологий. Разработка и внедрение регионального «электронного правительства», в основном воспринимаются как отдельный проект. Вместе с тем, как показывает мировой опыт, в полной мере «электронное правительство» может быть реализовано только в сочетании с преобразованием самих управленческих структур. В частности, здесь можно говорить о выстраивании новой философии государственного управления, ориентированной на удовлетворение потребностей граждан. Кроме того, необходима трансформация основных административных процессов. Пересмотру должны быть подвергнуты и такие организационные принципы региональных администраций, как система управления персоналом, а также отчетности и контроля. Внедрение управления, ориентированного на результат, на уровне как отдельных граждан, так и подразделений также позволит повысить эффективность регионального управления.

По всей видимости, в будущем основные возможности повышения эффективности «электронного правительства» связаны именно с управленческими, а не техническими решениями. «Электронное правительство» само по себе не может решить такие проблемы, как повышение эффективности государственного управления и снижение коррупции. «Электронное правительство» должно стать элементом более масштабных реформ, направленных на реформирование государственного управления, изменение философии государственного управления, повышение качества государственных услуг и ориентацию на клиента¹⁴. Только в контексте таких преобразований возможна реализация всего положительного потенциала «электронного правительства» для государственного управления всех уровней – и федерального, и регионального.

Говоря о перспективах развития «электронного правительства» в регионах, невозможно дать их однозначной оценки в связи с тем, что разработка и внедрение информационно-коммуникационных технологий представляет собой постоянно развивающийся процесс: новые решения и технологии приходят на смену друг другу, и такой процесс сложно спрогнозировать. Вообще сложно поверить в комплексную реализацию проектов «электронного правительства» в рамках текущего цикла уп-

¹³ См.: Бушуев А. Электронное правительство : проблемы регионов // Технологии и средства связи. 2010. № 6.

¹⁴ См.: Солодов В. В. Региональное электронное правительство в России : проблемы и перспективы развития.

равления¹⁵. И это, прежде всего, связано со слабой нормативно-правовой базой, низкими объемами финансирования, выделяемыми на данные проекты, недостаточным уровнем квалификации государственных служащих, а также с отсутствием внимания со стороны федеральных органов власти к региональной специфике реализации электронных услуг.

¹⁵ Эксперт проекта «Tacis Development of Internet Based Interactive Government to Business Services» Д. Трутнев отметил: «Нужен сам факт телодвижения по созданию чего бы то ни было в рамках «электронного правительства», но при этом ни инструментария, чтобы оценить эффективность, ни желания сделать это не для отчета, не для галочки, а именно на пользу населению в регионах нет».

Воронежский государственный университет

Иншакова Е. Г., аспирант кафедры административного и муниципального права

*E-mail: nk-eka@inbox.ru
Тел.: 8-908-143-16-09*

Voronezh State University

Inshakova E. G., Post-graduate Student of the Administrative and Municipal Law Department

*E-mail: nk-eka@inbox.ru
Tel.: 8-908-143-16-09*