

СПОСОБЫ ДОСТИЖЕНИЯ ЦЕЛЕЙ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Е. Г. Иншакова

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 5 июля 2013 г.

Аннотация: *статья посвящена исследованию способов достижения целей «электронного правительства».*

Ключевые слова: *информационно-коммуникационные технологии, электронные государственные услуги, «электронное правительство».*

Abstract: *the article is devoted to the study of ways to achieve the objectives of the «e-government».*

Key words: *information and communication technologies, public e-services, «e-government».*

Концепцией формирования в Российской Федерации «электронного правительства» до 2010 г.¹ были определены следующие цели, среди которых: повышение качества и доступности государственных услуг, предоставляемых в электронной форме, упрощение процедуры и сокращение сроков оказания данных услуг; снижение административных издержек и внедрение единых стандартов обслуживания населения; повышение информационной открытости деятельности органов власти; повышение качества административно-управленческих процессов, а также совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности, полноты, контроля за результативностью деятельности органов публичного управления и требуемого уровня информационной безопасности «электронного правительства» в процессе его функционирования. Однако в названной Концепции не были сформулированы способы достижения указанных целей.

В связи с этим представляется очевидным раскрыть следующие способы достижения целей «электронного правительства»: кадровое обеспечение системы управления «электронным правительством», популяризация государственных услуг, использование механизмов государственно-частного партнерства, мониторинг результативности перевода государственных услуг в электронный вид, а также использование системного подхода в процессе построения «электронного правительства».

¹ О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р с изм., внесенными постановлением Правительства от 10 марта 2009 г. // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 20. Ст. 2372 ; 2009. № 12. Ст.1429.

Уделяя особое внимание такому способу, как *кадровое обеспечение системы управления «электронным правительством»*, следует отметить, что необходимость решения проблемы комплексного обеспечения квалификации государственных служащих в области эффективного использования информационно-коммуникационных технологий признается на государственном уровне².

Несомненно, реализация «электронного правительства» требует существования профессионально подготовленных государственных и муниципальных служащих с достаточным уровнем знаний и навыков в области административного управления в условиях использования информационных технологий. При этом кадровое обеспечение должно содержать перечень требований, предъявляемых к уровню квалификации кадровых ресурсов на определенных этапах.

Это касается, во-первых, разработки характерных для «электронного правительства» элементов нормативно-правовой и информационно-технологической инфраструктуры. Во-вторых, разработки информационно-технологической инфраструктуры для осуществления государственного полномочия с использованием этих технологий, а также разработки соответствующей нормативно-правовой базы на стадии проектирования. В-третьих, при исполнении конкретных государственных полномочий с использованием информационно-коммуникационных технологий.

В настоящее время для исполнения должностных обязанностей действуют утвержденные требования к квалификации владения работниками федеральных органов исполнительной власти передовыми информационными технологиями³.

² «Две трети органов власти испытывают нехватку таких специалистов, – заявил Дмитрий Медведев. – С кадрами нужно заниматься. Политику эту нужно менять. В частности, можно создавать стимулы для квалифицированных специалистов, готовых работать в государственных органах» // Рос. газета. 2009. 24 дек.

³ См., например: О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Министерства экономического развития Российской Федерации» (вместе с «Квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Министерства экономического развития Российской Федерации, курирующими вопросы внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность Министерства экономического развития Российской Федерации, а также государственных гражданских служащих, в должностные обязанности которых входят создание, развитие и администрирование информационных систем в Министерстве экономического развития Российской Федерации) : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 28 апреля 2012 г. № 255 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 2012. № 43 ; О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Федерального архивного агентства (вместе с Перечнем специальных знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий, которыми

Представляется необходимым в рамках реализации кадрового обеспечения предусмотреть следующее:

1. Организацию и выполнение научно-исследовательских работ в сфере специального, высшего профессионального и послевузовского образования с учетом особенностей и требований государственной и муниципальной службы.

2. Разработку узконаправленных учебных курсов по программному обеспечению, использующихся на государственной и муниципальной службе.

3. Проведение широкого краткосрочного повышения квалификации служащих.

4. Распространение передовых практик, в том числе путем организации и проведения всероссийских конференций.

5. Активное вовлечение ведущих экспертных и научных организаций в данную предметную область.

Примечательно, что в 2010 г. Центр технологий «электронного правительства» Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики 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», который был направлен на устранение имеющегося не соответствия уровня компетенции государственных служащих требованиям, предъявляемым к ним в связи с необходимостью перехода к оказанию государственных услуг в электронном виде⁴.

Более того, в распоряжении Правительства «Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года»⁵ важнейшим направлением развития новых информационных технологий в долгосрочной перспективе является создание системы непрерывной профессиональной подготовки

должны владеть государственные гражданские служащие Росархива, в должностные обязанности которых входит работа со специальным программным обеспечением): приказ Росархива от 3 июля 2012 г. № 38-к // Там же. № 52.

⁴ 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.

⁵ Об утверждении Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р с изм. от 8 августа 2009 г. № 1121-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2008. № 47. Ст. 5489; 2009. № 33. Ст. 4127.

в области информационно-коммуникационных технологий, в том числе государственных служащих.

*Популяризация государственных услуг в электронной форме*⁶ как способ достижения цели «электронного правительства» является комплексным процессом, зависящим от множества факторов, в числе которых можно выделить следующие:

- 1) организационные факторы, касающиеся непосредственно информированности и заинтересованности граждан, а также уровня компьютерной грамотности населения;
- 2) технологические факторы, предполагающие наличие высокоскоростного интернета на всей территории России и ее регионов, а также наличие развитой сети многофункциональных центров, своевременность выдачи электронных карт гражданам;
- 3) правовые факторы, предполагающие согласованную нормативно-правовую базу, направленные на своевременность и качество предоставления услуг в электронной форме.

Использование механизмов государственно-частного партнерства при формировании «электронного правительства» предполагает установление долговременного, основанного на доверии сотрудничества государства и бизнеса, при котором существует обоюдная ответственность по формулировке целей проекта, его ресурсному обеспечению, качеству получаемых результатов⁷. Развитие государственно-частного партнерства неразрывно связано с системой государственного управления страны, а поэтому его серьезное распространение подразумевает институционализацию.

Следует отметить, что во многом эффективность применения механизма государственно-частного партнерства определяется контекстом деятельности государства, в частности совокупностью проводимых административных реформ, направленных на повышение прозрачности и подотчетности органов власти, сокращение бюрократических издержек, установление четкого механизма обратной связи с населением. Развитие системы «электронного правительства» как раз и направлено на решение

⁶ См., например: О проведении открытого конкурса на право заключить государственный контракт по оказанию Министерством экономического развития России услуг и выполнению работ по проведению исследования ожиданий населения Российской Федерации от введения универсальной электронной карты гражданина и разработке предложений по популяризации среди населения Российской Федерации универсальной электронной карты гражданина в 2010–2011 годах : приказ Министерства экономического развития РФ от 22 октября 2010 г. № 515 // Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс» ; Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения : приказ Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации от 28 апреля 2011 г. № 364 с изм. от 12 апреля 2012 г. // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. 2011. № 7.

⁷ См.: *Стырин Е. М.* Электронное правительство : взаимодействие государственного и частного секторов. Российско-французский семинар // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 4. С. 172.

задач административной реформы, однако использование информационно-коммуникационных технологий в государственном управлении носит настолько сложный характер, что государство часто выступает в роли лишь одного из исполнителей подобных проектов наравне с представителями коммерческих структур. Во всех таких случаях государственным структурам важно выработать четкие ответы на вопросы по осуществлению финансирования, определению прав собственности, выработке правил регулирования и механизмов контроля над реализацией проектов. Отдельной проблемой является оспаривание получаемых в проекте результатов и ответственность за них⁸.

В настоящее время понятие государственно-коммерческого партнерства законодательно не закреплено, несмотря на то что широко применяется в различных нормативных актах. При этом в нормативных актах чаще всего речь идет об осуществлении деятельности «на основе использования механизмов государственно-частного партнерства» или «на основе принципов государственно-частного партнерства» и т.д. Более того, в большинстве регионов слабо развита нормативно-правовая база для применения государственно-частного партнерства. Принятые в субъектах законы нередко носят декларативный характер, не предусматривают многих инструментов, имеют невысокий уровень проработки, что создает неточность в толковании многих положений и приводит к противоречиям федеральному законодательству. Недостаток четко прописанных механизмов как на федеральном, так и на уровне субъектов Федерации препятствует его комплексному развитию и внедрению новых форм взаимодействия.

Обеспечение мониторинга результативности перевода государственных услуг в электронный вид. Одним из факторов успешности перехода к «электронному правительству» является институционализация механизмов мониторинга, а также независимой оценки результативности перевода административных процессов предоставления государственных услуг и государственных функций в электронный вид⁹.

⁸ См.: *Стырин Е. М.* Международный опыт использования государственно-частного партнерства для реализации проектов электронного правительства. М., 2010. С. 10.

⁹ См., например: Об утверждении Положения об автоматизированной информационной системе Информационно-аналитическая система мониторинга качества государственных услуг : приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 1 марта 2013 г. № 114 // Рос. газета. 2013. № 71 ; Об оценке гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также о применении результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей (вместе с «Правилами оценки гражданами эффективности деятельности руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (их структурных подразделений) с учетом качества предоставления ими государственных услуг, а также приме-

Контроль и мониторинг результатов внедрения информационно-коммуникационных технологий при исполнении государственных полномочий должен основываться на применении модели оценки эффективности «электронного правительства», включающей набор определенных целевых показателей.

Проведение мониторинга удовлетворенности уровнем доступа к информации, предоставляемой органами исполнительной власти, и к информационно-коммуникационным технологиям в целом позволит оценить эффективность развития информационного общества.

Использование системного подхода в процессе построения «электронного правительства» заключается в оптимизации предоставляемых ведомством любого уровня управления государственных услуг. При этом необходимо гарантировать полный цикл формирования государственной услуги в электронном виде: начиная от создания и развития аппаратной инфраструктуры, изменения нормативно-правовой базы, поиска новых высококвалифицированных кадров в сфере использования информационно-коммуникационных технологий и заканчивая построением новых информационных систем и их объединением с системами заинтересованных ведомств. В то же время представляется очевидным, что задача создания хорошо интегрированной системы государственных услуг, предоставляемых в электронной форме, не по силам каждому ведомству в отдельности. Кроме того, в нашей стране региональное и муниципальное развитие является неоднородным. В связи с этим требуется разработка единых правил, механизмов, методик, стандартов, конкретно воплощающих их платформенные программные и аппаратные решения, которые станут бесспорным ориентиром на пути присоединения к электронному взаимодействию всех государственных структур вне зависимости от исходных ресурсов, которыми они обладают.

Можно представить «электронное правительство» как систему, состоящую из нескольких элементов, непосредственно взаимодействующих друг с другом, причем ни от одного из них невозможно отказаться. Иными словами, система «электронного правительства» – это целостная картина, проясняющая текущее состояние и взаимодействие всех органов публичной власти и их информационных систем в каждый момент

нения результатов указанной оценки как основания для принятия решений о досрочном прекращении исполнения соответствующими руководителями своих должностных обязанностей»): постановление Правительства Российской Федерации от 12 декабря 2012 г. № 1284 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2012. № 51. Ст. 7219; О проведении открытого конкурса на право заключить государственный контракт на выполнение работ, оказание услуг в рамках реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» в 2013 году по теме «Проведение мониторингов качества предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде»: приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 мая 2013 г. № 26 с изм. от 13 июня 2013 г. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

времени в заранее заданном масштабе (федеральный уровень, регион, конкретное ведомство). Представляется, что это и совокупность общих принципов и правил построения, и преобразования новых информационно-коммуникационных решений. Кроме того, с течением времени в силу постоянно изменяющихся потребностей в обществе те или иные решения «электронного правительства» требуют преобразования. Следует принимать во внимание, что проблема кроется не в том, что система «электронного правительства» постоянно меняется, находясь в развитии согласно общественным потребностям, а в том, чтобы соблюдались общепринятые правила внесения изменений. В связи с этим необходимо анализировать причину и способы внесенных изменений. Должна быть обеспечена преемственность в развитии государственных информационных систем, для того чтобы в каждый момент времени государство сохраняло контроль над реализацией имеющихся у него полномочий¹⁰.

Формирование базовых принципов, рекомендаций и приоритетов в построении системы «электронного правительства» на каждом уровне во многом зависит от набора социальных, экономических особенностей и соответствующих потребностей, так как системный подход предполагает одновременное развитие и увязку сразу нескольких концептуальных слоев.

Следует отметить, что основополагающим элементом является безопасность, которая означает, что требования к ее обеспечению охватывают все архитектурные слои или элементы системы «электронного правительства» и на каждом конкретном уровне имеют свои решения. На уровне данных должно быть понятно, какие данные, кому и в какой момент времени доступны из участников взаимодействия. На уровне государственных услуг и функций речь может идти об антикоррупционной безопасности и исключении человеческого фактора при реализации государственных полномочий.

Таким образом, принципы и правила системного подхода позволяют сформировать ключевые характеристики системы «электронного правительства», без которых она не сможет считаться пригодной для реализации поставленных целей.

Системный подход к развитию «электронного правительства» позволяет осуществить всеобъемлющий охват такого широкого спектра проблем, которые должны быть решены, чтобы внедрение информационно-коммуникационных технологий могло быть признано обществом и государством в целом успешным.

Иными словами, грамотное внедрение информационно-коммуникационных технологий вызывает необходимость кардинального пересмотра и упорядочения процедур во внутригосударственном взаимодействии, пересмотр ролей государства, граждан и коммерческих организаций в процессе сотрудничества.

¹⁰ См.: *Стырин Е. М.* Системный подход в формировании инфраструктуры «электронного-правительства». URL: <http://open-gov.ru/2010/01/11/sistemnyiy-podhod/#more-758> (дата обращения: 03.06.2013).

Отметим также, что Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления под руководством С. С. Собянина 13 июля 2010 г. утвердила на заседании «Системный проект формирования в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства».

Системный проект описывает совокупность взаимосвязанных мероприятий и их организационного, технологического, нормативного и методического обеспечения, позволяющих осуществить перевод выполнения государственных функций и предоставления государственных услуг гражданам и организациям в электронный вид.

В указанном проекте были также отмечены новые, еще не в полной мере освоенные механизмы упоминавшегося ранее государственно-частного партнерства, а также отчетливо прозвучавший призыв к серьезному пересмотру и уточнению законодательства как во многом сдерживающего фактора для развития системы «электронного правительства».

Следует отметить важность указанного выше проекта для развития системы «электронного правительства» в России. Однако следует обратить внимание на то, что впервые в документе национального значения было показано понимание того, что внедрение самых различных элементов, на первый взгляд никак не связанных между собой (разделение государственных полномочий, оптимизация бюджетных расходов, электронно-цифровая подпись и др.), должно быть согласованным. Думается, частично это и явилось залогом успеха в реализации такого сложного и многогранного проекта, каким является «электронное правительство».

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*