

ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ В РОССИИ: НАСКОЛЬКО ГОТОВЫ К НЕМУ ГРАЖДАНЕ?



Дьякова
Елена Григорьевна

доктор политических наук, член Общественной палаты РФ, ведущий научный сотрудник Института философии и права УрО РАН, академик МАДИ

Мировая практика развития «электронного правительства» знает три основные модели его развития:

1. Под давлением бизнеса, который осваивает новые формы предоставления услуг и приучает к ним граждан, возникает общественный запрос на получение аналогичных услуг от органов государственной власти. В этом случае электронное государство развивается «снизу вверх», и, в частности, сайты муниципальных органов власти появляются раньше, чем сайты региональных органов власти. Эта модель характерна, например, для США (с учетом очень активной роли, которую играло в переходе к информатизации федеральное правительство). Не случайно государственная политика в сфере информатизация в США строится путем переноса методов и механизмов, отработанных в сфере бизнес-коммуникаций, в сферу государственных услуг.

2. Электронное правительство внедряется в силу стремления соответствовать международным стандартам и нормам оказания государственных услуг (так называемый «институциональный изоморфизм»). Такая модель характерна для ряда развивающихся стран. Например, в 2001 году в Колумбии в соответствии с президентской директивой всем федеральным органам власти было предписано создать собственные сайты и сформирован специальный орган, отвечающий

за решение данной задачи. К 2002 г. она была успешно решена. С учетом того, что к этому моменту имели доступ к Интернету 2% жителей Колумбии, говорить о наличии общественного запроса на сайты органов власти не приходится. Предполагается, что опережающее развитие «электронного правительства» способствует повышению компьютерной грамотности граждан и вовлечению их в процессы «электронного участия», однако пока это предположение не получило практического подтверждения.

Не все случаи развития по данной модели носят такой анекдотический характер, как в Колумбии. Например, в Сингапуре была сделана сознательная ставка для создания среды наибольшего благоприятствования для бизнеса с использованием электронных услуг, которая была успешно решена.

3. Для решения собственных проблем государственного управления в рамках административной реформы. В этом случае запрос на «электронное правительство» носит внутренний характер. Такая модель характерна, например, для Китая, где с 1999 года реализуется проект «Правительство он-лайн». В основе китайского подхода лежит унификация стандартов и формирование системы государственных информационных ресурсов с целью повышения качества государственного управления, четкого распределения функций между уровнями власти и ускорения принятия управленческих решений. Электронное правительство рассматривается как форма ужесточения контроля за нижестоящими органами власти (очень остро стоящая в Китае проблема). Сайты органов власти всех уровней также выполняют функции обратной связи и контрольные функции, позволяя гражданам сигнализировать представителям власти о тех или иных недостатках, что непосредственно отражено в их структуре¹.

Пока российская модель развития электронного правительства ближе всего к китайской. Запрос

на его развитие также во многом носит внутренний характер, что накладывает соответствующий отпечаток на законодательную базу. В ее основе лежит «Стратегия развития информационного общества в России»². Согласно Стратегии, к 2015 году 100% государственных услуг должны оказываться не только в привычном, но и в электронном формате.

В мае 2008 г. распоряжением Правительства РФ № 623-р была одобрена «Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года», конкретизирующая соответствующие положения «Стратегии развития информационного общества в России». Понятие «электронное правительство» в Концепции было определено как «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов»³.

В феврале 2009 г. был принят Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Этот закон впервые законодательно определил основные способы доступа к информации о деятельности органов государственной и муниципальной власти, включая доступ в электронном формате и закрепил состав информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемой в сети Интернет (иными словами, законодательно закреплён статус официальных сайтов органов власти как инструмента взаимодействия с населением).

В октябре 2009 г. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р утвержден «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде». В План включены 73 базовые государственные услуги, которые к 2015 году планируется перевести в электронный вид.

В Плате предусмотрено пять основных стадий перехода к электронному правительству.

Рис. 1. Основные этапы перехода к предоставлению государственных услуг в электронном виде⁴.

V этап: обеспечение возможности получения результатов предоставления государственных услуг электронном виде на едином портале государственных и муниципальных услуг
IV этап: обеспечение возможности осуществлять мониторинг хода предоставления государственной услуги
III этап: обеспечение возможности представлять документы в электронном виде с использованием единого портала государственных и муниципальных услуг
II этап: размещение на едином портале государственных и муниципальных услуг форм документов, необходимых для и обеспечение доступа к ним для копирования и заполнения в электронном виде
I этап: размещение информации о государственной услуге на едином портале государственных и муниципальных услуг

Следует подчеркнуть, что переход на пятую стадию не является завершением работ по формированию электронного правительства. В настоящее время в Европейском Союзе в рамках программы «i2010»⁵ поставлена задача перехода на новую стадию – персонализированных государственных услуг. На этой стадии государство не ждет, пока гражданин обратится к нему с запросом, а предупреждает его заранее, что такое обращение потребуется, или предоставляет ему услугу автоматически, ориентируясь на его текущий статус. Точно также на данной стадии не гражданин вносит необходимую информацию о себе в документы, а это делают государственные чиновники, опираясь на существующие базы данных и, разумеется, в той мере, в какой это разрешено законом⁶.

Однако перед российскими органами власти пока стоят более скромные цели. Для того, чтобы их достигнуть цели, необходимо решить целый комплекс проблем, не только технологических и юридических, но и социальных. Успехи в сфере перехода к электронному правительству не сводятся только к тому, насколько органы власти

используют в своей работе информационно-коммуникационные технологии. Не менее важно, насколько новые электронные услуги востребованы гражданами.

Как показывает мировой опыт, подход «дайте им и они возьмут» не работает нигде, в том числе и в сфере «электронного правительства». В мире можно найти множество примеров дорогостоящих проектов в сфере электронного правительства, которые не сработали, потому что оказались невостребованными гражданами, поскольку не соответствовали их потребностям, существующему уровню компьютерной грамотности и уровню административной компетентности.

На первый взгляд может показаться, что с готовностью граждан к электронному правительству все обстоит благополучно. Например, по данным исследования, проведенного ведущим российским исследовательским центром в сфере социологических исследований в Интернете «Online Market Intelligence» (ОМИ), у 90% опрошенных имеется необходимость общаться с властью с помощью Интернета. 34% респондентов пытались добиться обратной связи от органов власти, обращаясь на их сайты, и 58% из них оказались хотя бы отчасти удовлетворены результатом. Вроде бы результаты неплохие, однако следует учесть, что «Online Market Intelligence» работает только с теми, кто уже является пользователем Интернета. Более того – в данном опросе приняли участие 510 жителей городов-миллионников со средним возрастом – 35 лет, то есть представители «информационно богатых». Между тем государственные услуги нужны ВСЕМ: не только «информационно богатым», но и «информационно зажиточным», а особенно – «информационно бедным», у которых с доступом в Интернет и навыками компьютерной грамотности дела обстоят очень плохо. Именно потому, что государственные услуги оказываются всем, при формировании электронного правительства нельзя замыкаться на сегменте наиболее продвинутых пользователей.

Можно выделить три основных проблемы, связанные с предоставлением гражданам государственных услуг в электронном виде:

1. Низкий уровень информированности граждан о таких услугах. Граждане могут даже не догадываться, что та или иная услуга может вполне успешно быть получена в электронном виде.

Поэтому при переходе к электронному правительству необходима кампания социальной рекламы, направленная на разъяснение его преимуществ. И речь идет не только и не столько о телевизионных роликах (с которыми у нас в первую очередь ассоциируется реклама), сколько о буклетах с инструкциями для пользователей, разъяснениях в местных СМИ и другие формы донесения до широких слоев граждан информации о новых услугах.

Необходимо и целенаправленно формировать позитивное отношение граждан к самой идее электронного правительства. Как показала серия фокус-групп, проведенных в 2007 – 2009 гг. в регионах Уральского федерального округа, в этой сфере наметилась значительная положительная динамика. Если в ходе исследовательского цикла 2008 года связать электронное правительство с предоставлением государственных услуг в режиме он-лайн сумел только один участник серии фокус-групп, то в 2009 году таких участников было двадцать (40% от общего числа участников). В то же время значительная часть граждан по-прежнему ассоциирует электронное правительство с различными формами закрытых Интернет-сообществ, что вызывает у них скорее негативное отношение. Имеются и те, для кого электронное правительство выступает как инструмент тотального контроля за гражданами с помощью информационно-коммуникационных технологий. Поэтому необходима дополнительная пропагандистская работа, направленная на разъяснение гражданам сути электронного правительства и демонстрация его преимуществ на конкретных примерах.

2. Низкий уровень компьютерной грамотности. Как показывают исследование, проводимые нами в Уральском федеральном округе с 2007 года, обучение работе на компьютере и в Интернете пока в основном предоставляет собой стихийный процесс и осуществляется методом «проб и ошибок» (или, как выражаются участники исследований «методом тыка») и, в лучшем случае, методом «показа и примера». В таких условиях граждане осваивают только такие операции, которые считают необходимыми на текущий момент, и могут оказаться неподготовленными к взаимодействию с сайтами органов власти в электронной форме. При переходе к электронному правительству следует учитывать текущий уровень компьютерной грамотности.

Например, граждане умеют пользоваться Microsoft Word, значит, документы для скачивания следует размещать прежде всего в этом формате, а не в Acrobat Reader и других форматах, которые предпочитают разработчики сайтов органов власти.

Не менее важно учитывать и «инфраструктурные возможности» граждан: надо помнить, что далеко не все используют самые современные информационно-коммуникационные технологии. Например, любимые разработчиками некоторых официальных сайтов мультимедийные заставки создают проблемы для тех, кто не имеет широкополосного доступа («тяжелые и долго грузятся», по словам наших респондентов). Следовательно, должна быть предусмотрена возможность зайти на официальный сайт или портал, не загружая мультимедийную заставку. О том, что вопрос адаптации сайтов к запросам людей с ограниченными возможностями у нас пока даже не ставится, мы говорить не будем. Хотя разработанный на международном уровне «Стандарт доступности веб-контента» [«Web Content Accessibility 2»] не представляет из себя ничего сверхъестественного, и требует в первую очередь дублировать в текстовом формате содержание любых аудио и видеофайлов и делать этот формат четким и легко увеличиваемым (с учетом интересов слабовидящих)⁷.

Описанные проблемы связаны с гражданами, у которых есть минимальные навыки пользования компьютером и доступ в Интернет. Переход к оказанию государственных остро ставит еще и проблему обучения основам компьютерной грамотности тех, кто по тем или иным причинам выпал из стихийного процесса овладения информационными технологиями. Прежде всего это пожилые люди. Данная тенденция является общемировой: проблема включения пенсионеров в сферу действия электронного правительства стоит в США, и в Европейском Союзе. В ЕЭС ее решением занимается общественная организация – фонд «Европейские компьютерные права», которыми разработаны специальные программы для обучения пенсионеров по ланкастерской системе, зарекомендовавшей себя еще во время массовой ликвидации безграмотности. Пионером во внедрении этого опыта в нашей стране стал Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, где с 2006 года реализуется программа «Электронный гражданин». Но проблему обучения пенсионеров надо решать на общегосударственном уровне, иначе они

окажутся в «информационном гетто», а электронные государственные заслуги в сфере социальной защиты граждан будут невостребованными.

Отметим, что и эту задачу целесообразно решать на инфраструктурном уровне. В мире разработана специальные конфигурации компьютеров для пенсионеров с учетом особенностей пожилых людей. Например, выпускаемый в Великобритании компьютер «SimplicITy» имеет упрощенное меню и всего шесть кнопок для осуществления быстрого доступа, в частности к электронной почте и чату. Кроме того, в компьютере есть 17 обучающих видеороликов, помогающие преодолеть страх перед новой технологией⁸.

Кроме пожилых людей необходимо обратить внимание на лиц, занятых физическим трудом. Они тоже испытывают значительные сложности при освоении информационно-коммуникационных технологий (в первую очередь в силу того, что компьютер сильно отличается от привычных им механизмов), но при этом являются владельцами автомобилей, квартир, земельных участков, то есть нуждаются в электронных государственных услугах по регистрации, техническому осмотру, оценке и т.п.

3. Низкий уровень административной компетентности. Это, собственно, не проблема граждан – они и не обязаны разбираться в тонкостях административной структуры. К сожалению, пока отечественные сайты органов власти устроены таким образом, что для пользования ими необходимо в таких тонкостях разбираться.

В результате получается, что зачастую исходящая от государства и размещенная на сайтах информация просто не понятна гражданам. Это касается не только юридических документов (человек без специального образования практически не в состоянии понять текст закона без дополнительных разъяснений), но и информации о деятельности органов власти, советов и рекомендаций по обращению в эти органы. Проблема эта общемировая: по американским данным для понимания содержания официальных сайтов органов власти требуется образование на уровне 12+, в то время как около половины населения США имеют образование не выше 8+⁹. Официальные сайты отечественных ОГВ также предполагают высокий образовательный уровень, который имеют далеко не все граждане, нуждающиеся в государственных услугах.

Между тем именно официальный сайт или портал органов власти в глазах граждан воплощает суть электронного правительства. В отличие от коммерческих сайтов или порталов он рассчитан не на определенный сегмент потребителей, а на ВСЕХ ГРАЖДАН, вне зависимости от уровня их административной компетентности и уровня образования.

Кроме требований к содержанию, официальные сайты предъявляют особые требования к удобству пользования («usability»). К сожалению, при разработке отечественных сайтов вопросы юзабилити практически не учитываются, несмотря на то, что в мире накоплен значительный опыт повышения удобства пользования Интернет-сайтами, основанный на социологических и психологических исследованиях.

Приведем один пример: в октябре 2009 г. в Центральном федеральном округе по заказу Комиссии при полномочном представителе Президента Российской Федерации в ЦФО по развитию информационного общества Высшая школа Интернет провела аудит около 40 интернет проектов органов государственной и муниципальной власти округа. Вот некоторые результаты:

- 67% изученных государственных ресурсов оказались вне зоны поисковой видимости по ключевым запросам.
- Текстовое содержание 80% сайтов нуждается в оптимизации и упрощении.
- Структура 95% нуждается в направленной работе по повышению юзабилити (реинжиниринге).
- 48% проектов имеют проблемы с системой внутреннего поиска.
- Дизайн 30 % проектов является памятником Рунета стиль ВЕБ 00¹⁰.

Между тем доказано, что удобство пользования сайтом повышает уровень доверия к нему, и тем самым – уровень доверия соответствующим органам власти. Если электронные услуги предоставляются в неудобном для граждан виде, их приходится долго искать, документы с трудом загружаются и т.п., это дискредитирует саму идею перехода к электронному правительству.

Исследования показали еще одну очень важную особенность восприятия гражданами электронного правительства. Граждане считают, что в электронный вид надо переводить не просто услуги, но всю систему взаимодействия представителей

органов власти и граждан в интерактивном режиме. Участники жаловались, что при обращении по электронной почте в органы власти зачастую получают в ответ «отписки» и высказали мнение, что данную сферу следует урегулировать законодательно. Учитывая важность, которую граждане придают взаимодействию с органами власти в электронном виде, развитие системы такого взаимодействия было бы целесообразно включить в региональный план перехода к «электронному правительству».

Сошлемся на китайский опыт. На сайте администрации региона Хайнань www.hainan.gov.cn имеется специальный раздел, где граждане могут заявить о своих проблемах, пожаловаться на чиновника и т.п. Разработана система эмотиконов, которая сразу позволяет увидеть, о чем идет речь: жалобе, вскрытии недостатков или предложениях по совершенствованию государственного управления. Думается, этот опыт представляет интерес и для отечественных разработчиков официальных сайтов.

Пока же интерактивная составляющая на сайтах органов власти развита явно недостаточно. Не хватает электронных форумов, тематических дискуссий и других площадок, где граждане могли бы взаимодействовать с властью. В качестве позитивного примера сошлемся на официальный веб-сайт органов власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, где уже несколько лет работает «Дискуссионный клуб» и ведутся обсуждения самых актуальных проблем округа. Но это скорее исключение, чем общее правило.

В целом успешный переход к электронному правительству требует обязательного учета «точки зрения гражданина», которому предстоит пользоваться предоставляемыми услугами и обязательной обратной связи с пользователями услуг с целью их дальнейшего совершенствования. Поэтому необходимо постоянное взаимодействие органов власти с институтами гражданского общества с целью общественного обсуждения и общественной экспертизы предлагаемых решений.

1. См., напр: Jiang M., Xu H. Exploring Online Structures on Chinese Government Portals: Citizen Political Participation and Government Legitimation // Social Science Computer Review. 2009. V. 27. Pp. 174 – 195.

2. Утверждена распоряжением Президента РФ № Пр-212 07 февраля 2008 г.

3. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.ifap.ru/ofdocs/rus/egovconc.pdf>. Проверено

15.11.09.

4. См. План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде. [Электронный документ]. Режим доступа: http://pravo.fso.gov.ru/cms/per_uori/per_uori/acts/1002_0.html. Проверено 15.11.09.

5. «i» в данном случае означает «inclusion» – максимальное включение граждан в сферу электронного правительства.

6. European Commission Directorate General for Information Society & Media. The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services. 7th Measurement. September 2007. [Электронный документ]. Рр. 10 – 11. Проверено 15.11.09. Режим доступа: http://ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/docs/benchmarking/egov_benchmark_2007.pdf.

7. См., напр., Web Content Accessibility 2 at a Glance. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.w3.org/WAI/WCAG20/glance/>. Проверено 15.11.09.

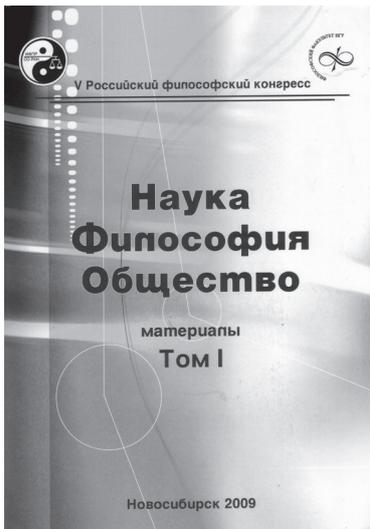
8. SimpliсITу - простой компьютер для пожилых пользова-

телей // Новостная служба Ferra, 12.11.09. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://news.ferra.ru/hard/2009/11/12/92641/>. Проверено 15.11.09. Стоимость SimpliсITу 100 составляет 436 фунтов стерлингов (около \$726), а SimpliсITу 200 - 526 фунтов стерлингов (около \$876). Каждый компьютер выпускается отдельно на заказ, пользователь получает его через две недели после оформления заказа. Подробнее см.: http://www.discount-age.co.uk/simplicity_computers/.

9. См. West D.M. State and Federal Electronic Government in the United States, 2008 // Governance Studies in Brookings. 2009. [Электронный документ]. Режим доступа: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/0826_egovernment_west/0826_egovernment_west.pdf. Проверено 15.11.09.

10. По нашему запросу информация была любезно предоставлена ответственным секретарем Комиссии при полномочном представителе Президента Российской Федерации в ЦФО по развитию информационного общества, директором Высшей школы Интернет С.А. Юркевичем 25.10.09.

V РОССИЙСКИЙ ФИЛОСОФСКИЙ КОНГРЕСС (НОВОСИБИРСК, АВГУСТ, 2009)



V Российский философский конгресс «НАУКА. ФИЛОСОФИЯ. ОБЩЕСТВО» проходил в г. Новосибирске. Новосибирский университет принимал в Академгородке участников и гостей конгресса. Его работа велась в рамках 29 секций, 11 Круглых столов. Екатеринбургские философы приняли активное участие в работе конгресса: Б.В.Емельянов, В.О.Лобовиков, О.В.Коркунова, С.Н.Некрасов, О.Ф. Русакова, В.М.Русаков, Д.В.Анкин и другие – подготовили для конгресса 57 докладов. Кроме того, д.полит.н., проф. О.Ф.Русакова (член Оргкомитета) была сопредседателем секции «Философия политики», д.ф.н., проф. Б.В.Емельянов – сопредседателем секции «История русской философии»,

на заключительном заседании они доложили итоги работы. Д.ф.н., проф. В.О.Лобовиков – был сопредседателем секции «Этика», д.ф.н. Д.В.Анкин – сопредседателем секции «Теория познания», д.ф.н., проф. В.М.Русаков – сопредседателем секции «Философская антропология и аксиология». Д.ф.н., проф. О.В.Коркунова – сделала доклад на секции «Философская антропология и аксиология». Профессор Русакова представила участникам конгресса очередной, 8-й номер альманаха «Дискурс-Пи» и рассказала о работе Международной академии дискурс-исследований. Издатели и редакторы российских философских журналов провели презентации своих изданий («Кредо», «Глобалистика»)… «Философскую газету» представил В.Шаракшанэ.

Свой новый журнал, посвященный проблема глобалистики, представил первый вице-президент РФО, проф. А.Н.Чумаков.

Главный редактор, академик РАН В.А.Лекторский рассказал о перспективах развития журнала «Вопросы философии». Проф. Н.З.Ярошук рассказал о планах редколлегии журнала «Вестник РФО». Тезисы докладов всех участников конгресса были изданы в 3-х томах общим объемом 148,5 печатных листов.

На заключительном заседании были избраны руководящие органы РФО и принято решение о проведении следующего, VI Российского конгресса в г. Нижний Новгород.