

УДК 363.637

Елена Григорьевна Дьякова
доктор политических наук,
ведущий научный сотрудник
отдела философии
Учреждения Российской академии наук
Института философии и права
Уральского отделения РАН
г. Екатеринбург (343) 374-16-08
gf-urfo@bk.ru

ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ КАК ПРОЦЕСС ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ АДАПТАЦИИ¹

В статье проанализированы проблемы институциональной адаптации к использованию информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в государственном управлении и при оказании государственных услуг. Сделан вывод о том, что институциональная адаптация – это сложный социальный процесс, представляющий собой единство ассимиляции (приспособления существующих структур к технологическим и организационным требованиям, связанным с функционированием информационно-коммуникационных технологий) и аккомодации (приспособления информационно-коммуникационных технологий к потребностям устойчивого воспроизводства бюрократических структур). Проведен анализ процессов институциональной адаптации при переходе к электронному правительству в России: формирование нормативно-правовой базы и внедрение системы межведомственного электронного документооборота (СМЭВ) и порталов государственных услуг.

Электронное правительство, институциональная адаптация, нормативно-правовая база, портал государственных услуг.

Термин «электронное правительство» (e-government) уже успел приобрести глобальный статус. Считается, что впервые он был употреблен в 1991 г. в США при президенте Б. Клинтоне, который много внимания уделял внедрению информационных технологий в государственное управление [3; 12]. Из официальных документов и научных исследований термин переместился сначала в СМИ, а потом в тексты нормативно-правовых документов.

Сейчас в законодательстве США электронное правительство определяется как «деятельность по использованию органами власти Интернет-приложений и других информационных технологий, инте-

¹ Настоящая работа подготовлена при поддержке гранта РГНФ «Урал» № 11-13-66005а/У.

гированных с процессами, которые используют данные технологии для того, чтобы улучшить доступ к и распространение государственной информации и услуг гражданам, другим государственными организациями или внести улучшения в деятельность органов власти, в частности в результативность, качество услуг и преобразований» [12].

Комиссия Европейского Сообщества определяет электронное правительство немного иначе: как «использование ИКТ в государственном управлении в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками для улучшения услуг и демократических процессов и укрепления поддержки для государственной политики» [13].

В «Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства» оно названо новой формой организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающей 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» [21].

Во всех этих определениях речь идет об использовании ИКТ (прежде всего Интернета) для того, чтобы:

- обеспечивать функционирование государственного аппарата (для описания взаимодействия между сотрудниками государственной власти, в формате он-лайн введен специальный термин «электронный документооборот»);

- анонимно и оперативно оказывать гражданам самые разнообразные услуги (в идеале – в режиме 24/7, то есть двадцать четыре часа в сутки семь дней в неделю);

- осуществлять обратную связь между гражданами и органами власти («электронное участие», «электронная демократия» и т.п.).

Нормативные представления об электронном правительстве определили процессы построения электронного правительства во всех странах мира и положены в основу критериев, на которых базируются рейтинги развития электронного правительства.

В опубликованной ранее статье [4] мы подробно проанализировали, как формируется рейтинг развития электронного правительства, который раз в два года составляет Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA). Рейтинг UN DESA основывается на показателях, сгруппированных в четыре категории:

- уровень развития инфраструктуры;

- уровень развития человеческого капитала, фиксирующий его способность «переварить» предлагаемые в рамках электронного правительства услуги (учитывается прежде всего уровень грамотности взрослого населения);

- уровень развития электронных услуг (web-measure index), который определяется на основе анализа официальных сайтов и порталов органов власти;

– уровень «электронного участия» граждан, то есть наличие различных форм взаимодействия сотрудников органов власти с гражданами – информирование, консультирование и т.п.

Таким образом, данный рейтинг рассчитывается на основе «государственного предложения». Граждане фигурируют в нем как часть того социального контекста, в котором реализуется электронное правительство и выступают как «человеческий капитал», способный/не способный в силу имеющегося уровня образования освоить необходимые для пользования государственными электронными услугами навыки. То, насколько активно граждане пользуются предлагаемыми услугами, в рейтинге UN DESA не фиксируется, хотя наличие спроса на электронные услуги отнюдь не является автоматическим следствием умения пользоваться компьютером и Интернетом.

Рейтинг UN DESA не отражает и процессов институциональной адаптации (приспособления существующих властных структур) к электронному правительству: все они остаются «за сценой». Недоучет особенностей функционирования национальных систем власти может приводить к парадоксальным результатам: например в 2008 г. Великобритания оказалась на 10-м месте только потому, что значительная часть электронных услуг была перенесена на уровень сайтов местного самоуправления и исчезла с портала www.directgov.uk.

Точно так же низкие рейтинги России (60-е место в 2008 г., 59-е в 2010 г.) объясняются не только реальными проблемами с развитием инфраструктуры и малым набором реально оказываемых в электронном виде услуг, но и тем простым обстоятельством, что для составления *web-measure index* используются сайты министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов. После реформы исполнительной власти 2004 г. была создана трехуровневая структура государственных органов (министерства, службы, агентства). Министерства утратили функции непосредственного оказания услуг гражданам (эта функция была передана агентствам), так что искать такие услуги на их официальных сайтах бессмысленно.

В более сложно, чем рейтинг UN DESA, сконструированных рейтингах делаются попытки учесть особенности институциональной адаптации электронного правительства. Так, Институт электронного правительства, действующий при влиятельном японском Университете Васэда, в 2011 г. провел очередную оценку уровня развития электронных услуг в 50 странах мира¹, основываясь не на четырех, а на семи группах индикаторов [20]:

¹ Данные рейтинги составляются с 2005 г. Рейтинг 2011 г. отражает ситуацию в 2010 г.

1) уровень развития инфраструктуры (прежде всего проникновение компьютеров в домохозяйства и получение широкополосного доступа);

2) степень оптимизации управления, то есть уровень и характер использования ИКТ в управленческих процессах;

3) наличие необходимых приложений, то есть доступность базовых электронных услуг, таких как регистрация актов гражданского состояния, начисление и выплата различных социальных пособий, прием налоговых деклараций и уплата налогов, «электронные торги», а также состояние систем защиты информационной безопасности («cybersecurity»);

4) качество национального портала государственных услуг по четырем основным параметрам: интерфейс, навигация, интерактивность и технический уровень (по данному критерию уже много лет лидирует официальный портал правительства США www.usa.gov);

5) структура управления переходом к электронному правительству, то есть наличие компетентного ведомства, разрабатывающего стратегию такого перехода и ответственного за ее реализацию;

6) работа по продвижению электронного правительства, включая создание правовой базы, организацию бюджетного финансирования, обучение сотрудников органов власти и граждан, наличие структуры, которая дает внешнюю оценку уровню развития электронных услуг;

7) «электронное участие», под которым понимается, как и в рейтинге ООН, электронное информирование, электронное консультирование и электронное принятие решений (с использованием социальных сетей и других форм интерактивного взаимодействия граждан с органами власти).

Группы 2, 5 и 6 до определенной степени характеризуют процессы институциональной адаптации электронного правительства.

Основными показателями в группе 2 являются уровень осознания потребности в оптимизации управления и архитектура бэк-офиса (включая межведомственный электронный документооборот, регистры, архивы и т.п.). Лидером в группе 2, по данным рейтинга Университета Васэда, являются Франция, Германия и Сингапур.

В рамках группы 5 фиксируются такие показатели, как сам факт наличия компетентного органа, границы его полномочий, организационная структура и наличие программ развития. В группе 5 лидируют США, Сингапур и Южная Корея.

Показатели группы 6 включают правовой механизм, а также механизмы, содействующие функционированию электронного правительства, формированию его поддержки и оценке полученных результатов. В данной группе лидерами являются Сингапур, Корея

и Япония – страны, которые прикладывают больше всего усилий к популяризации государственных электронных услуг.

Характерно, что вопрос о том, насколько эффективны эти усилия, при расчете показателей группы 6 не ставится (то есть рейтинг Университета Васэда остается ориентированным на предложение, а не на спрос). Не случайно показатели групп 3, 4 и 7 также рассчитываются без учета эффективности: не учитывается, насколько активно гражданами используются предлагаемые услуги, посещаются официальные порталы, направляются запросы и обращения по системам электронного участия.

В целом лидерами рейтинга Университета Васэда являются Сингапур, США и Швеция, которые традиционно занимают высокие места и в рейтингах UNDESA. Россия в данном рейтинге находится на 35-м месте из 50, а единственная восточно-европейская страна, попавшая в первую десятку, – Эстония, чья программа «E-stonia» считается образцовой¹, что также хорошо коррелирует с рейтингом UN DESA, где Эстония является региональным лидером (табл. 1).

Таблица 1

Рейтинг электронного правительства Университета Васэда, 2011 г.

№	Страна	Колич. баллов
1	Сингапур	92.14
2	США	92.13
3	Швеция	88.32
4	Южная Корея	87.50
5	Финляндия	86.90
6	Япония	86.85
7	Канада	85.13
8	Эстония	84.10
9	Бельгия	83.55
10	Великобритания	82.40
10	Дания	82.40
	...	
29	Китай	60.80
30	Индия	60.15
	...	
35	Россия	57.10
	...	
50	Грузия	22.46

Существующие системы определения уровня развития электронного правительства, до определенной степени учитывают процессы институциональной адаптации (точнее, процессы формирова-

¹ Подробнее о программе «E-stonia» см.: [19].

ния структур управления электронным правительством и соответствующей нормативно-правовой базы), но не ориентированы на фиксацию уровня его востребованности гражданами. Это не означает, что соответствующие исследования не проводятся. Как показано в статье А.Д. Трахтенберг, опубликованной в настоящем сборнике, изучение процессов адаптации гражданами электронных услуг и барьеров на пути этой адаптации ведется очень активно, однако на формирование рейтингов, влияющих на формирование политики в сфере электронного правительства, такого рода исследования не влияют.

Что касается институциональной адаптации, то рейтинги фиксируют ее более или менее удачные результаты (оптимизацию управления, наличие органа, отвечающего за переход к электронному правительству, формирование нормативно-правовой базы и т.п.). Однако, как отмечено в классической работе Дж. Фунтейн, посвященной построению электронного правительства в США, институциональная адаптация – это сложный социальный процесс, сопровождаемый переговорами, конфликтами и борьбой между теми, кто принимает решения в бюрократических структурах разных уровней. Это делает его исход малопредсказуемым [15, с. 13]. Бюрократические организации используют стратегии, основанные на существующих нормативных требованиях, процедурах и ценностях, чтобы избежать горизонтальной конвергенции, «уплощения» традиционной иерархии и прочих «антибюрократических» последствий внедрения ИКТ.

Институциональная адаптация также включает в себя индивидуальную адаптацию сотрудников к оказанию электронных услуг. Достоинства информационных технологий, с точки зрения этих сотрудников, вполне могут быть персональными угрозами, не говоря уже о необходимости осваивать новый, сложный комплекс навыков. Повышение эффективности и сокращение расходов означает для них урезание бюджетного финансирования, сокращение штатов, потерю влияния и т.п.

В силу этого институциональная адаптация обычно носит дифференцированный характер и представляет собой единство ассимиляции (приспособления существующих структур к технологическим и организационным требованиям, связанным с функционированием информационно-коммуникационных технологий) и аккомодации (приспособления информационно-коммуникационных технологий к потребностям устойчивого воспроизводства бюрократических структур) при явном перевесе процессов аккомодации. Логика «постройте систему и ей начнут пользоваться» в данной сфере (как и во всех остальных) не действует.

Более того, как показал Р. Хикс, до 35% проектов в сфере электронного правительства оказываются совершенно не работаю-

щими, а еще 50% – работающими лишь частично (основные цели не достигаются, или в процессе их достижения обнаруживаются непредусмотренные отрицательные последствия) [17, с. 5]. Если учесть, что за первое десятилетие XXI в. расходы стран мира на переход к электронному правительству, то есть на создание систем электронного документооборота баз данных, систем защиты информации и непосредственно систем оказания государственных электронных услуг, составили, по некоторым подсчетам, около 3 триллионов долларов [16], важность изучения причин провалов в этой сфере резко возрастет.

Р. Хикс связывает указанные причины с разрывом между замыслом проекта и реальностью («design-reality gap»). Он обращает внимание на то, что пока многие проекты строятся исходя из ценностей и принципов технологической рациональности, правительственные учреждения функционируют совсем на других ценностных основах и в других внешних контекстах. Речь идет о разрывах на уровне институциональных систем между представлениями о том, как должен работать бюрократический аппарат. Р. Хикс выделил еще два разрыва, связанных с механическим переносом проектов, разработанных для частного сектора, в сферу государственного управления и с переносом проектов, эффективно действующих в развитых странах, в развивающиеся страны. Однако, по его мнению, именно «design-reality gap» отвечает за большинство неудач в сфере перехода к электронному правительству.

Этот вывод Р. Хикс подтвердил серией конкретных исследований. Например, проведенный им анализ бразильской системы сбора и обработки информации о состоянии здравоохранения (SI-OPS, «Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde»), созданной в 1998 г. с целью рационального формирования местных бюджетов и минимизации нецелевых расходов, показал, что ее внедрение пришло в противоречие с существующими в Бразилии традициями государственного управления [18].

Эти традиции предполагают очень высокий уровень централизации, при котором муниципальные и региональные власти фактически отстранены от процессов принятия решений в сочетании с нечетким и фрагментированным распределением полномочий и общей непрозрачностью системы, что практически исключает использование рациональных критериев для принятия решений о распределении бюджетных средств. Такого рода решения принимаются на основе неформальных источников информации и «чутья» (интуиции) руководителя и носят персонализированный и политизированный характер. Поэтому рядовые исполнители, воспитанные в данной традиции, не могли воспринимать всерьез требование снабжать SI-OPS информацией, тем более что никаких реальных наказаний за невыполнение этих требований со стороны центральных властей не

ожидалось. Иными словами, у них отсутствовали стимулы к оперативному обновлению баз данных. Они рассматривали такую работу как дополнительную и бессмысленную нагрузку и отказывались изменять свои привычные практики в соответствии с требованиями разработчиков SIOPS. А руководители и так знали, как добиться выделения бюджетных средств, и не без основания опасались, что использование SIOPS может скорее навредить, разрушив отлаженную систему взаимодействия с вышестоящими органами.

В результате инициаторам пришлось изменять проект. Сначала они были вынуждены привести в соответствие свои требования с существующими формами муниципальной отчетности, затем резко снизить запросы, отказаться от ежеквартальной отчетности и перейти на ежегодную. В 2001 г. была создана сеть из 27 региональных управлений, в задачу которых входило содействие наполнению системы необходимым контентом, в 2004 г. SIOPS получила отдельную строку в бюджете, что позволило обеспечить их финансирование. Однако даже в этих условиях пополнение системы информацией оставалось проблематичным, а использование собранных с таким трудом данных носило спорадический и ситуативный характер.

Таким образом, полученный результат явился итогом компромисса между институциональной системой разработчиков и традиционной институциональной системой исполнителей. При этом данный компромисс плохо соответствовал нормативным представлениям о преимуществах электронного правительства. Разработчикам удалось частично изменить мотивацию исполнителей, среди которых сформировалась группа активных сторонников новой системы. Ее дальнейшее функционирование предусматривает постоянное решение задач с учетом практических интересов и ценностей.

Р. Хикс особо подчеркивает, что описанная им ситуация типична не только для Бразилии и развивающихся стран: разрыв между институциональными системами разработчиков и исполнителей при переходе к электронному правительству является нормой, а не исключением из правила, и влечет за собой появление институциональных гибридов большей или меньшей степени эффективности.

Попытки внедрить новые системы без учета институционального контекста все равно приведут к компромиссам и появлению гибридов, но при этом окажутся крайне затратными. И наоборот, когда такого рода компромисс планируется заранее, результаты оказываются более эффективными. Например, можно сослаться на опыт перевода в электронный формат государственных услуг в Ирландии, которая в 2011 г. стала лидером ЕС в данной сфере. Ирландская налоговая служба при разработке системы электронных налоговых платежей учла мнение не только специалистов в сфере ИКТ, но и рядовых налоговых инспекторов и представителей мало-

го и среднего бизнеса, что и позволило создать систему, считающуюся в ЕС образцовой.

Это означает, что решения в сфере электронного правительства должны не заимствоваться (“adopt”), какими бы удачными они не казались, а целенаправленно приспособляться к существующим институциональным системам (“adapt”) [17, с. 10].

Сказанное о необходимости институциональных компромиссов в процессе внедрения в государственное управление информационно-коммуникационных технологий в полной мере относится и к нашей стране. Следует учесть, что такие компромиссы касаются не только технической сферы, но и всего спектра решений, определяющих формирование новых структур взаимодействия сотрудников органов власти и между собой, и с гражданами. В первую очередь это относится к правовой базе, обеспечивающей предоставление государственных услуг в электронном виде, вводящей их в правовое пространство и делающей юридически значимыми.

В России такая база создается с 1995 г., когда был принят первый, так называемый «трехглавый» Федеральный закон № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и информационных ресурсах», в котором была сделана первая попытка определить основные направления деятельности государства в сфере информатизации и права субъектов в информационной сфере [27]. Дальнейшее развитие шло очень неравномерно, то замедляясь, то ускоряясь и сопровождаясь традиционными российскими проблемами, связанными со стремлением ограничиться постановлениями и распоряжениями там, где нужен закон, или, напротив, приняв закон, игнорировать необходимые подзаконные акты, что делает его практически не действующим.

В качестве примера можно сослаться на законодательное оформление функционирования официальных сайтов органов власти. Первоначально их создание регулировалось постановлением Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» [23], в котором содержался перечень сведений о деятельности органов власти, обязательных для размещения в информационно-коммуникационной сети Интернет. То, что подзаконный акт долгое время заменял и закон, и государственные стратегии, и концепции, весьма типично для отечественной управленческой практики, в которой бюрократическая рационализация вовсе не требует законодательного оформления. Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [26], который начал разрабатываться в 2002 г., был одобрен на заседании Правительства РФ в 2005 г., а принят только в феврале 2009 г. Медлительность в принятии этого закона еще раз свидетельствует о том, что переход к «электронному прави-

тельству» – не технологический, а социальный процесс с ярко выраженной культурной составляющей.

Устойчивость отечественной бюрократической культуры, ориентированной на поддержание режима закрытости и непрозрачности принимаемых решений, приводит к тому, что разработанные в рамках данных установок законы также оказываются неработающими. В этом смысле весьма характерен обмен мнениями, состоявшийся 29 апреля 2011 г. на встрече президента РФ Д.А. Медведева с представителями Интернет-сообщества, в ходе которой обсуждался Федеральный закон № 152-ФЗ от 26 июля 2007 года «О персональных данных» [29], принятый в свое время для того, чтобы привести законодательство в соответствие с требованиями Конвенции Совета Европы «О защите физических лиц при автоматизированной обработке персональных данных». Его вступление в полную силу неоднократно переносилось, в том числе и потому, что по признанию министра массовых коммуникаций и связи РФ И.О. Щеголева, выполнение всех требований по обеспечению операторов персональных данных максимальной степенью защиты обошлось бы в несколько процентов ВВП. Как подчеркнул в ходе обсуждения Д.А. Медведев, «у нас охранительные представления очень сильны, они просто впитаны, что называется, с молоком матери. И любой государственный орган, даже весьма либерально настроенный, все равно занимает охранительную позицию», что и отразилось в формулировках закона «О персональных данных» [11].

Можно говорить и о других проблемах, связанных с формированием законодательства в сфере перехода к электронным государственным услугам. В российском законодательстве по-прежнему не определен правовой статус электронного документа и связанных с ним процедур так, чтобы электронный документ мог выполнять все функции традиционного документа: фиксация содержательной информации, фиксация лица, подписавшего документ, фиксация условий составления документа, доказательство в судебном разбирательстве, функция оригинала, обеспечиваемая его уникальностью [14, с. 204]. Хотя закон «Об электронном документе» был внесен в Государственную Думу еще в декабре 2000 г. (проект Федерального закона № 39828-8), он до сих пор не вышел на стадию утверждения. Между тем аналогичный закон в Республике Беларусь был принят в 2009 г.¹, а в Республике Казахстан – в 2003 г.²

Несмотря на все особенности отечественной бюрократической культуры работа по формированию электронного правительства, безусловно, движется вперед.

¹ Закон Республики Беларусь № 113-З от 4 декабря 2009 г. «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

² Закон Республики Казахстан № 370 от 7 января 2003 года «Об электронном документе и электронной цифровой подписи».

Напомним, что в феврале 2008 г. была утверждена «Стратегия развития информационного общества в России» [25], в соответствии с которой к 2015 г. 100% государственных услуг должны оказываться в электронном формате. В ноябре 2009 г. появился «План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде», в который были включены 73 базовые государственные услуги, которые к 2015 г. необходимо перевести в электронный вид [22]. В 2010 г. была завершена работа над долгосрочной государственной программой «Информационное общество 2011–2018», которая сменила федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002–2010 гг.)» в качестве основного механизма финансирования процессов перехода к электронному правительству¹. Были приняты два важнейших закона: Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [26] и Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [30], которыми регулируются предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме. В апреле 2011 г. в новой редакции был принят федеральный закон Российской Федерации «Об электронной подписи» (№ 63-ФЗ от 06 апреля 2011 г.) [28], в котором впервые определены три основных вида электронной подписи: простая, усиленная и квалифицированная. Кроме того, вышло множество постановлений и распоряжений Правительства РФ, которые регулируют самые разные аспекты межведомственного электронного взаимодействия, и количество которых продолжает нарастать такими темпами, что специалисты по информатизации жалуются на невозможность их все осмыслить.

Однако чтобы все вышеуказанные законы начали действовать, они должны быть адаптированы существующей институциональной системой, что само по себе достаточно сложный процесс. Например, в соответствии с требованиями ст. 7. гл. 2. Федерального закона № 210-ФЗ, органы, предоставляющие гражданам услуги, с 1 июля 2011 г. были обязаны обеспечить возможность получения заявителем государственной или муниципальной услуги в электронной форме, предоставлять информацию в иные органы по межведомственным запросам и прекратить требовать от граждан представления документов и информации, которые находятся в распоряжении

¹ К сожалению, в первом полугодии 2011 г. «кассовые расходы из федерального бюджета на реализацию государственной программы [«Информационное общество»] не производились» [24]. Основные расходы будут произведены в конце года. Те же самые особенности финансирования характеризовали реализацию федеральной целевой программы «Электронная Россия» в 2002–2010 гг.

иных государственных органов [30]. Однако в июне 2011 г. Государственной Думе пришлось перенести срок действия этого положения с 1 июля 2011 г. на 1 июля 2012 г. Хотя Ростелеком подключил к общей системе межведомственного электронного взаимодействия все региональные сегменты (в настоящее время ее производительность составляет 150 000 запросов в сутки при имеющемся 15-кратном запасе) [6], органы власти оказались не готовы к электронному обмену официальной информацией. Выяснилось, что в каждом субъекте федерации и каждом муниципальном образовании имеется свой, специфический перечень услуг, которые оказываются гражданам. Эти перечни очень плохо коррелируют между собой. Еще одна проблема – крайняя сложность процессов сбора информации. Например, для регистрации каждого транспортного средства МВД должно будет получать через систему межведомственного электронного взаимодействия 13 справок от девяти федеральных органов исполнительной власти [6].

Поэтому не вызывает удивления, что процесс формирования структур электронного правительства носит достаточно противоречивый характер. По данным Министерства массовых коммуникаций и связи, на июль 2011 г. только 38 федеральных органов исполнительной власти из 64 представили в министерство планы по переходу на оказание госуслуг в электронном виде. 13 из них не оказывают гражданам государственных услуг и не имеют государственных функций в электронном виде, остальные пока не готовы к электронному правительству [5].

Переход к электронному правительству осуществляется прежде всего на федеральном уровне. С 15 декабря 2009 г. в нашей стране действует информационно-справочный Портал государственных услуг Российской Федерации www.gosuslugi.ru, позволяющий через «Личный кабинет» (открылся в апреле 2010 г.) получать государственные услуги неполного цикла¹. Первоначально работа Портала вызвала множество критических замечаний [10]. В результате разработчики организовали сбор предложений и замечаний по улучшению его работы, а также блог, на котором даются ответы на часто задаваемые вопросы, что позволило решить целый ряд важных проблем.

К началу 2011 г. на портале была опубликована информация о 565 федеральных и 2282 региональных услугах: порядок предоставления услуг, списки необходимых документов, бланки и образцы

¹ Регистрация на портале проходит в несколько этапов с обязательной привязкой и проверкой электронного адреса, мобильного телефона и адреса проживания физического лица. Авторизация происходит по страховому номеру индивидуального лицевого счета страхового свидетельства обязательного пенсионного страхования (СНИЛС). Код подтверждения высылается почтой. Как видим, процесс достаточно громоздкий.

заполнения заявлений, контакты соответствующих государственных органов¹ [8].

С апреля 2010 г., когда появилась такая возможность, зарегистрировали на Портале свои «Личные кабинеты» более 500 000 пользователей (из них 336 000 – в течение 2010 г.). Пользователям было предоставлено около 680 000 услуг (преимущественно информационного плана) [7]. По данным Министерства массовых коммуникаций и связи РФ, ответственного за работу Портала, самыми популярными услугами были проверка наличия выписанных штрафов, отправка заявления на получение заграничного паспорта и получение извещения о состоянии индивидуального лицевого счета пенсионного страхования.

Утверждается, что по 26 видам услуг пользователи могут проследить ход исполнения (что соответствует четвертой стадии развития электронного правительства), а 12 видов услуг доступны гражданину непосредственно на Портале. Это такие услуги, как регистрация граждан России по месту пребывания и жительства в пределах РФ, предоставление библиографической информации из государственных библиотечных фондов, предоставление официальной статистической информации по запросам граждан и организаций, предоставление сведений об административных правонарушениях в области дорожного движения [16]. Однако заявлять на этом основании, что Россия перешла на высшую, пятую стадию оказания государственных электронных услуг², на наш взгляд, несколько преждевременно.

Еще более сложной выглядит ситуация в регионах. Сейчас Порталы государственных услуг активно формируются и на региональном уровне. В основном они оказывают услуги на уровне первой и второй стадий перехода к электронному правительству. Переход к третьей стадии пока только начинается.

Так, Единый портал государственных и муниципальных услуг Свердловской области <http://pgu.midural.ru> недавно приступил к предоставлению таких услуг неполного цикла, как запись на прием к врачу, прием заявлений, постановка на учет и зачисление детей в детские сады, зачисление в общеобразовательные учреждения, предоставление компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг³ [1].

¹ Информацию на портал передают и актуализируют сами ведомства, отвечающие за предоставление тех или иных услуг.

² О стадиях подробнее см.: [4].

³ Следует учесть, что Свердловская область стала первым субъектом РФ, который осуществил интеграцию регионального сайта государственных услуг с федеральным. Это означает, что через «Личный кабинет» на портале www.gosuslugi.ru житель Среднего Урала может получить полный набор электронных услуг, размещенных на региональном сайте.

В целом между регионами Российской Федерации существуют весьма значительные разрывы по уровню внедрения электронных услуг, причем ситуация очень динамична и быстро меняется. В 2011 г. в рейтинге регионов устойчиво лидировала Нижегородская область (табл. 2), в то время как лидер 2010 г. Республика Татарстан оказалась на 8-й позиции.

Таблица 2

**Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения
электронного правительства (на 1 июля 2011 г.)¹**

Субъект Федерации	Место по РФ - июль	Место по РФ - апрель
Нижегородская область	1	1
Липецкая область	2	10
Амурская область	3	2
Красноярский край	4	4
г. Санкт-Петербург	5	7
Омская область	6	30
Хабаровский край	7	6
Республика Татарстан	8	8
Воронежская область	9	24
Республика Алтай	10	12

Нижегородская область вышла на первое место благодаря активному внедрению электронных услуг и высокой посещаемости гражданами Информационного портала государственных и муниципальных услуг <http://gu.nnov.ru>. На портале в электронном виде оказываются такие услуги, как запись в ЗАГС, получение информации о штрафах в ГИБДД, проверка действительности страхового полиса, заявки по проблемам ЖКХ и др. При этом заявка по поводу той или иной частной проблемы ЖКХ тут же попадает исполнителю, а подавший ее получает уникальный код, по которому может проследить, на какой стадии в каждый момент времени находится решение его вопроса [30].

К сожалению, ни один из субъектов Федерации, входящих в состав Уральского федерального округа, в 2011 г. в десятку лидеров не вошел (в 2010 г. в нее входило сразу три субъекта федерации: Тюменская область, Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа). Как видно из табл. 3, в середине 2011 г. первое место по УФО по количеству электронных сервисов занимала Тюменская область.

Однако даже в регионах, занимающих последние позиции в рейтинге, ведется работа по переходу на электронные услуги. Так,

¹ Подготовлена на основе [9].

Таблица 3

Рейтинг субъектов Уральского федерального округа по уровню внедрения электронного правительства (на 1 июля 2011 г.)¹

Субъект Федерации	Место по РФ – июнь	Место по РФ – май
Тюменская область	14	9
Ямало-Ненецкий АО	15	22
Курганская область	35	55
Ханты-Мансийский АО	62	32
Свердловская область	69	35
Челябинская область	72	49

Челябинская область вошла в число шести пилотных субъектов РФ, где Минэкономразвития России апробирует систему межведомственного взаимодействия по ограниченному перечню услуг. Южный Урал лидирует по созданию многофункциональных центров оказания государственных услуг, работающих в режиме «одного окна». В Челябинской области уже открыто семь центров в четырех муниципальных образованиях, до конца 2011 года планируется открытие еще 13 центров [2]. Для сравнения укажем, что во всех остальных субъектах федерации, входящих в состав УрФО, действует 5 МФЦ.

Таким образом, можно говорить о целом ряде реальных достижений, связанных с переходом к электронному правительству как на федеральном, так и на региональном уровнях. В России выделились регионы-лидеры, в которых переход к электронному правительству осуществляется особенно успешно. Однако для того, чтобы к 2015 г. все оказываемые государством услуги можно было получить в электронном виде, предстоит решить множество задач не только технического, но и организационного, правового и социального плана. Только в этом случае переход к электронному правительству будет способствовать рационализации государственного управления и повышению его оперативности, эффективности и прозрачности для граждан.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Богданович И.А. Создание электронного правительства региона на основе тактики использования «лучших практик»: Презентация на заседании Совета по региональной информатизации (Москва, 17 марта 2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minsvyaz.ru/common/upload/publication/Bogdanovich.pdf> (проверено 15.08.2011 г).

¹ Подготовлена на основе [9].

2. *Виравчева Е.* Урал опередил другие регионы по внедрению электронного правительства // РИА «Федерал-пресс», 22 июля 2011 г. [Электронный документ]. – Режим доступа: http://fedpress.ru/federal/polit/vlast/id_240391.html (проверено 15.08.2011 г.).
3. *Григорьев П.В.* Основные подходы к понятию «электронное правительство» // Сайт «Центра технологий электронного правительства» Ярославского государственного университета [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open-gov.ru/?p=229> (проверено 15.08.2011 г.).
4. *Дьякова Е.Г.* Процесс перехода к электронному правительству как объект теоретического моделирования // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Вып. 10. Екатеринбург, 2010. С. 204-224.
5. *Кондратьев А.* 13 ведомств отказались от электронных госуслуг // «Маркер» – деловая газета, 2011. 5 июля [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.marker.ru/news/493708> (проверено 15.08.2011 г.).
6. *Логинов В., Коник Л.* Очередь за справкой удлинилась // ComNews. 22 июня 2011 г. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://www.comnews.ru/index.cfm?id=61996> (проверено 15.08.2011 г.).
7. *Массух И.И.* Основные вопросы и задачи формирования электронного правительства в субъектах Российской Федерации: Тезисы доклада на заседании Совета по региональной информатизации (Москва, 17 марта 2011 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id_4=42181 (проверено 15.08.2011 г.).
8. Портал госуслуг: первый год работы // Сайт «Центра технологий электронного правительства» Ярославского государственного университета. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://open-gov.ru/?p=735> (проверено 15.08.2011 г.).
9. Рейтинг субъектов РФ по уровню внедрения электронного правительства на 1 июля 2011 года // Электронный журнал «Госменеджмент», 26 июля 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://gosman.ru/?news=17324> (проверено 15.08.2011 г.).
10. *Стародымов А.* Госуслуги в тестовом режиме // Компьютерра он-лайн, 2009. 17 дек. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.computerra.ru/vision/488323/> (проверено 15.08.2011 г.).
11. Стенограмма встречи Президента РФ Д.А. Медведева с представителями Интернет-сообщества. Москва, 2011. 29 апр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://news.kremlin.ru/news/11115> (проверено 15.08.2011 г.).
12. *Храмцовская Н.А.* Развитие понятийного аппарата информационного общества: эволюция понятия электронное правительство // Общественные трансформации и киберпространство: междисциплинарные исследования. Сб. науч. ст. СПб., 2009. С. 50-67.
13. Что такое «электронное правительство»? : Аналит. обзор. Институт развития свободы информации, Санкт-Петербург, 8 октября 2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/en/node/339> (проверено 15.08.2011 г.).
14. *Чубукова С.Г., Элькин В.Д.* Основы правовой информатики. М., 2004. 252 с.
15. *Fountain J.E.* Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001. 256 p.
16. *Gubbins M.* Global IT spending by sector // Computing, 2004. 8 apr. P. 28.
17. *Heeks R.* Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced? // IDPM i-Government Working Paper № 14. 2003. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (проверено 15.08.2011 г.).

18. Heeks R. Understanding Adoption of e-Government: Principals, Agents and Institutional Dualism // IDPM i-Government Working Paper, 2009. № 19 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/research/publications/wp/igovernment/index.htm> (проверено 15.08.2011 г.).
19. Ruus K. E-stonia: Pioneer of Internet Innovation and E-Government // European Affairs, 2007. V. 8. № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.europeaninstitute.org/20070302100/Spring-2007/estonia-pioneer-of-internet-innovation-and-e-government.html> (проверено 15.08.2011 г.).
20. The 2011 Waseda University World e-Government Ranking [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://www.cicc.or.jp/english/news/e-GovRanking2011e.PDF> (проверено 15.08.2011 г.).
21. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 г. (в ред. Постановления Правительства РФ от 10.03.2009 № 219) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://inform.irkobl.ru/sites/inform/documents/632r.php> (проверено 15.08.2011 г.).
22. План перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде. Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 октября 2009 г. № 1555-р [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://pravo.fso.gov.ru/cms/per_uori/per_uori/acts/1002_0.html (проверено 15.08.2011 г.).
23. Постановление Правительства РФ от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и исполнительных органов государственной власти» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/196682/> (проверено 15.08.2011 г.).
24. Справка Министерства связи и массовых коммуникаций РФ «О ходе реализации государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2010–2020 гг.)» за 1 полугодие 2011 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://minsvyaz.ru/ru/doc/index.php?id_4=595 (проверено 15.08.2011 г.).
25. Стратегия развития информационного общества в России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (проверено 15.08.2011 г.).
26. Федеральный закон Российской Федерации № 8-ФЗ от 9 февраля 2009 года «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html> (проверено 15.08.2011 г.).
27. Федеральный закон № 24-ФЗ от 24 февраля 1995 года «Об информации, информатизации и информационных документах» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ank-pki.ru/index.php/press-center-ank/law-ank/188-z3> (проверено 15.08.2011 г.).
28. Федеральный закон Российской Федерации № 63-ФЗ от 06 апреля 2011 года «Об электронной подписи» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2011/04/08/podpis-dok.html> (проверено 15.08.2011 г.).
29. Федеральный закон Российской Федерации № 152-ФЗ от 26 июля 2007 года «О персональных данных». [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2006/07/29/personaljnue-dannye-dok.html> (проверено 15.08.2011 г.).
30. Федеральный закон Российской Федерации № 210-ФЗ от 27 июля 2010 года «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rg.ru/2010/07/30/gosusl-dok.html> (проверено 15.08.2011 г.).

RESUME

Elena Grigor'evna Dyakova, Doctor of Political Sciences, Leading Researcher, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences : gf-urfo@bk.ru

E-Government Transition as the Process of Institutional Adoption

Institutional adoption to the provision of on-line government services is a complex social process which represents the unity of assimilation and accommodation. The article analyzes the institutional adoption process in Russia including formation of the legal framework and implementation of e-documents and government service portals.

E-government, institutional adoption, legal framework, government service portal.

Материал поступил в редколлегию 05.09.2011 г.