

Е.Г. Дьякова

ПЕРЕХОД К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ В РОССИИ: ТЕХНОЛОГИИ, ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР



**Дьякова
Елена Григорьевна**

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

Согласно рейтингу готовности к «электронному правительству», подготовленному ООН по итогам 2008 года, Россия занимает 60 место – см. Таблицу 1.

Таблица 1. Рейтинг готовности к «электронному правительству» (версия ООН, 2008¹)

Место в рейтинге	Страна	Баллы
1	Швеция	0,9157
2	Дания	0,9134
3	Норвегия	0,8921
4	Соединенные Штаты Америки	0,8644
5	Нидерланды	0,8631
6	Южная Корея	0,8317
7	Канада	0,8172
8	Австралия	0,8108
9	Франция	0,8038
10	Великобритания	0,7872
13	Эстония	0,7626
28	Литва	0,6617
41	Украина	0,5728
56	Белоруссия	0,5213
60	Российская Федерация	0,5120

Рейтинг готовности к «электронному правительству» рассчитывается на основе анализа сайта/портала правительства соответствующей страны, а также сайтов/порталов министерств, непосредственно отвечающих за развитие человеческого капитала: здравоохранения, образования, социальной защиты, труда и финансов. Почему в качестве индикаторов степени готовности к e-government были выбраны сайты органов власти, вполне объяснимо. Любой официальный сайт представляет собой только «видимую часть» систему государственных информационных ресурсов, необходимых для того, чтобы оказывать государственные услуги в электронном формате. Для эффективного функционирования сайта или портала как системы открытых информационных ресурсов, предназначенных для удовлетворения потребностей населения, необходима не менее развитая система внутренних документированных информационных ресурсов, обслуживающих управленческие потребности сотрудников органов власти (т.е. бэк-офис).

Рейтинг готовности к «электронному правительству» является агрегированным и основывается на показателях, сгруппированных в следующие 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).

При расчете индекса учитывалось наличие или отсутствие той или иной электронной услуги, начиная с самого факта наличия соответствующего официального сайта или портала и заканчивая предоставлением государственных электронных услуг «полного цикла» через единый фронт-офис на основе интегрированного бэк-офиса.

– Уровень «электронного участия» (возможность гражданам высказать свое мнение о деятельности правительства в электронной форме и наличие обратной связи, т.е. учет мнений граждан в деятельности органов власти).

«Электронное участие» рассчитывается по трем параметрам: «электронное информирование» граждан о возможностях электронного участия, «электронное консультирование», т.е. создание условий для электронного участия через организацию форумов, дискуссий, блогов и сайтов представителей власти, и «электронное принятие решений», т.е. учет итогов «электронного консультирования» в процессе принятия решений и информирование граждан о том, какие решения были приняты по итогам обсуждения. При расчете данного параметра учитывается также наличие сайта/портала главы государства, и то, насколько этот сайт поощряет «электронное участие».

Подчеркнем, что прямая корреляция между рейтингом готовности к «электронному правительству» и рейтингом готовности к информационному обществу отсутствует (США, лидирующие в рейтинге готовности к информационному обществу, в рейтинге e-government занимают только четвертое место, несмотря на то, что портал правительства США считается образцовым в плане содействия «электронному участию»).

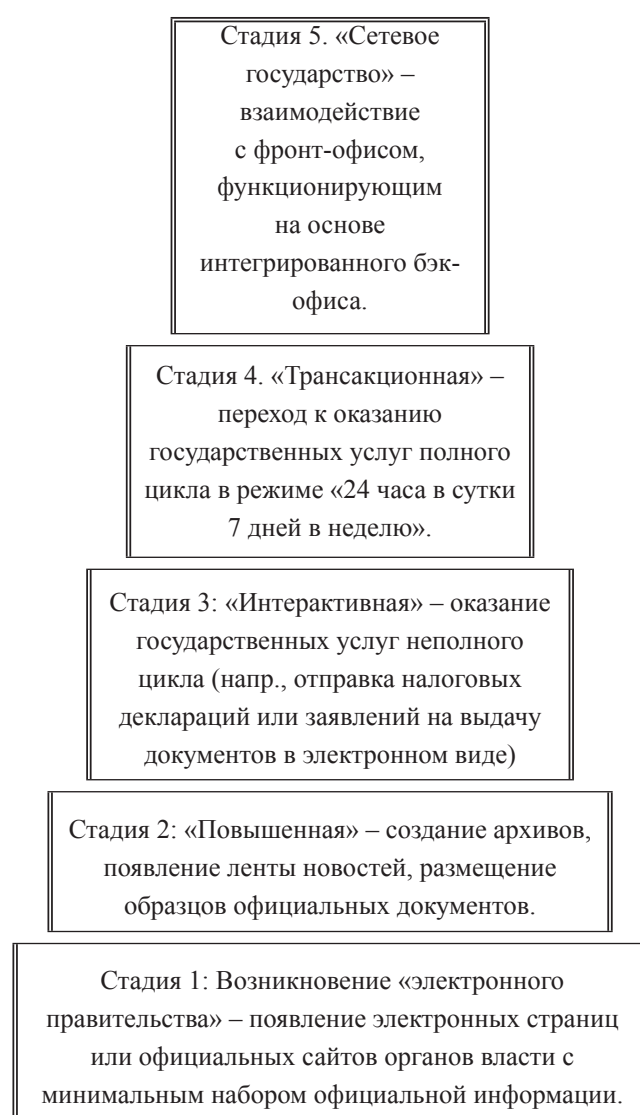
Следует учесть также, что при оценке уровня развития электронных услуг в рейтинге ООН учитываются только сайты федеральных органов власти, даже если региональные сайты уже перешли на более высокую стадию. (Этим, в частности, объясняется 10 место Великобритании: в 2008 г. сайт правительства Великобритании был изменен таким образом, что значительная часть услуг стала оказываться на уровне местных органов власти, на что на официальном сайте www.directgov.uk имеются необходимые ссылки).

Главной причиной, по которой рейтинг готовности России к «электронному правительству» постоянно снижается, несмотря на значительные усилия по развитию нормативно-правовой базы и развитие инфраструктуры является уровень развития электронных услуг (web-measure index). Россия пока в основном остается на т.н. «повышенной стадии», предполагающей оказание гражданам государственных информационных услуг, в том

числе доступа к архивам с нормативно-правовыми документами, размещения образцов документов, необходимых при взаимодействии с государственными органами и оперативного информирования о текущей деятельности ОГВ.

«Повышенная стадия» представляет собой вторую стадию в разработанной ООН пятиступенчатой «пирамиде эволюции электронного правительства» – см. Рисунок 1.

Рис. 1. Пирамида «электронного правительства»



Большинство развитых стран находятся на стадии перехода от третьей стадии к четвертой, а ряд государств перешли на четвертую стадию и вступили в пятую, предполагающую постоянное взаимодействие между различными подразделе-

ниями государственной власти в логике «много ведомств – одно государство». Например, на сингапурском правительственном портале можно получить 1 600 различных государственных услуг, охватывающих все стадии жизненного цикла и ведения бизнеса. Примером реализации принципов «сетевого государства» может служить, например, раздел «Жизнь в городе» («Housing Town») портала E-citizen. В этом разделе граждане могут обратиться за услугами в самые разные правительственные агентства: сделать заказ на проведение электричества, воды и газа, обратиться за лицензией на пользование телевизором (в Сингапуре используется британская система общественного вещания), заказать новый телефонный номер, приобрести сезонный проездной билет, и, разумеется, оплатить все эти услуги. На правительственном бизнес-портале можно зарегистрировать новую компанию, получить извещение об уплате налогов и заплатить налоги, сдать документы для получения разрешения на строительство и т.п. Все это не только повышает доверие граждан органам власти, но и значительно снижает расходы на оказание государственных услуг².

У нас, к сожалению, о таком уровне развития электронного правительства пока говорить не приходится. Проблемы с оказанием государственных услуг в электронном виде даже заставили Президента РФ в начале 2009 года назвать «электронное государство» в нашей стране «химерой»³. Благодаря политической воли Президента РФ в этой области за последнее время достигнуты значительные сдвиги.

В декабре 2009 года начал работу Портал государственных услуг www.gosuslugi.ru. Пока он работает в информационно-справочном режиме, соответствующем повышенной стадии 2. Портал содержит формы заявлений, необходимых для получения госуслуг, которые можно скопировать с сайта и заполнить самостоятельно. Для каждой из услуг указываются получатели, список необходимых документов, стоимость и порядок оплаты, сроки и результат оказания. Здесь же публикуются связанные с ними нормативно-правовые акты и адреса и телефоны ведомств. В 2010 году должен заработать раздел «Личный кабинет», где пользователю будут доступны интерактивные сервисы для работы с ведомствами, а также персональные

настройки портала. Зарегистрированные пользователи смогут в электронной форме заполнить и отправить заявление на получение услуги или запрос в орган исполнительной власти, а по номеру документа, зайдя в «Личный кабинет», можно будет отследить статус своего обращения. Тем самым будет осуществлен переход на интерактивную стадию 3.

Однако для того, чтобы перейти на стадию 4, а тем более – 5, необходимы существенные изменения в законодательстве. По некоторым подсчетам, только для того, чтобы легитимизировать 74 основные услуги, требуется внести изменения примерно в 300 федеральных законов (не считая правительственных постановлений).

Кроме того, предоставление государственных услуг в электронном виде требует перестройки, и зачастую – весьма значительной перестройки организационных структур. Например, если граждане начинают общаться с органами власти с помощью электронной почты, необходимо перестраивать отдел по работе с обращениями граждан с учетом того, что а) количество обращений резко возрастет; б) среди этих обращений будет весьма значительная доля «флуда». Если заранее не учесть эти обстоятельства, велик риск того, что чиновники будут просто не справляться с потоком обращений, провоцируя у граждан негативную реакцию.

Кроме организационных изменений, переход к электронному правительству предъявляет достаточно жесткие требования к компетентности чиновников. Эти проблемы достаточно хорошо изучены на мировом уровне, но у нас их значение осознается не в полной мере.

1. Первый барьер – низкий уровень информированности о программе перехода к электронному правительству. В связи с переходом на электронные административные регламенты к сотрудникам органов государственной власти предъявляется целый комплекс требований. Соответственно, у них могут возникнуть самые разные опасения:

- Новые регламенты приведут к увеличению объема должностных обязанностей и объема работы;

- Новые регламенты сделают их функции ненужными, и они лишатся работы;

– Они не справятся и не освоют новые навыки и т.п.

Поэтому необходимо четкое разъяснение рядовым сотрудникам органов власти целей и основных направлений перехода к электронному правительству, а также того, какие новые компетенции от них потребуются и как они смогут им обучиться. Тем самым у них будет формироваться мотивация к приобретению новых навыков.

2. Второй барьер - низкий уровень компьютерной грамотности. На первый взгляд, в этой сфере все обстоит более или менее благополучно: в органах власти стоят компьютеры, которыми чиновники более или менее эффективно пользуются. Однако на самом деле вопрос этот, по сути, пущен на самотек, и чиновники осваивают необходимые им для работы навыки таким же «методом тыка» и «методом показа и примера», как все остальные граждане. Между тем в Европейском Союзе, например, разработана система повышения компьютерной квалификации государственных служащих и их обязательной сертификации, для того, чтобы они могли успешно справляться с поставленными перед ними задачами. У нас этот вопрос периодически поднимается, однако решается на инициативной основе. Парадокс в том, что успешнее всего он решается в передовых регионах, в то время как сильнее всего нуждаются в повышении уровня компьютерной грамотности представители органов власти в регионах, где степень готовности к информационному обществу является невысокой. В таких регионах у сотрудников органов власти может случиться «технический шок» и появиться боязнь использовать новые технологии. Обучение сотрудников органов государственной и муниципальной власти должно быть неотъемлемым элементом плана перехода к электронному правительству. Пока это не так.

3. Третий барьер – психологическое сопротивление и особенности корпоративной культуры. Очень важно при реализации электронного правительства учитывать опыт рядовых сотрудников, которым, собственно, и предстоит предоставлять услуги в электронном виде. Как показывает мировой опыт, существующая в том или ином органе власти культура принятия и реализации решений может при определенных условиях полностью заблокировать переход к электронному правитель-

ству, особенно если у исполнителей создается впечатление, что новые регламенты приведут к тому, что они потеряют власть и влияние. Ситуация усложняется в условиях, когда переход к режиму «много ведомств – одно государство» потребует активного межведомственного взаимодействия и обмена информацией.

По этой причине при переходе к электронному правительству необходимо обязательно учитывать опыт рядовых исполнителей. Для примера сошлемся на успешный опыт перевода в электронный формат государственных услуг в Ирландии. Например, ирландская налоговая служба при таком переводе учла мнение не только специалистов в сфере ИКТ, но и рядовых налоговых инспекторов и представителей малого и среднего бизнеса, что и позволило создать эффективно работающую систему, считающуюся в ЕС образцовой. Обратная связь с рядовыми исполнителями нужна не меньше, чем с гражданами.

Таким образом, успешный переход к электронному правительству требует постоянного учета точки зрения рядовых чиновников, а также постоянных усилий по повышению уровня их компьютерной грамотности и снятию психологических барьеров.

1. UN E-Government Survey 2008: from E-Government to Connected Governance. [Электронный документ]. Проверено 15.11.09.

2. Chong Y.S. Government via the Internet: The Singapore Experience // Inter: The ICT Journal for Sri Lanka Inc. 2004. V. 1. Issue 2. [Электронный документ]. Режим доступа: http://www.ncs.com.sg/c/document_library/get_file?uuid=61ae1f2c-1608-464c-8f12-13b981b480d8&groupId=10113. Проверено 15.11.09.

3. Медведев Д.А. Вступительное слово на заседании Совета по развитию информационного общества в России. Г. Петрозаводск, 12 февраля 2009 г. [Электронный документ]. Официальный сайт Президента РФ. Режим доступа: http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/12/1535_type63374type63378type82634_212834.shtml. Проверено 15.11.2009.

4. См.: Войков Д. Минкомсвязи – о технопарках и электронном правительстве // PC Week, 03 декабря 2009 г. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/themes/detail.php?ID=121419>. Проверено 15.11.09.

5. Обобщенные результаты представлены, напр., : Roadmap for E-Government in the Developing World. 10 Questions E-government Leaders Should Ask Themselves. 2002. [Электронный документ]. Режим доступа: <http://www.pacificcouncil.org/pdfs/e-gov.paper.f.pdf>. Проверено 15.11.09. Пособие подготовлено экспертами Рабочей группы по электронному правительству развивающемся мире на основе опыта как развитых, та развивающихся стран.