

УДК 323

ИНФОРМАТИЗАЦИЯ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА: ПРОБЛЕМЫ, ТЕНДЕНЦИИ, ПЕРСПЕКТИВЫ

© 2009 г.

И.Ю. Кузьмин

Нижегородский госуниверситет им. Н.И. Лобачевского

ivan-kuzmin2008@yandex.ru

Поступила в редакцию 22.04.2009

Рассматривается проблема информатизации России в качестве необходимого фактора существования государства в современном мире. Автор описывает концепцию электронного правительства, анализирует современное состояние развития отрасли и перспективы внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление.

Ключевые слова: информатизация, электронное правительство (e-government), информационно-коммуникативные технологии (ИКТ), государственное управление.

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила необходимость «незыблемости демократических основ», определив тип новой государственности России как «социальное государство». Мировой опыт формирования и развития социального государства свидетельствует, что основными его признаками являются преодоление отчуждения личности от власти, превращение государства в социально ответственный инструмент общества, осуществляющий активную социальную политику в интересах всех категорий населения на основе принципов открытости и демократизма власти, социальной справедливости, согласия и взаимовыгодного партнерства.

В целях формирования на практике вышеперечисленных признаков прежде всего необходимо взаимодействие общества и власти на основах постоянного диалога между ними, так как демократическая система управления не способна легитимно функционировать вне процессов гласности, игнорируя принцип «прозрачности» своей деятельности.

Осуществлять подобное взаимодействие государственная служба сможет при наличии более простой системы проведения административных процедур, направленных на то, чтобы стать ближе и доступнее гражданам, в интересах которых создана, обладать большей оперативностью, гибкостью, экономичностью и ответственностью, а также отработанностью технологий ее взаимодействия с общественностью [1].

Концепция электронного правительства (e-government): определение понятия, основные параметры и стадии

Возрастающая значимость ИКТ в развитии основных сфер жизнедеятельности современного общества и государственного управления обусловила перевод в последнее время вопросов использования информационных технологий в разряд приоритетных направлений государственной политики Российской Федерации. Современные представления о реформировании государственного управления наряду с другими элементами включают в первую очередь концепцию «электронного правительства» (англ. e-government) на всех уровнях власти: федеральной, региональной и муниципальной [2].

Термин «электронное правительство» появился как калька с английского «*Electronic Government*» или «*e-Government*». Следует отметить, что английское слово Government имеет несколько значений. Поэтому e-Government может определяться как использование ИКТ в управлении, как способ предоставления информации и услуг или доступа к ним, то есть понятие «*Electronic Government*» относится к формам и методам деятельности органов публичной власти, а не к правительству как субъекту этой деятельности [3].

Электронное правительство представляет собой использование ИКТ для преобразования правительства с целью сделать его более доступным для граждан, более эффективным и более подотчётным.

Электронное правительство включает в себя:

- обеспечение более полного доступа к информации (законы, законопроекты, другие нормативно-правовые акты, формы необходимых документов, а также экономические или научные данные) через Интернет;
- содействие гражданскому участию в государственной жизни путем создания возможностей для более удобного взаимодействия с чиновниками через электронные каналы, например, обеспечения возможности заполнять требуемые документы в электронном виде;
- повышение подотчетности правительства путем обеспечения прозрачности его операций, что снижает риски коррупции;
- поддержку выполнения целей развития путем уменьшения времени и материальных затрат, которые субъекты малого бизнеса несут в связи с общением с государственными структурами, а также путем обеспечения сельских и других периферийных общин информационно-коммуникационной инфраструктурой [4].

Электронное правительство состоит из трех основных модулей (*G2G, government to government, правительство правительству; G2B, government to business, правительство бизнесу; G2C, government to citizens, правительство гражданам*) и включает в себя многочисленные прикладные элементы: свободу доступа граждан к государственной информации, перевод государственных органов на безбумажное делопроизводство, установление для всех государственных органов показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, который проводится как парламентом, так и гражданами, введение в государственных органах пластиковых карт для идентификации госслужащих, перечисление им зарплаты, расчетов за командировки, перенесение в сеть большинства стандартных транзакций между государством и гражданами или бизнесами и т.п.

Процесс электронного управления можно разделить на три стадии. Эти стадии не зависят одна от другой, при этом для начала одной из стадий необязательно завершение другой. Но такая разбивка представляет собой систему для осмысления целей электронного правительства.

Стадия 1 – публичность, то есть использование ИКТ для расширения доступа к правительственной информации. Правительства обычно создают значительные объемы информации, представляющей большую важность для частных лиц и бизнеса. Интернет и другие современные коммуникационные технологии могут доставить эту информацию гражданам быстро и более адресно.

Стратегии проведения этой стадии электронного управления сильно разнятся по своему содержанию и форме, но, как правило, страны с переходной экономикой могут начать его с публикации правительственной информации в Интернете. В первую очередь там можно разместить законы, другие нормативно-правовые акты, формы необходимых документов, статистические и экономические данные.

Стадия 2 – расширение гражданского участия в государственном управлении. Электронное правительство обладает потенциалом вовлекать граждан в процесс управления государством путем обеспечения их взаимодействия с политиками на протяжении всего цикла выработки государственной политики и на всех уровнях власти. Интерактивное электронное правительство предполагает двусторонние коммуникации, начиная с таких базовых действий, как публикация адресов электронной почты государственных служащих или форм для обратной связи, позволяющих гражданам давать свои комментарии по проектам законодательных актов или другим предложениям в области государственной политики. Данная стадия электронного правления может также включать в себя создание форумов с участием граждан и представителей правительства, где люди могут обмениваться своими идеями, повышать свою осведомленность в тех или иных вопросах и создавать возможности для активной деятельности, которая не имеет дистанционных ограничений. Повышение степени гражданского участия помогает строить общественное доверие к правительству.

Стадия 3 – онлайн-транзакции, то есть предоставление государственных услуг в режиме реального времени. Правительства могут расширить свое присутствие в Интернете, создавая такие веб-сайты, которые дают пользователям возможность проводить транзакции в онлайн-режиме. Точно так же как частный сектор в развивающихся странах использует Интернет для осуществления электронной коммерции, так и правительства могут проводить онлайн-транзакции. Среди выгод от таких нововведений основными являются:

- долгосрочная экономия на издержках;
- обеспечение подотчетности (путем ведения электронного учета);
- повышение производительности труда [4].

Оценка общего уровня информатизации России: проблемы отрасли и положительная динамика

В силу ограниченности выделяемых средств вопрос о том, имеет ли Россия достаточно же-

лания и возможностей в обозримом будущем стать полноправным участником информационной революции, пока остается в большой степени открытым. В январе 2002 г. официально утверждена Федеральная целевая программа «Электронная Россия», направленная на ускорение процессов внедрения информационных технологий в правительстве, бизнесе и обществе. Целью этой Программы является создание компьютерных парков и обеспечение доступа в Интернет для всех вузов к 2005 году и для средних школ – к 2010 году. Однако в 2000 году в России на 100 жителей приходилось 22 телефонные линии (для сравнения: 61 – в Германии, 70 – в США); уровень роста международного телефонного трафика в 1995–1998 гг. в России составлял лишь 5% при среднемировом показателе в 9,5%. Кроме того, в России нет крупных компаний или предприятий по производству компьютерной техники и ИТ-оборудования [1].

Национальная стратегия информационного развития России, разработанная Центром развития информационного общества (РИО-Центр), убедительно свидетельствует: «Для России с ее огромной территорией и низким уровнем развития информационно-коммуникационной инфраструктуры <...> характерно информационное неравенство центра и регионов. Его преодоление является важнейшим условием укрепления политического и экономического единства страны, ускоренного экономического и социального развития и надежного обеспечения безопасности» [5].

Главными причинами сложившегося положения являются:

1. Неразвитая конкуренция на рынке предоставления доступа в Интернет в регионах.

2. По-прежнему сохраняющаяся фактическая монополизация отрасли.

3. Несправедливая, сверхвысокая цена в стране на стандартный телефонный канал, из которой и складывается структура цены на услуги доступа в Интернет [6].

Вместе с тем стоит отметить, что выделенные на информатизацию немалые средства расходуются крайне неэффективно. Например, для доступа жителей удаленных районов к Сети наиболее эффективно использовать технологию WiMAX-сетей, но вместо этого устанавливаются проводные таксофоны даже там, где работают несколько операторов мобильной связи, и затрачиваются гигантские средства [7].

Внедрение ИКТ необходимо и в госсекторе. Потенциально административная реформа должна стать главным фактором информатизации органов государственной власти, так как

современные требования к работе госструктур просто невыполнимы без информационных технологий. Эффективному внедрению ИКТ мешают низкий уровень подготовки ИТ-кадров, медленное внедрение веб-технологий, сложившаяся практика бумажного документооборота, отсутствие метрик – параметров детальной статистики обработки запросов (сложность, количество, время, цена) и др. [8].

Однако стоит отметить положительную тенденцию, наметившуюся в деятельности госструктур. Если раньше большая часть проектов была сфокусирована на автоматизацию деятельности внутри ведомств, то сейчас вектор информатизации сместился в сторону функций и услуг, которые государство оказывает своим гражданам. По опубликованным в СМИ данным, более 30 федеральных органов власти сообщили о внедрении систем электронного документооборота различного уровня. Однако мало действующих систем позволяют осуществлять в электронной форме весь диапазон работы с документами, включая безбумажный оборот. Типичной остается ситуация, когда система автоматической регистрации и контроля исполнения документов существует параллельно с бумажным оборотом.

Немаловажный аспект — отсутствие должного законодательства. Внесенный в Государственную думу проект закона «Об электронном документе» до сих пор не рассмотрен. В этой связи переход на полностью «безбумажный» документооборот не представляется возможным из-за отсутствия законодательной базы [9].

Преимущества внедрения новейших ИКТ в управление российским государством

Сегодня традиционный процесс «сбора справок» при решении какого-либо вопроса забирает в среднем у гражданина России 16 часов рабочего времени и у служащих – 1,5 часа рабочего времени. При более эффективной организации деятельности эти затраты можно сократить для граждан до 8 часов и для государственных служащих – до 0,6 часа. Однако при использовании Интернета гражданин в среднем может решить свою проблему за 20 минут и госслужащий – в среднем за 15–20 минут.

Что касается оптимизации бюджетных расходов на управление, то экономия, которую можно получить при помощи информационных технологий, будет происходить на следующих уровнях:

- сокращение операционных расходов, включающих уменьшение затрат времени на выполнение типовых операций, которые для служа-

щих, связанных с приемом граждан, могут достигать 75% рабочего времени (поиск информации, подготовка справок, отчетов, обзоров, подготовка решений, телефонные переговоры, прием посетителей, исправление ошибок и разбор конфликтных ситуаций), и снижение затрат на помещения, расходные материалы и оплату телефонных переговоров и почтовых отправлений;

- сокращение бюджетных расходов на проведение ряда мероприятий, таких как официальное уведомление, обязательное распространение нормативных документов, разъяснительные и иные PR-акции, направленные на поддержку гражданами решений и позиции органов власти; разовые мероприятия по реорганизации, переезду, изменению объема компетенции учреждений;

- прямой экономический эффект от более выгодных условий проведения закупок для государственных нужд и конкурсного распределения ресурсов, причем снижение стоимости приобретаемых ресурсов позволяет в некоторых случаях уменьшить соответствующие затраты в 1,5–4 раза;

- прямой экономический эффект от повышения эффективности работы учреждения, который выражается большим числом обработанных заявлений, повышением собираемости налогов, лучшей защитой интересов государства в конкретных хозяйственных спорах;

- косвенный экономический эффект от снижения потерь времени физических и юридических лиц с учетом того, что в масштабах Российской Федерации потери времени граждан и бизнеса на общение с органами государственного и муниципального управления таковы, что можно условно считать, будто целый субъект Федерации исключен из деловой и – частично – социальной деятельности;

- косвенный экономический эффект от содействия развитию бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности региона [1].

Перевод основных услуг правительства в веб-формат, где это возможно и применимо, приведет к существенному сокращению затрат. Заморозив наём персонала во многих отделах правительства с учетом естественного уменьшения количества сотрудников, мы можем замедлить постоянный рост затрат на содержание правительства, которое обеспечивается налогоплательщиками [9].

Касааясь вопросов расширения спектра и улучшения качества предоставляемых гражданам государственных услуг, нельзя не отметить, что государственные учреждения могут исполь-

зовать новые технологии для учета индивидуальности граждан и предоставления персонализированных услуг. К таким услугам могут относиться выдача справок, обсуждение конкретных проблем граждан, предоставление документов, лицензий, оплата налогов, пособий, осуществление социальных программ, включая образование, обеспечение медицинским обслуживанием, начисление страховок и пенсий и т.д. Такого же вида услуги могут предоставляться представителям бизнеса и другим организациям, в том числе государственным [1].

Заключение

Подводя итоги всему вышесказанному, следует отметить, что в настоящее время информатизации в России мешает отсутствие необходимой инфраструктуры: сетей на территории всей страны, ЭВМ в органах государственной власти, web-сайтов для работы с гражданами на всех уровнях. Кроме того, необходимо повышение квалификации государственных служащих в указанной области, а также обучение широких слоев населения правилам работы с ПК, разъяснение преимуществ использования современных ИКТ.

Для информатизации страны и, как следствие, ее достойного существования в рамках современной системы международных отношений, необходимо предпринять следующие конкретные шаги:

1. Отечественные самостоятельные исследования в области информационных технологий: разработки компьютеров и технологий, связанных с ними; средств организации локальных сетей; операционных систем, работающих на компьютерах.

2. Развитие коммуникационных (сотовых и Интернет) сетей внутри страны для преодоления цифрового разрыва и изоляции.

3. Создание особых экономических зон в технопарках; увеличение инвестиций в развитие технопарков и строгий контроль над финансовыми потоками.

4. Создание больших вычислительных кластеров для прогнозирования метеоусловий, а также развития чрезвычайных ситуаций.

5. Введение в эксплуатацию для широкого круга пользователей Системы глобального позиционирования (ГЛОНАСС), а также дополнительных возможностей ее использования для специальных служб: скорой помощи, милиции, пожарных, систем коммунального хозяйства.

6. Внедрение единой информационной базы данных населения, которая объединила бы раз-

рошенные бумажные базы, находящиеся в разных государственных учреждениях (ЗАГС, налоговая служба, пенсионный фонд, милиция, военкоматы и т.д.).

7. Введение безбумажного документооборота в органах государственной власти.

Список литературы

1. Коновченко С. Электронное правительство // Сетевое издание о стратегии Стратег.Ру. URL: <http://stra.teg.ru/library/38/1/1>.

2. Петров А.А. Информационные технологии в государственном управлении регионом // ВлГУ. Электронный журнал. 2007. № 11. URL: <http://journal.vlsu.ru/index.php?id=1210>

3. Фотенко В. «Электронное управление», «электронное правительство», «электронное правление» – практические этапы трансформации системы государственного управления в процессе построения информационного общества. URL: http://www.mdi.gov.md/img/word/Doclad_2006-09-28_9.doc.

4. Полюбина И.Б. Электронное правительство как составляющая новой экономики. URL: http://www.admhmao.ru/adm_reform/publikac/publik60.htm.

5. Национальная стратегия информационного развития России. URL: <http://www.ifap.ru/pr/2004/041129aa.doc>

6. Твердынин М. О мерах по преодолению «цифрового неравенства» (на примере изменения тарифно-ценовой политики на услуги доступа в регионах России). Тезисы. URL: <http://www.rtrs.ru/actual.asp?view=18884>.

7. Храпцовская Н. Электронное правительство: е-документы все еще «вне закона»? // Сnews. Аналитика. URL: http://www.cnews.ru/reviews/index.shtml?2008/09/10/317166_2.

8. E-Gov Strategies to Reduce Government Costs. URL: <http://articles.business-man.biz/business/143/e-gov-strategies-to-reduce-government-costs-lance-winslow.htm>

9. Голосов А. Вектор информатизации сместился в сторону функций и услуг, которые государство оказывает гражданам // Сnews. Аналитика. URL: <http://www.cnews.ru/reviews/free/gov2006/int/fors/>.

INTRODUCTION OF INFORMATION TECHNOLOGIES IN RUSSIAN GOVERNMENT AGENCIES: PROBLEMS, TRENDS, PROSPECTS

I.Yu. Kuzmin

Introduction of information technologies in Russia is viewed as a necessary factor for the state's existence in the modern world. The author describes the concept of electronic government, analyses the present level of the field's development and the prospects for the use of the newest information and communication technologies in state governance.

Keywords: introduction of information technologies, electronic government, information and communication technologies, state government