

---

## «ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО»: ПЕРВЫЙ ЭТАП ФОРМИРОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

А.Я. Быстряков

Российский университет дружбы народов  
ул. Миклухо-Макля, 6, Москва, Россия, 117198

В статье рассматриваются проблемы и перспективы создания электронного правительства в РФ, анализируется мировой опыт и этапы (информационный, интерактивный, транзакционный, информационное общество) перехода стран различных социально-экономических типов к информационному правительству. Приведены успешные примеры функционирования электронного правительства в регионах и намечены перспективы.

**Ключевые слова:** информационное общество, «электронное правительство», глобализация, государственные услуги.

В современном обществе информационные технологии являются обязательным условием эффективного функционирования всех систем жизнедеятельности человека. Влияние социальных сетей на состояние экономики, политики, межличностного общения людей, функционирование органов государственного управления, корпоративных организаций и предприятий, общественных и религиозных объединений является определяющим и может оказывать как позитивное, так и негативное влияние.

Наиболее ярким примером влияния социальных информационных сетей на общество является современная ситуация в странах Магриба — из различных источников известно, что за два-три дня политическая информация стала достоянием более 50 млн человек. Последствия воздействия данной информации на мировое сообщество в настоящее время оценить невозможно.

Основная функция социальных электронных сетей — информационное обеспечение и представление услуг в различных сферах. Электронное управление, или «электронное правительство», рассматривается как обязательное условие функционирования органов государственной и муниципальной власти.

Первым уровнем формирования «электронного правительства», как уже принято считать, является повышение качества государственного управления, которое может выражаться через снижение или сокращение временных, организационных и финансовых издержек для граждан и организаций при получении государственных (муниципальных) услуг; административных барьеров и бремени избыточного регулирования для хозяйствующих субъектов; бюджетных расходов на деятельность органов исполнительной власти и повышение эффективности этих расходов с повышением прозрачности деятельности других органов власти и управления.

Второй уровень — формирование «электронного правительства» — включает решение относительно меньшего круга задач, связанных с исполнительной, законодательной и судебной ветвями власти, сформированной подсистемой местного самоуправления.

Третий уровень — построение информационного общества — связан с более широкими преобразованиями, затрагивающими все ветви и уровни государственной власти и местного самоуправления, а также все основные сферы общественных отношений (здравоохранение, образование, культура, охрана общественного порядка и т.д.), бизнес-структуры, семьи и лично каждого гражданина страны.

Непосредственное отношение к гражданам и бизнесу на федеральном уровне в начале второго десятилетия XXI в. имеют 889 услуг (функций). Всего в сводный реестр включено более 8,5 тыс. региональных и муниципальных услуг. Первый перечень реализации услуг на федеральном уровне был утвержден решением Правительства РФ. Их реализация требует системных мер, т.е. создание вертикали управленческих решений в различных отраслях, на федеральном, региональном и муниципальном уровнях власти. Со временем перечень государственных услуг будет увеличиваться в рамках мероприятий государственной программы «информационного общества».

Процесс формирования «электронного правительства» и переход к предоставлению государственных и муниципальных услуг в электронном виде стал важным этапом развития социальных сетей для первого десятилетия XXI в. в России. Можно говорить, что здесь сосредотачиваются наиболее значимые проекты, предложенные властью гражданскому обществу. Требуется уточнить лишь то обстоятельство, что первое десятилетие XXI в. стало этапом подготовки основных правовых предпосылок, в том числе подготовки административных решений, чтобы исходя из сложившихся послекризисных условий сосредоточить на этом направлении довольно значительные финансовые и кадровые ресурсы.

Президентом и правительством страны в этот период были приняты основные управленческие решения. В государственное управление стали более активно входить новые понятия, такие как «электронное правительство», «электронный регион», «электронный муниципалитет» и др. В Российской Федерации начались процессы, уже известные в мировой практике и опирающиеся на возможности информационно-коммуникационных технологий. Теперь новые процессы затрагивают все ветви власти. Поэтому интеграционное понятие «электронное правительство» и его услуги для населения относится ко всему «электронному государству» (e-government), т.е. пространству, которое охватывает государственное управление, а также управление в публичной сфере деятельности. Это связано со способностью производить и реализовывать для граждан услуги в доступной для них форме. Ныне первые места мирового рейтинга в этой сфере занимают Сингапур, США, Южная Корея. В России нам следует сделать определенный «рывок развития», чтобы достигнуть успешности на этом пути.

Можно выделить этапы перехода к «электронному правительству»: информационный, интерактивный, транзакционный, информационное общество [1].

На информационном этапе находятся государства: Гана, Китай, Таиланд, Казахстан, Россия. Создаются сайты органов государственной власти, предоставляющие актуальную и в то же время статичную информацию: о структуре госоргана;

расположении приемных, территориальных подразделений, центрального аппарата; о регламентах работы и руководителей, включая контактные данные, часы приема и т.п.

На интерактивном этапе находятся государства: Япония, Франция, Италия, Германия, Эстония. Ведомства начинают предоставлять несложные интерактивные сервисы; простые госуслуги из числа наиболее востребованных.

На транзакционном этапе находятся Южная Корея, США, Сингапур, Канада. Госорганы переходят к оказанию онлайн-услуг, начинают предоставляться возможности для осуществления наиболее востребованных платежей — налогов, сборов, платежей.

Пока нет стран, достигших этапа информационного общества, но можно предположить, что быстрее всего его достигнут Сингапур и Южная Корея (услуги в электронной форме начинают преобладать над «бумажными»; госуслуги предоставляются полностью в электронном виде без личного посещения соответствующего уполномоченного органа госвласти).

Учитывая такую классификацию, можно выделить ряд важнейших документов на федеральном уровне, стимулирующих в российском обществе процессы, обуславливающие движение к информационному обществу:

— Стратегия развития информационного общества, где обозначены критерии (индикаторы), которые надо было достигнуть к 2010 и к 2015 гг. [2];

— положение об общероссийском государственном центре (ОГИЦ);

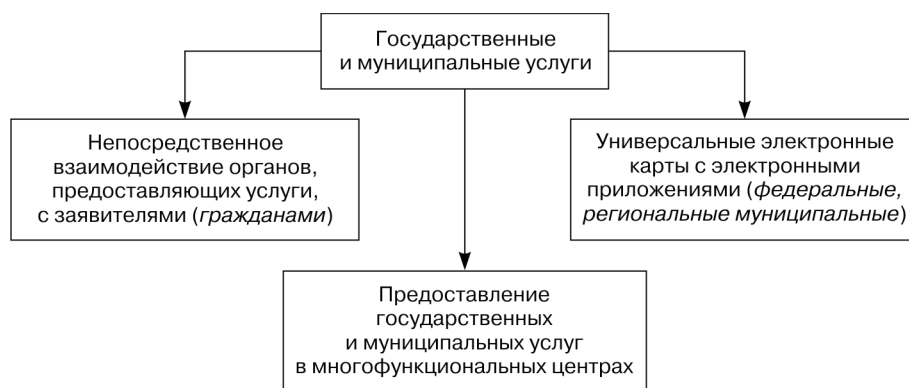
— регламентация доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;

— правила размещения в государственных информационных системах сведений об услугах (функциях), в том числе в электронном виде;

— законодательно принятый порядок организации предоставления государственных муниципальных услуг.

На основе этих документов уже выстраивается процессуальная модель электронизации услуг как основа регламентации и оптимизации деятельности служащих госаппарата.

Федеральным законом от 27.07.2010 № 227 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона „Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг“», фактически одновременно с принятием Федерального закона от 27.07.2010 № 210 «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг» [3; 4] были внесены поправки в уже действовавшие 28 федеральных законов. Введены положения и нормы, требующие организации соответствующей деятельности с применением электронных технологий (законы о полиции, занятости населения, правах граждан на свободу передвижения, безопасности дорожного движения, индивидуальном учете, негосударственных пенсионных фондах, обязательном пенсионном страховании, трудовых пенсиях и т.п.). Далее объем предоставления услуг в электронном виде будет увеличиваться. Принципиальная схема предоставления государственных и муниципальных услуг в современной России основывается на трех крупных составных элементах (рис. 1).



**Рис. 1.** Основные формы предоставления государственных и муниципальных услуг в Российской Федерации

Источник: Составлено автором

До июля 2012 г. требуется подготовить соответствующие административные регламенты, реестры государственных и муниципальных услуг. Все необходимые сведения должны быть включены в государственные и муниципальные информационные системы, обеспечивающие введение всех реестров не позднее, 1 июля 2011 г. Федеральным законодательством определено, что ведение реестров осуществляется в электронной форме. Разработка соответствующих регламентов федеральных органов и субъектов Федерации — основа для создания информационного общества.

Современное состояние территориальной доли регламентированных функций достигает 95% в Татарстане, Московской и Саратовской области, в Краснодарском крае и Архангельской области около 90%, Чукотском автономном округе, Камчатской области около 50%, республике Тыва и Пермском крае более 30%. По количеству действующих регламентов (около 200) лидируют Московская область и Краснодарский край. По типологии функций в региональных регламентах в порядке убывания можно констатировать следующую ранжировку: на первом месте разрешительные функции, затем бюджетные, организационные, контрольные и т.д.

Доля разработанных регламентированных полномочий федеральных органов государственной власти в конце 2010 г. составляла по Министерству внутренних дел более 10%, по Роспотребнадзору 15%, Роструду более 15%, Росздравнадзору и Ростехнадзору более 20%, по Федеральной миграционной службе 35% и т.д.

Органы субъектов Российской Федерации и муниципалитеты вправе создавать региональные информационные системы и муниципальные информационные системы. Муниципальные образования могут их создавать при кооперации на соответствующей территории (особенно актуально здесь муниципальное сотрудничество). Но главным при этом остается требование, чтобы существовала возможность их интеграции с федеральной государственной информационной системой. Уточним, что принятые решения (ФЗ от 27.07.2010 № 210 и постановление Правительства РФ от 24.05.2010 № 365) обязывают федеральные министерства и ведомства (прежде всего Минкомсвязи России, Минфин России, Минэконом-

развития России и др.), а также администрации субъектов РФ и муниципальных органов подготовить и принять свои акты, чтобы эта работа была выполнена своевременно и обеспечивала синхронность при информационном взаимодействии, т.е. должна функционировать единая система.

Построение «электронного правительства» на региональном и муниципальном уровнях с точки зрения общих обязательных требований к инфраструктуре пока невозможно проектировать в единой системе. Это сдерживает, в свою очередь, проектирование компонентов информационного общества («электронный регион», «электронное здравоохранение», «электронное правосудие» и т.д.). Выработаны лишь в самом общем виде требования к построению «электронного правительства» на федеральном, региональном и местном уровнях.

Для понимания термина «системность» целесообразно рассмотреть следующие направления работ при формировании «электронного правительства» в Российской Федерации: перевод в электронный вид государственной учетной деятельности; информационно-технологические и инженерные компоненты электронного правительства; формирование ключевых инфраструктур электронного правительства; переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде.

При этом важны также обеспечивающие направления деятельности: обеспечение доступности государственных услуг для граждан и организаций; обеспечение эффективности бюджетных расходов на внедрение инженерно-технологических компонентов федеральными органами исполнительной власти; порядок управления процессом формирования «электронного правительства» на основе плана мероприятий по формированию электронного правительства.

Во второй половине 2010 г. и в 2011 г. в России стали регулярными сообщения о вводе все новых услуг в перечень для населения — как разовых операционных, так и комплексных. В 2011 г. вступили в действие новые правила регистрации по месту жительства. Заявление подается гражданином в подразделение ФМС России по информационно-телекоммуникационным сетям общего пользования, в том числе Интернету, включая единый портал государственных и муниципальных услуг. На портале gosuslugi.ru регистрируется личный кабинет. После этого направляется заявление в электронном виде. При временной регистрации процедура носит заявительный характер. При постоянной регистрации требуется письменное согласие собственника (нанимателя) жилого помещения. При регистрации в помещения частной собственности и в жилые помещения государственного и муниципального жилого фонда есть некоторые отличия в наборе документов.

В условиях принятой в России концепции модернизационного развития «электронное правительство» обеспечивает эффективное государственное управление и минимизирует коррупцию. В стране существуют некие «внедренческие» точки, в которых электронное управление получит более быстрое развитие. Это в первую очередь крупные мегаполисы, некоторые федеральные министерства, отдельные города где расположены научные, университетские, производственные структуры, обладающие необходимым совокупным внедренческим потенциалом.

Согласно концепции модернизации, в стране сохранено развитие четырех технико-внедренческих зон, четырех промышленно-производственных, а также 13 туристско-рекреационных и трех портовых зон. Это тоже особые «точки роста» для развития электронных технологий.

По оценкам Минэкономразвития России, в конце 2010 г. был признан как успешно реализующийся проект по предоставлению государственных услуг через телевидение в г. Томске (для Томской области). Имея универсальную пластиковую карту и телевизионную приставку, здесь можно получать целый ряд государственных и социальных услуг. Но это пока только региональный эксперимент. Новая развиваемая технология может заменить практически все бумажные документы, включая паспорт, медицинский полис, свидетельство пенсионного страхования и т.д.

Этот принцип «одного окна», внедряемый в Томске, может потребитель услуги реализовать не выходя из дома. Томский филиал Сбербанка России выпускает несколько тысяч социальных карт для получения востребованных услуг в электронном виде. Если эксперимент оправдается экономически и технологически, то его можно будет распространить на все регионы страны. Конечно, это не развитие социальной информационной сети в классическом виде. Однако использование телевидения как инструмента электронной услуги на региональном уровне подтверждает прогнозы о «мутации» телевидения в разновидность социальной электронной сети уже в ближайшем будущем. Даже из этого небольшого регионального опыта можно сделать вывод, что особые экономические зоны технико-внедренческого типа открывают для России дополнительный потенциал в развитии электронных технологий.

Существующая нормативно установленная деятельность федеральных ведомств допускает, по экспертным оценкам, 558 контрольно-надзорных полномочий (по состоянию на начало 2010 г.). В исполнении контрольно-надзорных функций занято почти 70% государственных служащих федеральных органов исполнительной власти. Безусловно, такая ситуация не может считаться нормальной. Сегодня существуют реальные ограничения для перевода контрольно-надзорных полномочий в электронный вид. Среди них выделяются объективные и неустраняемые, системные, в виде неблагоприятной правоприменительной практики.

*Объективные и неустраняемые ограничения* — при государственном контроле (надзоре) осуществляется с обязательным использованием процедур проведения исследований, испытаний, измерений объектов проверки в ходе инструментального и визуального контроля. Это сопровождается изъятием у проверяемого субъекта образцов продукции, проб обследования объектов окружающей среды и объектов производственной среды. Результатами проведения исследований являются документы, подтверждающие соответствие объекта проверки требованиям (санитарно-эпидемиологические заключения, сертификаты и т.п.). Подавляющее большинство исследований осуществляется подведомственными или аккредитованными организациями, аттестованными субъектами, уполномоченными на это органами исполнительной власти. Выявляется объективная невозможность перехода к дистанционному взаимодействию в электронной форме.

*Системные ограничения* вызываются организационными и нормативными проблемами. Устранять их необходимо в процессе оптимизации контрольно-надзорных полномочий исполнительных органов государственной власти. Это можно сделать путем введения запрета на ведомственное нормотворчество и перевод обязательных требований на уровень законодательных или правительственных актов.

Существующей системе государственного контроля (надзора) свойственны следующие недостатки: противоречивость, дублирование и избыточность предмета контроля (надзора) или совокупности обязательных требований, предъявляемых проверяющим должностным лицом к объекту и субъекту проверки; отсутствие нормативно закрепленных и унифицированных требований к предмету проверки, отсутствие законодательного закрепления обязательных требований к объектам и субъектам проверки, а также их источникам, включая официальные сайты органов исполнительной власти (например, платные официальные тексты ГОСТов, САНПиНов предприятия обязаны иметь на бумажных носителях); отсутствие формализованного и нормативно закрепленного набора требований к критериям, необходимым для разграничения компетенции между уполномоченными на проведение государственного контроля (надзора) органами исполнительной власти по объектам, субъектам и предметам проверки; отсутствие нормативно закрепленных требований к учету субъектов и объектов проверки, результатам проверки, включая санкции, возложенные на субъектов проверки по ее результатам; отсутствие нормативно закрепленной связи между видом государственного контроля (надзора); полномочиями исполнительного органа государственной власти; делегированными полномочиями подведомственных и/или аккредитованных организаций; предметом контроля (надзора); совокупностью обязательных требований, предъявляемых государством к объекту и субъекту проверки; субъектом и/или объектом проверки. отсутствие нормативно закрепленных унифицированных требований и дефиниций, применимых к проверке: документарные (камеральные), выездные проверки; плановые, внеплановые проверки; инструментальный, визуальный, документарный контроль; инспекционный, сертификационный контроль; внутриведомственный, межведомственный контроль и государственный контроль за юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями, физическими лицами и т.п.

К *ограничениям в виде неблагоприятной правоприменительной практики* относятся препятствия, устраняемые в ходе реализации Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Возможности перевода ряда контрольно-надзорных полномочий в электронный вид определены положениями действующего федерального закона. В частности, необходима публикация ежегодных сводных плановых проверок на сайте органов исполнительной власти и на сайте Генеральной прокуратуры РФ; необходимо согласование внеплановых проверок с Генеральной прокуратурой РФ; обязательное уведомление саморегулируемой организации о проверке ее членов, обязательное уведомление субъекта проверки о плановой проверке; обязательное взаимодействие субъекта проверки и исполнительного

органа государственной власти, уполномоченного на осуществление государственного контроля (надзора), в том числе для доказательства или подтверждения исполнения выявленных в ходе проверки предписаний.

Инициатива создания информационного общества должна полностью исходить от государственных структур, а сроки внедрения элементов «электронного правительства» характеризуют эффективность и инновационность государственного управления.

### ЛИТЕРАТУРА

- [1] URL: <http://www.unrussia.ru>
- [2] URL: <http://www.economy.gov.ru>, сайт Минэкономразвития России.
- [3] ФЗ от 27.07.2010 № 227 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».
- [4] ФЗ от 27.07.2010 № 210 «Об организации и предоставлении государственных и муниципальных услуг».
- [5] URL: <http://www.minregion.ru>; Россия в цифрах 2010 г. Федеральная служба государственной статистики.

## **«ELECTRONIC GOVERNMENT»: THE FIRST STAGE OF INFORMATION SOCIETY FORMATION**

**A.Y. Bystryakov**

*Peoples' Friendship University of Russia  
Miklukho-Maklaya Str., 6, Moscow, Russia, 117198*

This article deals with problems and prospects of e-government in Russia; the global experience and phases (informational, interactive, transactional, information society) of transition of countries with different social-economic types of information to the e-government are analyzed. Some successful examples of e-government functioning in regions are concerned, some prospects are identified.

**Key words:** information society, e-government, globalization, government service.