



УДК 004:33

ПРОБЛЕМЫ ВНЕДРЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИИ

О. Ю. Красильников

Саратовский государственный университет
E-mail: ok-russia@yandex.ru

В статье рассматриваются подходы к оценке социально-экономической эффективности реализации концепции «электронного правительства». Особое внимание уделяется определению величины издержек и результатов формирования электронного правительства.

Ключевые слова: электронное правительство, электронные услуги, информационно-коммуникационная система, информационные ресурсы, результативность.

The Problems of Application of E-government Conception in Russia

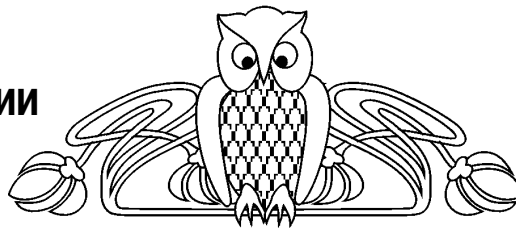
O. Yu. Krasilnikov

The article describes different ways of (approaches to) evaluation of social-economic effectiveness of e-government conception realization. Special attention is paid to determination of the costs and the results of e-government creation.

Key words: e-government, e-services, information-communicative system, information resources, effect.

Впервые концепция электронного правительства была законодательно закреплена в федеральной целевой программе «Электронная Россия». Целью данной программы является «формирование в Российской Федерации инфраструктуры электронного правительства, необходимой для: повышения качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения; повышения эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти; повышения эффективности систем информационно-аналитического обеспечения государственного управления, обеспечения оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти»¹.

Таким образом, внедрение программы электронного правительства в России подразумевает



четыре основных направления деятельности: во-первых, предоставление гражданам актуальной информации о деятельности государственных органов власти в электронной форме; во-вторых, обеспечение универсального доступа к этой информации; в-третьих, организацию межведомственного информационного обмена; в-четвертых, обеспечение эффективного контроля деятельности государственной власти.

Однако на сегодняшний день более актуальной является задача обеспечения возможности для физических и юридических лиц на основе полученной информации выполнить ряд рутинных действий по взаимодействию с государственными структурами в интерактивном режиме, прежде всего посредством глобальной сети Интернет. Так, «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации» предусматривает, что к 2015 г. доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации должна приблизиться к 100%².

Существуют различные модели, или стадии, развития электронных услуг. В частности, С. Бхатнагар говорит о трех таких моделях³. Первая модель, или стадия, предполагает оказание государственных услуг в подразделении органа государственной власти. Таким образом, услуги данного конкретного органа власти или его департамента переводятся в электронный вид, однако место их предоставления не меняется и гражданин все равно должен физически присутствовать в месте оказания услуги. Это позволяет, тем не менее, снизить временные затраты, которые требуются для обращения в орган государственной власти, так как при условии реинжиниринга внутренних административных процессов обработка обращений граждан существенно ускоряется и становится более прозрачной.

Второй стадией развития электронных услуг можно считать физическое перемещение служб по работе с гражданами различных органов государственной власти в одно здание и создание так называемых центров оказания государственных услуг. В этом случае можно говорить о реализации принципа одного окна без использования технологии Интернет: все необходимые согласования проходят без повторного обращения гражданина,



однако для первичного обращения его присутствие необходимо. Такая форма электронных услуг получила весьма широкое распространение в странах с достаточно слабым уровнем развития информационной инфраструктуры, например в Индии.

Наконец, третья стадия развития электронных услуг, которую некоторые исследователи называют самообслуживанием (self-services), заключается в публикации информации и интерактивных форм для получения государственной услуги на портале органа государственной власти. Таким образом, здесь реализуется принцип

электронного одного окна – гражданин получает доступ ко всем необходимым инстанциям в одном месте и это место становится виртуальным – место встречи гражданина и чиновника переносится в виртуальную среду.

Электронные услуги на сегодняшний день являются одним из приоритетных направлений развития электронного правительства. Об этом свидетельствует, например, инициатива Европейского союза, который ввел систему постоянного мониторинга 20 основных услуг, оказываемых гражданам (табл. 1)⁴.

Таблица 1

Список базовых услуг для граждан и бизнеса в рамках концепции электронного правительства Европейского союза

Базовые услуги для граждан	Базовые услуги для бизнеса
1) подоходный налог: декларирование и пр.; 2) поиск работы через службу занятости; 3) социальная помощь: – пособия по безработице; – пособия на ребенка; – возмещение затрат на медицинские услуги; – оплата учебы; 4) персональные документы (паспорт, водительские права); 5) регистрация автомобиля; 6) подача заявлений на строительство; 7) информирование полиции (например, в случае кражи); 8) публичные библиотеки (доступность каталогов, поисковые средства); 9) свидетельства (о рождении, браке): запрос и предоставление; 10) подача заявлений на поступление в высшие учебные заведения; 11) информирование о смене места жительства; 12) услуги, связанные с медициной (интерактивные консультации, доступность медицинских услуг в различных госпиталях, заявка на лечение в конкретном госпитале и др.)	1) социальные отчисления на служащих; 2) корпоративные налоги: декларирование и пр.; 3) налог на добавленную стоимость: декларирование, уведомления, возврат; 4) регистрация нового юридического лица; 5) подача статистических данных; 6) таможенное декларирование; 7) получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды; 8) государственные закупки

Оценить эффективность внедрения концепции электронного правительства можно традиционным способом, сопоставив экономические издержки, необходимые для его создания, и экономические результаты, получаемые в процессе его функционирования.

К экономическим издержкам следует отнести затраты на компьютеризацию населения и органов государственной власти (включая обучение пользователей), издержки на подключение к сети Интернет и оплату трафика, а также затраты на периодическое регламентное обслуживание электронного оборудования.

К экономическим результатам относится, прежде всего, снижение транзакционных издержек: уменьшение количества уровней управления в государственных организациях за счет устранения среднего уровня менеджмента; переход от классической пирамидальной структуры к более сложным и гибкими типам организационной структуры, приближение к сетевым организациям; существенное снижение издержек – как материальных, так и временных – на осуществление административных процедур; снижение затрат на интерактивные формы взаимодействия с гражданами, что позволяет органам государственной власти более полно

учитывать мнение различных социальных групп при принятии решений.

Согласно исследованию консалтинговой компании «Accenture», проведенному в Канаде, усредненные расходы на оказание государственной услуги при личном посещении государственного органа составляют 44 канадских доллара, при почтовом сообщении – 38, при телефонном звонке – 8 и, наконец, при оказании услуги через Интернет всего 1 канадский доллар⁵. Использование электронных закупок в США позволило снизить издержки государства в этой области на 5–30% (в зависимости от метода оценки)⁶. Данные об экономии времени (а значит, и средств) при оказании государственных услуг посредством сети Интернет приведены в табл. 2.

Оценить эффективность внедрения концепции электронного правительства в нашей стране можно, сопоставив издержки и результаты реализации программы «Электронная Россия».

Общий объем финансирования программы на 2002–2010 гг. был заложен на уровне 21 237,902 млн рублей. Создание инфраструктуры электронного правительства, обеспечивающей доступ к информации о деятельности и услугам органов государственной власти в электронном виде, межведомственное электронное взаимодействие и



Таблица 2

Экономия времени в результате внедрения электронных услуг

Страна	Тип услуги	Время до реализации	Время после реализации
Бразилия	Электронные формы документов	Несколько дней	20–30 мин
Чили	Электронные формы для уплаты налогов	25 дней	12 час
Китай	Электронная регистрация коммерческих юридических лиц	2–3 месяца	10–15 дней
Индия	Регистрация имущества	Несколько дней	10 мин
	Регистрация земельных участков	7–15 дней	5 мин
	Внесение изменений в собственность на недвижимость	1–2 года	30 дней
	Справка о собственности на недвижимость	3–30 дней	5–30 мин
	Контроль грузов при пересечении границы штатов	30 минут	2 мин
Ямайка	Электронная таможня	2–3 дня	3–4 час
Филиппины	Электронная таможня	8 дней	4–48 час

Примечание. Сост. по: *Bhatnagar S. E-Government : from Vision to Implementation*, Sage Publications, New Delhi / Thousand Oaks. L., 2005. P. 152.

единый государственный контроль результативности деятельности органов государственной власти позволило бы снизить уровень административной нагрузки на организации и граждан и дало бы ежегодную экономию до 10 млрд рублей. Таким образом, несложные подсчеты показывают, что срок окупаемости программы составлял чуть более двух лет⁷.

Однако в реальности все обстояло иначе. Средства, выделенные на реализацию федеральной целевой программы «Электронная Россия», к 2008 г. были освоены лишь на 38%. В отчете Минэкономразвития РФ об исполнении федеральных целевых программ, направленном в Правительство России, говорится, что хуже всего в 2008 г. исполнялись программы «Электронная Россия», профинансированная на 9,1%, «Развитие наноиндустрии» (10,2%) и «Развитие гражданской техники» (24,2%)⁸.

Проблема эффективности электронных услуг и – более широко – электронного правительства как такового является очень сложной. Основная трудность при этом заключается в том, что если затраты на реализацию тех или иных проектов легко поддаются количественной оценке, то определить преимущества, получаемые в результате реализации концепции электронного правительства, представляется крайне сложной задачей в силу того, что результаты проявляются не только и не столько на данном этапе, сколько в долгосрочном периоде в виде экономии средств органов государственной власти и повышения качества обслуживания граждан.

Таким образом, можно говорить о возрастающей вследствие внедрения электронных услуг результативности органов государственной власти, что проявляется в более высоком качестве оказываемых услуг и уровне удовлетворения потребностей граждан. При этом оптимизация процесса оказания государственных услуг про-

исходит по нескольким направлениям. С одной стороны, государство получает в свое распоряжение новый набор маркетинговых инструментов, которые позволяют при помощи интерактивных опросов граждан более точно выявлять их предпочтения в отношении как набора государственных услуг, так и оптимального способа их предоставления. С другой стороны, меняется сам принцип предоставления государственных услуг – если до сих пор процедура оказания услуги строилась как максимально «удобная» для чиновников, то теперь центр переносится на гражданина и его интересы ставятся во главу угла оказания услуги. В частности, это находит свое отражение в структуре государственного портала, который является основным инструментом оказания государственных услуг. Современный портал должен быть организован согласно основным событиям в жизни гражданина (таким как рождение, обучение, трудоустройство и т. д.), а не структурным подразделениям, отвечающим за предоставление той или иной информации или услуги. При этом от гражданина не требуется знания компетенций различных органов государственной власти и последовательности обработки его заявки – его обслуживание происходит на одном и том же портале, на котором он может легко сориентироваться исходя из собственных потребностей. Это создает существенные сложности для органов государственной власти, поскольку требует нового уровня горизонтальной и вертикальной интеграции, однако повышает качество обслуживания граждан.

Таким образом, государственные услуги должны быть структурированы согласно «жизненным событиям» и организованы по принципу одного окна. Содержанием его является предоставление гражданину возможности получить весь комплекс государственных услуг в одном месте. Процедура



оказания услуг имеет важные последствия для организации работы органов государственной власти, в частности уровня их интеграции.

Еще одним важным результатом внедрения концепции электронного правительства должно стать общее снижение коррупционной нагрузки на экономику вследствие изменения роли, которую играют рядовые государственные служащие.

В традиционной государственной системе их роль была очень значительной, так как они осуществляли все контакты с гражданами при обращении в органы государственной власти и, соответственно, за счет монопольного владения информацией могли легко манипулировать ходом досье гражданина, «подправлять» его определенные аспекты и т. д. Более широко – рядовые государственные служащие отвечали за реализацию принятых политических решений и разработанных стратегий и оказывали существенное влияние на окончательный вид государственной стратегии. По сути, они обладали достаточно значительным уровнем автономности и должны были в соответствии со своим опытом и знаниями принять решение (зачастую не безвозмездно) по каждому конкретному случаю.

При этом не следует думать, что такая ситуация не имела позитивных аспектов – индивидуализация услуги в определенном смысле является показателем ее качества. Гражданин в определенных случаях готов пожертвовать большим количеством времени для того, чтобы его случай был рассмотрен в индивидуальном порядке живым человеком, который может принять во внимания сложно уловимые нюансы, а не машиной, которая жестко действует по заранее прописанным правилам. В то же время колоссальные административные полномочия, которые возникали у чиновников при этом, приводили и к существенным негативным последствиям – потенциальной коррупции, большим временным потерям при обработке каждого досье в индивидуальном порядке и т. д.

Впервые роль служащих низового уровня была подчеркнута в работах М. Липски, который в 70-х гг. XX в. ввел термин «уличный бюрократ»⁹. Он выделяет ключевую роль низового уровня управления, поскольку именно мелкие чиновники воплощают на практике принятые политические решения и в конечном счете во многом могут влиять на их содержание. Источником влияния рядовых служащих, по мнению М. Липски, является владение монопольное информацией. В целом автономность служащих низового уровня возникает в результате контроля ими информационных потоков между организацией и ее клиентами. Чиновник для гражданина выступает основным источником информации о правилах и процедурах в органе государственной власти. В то же время для государственного органа он основной источник информации о клиенте и его досье.

В условиях когда государственные услуги оказываются не в представительстве органа

государственной власти, а в сети Интернет, служащие автоматически утрачивают монопольный контроль информационных потоков, и происходит не только внешнее изменение процедур, но и глубинное внутреннее перераспределение власти в рамках государственной организации. Служащие низового уровня утрачивают полномочия по участию в принятии политических решений, и ситуация становится более близкой к рациональному идеалу в том смысле, что решение по индивидуальному досье гражданина принимается автоматически, без личного участия государственного служащего.

Позитивные последствия перевода государственных услуг в электронный вид очевидны. Однако при этом возникают и существенные трудности. В первую очередь ограничения внедрения электронных услуг связаны с цифровым неравенством – далеко не все граждане имеют возможность использовать компьютер и сеть Интернет, а поскольку государство, в отличие от организации частного сектора, не может ориентироваться лишь на часть граждан, возникает необходимость поддержания дублирующих форм оказания государственных услуг – личного посещения государственных органов, телефонных звонков, почтовых отправлений и т. п. На этот аспект, ограничивающий эффективность электронных услуг, обращает внимание Д. Уэст: «В настоящее время примеров сокращения расходов в результате внедрения информационных технологий в деятельность государственных организаций совсем немного, поскольку наряду с развитием цифровых услуг государство должно поддерживать допотопные каналы доставки услуг»¹⁰. Реальная экономия средств, очевидно, может быть достигнута только в том случае, когда цифровое неравенство будет незначительным настолько, чтобы можно было ликвидировать традиционные формы предоставления услуг.

Выше мы рассмотрели цифровое неравенство как фактор, сдерживающий эффективность и «отдачу» от электронных услуг. В то же время проблемы данным фактором не исчерпываются. Даже в такой развитой в информационном плане стране как Канада, где доступ к Интернету имеет 60% граждан, электронными услугами пользуется только 11% из них¹¹. Объяснить этот феномен можно разными причинами. Помимо стереотипного восприятия Интернет как среды развлечения можно говорить и о таком аспекте, как утрата доверия граждан к органам государства при их перемещении в виртуальную среду. Психологически существует большая разница между оплатой счета в банке и переводе тех же самых средств через электронный портал без личной консультации с государственным служащим.

В целом можно говорить о недостаточном внимании, которое уделяется исследователями в области электронного правительства проблемам психологического характера. Дегерсонализация процесса оказания государственных услуг имеет



очевидные преимущества, которые связаны с экономией ресурсов органами государственной власти, сокращением административных полномочий чиновников низового уровня, оказанием услуг в режиме 24/7 (24 часа в сутки, 7 дней в неделю). В то же время чиновник, который обрабатывал обращения граждан, был в их глазах лицом государства, его живым воплощением. В электронном государстве законопослушный гражданин практически не встречается с представителями государства, поскольку все основные транзакции можно осуществить через Интернет.

Помимо всего прочего большим препятствием на пути внедрения концепции электронного правительства в России является низкий уровень развития информационных технологий (ИТ). В 2009 г. Россия заняла 38-е место в мире из 66 стран в рейтинге конкурентоспособности ИТ-отрасли. Рейтинг конкурентоспособности ИТ-отрасли возглавили США, Финляндия, Швеция, Канада и Нидерланды¹².

Сохранение сырьевой направленности экономики затрудняет выход страны из мирового финансово-экономического кризиса и мешает развитию конкурентоспособности информационной отрасли в долгосрочном периоде. Одна из причин подобного положения заключается в медленной реализации правительственных инициатив, направленных на развитие ИТ-сектора. С другой стороны, эффективная реализация стратегии развития информационного общества в Российской Федерации может способствовать решению многих социальных проблем.

Примечания

¹ См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 годы). Утверждена Постановлением Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 // Рос. газ. 2002. 3 февр.

- ² См.: Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. Утверждена Президентом РФ 7 февраля 2008 г. № Пр–212 // Рос. газ. Федер. вып. 2008. 16 февр.
- ³ См.: *Bhatnagar S.* E-Government : from Vision to Implementation, Sage Publications, New Delhi / Thousand Oaks. L., 2005. P. 29–30.
- ⁴ См.: Отчет «Электронная Европа : сравнительные показатели». URL: <http://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue19/03.msp> (дата обращения: 10.01.2011).
- ⁵ См.: E-Government Leadership : High Performance, Maximum Value, The Government Executive Series, Accenture, 2005. URL: <http://www.accenture.com> (дата обращения: 11.01.2011).
- ⁶ См.: Eduardo Talero, Electronic Government Procurement : Concepts and Country Experiences // World Bank discussion papers. 15.12.2004. P. 6. URL: <http://www.worldbank.org> (дата обращения: 11.01.2011).
- ⁷ См.: Федеральная целевая программа «Электронная Россия» (2002–2010 годы).
- ⁸ См.: «Электронная Россия» : выделенные средства освоены на 38% // ПЛАС-daily. 17.12.2008. URL: <http://www.cnews.ru/news/top/index.shtml?2008/12/16/332041> (дата обращения: 15.01.2011).
- ⁹ См.: *Лунски М.* «Уличный» уровень бюрократической системы управления : Важнейшая роль чиновников данного уровня // Д. Шафритц, А. Хайд. Классики государственного управления : Американская школа. М., 2003. С. 530.
- ¹⁰ *West D.* Digital Government : Technology and Public Sector Performance // Princeton univ. press, 2005. P. 171.
- ¹¹ См.: Global Corruption Report 2003 // Transparency International. P. 32. URL: <http://www.ti.org> (дата обращения: 18.01.2011).
- ¹² Россия заняла 38 место в мире в рейтинге конкурентоспособности ИТ-отрасли за 2009 год // CyberSecurity. 17.09.2009. URL: <http://www.cybersecurity.ru> (дата обращения: 20.01.2011).

УДК 316.354:351/354

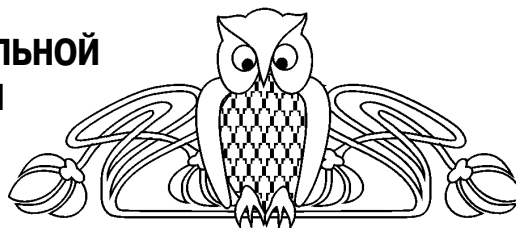
ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ СОЦИАЛЬНОЙ ТЕХНОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ КРИЗИСНЫМИ КОММУНИКАЦИЯМИ

О. Ю. Голуб

Саратовский государственный социально-экономический университет
E-mail: Golub@ssea.runnet.ru

В статье дается обоснование использования социальных технологий управления кризисными коммуникациями. Раскрываются основные методологические принципы и этапы процесса построения социальной технологии управления кризисными коммуникациями в организации.

Ключевые слова: социальная технология, кризисная коммуникация, социальная технология управления.



General Approaches to the Development of Social Technology for Crisis Communications

O. Yu. Golub

The article explains the rationale for the use of social technologies for crisis communications, also reveals basic methodological principles and steps in the process of building social crisis communications management technology in the organization.

Key words: social technology, crisis communications, crisis management technology.