

М.А. Положихина

**ПРЕОБРАЗОВАНИЯ В ОРГАНИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ
В НАЧАЛЕ XXI ВЕКА**

Организация государственного управления в России в постсоветский период значительно изменилась по сравнению с советским временем. Особенно активные трансформации в виде ряда различных реформ шли в начале 2000-х годов. Эти реформы во многом носили заимствованный характер и в целом следовали «управленческой моде», формируемой развитыми странами.

Преобразования отечественной системы государственного управления продолжаются и в настоящее время. Однако несмотря на все новации, со стороны общества сохраняются большие претензии к качеству государственного управления.

**Этапы реформирования системы государственного
управления постсоветского периода**

В начале рыночных реформ 1990-х годов собственно организации государственного управления в России не придавалось большого значения. При этом под влиянием внешних импульсов и в связи с необходимостью решения текущих задач происходило стихийное изменение системы органов управления. В итоге к середине 1990-х годов было создано большое количество разнообразных ведомств¹, выделение которых часто было малообоснованным.

¹ В 1991 г. в СССР было 37 министерств, 10 государственных комитетов, 3 комиссии Кабинета Министров СССР и 2 межреспубликанских органа государственного управления СССР, т.е. всего 52 федеральных органов исполнительной власти. В РФ по состоянию на 1994 г. существовало 22 министерства, 30 коми-

Управлять ими было крайне сложно, особенно – координировать деятельность в различных сферах.

Поэтому начались корректировки данной системы. Выражались они сначала в принятии поправок к действующему Указу Президента РФ о структуре органов власти, затем – в принятии новых указов¹. Но используемый метод «проб и ошибок» не привел к улучшению ситуации. Наконец, была осознана необходимость более значительных и комплексных изменений. Реформа государственного аппарата стала рассматриваться в качестве одной из основных предпосылок дальнейшего развития страны, «ключевым» направлением постсоциалистической трансформации государства [Модернизация экономики.., 2007, с. 319]. От во многом субъективной и случайной практики формирования органов государственного управления решено было перейти к их созданию на научной основе, а также принять меры по повышению эффективности деятельности. Началось сознательное реформирование отечественной системы государственного управления, которое, пройдя уже ряд этапов, до сих пор трудно считать законченным.

Подготовительный этап (1997–2001). Идея о необходимости радикального изменения существующей системы управления впервые прозвучала в Послании Президента РФ Б.Н. Ельцина 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»². Однако реформы были отложены в связи с критическим состоянием экономики. При этом в практической плоскости продолжались частичные изменения в системе органов государственного управления, направленные на укрепление вертикали власти, совершенствование федеративных отношений и т.д.

Стабилизация экономической ситуации позволила вернуться к вопросам совершенствования системы государственного управления. Стимулом для активизации процессов ее реформирования стало осознание российской политической элитой взаимосвязи

тетов и государственных комитетов, 11 федеральных служб, 3 агентства и прочих органов, т.е. уже 66 федеральных органов исполнительной власти [Положихина М.А. Организация.., 2012, с. 70, 82].

¹ С 1992 по 2000 г. было принято пять указов Президента РФ о структуре федеральных органов исполнительной власти. В Указ от 30.09.1992 № 1148 было внесено 10 изменений и дополнений (последнее – в 2008 г.), в Указ от 14.08.1996 № 1177–14 изменений и дополнений (последнее – в 2004 г.) [Положихина М.А. Организация.., 2012, с. 281].

² Российская газета. – М., 1997. – № 47 (07 марта).

между перспективами экономического роста и качеством государственного администрирования. К тому же в 2000 г. президент РФ В.В. Путин подписал Окинавскую хартию информационного общества, которая предусматривала принятие соответствующей национальной стратегии.

Этап административной реформы (2002–2010). В 2002 г. указами Президента РФ была утверждена Федеральная программа реформирования государственной службы РФ на 2003–2005 гг., а в 2003 г. – меры по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. В качестве целей декларировались комплексная трансформация системы государственного управления, обеспечение ее большей гибкости и эффективности. Предполагалось изменение системы органов исполнительной власти и проведение бюджетной реформы (переход от сметного принципа финансирования министерств и ведомств к программно-целевому финансированию по результатам). Реформа госслужбы включала комплекс мероприятий, связанных с приемом на работу и продвижением кадров, оплатой труда и системой подготовки чиновников [Положихина М.А. Организация.., 2012, с. 84].

Одновременно была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия» на 2002–2010 гг. [Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65], целями которой признавалось повышение:

- эффективности государственного управления и местного самоуправления;
- качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти;
- оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения;
- эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и использования органами государственной власти ИКТ;
- оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Правительственной комиссией по проведению административной реформы (создана в 2003 г.) была проведена огромная работа по инвентаризации функций федеральных органов исполнительной власти: проанализировано 5634 функции, из них признано избыточ-

ными – 1468, дублирующими – 263 [Ивановский Б.Г., 2010, с. 101]. В дальнейшем ряд избыточных и дублирующих функций федеральных органов исполнительной власти был отменен. Были также введены критерии разделения федеральных органов исполнительной власти на три типа (министерства, службы и агентства).

Однако стадии практической реализации достигла относительно небольшая часть запланированных на этот период мероприятий. Более того, хотя к этому времени системная связь между административной реформой, реформой государственной службы и внедрением ИКТ в деятельность государственных органов была очевидной, принятые программы слабо координировались между собой и были построены на разных идеологических принципах.

Сравнивая программу «Электронная Россия» с зарубежными программами построения электронного правительства, эксперты отмечали, что там приоритетом было удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы государственных структур. В качестве результата российской программы заявлялось самосовершенствование деятельности государственных органов. То, что в зарубежных программах служило средством, в российской программе было целью [Кулик А.Н., 2007, с. 256–257].

К концу 2005 г. для всех стала очевидной недостаточность предпринимаемых усилий по улучшению качества государственного управления. Если в международной практике внедрение e-government служило механизмом интенсификации административных реформ, то бесславное завершение первого этапа административной реформы в России (в марте 2004 г.) фактически парализовало усилия в рамках ФЦП «Электронная Россия» по компьютеризации федеральной власти. А хроническое недофинансирование в течение четырех лет (не более 25% от необходимого объема), проблемы с управлением, отсутствие механизма мониторинга результатов поставили и саму ФЦП на грань срыва [Кулик А.Н., 2007, с. 258].

В связи с этим направления реформы были скорректированы, время для реализации мероприятий увеличено – и от структурных преобразований перешли к функциональным изменениям. Была принята новая Концепция административной реформы на 2006–2008 гг., а Минэкономразвития России выступило за ее интеграцию с ФЦП «Электронная Россия» [Концепция интеграции., 2006]. В 2006 г. была также создана Комиссия при Президенте РФ по вопросам совершенствования государственного управления.

Основными задачами теперь признавались:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и механизмов управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, а также административных регламентов органов исполнительной власти;
- оптимизация функций исполнительной власти и введение особых механизмов регулирования в коррупционно опасных сферах деятельности исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения административной реформы.

С федерального уровня реформа государственного управления была распространена на региональный и муниципальный уровни. Были также предприняты действия по созданию форм общественного контроля над деятельностью государственного аппарата (в частности, общественных советов при ведомствах и Общественной палаты при Президенте РФ) и по повышению прозрачности функционирования органов государственного управления (создание сайтов органов власти, обязательность представления ими определенной информации о своей деятельности и т.д.). Возросло внимание к моральным принципам государственной службы. Фактически идеология административной реформы была переориентирована с New Public Management на принципы «good governance», с акцентом на повышение качества и доступности государственных / муниципальных услуг.

Изменился и подход к последствиям распространения ИКТ. В Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации, утвержденной Президентом РФ от 07.02.2008 г. № Пр-212, помимо совершенствования системы государственного управления были поставлены уже и другие цели, в том числе повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер общества [Стратегия развития информационного..., 2008].

С 2008 г. приоритеты в реформировании системы государственного управления всё в большей степени смещаются в сторону внедрения современных ИКТ и использования возможностей, предоставляемых сетью Интернет. Принимаются нормативные правовые акты, стимулирующие создание многофункциональных центров по оказанию государственных услуг (МФЦ), а также оказание

населению и бизнесу государственных услуг в электронном виде¹. В 2010 г. формируется Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления². Стимулом для этих действий во многом послужили впечатления от опыта развития информационного общества в Сингапуре и Дании.

Смена приоритетов (2011–2013). Формально отечественная административная реформа завершилась в 2010 г. В принятых в 2011 г. документах речь шла уже об административных преобразованиях в рамках Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг (на период 2011–2013 гг.). Концепция предполагала [Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р]:

- переход к уведомительному порядку осуществления предпринимательской и профессиональной деятельности;
- совершенствование системы государственного контроля и надзора;
- развитие и внедрение механизмов саморегуляции в области предпринимательской и профессиональной деятельности;
- организацию предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» в МФЦ;
- внедрение современных ИКТ в государственное управление;
- обеспечение доступности информации о деятельности государственных и муниципальных органов и формируемых ими информационных ресурсов;
- внедрение системы оценки регулирующего воздействия;
- развитие механизмов досудебного обжалования решений государственных и муниципальных органов.

Одновременно была пересмотрена государственная политика в области информационных технологий. Пришло понимание того, что ценны не сами по себе внедренные технологии и разработанные информационные системы, а то, какую пользу они приносят гражданам, бизнесу, всему обществу. Для создания целостной и

¹ В том числе три концепции, Федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и ряд постановлений Правительства РФ.

² В 2013 г. была преобразована в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности, а возглавил ее лично председатель Правительства Д.А. Медведев.

эффективной системы использования ИКТ, при которой граждане получают максимум выгод, была разработана государственная программа «Информационное общество (2011–2020)», рассчитанная на выполнение в два этапа (2011–2014 и 2015–2020). Государственным заказчиком и ответственным исполнителем программы выступает Минкомсвязи РФ.

Программа включает ряд подпрограмм, в том числе: «Информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе»; «Информационная среда»; «Безопасность в информационном обществе»; «Информационное государство» и «Развитие телерадиовещания в Российской Федерации на 2009–2015 годы». Подпрограмма «Информационное государство» непосредственно направлена на совершенствование отечественной системы государственного управления. В качестве ее задач признаются [Распоряжение Правительства России от 20.10.2010 № 1815-р]:

- повышение качества предоставления государственных услуг путем их перевода в электронный вид;
- развитие специальных информационно-технологических систем обеспечения деятельности органов государственной власти;
- развитие сервисов на основе ИКТ для упрощения процедур взаимодействия и коммуникации общества и государства;
- создание и развитие электронных сервисов в области здравоохранения, образования, науки и культуры, иных сферах;
- распространение лучшей практики информационного общества на уровне субъектов РФ.

Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 Правительству РФ было поручено обеспечить реализацию перечня мероприятий по совершенствованию системы государственного управления и достижение ряда конкретных показателей к 2015 и к 2018 гг. [Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601].

С 01 июля 2012 г. все регионы и муниципалитеты стали постепенно переходить на систему электронного межведомственного взаимодействия (СМЭВ). Начали создаваться основанные на ней региональные порталы и порталы муниципалитетов по оказанию государственных услуг (сеть РПГУ). Были утверждены правила распределения средств из федерального бюджета на софинансирование ИТ-проектов в регионах. Чтобы получить средства, регион должен пройти конкурс Минкомсвязи РФ и заключить с ним соглашение [ИТ в регионах..., 2015, с. 116–118]. С 2013 г. начался мони-

торинг качества предоставления электронных услуг федеральными органами власти и органами власти субъектов РФ.

Наконец, было признано, что в современном мире иерархические модели принятия решений и передачи информации не способны справиться с постоянно нарастающей сложностью социальных и экономических процессов, а неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений является одним из главных вызовов для России. Ответом стала система «Открытое правительство», в рамках которой создаются новые для страны механизмы взаимодействия экспертного сообщества, структур гражданского общества и органов власти [Что такое открытое., 2012]. Указом Президента РФ от 08.02.2012 № 150 была сформирована рабочая группа по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» [Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150], а 21.05.2012 Президент РФ В.В. Путин утвердил состав нового кабинета министров, в котором М. Абызов был назначен министром Российской Федерации по вопросам Открытого правительства. Также в 2012 г. Постановлением Правительства РФ был утвержден состав Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства. Первое свое заседание комиссия провела 9 ноября 2012 г. под председательством Д.А. Медведева.

Этап построения электронного правительства и открытого правительства (с 2014 г. по настоящее время). Именно с этими направлениями в настоящее время связывают перспективы улучшения в России качества государственных услуг, повышения прозрачности функционирования государственных органов, развития «обратных связей» управляющей системы с объектами управления.

Однако когда Правительство РФ и ответственные ведомства (Минкомсвязи РФ и Минэкономразвития РФ) взяли курс на тотальный перевод государственных и муниципальных услуг в электронный формат, оказалось, что объем предстоящих работ был оценен неверно. В результате возникло хроническое отставание от директивных сроков, а в середине 2013 г. процесс вообще остановился [Дрожжинов, 2013]. В связи с этим в 2014 г. была утверждена новая редакция государственной программы «Информационное общество». Она предполагала переход к выборочному переводу в электронный формат федеральных, региональных и муниципальных услуг. Был определен перечень из 35 наиболее массовых и общественно значимых государственных услуг (15 федеральных и 20 региональных),

подлежащих этому переводу в первую очередь [Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313].

Также была утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти [Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р., 2014], в которой определены: принципы открытости и задачи по их реализации; механизмы (инструменты) реализации открытости; система мониторинга и оценки открытости. В декабре 2014 г. Правительством РФ была принята Концепция региональной информатизации до 2018 г.¹ В Концепции указаны приоритеты развития ИКТ по 14 направлениям (в здравоохранении, образовании, транспорте, связи, обеспечении безопасности и т.д.), описана типовая ИТ-структура современного региона и ее основные компоненты [Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р].

На 2015 г. основными задачами в области совершенствования государственного управления в России на официальном уровне признается: повышение удобства и упрощение использования электронных услуг на ЕПГУ; популяризация преимуществ получения госуслуг в электронном виде; повышение качества эксплуатации электронных сервисов ведомств и их доступности; массовое распространение системы досудебного обжалования качества госуслуг; завершение оптимизации бизнес-процессов по 35 приоритетным услугам в электронном виде; развитие инфраструктуры электронного правительства для взаимодействия с негосударственными организациями [Электронное правительство: новые..., 2015].

Государство, планируя несколько сократить расходы на электронное правительство в ближайшей перспективе, тем не менее не намерено отказываться от реализации целого ряда ИТ-проектов. Крупнейшие из них – информатизация здравоохранения, построение и развитие ГИС ЖКХ и ГИС ТЭК, переход от офлайновых систем к облачным решениям в рамках федеральной концепции «Электронный бюджет». Продолжится развитие ситуационных центров. Кроме того, будет развиваться информатизация муниципальных образований. Поэтому будут востребованы комплексные решения по информационному обеспечению управления развитием территорий (стратегического и территориального планирования, проектного управления, мониторинга и контроля процесса реализации стратегий и программ), по выявлению различных угроз и

¹ В период 2010–2014 гг. документа, координирующего процесс информатизации в субъектах РФ, не было.

мониторингу чрезвычайных ситуаций, управлению безопасностью дорожного движения (АИС «Безопасность дорожного движения») [ИТ в регионах России, 2015, с. 70, 76, 78, 88].

Эксперты называют 26 перспективных направлений информатизации административной деятельности в России. Например, создание единых реестров (населения; залогового имущества; финансового обеспечения; всех объектов социальной инфраструктуры), Единого архива оцифрованных и электронных документов, электронного паспорта и универсальной электронной карты (УЭК), геокода зданий и домохозяйств, облачных вычислений и свободного программного обеспечения для госорганов и т.д. [ИТ в регионах России, 2015, с. 43–44]. Введение по отношению к России экономических санкций со стороны ряда развитых стран, как предполагается, может стимулировать переход к отечественным разработкам в сфере ИТ, основанным на программном обеспечении с открытым исходным кодом. Но специалисты считают, что в части аппаратных решений полностью заместить импорт ИТ-продуктов пока нельзя [ИТ в регионах России, 2015, с. 70, 77].

Полученные результаты

В 2015 г. должна быть осуществлена полная оценка результатов выполнения первого этапа ФЦП «Информационное общество», а также эффективности предпринимаемых действий по созданию электронного правительства. Уже утверждены перечень рассматриваемых показателей и контрольные значения по ним. Предварительно же можно отметить следующее.

Развитие информационного общества. По данным на май 2015 г. доля интернет-пользователей среди россиян от 18 лет и старше достигла почти 69%, или более 80 млн человек. Причем среди молодежи (18–24-летних) доля интернет-пользователей составляет 96%. По количеству пользователей Интернета Россия еще в 2012 г. вышла на первое место в Европе и на шестое место в мире, хотя почти треть россиян не используют Интернет. Портрет типичных интернет-непользователей следующий: преимущественно лица старше 64 лет, пенсионеры или респонденты с ограниченной занятостью, малообеспеченные, семьи которых состоят, как правило, из двух взрослых людей [Количество пользователей.., 2015].

Пик роста аудитории Интернета в России прошел. За 2014 г. прирост числа пользователей Интернетом составил всего 2%, тогда как в 2013 – 8%, а в 2012 – 12%. Российская интернет-аудитория

увеличивается за счет жителей регионов, относительно небольших населенных пунктов, представителей старших возрастных групп. Именно эти категории будут в ближайшее время обеспечивать рост Рунета, поскольку молодые и среднего возраста люди из крупных городов давно стали активными пользователями [Количество пользователей.., 2015].

Доля организаций, использующих широкополосный доступ (ШПД) к сети Интернет, в 2013 г. составила 85% от общего количества организаций. Доля органов власти, имеющих доступ в сеть Интернет со скоростью не менее 2 Мбит/с, – 46% (плановое значение – 21%) [Реализация.., 2014]. За счет системного обеспечения услугами ШПД городов и поселков с населением от 500 человек в течение ближайших лет уровень этого проникновения может быть повышен с текущих 55% до более чем 90% к 2018 г. [Государственная программа.., 2015].

Степень дифференциации субъектов РФ по интегральным показателям информационного развития по итогам 2013 г. предварительно оценивается в 2,7 раза (2012 г. – 2,9 раз). И высока вероятность достижения планового показателя на 2015 г. (2 раза) [ИТ в регионах России, 2015, с. 40]. Наибольшее проникновение Интернета (по состоянию на III квартал 2014 г.) фиксируется в Северо-Западном (69,2%), Центральном (63,9%) и Уральском (63,1%) федеральных округах. Хуже всего положение в Дальневосточном ФО (55,5%). Средний уровень по РФ составляет 61,5%. При этом в Москве интернет-проникновение оценивается в 76% (зима 2015 г.), в Санкт-Петербурге – 75, в городах-миллионниках – 69%, в селах – 51% [Количество пользователей.., 2015].

Улучшение качества предоставляемых государственных и муниципальных услуг. К началу 2008 г. в стране действовало 18 МФЦ в 16 субъектах Федерации. Типовым решением автоматизированной информационной системы для МФЦ стала разработанная компанией «Ланит» по заказу Минэкономразвития России АИС МФЦ СПО. За 2013 г. в России было создано 410 МФЦ¹, в 2014 г. – еще 760. На 06.07.2015 г. действовало уже 1863 центра и 4037 офисов по предоставлению государственных и муниципальных услуг, а также 402 отделения на базе привлекаемых организаций, что обес-

¹ Федеральное руководство проектом осуществляет Минэкономразвития РФ, за непосредственное строительство отвечают региональные и федеральные органы власти.

печило охват почти 67% населения страны¹ [Система предоставления государственных..., 2015].

По данным на начало 2014 г., лидерами по количеству открытых МФЦ являются Москва (69), Ростовская область (67), Краснодарский край (49), Санкт-Петербург (34), Волгоградская (33) и Пензенская (31) области [ИТ в регионах России, 2015, с. 302]. В мае 2014 г. для системы МФЦ был представлен новый единый бренд – «Мои документы». Теперь новые центры и офисы открываются под этим именем, а после прохождения стадии ребрендинга – начнут работать и действующие отделения по всей стране.

В 2009 г. в стране заработал Единый портал государственных и муниципальных услуг – ЕПГУ². Заказчиком работ по ЕПГУ выступал «Ростелеком», а исполнителем – компания «Энвижн Групп». С 2009 г. компания «Ростелеком» назначена Правительством РФ единственным оператором инфраструктуры электронного правительства.

В настоящее время практически весь федеральный сегмент электронного правительства России располагается в двух центрах открытых данных (ЦОД) компании «Ростелекома» в Москве – на Сущевском валу и на Гончарной улице. Информационные системы и оборудование частично принадлежит Минкомсвязи РФ, частично арендуются у «Ростелекома». Программно-аппаратная инфраструктура ЕПГУ и СМЭВ закупалась в два этапа. В 2009 г. для ЕПГУ было приобретено более 20 серверов НР, несколько маршрутизаторов Cisco и система хранения Hitachi вместе с СУБД Oracle. Для СМЭВ использовались четыре блейд-сервера и ленточная библиотека Sun, сервер НР, дисковый массив Hitachi и коммутатор Brocade, программная шина – решение Oracle. В 2010 г. вычислительные мощности расширились за счет оборудования IBM. Инфраструктура ЕПГУ потребовала 26 новых серверов, СМЭВ – пять [ИТ в регионах России, 2015, с. 45–46].

Региональная инфраструктура электронного правительства не является собственностью ни Минкомсвязи РФ, ни региональных властей. Она принадлежит компании «Ростелеком» и представляется всем субъектам РФ как комплексный сервис по инвестиционно-сервисной модели SaaS. В ее рамках «Ростелеком» берет на себя

¹ К концу 2015 г. значение показателя «доля граждан, имеющих доступ к получению государственных и муниципальных услуг по принципу “одного окна”», должно быть на уровне не менее 90%.

² Электронное правительство. Госуслуги. – Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru/>

инвестиции в необходимую инфраструктуру (защищенные линии связи, call-центры, ЦОД, унифицированные программные решения), а затем предоставляет эту инфраструктуру, программное обеспечение и услуги по их поддержке регионам за определенную плату [ИТ в регионах России, 2015, с. 46, 63].

В I квартале 2015 г. на ЕПГУ было зафиксировано 17,4 млн посещений. Количество россиян, зарегистрированных в Единой системе идентификации и аутентификации (ЕСИА) составило 14,8 млн человек. За первые три месяца 2015 г. пользователи заказали 4 млн федеральных, 114 тыс. региональных и 139 тыс. муниципальных услуг. Значение индикатора «доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме» по итогам 2013 г. составило 30,8%, что немного выше запланированного уровня (30%) [Реализация.., 2014]. Самыми востребованными услугами являются проверка штрафов ГИБДД, информирование о состоянии лицевых счетов в системе пенсионного страхования, налоговой задолженности, а также оформление загранпаспорта [Государственная программа.., 2015]. Активнее всего порталом госуслуг пользуются жители Москвы, Московской области, Санкт-Петербурга, Самарской и Свердловской областей.

Осенью 2014 г. Минэкономразвития РФ провело мониторинг качества предоставления госуслуг в электронном виде в 83 субъектах РФ. Было исследовано 4150 услуг. В каждом из субъектов РФ проверялось по 50 государственных и муниципальных услуг. Установлено, что доля услуг на региональных порталах, по которым удается отправить заявление в электронном виде, за год увеличилась на 13%. Были также проведены контрольные закупки в отношении девяти наиболее востребованных региональных услуг (в среднем по две закупки на каждую услугу в разных субъектах РФ). В результате в 91% случаев экспертам удалось подать документы в электронной форме, в 69% – услуга была получена с соблюдением нормативных сроков. Кроме того, проверялась доступность органов исполнительной власти по телефону. Если весной 2014 г. только 55% опубликованных на портале gosuslugi.ru телефонных номеров региональных органов власти были доступны для заявителя, то осенью 2014 г. уже 87% номеров были признаны работающими [Минэкономразвития подвело итоги мониторинга качества.., 2015].

Весной 2015 г. Минэкономразвития РФ провело очередной мониторинг качества перевода предоставления госуслуг в электронный вид, их доступности, а также степени удобства электронных услуг для пользователей на федеральном уровне. Оценивалось

616 госуслуг, представленных на ЕПГУ и предоставляемых 61 ведомством. Выяснилось, что количество государственных услуг с кнопкой «Получить услугу» составило лишь 298, т.е. менее половины от представленных. Электронное заявление удалось отправить только по 285 услугам (хотя это примерно на 10% больше, чем в ноябре 2014 г., когда проводился предыдущий мониторинг), лишь по 132 из них было получено уведомление о рассмотрении заявления (по электронной почте либо через личный кабинет на портале). Данные по каждой услуге проверялись и на соответствие положениям административных регламентов. Показатель соответствия в среднем составил 49%. При этом степень доступности федеральных органов исполнительной власти по телефону, несмотря на отмеченные за прошедший период улучшения (рост показателя на 20% по сравнению с осенью 2014 г.), была оценена только в 76% [Минэкономразвития подвело итоги регулярного мониторинга.., 2015].

Нельзя не признать, что произошли отдельные (частные) позитивные изменения в деятельности государственных органов и государственных служащих. Но результаты мониторинга Минэкономразвития РФ свидетельствуют, что выстроить полноценную систему предоставления госуслуг в электронном виде пока не удалось. Мнение населения об оказываемых государством услугах улучшается (согласно данным проводимых опросов), однако ситуация значительно варьируется по различным ведомствам и видам услуг.

Исследование, проведенное РАНХиГС в 2013 г., показало, что лучше всего граждане оценивают работу загсов (более 90% опрошенных удовлетворены работой), хуже всего – Росреестра (около 70% опрошенных удовлетворены его работой). В среднем почти 80% опрошенных удовлетворены уровнем оказания услуг. Из рассмотренных видов услуг хуже всего оцениваются процедуры оформления пособия на ребенка и регистрации транспорта. Самое же большое недовольство граждан вызывает продолжительное время ожидания в очереди и высокая стоимость предоставляемых услуг [Результаты исследования удовлетворенности.., 2014].

Открытость органов государственного управления. В 2014 г. был запущен федеральный правительственный Портал открытых данных Российской Федерации¹. Кроме того, в настоящий момент все федеральные ведомства имеют свои порталы с определенным набором информации. Порталы открытых данных существуют также

¹ <http://data.gov.ru/>

во многих регионах. Центр прикладной экономики (г. Москва) составил рейтинг субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. По результатам мониторинга лидерами в этом направлении являются Краснодарский и Красноярский края, Омская, Оренбургская и Кировская области [Республика Адыгея вошла..., 2014]. Москва (в которой создано 547 разнообразных порталов) не входит даже в десятку лучших регионов по этому показателю.

Международные оценки. В рейтинге стран по индексу развития ИКТ в 2008 г. РФ занимала 48-е место из 159 со значением индекса 4,54 (при максимальном его значении 7,85). За прошедший период она значительно улучшила свои показатели, переместившись выше: в 2011 г. поднялась на 38-е место, со значением индекса 5,94 (при максимальном его значении 8,51) [Measuring the information.., 2014, с. 37]. Но далее тенденции изменились (табл. 1).

Таблица 1
Позиции России в соответствии
с международными рейтингами¹

№ пп	Название рейтинга	Организация, проводящая рейтинг	Позиция по итогам последнего рейтинга	Позиция по итогам предыдущего рейтинга	Итоги
1.	Индекс развития электронного правительства 2014 г.	ООН	27	27	стабилизация
2.	Индекс развития ИКТ 2013 г.	МСЭ	42	41	-1 позиция, снижение
3.	Индекс готов- ности к сетевому обществу 2015 г.	ВЭФ	41	50	+9 позиций, рост

Данные рейтингов свидетельствуют об улучшении ситуации с внедрением ИКТ в стране, но динамика этого процесса неустойчивая, а с 2014 г. можно говорить о некотором ее замедлении. К сильным сторонам России, по мнению экспертов ВЭФ, относится низкая стоимость доступа к инфраструктуре ИКТ и грамотность взрослого населения, в то время как неразвитость рынка, неэффек-

¹ По данным [Всемирный экономический форум.., 2015; E-Government for the future.., 2014; Measuring the information.., 2014, с. 52].

тивность юридической системы и слабая восприимчивость компаний и государственных структур к внедрению ИКТ мешают стране подняться выше [Всемирный экономический форум., 2015].

Как оценки международных экспертов, так и данные, приводимые национальными официальными органами, свидетельствуют о развитии в России современного информационного общества, об определенном прогрессе в построении электронного государства и в процессе внедрения в государственное управление новых практик. Однако новшества не оказывают заметного позитивного влияния на уровень государственного управления. Россия никак не выйдет из группы стран с достаточно низким качеством государственного управления.

Так, если в 1996 г. Всемирный банк оценивал эффективность отечественного государственного управления (government effectiveness) в 26,7 балла, а в 2003 г. – 50,5, то в 2013 г. – 43,06 балла [Country data report., 2014]. Достигнув максимума в 2003 г., далее оценка эффективности государственного управления снизилась и в последующие годы практически находится на одном уровне (с незначительными колебаниями), несмотря на все реформы. По другим критериям оценки государственного управления ситуация еще хуже (особенно по уровню контроля коррупции). В целом за период 2003–2013 гг. рейтинг страны по качеству государственного управления снизился с 31 до 19 позиций [Country data report., 2014]. И хотя эффективность государственного управления в России оценивается наиболее высоко (по сравнению с другими его параметрами) [Качество государственного управления., 2015], ситуация не может не настораживать.

Существующие проблемы и перспективы

Развитие в России современного информационного общества с эффективным электронным правительством требует решения целого ряда проблем, возникших как в связи с недостаточно адекватными действиями властей, так и из-за особенностей меняющейся среды.

В первую очередь, следует отметить, что сама идея оказания государством услуг для России непривычна и плохо воспринимается как чиновниками, так и рядовыми гражданами. Традиционный отечественный дискурс по поводу отношений между государством и обществом лежит в плоскости «права и обязанности». Показательна в этом смысле формулировка одного из опросов об-

щественного мнения: общее среднее образование – это услуга или право? Население (считывающее это правом) и государственные органы (признающие это услугой) ведут разговор «на разных языках». Игнорирование такого несовпадения позиций препятствует достижению взаимопонимания по всем вопросам совершенствования государственного управления.

Не способствует распространению представления о системе государственного управления как существующей на деньги налогоплательщиков и предназначеннной для удовлетворения нужд отдельных граждан, сообществ и бизнеса (которое свойственно европейскому гражданскому обществу) и *тактика российских властей* по развитию информационного общества. Государство, активно продвигая проекты использования ИКТ в разных сферах, подчас навязывает их обществу (например, обязательный перевод пенсий и заработной платы бюджетным работникам на банковские карточки, электронная запись к врачам государственных поликлиник и т.д.). При этом недостаточно учитываются существующие у граждан опасения по поводу информационной безопасности и соблюдения права на частную жизнь, беспокойство в связи со сложностью пользования новыми технологиями [ИТ в регионах России, 2015, с. 216–217].

Во-вторых, в России *сохраняется значительное цифровое неравенство разных возрастных групп, а также низкая медиаграмотность населения*.

В 2013 г. по заказу Минкомсвязи России была выполнено исследование на тему «Оценка текущего состояния и перспектив изменения уровня медиаграмотности¹ населения Российской Федерации на основе национального мониторинга медиаповедения и актуальные задачи массового медиаобразования». На основании полученных данных на конец года уровень медиаграмотности в стране составил 15% [Реализация госпрограммы.., 2014]. Особенно плохо разбираются в новых ИКТ пожилые и социально слабоза-

¹ Медиаграмотность – это наличие необходимых навыков жизни в информационном обществе, обеспечивающих безопасность гражданина и его детей. Включает в себя: умение пользоваться поисковыми системами и находить нужную и полезную информацию; способность отличить добросовестные и вызывающие доверие источники информации от недобросовестных; знание о системах родительского контроля и умения ими пользоваться; понимание, что в Интернете не стоит выкладывать лишнюю информацию о себе и своих персональных данных, чтобы не стать жертвой мошенников или иных преступников.

щищенные граждане, т.е. именно те, кому особенно нужна государственная помощь и, соответственно, ряд государственных услуг.

Для преодоления возрастного «цифрового неравенства» в России требуется больше усилий и внимания. Причем в процессе обучения и пропаганды должны быть задействованы не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и субъекты медиаотрасли, интернет-сообщество, учреждения образования и культуры.

В настоящее время в стране уже действует ряд программ, инициированных государственными органами (в том числе, ВПО «КиберЛикбез» и «Тимуровцы информационного общества») и общественными организациями (например, Национальная социальная программа массового обучения старшего поколения основам ИКТ «Бабушка и дедушка онлайн», учрежденная в 2008 г. Межрегиональной общественной организацией «Ассоциация ветеранов, инвалидов и пенсионеров»). За 7 лет существования программы «Бабушка и дедушка онлайн» было создано 150 центров в 65 регионах страны, обучение в которых прошли 25 тыс. человек [Национальная социальная программа., 2015]. В Ярославской области, одном из лидеров среди регионов РФ по внедрению ИКТ, за 2010–2013 гг. было открыто 18 компьютерных консультационных центров в 10 муниципальных районах, обучение в которых прошло более 5 тыс. человек [Лысенко Э.А., Федосеева С.В., 2014]. Однако масштаб охвата населения России обучающими программами по сравнению с реальными потребностями совершенно недостаточен.

Низкая медиаграмотность населения, значительное территориальное и возрастное цифровое неравенство существенно препятствуют гражданам воспользоваться преимуществами, которые открываются перед ними в связи с распространением ИКТ, и более того, тормозят этот процесс в целом. Поэтому необходимо значительно расширить контингент обучаемых работе с компьютером и Интернетом, радикально улучшить информирование граждан о существующих возможностях получения государственных / муниципальных услуг в электронном виде, а также их участия в процессе государственного управления. В ряде высших учебных заведений страны уже введены образовательные курсы о госуслугах. Но начинать информировать об электронном и открытом правительстве лучше со школы – в рамках предметов «Обществознание» или «Информатика» для старшеклассников. При этом особое внимание следует уделять вопросам безопасности в Интернете.

В-третьих, проявляется *отсутствие последовательной и продуманной стратегии построения электронного правительства*, которая опиралась бы на российские реалии и степень востребованности ИКТ со стороны разных слоев общества. Эксперты указывают на следующую смену моделей формирования электронного правительства в России. Сначала – сеть МФЦ (2008); потом – ЕПГУ и сеть РПГУ, связанные с системой межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), или «связанное сетью правительство» – «connected government», по определению Cisco (2009); далее – открытое правительство (2011); затем МФЦ+ЕПГУ+СМЭВ, или интегрированное правительство (2013). «Если же будет поставлена задача формирования в России “умного электронного правительства” (“smart government”), чтобы не выпасть из мировой обоймы таких правительств, – то будет умное правительство» [Дрожжинов В.П., 2013]. Таким образом, до сих пор не очень понятно, что же конкретно должно представлять собой электронное правительство в России.

Называется также ряд *тактических просчетов* в информатизации государственного управления в России [ИТ в регионах России, 2015, с. 89–91]:

- отсутствие единых стандартов – пестрое технологическое наследство в итоге привело к тому, что большинство госструктур и организаций используют разрозненные и зачастую устаревшие системы. Это затрудняет реализацию межведомственного электронного документооборота и взаимодействия;
- отсутствие или низкая квалификация сотрудников госсектора в области использования ИКТ;
- недостаточная поддержка внедрения ИКТ со стороны руководителей (ведомств, регионов и т.д.);
- слабая автоматизация на уровне муниципалитетов.

Есть претензии к компании «Ростелеком» как единому оператору инфраструктуры электронного правительства [ИТ в регионах России, 2015, с. 126].

В-четвертых, отмечается недостаточная *проработка нормативов, законодательных схем и стандартов*, регулирующих использование ИКТ в государственном управлении, а также запаздывание с их принятием [ИТ в регионах России, 2015, с. 90].

По мнению специалистов, действующее информационное законодательство в целом слишком лабильно и подвержено частым изменениям. За период 1990–2013 гг. было принято около 400 законов, так или иначе регулирующих отношения по поводу информа-

ции и информационных отношений, и одновременно создано около 3700 с поправками и изменениями этих актов. Кроме того, принято около 800 постановлений Правительства РФ (в них внесено около 750 изменений), около 100 указов Президента РФ, а всего актов – около 1300, изменений – около 4600. В настоящее время в области информационного законодательства действует более 10 федеральных законов. Информационная тематика нашла отражение более чем в 1500 федеральных законах; затронула почти 500 постановлений Правительства РФ и 800 указов Президента РФ, всего – около 7500 правовых актов. В этом процессе заметно влияние текущих ситуаций и смены политики в области информатизации. Недостаточная согласованность правовых норм позитивного регулирования информационных отношений неизбежно оказывается на обеспечении безопасности всех ресурсов информатизации общества и результатах их использования. Прежде всего, это проявляется в обеспечении законности и безопасности реализации прав и обязанностей субъектов в этой сфере, уровне их участия в процессах управления на основе ИКТ [Концепция информационного кодекса.., 2014, с. 16–17, 20].

В-пятых, ведомства, разрабатывающие программы реформ, постоянно недооценивают объем работы и инерционность процессов, а также требуемых финансовых ресурсов. Это свидетельствует о том, что на верхнем уровне управления плохо *знают особенности объекта управления / реформирования* (государственного аппарата, отдельных отраслей и т.д.). Хотя принятие управляющих решений должно опираться на анализ институциональной среды – существующего организационного и институционального контекста с его собственной логикой, воплощенной в рутинных процессах, бюрократических действиях, нормах, культурных предпочтениях [Кулик А.Н., 2007, с. 265]. Иллюстрацией данного положения может служить процесс финансирования государственной программы «Информационное общество».

В первой редакции (2010) расходы федерального бюджета в рамках программы планировались в размере 123,1 млрд руб. ежегодно, в том числе на внутренние проекты (т.е. информатизацию собственно государственного управления) – 3,1 млрд руб. первые три года, потом по 11,2 млрд руб. На информатизацию социальной сферы ведомства должны были потратить 120 млрд руб. Еще 50 млрд руб. должны были выделить регионы. Итого на развитие информационного общества предполагалось расходовать более 170 млрд в год. Кроме того, власти надеялись привлечь внебюджетные средства

(частного бизнеса) в размере 200 млрд руб. По сравнению с Японией, затратившей в 2009 г. на информатизацию 44 млрд долл., Евросоюзом (50 млрд) и США (102 млрд) [ИТ в регионах России, 2015, с. 14, 15] российские планы (особенно бюджетные) выглядят очень скромными. Однако уже в 2011 г. началась их корректировка (с уменьшением общих расходов), продолжившаяся в 2014 г. При этом расходы на период 2011–2014 гг. были увеличены (особенно на 2012 г.), а на 2015–2020 гг. – уменьшены (особенно на 2015–2016 гг.). Объем же фактического финансирования оказался заметно меньше (табл. 2).

Таблица 2
**Финансирование государственной программы
«Информационное общество»¹**

№ пп		Всего программа, трлн руб.	2011– 2014 гг., млрд руб.	2015– 2020 гг., млрд руб.	Подпро- грамма «Информа- ционное государ- ство», млрд руб.	План на 2013 г., млрд руб.	
						всего по про- грамме	подпро- грамма «Информа- ционное государство»
1.	Распоряжение от 02.12.2011 № 2161-р	1,21	446,4	744,2	194,3	118,6	17,5
2.	Постановление от 15.04.2014 № 313	1,16	506,2	649,3	201,2	130,6	19,3
3.	Исполнение в 2013 г.					129,2	18,2

В 2013 г. по подпрограмме «Информационное государство» из 18,2 млрд руб. 14,8 млрд (81,3%) было израсходовано на повышение качества госуправления; 2,2 млрд (12,1%) – на развитие электронного правительства; 1,0 млрд (5,5%) – на управление развитием информационного общества. При этом ФМС получила 11,2 млрд (61,5%), ФА по охране границы и ФС охраны – по 0,6 млрд (3,3% каждый), Минкомсвязи – 0,5 млрд (2,7%), МИД – 0,4 млрд (2,2%) и Минэкономразвития – 0,3 млрд (1,6%) [Реализация госпрограммы.., 2014]. Уже из этого перечня становится понятным, перевод в элек-

¹ По данным [Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313; Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2011 № 2161-р; Реализация госпрограммы.., 2014].

тронный вид каких «государственных услуг, оказываемых федеральными ведомствами», прогрессировал в этот период.

При этом основная финансовая нагрузка по созданию электронных правительств в субъектах РФ легла на региональные и местные бюджеты. В 2013 г. регионы израсходовали на информатизацию 69,6 млрд руб. Причем почти треть региональных денег составляют затраты на эти цели г. Москвы. Лидерами по бюджетным расходам на информатизацию являются также г. Санкт-Петербург, Московская, Тюменская, Новосибирская, Нижегородская и Тульская области, Республика Татарстан, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО. В среднем размер региональных ИТ-бюджетов составляет по 200–500 млн руб. (минимальный – 50–100 млн руб.). В пересчете на одного жителя расходы на информатизацию в субъектах РФ отличаются более чем в 100 раз – от 2,5 тыс. в год в г. Москве, до 22 руб. в Чеченской Республике [ИТ в регионах России, 2015, с. 68, 80, 81, 87].

В 2014 г. региональные расходы на информатизацию сократились до 62,8 млрд руб., а планы на 2015 г. составили 70,1 млрд (за счет увеличения на 58% ИТ-бюджета Москвы – с 24,8 в 2014 г. до 39,3 млрд руб.). Объем рынка информатизации регионов, по оценке экспертов, составил 15 млрд руб. в 2011 г., 20 млрд в 2012 г., в 2013–2014 гг. – 180–200 млрд руб. Причем на федеральные структуры приходится около 60%. Потребности же автоматизации муниципалитетов еще более значительны [ИТ в регионах России, 2015, с. 68, 81].

Однако, при достаточно высоких финансовых затратах экономическая эффективность мероприятий по внедрению ИКТ в государственное управление *не является очевидной*.

Например, в настоящее время в России насчитываются около 20 общегосударственных баз данных, хранящих разнообразную информацию о физических и юридических лицах. Действуют многочисленные сайты органов государственной власти и местного самоуправления. На портале ЕПГУ в марте 2014 г. была представлена информация о 2320 федеральных государственных услугах (подуслугах), в том числе о 657 электронных, а также о 37 813 региональных государственных услугах, в том числе о 7073 электронных [ИТ в регионах..., 2015, с. 40]. При этом проведенное РАНХиГС в 2013 г. исследование выявило, что массовыми являются только 27 видов услуг (каждой из них пользовались около 20% опрошенных), в том числе – получение загранпаспорта, регистрация недвижимости, получение общегражданского паспорта [Результаты

исследования удовлетворенности.., 2014]. Самой востребованной среди населения государственной услугой, по официальным данным, является проверка штрафов ГИБДД (39% от общего числа запросов), на втором месте – проверка налоговой задолженности (21%), на третьем – выдача загранпаспорта нового образца (14%) [Реализация госпрограммы.., 2014].

При этом стоимость госуслуг растет, так как при переводе в электронный вид не происходит оптимизация процедур их предоставления и снижение себестоимости. Кроме того, в условиях неравномерной цифровой грамотности населения органы управления не могут полностью отказаться от традиционного (бумажного) способа предоставления государственных / муниципальных услуг. Соответственно, одновременно действует два способа оказания услуг населения, что сказывается как на их стоимости, так и на качестве. В результате всего этого не происходит автоматического повышения эффективности предоставления государственных услуг, или же положительный эффект гораздо меньше, чем ожидалось. Представляется, что вопросам оптимизации затрат на оказание госуслуг должно уделяться больше внимания. А в оценку результатов внедрения ИКТ в деятельность государственных органов следует включить показатели по снижению / стабилизации стоимости и себестоимости предоставляемых услуг.

Наконец, нельзя не отметить, что в России при внедрении ИКТ в государственное управление *преимущественное развитие получают прямые связи органов управления с гражданами / организациями при практически отсутствии обратных*.

Как отмечают специалисты, государственные органы берут за основу своего контента традиционные коммуникативные методы, соответствующие вещательной модели коммуникации, и ориентируются в первую очередь на имиджевые характеристики. В результате коммуникативные возможности Интернета используются далеко не в полной мере, что препятствует эффективному решению актуальных задач [Алдошенко Е.В., 2014, с. 150–151]. Более того, общество демонстрирует невысокую степень доверия к предлагаемым государством новым формам коммуникации и к их результативности. Хотя, конечно, имеет значение период действия новых форм коммуникации и привычка к таким формам общения. Например, с 21 марта 2014 г. в г. Москве действует портал «Активный гражданин» – платформа для проведения онлайн-опросов (референдумов). В конце 2014 г. портал получил премию Cnews AppWARDS в номинации «лучшее мобильное приложение для гос-

сектора». Сейчас на нем зарегистрировано уже более 1 млн пользователей. Из них 80% – граждане от 18 до 44 лет, причем возрастная группа 25–34 года демонстрирует наибольшую активность. За девять месяцев существования на портале было проведено 580 голосований (каждую неделю – новые), на основании которых принято 250 реальных решений органов управления. В том числе появилось более 180 спортивных секций и творческих кружков, открыто девять новых маршрутов наземного транспорта, почти в тысяче выбранных дворов было посажено около 140 тыс. деревьев и кустарников, видовой состав которых также был определен путем голосования [Годовой отчет проекта.., 2015].

Однако нельзя не заметить, что для обсуждения на портале предлагались в основном мелкие вопросы: обустройство парков и МФЦ, прокладка велодорожек и т.д. Наиболее массовым явилось обсуждение сроков школьных каникул (приняло участие около 500 тыс. человек). Решение же острых и значимых для города проблем – слияние школ и поликлиник, нехватка врачей, рост стоимости услуг ЖКХ – государственные органы на портал не выносили.

По мнению некоторых экспертов, московское правительство (как и власти других территорий) в своих действиях ориентируется не на нужды жителей города (которые оно плохо представляет), а на европейскую «моду», с которой знакомится во время визитов по обмену опытом, из материалов СМИ, Интернета и других источников. Рядовому же жителю вмешаться или принять участие в формировании «повестки дня» в существующих условиях достаточно трудно. Сложно включиться в процесс, необходимо выдерживать жесткий график участия, постоянно следить за обновлениями и т.д. Это реальная и непростая работа, которая требует значительных затрат времени и сил, а также определенных навыков.

В целом, можно констатировать, что проведенные за прошедший период в России мероприятия привели к многочисленным изменениям в структуре государственных органов, в формах и методах их деятельности. Безусловно, ряд нововведений является полезным. Нельзя не признать положительным стремление внедрить в отечественную практику идеи эффективного государственного управления и открытого для граждан правительства. Формирование «электронного правительства» отражает объективные тенденции информатизации общества. Однако разнообразные преобразования в области государственного управления создали в стране ситуацию, которую трудно считать однозначно позитивной.

Очевидна незавершенность собственно административной реформы. Предполагаемое распределение функций между министерствами, службами и агентствами оказалось фикцией. Помимо того что не удалось решить многие из существовавших проблем в административной деятельности (в частности, проблему избыточности административных процедур), возникли новые трудности. За годы реформы значительно увеличилось число чиновников, и чтобы приостановить их рост, пришлось принимать специальные нормативные акты. Чрезмерный акцент на функционально-организационных параметрах изменения системы государственного управления затемнил вопрос о морально-этических регуляторах государственной службы.

В сфере государственного управления предпринимаются различные действия (утверждаются программы, концепции и распоряжения, создаются специальные структуры, выделяются финансы), но при этом растет отставание России от передовых государств. Увеличивающееся отставание страны по конкурентоспособности делает неизбежным конфликт между стратегическими целями руководства и низкой эффективностью государственного управления [Кулик А.Н., 2007, с. 264]. Соответственно, новые преобразования в системе государственного управления неизбежны.

При этом традиционные бюрократические иерархии сопротивляются административным реформам и внедрению сетевых технологий, поскольку увеличение эффективности управления грозит им уменьшением бюджета, сокращением численности и потерей ресурсов. Реализация прозрачного и подконтрольного обществу электронного правительства угрожает чиновникам утратой монополии на владение информацией и статусной ренты – возможности извлечения прибыли из своей принадлежности к распределительно-разрешительной системе. Внедрение же технологий открытого правительства затрагивает систему властных отношений. По мнению экспертов, весь «тюнинг» политической системы страны после 1993 г. – новая конституция, партийное и избирательное законодательство, формирование органов власти, регламентирование деятельности неправительственных организаций – был ориентирован на возрождение и институционализацию традиционной для России монархической вертикали, опирающейся на бюрократический аппарат. Причем ей соответствуют массовые настроения общества, не имеющего исторического опыта самоорганизации и влияния на политику, проводимую властью [Кулик А.Н., 2007, с. 261–262]. Однако такая конструкция представляется недолговечной, так как

она не соответствует общемировым трендам. В России должно измениться не только государственное администрирование, но и другие направления государственной деятельности. Помимо электронного правительства необходимо развитие электронного парламента и электронной судебной системы, а также электронной демократии, т.е. электронного государства в целом.

Существование информационного общества требует совершенствования законодательства в части определения принципов регулирования Интернета. Как отмечают специалисты, необходимо правовое решение следующих вопросов: безопасность, трансграничность, авторское право, соотношение частно-правового и публично-правового пространства, достоверность информации и ответственность за недостоверность, право на факт, субъективность и анонимность в Интернете. В связи с этим предлагается создать Информационный кодекс РФ, который закрепил бы юридические основы развития информационного общества, а также требования к регулирующим его правовым нормативным актам [Концепция информационного кодекса..., 2014, с. 19, 24, 25].

Специалисты подчеркивают, что внедрение ИКТ само по себе не создает современного государства, сотрудничающего с обществом. Главной проблемой является не разработка архитектуры, поддерживающей сетевые трансакции и взаимодействие между правительственными ведомствами, а реорганизация административного аппарата, в котором эти трансакции должны осуществляться. Комплексный подход к e-government подразумевает разработку ряда структурно-функциональных моделей, ключевыми среди которых являются модель функций административной системы и ее рабочих процессов, а также модель ее результативности. Первая позволяет выявить все слабые места административной системы – избыточные и дублирующие функции и элементы – и сделать то, что американцы называют streamline (выправить), – оптимизировать систему управления, причем сделать это независимо от ведомственных и частных интересов чиновников, их субъективного отношения к реформам. Вторая дает инструмент объективной оценки эффективности деятельности системы [Кулик А.Н., 2007, с. 242–243, 261–262].

Однако в России такие принципы не применяются. Сказывается существование различных теоретических подходов к роли и функциям государства (либерализм, дирижизм и т.д.), неразработанность методологии государственного управления [Положихина М.А. Функции государства..., 2012]. Можно предположить, что содержа-

тельный анализ движения информации в системе государственного управления и информационных потоков во взаимодействии органов управления с гражданами / организациями помог бы построить динамическую модель взаимоотношений в системе «общество – государство – государственный аппарат». И это послужило бы основой для создания национальной модели управления.

Но главное то, что в России должно быть изменено отношение власти (органов власти, чиновников) к гражданам и обществу в целом – не как к объекту управления, а как к равноправному партнеру. Только в случае изменения идеологии административной деятельности в полном объеме смогут проявиться позитивные стороны внедрения в государственное управление новых технологий и практик.

Список литературы

1. Алдошенко Е.В. Модель социального интерфейса во взаимодействии власти и общества в современной России / РАНХиГС. Челябинский филиал. – Челябинск, 2014. – 179 с.
2. Всемирный экономический форум: Индекс сетевой готовности 2015 года // ИАА Центр гуманитарных технологий. Информационно-аналитический портал. Главная. Новости гуманитарных технологий. Государственные стратегии. – М., 2015. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/2015/04/17/7128>
3. Годовой отчет проекта «Активный гражданин»: Проект Правительства Москвы. – М., 2015. – 15 с. – Режим доступа: <http://ag.mos.ru/docs/annual-report-AG.pdf>
4. Государственная программа «Информационное общество, (2011–2020 годы)» // Интернет в России и в мире. Информационное общество. – М., 10.07.2015. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/tema_3/0-97
5. Гухман В.Б. Проблемы становления информационного общества в России / Тверской гос. технический ун-т. – Тверь, 2014. – 124 с.
6. Дрожжинов В.П. 2013 год: Электронное правительство России на перепутье // PCWeek. Статьи. Государство и ИКТ. – М., 2013. – Режим доступа: <http://www.pcweek.ru/gover/article/detail.php?ID=157690>
7. Ивановский Б.Г. Реформы системы государственного управления в России: Промежуточные результаты // Совершенствование системы государственного и муниципального управления в России: Экономический аспект: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. экономики; Ред. кол.: Макашева Н.А., гл. ред., и др.; Отв. ред. Положихина М.А. – М., 2009. – № 2. – С. 98–118.

8. Информационные технологии: Инновации в государственном управлении: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. правоведения. ИГП. Сектор информ. права.; Отв. ред. Е.В. Алферова, И.Л. Бачило. – М., 2010. – 238 с.
9. ИТ в регионах России 2015 // TADviser. Государство. Бизнес. ИТ. – М., 2015. – 410 с. – Режим доступа: http://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИТ_в_регионах_России_2015
10. Качество государственного управления. Гуманитарная энциклопедия // ИАА Центр гуманитарных технологий. Информационно-аналитический портал. Исследования. Рейтинг стран и регионов. Комплексные исследования. – М., 27.03.2015. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/ratings/governance-matters/governance-matters-info>
11. Ключкова Е.Н., Леденева О.В. Оценка эффективности развития информационного общества в России и некоторых странах мира // Информационное общество. – М., 2014. – № 2. – С. 49–58.
12. Количество пользователей Интернета в России // Интернет в России и в мире. Пользователи. – М., 06.08.2015. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/users_count/0-151
13. Концепция интеграции административной реформы и ФЦП «Электронная Россия» / Минэкономразвития России // Электронная Россия. – М., 2006. – Режим доступа: http://www.elrussia.ru/files/manifest_jul06.doc
14. Концепция информационного кодекса Российской Федерации / Под ред. И.Л. Бачило. – М.: ИГП РАН: Изд-во «Канон+»: РООИ «Реабилитация», 2014. – 192 с.
15. Кулик А.Н. Электронное государство в контексте институциональных реформ // Политическая наука: Сб. науч. тр. / РАН. ИНИОН. Центр социальных науч.-информ. исслед. Отд. полит. науки, Рос. ассоц. полит. науки; Ред. кол.: Ю.С. Пивоваров – гл. ред. и др. – М., 2007. – № 4: Электронное государство и демократия в начале XXI века / Ред.-сост. вып. А.Н. Кулик, Л.В. Сморгунов. – С. 237–265.
16. Лысенко Э.А., Федосеева С.В. На пути становления информационного общества: ликвидация цифрового неравенства среди граждан старшего поколения // Информационное общество. – М., 2014. – № 1. – С. 11–16.
17. Минэкономразвития подвело итоги мониторинга качества предоставления электронных услуг субъектами РФ // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного регулирования в экономике. – М., 12.02.2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depregsregulirineconomy/201502127>
18. Минэкономразвития подвело итоги регулярного мониторинга качества предоставления электронных услуг федеральных органов власти // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного

- регулирования в экономике. – М., 17.06.2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/2015170651>
19. Модернизация экономики и государства: Материалы VII Международной научной конференции, 4–6 апреля 2006 г., г. Москва / Отв. ред. Е.Г. Ясин. – М.: ГУ-ВШЭ, 2007. – Ч. 1. – 525 с.
 20. Национальная социальная программа «Бабушка и дедушка онлайн» // Портал. – СПб. – Режим доступа: <http://babushka-on-line.ru> (дата обращения июль 2015 г.)
 21. Положихина М.А. Организация государственного управления в современной России: Структура, технологии, оценки / РАН. ИНИОН. Центр социал. науч.-инф orm. исслед. Отдел экономики. – М., 2012. – 296 с.
 22. Положихина М.А. Функции государства и структура органов исполнительной власти: Проблема соотношений // Россия и современный мир: Научный журнал / РАН. ИНИОН, Институт экономики; Ред. кол.: Ю.И. Игрицкий (глав. ред.) и др. – М., 2012. – № 4. – С. 62–71.
 23. Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы) // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 5. – Ст. 531.
 24. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 313 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 18 (ч. 2). – Ст. 2159.
 25. Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции Административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах» // Собрание законодательства РФ. – М., 2005. – № 4. – Ст. 4720.
 26. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2010. – № 46. – Ст. 6026.
 27. Распоряжение Правительства РФ от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на период 2011–2013 года» // Собрание законодательства РФ. – М., 2011. – № 26. – Ст. 3826.
 28. Распоряжение Правительства РФ от 02.12.2011 № 2161-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р» // Собрание законодательства РФ. – М., 2011. – № 51. – Ст. 7543.
 29. Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р «О Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ. – М., 2014. – № 5. – Ст. 547.
 30. Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р «О Концепции региональной информатизации до 2018 г.» // Собрание законодательства РФ. – М., 2015. – № 2. – Ст. 544.

31. Реализация госпрограммы РФ «Информационное общество (2011–2020 годы)» в 2013 году // Интернет в России и в мире. Информационное общество. – М., 2014. – Режим доступа: http://www.bizhit.ru/index/inform_obshhestvo_2013/0-490
32. Результаты исследования удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг, проведенного в 2013 г. / РАНХиГС. – М., 2014. – 17 с.
33. Республика Адыгея вошла в десятку лидеров субъектов РФ по уровню открытости бюджетных данных за 2014 г. // Республика Адыгея. Министерство финансов. Портал управления общественными финансами. – Майкоп, 2014. – Режим доступа: <http://minfin01-maykop.ru>Show/Content/380>
34. Система предоставления государственных и муниципальных услуг совершенствуется // Минэкономразвития РФ. О министерстве. Руководство. Департамент государственного регулирования в экономике. – М., 2015. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depgosregulirineconomy/201507134>
35. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (утв. Президентом РФ 07.02.2008 № Пр-212) // Российская газета. – М., 16.02.2008. – № 34.
36. Указ Президента РФ от 19.11.2002 № 1136 «О Федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)» // Собрание законодательства РФ. – М., 2002. – № 47. – Ст. 4664.
37. Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах» // Собрание законодательства РФ. – М., 2003. – № 30. – Ст. 3046.
38. Указ Президента РФ от 08.02.2012 № 150 «О рабочей группе по подготовке предложений по формированию в РФ системы «Открытое правительство» // Официальный интернет-портал правовой информации. – М., 2012. – Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>
39. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. – М., 2012. – № 19. – Ст. 2338.
40. Федеральный закон от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ. – М., 2009. – № 7. – Ст. 776.
41. Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Собрание законодательства РФ. – М., 2010. – № 31. – Ст. 4179.
42. Шакиров Р.Р. Государство в информационном пространстве российской экономики: Институциональный подход. – М.: Экономика, 2011. – 355 с.
43. Что такое открытое правительство // NAAR.ru. Наш архив. Экспертное сообщество. Статьи. Электронное делопроизводство. Общество. – М., 2012. – Режим доступа: <http://naar.ru/articles/chto-takoe-otkrytoe-pravitelstvo/>

44. Электронное правительство: новые возможности и оптимизация государственных и муниципальных услуг в 2015 году // Бюллетень Консультант-плюс. – М., 2015. – № 3 (234). – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/about/presscenter/bulletin/y2015/m03/#.VcjAZjaAns0>
45. Country data report for Russian Federation, 1996–2013 // The Worldwide governance indicators. Country data report / The World Bank. – 2014. – 7 p. – Mode of access: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#countryReports>
46. E-Government for the future we want // E-Government surveys. UN. – N.Y., 2014. – 284 p. – Mode of access: http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf
47. Measuring the information society 2013 // Report ITU – Geneva, 2013. – 254 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2013/MIS2013_without_Annex_4.pdf
48. Measuring the information society 2014 // Report ITU – Geneva, 2014. – 270 p. – Mode of access: http://www.itu.int/en/ITU-D/Statistics/Documents/publications/mis2014/MIS2014_without_Annex_4.pdf