

МОДУЛЬ 1. Государственное управление и информационные технологии

1.1: Лекция 1.1. Основные понятия электронного государства

Основные понятия электронного государства.

Электронное государство или электронное правительство.

Мировой подход и российская специфика.

Информатизация и качество государственного управления.

ИТ: новые возможности и новые риски.

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с лекцией слушатель должен:

- Овладеть базовой терминологией в области «электронного государства».
- Знать основные принципы права и государственного управления и уметь применять их при планировании проектов информатизации.
- Уметь объяснять связь информатизации со значимыми аспектами качества государственного управления.

Текст лекции

1.1.1. Понятие электронного государства

Несмотря на метафоричность, понятие «электронное государство» можно наполнить вполне прагматическим содержанием. Для этого будет необходимо:

- установить связь понятий «государство» и «качество государственного управления»;
- установить, каковы специфичные проявления компьютеризации в жизни государства;
- установить влияние компьютеризации на качество государственного управления.

При таком подходе «электронным» окажется государство, которое использует информационные технологии для повышения качества государственного управления. Понятно, что у подобного определения еще нет конкретного наполнения (скорее, это *свойство*). При этом следует учитывать:

- переход к электронному государству, что бы оно не представляло, является *неизбежным*: технологический прогресс нельзя остановить;
- конкретное содержание этого перехода *не предопределено* и может реализоваться по различным сценариям;

- переход к электронному государству затрагивает значимые аспекты *качества государственного управления*;
- *информатизация и качество государственного управления* связаны, и на него можно влиять, занимаясь информатизацией.



Рис.1. Компьютеризация может повышать качество госуправления

1.1.2. Неизбежность перехода к электронному государству

1.1.2.1. «Электронное государство»: определения

Итак, единственного общепринятого определения «электронного государства» в мире не существует. Разные специалисты в области государственного управления и информационных технологий, а также нормативные акты различных стран используют разные определения этого понятия. Приведем лишь некоторые из них:

- «Электронное государство представляет собой использование информационно-коммуникационных технологий для преобразования правительства с целью сделать его более доступным для граждан, более эффективным и более подотчетным. Однако из этого определения вовсе не следует, что переход к электронному государству должен ознаменоваться ростом числа компьютеров в кабинетах чиновников. Напротив, согласно этому определению, он должен привести к изменению взаимоотношений между государственными служащими и остальными гражданами»¹ – директор Центра демократии и технологий (Center for Democracy and Technology, CDT), Джеймс Демпси.
- «Электронное правительство – система государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации»² (Glossary.ru).
- «Электронное государство обозначает использование государством интернет-приложений и других информационных технологий в

¹ <http://lgi.osi.hu/publications/2003/217/english.pdf>

² <http://www.glossary.ru/>

совокупности с процессами, которые поддерживают эти технологии для: а) развития доступа и предоставления государственной информации и услуг гражданам, другим агентствам и другим государственным органам; или б) для улучшения деятельности государства...» (E-Government Act of 2002, США)³.

- «Электронное государство относится к использованию государством информационных технологий для обмена информацией и предоставления услуг гражданам, бизнесам и другим органам власти»⁴ (Wikipedia).
- «Электронное государство – понятие, обозначающее использование государством для осуществления официального взаимодействия с гражданами и организациями, а также для иных юридически значимых действий информации, выраженной в электронной форме (используется в данной лекции).



Рис.2. В Интернете много полезных источников по теме e-Government

³ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/F?c107:1:./temp/~c107DCTpoo:e9144:>

⁴ <http://en.wikipedia.org/wiki/E-Government>

1.1.2.2. Тонкости терминологии: «электронное государство», «электронное правительство».

Несмотря на то что перечисленные определения различаются акцентами, обнаружить общее «твердое ядро» термина все же нетрудно: речь идет о применении во внутренней работе органов власти и при взаимодействии с гражданами информационных технологий. Поэтому, хотя общему понятию не достает той конкретности, которая позволила бы делать высказывания наподобие «электронное государство создано на 90%», все же существует возможность оценить, насколько та или иная страна продвинулась в этом направлении.

Здесь следует сделать небольшое терминологическое уточнение. В русском языке словосочетание «электронное государство» является калькой английского термина *electronic government (e-government)*. Этот термин также нередко переводится на русский язык как «электронное правительство», однако такой перевод недостаточно точен⁵. В английском языке термином «government» обозначается не только правительство как центральный орган исполнительной власти, но и государство в целом. Так, *three branches of government* обозначает «три ветви государственной власти», а не «три подразделения правительства». Таким образом, *e-government* означает скорее «электронное госуправление» и охватывает использование ИТ не только в исполнительной, но также в законодательной и судебной ветвях власти.

Знатоки русского языка могут вспомнить, что исторически термин «правительство» обозначал все три ветви власти⁶, и в XIX в. перевод слова «government» как «правительство» едва ли мог ввести в заблуждение.

В данном курсе понятия «электронное государство» и «электронное правительство» используются как синонимы.

1.1.2.3. Информационные технологии в обществе и экономике

Широкое использование информационных технологий, к которому планирует прибегнуть большинство государств, уже является реальностью во многих сферах общественной жизни, не исключая, разумеется, и экономику.

Существуют такие виды деятельности, где не-электронное общение уже является исключением. Так, «письмо» и «почта» в обыденной речи значительной части населения нашей страны уже подразумевают электронное письмо и электронную почту. Слово «электронное» не произносится людьми потому, что других писем и почты в их жизни нет. Или возьмем бухгалтерию, которая сначала была просто «бухгалтерией», потом (в поздние 90-е) стала «компьютеризированной бухгалтерией», а теперь вновь стала просто «бухгалтерией». Причина та же. Другой, не-компьютеризированной, бухгалтерии теперь практически не бывает. Аналогично, если человек говорит, что он ведет «дневник», мы сначала вспомним про блоги и Интернет, а уж только потом подумаем о хранящейся дома тетрадке.

⁵ http://www.parkmedia.ru/conf.asp?ob_no=346

⁶ Малый энциклопедический словарь Брокгауза и Ефрона: «Правительство, совокупность лиц и учреждений, коим в государстве принадлежит высшая власть законодательная, исполнительная и судебная».

Другой важный пример – торговля. Эта отрасль в общественном сознании не воспринимается как лидер в области «высоких технологий». Между тем в США торговля неизменно является одним из трех основных секторов-покупателей ИТ, да и в России на торговлю приходится около 5 % общих затрат страны на ИТ⁷ (Источник: CNews Analytics, 2007).



Рис.3. Информатизация сектора розничной торговли

Компьютерная техника нужна торговым компаниям для совершенствования в области их ключевых компетенций – логистики и мерчендайзинга. Как результат – революция в этом секторе, обернувшаяся экономией для потребителей. Средняя стоимость товара в крупной торговой сети вроде Wal-Mart обходится потребителю в среднем на 25 % дешевле, чем в обычном супермаркете. Около 75 % превосходства США в росте производительности экономики перед Европой за последние 10 лет объясняется именно прогрессом в области торговых цепочек поставок⁸. Этот прогресс в основном обусловлен применением ИТ, прежде всего, интеграцией информационных (автоматизированных) систем торговых предприятий и их поставщиков, которая позволяет более точно, чем прежде, прогнозировать спрос, избегать излишних затрат на хранение товаров на складах. Фактически торговля в мире уже является электронной, пусть об этом и не говорится.

Уже в ближайшие годы общество столкнется с коренным пересмотром того, как работает сектор образования. В современных бизнес-школах традиционные

⁷ См. http://www.cnews.ru/reviews/free/trade2007/articles/retail_taste.shtml и <http://www.cnews.ru/reviews/free/trade2007/articles/warehouse.shtml>

⁸ См. Рогофф К. «Wal-Mart» от края и до края? // <http://www.project-syndicate.org/commentary/rogoff15/Russian>

занятия все больше заменяются компьютерными тренажерами. Все больше очных аудиторных занятий заменяются курсами дистанционного обучения. Данный курс является еще одним подтверждением: он существует как в «электронном», так и «очно-лекционном» виде, причем «электронный» является основным вариантом.

1.1.2.4. Общественная жизнь определяет применение информационных технологий в государстве

В силу известного консерватизма государственного аппарата в отдельные периоды может наблюдаться разрыв между технологическим уровнем общества и уровнем используемых государством технологий. И все же опыт показывает, что обычно этот разрыв не является слишком большим. Государство ориентируется на стереотипы деятельности частного сектора, но в отличие от него при выборе направления движения не ограничено мотивом получения прибыли. Как результат, новые технологии скорее рано, чем поздно, ставятся на вооружение государства (в расчете на одного государственного служащего в год в России на ИТ тратится около \$1000⁹).

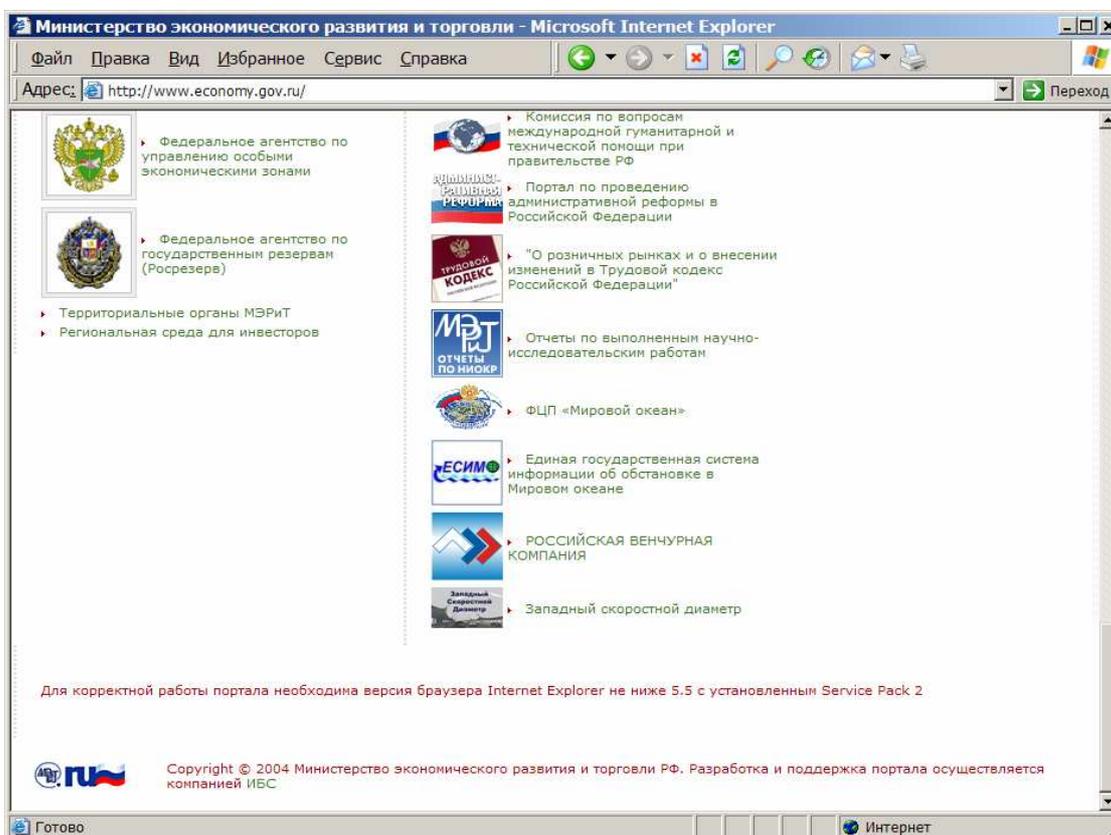


Рис.4. Сайт Минэкономразвития России. Не предназначен для граждан, не использующих браузер Internet Explorer

Сказанное справедливо и для сферы информационных технологий. Применение ИТ в различных сферах общественной жизни растет, у людей формируются определенные привычки и ожидания от власти в отношении ИТ. Как следствие, растет и давление в пользу того, чтобы государство использовало ИТ для предоставления государственных услуг при взаимодействии между

⁹ http://www.e-rus.ru/site.shtml?id=7&n_id=3402

государственными органами для реализации принципа «одного окна». При этом при государственной информатизации нельзя не учитывать привычки и стереотипы, сформированные обществом.

Например, если человек приходит на сайт органа власти за информацией, то скорее всего этот сайт надо оформлять согласно правилам создания «новостных сайтов», а не «сайтов-открыток» или развлекательных порталов. Для сайтов органов власти это означает отказ от «фреймов», «мультиков», рекламных всплывающих баннеров и стилевого разнообразия. Напротив, необходимо отдавать предпочтение тексту, сокращать графику и использовать «говорящие» интернет-адреса (URL).

На рисунках 4 и 5 показано несколько типовых в государственном секторе ошибок, когда орган власти игнорирует значительную часть граждан.

Многие пользователи Интернета не станут менять веб-браузер ради просмотра одного сайта, даже если это сайт органа власти. Более того, какой-то пользователь и не сможет его поменять, если не использует операционную систему Windows. Согласитесь, что неправильно отказывать гражданину в доступе к информации государства только потому, что он использует не ту операционную систему или не тот браузер, который почему-то больше нравится органу власти.

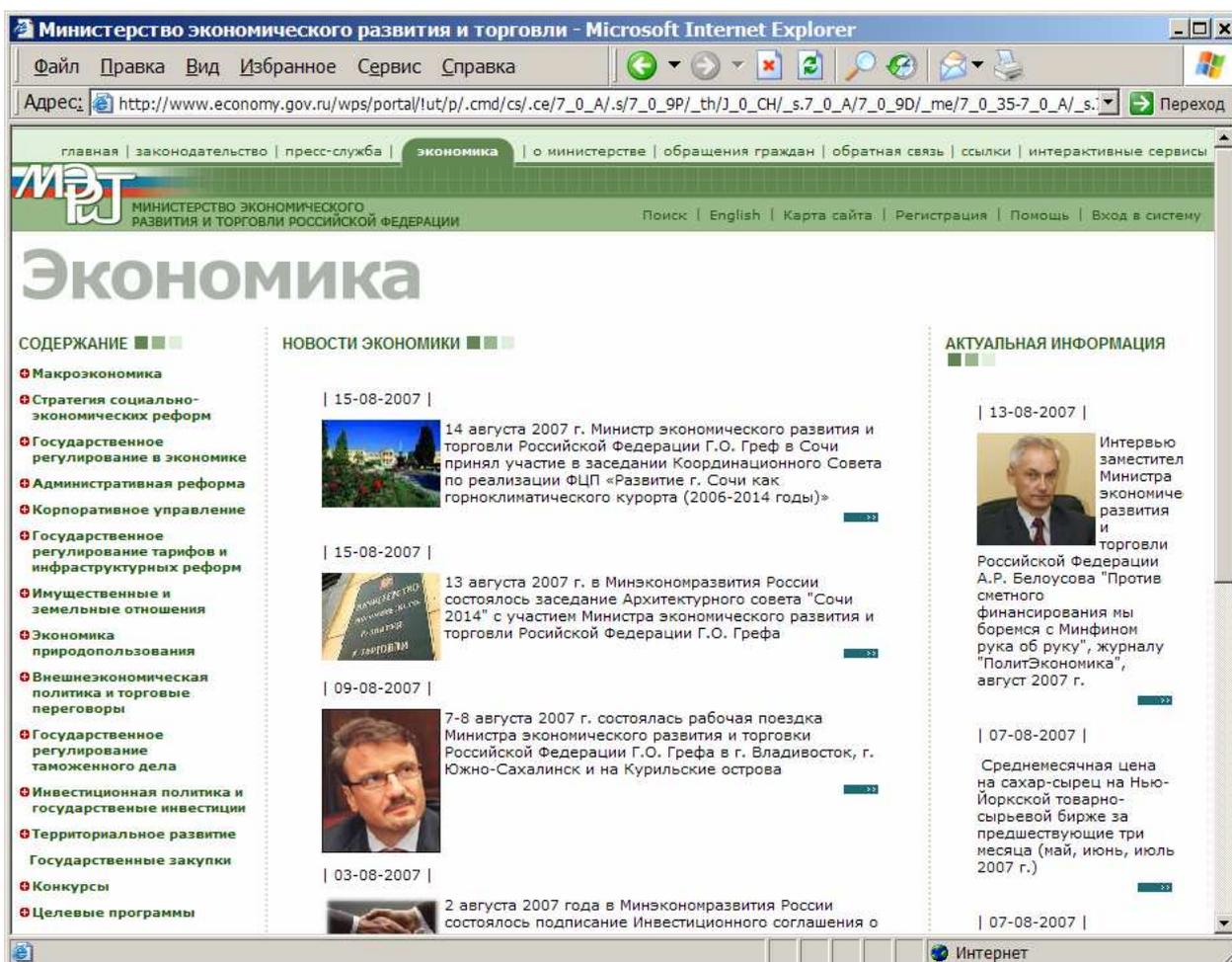


Рис. 5. Сайт Минэкономразвития России. Использует длинные малоинформативные адреса (URL)

1.1.3. Подходы к формированию политики государственной информатизации.

1.1.3.1. Ограниченность применимости зарубежного опыта.

Государства время от времени меняют технологии осуществления своей деятельности. Так, если говорить о распространении информации – сфере, на которую внедрение компьютеров оказывает значимое влияние, государства в разные периоды полагались на надписи на камнях, отсылку глашатаев и издание газет. При этом при любой технологической революции наиболее значимые принципы права или государственного управления, которые поддерживала старая технология, должны быть сохранены при переходе к новой.

Но исторический опыт слишком отличается от сегодняшнего дня: понимание принципов права и основ деятельности государства с момента последней технологической революции («бумажной») во многом изменились, и воспользоваться опытом прошлых веков ради смягчения сегодняшнего технологического перелома мы не сможем.

По целому ряду причин и международный опыт не дает однозначных рекомендаций к действию. Разберем, о каких причинах идет речь.

Табл. 1. Доля (в %) государственных услуг, доступных через веб-сайты (в мире)
(Источник: Brown University, <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>)

Число электронных услуг	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ни одной	92	88	84	79	81	71
Одна	5	7	9	11	8	14
Две	1	2	3	4	3	5
Три и более	2	3	4	6	8	10

Прежде всего, чужой опыт и не в состоянии дать однозначных рекомендаций. Опыт всегда открыт для множественности интерпретаций, которые определяются различием в теоретических предпосылках и ценностей исследователей. Именно теоретические предпосылки подсказывают, какие из многочисленных событий связаны. Именно ценности могут подсказать, является ли та или иная ситуация «нормой» (и тогда к этой ситуации надо приспосабливаться, даже если она неприятна) или «патологией», и тогда ей надо противодействовать.

Кроме того, пока рано говорить о завершенности перехода к электронному государству в других странах.

Табл.2. Доля государственных сайтов, предлагающих электронные государственные услуги

(Источник: Brown University, <http://www.insidepolitics.org/egovt06int.pdf>)

Регион	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Северная Америка	28	41	45	53	56	71
Острова Тихого океана	19	14	17	43	24	48
Азия	12	26	26	30	38	42
Средний Восток	10	15	24	19	13	31

Западная Европа	9	10	17	29	20	34
Восточная Европа	–	2	6	8	4	12
Центральная Америка	4	4	9	17	15	11
Южная Америка	3	7	14	10	19	30
Россия / Центральная Азия	2	1	1	2	3	11
Африка	2	2	5	8	7	9

И, наконец, стоит обратить внимание на то, что для формулирования рекомендаций можно воспользоваться опытом далеко не любой страны. В разных странах ставятся разные задачи информатизации. Так, например, далеко не в каждой стране показатели социального доверия столь же низки, как в России, и не везде будет значимой тема создания надежных препятствий для злоупотреблений с помощью ИТ со стороны государственных служащих.

В результате существуют разные мнения относительно содержания «правильной информатизации». Ничего похожего, например, на единодушные экономистов относительно преимуществ свободной торговли, не наблюдается.

1.1.3.2. Факторы, определяющие успешность государственной информатизации

Формирование качественной политики государственной информатизации подразумевает понимание ключевых факторов, влияющих на принятие государственных решений и их фактическую реализуемость в практической деятельности.

Ключевое значение для принятия государственных решений имеет взаимосвязанное соотношение следующих факторов:

- существующие ценности, взгляды и интересы влиятельных лиц и групп, способных оказывать достаточное воздействие на государственные процессы (условно это можно назвать «политическим потоком»);
- фактическое положение дел (политические, административные, социальные, демографические и пр. процессы), которое определяет проблемы и задачи, стоящие перед органами власти (условно это можно назвать «потоком проблем»);
- наличие в обществе достаточных теоретических и прикладных знаний, методик, умений, необходимых для разрешения возникающих проблем (условно это можно назвать «потоком решений»)

Политический поток во многом определяется политиками и государственными служащими. Поток проблем практически не контролируется, т.к. проблемы являются следствием реальных жизненных ситуаций¹⁰. Поток решений создается группами экспертов, чьи знания связаны с рассматриваемой предметной областью.

¹⁰ Ошибочна распространенная точка зрения, что чем сильнее государственная власть, тем более предсказуем для нее «поток проблем». История демонстрирует обратный феномен: общества со слабыми общественными обратными связями менее устойчивы к проблемам, что проявляется медленной сменяемостью власти и замедленным экономическим развитием.



Рис. 6. Для принятия государственных решений необходима сонаправленность как минимум двух «потоков»

Государственные решения обычно принимаются, когда одновременно совпадают два, а лучше три описанных фактора:

- тема находится в политической повестке дня, и политики склонны ей заниматься;
- существуют актуальные проблемы, которые могли бы быть решены изменениями в данной области;
- существуют признанные экспертами способы решения этих проблем.

1.1.3.3. Факторы, необходимые для успеха, и положение дел в России

Относительно процесса государственной информатизации данная схема «подсказывает», что *политический поток* сегодня благоприятен – тема «электронного государства» связывается с прогрессом, инновациями, удобством граждан и пр. Политики уделяют ей внимание и готовы рассматривать решения в этой сфере.

Что касается *потока проблем*, российская действительность приносит их в большом количестве, но едва ли кто-то сегодня будет связывать важнейшие проблемы в государстве именно с тем, что где-то не хватает компьютеров. С другой стороны, не могло ли должное применение компьютеров позволить избежать части этих проблем?

Если говорить о *потоке решений*, то профессионального сообщества, занимающегося проблемами электронного государства, в России пока не существует. Отдельные эксперты, разумеется, есть, но нет не только «всеобщего мнения сведущих», но даже общеизвестных (пусть различающихся) позиций, по отношению к которым общество и власть могли бы самоопределиваться. Важно отметить, что данный курс – и есть попытка сформулировать целостную позицию относительно государственной информатизации.

Таким образом, необходимо заключить, что в целом ситуация в области компьютеризации госсектора в России благоприятна, но для успешного внедрения политики государственной информатизации существенно не хватает экспертного потенциала.

1.1.3.4. Роль экспертного сообщества при формировании политики государственной информатизации

Приведем два примера того, какое влияние оказывает экспертное сообщество на выработку государственных решений.

Первый пример – подготовка в 1999–2001 гг. Советом по совершенству в государстве¹¹ (Council for Excellence in Government) доклада «Электронное государство: следующая американская революция»¹² (E-Government: The Next American Revolution). Доклад объединил около 350 экспертов в области информационных технологий и во многом определил американскую повестку дня в области информатизации на следующие годы.

Еще один пример из другой предметной области – 1028 подписей Нобелевских лауреатов и ведущих экономистов под письмом, призывающим отказаться от протекционистской политики в отношении Китая¹³.

Без наличия подобного консенсуса у сообществ теоретиков и практиков нет возможности отличать профессиональные действия от непрофессиональных, т.е. не соответствующих текущему уровню знаний или вредящих качеству государственного управления.

В совокупности это означает, что процесс информатизации, точнее, его направление в России серьезно подвержен влиянию субъективных факторов. Благоприятное отношение политиков к использованию ИТ в государстве наличествует. Количество проблем в государстве велико, и некоторые значимые проблемы использование компьютеров могло бы смягчить. Связку первого и второго может осуществить отдельный инициативный эксперт, но общего, разделяемого всеми, понимания направления информатизации в России сегодня не существует.

1.1.4. Информатизация как инструмент повышения качества государственного управления

Рассмотрим теперь, почему создание электронного государства важно для государственного управления. В пользу этой точки зрения можно привести два аргумента:

- порядок *обращения с информацией* является существенным аспектом качества государственного управления;
- информационные технологии способны серьезно *изменить практику* обращения государства с информацией.

1.1.4.1. Качество государственного управления: учет и раскрытие информации

Качество государственного управления, как и качество управления любой другой организацией, определяется степенью достижения целей, т.е. тем, в какой степени

¹¹ <http://www.excelgov.org/>

¹² <http://www.excelgov.org/admin/FormManager/filesuploading/bpnt4c.pdf>

¹³ http://www.clubforgrowth.org/media/uploads/CfG_Hoover_Final_WSJ.pdf

деятельность организации соответствует легитимно выраженным пожеланиям тех, кто является источником ее власти и ресурсов. В случае бизнеса это владельцы компании, а в государстве источником власти являются его граждане.

У понятия качества государственного управления есть много аспектов, и они будут рассматриваться в дальнейших лекциях (см. лекцию 1.2 «Государство и качество государственного управления»). Здесь же мы ограничимся соображением, что обеспечить качественное управление невозможно без а) организации учета и б) раскрытия информации источнику власти и ресурсов в стране. Действительно, правила обращения с информацией, собираемой и используемой государством, должны быть жестко регламентированы. Это продиктовано тем, что в отношении органов государственной власти (и работающих в них государственных служащих) действует принцип публичного права «запрещено все, что прямо не разрешено». Это значит, что любой сбор и использование данных, многие из которых к тому же связаны с отдельно охраняемыми законом тайнами (персональной, медицинской и т.п.), должны быть закреплены нормативными актами и быть известными и понятными гражданам.

Во-вторых, даже если обращение с информацией в государстве законно, общество, обладающее рычагами воздействия на государство, но не имеющее при этом информации о состоянии дел в государстве, не сможет с пользой для себя распорядиться этими рычагами.

Один из основателей американского государства Дж. Мэдисон сформулировал эту мысль так: «Народная власть без средств информации для народа становится прологом к фарсу или трагедии, а может быть, к тому и другому. Знание всегда будет управлять невежеством, и люди, желающие управлять сами собой, должны обладать силой, которую дает знание»¹⁴.

1.1.4.2. Качество государственного управления: прозрачность и различные общественные группы

В прозрачности по разным причинам заинтересованы многие общественные группы:

- **Органы власти.** Принимают нормативные акты, участвуют в реформе государственной службы, экономической либерализации, являются идеологами антикоррупционных программ, выступают в роли контролеров, следящих за правильным расходованием средств и выполнением федерального законодательства. Для всего этого нужен доступ к информации. Органы власти сами часто являются жертвами непрозрачности – ведомства крайне неохотно делятся друг с другом имеющейся информацией (что является лишним подтверждением ее ценности).
- **Частный сектор.** Заинтересован в получении информации, непосредственно влияющей на принятие бизнес-решений. Причем существует заинтересованность в получении информации не только о деятельности органов власти, но и информации о деятельности других компаний, находящейся в распоряжении органов власти. Часто компании вступают в

¹⁴ <http://www.quoteworld.org/quotes/8609>

коррупцированные отношения с государственными служащими, платя взятки за информацию. В этой связи они могут оказывать сопротивление проектам, представляющим угрозу для их монопольного положения.

- **Институциональные инвесторы** (такие как Европейский банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация). Как правило, заинтересованы в получении информации о деятельности конкретных предприятий или отраслей. В связи с большим объемом потенциальных инвестиций перед началом работы оценивают общий уровень прозрачности региона, в том числе свободу прессы и т.д.
- **Неправительственные и общественные организации.** Являются получателями разнообразной информации. Некоторые из них специально оценивают уровень прозрачности региона как для собственных целей, так и для общественности. Могут выступать в качестве инициаторов «показательных исков», проверяющих местную систему прозрачности. Назовем здесь некоторые из наиболее активных в России: «Трансперенси Интернешнл»¹⁵ и Институт развития свободы информации¹⁶.
- **СМИ.** Играют важнейшую роль в борьбе с коррупцией, в общественных расследованиях. Как правило, являются наиболее требовательными в области информации. Обеспечивают распространение информации о деятельности органов власти.
- **Профессиональные ассоциации.** Требуют большие объемы узкоспециализированной информации. Могут играть важную роль в борьбе с коррупцией среди своих членов, включая антикоррупционные статьи в свои уставы.
- **Граждане.** Конечные получатели информации, принимающие на ее основе решения о доверии или недоверии власти. Должны быть информированы о своих правах в этой области. В программах «электронной прозрачности» для них должна быть обеспечена широкая инфраструктура доступа к информации – через центры общественного доступа, интернет-кафе и т.д. Часто доступ граждан к информации происходит опосредовано, с помощью перечисленных выше общественных групп.

1.1.5. Информатизация и обращение информации в государстве

Обращение государства с информацией имеет большое значение для качества государственного управления. Рассмотрим, как современные информационные технологии влияют на этот сегмент государственного управления.

Информационные технологии по своей сути «датацентричны»: вычислительная техника оперирует данными (обрабатывает их). Конечно, программное обеспечение позволяет решать с помощью вычислительной техники задачи почти любого уровня абстракции, но данные в любом случае остаются в фокусе любого

¹⁵ <http://www.transparency.org.ru/>

¹⁶ <http://www.svobodainfo.org/>

вычислительного (или аналитического) процесса. При этом с данными можно совершить весьма ограниченный набор операций: их можно а) собирать, б) хранить, в) обрабатывать, г) передавать, д) уничтожать.

Новые возможности ИТ позволяют производить все эти операции намного эффективней (быстрее, с большими объемами, дешевле), чем это было с бумажными технологиями. К примеру, если рассматривать тему раскрытия информации: сейчас для официальной публикации законов используется «Российская газета». Ее возможности по распространению информации ограничены, во-первых, тиражом (400 тыс. экз.) и, во-вторых, количеством полос. Для публикации всех основных решений органов власти потребовалось бы увеличение количества полос до 50. Это выявляет другое ограничение газетного формата передачи информации: неудобство работы с большими массивами данных без поиска, фильтрации, классификации.

Очевидно, автоматизированные системы лишены многих недостатков бумажных технологий – с помощью них можно размещать информацию невзирая на объем и распространять ее на любое количество читателей. Причем скорость получения этой информации выше, а издержки на публикацию и доступ меньше в сравнении с газетным вариантом.

1.1.5.1. Связь административных регламентов и учета информации

Правильное обращение с информацией нужно не только для «создания прозрачного государства» или для эффективного управления. Обращение с информацией – одна из ключевых составляющих текущей операционной деятельности государственных служащих, так как оно тесно связано с выполнением ими своих служебных обязанностей (административных регламентов¹⁷). Для примера: регистрация входящей и исходящей корреспонденции, учет результатов работ по государственному заказу, публикация обязательных сведений на сайтах органов власти, обработка персональных данных, предоставление выписок – все это является *учетной* деятельностью государственных служащих.

Между содержанием понятий «административный регламент» и «учет» есть теснейшая связь. Регламенты с точки зрения ИТ представляют собой не что иное, как правила и основания (сроки, продолжительность, субъектов действий и иные требования), по которым происходит изменение в учетных данных. С другой стороны, учетные данные – способ фиксации (отражения) изменяющихся в процессе исполнения административного регламента прав и обязанностей граждан, организаций и (или) государственных служащих. Учетные данные также могут быть способом фиксации статуса текущего выполнения административного регламента, позволяя установить, когда тот или иной элемент исполнения регламента, был (или не был) выполнен.

¹⁷ См. постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. N 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

1.1.5.2. Информационные технологии: новые возможности и новые риски

Есть и другая сторона вопроса. В английском языке существует известное определение информации, предложенное ученым Грегори Бейтсоном: «a difference that makes a difference». Другими словами, информация это сведения, которые что-то меняют. Особенностью ИТ является то, что они позволяют намного лучше, чем прежде, обрабатывать данные и обеспечивать доступ к уже имеющейся информации.

Например, с появлением юридических баз данных не только упростилась работа юриста. Законодательство стало намного доступнее обычным людям, которые в прежние времена, скорее всего, не смогли бы позволить себе самостоятельное исследование какого-либо юридического вопроса.

Наряду с этим ИТ также создают качественно новые возможности для предотвращения коррупции. Непосредственное взаимодействие граждан и государственных служащих является одним из факторов, способствующих коррупции. Теоретически бесконтактные взаимодействия были возможны и раньше при помощи традиционной почтовой связи. Однако такие взаимодействия не отличались достаточной оперативностью и надежностью. Напротив, современные информационные технологии способны обеспечить разумный комфорт и достоверность при организации деперсонифицированных взаимодействий.

Другой характерной чертой информационных технологий является предельная формализованность: компьютерная программа реализует то и только то, что в нее было заложено требованием нормативного акта, постановщиком задачи и затем программистом. Это означает, что нерегламентные (не поддержанные программой) взаимодействия в электронной форме оказываются невозможны. Это полезное для борьбы с коррупцией свойство в жизни может иметь и негативные последствия: если в работу программы вкралась ошибка, в результате которой нарушаются чьи-либо права, то оперативно «обойти» ее (исправить) будет крайне сложно.

Палкой о двух концах является и возросшая способность органов власти обрабатывать информацию. Действительно, если граждане могут получить о государстве больше информации лучшего качества, это в свою очередь способно повысить качество государственного управления. Однако возможно и то, что государство (или отдельные госслужащие) получит больше информации о гражданах, что позволит ему легче вмешиваться в их жизнь. Идея «большого брата»¹⁸, таким образом, получает улучшенную технологическую основу.

В этой ситуации – наличия новых возможностей и новых рисков – конечный образ того, как будет строиться электронное государство, будет во многом определяться тем, какие основные, нетехнологические по своей природе принципы будут поддерживать современные технологии.

¹⁸ <http://www.lib.ru/ORWELL/r1984.txt>

Нормативные документы

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.08.2006 N 502 «О внесении изменений в Федеральную целевую программу «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» // Собрание законодательства РФ", 11.09.2006, N 37, ст. 3875 // <http://www.government.ru/government/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2006/09/07/2d0f6fbba9444f488e8f1732d357e9c9.doc>.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 N 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2006 годах» // Собрание законодательства РФ", 14.11.2005, N 46, ст. 4720 // <http://ar.economy.gov.ru/common/img/uploaded/1789-r.pdf>.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // Собрание законодательства РФ", 21.11.2005, N 47, ст. 4933 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=56460>.

Библиография

1. *Норман У. Хит Д.* Теория интересов, корпоративное управление и государственный менеджмент, Экономическая политика, № 4, 2006 г. // <http://www.libertarium.ru/libertarium/2002>.
2. Global E-Government, 2007. Center for Public Policy, Brown University // <http://www.insidepolitics.org/egovt07int.pdf>.
3. Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий // http://www.elrussia.ru/files/elrussiareprt/elrussiareport_26may06.doc.
4. Законодательство о доступе к информации // http://wiki.elrussia.ru/index.php/Законодательство_о_доступе_к_информации.
5. *Новиков В.* Проблемы организации правового, социального и смешанного государства // Экономическая политика, № 1, 2006. – М.: ИЭПП, 2006 // http://www.ane.ru/articles/N1-2006_print.pdf.

1.2: Лекция 1.2. Государство и качество государственного управления (начало)

Государство и качество государственного управления.

Политические, правовые и социально-экономические ценности.

Критерии качества госуправления.

Разделение властей.

Позиционный конфликт и конфликт интересов.

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с лекцией слушатель должен:

- уметь объяснить смысл понятия «качество государственного управления», понимать его субъективный, оценочный характер;
- знать основные ценности государственного управления;
- уметь объяснять связь ценностей государственного управления с концепцией разделения властей и устройством системы федеральных органов исполнительной власти;
- понимать, что такое конфликт интересов и позиционный конфликт;
- понимать, какие законодательные изменения требуются для обеспечения безопасного для граждан использования возможностей вычислительной техники;
- получить представление об основных принципах, которые должны использоваться при регламентации порядка обращения с информацией в государственных органах;
- получить представление об основных принципах ведения государственного учета и раскрытия информации государства.

Текст лекции

1.2.1. Что такое «качество государственного управления»

Сегодня в обществе существует ряд стереотипов, связанных с представлениями о последствиях внедрения *информационных технологий* в различные сферы общественной жизни:

- внедрение ИТ еще больше *усилит начальство*, так как у власть имущих увеличатся возможности для наблюдения, слежки и мониторинга;
- внедрение ИТ увеличит *свободу индивида*, так как более дешевые способы коммуникаций снижают транзакционные издержки и создают дополнительные преимущества для рыночных взаимодействий;
- внедрение ИТ станет технологической базой *коллективизма*, так как улучшившиеся возможности для общения сделают наш мир «глобальной деревней»;
- внедрение ИТ заставит человечество быть менее уверенным в своем будущем (*фатализм*), так как ИТ делают мир более быстрым и «безумным».

Эти предсказания во многом противоречат друг другу, и все же каждое из них могло бы быть истинным. Для этого достаточно, чтобы общество в целом стало склонно использовать ИТ для одной из перечисленных выше целей в ущерб остальным. Однако это предполагает фундаментальные изменения в ценностных установках людей, для чего требуются такие же значимые причины. В свою очередь ИТ являются не более чем *инструментом воплощения* общественных изменений.

1.2.1.1. Политические, правовые и социально-экономические ценности общества

Чтобы понять роль ИТ в государственном управлении, необходимо обратить внимание на государственное управление как таковое, вне связи с информационными технологиями. После рассмотрения различных подходов к государственному устройству, будет получена возможность сделать выводы о том, что именно добавляют ИТ к реализации существующих взглядов на цели государства. Как влияют те или иные решения в сфере компьютеризации на различные свойства государственного управления и на его качество.

Итак, какова взаимосвязь основных ценностей общества и качества государственного управления – его основных «потребительских» свойств?

В лекции следует исходить из того, что в основе качественного государственного управления лежит понимание и учет государством трех основных и иногда противоречащих друг другу ценностей:

- *политических* (принципов принятия коллективных решений);
- *правовых* (принципов, определяющих безусловные права и обязанности);
- *социально-экономических* ценностей (принципов, связывающих ценность деятельности с ее результатами).



Рис. 1. Качественное государственное управление учитывает все три общественные ценности

Выделенные три набора ценностей позволяют проанализировать ключевые элементы российского государственного управления – конституционную систему разделения властей, различие и противоречие между конституционными принципами правового и социального государства, а также реализованную на федеральном уровне «трехвидовую» систему органов исполнительной власти. Мировая практика оценки качества государственного управления также хорошо укладывается в такой подход.

В связи с тем что между политическими, правовыми и социально-экономическими ценностями есть взаимные противоречия (так же, как есть противоречия и «внутри» этих ценностей), интегральное понятие «качество государственного управления» – субъективно. Оно зависит от оценивающего индивида, от его системы ценностей, а потому по своей природе носит *ценностный* характер. Далее эти тезисы будут рассмотрены более подробно.

1.2.1.2. Неоднозначность понятия «качество»

Является ли качественным товар, которым потребитель не может воспользоваться? Или является ли качественным товар, функциональность которого на десятилетие отстает от современных ему аналогов?

Очевидно, что большинство ответит «нет». Однако если рассматривать такое распространенное средство ИТ, как мобильный телефон, то окажется, что это не обязательно верный ответ. Некоторые пользователи телефонов предпочитают иметь самый современный телефон, обладающий встроенным фотоаппаратом и музыкальным плеером, а также дисплеем с большим разрешением, позволяющим на нескольких квадратных сантиметрах вместить много текста и картинок. Казалось бы, вот он, пример качественного телефона. Проблема лишь в том, что этот телефон едва ли понравится представителям старшего поколения, которое в телефонах ценит простоту, крупные кнопки и большие надписи на дисплее. Описанный ранее телефон они справедливо сочтут «некачественным».

Крупной инновацией японского рынка мобильных телефонов стало появление телефона Raku Raku, предназначенного специально для старшего поколения (22 % пользователей телефонов в Японии старше 50 лет). Телефон обладает крупными кнопками, только базовой функциональностью, функцией замедленного воспроизведения речи собеседника, а также шагомером. Для своей целевой аудитории такой телефон является весьма качественным, но согласятся ли с этим представители молодого поколения?



Рис. 2. Мобильный телефон Raku Raku (NTT DoCoMo)

1.2.1.3. Сложность однозначной оценки качества

Как разрешить парадокс: качественным является как товар, который обладает современной функциональностью, так и тот, чья функциональность «отстает»? Ответ заключается в том, что «качество» является оценочной категорией и зависит от оценивающего субъекта. Чем больше соответствует товар целям и потребностям конкретного потребителя, тем он для него качественнее. В то же время субъективная оценка качества того же самого товара другими потребителями может быть категорически иная.

Это положение не меняется и при обращении к понятию «качество государственного управления», вошедшему в русский язык сравнительно недавно. Перевод английского термина «good governance» дословно обозначает «хорошее правление» и подразумевает степень приближения процесса принятия и воплощения государственных решений к идеалу.

1.2.1.4. Критерии оценки качества государственного управления: международный опыт

Индикаторы, отражающие качество государственного управления, разрабатывают многие международные правительственные и неправительственные организации. В ряде стран правительствами проводятся национальные оценки, используемые в практике государственного управления.

Одной из наиболее известных методик подобного рода является методика оценки качества государственного управления ООН¹⁹. Она подразумевает оценку по восьми критериям (качеств, ценностей).

1. *Участие (participation)* – участие граждан в процессе принятия государственных решений (как непосредственное, так и через организации гражданского общества).
2. *Верховенство права (rule of law)* – наличие справедливых законов и действенная защита прав человека, особенно для меньшинств. Беспристрастное применение закона к гражданам (верховенство права, а не людей).
3. *Прозрачность (transparency)* – доступность информации о деятельности государства всем заинтересованным гражданам.
4. *Восприимчивость (responsiveness)* – административные процессы позволяют всем заинтересованным лицам за разумное время принять участие в деятельности государства.
5. *Ориентация на консенсус (consensus oriented)* – использование механизмов посредничества и иных способов достижения общего согласия при принятии решений в интересах всех членов общества.
6. *Равенство и отсутствие дискриминации (equity and inclusiveness)* – равный подход ко всем гражданам.
7. *Результативность и эффективность (effectiveness and efficiency)* – результаты деятельности органов власти отвечают общественным ожиданиям и в то же время наилучшим образом используют и воспроизводят используемые ресурсы.
8. *Подотчетность (accountability)* – ответственность государственных служащих и органов власти перед вышестоящими должностными лицами и организациями, а также перед источником государственной власти – народом.

¹⁹ What is Good Governance? // <http://www.unescap.org/huset/gg/governance.htm>.

Едва ли кто-то будет спорить с тем, что список действительно отражает «хорошие» качества государственного управления. Эти ценности разделяются населением развитых зарубежных демократий и в общем и целом реализуются в государственном управлении этих стран.

Российская ситуация отстает от лучших мировых практик. Проиллюстрируем это расчетами, проведенными Всемирным банком по его собственной методике оценки качества государственного управления, близкой к методике ООН - Worldwide Governance Indicators²⁰ (ранее известной как GRICS: Governance Research Indicator Country Snapshot²¹). Цифры в таблице показывают, что, по мнению Всемирного банка, на 2006 год Россия относилась к трети стран с наименее качественным государственным управлением.

Табл. 1. Положение России в рейтинге качества государственного управления, составленного Всемирным банком

Индикаторы качества государственного управления (2006 г)	% стран, где ситуация хуже, чем в РФ
Участие и подотчетность	24.0
Политическая стабильность	23.6
Эффективность государства	37.9
Качество регулирования	33.7
Верховенство права	19.0
Контроль за коррупцией	24.3

(Источник: http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/sc_country.asp)

Другой достаточно популярной методикой является Индекс конкурентоспособности роста (The Global Competitiveness Index²²), поддерживаемый Всемирным экономическим форумом (World Economic Forum²³) и включающий оценку качества общественных институтов.

Впервые этот индекс был построен в 2002 году. С 2006 года он включает 9 компонентов, среди которых состояние общественных институтов, экспертно оцениваемое по таким параметрам как обеспечение права собственности, состояние этики и уровень коррупции, неправомерное воздействие (фаворитизм и проч.), эффективность правительства. Эффективность правительства анализируется с точки зрения наличия нерациональных бюджетных расходов, бюрократических барьеров ведения бизнеса и проч. Все эти параметры относятся к базовым условиям обеспечения экономического роста.

Индекс охватывает 125 стран и строится на основе открытых отчетных данных и экспертных опросов, проводимых экспертами Всемирного экономического форума.

²⁰ <http://info.worldbank.org/governance/wgi2007/home.htm>

²¹ http://info.worldbank.org/governance/kkz2004/sc_country.asp

²² <http://www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Competitiveness%20Report/index.htm>

²³ <http://www.weforum.org/en/index.htm>

Существуют методики, ориентированные на оценку конкретных проблем качества государственного управления. Одна из них - Индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index²⁴), рассчитываемый международной организацией Transparency International²⁵, определяется на основе опросов и экспертных оценок ежегодно с 1995 года. К 2006 году этот индекс оценивал более 150 стран.

Индекс восприятия коррупции - составной индекс, базирующийся на данных 17 различных опросов и исследований, проведенных 13 независимыми организациями среди предпринимателей и местных аналитиков, включая опросы населения страны (как ее граждан, так и иностранцев).

Transparency International концентрирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как злоупотребление служебным положением в целях личной выгоды. Исследования, используемые Transparency International при составлении индекса восприятия коррупции, в основном содержат вопросы, касающиеся злоупотребления властью.

Нужно подчеркнуть, что индекс корректно назван «индексом восприятия коррупции», т.е. субъективного мнения о ней людей, поскольку объективно (т.е. прямым наблюдением) измерить коррупцию невозможно. Его величина напрямую не связана с наличием или отсутствием антикоррупционных программ. Зачастую восприятие коррупции оказывается выше в странах, где с ней открыто борются, а не в тех, где о ней предпочитают умалчивать. Кроме того, один и тот же уровень коррупции может по-разному восприниматься в зависимости от законодательства, традиций, культуры, этики государственной службы.

Индекс экономической свободы (Index of Economic Freedom²⁶) был разработан Фондом Наследия (Heritage Foundation²⁷) в 1995 году. Как известно, Фонд Наследия отстаивает ценности свободного предпринимательства и невмешательства государства в жизнь общества. Поэтому ранжирование стран по уровню экономической свободы проводится в соответствии с экспертно оцененной степенью государственного принуждения и ограничений на ведение бизнеса. Чем больше экономической свободы, тем лучше государство. Экономическая свобода рассматривается по таким направлениям как величина государственных расходов в ВВП и налоговое бремя, коррупция в сферах регулирования экономики и размеры черного рынка, масштабы государственного контроля и соблюдение прав собственности, состояние судебной системы. При подготовке индекса используется различная информация - от официальных государственных отчетов до публикаций некоммерческих организаций, социологических и экспертных опросов.

Эти и подобные индексы базируются на экспертных оценках и дают сравнительную характеристику различных сторон функционирования государственных систем. Они не предназначены для принятия управленческих решений, но сигнализируют о наличии проблем в той или иной области.

²⁴ http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

²⁵ <http://www.transparency.org/>

²⁶ <http://www.heritage.org/research/features/index/>

²⁷ <http://www.heritage.org>

Например, значение этих индексов для России говорит о том, что институты исполнительной власти требует серьезной модернизации. Причем последние годы, несмотря на реформы, сохраняется негативная динамика этих индексов. Так, по индексу конкурентоспособности экономического роста, рассчитываемому Всемирным экономическим форумом, Россия в 2006 году по сравнению с 2005 годом переместилась с 62 на 53 место в рейтинге 127 стран. При этом по одному из компонентов индекса – качеству общественных институтов, отражающему защиту прав собственности, эффективность правительства, распространенность коррупции, уровень безопасности и вмешательства в дела бизнеса, Россия оказалась на 114 месте, впервые уступив Украине (104) и Казахстану (75).

1.2.1.5. Критерии оценки качества государственного управления: российский опыт

Наиболее общие оценки состояния исполнительной власти периодически даются Президентом Российской Федерации в документах и выступлениях, в частности, в ежегодных Посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации²⁸.

В решениях Правительства также дается анализ состояния исполнительной власти, исходя из которого определяются направления ее развития. Помимо качественных политических оценок, в последнее время накопился инструментарий для формализованного измерения и анализа институтов исполнительной власти

Так, с 2005 года стали проводиться оценки достижения запланированных целей и показателей реализации политики в той или иной сфере государственного регулирования. Отчеты о достижении целей и показателей, утвержденных в докладах о результатах и основных направлениях деятельности федеральных органов исполнительной власти (так называемых ДРОНДах), в определенной степени могут служить характеристикой успешности политики, реализуемой ведомствами.

Несмотря на недостатки этого инструмента, он уже начинает выполнять одну из главных своих задач - формирует область и формат диалога между правительством и ведомствами, а также правила, по которым этот диалог ведется. В ходе такого диалога зачастую выясняется, что ведомство, взявшее на себя обязательства, выраженные в показателях результата, неспособно их обеспечить, поскольку они находятся вне сферы его влияния. В других случаях, оказывается, что выбранные ведомством показатели занижены, или не имеют отношения к планам правительства. В-третьих, оказывается, что некоторые плановые задания не обеспечены ресурсами. Все это дает основания для обсуждения ситуации, корректировки целей деятельности органа исполнительной власти и методов их достижения.

Наряду с оценкой конечных результатов деятельности (политики) возникла потребность в непосредственной оценке состояния систем управления. Это связано

²⁸ Например,

в 2007 году: http://www.kremlin.ru/appears/2007/04/26/1156_type63372type63374type82634_125339.shtml

в 2006 году: http://www.kremlin.ru/appears/2006/05/10/1357_type63372type63374type82634_105546.shtml

прежде всего с реформами исполнительной власти, непосредственной целью которых является совершенствование управленческих процессов.

Процессные критерии впервые были использованы при реализации реформы региональных финансов, а затем при проведении с 2005 года экспериментов по внедрению методов бюджетного планирования, ориентированных на результаты. В последнем случае оценка качества финансового менеджмента проводилась на основе таких критериев, как соблюдение установленных финансовых процедур, наличие механизмов предотвращения образования задолженности, стимулирования экономии бюджетных средств, системы учета результатов, эффективной и прозрачной системы государственных закупок. Все эти критерии не имеют прямого отношения к оценке конечного эффекта, но создают необходимые условия для его обеспечения.

Существует также методика оценки непосредственных результатов административной реформы, в которой акцент делается на уровень развития организации, широту и комплексность внедрения новых механизмов управления, установленных в Концепции административной реформы. Такой подход позволяет измерить темпы намеченных преобразований и достигнутые успехи, а также выработать критерии оценки проектов и распределения средств на их реализацию. Кроме того, определение критериев в соответствии с основными целями и задачами административной реформы позволяет формировать рейтинги успешности ее реализации, создать основу для сравнения и соревнования органов исполнительной власти и администраций субъектов федерации.

Оценка состояния государственного управления с точки зрения основных направлений административной реформы, зафиксированных в Концепции административной реформы, конечно, является несколько однобокой, не в полной мере учитывающей прогресс, достигнутый при реформировании системы государственной службы, управления бюджетом, по другим важным направлениям. Однако такая фокусировка позволяла использовать оценки в целях управления именно этой реформой.

Система оценки состояния систем управления рассматривает три сферы госуправления:

- Ориентированность систем управления на результат - качество организации и комплексность процессов целеполагания, планирования, бюджетирования.
- Внутренняя организация деятельности - упорядоченность выполнения функций и полномочий, возложенных на органы исполнительной власти субъектов РФ.
- Взаимодействие с потребителями государственных услуг - информационная открытость, технологическая и процедурная оптимизация органов исполнительной власти, позволяющие снижать гражданам и организациям издержки взаимодействия с исполнительной властью.

1.2.1.6. Противоречивость критериев качества госуправления

Если кому-нибудь пришлось составлять свой список, аналогичный списку ООН или Всемирного банка, то не исключено, что он выделил бы другие ценностные приоритеты. Все качества не могут быть одинаково важны, обычно одними из них приходится жертвовать в пользу других.

Например, как насчет ценности *состязательность*? Кто-то мог бы считать, что она должна быть как можно более последовательно реализована как при судебных разбирательствах, так и при рассмотрении дел государственным контролем и надзором.

Кто-то мог бы отметить ценность *представительности* – состав Федерального Собрания РФ, а возможно и органов исполнительной власти, должен отражать структуру населения?

Также в России многие могли бы поднять в рейтинге ценностей *стабильность, надежность и безопасность*. Но снова проявляется противоречие. На деле оказывается, что призыв к стабильности, надежности и безопасности влечет за собой дублирование технических и управленческих систем (это позволяет быстро восстановить нормальную деятельность в случае возникновения нештатных обстоятельств), большую раздробленность органов власти (минимизируется риск «системной ошибки»), наращивание технических и людских ресурсов. Это требует дополнительного финансирования, например, через рост налогов, что в свою очередь окажется непопулярной «ценностью», причем именно у тех людей, кто призывал к безопасности.

Другими словами, у разных людей существуют разные представления о том, что ставить во главу угла при оценке качества государственных решений и их воплощения. Хуже того, у одного и того же человека в разных ситуациях могут быть разные точки зрения об этом.

При этом *плохое* воплощение *плохих* с точки зрения человека решений свидетельствует о более *высоком* качестве управления, чем *превосходная* реализация *вредных* для него решений. Другой человек, который с тем же самым решением согласен, напротив сочтет проблемой плохое его воплощение.

Таким образом, любые решения и их воплощения могут быть признаны как качественными, так и некачественными людьми с *разной системой ценностей*. При покупке мобильного телефона эта проблема решается сравнительно просто – всеми признается, что каждый человек имеет *право* сам принять решение и выбрать тот телефон, который в наибольшей степени соответствует его представлениям о качестве. Кому же принадлежит аналогичное *право* принимать решение в государстве?

1.2.2. Влияние общественных этических ценностей на оценку качества государственного управления

Ответ на вопрос, кому принадлежит право принимать решение в государстве, дает ч. 1. ст. 3 Конституции РФ, которая гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ».

Другими словами, качество государственного управления определяется не западными рейтинговыми агентствами и не сотрудниками органов власти, а тем, как его оценивают *граждане*, что они думают о соответствии действительного желаемому. Не существует никакого способа оценить качество государственного управления в отрыве от этого обстоятельства.

Здесь возникает дополнительная сложность. Каждому человеку хотя бы теоретически можно предоставить мобильный телефон, соответствующий его представлениям о качестве, и при этом *не пострадают* интересы других абонентов. Но нельзя предоставить каждому гражданину особое законодательство и его воплощение, соответствующее его представлениям об идеальном государстве и не нарушающее ожидания других граждан.

Это обстоятельство определяет еще один дополнительный критерий оценки качества государственного управления – соответствие действий государственных служащих общему, разделяемому *всеми или почти* всеми, интересу граждан.

Раз источником власти государства являются *все* граждане, то и служить необходимо *каждому* гражданину, а это возможно только в том случае, если стараться следовать тем интересам, которые являются общими для всех граждан, а не специальным, особым интересам отдельных групп.

1.2.2.1. Общие и специальные общественные интересы

Наиболее характерным примером того, что является общим интересом граждан, является правопорядок и нормы общежития. Может показаться, что стоящему за этим интересом правом на личную неприкосновенность можно противопоставить интересы правонарушителей, которые, казалось бы, не заинтересованы в наличие такого права. И все же это противоречие только кажущееся. Даже нарушители закона (меньшинство в обществе) предпочтут не столько отсутствие *права* граждан на личную неприкосновенность, сколько *привилегию* безнаказанности лично для себя (т.е. исключение из общего правила).

Именно мотив соблюдения «общего интереса» лежит в основе такого свойства качественного государственного управления по версии ООН как «ориентация на консенсус». Этот же принцип защищает меньшинство от подавления большинством. Аналогично при оценке качества корпоративного управления анализируется защита интересов миноритарных акционеров, т.к. вносимые акционерами в компанию ресурсы должны служить интересам всех акционеров, а не перераспределяться в свою пользу акционерами, контролирующими компанию.

Утверждение про граждан как источник власти имеет еще одно важное приложение. Власть, которая передана гражданами государству, была ему предоставлена для достижения конкретных предусмотренных Конституцией РФ целей. Потому государство имеет право осуществлять только ту деятельность, которая служит этим целям.

Важно понимать разницу между гражданами и организациями. Граждане обладают своими правами *безусловно*, вне связи с их необходимостью или полезностью для какого-либо дела. Поэтому совершеннолетний гражданин может пользоваться всеми существующими правами и вступать во все не запрещенные законом сделки. Организации же, будучи созданы для достижения уставных или конституционных целей, могут распоряжаться своими правами и ресурсами лишь при условии, что

речь идет именно о реализации поставленных им целей²⁹.

Итак, качество государственного управления в России (как и везде) связано, как минимум, с приближением к следующим идеалам: конституционности и следованию общему интересу граждан.

1.2.2.2. Этические системы и государственное управление

Ранее в разделе 1.2.1.5 уже говорилось о субъективности взглядов на то, что является качественным государственным управлением. Это различие проявляется остро не только на бытовом уровне (обсуждение политических вопросов считается не очень удачной темой для светской беседы), но и на уровне профессионального языка. Кроме терминов организационной науки для описания задач государства, используются правовые, политические и экономические термины:

- *правовые* – для описания того, что отдельные граждане обязаны делать или не делать вне зависимости от воли тех или иных граждан;
- *политические* – для обсуждения наилучших принципов принятия коллективных решений;
- *экономические* – для описания результатов деятельности государства и сравнения их с затратами.

Главная причина этого терминологического многообразия состоит в том, что три названных набора терминов отражают три наиболее распространенных в обществе типа этических систем, проповедующих одно из «трех Д»:

- *Долг* (моральность состоит в исполнении долга);
- *Договор* (морально то, что люди договорились считать моральным);
- *Добро* (морально то, что несет «добро», хорошие результаты для себя лично или для общества в целом).

Те, кто хорошо осведомлен в этике, знают и более формальные названия этих типов систем – деонтологические (от греч. *déontos* – «нужное, должное»), конвенционалистские (от англ. *convention* – «соглашение, договор») и консеквенциалистские (от англ. *consequence* – «последствие»)³⁰.

В том, что эти три системы не только признаны в этике, но и определяют существенные черты практики государственного управления, можно будет убедиться следующем разделе.

1.2.2.3. Конфликт ценностей в госуправлении: этика долга

Вероятно, может показаться, что обсуждение задач государственного управления не связано с «тремя Д». Слишком абстрактными и нежизненными они обычно кажутся на первый взгляд. Действительно, нелегко представить себе человека,

²⁹ В юриспруденции для этого различения используются термины «общая правоспособность» и «специальная правоспособность».

³⁰ Подробнее см. *Sidgwick H. Methods of Ethics* // <http://www.la.utexas.edu/methsidg/me/index.html>.

который всерьез выступал бы против Долга или тем более Добра, призывал пренебрегать обязанностями или последствиями Поступков.

Разрешить это противоречие нам поможет известная трагедия Софокла «Антигона»³¹, которая имеет непосредственное отношение к проблемам государственного управления.

Сюжет трагедии таков. После того, как царь Эдип покинул Фивы, трон достался его сыновьям, Этеоклу и Полинику, которые должны были править по очереди. Однако Этеокл в назначенный срок отказался уступить трон брату, и Полиник пошел войной на Фивы. В сражении погибли и Этеокл, и Полиник. Новым правителем города стал их дядя Креонт. В силу того, что Полиник пошел войной на родной город, Креонт запретил его хоронить под страхом смертной казни, тогда как Этеокл был похоронен с полными военными почестями. Тем не менее сестра Полиника Антигона решила похоронить брата, была схвачена стражами, и, не дожидаясь казни, покончила с собой.

Для Софокла и современных ему греков не подлежало сомнению, что государственный закон (запрет похоронить Полиника) не может нарушать «закон богов, не писанный, но прочный». Креонт нарушил этот закон и преступил пределы своей власти. Между тем Антигона, невзирая на возможные последствия, свой долг выполнила. Симпатии Софокла были на ее стороне. Приверженность «этике долга» характерна для греческой традиции: герои отказываются отступить от своего под давлением прагматических соображений.

1.2.2.4. Конфликт ценностей в госуправлении: этика добра

Современный драматург Жан Ануй предложил новую интерпретацию³² пьесы, симпатизирующую Креонту и вкладывающую ему в уста объяснения из «этики добра». Креонт говорит, что он давно бы похоронил Полиника, «если бы заботился только о гигиене! Но для того, чтобы скоты, которыми я управляю, все уразумели, трупный запах по меньшей мере месяц будет отравлять городской воздух». Более того, Креонт признает, что тела братьев были настолько обезображены в сражении, что он даже не знает, «кого из них мы похоронили», подчеркивая иные мотивы, совсем не те, что были у Софокла.

Образ Антигоны у Софокла и Креонта у Ануйя демонстрирует фундаментальное противоречие в подходах к государственному управлению. Один подход предполагает, что права и обязанности людей заданы правилами, существующими помимо государства, изменять которые последние не вправе даже с благими целями.

Другой подход дает возможность правителю изменять права и обязанности людей (неважно, по произволу или в ожидании положительных результатов) и получать нужные правителю (а если повезет, то и обществу) результаты. Однако цена тому – предпосылки к тирании.

³¹ Софокл. Антигона // <http://www.miriobiblion.nm.ru/antigona.htm>.

³² Ануй Ж. Антигона // <http://www.lib.ru/PXESY/ANUJ/antigona.txt>.

1.2.3. Государственное управление: признание и использование политических, правовых и социально-экономических ценностей

В первой же главе Конституции РФ читатель встретит упоминание о том, что Россия является «правовым» и «социальным» государством. Основное различие между ними уже было намечено нами в истории об Антигоне и Креонте, пусть и без упоминания этих слов.

1.2.3.1. Правовое государство

Правовым государством является то, в котором безусловный приоритет отдается «этике долга», а политические, экономические и социальные соображения имеют лишь вспомогательное значение. Именно это государство соответствовало бы представлением Антигоны о справедливости.

То же самое требование можно сформулировать и несколько по-другому: *«человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»*.

Эта формулировка очень точно, хотя и без некоторых важных подробностей, описывает основные цели деятельности органов власти и государственных служащих, а потому вполне подошла бы для написания конституции правового государства. Это и является сутью второй статьи действующей Конституции РФ. Другое дело, что государственные служащие к ней относятся формально, и Россия во многих отношениях далека от идеала правового государства.

1.2.3.2. Социальное государство

Социальным государством является государство, в котором первостепенное значение придается результату, а не тому, как именно он был получен, какие именно права граждан были затронуты, и соответствуют ли действия государства общепринятой морали. Действия Креонта соответствуют именно этому подходу.

По Конституции (Ст. 7, ч. 1: Российская Федерация – социальное государство).

Поясним связь между предложенным здесь определением «социального государства» и массовым восприятием значения этого понятия («государство, обеспечивающее определенные материальные гарантии членам общества»). Может ли полностью «правовое государство» предоставить такие гарантии? Как бы это не было удивительно для многих, но для правового государства это было бы невозможно. Раз единственной задачей правового государства (см. определение выше) является признание и защита существующих и без государства равных прав граждан, то оно не может влиять на реализацию гражданами этих прав и осуществлять перераспределение материальных результатов деятельности людей.

В «социальном государстве» цель противоположная – в центре внимания находятся именно социально-экономические результаты, тогда как права граждан становятся переменным параметром, которым целенаправленно можно жертвовать для получения необходимого государством результата.

Противоречие между правовым равенством и социальными гарантиями хорошо описаны К. Марксом в «Критике Готской программы»: «...равное право... не признает никаких классовых различий... оно молчаливо признает неравную

индивидуальную одаренность, а следовательно, и неравную работоспособность естественными привилегиями. Поэтому оно по своему содержанию есть право неравенства, как всякое право. По своей природе право может состоять лишь в применении равной меры; но неравные индивиды <...> могут быть измеряемы одной и той же мерой лишь постольку, поскольку их рассматривают под одним углом зрения, берут только с одной определенной стороны... один рабочий женат, другой нет, у одного больше детей, у другого меньше... При равном участии в общественном потребительском фонде один получит... больше, чем другой, окажется богаче другого... Чтобы избежать всего этого, право, вместо того чтобы быть равным, должно бы быть неравным»³³.

1.2.3.3. Смешанное государство

В связи с проведенным различием теперь не сложно описать и смешанное государство. В нем устанавливается такая система приоритетов между реализацией различных ценностей, которая одновременно позволяет сохранять за гражданами определенные неотчуждаемые права и дает государству определенную свободу в достижении социально-экономических целей.

Подводя итог сравнению правового, социального и смешанного государств, следует отметить, что основное различие между ними состоит в способах согласования тех наборов ценностей, о которых говорилось ранее, в определении приоритетов. Необходимость определения и фиксации приоритетов понятна с организационной точки зрения. Без сформулированных и известных всем приоритетов государственный служащий будет подлежать лишь самоконтролю, станет «сам себе арбитром». Невыполнение одних требований всегда может быть им объяснено как необходимая жертва для реализации других важных требований.

1.2.3.4. Три системы ценностей и принцип разделения властей

Традиционно для согласования различных общественных ценностей используется принцип *разделения властей*. В соответствии с ним власть делится на несколько ветвей, каждая из которой имеет свою компетенцию и может самостоятельно осуществлять свою деятельность на основе особых для каждой ветви власти принципов. Законодательная власть обычно связывается с реализацией политических ценностей, судебная – правовых, а исполнительная – социально-экономических.

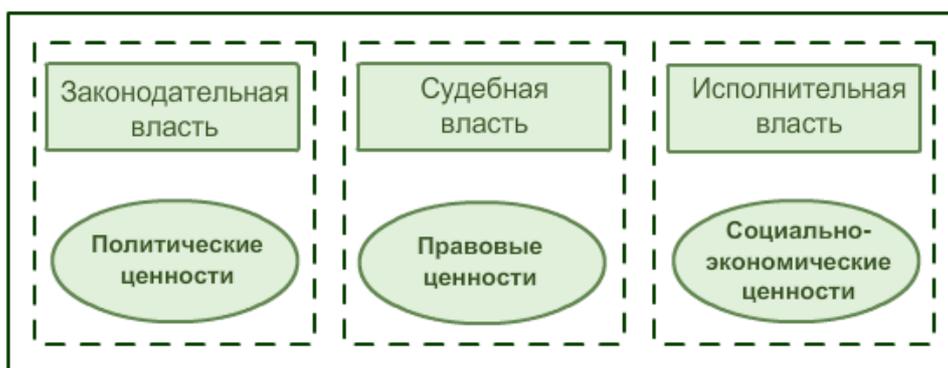


Рис. 3. Связь между ветвями власти и общественными ценностями

³³ <http://www.marxists.org/russkij/marx/1875/gotha.htm>

Стоит подчеркнуть тесную связь принципа организационного *разделения властей* с использованием ветвями власти *разных* ценностей. Дело в том, что если ветви власти институционально обособлены, но управляются из одного центра или на основе одного критерия (набора критериев), то наблюдается не разделение властей, а *разделением труда*, когда каждая ветвь власти решает одну и ту же задачу, но разными средствами.

Опасности, связанные с принятием ветвью власти не свойственных ей ценностей, могут быть проиллюстрированы явлением «обвинительного уклона» в российской судебной системе, проявляющееся в существенном преобладании количества обвинительных приговоров над оправдательными. Его причиной является ситуация, когда «борьба с преступностью» понимается не только как задача милиции или прокуратуры, но также и как задача суда (тогда как его задача – установление истины).

Наиболее сильна потребность в применении принципа разделения властей в смешанных государствах, которые в мире преобладают. Слишком редко общества бывают достаточно однородными для возможности реализации одной модели без необходимости компромиссов со сторонниками другой.

Наличие в смешанном государстве нескольких противоречивых наборов ценностей и необходимость их согласовывать осуществляется через специально организуемый *позиционный конфликт*.

1.2.3.5. Позиционный конфликт в государственном управлении

Позиционный конфликт – это конфликт между различными ценностями («взглядами», «позициями»), каждая из которых признается важной для нормального функционирования организации.

Не стоит считать, что наличие позиционного конфликта негативный фактор. Дело в том, что «иногда при некоторой взаимопротивоположности подцелей оказывается более достижимой конечная цель организации»³⁴. Вся наша жизнь состоит из такого рода рукотворных конфликтов. Примером может служить судебный процесс, хотя и имеющий одну цель (установление истины), но в целом выигрывающий от наличия позиционного конфликта прокурора и адвоката.

И именно такая конфликтная ситуация заложена в Конституции РФ, по логике которой соотношение между правовой и социальной государственностью устанавливается не путем исчерпывающего установления пределов государственной деятельности, а через описание процесса взаимодействия трех разнонаправленных ветвей власти, благодаря чему ограничивается возможность государственного произвола.

Здесь стоит упомянуть решение Верховного суда США по делу *Myers v. United States*³⁵ (1926), где говорится следующее: «Доктрину разделения властей Конвент 1787 г. принял не для того, чтобы способствовать эффективности, а с целью исключения произвола власти. Цель состояла не в обходе столкновений, а в том, чтобы ценой неизбежных столкновений, сопровождающих распределение

³⁴ Пригожин А.И. Методы развития организаций. – М.: МЦФЭР, 2003. – С. 42.

³⁵ <http://caselaw.lp.findlaw.com/scripts/getcase.pl?court=US&vol=272&invol=52>

правительственной власти между тремя ветвями, спасти народ от автократии».

1.2.3.6. Конфликт интересов в государственном управлении

В то же время позиционный конфликт может стать серьезной проблемой, если он принимает форму *конфликта интересов*, когда конкурирующие ценности сталкиваются в одном структурном подразделении организации или даже становятся конкурирующими требованиями к одному и тому же лицу. Тогда реализация некоторых важных для организации ценностей может оказаться под угрозой вследствие неадекватного выполнения работниками своих функций. Поэтому как в коммерческом, так и в государственном секторе следует избегать конфликта интересов, «разводя» конфликтующие (противоречивые) ценности по различным, не влияющим друг на друга подразделениям. В коммерческом секторе это, например, реализуется путем установления «китайских стен» между консалтинговой и аудиторской деятельностью, а в государстве – при помощи разделения властей или организационного обособления деятельности министерств.

1.2.3.7. Три системы ценностей и качество государственного управления

Вернувшись к рассмотренной ранее в разделе 1.2.1.4 «Критерии оценки качества государственного управления: мировой опыт» методологии ООН, используемой для оценки качества государственного управления, легко увидеть, что содержащиеся в ней принципы также отражают все три системы ценностей, касаясь как принципов принятия коллективных решений, так и соблюдения прав граждан и обеспечения результатов.

Табл. 2. Ценности государственного управления по версии ООН

Политические ценности (ценности законодательной власти)	Ориентация на консенсус
	Совместная работа граждан и власти
	Отзывчивость реагирования, оперативность
Правовые ценности (ценности судебной власти)	Равенство и недискриминация
	Верховенство права
Социально-экономические ценности (ценности исполнительной власти)	Результативность, эффективность и экономичность
Универсальные организационные ценности	Прозрачность
	Подотчетность

Стоит обратить внимание, что наряду с политическими, правовыми и социально-экономическими ценностями в таблице выделены универсальные организационные ценности (прозрачность и подотчетность). Они относятся не к содержанию деятельности органов власти, а к решению характерной для любой организации проблемы согласования индивидуальных и общих целей. Прозрачность обеспечивает управленцев информацией (в случае государства, прежде всего, граждан и во вторую очередь само государство). Подотчетность предполагает ответственность сотрудников (в данном случае государственных служащих) за

свои действия.

1.2.3.8. Три системы ценностей и структура органов исполнительной власти

Сравним теперь российскую модель смешанного государства с «чистой» моделью разделения властей. Основное отличие окажется в том, что в России органы исполнительной власти реализуют не только «исполнительские» функции, но и функции, относящиеся к другим ветвям власти – законодательной и судебной. Так, основной поток законодательства готовится не Федеральным Собранием РФ, а правительственными ведомствами при помощи внешних подрядчиков. Ведомства также активно занимаются квазисудебной деятельностью – выдают предписания по прекращению нарушений законодательства, накладывают штрафы.

Очевидно, что возложение на Правительство РФ стольких функций создает на разных уровнях управления конфликты интересов подобные тем, что мы рассматривали ранее для государства в целом. Нормотворческая деятельность конфликтует с контрольно-надзорной, контрольно-надзорная – с хозяйственной, деятельность по охране прав граждан – с деятельностью по ограничению этих прав в рамках социальной и промышленной политики и т.д.

Снятие конфликта интересов и создание позиционного конфликта – универсальный способ улучшить качество управления государством, позволив различным подразделениям сосредоточиться на воплощении в своей деятельности непротиворечивых ценностей.

1.2: Лекция 1.2. Государство и качество государственного управления (продолжение)

Нормативное обеспечение информатизации.

Прозрачность и подотчетность.

Учет и раскрытие информации.

Основные принципы ведения государственного учета.

1.2.4. Информационные технологии в госуправлении

Сегодня в российской государственной информатизации наблюдается определенный парадокс: компьютеров становится все больше, однако показатели качества государственного управления падают. Чиновники, в том числе и очень высокого уровня, докладывают о том, что тот или иной проект или программа «позволил сократить расходы на...». Сумма может быть любой, т.к. критерии и методики ее оценки не прозрачны. При этом, кроме информатизации есть много других статей государственных затрат, которые могут дать видимый и политически значимый результат и отобрать у нее кусок бюджетного пирога.

Более того, если не будет найдено объяснение, почему информатизация не демонстрирует наглядной отдачи (особенно в случае, если наполнение бюджета столкнется с трудностями), на информатизацию как на *процесс* могут перестать давать деньги, задумавшись о *результате*.

Какой результат информатизации следует считать значимым? Согласно введенным в лекции определениям, значимым следует считать то, что повышает качество государственного управления, которое, в свою очередь, может быть измерено с помощью набора критериев.

Ключевой тезис, который раскрывается в этой лекции, состоит в том, что недостаточная эффективность информатизации вызвана неправильной постановкой задачи в проектах информатизации. Чаще всего ИТ-проекты направлены на перевод в электронную форму тех или иных административных процедур. Это повышает удобство государственных служащих, но не затрагивает внешние проявления их деятельности: сроки согласования документов или принятия решения, удовлетворенность граждан и организации. При этом финансовая эффективность деятельности госаппарата, по которой любят отчитываться чиновники, возможно, одно из последних по важности полезных проявлений информатизации.

Очевидно, что качественное государственное управление может обеспечить не столько компьютеризация как таковая, сколько сопутствующее изменение законодательства, административных процедур и практики, прежде всего в сфере информационного законодательства.

В пользу этого свидетельствуют следующие аргументы:

- полное и безопасное для граждан использование возможностей компьютеров требует законодательных изменений;
- большая часть этих изменений была бы актуальна в России даже в том

случае, если бы компьютеры не надо было бы внедрять.

Другими словами, компьютеры играют роль топора в приготовлении каши. Они могут являться поводом произвести необходимые изменения, но не являются их первопричиной.

1.2.4.1. Информатизация государственного управления и новые риски

Широкое применение компьютеров в государственном управлении способно принести благо гражданам. Оно же создает и некоторые риски. Получив дополнительные технические средства, правительство приобретает возможность использовать их для упрочения контроля над гражданами.

С одной стороны, известно, что основания для этого опасения весьма шатки. В конечном счете дело не в компьютерах, а в том, в соответствии с какими ценностями люди их используют. С другой, если вспомнить, например, что в России более 90 % радиочастотного спектра принадлежит военным и органам власти, возможность асимметричного использования технологий не представляется такой уж нереалистичной.

О каких опасностях идет речь? Прежде всего государство³⁶ получает дополнительные возможности по сбору и обработке информации о гражданах. Компьютерные архивы позволяют не просто вместить намного больше, чем бумажные. Они также позволяют намного легче получать доступ к имеющейся информации и, следовательно, позволяют проще ее использовать, например, *избирательно*. Конечно, эти возможности получает не только государство, но только оно обладает правами и средствами принуждения. А если ружье висит на стене, оно когда-нибудь выстрелит: если информация собирается, то рано или поздно на ее основе произойдет вмешательство в деятельность гражданина, причем вмешательство может произвести как государство, так и отдельно взятые государственные служащие или близкие к ним люди, получившие доступ к этим данным.

Есть и другая опасность. Хранящаяся государством база данных с конфиденциальными сведениями о гражданах рано или поздно может оказаться у злоумышленников. Здесь можно вспомнить о утечках из Банка России базы данных «Банковские проводки РКЦ»³⁷, торговле милицейскими базами данных и т.п.

Наконец, имеет смысл обратить внимание на то, что без специальных мер электронный документ изменить легче, чем бумажный, и его подмену сложнее обнаружить. Если у Оруэлла уточняемые согласно текущей «линии партии» газеты было необходимо отпечатывать заново, а старые экземпляры сжигать, то во времена электронной информации исчезает нужда даже в этом.

³⁶ Неправильно полагать, что «государство» – это целостный институт с однозначно определенными интересами. Помимо разделения властей и реализации ими различных ценностей (см. ч. I лекции), в государственном секторе всегда существуют группы с разнонаправленными интересами, выступающие в конкретных ситуациях «от имени» государства.

³⁷ <http://www.lenta.ru/news/2005/03/30/pirates/>

1.2.4.2. Нормативная поддержка компьютеризации

Принимая во внимание, что документы государства обычно отражают (устанавливают или подтверждают) чьи-либо права или исполнение обязанностей, использование электронных документов без нормативной (и забегая вперед, технологической, см. лекцию 2.2) поддержки может создавать условия для произвольного лишения прав.

Таким образом, нормативное обеспечение автоматизированных административных процессов должно состоять не только из актов самого верхнего уровня, определяющих базовые права и обязанности, но и более детальные нормативные документы, устанавливающие специфику реализации обязанностей государственных служащих при выполнении своих обязанностей.

Вводя в действие новую автоматизированную систему госслужащие должны позаботиться не только о наличии правовых оснований для ее использования в соответствующих административных процессах (хотя и это весьма важно), но и обеспечить подготовку и утверждение нормативных требований к конкретным способам и параметрам исполнения этих процессов.

Более подробно об установлении отдельных нормативных требований можно узнать из материала лекции 2.5.

Существуют и другие причины, из-за которых полное использование потенциала компьютеров в государственном управлении требует развития нормативной базы. Одна причина касается эффективности на *операционном уровне* (насколько дешево реализуется конкретная операция или процесс), другая – эффективности на *уровне целеполагания* (насколько вообще оправдана реализация данной административной процедуры).

1.2.4.3. Операционная эффективность использования информационных технологий

Использование ИТ в частном секторе во многом обусловлено тем, что ИТ позволяют сократить издержки. Это преимущество остается действенным и в случае государственного сектора, однако с существенной оговоркой.

Государственные органы в основном собирают и хранят информацию не в хозяйственных целях, а для правоприменительной деятельности (установления прав и обязанностей различных субъектов правоотношений). Пригодность информации для такого использования определяется ее *юридической значимостью* (применимостью электронных данных для установления или подтверждения прав). Поэтому если законодательство не определяет порядок приобретения электронной информацией юридической значимости, государство будет вынуждено использовать электронные системы не вместо старых бумажных, а вместе с ними. Одно это гарантирует *рост издержек* на содержание государственного аппарата, поскольку к существующей и никуда не девающейся бумажной инфраструктуре добавляется новая, электронная.

1.2.4.4. Административная эффективность

Что будет, если проблемы формальной юридической значимости решены (необходимые законы приняты)? Означает ли это, что государственные органы автоматически получают отдачу от использования ИТ, аналогичную извлекаемой

частным сектором? Скорее всего, нет. Вероятность того, что ИТ будет использоваться ведомством для активности, само существование которой противоречит здравому смыслу, экономической целесообразности или интересам граждан намного выше, чем вероятность использования ИТ в компании для выполнения задач, которые не в интересах акционеров. Объяснить причины этого не сложно: компании, которые действуют против интересов акционеров, проигрывают более эффективным конкурентам и покидают рынок. Государству эта перспектива не грозит.

Другими словами, в государстве всегда присутствует существенная вероятность разнообразных неэффективностей на уровне целеполагания – рассогласование между правилами и действиями ведомств и интересами граждан, т.е. тех, кто является источником власти и ресурсов ведомств. Причиной тому не обязательно является злой умысел чиновника. Система государственной власти сама по себе плохо устойчива к такого рода рискам, и каждый без труда назовет примеры заведомо неэффективных правил, необъяснимых здравым смыслом (как правило, самым «разумным» объяснением станет «так сложилось»).

В лучшем случае неэффективность на уровне целеполагания приведет к тому, что ИТ будут использовать для не самых значимых с точки зрения граждан целей. В худшем случае речь будет идти об использовании ИТ во вред гражданам.

1.2.4.5. Подотчетность государственных служащих и раскрытие информации

Перечислим коротко проблемы информатизации, которые сегодня в той или иной мере присущи почти всем автоматизированным административным процессам:

- неэффективность в целеполагании;
- дублирование электронных систем бумажными;
- легкость скрытного изменения электронных данных;
- опасность расширения сбора сведений о гражданах;
- риск утечки информации из органов власти.

Рассмотрим, какие решения могут быть использованы для смягчения проблем.

Ключом к решению проблемы эффективного целеполагания является обеспечение прозрачности и подотчетности деятельности должностных лиц:

- *прозрачность* направлена на снятие недоступности информации – граждане должны владеть информацией о ходе дел в государстве, чтобы принимать решение о применении мер ответственности;
- *подотчетность* направлена на решение проблемы ответственности – граждане должны иметь возможность по мере необходимости использовать по отношению к государственным служащим и политикам меры стимулирования – «кнут и пряник».

Без решения любой из этих проблем эффективное согласование интересов граждан и действующих от их имени государственных служащих невозможно. Нельзя наказывать и награждать государственных служащих, не зная результатов их деятельности. Бесполезно знать результаты, если нет возможности наказывать и

награждать.

Повышение прозрачности требует развития нормативной базы доступа к государственной информации³⁸ – в законодательстве должно быть определено, какая информация является информацией ограниченного доступа, а какая общедоступной. Следует предусмотреть порядок доступа в соответствии с этими категориями.

Базовым нормативным актом в этой сфере на конец 2007 года является Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти». Более подробно этот и другие нормативные акты рассмотрены в лекции 2.5

Повышение подотчетности требует *учета* действий, совершаемых государственными служащими с электронной информацией, обеспечение доступа к этой информации, обеспечение ее защищенности, неизменяемости и юридической значимости. В этом случае информация о реальном положении дел станет не просто доступна гражданам, но они смогут непосредственно использовать ее для обжалования или предоставления в качестве доказательства в суд.

1.2.5. Электронный государственный учет как механизм повышения качества государственного управления

Надлежащее ведение государством учета в рамках выполнения административных действий всегда являлось одной из важных и сложных задач. Качественная реализация учета во многом определяет и само качество административных процессов.

Специфика ведения учета в различных отраслях народного хозяйства, а также связанные с ней требования, отражены во многих системах нормативного регулирования. Тут можно вспомнить и бухгалтерский, и складской, и финансовый и пр. виды учета. Ведение кадастров земель и реестров объектов недвижимости также можно отнести к областям учета, регулируемым своей специальной нормативной базой.

Сегодня, когда информационные технологии проникают во все сферы государственного управления, мы являемся свидетелями появления совершенно новых электронных способов учета государственных данных. Несомненно, что для организации качественного учета электронных данных, а соответственно и связанных с ними административных процессов, необходимо формировать полноценную нормативную систему регулирования, позволяющую соблюдать все традиционные правовые нормы.

Создание института электронного учета является решением еще двух проблем. Во-первых, с обеспечением юридической значимости электронной информации исчезает необходимость дублирования электронных систем документооборота бумажными.

³⁸ http://wiki.elrussia.ru/index.php/Законодательство_о_доступе_к_информации



Рис.4. Внедрение компьютеров без развития нормативной базы неэффективно
(Источник: http://www.intuit.ru/department/office/od/5/03_24.jpg)

Во-вторых, если юридически значимые действия государственных служащих (порождающие правовые последствия) отражаются в системах электронного учета, то пропадает смысл «подмены» электронных документов – наряду с доступом к текущей редакции документа одновременно будет доступ и к предыдущим, как это реализовано, например, в статьях популярной электронной энциклопедии «Википедии»³⁹.

В существующей «бумажной» системе прохождение документа сопровождается не только подписью должностного лица, но и регистрацией в канцеляриях, заверением печатью, сохранением копий в архивах и т.д. Другими словами, задействуется ряд *независимых друг от друга* подразделений, что снижает вероятность злоупотреблений. Электронным формам учета требуются аналогичные организационные меры. Подробнее эти вопросы рассмотрены в лекциях 3.6 и 2.2.

1.2.5.1. Регулирование правил использования государственных данных

Теоретически для ограничения сбора сведений о гражданах специального законодательства не нужно. Если жизнь граждан регулируется правовыми принципом «разрешено все, что прямо не запрещено», то деятельность должностных лиц регламентируется обратным образом: «запрещено все, что прямо не разрешено»⁴⁰. Другими словами, у государственного служащего не должно быть выбора – собирать и хранить какую-то информацию или нет. Ответ на этот вопрос

³⁹ См. закладку «история» в любой статье «Википедии», <http://ru.wikipedia.org/>.

⁴⁰ <http://www.memorial.ru/docs/commdec.html>

по умолчанию известен: не собирать и не хранить, если обратное не установлено законодательством. Другими словами, сбор государственными служащими данных, не предписанный нормативным актом, является противозаконным.

На практике для предотвращения возможных двусмысленностей в толковании норм права и установления норм ответственности за их нарушение, вероятно, требуется принятие специального нормативного акта, который бы определял, в каких именно случаях государство имеет право собирать информацию и какие процедуры должны быть выполнены до и в процессе этой деятельности. Соответственно, не подпадающая под эти требования деятельность государственных служащих по сбору и хранению информации будет считаться неофициальной и незаконной – с соответствующими механизмами ответственности.

Наряду с другими последствиями официализация и урегулирование учета позволит уменьшить информационную асимметрию между государством и гражданами. Неофициальной информации формально не существует, и граждане не могут ее даже запросить. Реально же электронные картотеки ведутся, и часто они (именно ввиду своей неофициальности) содержат много больше информации, чем дозволено законом.

Также информационное регулирование должно установить принцип целевого использования учетных данных, запрещая несанкционированное объединение информации из различных источников. Заметим, что эта мера одновременно снизит и риски, связанные с утечкой информации из государственных баз данных: чем меньше концентрация данных, тем меньше потери от случающихся утечек.

Подобное информационное регулирование широко используется в мире (см. лекцию 1.4).

1.2.5.2. Учет и раскрытие: древние институты государственного управления

Необходимые изменения в регулировании касаются двух основных видов деятельности:

- Государственного учета – деятельности по сбору и хранению информации, которую осуществляют органы государственной власти.
- Доступа к государственной информации – деятельности по предоставлению гражданам (организации доступа) к данным государственного учета.

История каждого из этих двух видов государственной деятельности насчитывает тысячелетия.

Сбор и хранение информации в прежние времена осуществлялись на камне, папирусе, глиняных табличках и пр. Для обеспечения доступа к информации использовались глашатаи, каменные стелы, газеты, радио и пр. Таким образом, деятельность, о которой идет речь, осуществлялась постоянно, менялась лишь ее технологическая платформа.

Компьютеры же для организации учета и доступа к информации стали использоваться совсем недавно. Это вновь ставит проблему, которую человечество решало уже многократно: как корректно реализовать относительно традиционные

задачи в условиях новых технологических условий?

1.2.5.3. Учет и раскрытие: новое качество государственного управления

Решить поставленную в конце предыдущего параграфа проблему невозможно, если обращаться исключительно к проблеме смены технологий. Этот путь привел бы к воспроизведению в новых условиях малозначительных черт прошлого. К примеру, кто-либо решил «модернизировать» глашатая, подыскивая как можно более точные его замены сначала в бумажной реализации («бумажный глашатай»), а потом и в электронной. Если в исходной точке глашатай стоял на площади и предложение за предложением зачитывал указ, после чего покидал площадь, то «бумажный глашатай» состоял бы в комиксах с пошаговым изображением этой же процедуры. Тогда «электронный глашатай» был бы реализован как видеофайл с записью стоящего на площади глашатая, который ставился бы на сервер на несколько минут и снимался бы с сервера после того, как файл был однажды проигран и, соответственно, информация оглашена.

Абсурдность этих решений очевидна. То, что на самом деле имеет значение, это ценности права и государственного управления. Пользователи не должны переводить «бумажную» деятельность в «электронную», а восстанавливать лежащие в основе «бумажной» деятельности принципы и ценности и подыскивать им адекватную «электронную» реализацию.

1.2.5.4. Основные принципы государственного учета и раскрытия информации

В чем состоят эти принципы? Универсальных принципов немного:

- 1) информация, затрагивающая права и обязанности лиц, должна доводиться до их сведения (законы – до всех граждан, индивидуальные распоряжения – до конкретных исполнителей и т.д.);
- 2) ведение учета не должно быть сопряжено с конфликтом интересов⁴¹ (никто не должен вести учет сведений, которые используются для оценки его деятельности);
- 3) резервирование (важная информация должна существовать в нескольких копиях).

Наряду с универсальными принципами в демократических правовых государствах приняты также следующие:

- 4) прямо не разрешенное – запрещено (во избежание нарушения прав граждан и несанкционированного расхода ресурсов государственные служащие должны исполнять предписания, а не действовать по своему усмотрению);
- 6) минимизация секретности (граждане имеют право на всю собираемую государством информацию, а все исключения из этого должны быть оформлены законодательно);
- 7) общедоступность несекретного (то, что не является секретным, является

⁴¹ http://wiki.elrussia.ru/index.php/Конфликт_интересов

общедоступным; не гражданин должен доказывать, что имеет право получить интересующий вид информации, а наоборот, государственный служащий должен доказать, что речь идет о секретных сведениях, которые по закону раскрывать нельзя);

- 8) минимизация сбора сведений (сбор и хранение государством информации о гражданах законодательно ограничены).

Важность приведенных принципов обусловлена всепроникающим характером учета в современном государстве и, соответственно, всеобщем спросе на его данные. Регистрация актов гражданского состояния, кадастровый учет земли и недвижимости, учет выданных лицензий, учет входящих и исходящих документов, учет виз исполнителей в процессах документооборота, учет и вычисление показателей результативности и эффективности в системе бюджетирования, персональный учет населения, учет адресных льгот – это лишь небольшая часть перечня систем государственного учета. С ведением того или иного вида учета связано выполнение большинства государственных функций и оказание всех государственных услуг.

Подробнее понятие и свойства государственного учета рассмотрены в лекции 2.1.

1.2.5.5. Связь принципов учета и качества государственного управления

Теперь следует пояснить связь этих принципов с качеством государственного управления.

Универсальные принципы (принципы 1–3) обеспечивают управленческую деятельность в любом государстве – диктаторском или демократическом. Без их реализации государство наверняка столкнется с проблемой исполнительской дисциплины и недостатка объективной информации для принятия решений и последствиями этих проблем – низким качеством государственного управления.

Дополняющие их правовые принципы (принципы 4–7) основывается на предположении, что легитимным источником власти и, соответственно, мерилom качества государственного управления является именно народ, а не, допустим, монарх.

К положительным результатам повышения прозрачности (принципы 1, 5, 6) в демократическом государстве можно отнести:

- прозрачность повышает ответственность исполнительной власти, поскольку усиливается возможность контроля со стороны законодательной власти и общественности за качеством принимаемых решений и их исполнением;
- прозрачность создает предпосылки для контроля за целевым расходованием средств, сужает поле возможностей для коррупционных сделок и соглашений и, таким образом, способствует снижению коррупции. Борьба с коррупцией является, возможно, одной из самых главных целей институционализации прозрачности. Снижение уровня коррупции напрямую влияет на инвестиционную привлекательность страны или региона при том, что потери инвесторов от коррупции оцениваются как очень высокие;
- прозрачность создает условия для общественного обсуждения и позволяет

реализовать право общественности на информацию и учет ее точки зрения в конечных решениях (приоритеты, распределение ресурсов и т.д.);

- прозрачность повышает доверие населения и институтов гражданского общества к власти, что создает предпосылки для общественного согласия;
- прозрачность позволяет каждому члену общества видеть, на какие цели и насколько эффективно расходуются налоги, которые он платит, что способствует повышению собираемости налогов;
- прозрачность – предпосылка макроэкономической и финансовой стабильности, т.к. снижается информационная асимметрия, повышается конкурентность и оперативность управленческих решений.



Рис. 5. Отдача от повышения прозрачности

1.2.5.6. Раскрытие информации и экономическое развитие

Инвестиционная привлекательность страны или региона определяется множеством факторов. На некоторые из них органам власти воздействовать сложно или невозможно (как на природно-климатические факторы или на наличие полезных ископаемых). Другими же, наоборот, можно управлять. Например, в докладах IMD о конкурентоспособности⁴² стран и регионов условия для ведения бизнеса оцениваются по 4 направлениям:

- экономические условия (рост экономики, торговля и т.д.);
- эффективность бизнеса;
- развитость инфраструктуры;
- эффективность государственного аппарата.

⁴² <http://www.imd.ch/research/publications/wcy/index.cfm>



Рис. 6. Важнейшие условия для успешного ведения бизнеса

При этом при оценке последнего направления внимание уделяется и степени прозрачности, открытости органов власти.

Прозрачность определяется через несколько индикаторов: *доступность информации, своевременность ее получения, существенность и качество информации.*



Рис. 7. Важнейшие составляющие прозрачности государственного управления

Таким образом, прозрачность – это своевременное обеспечение доступа к достоверной информации, имеющей важное значение для заинтересованных лиц. Основным смыслом прозрачности с точки зрения конкурентоспособности страны или региона состоит в том, что прозрачность повышает количество и качество информации, доступной для инвестора. Получение информации снижает уровень неопределенности при принятии деловых решений. Получив больше информации, инвестор может принять более информированное (т.е. более взвешенное и менее рискованное) решение относительно способов вложения средств.

Существуют и подсчеты, характеризующие влияние прозрачности на экономические показатели. Так, по данным Kurtzman Group⁴³, по индексу

⁴³ http://www.kurtzmangroup.com/pdf/opacity_index.pdf

непрозрачности Россия занимает 40 место из 48 крупнейших стран. Российский уровень непрозрачности приводит к дополнительным непроизводительным расходам инвесторов 5,64 % годовых. В то же время, по данным экспертов, сокращение уровня непрозрачности на один пункт в среднем коррелирует с увеличением среднегодового валового национального продукта (ВВП) на душу населения на 986 долларов США (см. рис. 11), увеличением процента прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1 % (рис. 12) и сокращением инфляции на 0,46 %.

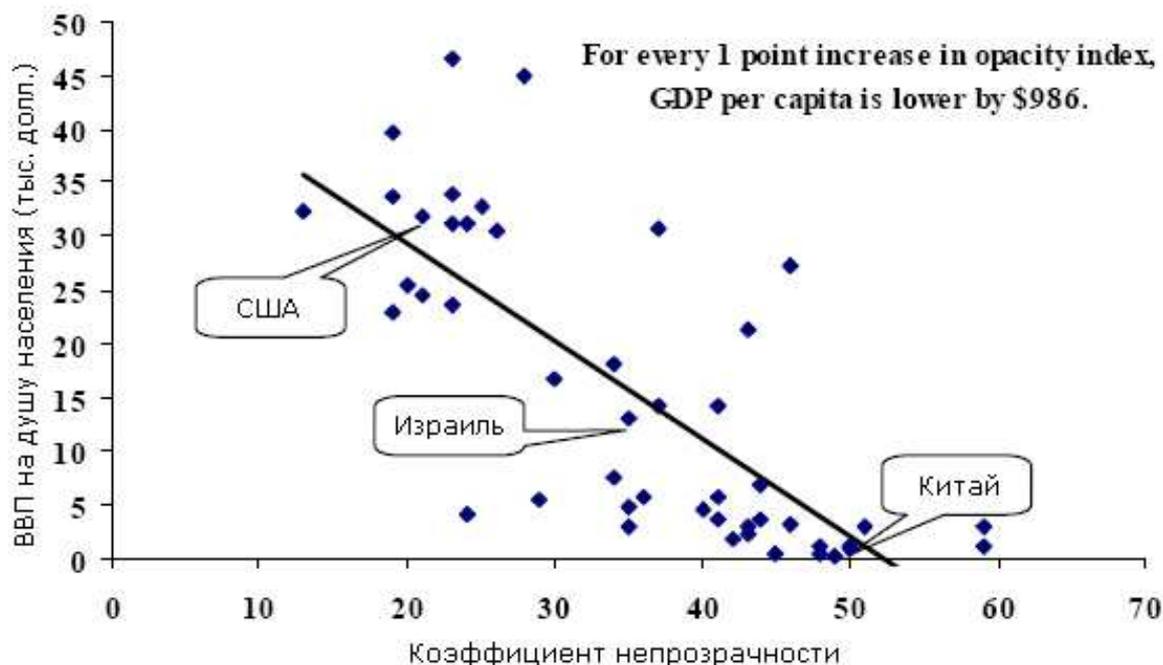


Рис. 8. Зависимость между уровнем прозрачности и среднегодовым ВВП на душу населения

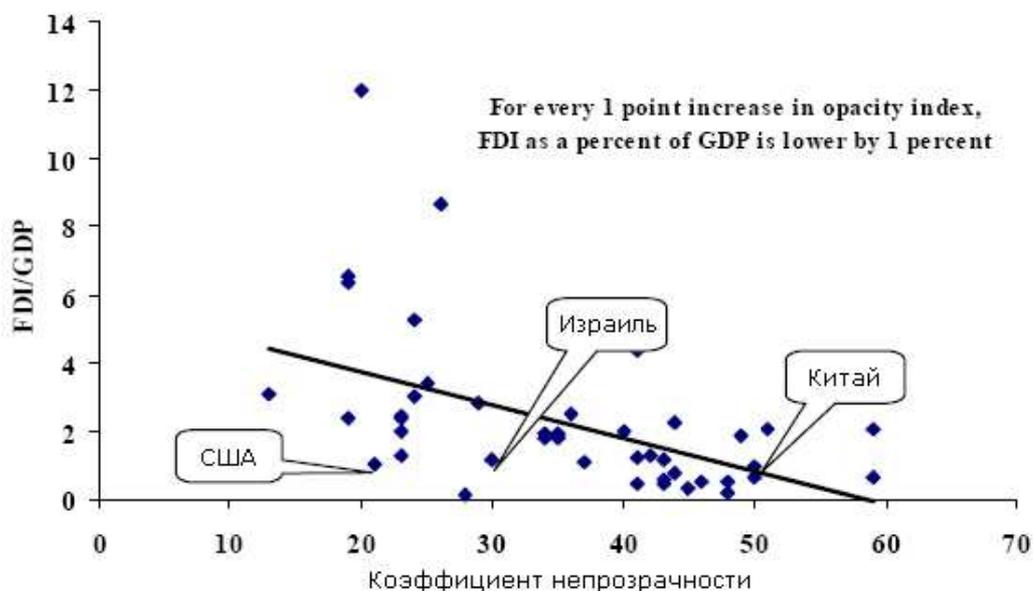


Рис. 12. Зависимость между уровнем прозрачности и иностранными инвестициями

Следует отметить, что влияние института прозрачности на экономику и политику региона определяется не только доступностью информации. Прозрачность, будучи инструментом развития демократии, в свою очередь зависит от ее зрелости, т.е. готовности населения и институтов гражданского общества осуществлять общественный контроль и участвовать в принятии решений. С другой стороны для развития институтов гражданского общества прозрачность необходима.

1.2.5.7. Современное регулирование

В развитых зарубежных странах деятельность по организации учета и доступа к информации регламентируется давно и подробно, в России же перечисленные выше в разделе 1.2.5.4) принципы раскрытия отражены в законодательстве только фрагментарно, по отношению к конкретным видам информации государства. Подробнее они рассмотрены в лекции 2.5, в этом разделе будет упомянут рассмотрен только закон № 94-ФЗ, регулирующий государственные закупки и предписывающий раскрытие определенной информации о проводимых конкурсах, а также постановление Правительства России № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти», согласно которому федеральные ведомства обязаны публиковать на сайтах в Интернете определенные виды информации о своей деятельности.

Можно также перечислить ряд региональных инициатив, касающихся доступа к информации государства. Соответствующие законы были приняты как минимум в шести регионах России, см. табл. 3.

Табл. 3. Прозрачность органов власти. Региональные законы

Регион	Название нормативного акта
Закон города Москвы	О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы
Закон Санкт-Петербурга	О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга
Закон Волгоградской области	О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области
Закон Калининградской области	О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области
Областной закон Новгородской области	О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области
Закон Приморского края	О государственных информационных ресурсах и порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края

Эти законы являются хорошими примерами того, как региональные законодатели могут защищать перечисленные выше в разделе 1.2.5.4) принципы раскрытия.

1.2.5.8. Основные пробелы действующего регулирования

Наиболее существенные пробелы российского законодательства таковы.

1. Не закреплен принцип общедоступности несекретного – возложение бремени доказательства секретности или отсутствия запрашиваемых сведений на чиновника.
2. Не установлены твердые основания закрытия информации, а также список засекреченных видов сведений и причин их секретности (в одних случаях для общественности, в других, особо важных, только для суда).
3. Отсутствуют общие нормы, требующие открытости для общественности рабочих совещаний органов власти и их консультативных органов.
4. Отсутствие норм, которые защищали бы государственных служащих, предающих гласности факты нарушений законов, правил, злоупотребления властью, значительных и специфических опасностей для общественной безопасности и здоровья и т.п.
5. Отсутствие общего регулирования порядка ведения государственного учета и специфических норм, касающихся определенных видов учета (например, статистического, что порождает серьезные проблемы, когда налоговые органы пытаются получить доступ к статистической информации, выдающейся организациями в предположении, что далее она будет использоваться исключительно в агрегированном, деиндивидуализированном виде).
6. Отсутствие норм, требующих: а) раскрытия исходных текстов программ для ЭВМ, используемых для исполнения административных процедур и регламентов (т.е. фактически реализующих положения законодательства), и б) строгого соответствия исполняемого кода раскрытому исходному. Программы для ЭВМ, используемые для выполнения административных регламентов, являются формализованной интерпретацией нормативной базы, а потому их исходный код должен быть открытым, как и текст любого нормативного акта. Наличие этой проблемы уже признала российская судебная система. Так, Арбитражный суд Архангельской области освободил «176 Судоремонтный завод» от уплаты начисленных налоговой инспекцией пеней на том основании, что налоговая инспекция не смогла предоставить содержащийся в ее компьютерной программе алгоритм расчета начисленных платежей и, соответственно, не смогла продемонстрировать суду их обоснованность⁴⁴. С учетом повсеместности использования компьютерных программ для расчета налоговых сборов, коммунальных платежей и т.п. необходимо создание твердых правовых оснований в этой области.

Наличие столь существенных пробелов позволяет считать российское законодательство об учете и доступе к информации отстающим от развитых стран. Неполный список таких стран включает в себя как «предсказуемые» Великобританию, Германию, Данию, Австралию, США, так и «неожиданные» Албанию, Белиз, Грузию, Киргизию, Латвию, Молдавию, Тринидад и Тобаго, Эквадор, Ямайку и многие другие. Подробнее их опыт будет рассмотрен в лекциях 1.4 и 1.5.

⁴⁴ <http://www.kadis.ru/texts/index.phtml?id=11175&>

Нормативные документы

1. Конституция Российской Федерации // Российская газета, № 237, 25.12.1993 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=2875>.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2006 годах» // Собрание законодательства РФ, 14.11.2005, № 46, ст. 4720 // <http://ar.economy.gov.ru/common/img/uploaded/1789-r.pdf>.
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, № 30, 15.02.2003, Собрание законодательства РФ, 17.02.2003, № 7, ст. 658 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=41040>.
4. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд (в ред. Федеральных законов от 31.12.2005 № 207-ФЗ, от 27.07.2006 № 142-ФЗ, от 20.04.2007 № 53-ФЗ (ред. 24.07.2007), от 24.07.2007 № 218-ФЗ) // Собрание законодательства РФ, 25.07.2005, № 30 (ч. 1), ст. 3105, Российская газета, № 163, 28.07.2005, Парламентская газета, № 138, 09.08.2005, Собрание законодательства РФ, 02.01.2006, № 1, ст. 18, Собрание законодательства РФ, 31.07.2006, № 31 (1 ч.), ст. 3441, Собрание законодательства РФ, 23.04.2007, № 17, ст. 1929, Собрание законодательства РФ, 30.07.2007, № 31, ст. 4015 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=70284>.
5. Постановление Правительства от 28 июля 2005 г. № 452 «О типовом регламенте внутренней организации федеральных органов исполнительной власти» (в ред. Постановления Правительства РФ от 15.10.2007 № 675) // Собрание законодательства РФ", 01.08.2005, № 31, ст. 3233, Российская газета", № 234, 19.10.2007 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=71906>.
6. Закон Волгоградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Волгоградской области» № 782-ОД от 26 декабря 2002 // Волгоградская правда. 7.02.2003. № 23 // http://map.lawcs.ru/south/volgograd_5zakon782.doc.
7. Закон города Москвы «О гарантиях доступности информации о деятельности органов государственной власти города Москвы» № 20 от 31 марта 2004 года // <http://www.medialaw.ru/projects/1/2/d25.htm>.
8. Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» // Российская газета (г. Калининград). 29.11.2002. № 227 // http://www.prpc.ru/library/civ_11/04.shtml.
9. Областной закон Новгородской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Новгородской области» N273-03 от 11 мая 2004 года // <http://www.medialaw.ru/projects/1/2/d22.htm>.
10. Закон Приморского края «О государственных информационных ресурсах и

порядке предоставления информации органами государственной власти Приморского края» от 21 июля 2004 (в ред. Закона Приморского края от 9 октября 2007 года № 134-КЗ) // http://www.rap-anticorruption.ru/files/5-8_primoriye_draft_law_on_information_resources.doc.

11. Закон Санкт-Петербурга «О гарантиях конституционных прав граждан на информацию о решениях органов власти Санкт-Петербурга» № 4883 от 22 сентября 2004 года // <http://www.svobodainfo.org/info/page?tid=633200076&nd=458200460>.
12. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 февраля 2003 г. № 98 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти» // Российская газета, № 30, 15.02.2003, Собрание законодательства РФ, 17.02.2003, № 7, ст. 658 // <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=41040>, http://www.rg.ru/oficial/doc/postan_rf/98.shtm.

Библиография

1. *Боуз Д.* Права и обязанности // http://www.cato.ru/pages/137?idcat=33&id_theme=194.
2. *Вебер М.* Политика как призвание и профессия // http://www.sociology.mephi.ru/docs/sociologia/html/veber_politics_is_prof.html.
3. *Hospers J.* The Literature of Ethics in the 20th Century // <http://olldownload.libertyfund.org/Texts/LiteratureOfLiberty0352/BibliographicEssays/Hospers20thCEthics.pdf>.
4. *Sidgwick H.* Methods of Ethics // <http://www.la.utexas.edu/methsidg/me/index.html>.
5. *Мамут Л.С.* Социальное государство с точки зрения права // <http://www.libertarium.ru/libertarium/1958>.
6. *Нерсесянц В.С.* Философия права: либертарно-юридическая концепция // <http://www.libertarium.ru/libertarium/1957>.
7. *Четвернин В.А.* Либертарно-юридическая концепция права // http://www.sapov.ru/seminar/stenogramma_09.htm.
8. *Новиков В.* Проблемы организации правового, социального и смешанного государства // Экономическая политика, № 1, 2006. – М.: ИЭПП, 2006 // http://www.ane.ru/articles/N1-2006_print.pdf
9. *Норман У. Хит Д.* Теория интересов, корпоративное управление и государственный менеджмент, Экономическая политика, № 4, 2006 г. // <http://www.libertarium.ru/libertarium/2002>.
10. *Софокл.* Антигона // <http://www.miriobiblion.nm.ru/antigona.htm>.
11. *Ануй Ж.* Антигона // <http://www.lib.ru/PXESY/ANUJ/antigona.txt>.

12. Законодательство о доступе к информации // http://wiki.elrussia.ru/index.php/Законодательство_о_доступе_к_информации.
13. Концепция доступа граждан к информации государства // http://www.elrussia.ru/files/56239/disclosure_package_dec05.doc.
14. Пакет концепций по информационной политике // <http://www.elrussia.ru/61334>.
15. *Горелишвили Д.* Электронный документ в электронном государстве // <http://www.polit.ru/science/2006/03/09/document.html>.
16. *Горелишвили Д.* Электронное рабство. Как реализуются права в условиях автоматизированного управления // http://www.polit.ru/analytics/2006/03/29/elektr_rab.html.
17. *Новиков В.* Проблемы организации правового, социального и смешанного государства // Экономическая политика, № 1, 2006. - М.: ИЭПП, 2006 // http://www.ane.ru/articles/N1-2006_print.pdf.

1.3: Лекция 1.3. Повышение качества государственного управления с помощью информационных технологий

Повышение качества государственного управления с помощью информационных технологий.

Три направления информатизации: снижение бремени регулирования, прозрачность органов государственной власти, снижение стоимости госзакупок.

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с лекцией слушатель должен:

- знать три основных направления государственной информатизации;
- знать распространенные ошибки и проблемы внедрения ИТ;
- понимать взаимную связь основных направлений информатизации.

Текст лекции

1.3.1. Связь информационных технологий и качества государственного управления.

Деятельность по информатизации во многих органах власти и регионах рассматривается как второстепенная технологическая задача, которая непосредственно не связана с основными задачами ведомства и не может иметь прямой отдачи для граждан. И действительно – в отличие, например, от трат на социальные нужды расходы на ИТ сложно обосновать, продемонстрировав наглядный для общества эффект.

Недостаток результатов процесса информатизации был отмечен даже Президентом РФ, который в 2007 г. на заседании Президиума Госсовета России сформулировал следующие тезисы:

«Они [программы информатизации] объединены общей концепцией, получившей название “электронное правительство”. Этот проект должен быть реализован к 2010 году». Пока под информатизацией системы государственной власти понимается обеспечение всех чиновников компьютерами. Однако техническая оснащенность пока что мало повлияла на качество управления: «Ведомства по-прежнему дублируют действия друг друга, медленно снижают административные издержки и остаются закрытыми для граждан. Зачастую чиновники монопольно распоряжаются базами данных, которые обязаны быть общедоступными и изначально создаются для нужд людей. Они должны делать деятельность всех органов власти – и региональных, и федеральных, и местных – прозрачными»⁴⁵.

1.3.1.1. Политически значимая отдача от информатизации

Таким образом, предшествующий опыт информатизации ни во власти, ни в обществе не считается результативным, и вопрос о том, как получить *политически значимые* результаты от информатизации, приобретает прикладное значение.

⁴⁵ <http://uraltechnopark.ru/matters/tech/tezisov/>

В этой лекции предлагаются способы, которые позволяют сформировать программу информатизации, соответствующую одной или нескольким из трех политически значимых целей:

1. *Снижение бремени регулирования*, облегчение взаимодействия граждан и организаций с органами государственной власти и местного самоуправления. Данное направление непосредственно повышает качество жизни граждан.
2. *Повышение прозрачности* деятельности органов государственной власти. Имеет важный косвенный положительный внешний эффект.
3. *Снижение издержек* граждан и государственного бюджета на закупку и создание информационных (автоматизированных) систем, прежде всего программ для ЭВМ. Данное направление также носит косвенный, опосредованный характер.

Политическая значимость в данном случае прежде всего означает наличие *положительной отдачи* для граждан от внедрения в ведомстве ИТ. В условиях повсеместной закрытости и неудобности для граждан органов государственной власти наглядные и конкретные результаты будут иметь положительный отклик в глазах как граждан, так и прессы, и политического руководства.

1.3.1.2. Политически обусловленные задачи информатизации



Рис. 1. Политически заметные результаты информатизации

Выбор одного из трех направлений диктует, соответственно, необходимый способ действий:

1. Переход к электронным удаленным формам взаимодействия, исключение принуждения граждан к использованию (покупке) конкретных технологических платформ (программного обеспечения), если ставится задача снизить бремя, связанное со взаимодействием органов власти и граждан.
2. Реализация электронного раскрытия информации, для чего необходимо сформировать соответствующую технологическую инфраструктуру и нормативную базу, если ставится задача повысить прозрачность деятельности органов власти.
3. Формулирование и принятие обязательных требований к закупке и использованию в государственном секторе ПО (если ставится задача уменьшения издержек на его закупку).

В основе этого решения лежит несколько идей:

- реализация любого из предлагаемых путей позволит достичь ставящихся политических целей;
- возможные цели политики информатизации так или иначе сводятся к трем перечисленным;
- каждая из этих трех целей во многом самостоятельна и может в значительной степени быть реализована без остальных (или совместно с остальными).

Орган власти или отдельный регион имеют возможность двигаться в любом из перечисленных трех направлений, исходя из актуальных политических задач и имеющихся ресурсов. Другими словами, за предложенным разделением на три направления стоит не только различие целей, но и возможность их реализации в рамках различных мероприятий.

1.3.2. Направление 1. Снижение бремени регулирования

Формально взаимодействие гражданина и государства почти ничего не стоит. Обязательные государственные услуги предоставляются гражданам бесплатно или при условии уплаты, как правило, незначительного сбора, размер которого не превышает себестоимость ее предоставления.

В этой ситуации основным элементом затрат гражданина на получение услуги является его время, которое могло бы быть использовано для работы или отдыха, но расходуется на взаимодействие с государством. Как правило, основная часть этого времени приходится на отстаивание очередей и сбор необходимых документов. Непрозрачность порядка оказания услуги, необходимых для этого документов, неопределенность требований зачастую превращают получение необходимых услуг в непредсказуемо длительную эпопею.

Вокруг наиболее популярных из них в той или иной степени сформирована поддерживающая «инфраструктура» в виде справочных интернет-сайтов (чаще всего частных), консультантов (чаще всего «близких» оказывающим услуги

органам власти), частично облегчающих участь граждан.

К примеру, оформление бывшей колхозной земли в собственность с одной стороны хорошо урегулировано действующей нормативной базой. С другой – в большинстве регионов России представляет собой задачу, не решаемую без тесного личного знакомства с местным, а лучше и районным руководством.

Помимо прямых денежных затрат (иной раз не столь уж и больших на фоне стоимости самой земли) на «консультантов», «нотариусов», «юристов» граждан тратит недели и месяцы: выяснение информации, поездки между областным и районным центром, общение с местными муниципальными властями, «хранителями» картотек в давно упраздненном сельсовете, работа с архивами и т.п.

1.3.2.1. Фактическая стоимость взаимодействия с государством для граждан

Многие граждане, особенно экономически активные, ценят свое время дорого. Это подтверждается возникновением специфических посреднических рынков. Например, от вполне открытых временной регистрации иногородних⁴⁶ и регистрации юридических лиц⁴⁷ до неформальной помощи в прохождении технического осмотра или регистрации автотранспорта в ГАИ (и поисковая система тут вряд ли поможет, потребуется личное знакомство и рекомендация «своих» людей).

В зависимости от ситуации эти услуги могут стоить и несколько сотен рублей, и несколько сотен долларов США. По отдельным услугам стоимость может достигать до тысяч долларов США, если дело касается таких «дорогих» услуг, как оформление наследства, недвижимости или получение разрешения на строительство. Из того, что многие граждане пользуются этими услугами, следует, что их «бесплатность» для них исключительно номинальная.

Можно сказать, что среднерыночная цена помощи по взаимодействию граждан с государственными органами и есть тот денежный эквивалент, в который экономически активным гражданам обходится взаимодействие с государством (стоимость получения услуг). Менее состоятельные граждане, не имея возможности «купить» государственную услугу, вынуждены тратить свое рабочее время, как правило, теряя в заработке (и эти потери также являются денежным эквивалентом стоимости услуги).

Так, для того чтобы тяжелобольной гражданин смог наблюдаться в специализированном медицинском учреждении, необходимо получить квоту Министерства здравоохранения и социального развития РФ на выделение средств из бюджета. В среднем эта процедура занимает порядка месяца и требует личного присутствия больного в не менее чем четырех инстанциях для получения различных бумажных справок и выписок, необходимых для подачи заявления о выделении квоты. Очевидно, что для человека с пороком сердца или переломом позвоночника сделать это крайне непросто.

⁴⁶ См. результаты запроса в поисковой системе по ключу «временная регистрация в Москве».

⁴⁷ См. результаты запроса в поисковой системе по ключу «регистрация юридических лиц».

1.3.2.2. Преимущества электронного взаимодействия с государством

Не все описанные проблемы можно решить с помощью информационных технологий, однако для большого класса государственных услуг электронное взаимодействие позволяет снизить стоимость потерянного гражданами времени по двум причинам:

- во-первых, онлайн-взаимодействие в лучшем случае исключает наличие очередей или необходимость ездить со справками между присутственными местами, а в «худшем» – обеспечивает граждан необходимой информацией для получения услуги в традиционном виде. Именно это обычно определяет размеры затраченного времени;
- во-вторых, электронное взаимодействие делает возможным круглосуточное обслуживание граждан и асинхронные взаимодействия⁴⁸. Тем самым гражданам предоставляется возможность выбрать наименее обременительный для них момент взаимодействия.

1.3.2.3. Необходимость доверия электронным формам взаимодействия

Сотрудники ИТ-отдела органа власти своими силами едва ли смогут сэкономить гражданам много времени. Для взаимодействия граждан и государственных служащих не достаточно лишь средств взаимодействия. Также требуется «согласие» сторон на их использование:

- государственные служащие должны иметь правовые основания признавать получаемую ими от граждан информацию юридически значимой, тогда им не придется требовать *в дополнение* к электронным транзакциям заполнить форму еще и на бумаге;
- граждане в свою очередь должны быть уверены, что результат электронного взаимодействия не менее надежен, чем результат традиционного взаимодействия с помощью бумажных документов.

Если последнее требование не будет выполнено, то электронные воздействия не будут массовыми, касаясь либо малозначимых дел (когда граждане будут готовы рискнуть), либо предоставления юридически не значимой информации (контактные телефоны министерства на сайте). И то, и другое вряд ли получится «посчитать» политически значимым результатом.

Нередко считают, что для обеспечения доверия достаточно внедрения цифровой подписи. Для того чтобы проверить, действительно ли это так, следует рассмотреть существующую бумажную систему делопроизводства.

⁴⁸ Преимущество асинхронных взаимодействий можно продемонстрировать на примере электронной почты. Один имеет возможность написать сообщение, а другой прочитать его тогда, когда это удобно каждому из них; людям не нужно одновременно выделять время на взаимодействие.

1.3.2.4. Необходимость инфраструктуры, обеспечивающей высокий уровень доверия

Рассмотрим некоторый условный федеральный закон, собственноручно подписанный Президентом России. Для того чтобы текст закона стал юридически значимым (действующим законом), подписи президента на нем недостаточно. Простановка подписи Президентом является лишь одним из необходимых этапов процесса придания юридической значимости законопроекту, без любого из которых он не может превратиться в закон. В частности, текст должен быть одобрен Государственной Думой и Советом Федерации Федерального собрания России, а также опубликован в «Российской газете». Реализация этих элементов будет фиксироваться системой делопроизводства. Документы при наличии необходимых формальных признаков будут регистрироваться канцеляриями, дата их регистрации попадет в специальный журнал, копии будут сохранены в архивах. Благодаря наличию множества копий документа и следов от него, имеется возможность сравнить его разные версии и убедиться, что ни на каком этапе документ не был подменен. Бумажное делопроизводство довольно надежно справляется с рисками злоупотреблений.

Следует обратить внимание на то, что меры, о которых шла речь, не связаны со спецификой именно бумажных технологий, т.к. являются не технологическими, а организационными. Они направлены на *предотвращение конфликтов интересов* (см. лекцию 1.2), когда один и тот же человек (организация) принимает решение о целесообразности принятия документа, его содержания и легитимности.

Описанные ранее организационные меры предосторожности не считаются излишними в существующем бумажном документообороте, а значит, нет оснований отказываться от них и при создании электронного. Именно поэтому одной лишь цифровой подписи (являющейся не более чем эквивалентом собственноручной подписи) для электронных форм взаимодействия недостаточно. Подробно эти вопросы рассмотрены в лекции 2.2.

1.3.2.5. Минимизация взаимодействий и сбора информации

Обеспечение быстрых и дешевых электронных взаимодействий – не лучший способ снизить бремя государства для граждан тогда, когда без взаимодействия можно вовсе обойтись. Поэтому при переводе бумажных взаимодействий в электронные следует убедиться в нужности данного шага. Например, действительно ли государство нуждается в получении определенной информации и имеет право ее собирать. (Другими словами, взаимодействие должно соответствовать мандату органа власти.)

В результате проверки необходимости учета (любой сбор данных государственным органом, подробнее об этом понятии см. лекцию 2.1) возможен один из четырех вариантов ответа:

- 1) Ведение учета целесообразно и законно.
- 2) Ведение учета целесообразно, но не законно.
- 3) Ведение учета не целесообразно, но законно.
- 4) Ведение учета не целесообразно и не законно.

Табл. 1. Матрица необходимости учетов

		Целесообразность ведения учета	
		Целесообразно	Нецелесообразно
Законность ведения учета	Законно	Учет необходим	Учет излишен
	Незаконно	Учет излишен	Учет излишен

1.3.2.6. Оптимизация регламентов и сокращение числа учетов

После экспертизы фактически ведущихся учетов те из них, что будут признаны нецелесообразными или незаконными (а такие будут обязательно – даже простая инвентаризация фактически ведущихся учетов сильно удивит руководителя ведомства, когда он узнает, какое число его сотрудников собирают и хранят одну и ту же информацию), должны быть отменены как избыточное обременение граждан. Ведение же оставшихся учетов должно быть четко регламентировано, т.е. должно быть определено:

- Каков предмет учета (какие данные собираются и для каких целей)?
- Как влияет факт сбора информации на права и обязанности граждан и государственных служащих?
- Каковы механизмы доступа различных заинтересованных лиц к собранным данным?

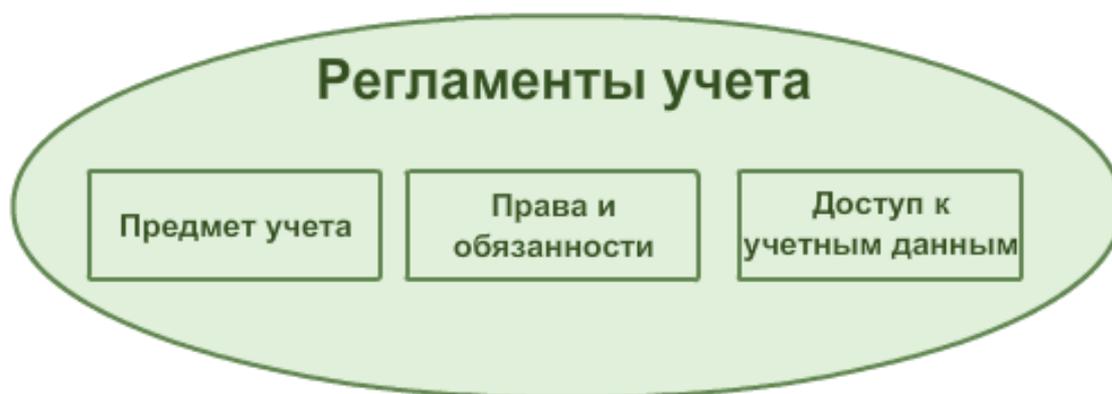


Рис. 2. Регламенты ведения учета

Примером подобной успешной инвентаризации учета (регламента ведения учета) может служить изменение в порядке регистрации юридических лиц. Если когда-то предприниматель был вынужден самостоятельно подавать одни и те же сведения в Пенсионный фонд России, Медицинский фонд России, Фонд социального страхования, то сейчас достаточно один раз подать их в налоговую инспекцию, откуда данные будут пересланы во все необходимые фонды.

Напротив, негативно можно охарактеризовать практику, сформированную наложением целой группы административных регламентов разных ведомств. Для поездки из Москвы в Краснодарский край на поезде, который идет через территорию Украины, пассажирам (российским гражданам) обязательно требуется наличие московской прописки. Это продиктовано тем, что в свидетельстве о рождении ребенка обязательно должен иметься штамп о его гражданстве. При этом

получить его можно только по месту постоянной регистрации, что привело к тому, что российские граждане, проживающие в Москве и имеющие немосковскую постоянную регистрацию, не могут съездить на поезде на курорт с детьми.

1.3.2.7. Организационное моделирование административных процессов

Для оптимизации своей деятельности органу власти или его подразделению было бы полезно создать формальную модель своей деятельности, включающую, помимо учетов, сведения о структуре и функциях органов власти, их персонале, финансовой деятельности, административных процессах и др. Формализованное моделирование деятельности, для которого целесообразно привлекать внешних контракторов (консультантов, способных «со стороны» посмотреть на организацию), часто бывает эффективным инструментом оптимизации организационной структуры и регламентов деятельности организации. Важно только, чтобы консультанты получили правильную задачу: оптимизировать процессы, исходя из интересов получателей услуг, а не удобства ведомств, как обычно бывает.

С другой стороны, оптимизация регламентов и сокращение числа учетов, как правило, приводит к упрощению деятельности и самих органов власти.

1.3.2.8. Технологическая нейтральность государства

При бумажном взаимодействии гражданам не нужно нести серьезных расходов на оргтехнику – чтобы купить бумагу и ручку или чтобы поставить на бумаге собственноручную подпись, не требуются большие траты. Это обусловлено принципиальной установкой государства на то, что права всех граждан должны быть равны и их реализация не должна ставиться в зависимость от благосостояния гражданина. При этом государство не вмешивается в выбор гражданина, например, в то, у какого производителя купить бумагу и ручку. В соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством это рассматривалось бы как незаконная деятельность.

Эти же соображения остаются действенными и при создании «электронного государства», которое должно быть не менее доступным, чем государство «бумажное». Для реализации прав граждан государство должно соблюдать несколько основных принципов:

- *Открытость* (стандартность) внешних интерфейсов программного обеспечения, используемого для оказания государственных услуг. Обеспечивает конкурентность реализаций этих интерфейсов и, как следствие, их доступность для граждан. Напротив, если в качестве интерфейсов используются закрытые технологии, то их доступность окажется ограниченной.
- Наличие *бесплатных* для граждан *реализаций* программного обеспечения, обеспечивающих полнофункциональное взаимодействие с государством. Государство не должно заставлять своих граждан покупать компьютерные программы для взаимодействия с чиновниками, необходимый минимум таких программ должен быть бесплатным или почти бесплатным – как шариковая ручка. Этот принцип диктует использование гражданином в

качестве основного клиентского ПО интернет-браузера, отвечающего требованиям интернет-стандартов.

Данный подход является доминирующим в мире. Например, в Швейцарии местное налоговое ведомство вместе с программой для заполнения налоговой декларации распространяют⁴⁹ многоплатформенные и свободные интернет-браузер Mozilla и офисный пакет OpenOffice.org, а в Индии – свободное многоплатформенное ПО⁵⁰ для этнических групп с языковой поддержкой, которой могут не иметь распространенные проприетарные продукты.

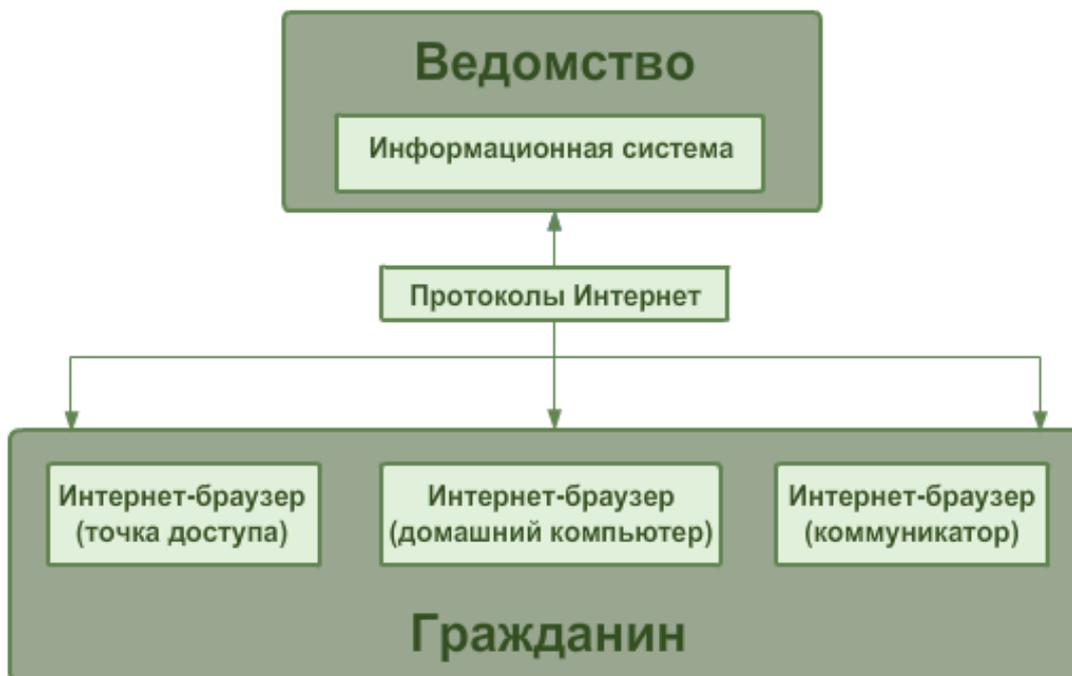


Рис. 3. Браузер – универсальный способ электронного взаимодействия с государством

Можно рассмотреть недавний пример из зарубежной практики. Находящийся под домашним арестом осужденный гражданин США Скотт Маккозлэнд вправе пользоваться Интернетом только при условии мониторинга со стороны полиции за посещаемыми им сайтами и совершаемыми им действиями. Но Скотт работает в Linux, тогда как используемое полицией ПО для мониторинга совместимо только с платформой Windows. Несмотря на то что Скотт осужден, его гражданские права остаются неприкосновенными, и принуждать его купить (использовать) конкретную операционную систему от конкретного производителя американское государство права не имеет⁵¹.

⁴⁹ <http://www.heise.de/newsticker/meldung/34536>

⁵⁰ <http://news.zdnet.co.uk/software/0,1000000121,39205447,00.htm>

⁵¹ <http://torrentfreak.com/bittorrent-admin-monitored-by-us-government-forced-to-dump-linux/>

1.3.3. Направление 2. Прозрачность органов государственной власти

1.3.3.1. Три типа данных государства

Сегодня, согласно закону, в России есть такие категории информации государства:

- секретная (малоинтересна большинству граждан);
- раскрываемая в обязательном порядке по закону органами власти (незначительная часть информации государства);
- «серая зона» с неопределенным статусом.

Некоторые примеры информации, попадающей в последнюю категорию (с одной стороны, она не имеет статуса секретной, но с другой – не является общедоступной, т.к. это не предусмотрено нормативной базой):

- повестки дня планируемых заседаний, протоколы состоявшихся заседаний;
- готовящиеся нормативные акты. В России существует коллизия, из-за которой общественность обычно не имеет к ним доступа. Сначала проект нельзя предоставить по причине того, что это еще «неофициальный документ», а после придания ему официального статуса уже поздно что-то обсуждать;
- доклады о результатах и основных направлениях деятельности органов власти;
- результаты государственных закупок (отчеты по НИОКР, разработанное по заказу государства ПО) и т.п.



Рис. 4. Неопределенность статуса информации государства

1.3.3.2. Обеспечение прозрачности государства: мировой опыт

Опыт развитых стран мира позволяет сформулировать наилучшее (с точки зрения граждан) решение этой проблемы, которое одновременно не повредит и безопасности государства (подробнее см. лекцию 1.4). Оно состоит в принятии нормативного акта о свободе информации, который бы:

- устанавливал критерии и процедуры, на основе которых информация может быть признана секретной (информацией ограниченного доступа);
- устанавливал принцип «все несекретное – общедоступно»;
- вводил обязанность чиновников раскрывать (в Интернете) всю общедоступную информацию;
- вводил обязанность чиновников предоставлять по запросу ту информацию, которая может быть предоставлена только при условии идентификации запрашивающего лица (например, относящиеся к нему персональные данные);
- возлагал бы бремя доказательства секретности запрашиваемых сведений на государственного служащего.

В отсутствие подобного закона на федеральном уровне акты с аналогичными принципами могут быть приняты как на уровне региона, так и отдельного органа власти (применительно к информации, которую по закону собирает и хранит данный регион или орган власти).

1.3.3.3. «Раскрытие информации» вместо «предоставления по запросу»

В этом случае «серая зона» исчезла бы, превратившись в белую. У государственных служащих появилась бы обязанность, а не только право предоставлять информацию, а граждане были бы уверены в полноте раскрываемой информации. Хорошим выбором для «пилотного» проекта по раскрытию информации могла бы быть проактивная публикация результатов всех несекретных государственных закупок. Во-первых, эта мера имеет хорошую пиар-отдачу и повышает качество госзакупок, во-вторых, поставщик, зная, что результаты его работы будут видны всем, включая конкурентов, получит стимулы более качественно выполнять работу.

Следует оговорить специфическое требование прозрачности, которое было актуально и при бумажном документообороте, и должно получить свою реализацию в связи с применением ИТ. Те из используемых органами власти программ для ЭВМ, что реализуют требования нормативного акта, по некоторым своим свойствам аналогичны подзаконному нормативному акту (формализовано интерпретируют положения закона, устанавливая фактический порядок взаимодействия гражданина и государства). Это определяет следующее требование к используемому государством ПО: исходный код тех программ или их модулей, которые непосредственно реализуют электронное взаимодействие, должен быть открыт для публичного изучения.

1.3.3.4. Роль инфраструктуры в раскрытии информации

Как и в случае с другими видами электронных взаимодействий, при раскрытии информации возникает вопрос ее надежности и юридической значимости.

Ценность недостоверной информации, которой нельзя воспользоваться, мала.

По этой причине необходимо обеспечить такие свойства раскрываемой информации:

- юридическая значимость (например, возможность непосредственно опираться на раскрытые данные при обжаловании или защите своих прав в суде);
- доступность (с любых программно-аппаратных платформ);
- неизменность (невозможность изменения «задним числом»);
- наличие регламента опротестования содержания раскрываемой информации (в случае, если информация неверна, и это затрагивает чьи-либо права);
- отсутствие обременений, связанных с использованием информации (прежде всего финансовых или правовых: полученную информацию можно использовать произвольно по своему усмотрению).

Раскрываемая информация



Рис. 5. Необходимые свойства раскрываемой информации

1.3.4. Направление 3. Снижение стоимости госзакупок

Затраты на информатизацию в России достаточно велики. Так, за период реализации ФЦП «Электронная Россия» с 2002 по 2006 гг. было потрачено около 8 млрд. руб⁵². При этом расходы ФЦП «Электронная Россия» составляли около 3 % от общероссийских расходов на информатизацию⁵³, в которые входят также внутриведомственные траты и расходы региональных и местных бюджетов.

Сегодня государство выступает как множество отдельных, никак не связанных между собой закупщиков. Это влияет не только на ценовые условия закупок, но и на возможность взаимодействия между государственными органами – на технологическую совместимость закупаемых информационных (автоматизированных) систем.

Использовать при закупках преимущества большого масштаба можно двояко:

- за счет создания отдельного государственного органа, который был бы ответственен за закупки ПО;

⁵² Майор Пронин. Перезагрузка. SmartMoney, № 26, 2006 // <http://www.smoney.ru/article.shtml?2006/09/11/1313>.

⁵³ Электронное государство и «инфраструктура доверия» // <http://www.polit.ru/analytics/2006/08/02/mert.html>.

- за счет координации деятельности отдельных государственных закупщиков таким образом, чтобы они вели себя как части единого органа, но в организационном смысле ими не являясь.

1.3.4.1. Централизация госзакупок или единые правила закупок информационных технологий?

Рассмотрим сначала первый вариант – создание единой покупающей организации. Против него имеются несколько существенных соображений:

- Органы власти и формально, и фактически отвечают за деятельность в сфере своей компетенции. Ответственность предполагает самостоятельность в выборе средств достижения результатов. Передача функций по закупкам вовне ведомства приведет к снижению их ответственности за результат.
- Российские органы власти традиционно разобщены и неохотно делятся информацией друг с другом. Между тем закупка ПО требует раскрытия «посторонним» многих подробностей деятельности и столкнется с жестким и вряд ли преодолимым противодействием аппарата.
- Единый орган больше подвержен системным рискам (как ошибкам – неверное технологическое решение окажется неверным в масштабах всей страны, так и злоупотреблениям – например, разделу рынка госзакупок между ограниченным числом поставщиков).
- Единый орган уменьшит скорость работы. Понизится также гибкость и адаптивность к меняющимся условиям.

Альтернативный подход – выдвижение обязательных требований к закупкам ИТ в органах власти перечисленных недостатков лишен. Наличие таких обязательных требований усилит позиции государственных закупщиков – появится ряд вопросов, по которым государство не «торгуется», и поставщики будут об этом хорошо осведомлены. Единство требований позволит достичь лучшей совместимости автоматизированных систем, поможет снизить зависимость государства от отдельных доминирующих поставщиков. При этом увеличивается единообразие государственной технологической политики и снижаются расходы.

Подробнее об этом см. лекции 2.4 и 4.3.

1.3.4.2. Фактическая стоимость программного обеспечения

Специалистам известно, что программное обеспечение не «продукт», однажды покупаемый и имеющий конкретную цену (см. лекцию 3.1), а скорее «процесс», характеризуемый множеством параметров. Например, «стоимость ПО» может отличаться в разы даже для полностью идентичных программ (например, «коробочная» и OEM-лицензия) или зависеть от условий пользования (например, от числа клиентских соединений).

В этих условиях выбор поставщика исключительно по минимальности цены конкурсной заявки, как правило, ведет к неоптимальным бюджетным расходам. Даже если абстрагироваться от других характеристик ПО и рассматривать исключительно ценовой критерий, то минимальность заявки не означает минимальности издержек для органа власти. Ценовых факторов, которые стоило

бы учитывать, очень много, но не все они поддаются точному расчету. Тем не менее важнейшие из них можно учесть уже на этапе конкурсных процедур.

В частности:

- Цена конкурсной заявки – стоимость «первой» закупки ПО (в состав которой входит как разработка, так и закупка какого-то числа лицензий).
- Стоимость покупки лицензий на ПО, не включенное поставщиком в госконтракт, но необходимое для эксплуатации ИС.
- Стоимость будущего тиражирования ПО (докупки необходимых лицензий в масштабе тиражирования ИС).
- Стоимость закупки дополнительных лицензий (например, для возросшего числа процессоров в сервере, числа пользовательских сеансов и т.п.).
- Стоимость требуемого для эксплуатации разработанной ИС аппаратного обеспечения (например, ИС может требовать для своей работы «железа», которым заказчик не располагает).

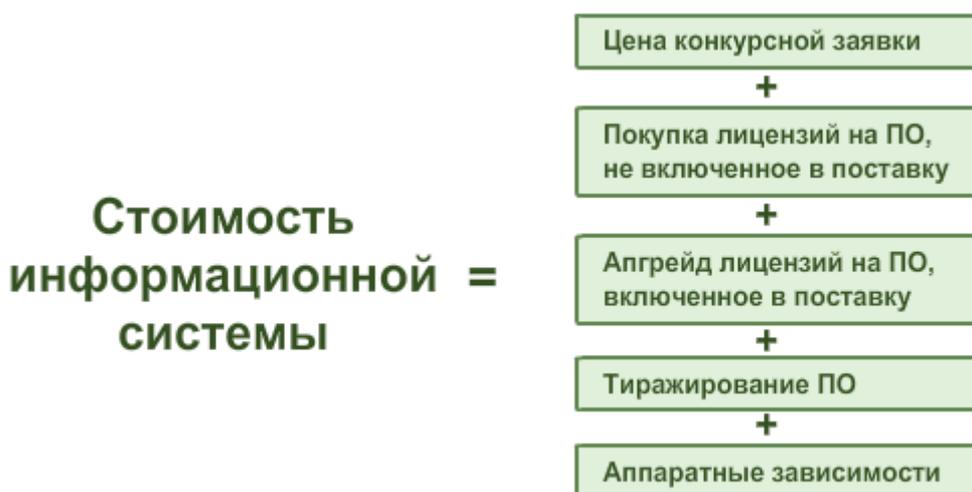


Рис. 6. Составляющие стоимости ПО для заказчика

1.3.4.3. Авторские имущественные права и расходы госзаказчика

Почти все из перечисленных расходов непосредственно связаны с объемом авторских имущественных прав, получаемых заказчиком по итогам закупки. Когда их у заказчика оказывается недостаточно, ему предстоят расходы.

При этом только первая из приведенных статей расхода (цена конкурсной заявки) частично «очевидна» для заказчика. Почему частично? В состав контракта может войти программное обеспечение, права на которое поставщик оставит за собой. Например, поставщик может произвольно разделить поставляемое ПО на «готовую платформу» и «разработанное на заказ в рамках контракта», и не передать заказчику прав на доработку «платформы».

Остальные составляющие будущих расходов чаще всего оказываются непрозрачны для заказчика: другой распространенный прием поставщика – «забыть» включить в состав поставки ПО, без которого эксплуатировать разработанную ИС будет невозможно. Например, для работы поставляемой ИС требуется операционная

система и СУБД, но первая включена в состав поставки, а СУБД нет, и заказчику надо покупать ее самостоятельно.

Методика, позволяющая избежать описанных проблем, предложена в лекции 4.4.

1.3.5. Три направления информатизации и качество госуправления

Основным требованием к целям информатизации является их направленность на повышение качества государственного управления, другими словами, на максимальную реализацию интересов источника государственной власти – граждан – в рамках и формах, предусмотренных Конституцией РФ.

Однако возможных способов повышения качества государственного управления не так мало и, соответственно, сформулированный в начале лекции тезис, что основные цели в области информатизации можно свести всего лишь к трем, может быть поставлен под сомнение. Действительно ли этими тремя исчерпывается все многообразие возможных целей? Можно ли выделить большее или меньшее их количество?

Для этого следует вернуться к используемой ООН методике оценки качества государственного управления и рассмотреть, как информатизация может повлиять на его отдельные компоненты (см. лекцию 1.2). Что касается *прозрачности*, общепризнанная роль ИТ состоит в том, чтобы создать нормативную базу раскрытия информации и осуществлять его на современной технологической основе.

Одновременно прозрачность является условием для реализации таких признанных ООН ценностей государственного управления, как «участие», «восприимчивость» и «ориентация на консенсус». Очевидно, для реализации этих ценностей одной только прозрачности не достаточно, необходимы меры, прямо не связанные с использованием ИТ, но прозрачность является для этого необходимым условием.

Что означает в сфере информационного регулирования и использования ИТ реализация ценностей «*верховенства права*» и «*равенства и недискриминации*»? Они подразумевают универсальность прав граждан, которые позволят разграничить легитимное и нелегитимное использование государством информации. Это отражено в третьей из рассмотренных в этой лекции задач информатизации.

И, наконец, следует обратить внимание на последние из рассматриваемых ООН свойств качественного государственного управления – *результативность* и *эффективность*. Эти качества наиболее прямо реализуются в рамках второго и третьего предложенных в лекции направлений. Одна из них делает акцент на внешние, ориентированные на граждан проявления информатизации (снижение бремени регулирования). Другая на внутренние для органов власти результаты (снижение стоимости ИТ для бюджета, который в конечном счете также формируется гражданами).

Библиография

1. *Концепция* доступа граждан к информации государства // http://www.elrussia.ru/files/56239/disclosure_package_dec05.doc.
2. *Брауде-Золотарев М.* Свобода выбора технологий, Ведомости, 17.08.2006. // <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2006/08/17/111184>.
3. *Новиков В.* Местная специфика прозрачности // http://www.gazeta.ru/comments/2006/07/06_a_692386.shtml.

1.4: Лекция 1.4. Мировой опыт внедрения ИТ в государственное управление

Мировой опыт внедрения ИТ в государственное управление.

Стадии зрелости электронного государства.

Административная реформа и ИТ.

Доступность государственных услуг.

Раскрытие информации.

Персональные данные и защита прав граждан.

Электронная демократия и электронное правосудие.

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с лекцией слушатель должен:

- иметь представление о том, что делают правительства зарубежных стран для повышения качества государственного управления с помощью ИТ;
- уметь объяснять принципы, на которых основана регламентация использования информации и ИКТ в государственных органах;
- понимать необходимость использования лучших мировых практик при подготовке проектов компьютеризации в России.

1.4.1. Повышение качества госуправления: ИТ, как фактор успеха

Как бы ни формулировались цели информатизации в разных странах, предполагается, что в конечном счете внедрение ИТ повысит качество государственного управления. Однако как экономическое развитие, так и качество государственного управления не следуют автоматически за развитием технологий.

Поэтому встает вопрос, действительно ли внедрение ИТ повышает качество государственного управления? Ответ на него подсказывает опыт разных стран, которые активно используют ИТ в деятельности государства уже много лет (так, в Сингапуре Программа компьютеризации государственной службы⁵⁴ действует с 1980 г.). В одной лекции сложно изучить все многообразие мирового опыта, поэтому в данном разделе будут рассмотрены основные принципы, используемые в мире, проиллюстрированные конкретными примерами.

В лекции также приводится значительное число ссылок, которые позволят продолжить изучение мирового опыта самостоятельно.

В целом из мирового опыта можно сделать вывод, что для повышения качества государственного управления необходимо сочетание следующих обстоятельств:

⁵⁴ Civil Service Computerisation Programme,
http://www.igov.gov.sg/Strategic_Plans/CivilServiceComputerisationProgramme.htm.

- развитая *технологическая инфраструктура* (компьютеры, сети, навыки пользования);
- *юридически значимый* электронный документооборот, или шире – электронные данные (для реализации экономических преимуществ ИТ);
- сопутствующие *административные преобразования* конкретных административных процессов;
- общее *повышение прозрачности и подотчетности* органов власти;
- внедрение ИТ должно затрагивать *все сферы государственного управления* (не только исполнительную власть, но парламенты и суды).

Далее эти тезисы и их значение будут рассмотрены более подробно. Наглядные примеры их практического воплощения в жизни рассмотрены в лекции 1.5.

1.4.2. Стадии зрелости электронного государства

При анализе уровня развития электронного государства можно выделить четыре стадии его создания (отражающие последовательное увеличение степени зрелости):

Стадии зрелости электронного государства

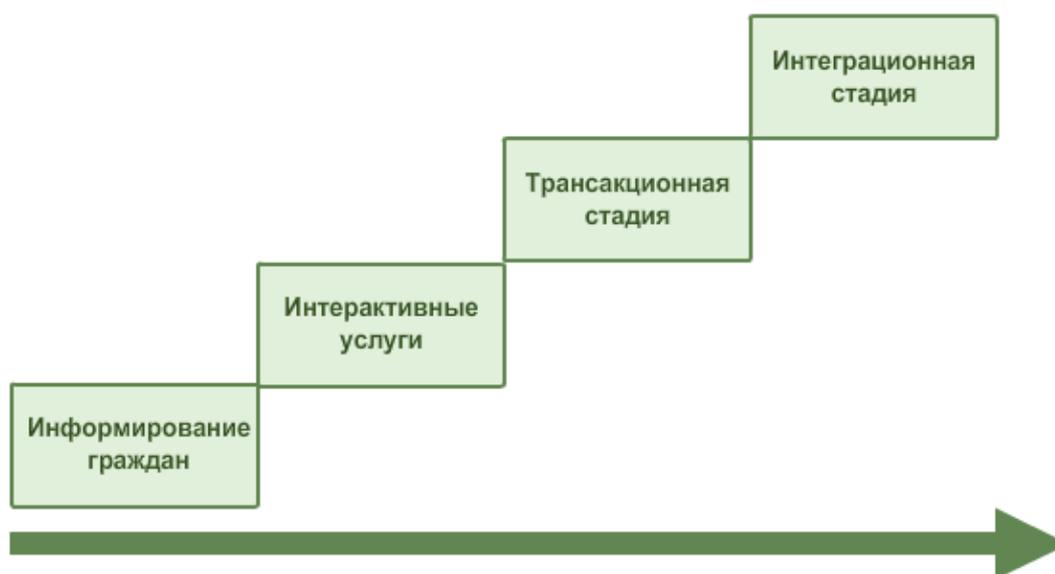


Рис. 1. Стадии зрелости электронных услуг

- **Стадия 1.** Услуги по публикации (односторонний обмен информацией; пользователь получает информацию в Интернете, но не может инициировать никакой транзакции).
- **Стадия 2.** Интерактивные услуги (двусторонний обмен; пользователь инициирует транзакцию в Интернете, но ее завершение требует «бумажных» взаимодействий).
- **Стадия 3.** Транзакционная стадия (двусторонний обмен информацией; пользователь совершает транзакцию полностью в Интернете, но речь идет об одной транзакции за раз).

- **Стадия 4.** Интеграционный (двусторонний обмен информацией; пользователь совершает в Интернете больше одной транзакции за раз, используя единый интерфейс для однократного инициирования и получения услуги).

1.4.1.1. Технологическая инфраструктура

Развитие инфраструктуры информационного общества является важной составляющей успешного создания электронного государства. И это признается в авторитетном рейтинге «готовности к электронному государству»⁵⁵, который регулярно публикуется ООН. Именно большой вес фактора инфраструктуры выдвинул на высокие места в рейтинге ряд государств Юго-Восточной Азии (Южную Корею, Сингапур, Японию).

Табл. 1. Лидеры рейтинга готовности к электронному государству (ООН, 2005 г.)

	Страна	Индекс готовности
1.	США	0.9062
2.	Дания	0.9058
3.	Швеция	0.8983
4.	Великобритания	0.8777
5.	Южная Корея	0.8727
6.	Австралия	0.8679
7.	Сингапур	0.8503
8.	Канада	0.8425
9.	Финляндия	0.8231
10.	Норвегия	0.8228
11.	Германия	0.8050
12.	Голландия	0.8021
13.	Новая Зеландия	0.7987
14.	Япония	0.7801
15.	Исландия	0.7794
16.	Австрия	0.7602
17.	Швейцария	0.7548
18.	Бельгия	0.7381
19.	Эстония	0.7347
20.	Ирландия	0.7251
21.	Мальта	0.7012
22.	Чили	0.6963
23.	Франция	0.6925
24.	Израиль	0.6903
25.	Италия	0.6794

Россия в этом рейтинге занимает далекое 50-е место с рейтингом 0,5329.

Действительно, даже для реализации преимуществ первой стадии зрелости электронного государства необходима развитая ИКТ-инфраструктура.

Если говорить про страны-лидеры, то они в настоящее время находятся (по

⁵⁵ UN Global E-government Readiness Report 2005 // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>

отдельным услугам) уже на 3-й и 4-й стадиях зрелости создания электронного государства (юридически значимое и полностью электронное взаимодействие с государством). Большая часть стран в мире к этим стадиям лишь переходят.

В России, увы, сегодня далеко не все органы власти преодолели первую стадию (информирование граждан).

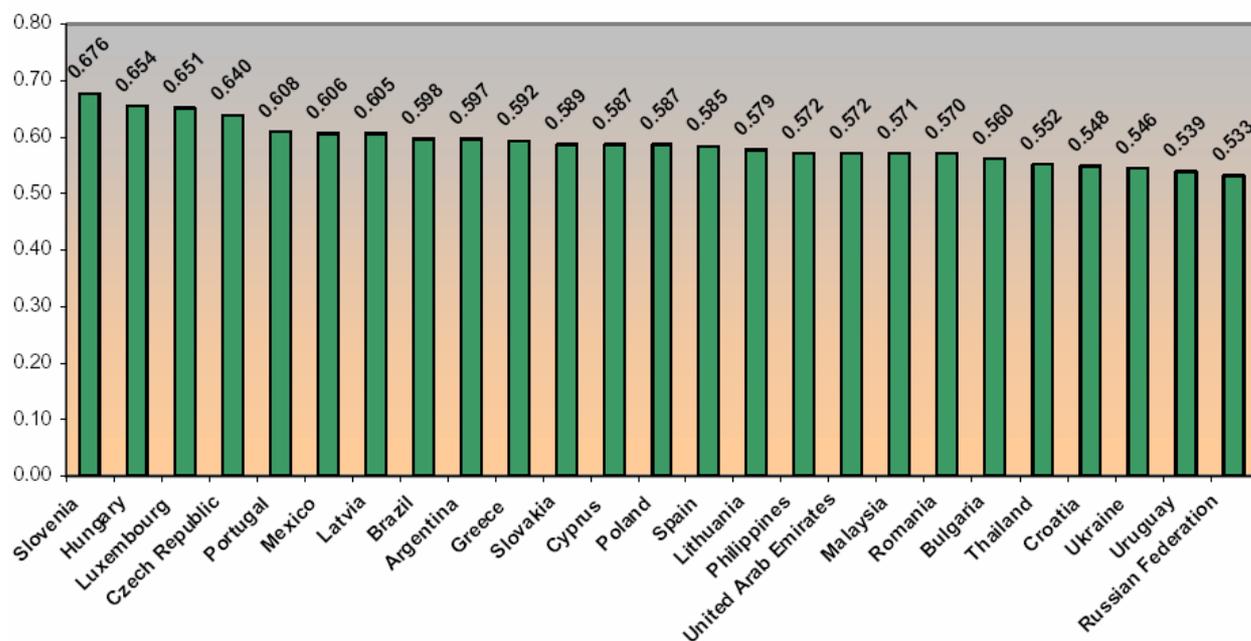


Рис. 2. Страны, занимающие в рейтинге «готовности» места с 26-го по 50-е

1.4.1.2. Юридическая значимость государственных электронных данных

Однако для совершенствования государственного управления развития одной только инфраструктуры недостаточно. Во многих случаях совершение действий по обработке и использованию информации в деятельности государства имеет не столько фактическое, сколько формальное, юридическое значение. Если информации формально – «по закону» – нет, то ей не может распоряжаться ни гражданин, ни государство. Зато этой информацией по своему усмотрению может распоряжаться незаконно хранящий ее чиновник.

Это относится и к электронной информации. Она должна существовать не только фактически, но и юридически, т.е. изменения в учетных данных должны быть юридически значимыми, являться основанием для изменения прав и обязанностей.

Отсутствие юридической значимости электронного учета приводит к нескольким нежелательным последствиям.

Во-первых, сохраняется необходимость параллельного существования электронного («для удобства») и бумажного («для юридических целей») документооборота. В таком случае внедрение ИТ едва ли сможет привести к сокращению затрат на администрирование в публичном секторе.

Во-вторых, без юридической значимости государственные электронные услуги не смогут перейти даже на 2-й, не говоря уж о 3-ем и 4-м уровнях зрелости.

1.4.1.3. Доступность государственных услуг

Несмотря на то что перевод в электронную форму взаимодействия позволяет удешевить и упростить административные процессы, остается вопрос: должно ли государство обязывать граждан использовать исключительно электронную форму взаимодействия?

подавляющее большинство стран выбор способа взаимодействия с государством оставляют за гражданином, хотя бывают и исключения, когда государство более или менее активно подталкивает граждан к электронной форме. При этом для обеспечения доступности электронных услуг гражданам бесплатно предоставляются цифровая подпись и организуются пункты коллективного доступа к услугам связи. Так, в Сингапуре по всей стране были созданы Центры содействия электронному гражданину (eCitizen Help Centres), в которых предоставляется возможность бесплатно пользоваться компьютерами. Для помощи пожилым и плохо владеющим компьютерами гражданам в этих центрах работает специальный персонал.

В любом случае при переходе к электронной форме оказания госуслуг не должна страдать их доступность, и в мире за этим активно следят.

Например, Новая Зеландия учитывает такой аспект доступности государственных электронных услуг, как скорость и дешевизна скачивания информации⁵⁶.

В рекомендациях на подготовку государственных веб-сайтов говорится, что «не является ни справедливым, ни разумным долго ждать загрузки длинных веб-страниц, пока не появится возможность оценить их релевантность...». Также специально отмечается, что жители многих сельских районов подсоединены к Интернету со скоростью 9,6 кбит/с и меньше (примерно соответствует скорости соединения по протоколу GPRS посредством сотовых GSM-сетей). Исходя из этого устанавливаются ограничения на размер страниц разного типа (титульная страница, навигационная, для распечатки и т.д.).

Все страны стремятся к тому, чтобы сайты органов власти были доступны всем гражданам, которые вольны использовать любые программно-аппаратные платформы. Не должны быть недоступны электронные услуги гражданам, имеющим различные ограничения жизнедеятельности (например, нарушения зрения, опорно-двигательного аппарата и т.д.).

Наконец, в некоторых случаях переход в электронную форму может быть признан нецелесообразным. Так, во многих социальных услугах люди придают ценность человеческому контакту (personal touch), который потеряется при электронном обслуживании.

⁵⁶ New Zealand Web Standards and Recommendations V 1.0. // <http://www.e.govt.nz/standards/web-guidelines/web-standards-v1.0/web-standards-v1.0.rtf>.

1.4.1.4. Идентификация пользователей при оказании государственных услуг

Цифровая подпись является средством а) идентификации получателя государственной услуги и б) удостоверения подлинности (аутентичности) подписанных документов.

В Европейском Союзе вопросы использования электронной подписи регламентируются Директивой об электронной подписи⁵⁷. Эта Директива подлежит реализации во внутреннем законодательстве всех 27 стран-членов ЕС и создает основу для совместимости электронных подписей, которые в них используются.

Согласно Директиве, правовое регулирование цифровой подписи должно создавать возможности для как можно более широкого ее использования, доступ к получению сертификата цифровой подписи должен быть равным, а получение и использование простыми и необременительными.

Так, в целях расширения предложения услуг электронного государства и их совершенствования, а также реализации положений упомянутой выше Директивы, правительство Чехии приняло нормативную базу для использования электронных подписей (e-signatures) и электронных штампов (e-stamps)⁵⁸. Согласно чешским законам, у граждан появилась возможность подавать электронные заявления в органы власти.

Не стоит забывать о том, что помимо использования цифровой подписи существуют и другие способы идентификации участников электронного взаимодействия, которые применяются в разных странах. Так, в Швеции для уплаты налогов в режиме онлайн используется система с применением пин-кода, а в США для этих же целей служит банковская и налоговая информация, позволяющая надежно идентифицировать гражданина.

1.4.1.5. Нотаризация событий, реализуемых в электронной форме

Помимо создания нормативно-правовой базы, обеспечивающей идентификацию пользователя и целостность электронного документа, требуются и другие изменения в законодательстве. Одной из проблем электронного документооборота является неизменность существующих в электронной форме документов. Для этого необходима система их нотаризации (удостоверения времени подписания третьей доверенной стороной). При отсутствии этой системы всегда будут существовать риски мошенничества с электронными документами, а вся система в целом не будет пользоваться доверием⁵⁹. Дело в том, что цифровая подпись гарантирует лишь только то, что документ а) подписан цифровой подписью, *принадлежащей*

⁵⁷ Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community Framework for Electronic Signatures. OJ L 013, 19/01/2000 P. 0012 – 0020. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0093:EN:HTML>.

⁵⁸ Act on Electronic Signature No. 227/2000 Coll. // http://www.micr.cz/images/dokumenty/UZ-227_2000-eng.pdf.

⁵⁹ См. сайт Национальной ассоциации нотариусов США: <http://www.nationalnotary.org/eNotarization/index.cfm?text=eNotNews>.

конкретному лицу и б) что подписанный документ не был изменен после подписания. Необходимые для юридической значимости полномочность подписавшего лица, а также время простановки подписи средствами цифровой подписи не обеспечиваются.



Рис. 3. Возможности электронной подписи ограничены

Решение этих проблем находится в фокусе как научных исследований, так и практических действий. Например, международный некоммерческий консорциум OASIS (Organization for the Advancement of Structured Information Standards)⁶⁰ создал рабочую группу по разработке стандартов электронной нотариализации (eNotarization)⁶¹, а группа по электронному доверию (eTrust) американской Ассоциации адвокатов (American Bar Association) подготовила Белую книгу по электронной нотариализации (eNotarization White Paper)⁶².

в 2006 году была запущена программа электронной нотариализации в штате Пенсильвания, США⁶³. В рамках «пилотного» проекта нотариализации будут подвергаться акты регистрации сделок в Регистре сделок, который ведется в каждом графстве штата. Самое большое значение электронная нотариализация будет иметь для сделок залога и сделок по недвижимости. В случае успешности проекта другие штаты США примут решение о необходимости создания системы электронной нотариализации.

Интересно, что создатели системы в Пенсильвании считают, что одним из самых сложных препятствий на пути создания единой системы нотариализации окажется техническая и семантическая несовместимость информационных систем, используемых разными штатами (этой теме посвящена лекция 2.4).

⁶⁰ <http://www.oasis-open.org/who/>

⁶¹ http://www.oasis-open.org/committees/tc_home.php?wg_abbrev=legalxml-enotary

⁶² <http://meetings.abanet.org/webupload/commupload/ST231005/newsletterpubs/eNotarization.pdf>

⁶³ <http://www.few.com/article92159-01-31-06-Web>

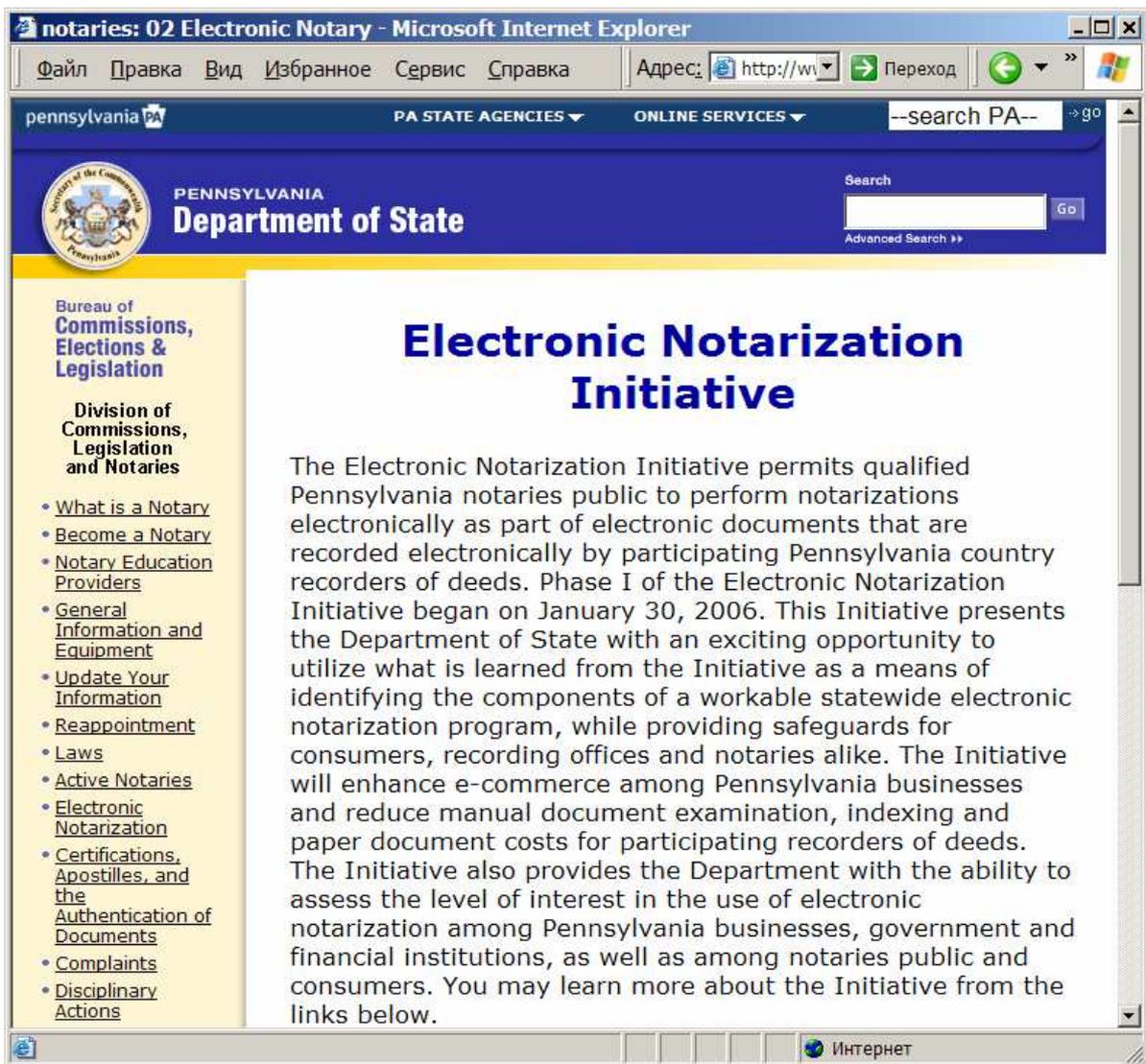


Рис. 4. Программа электронной нотариации штата Пенсильвания

1.4.1.6. Узаконивание электронных форм учета государственных данных

Придание юридической значимости электронному учету возможно путем как нового истолкования существующего законодательства, так и за счет обновления нормативной правовой базы. У каждого из этих подходов есть свои достоинства.

В частности, придание нового толкования действующему регулированию позволяет избежать усложнения законодательства и позволяет более оперативно реагировать на практические запросы. В то же время этот подход обладает и явными недостатками, среди которых главным является правовая определенность.

Между двумя подходами нет жесткого противоречия. Опыт Швеции, одной из стран-лидеров в построении «электронного государства», показывает, что можно успешно пользоваться обеими возможностями⁶⁴.

⁶⁴ E-government in Sweden (<http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Doc?id=21025>) и Gustav Johnssen «To Regulate or not to Regulate – E-Government, Administrative Law and Change» <http://www.skriver.nu/esociety/archives/gj2.PDF>.

Так, Высший административный Суд Швеции постановил, что используемый в законе «О свободе прессы» термин «документ» подразумевает также и электронную форму. Аналогично термин «регистр» был истолкован как включающий в себя все возможные способы хранения данных (включая записи в журнале электронной почты, cookie-файлы, history-файлы).

Однако для закрепления юридической значимости электронной подписи было принято специальное регулирование — закон «Об электронной подписи», содержащий норму о том, что там, где закон содержит требование о необходимости подписи, должно быть достаточно электронной подписи (близкое положение содержит российский Гражданский Кодекс).

Еще один пример, как может решаться подобная проблема: в штате Теннесси (США) в 2006 году был принят закон об онлайн-ом реестре потенциальных доноров органов. Закон возлагает на донорские агентства обязанность по созданию и содержанию электронного реестра доноров штата Теннесси. Еженедельно в реестр поступает контактная информация жителей штата, которые выразили свое согласие на то, чтобы быть донорами. Информация об этих людях будет доступна исключительно аккредитованным агентствам, занимающимся донорством. В соответствии с законом, реестр должен быть доступен в электронном виде 24 часа в сутки 7 дней в неделю. Граждане могут дать свое согласие на донорство или отозвать его путем уведомления соответствующего агентства в письменном виде либо при помощи электронного доступа к реестру, причем законом специально оговаривается, что электронное согласие (отзыв согласия) имеет юридическую силу⁶⁵.

1.4.3. Информационные технологии и административные преобразования

1.4.3.1. Важность административного реформирования

Внедрение ИТ способно повысить «эффективность» органов власти. Но что означает понятие «эффективность»? Например, если органы власти станут делать «больше» (того же самого и за те же деньги, что тратились раньше), то это рост эффективности? В коммерческом секторе это, как правило, означает рост. Но в публичном секторе такая ситуация с точки зрения граждан может и не быть желательным результатом. Действительно, кому будет лучше, если что-то не очень нужное станет происходить в два раза чаще? Например, раньше ведомство за отведенный ему регламентом срок успевало один раз «обменяться» документами с заявителем, а благодаря ИТ станет успевать сделать это два раза. Отсюда целесообразность совмещения компьютеризации с административными преобразованиями, которые направляли бы использование ИТ на получение более благоприятного для граждан результата.

Например, суть достаточно простого и популярного во всем мире принципа «одного окна» (one-stop shop), широко используемого при предоставлении государственных услуг гражданам в электронном виде, состоит в том, что частное

⁶⁵ <http://www.tennesseeanytime.org/governor/viewArticleContent.do?id=839>;
<http://www.govtech.com/gt/articles/100289>

лицо имеет возможность подать заявление в одной точке и на выходе получить готовый результат, не имея дела со всеми органами, задействованными в предоставлении услуги. Для того чтобы граждане могли воспользоваться этой возможностью, необходима кардинальная перестройка административных процедур и интеграция информационных (автоматизированных) систем органов власти, участвующих в предоставлении услуги.

В 2006 году четыре муниципалитета германской земли Бранденбург запустили пилотные электронные системы, при помощи которых граждане могут подать заявление на получение разрешения на строительный проект и отслеживать его движение через сайт городской администрации. Выдача разрешения на строительство – сложный процесс в любом государстве, в который вовлечены, как правило, несколько органов власти. Для работы в режиме одного окна без перестройки деятельности ведомств не обойтись.

1.4.3.2. Организационные требования к административной реформе

Фактически получается, что создание электронного государства – это неотъемлемая часть административной реформы – деятельности, направленной на преобразование государственного управления в сторону большей его прозрачности и эффективности. Однако интересы ведомств нередко могут расходиться с этими требованиями, чему есть множество причин как объективного (трудно оптимизировать собственную деятельность), так и субъективного плана (например, коррупционная обусловленность отдельных государственных служащих). В ситуации конфликта интересов маловероятно, что ведомство «перестроит» само себя. Отсюда предпочтительно, чтобы деятельностью по административной реформе и поддерживающей ее компьютеризации занимался *отдельный орган власти*, не совмещающий эти задачи с текущей операционной деятельностью.

Мировой опыт содержит многочисленные примеры подобного подхода.

1.4.3.3. Мировой опыт административного реформирования

В 1998 году в Японии была запущена административная реформа, направленная на пересмотр и расширение полномочий кабинета министров с параллельной коренной реорганизацией существовавших ранее национальных административных органов в Секретариат кабинета министров (The Cabinet Office) и двенадцать министерств. В целях реализации административной реформы было создано Главное управление по административной реформе (Headquarters for Administrative Reform⁶⁶) и Агентство по управлению и координации (Management and Coordination Agency), которое ответственно за процесс планирования и исполнения административной реформы. Агентство возглавляется Министром по административной и регулятивной реформе (Minister of State for Administrative and Regulatory Reform).

В Швеции на постоянной основе работает независимое от других ведомств Агентство по государственному управлению (The Swedish Agency for Public

⁶⁶ http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/gvokaku/konkyo_e.html

Management). В отличие от Японии, данное агентство не имеет полномочий на управление административной реформой, однако на основе его предложений Кабинет министров Швеции принимает решения по реформированию государственной системы.

Особый интерес представляет опыт Норвегии. В этой стране функционирует Министерство государственного администрирования и реформирования (The Ministry of Government Administration and Reform), которое ответственно за администрирование функционирования государственного аппарата, включая внедрение ИТ. Главная цель деятельности Министерства – повышение эффективности системы государственных органов. Министерство реформирования состоит из пяти департаментов: госслужбы, государственных услуг, ИТ-политики, внутреннего администрирования и конкурентной политики.



Рис. 5. В Норвегии административную реформу и информатизацию проводит независимое ведомство

Сходен с норвежским опыт Южной Кореи. В 1998 году там было создано Министерство государственного администрирования и внутренних дел (The Ministry of Government Administration and Home Affairs), чья деятельность направлена на повышение эффективности деятельности государственных органов.

Основные задачи данного Министерства — постоянное улучшение функционирования государственного аппарата в соответствии с быстро изменяющимися условиями, а именно создание «трудолюбивого» и «контактного» государства (Hard-working and Communicating government). Основные механизмы повышения эффективности:

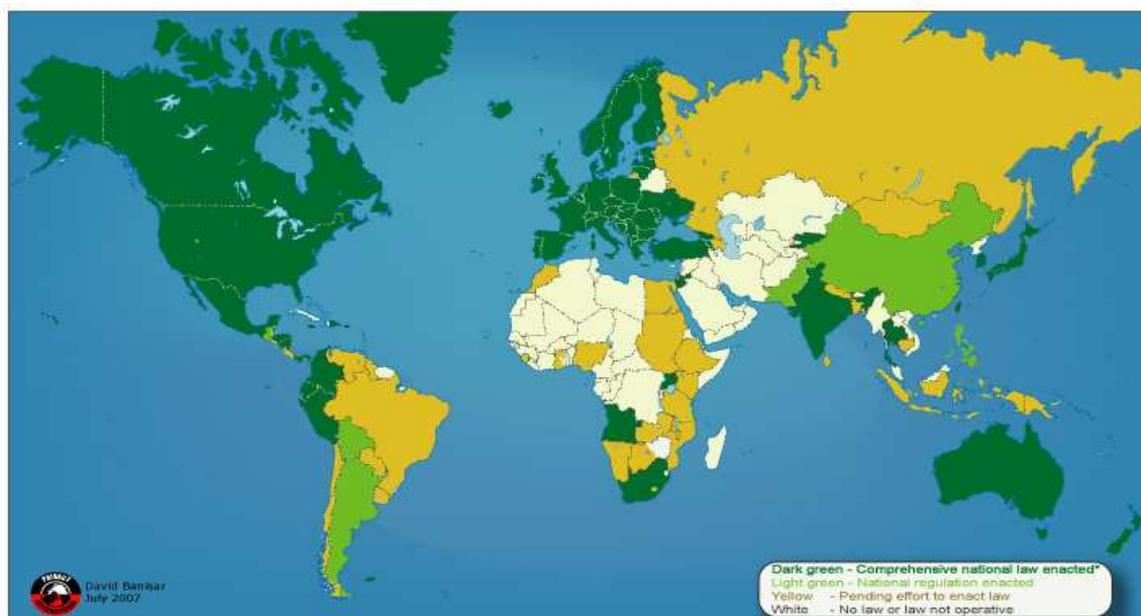
- децентрализация власти;
- создание e-government;
- вовлечение в государственное управление обычных граждан.

1.4.4. Прозрачность, подотчетность и раскрытие информации

Ранее в разделе 1.2.4.5) уже говорилось, что использование в государственном управлении информационных технологий открывает новые возможности для повышения прозрачности и подотчетности («использование ИТ в контексте

экономических реформ способствует увеличению прозрачности, подотчетности и эффективности, преодолению мошенничества и коррупции». См. доклад ООН⁶⁷).

Нормативной базой раскрытия информации в большинстве стран мира являются специальные законы о свободе информации. Первый подобный закон («О свободе прессы»)⁶⁸ был принят в Швеции в 1766 г. (!) в качестве одной из частей Конституции (!). Данный закон устанавливает принцип «общественного доступа» (Offentlighetsprincipen⁶⁹), гарантирующий общественности беспрепятственное наблюдение за деятельностью государственных органов и органов местного самоуправления. Также законом устанавливается обязанность органов власти создавать регистры имеющейся у них информации, раскрывать их содержание и предоставлять гражданам всю имеющуюся несекретную информацию. Исчерпывающий перечень секретов содержится в специальном законе (Secrecy Act⁷⁰).



*Not all national laws have been implemented or are effective. See www.privacyinternational.org/foisurvey for reviews and updates of the laws and practices

Рис. 6. Карта мира: прозрачность и подотчетность госуправления

Принимают подобные законы и развивающиеся страны. Так, в Индии соответствующий закон был принят в 2005 г. В нем перечислены все виды информации, которые не могут быть раскрыты (информация, затрагивающая безопасность государства; полученная конфиденциально от других государств; информация о личной жизни граждан и др.). Законом создается система ответственности за выполнение закона и за обработку поступающих в соответствии с законом запросов. Для поддержки закона создан специальный портал, разъясняющий значимость закона в доступной простым гражданам форме⁷¹.

⁶⁷ World Public Sector Report 2003. E-Government at the Crossroads. // <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN012733.pdf>.

⁶⁸ http://www.servat.unibe.ch/law/icl/sw03000_.html

⁶⁹ <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2184/a/15521>

⁷⁰ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19800657.htm> (шведский язык)

⁷¹ <http://persmin.nic.in/RTI/WelcomeRTI.htm>

1.4.4.1. Законодательство о прозрачности: опыт лидеров (США)

В США используется пять инструментов обеспечения прозрачности государственного управления:

1. Публичное оглашение (public reporting).
2. Свобода информации (freedom of information).
3. Защита от вторжений в частную жизнь (protection against invasions of privacy).
4. Открытость собраний (public meetings).
5. Обращение в правительственные органы (whistle-blowing).



Рис. 7. Инструменты обеспечения прозрачности государства в США

1.4.4.1.1. Публичное оглашение

В соответствии с законодательством каждое агентство обнародует:

- описание организации, местоположения, контактных лиц;
- описание деятельности;
- процедурные правила и используемые формы, место получения форм;
- правила и их разъяснения, «заявления о политике» (policy statements).

Если какое-либо правило не было опубликовано, то никто не отвечает за его несоблюдение (public protection clause).

Граждане могут по запросу получить для ознакомления и копирования и другие документы, например, решения при рассмотрении дел, мнения согласных и несогласных с ними (concurring and dissents), отклоненные проекты документов, инструкции, руководства и т.п. Запрошенные материалы заносятся в специальный реестр, который открыт для общественного ознакомления.

1.4.4.1.2. Свобода информации

Закон о свободе информации (The Freedom of Information Act, FOIA) закрепил четыре основных принципа государственной политики США в области открытости: свободный доступ, защита частной жизни, обеспечение секретности, возможность правительства получать информацию. В соответствии с этим законом:

- все имеют безусловное право на информацию; никто не должен доказывать, что она необходима;
- ведомства имеют право на закрытие информации, которая затрагивает частную жизнь и которая должна быть секретной в интересах национальной безопасности или эффективного принятия решений;
- каждый «закрываемый» документ вместе со ссылкой на обоснование закрытия должен вноситься в специальный реестр – Vaughn Index. Если ведомство не хочет делать публичным факт закрытия документа, то оно может попытаться сделать это через суд⁷²;
- запрос на информацию по нормам этого закона могут подавать граждане, организации и иностранцы, но не федеральные ведомства;
- на ведомствах лежит бремя доказательства, что они не обладают запрашиваемой информацией.

Применительно к президенту в США действует сходный нормативный акт (Presidential Records Act).

1.4.4.1.3. Защита от вторжения в частную жизнь

Нормы защиты частной жизни закреплены Актом о частной жизни (Privacy Act of 1974). В соответствии с ним:

- граждане имеют доступ к записям о них и могут оспорить их содержание;
- ведомства должны раскрывать в федеральном регистре политику сбора, хранения и раскрытия информации. Информация ведомств должна быть релевантна задачам, возложенным на ведомства;
- раскрытие информации об индивиде должно делаться с его согласия (из этого правила есть 12 исключений).

1.4.4.1.4. Открытость правительственных собраний

Акт об освещении деятельности правительства (The Government in the Sunshine Act) предусматривает, что:

- все собрания органов исполнительной власти должны быть открыты для публики;
- общественность должна быть оповещена о собраниях за неделю;
- большинством голосов собрание или его часть могут быть закрытым по основаниям, перечисленным в Законе о свободе информации;

⁷² <http://www.llrx.com/columns/foia2.htm>

- решение о закрытии является публичным. В зависимости от причины закрытия стенограмма или повестка заседания могут быть публичными.

Закон о совещательных органах (The Federal Advisory Committee Act) дополнил описанный выше закон, сделав правилом открытость и в совещательных органах, которые создаются органами исполнительной власти.

1.4.4.1.5. Защита свидетелей

Закон о защите свидетелей (Whistleblower Protection Act) защищает государственных служащих, которые сообщают о фактах нарушения законов, правил, неправильного управления, бюджетных потерях, злоупотреблениях властью, значительных и специфических опасностях для общественной безопасности и здоровья.

1.4.5. Информационные технологии как средство повышения прозрачности и подотчетности

1.4.5.1. Использование информационных технологий в государственных закупках

The screenshot shows a web browser window with the URL <http://www3.pgz.economy.gov.ru/trade/view/purchase/general.html?id=105413072>. The page title is "поставка вакуумного фаллостимулятора". The main content area displays the following information:

поставка вакуумного фаллостимулятора	
Способ размещения заказа	Запрос котировок
Состояние закупки	На стадии рассмотрения заявок
Статус записи	Опубликовано

Заказчик

Наименование	Федеральное государственное учреждение "Объединенный санаторий "Подмосковье" Управления делами Президента Российской Федерации
Место нахождения	Московская область Домодедовский район п/о санаторий "Подмосковье"
Почтовый адрес	142000, Московская область Домодедовский район, п/о санаторий "Подмосковье"

Контактная информация

Почтовый адрес	142000, Московская область Домодедовский район, п/о санаторий "Подмосковье"
Телефон	223-49-13
Факс	787-51-61
Адрес электронной почты	Yeschenkon@mail.ru

Рис. 8. Первый опыт официального раскрытия информации о госзакупках в России (Источник:

<http://www.pgз.economy.gov.ru/trade/view/purchase/general.html?id=105413072>)

Одной из характерных областей использования ИТ для повышения прозрачности деятельности органов власти (и косвенно как средство борьбы с коррупцией)

являются государственные закупки (см. рис. 8).

Так, в Канаде работает сайт www.merx.com, являющийся наиболее полным источником информации о публичных конкурсах и торгах в Канаде. Через сайт можно получить информацию о конкурсах, проводимых органами исполнительной власти и муниципальными образованиями Канады, государственными органами США и даже частного сектора. С сайта можно загрузить всю конкурсную документацию и получать своевременные уведомления о происходящих изменениях.

В Южной Корее система электронных госзакупок достигла транзакционной стадии. Через сайт Службы государственных закупок⁷³ можно сделать все – от получения информации об имеющихся предложениях до подачи заявления и фактической оплаты. Отзывы об обеих системах весьма положительные, а в случае Южной Кореи наблюдатели отдельно отмечают уменьшение коррумпированности госзакупок⁷⁴.

1.4.5.2. Участие граждан в процессах государственного управления

В Великобритании не так давно была запущена инициатива «Have your say»⁷⁵, позволяющая гражданам участвовать в обсуждении инициатив правительства, в т.ч. перспектив административной реформы и развития электронного государства. Аналогичные программы существуют в других странах, например, в Дании, Японии, Южной Корее.

Развитию прозрачности и подотчетности способствуют также получающие все большее распространение онлайн-консультации официальных лиц. Например, популярным интерактивным сервисом в США является «Спроси у...», представляющий собой портал, через который можно задать вопрос официальным лицам и оперативно получить на него ответ. Ответ (что важно) будет размещен на сайте для всеобщего доступа.

В Канаде установлено, что ответы на вопросы, полученные через сайты органов исполнительной власти, должны быть даны в течение одного рабочего дня.

Интересен американский опыт – Законом о подотчетности и прозрачности федерального финансирования (Federal Funding Accountability and Transparency Act)⁷⁶ создана онлайн-база данных, в которой отражаются статьи расхода федерального бюджета (объем средств, детали о переводе средств, сведения об организации, получателе средств).

1.4.5.3. Персональные данные и защита прав граждан

Применение ИТ может быть сопряжено с рисками для граждан, о которых не стоит забывать:

- удешевление сбора и упрощение обработки информации увеличивает

⁷³ <http://www.pps.go.kr/english/>

⁷⁴ <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN008189.pdf>

⁷⁵ <http://haveyoursay.cabinetoffice.gov.uk/>

⁷⁶ <http://thomas.loc.gov/cgi-bin/query/D?c109:4:./temp/~c1094GSz60>

возможность по вмешательству в жизнь граждан;

- риск утечек;
- риск скрытой модификации данных.

Однако наличие рисков не означает, что стоит отказаться от применения ИТ в чувствительных для граждан областях. Напротив, необходимо создавать систему, позволяющую защитить персональные данные граждан.

Эту функцию в зарубежных странах обычно выполняют:

- законы о защите персональных данных, которые устанавливают случаи, когда эти данные могут собираться, раскрываться, обрабатываться или передаваться от одного органа власти к другому;
- создание в государстве должности «уполномоченного» по персональным данным.

1.4.5.4. Комиссары по информации

Данный механизм пользуется все большей популярностью в последнее десятилетие. Например, в Великобритании создано Бюро Комиссара по информации⁷⁷, которое является органом, созданным для защиты персональной информации граждан. Комиссар по информации разбирает жалобы на нарушение прав, способствует формированию политики в сфере информации и защиты персональных данных, принимает меры в случае нарушений законодательства (см. доклад Бюро Комиссара по информации за 2007 год⁷⁸ и Закон о свободе информации⁷⁹).

1.4.5.5. Законы о неприкосновенности частной жизни

Так, в Канаде принятие новых нормативных актов, если они затрагивает частную жизнь граждан, должно предваряться подготовкой оценки воздействия нового закона на неприкосновенность частной жизни (Privacy Impact Assessment)⁸⁰. В аудите законопроекта участвует Управление комиссара по частной жизни Канады (The Office of the Privacy Commissioner⁸¹). Ключевыми элементами оценки являются:

- идентификация всей персональной информации, которая относится к законопроекту, и анализ планов ее использования;
- определение, кому будут передаваться персональные данные после их сбора;
- идентификации рисков для неприкосновенности частной жизни;
- определение способов уменьшения рисков.

⁷⁷ <http://www.ico.gov.uk>

⁷⁸ http://www.ico.gov.uk/upload/documents/library/corporate/detailed_specialist_guides/annual_report_2007.pdf

⁷⁹ Freedom of Information Act 2000, <http://www.opsi.gov.uk/Acts/acts2000/20000036.htm>.

⁸⁰ Privacy Impact Assessment (PIA) // <http://www.tbs-sct.gc.ca/> и список библиографии.

⁸¹ http://www.privcom.gc.ca/index_e.asp

В Швеции в соответствии с Законом о персональных данных⁸² (см. также аналогичную Директиву ЕС 95/46/ЕС⁸³) организатор учета (controller of personal data) должен гарантировать, что:

- учетные события происходят только согласно закону;
- учетные события отражаются корректно;
- персональные данные собираются исключительно для конкретных и известных всем целей и не используются для иных целей;
- учетные события соразмерны и релевантны поставленным целям;
- учету подлежат персональные данные в минимально необходимых объемах;
- учитываемые данные корректны и, если это необходимо, актуальны;
- принимаются все разумные меры для исправления, блокировки и уничтожения неправильных персональных данных;
- персональные учетные данные не хранятся дольше, чем это необходимо исходя из целей учета.

1.4.6. Электронная демократия и электронное правосудие

Государственная власть не ограничивается исполнительной ветвью.

Законодательная и судебная власть также могут получить преимущества за счет использования ИТ в своей деятельности: ИТ позволяют ускорить и удешевить документооборот, сократить время обработки данных и т.д.

Пример того, что может дать использование ИТ в органах законодательной власти, дает Парламент Литвы. После реализации в 2007-2009 гг. проекта «Электронный парламент» (E-Parliament), финансирование которого осуществляется Европейским Союзом, граждане получают возможность выступать с предложениями, заявлениями и жалобами в Парламент, следить в режиме онлайн за ходом парламентских слушателей, наблюдать динамику законодательного процесса. В перспективе будут созданы электронные архивы.

Использование ИТ может также повысить эффективность работы судебных органов власти. Большинство способов использования ИТ не специфичны для судебной ветви власти, однако существует и ряд специфических использований ИТ, например, электронные транскрипты. Технология составления транскрипта заседания в режиме реального времени — одна из наиболее востребованных в электронном правосудии. Она предполагает компьютерную замену используемых стенографистом обозначений полным словом. Хотя часть обозначений неизбежно не будет распознана компьютером, эти обозначения могут быть расшифрованы позже.

⁸² Personal Data Act (1998:204) // <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/55/42/b451922d.pdf>.

⁸³ Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // http://www.cdt.org/privacy/eudirective/EU_Directive_.html.

Преимущества этой технологии:

- суд получает возможность обращаться к точной постановке вопроса или утверждения перед тем, как принимать решение о возражении;
- технология помогает тем, кому сложно слышать;
- технология помогает переводчику, который получает возможность при переводе обращаться к монитору.

Нормативные документы

1. Act on Electronic Signature No. 227/2000 Coll. (29 June 2000) // http://www.micr.cz/images/dokumenty/UZ-227_2000-eng.pdf.
2. Directive 1999/93/EC of the European Parliament and of the Council of 13 December 1999 on a Community Framework for Electronic Signatures. OJ L 013, 19/01/2000 P. 0012 – 0020. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999L0093:EN:HTML>.
3. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the protection of individuals with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data // http://www.cdt.org/privacy/eudirective/EU_Directive_.html.
4. New Zealand Web Standards and Recommendations V 1.0. (published on 21 March 07) // <http://www.e.govt.nz/standards/web-guidelines/web-standards-v1.0/web-standards-v1.0.rtf>.
5. Personal Data Act (1998:204) // <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/55/42/b451922d.pdf>.
6. Privacy Impact Assessment (PIA) e-learning tool // http://www.tbs-sct.gc.ca/pgol-pged/piatp-pfefvp/index_e.asp.
7. Privacy Impact Assessment Guidelines: A Framework to Manage Privacy Risks // http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paipg-pefrld1_e.asp.
8. Privacy Impact Assessment Policy // http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/pia-pefr/paip-pefr_e.asp.
9. Fact Sheet: Privacy Impact Assessments // http://www.privcom.gc.ca/fs-fi/02_05_d_33_e.asp.

Библиография

1. *Curtin G.C. Sommer M.H. Vis-Sommer V.* The World of E-Government. New York, N.Y. : Haworth Press, 2003.
2. *Prins J.E.J. (ed)* E-Government and its Implications for Administrative Law. Regulatory Initiatives in France, Germany, Norway and the United States. Hague: T.M.C. Asser Press, 2002.
3. Доклад о совершенствовании государственного управления на основе использования информационно-коммуникационных технологий // <http://www.elrussia.ru/elrussiareport>.
4. *Кантеев А.* Обзор проблематики правового регулирования информационных отношений // <http://www.prompolit.ru/166490>.

1.5: Лекция 1.5. Электронное государство (электронные государственные услуги)

Концепция e-Government

Практические примеры сервисов для граждан и организаций

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с лекцией слушатель должен:

- знать о сервисах, предоставляемых электронными правительствами различных стран гражданам и организациям (электронных государственных услугах);
- понимать, какие факторы определяют возможность предоставления тех или иных электронных государственных услуг;
- владеть информацией об уровне развития сервисов электронного правительства в мире и Российской Федерации;
- иметь представление о мерах, необходимых для внедрения электронных государственных услуг в Российской Федерации.

Текст лекции

1.5.1. Концепция e-Government и электронные государственные услуги

В лекциях 1.1–1.4 было введено понятие качества государственного управления и определены основные принципы построения электронного государства. В этой лекции будет рассмотрено практическое воплощение этих принципов, реализованное уже сегодня многими странами мира. На ряде конкретных примеров будет рассмотрен зарубежный опыт внедрения электронных государственных услуг и его сравнение с опытом стран СНГ и России. В этой лекции внимание не будет акцентировано на тех значительных усилиях, которые пришлось предпринять государствам-лидерам для реализации даже наиболее простых из описываемых ниже сервисов. Слушатели смогут реконструировать эти усилия самостоятельно. Кроме того, эти вопросы будут рассмотрены в следующих лекциях.

1.5.1.1. Государственные услуги: вопросы качества

Государственные услуги можно определить как взаимодействие физического лица или организации с органом государственной власти, в результате которого происходит возникновение, изменение или прекращение прав или полномочий. К государственным услугам, например, относится выдача гражданского паспорта, регистрация по месту жительства, принятие налоговой декларации и т.д.

Основными параметрами, определяющими качество оказания государственных услуг, следует считать:

- *доступность государственной услуги* – возможность получить доступ к

соответствующему сервису в удобное время, без технологической или иной дискриминации;

- *прозрачность процедуры* предоставления услуги – наличие регламента, однозначно и понятно определяющего процедуру получения услуги;
- *скорость* предоставления услуги – время ожидания решения или ответа;
- *временные затраты* получателя услуг – время, затрачиваемое получателем услуги на ожидание в очереди, заполнение анкет, сбор виз на документ и т.д.;
- *коррупциогенность* процедуры – четкая регламентация действий государственных служащих, а также уменьшение числа личных контактов между служащими и получателями услуг.



Рис.1. Качество оказания государственных услуг

Электронная форма взаимодействия государства и получателей услуг при правильной реализации (более подробно см. лекции 1.1–1.3) является мощным инструментом повышения качества государственного управления, так как позволяет:

- оказывать государственные услуги дистанционно (например, через сеть Интернет), что делает услуги более доступными и сокращает число личных контактов между государственными служащими и получателями услуг;
- оказывать государственные услуги быстрее и в меньшее количество итераций за счет автоматизации отдельных элементов административных процессов.

Государственные услуги, предоставляемые с использованием электронных средств обработки, передачи и распространения информации, следует называть «электронными государственными услугами».

Существует много способов классифицировать типы электронных государственных услуг (и относительно строгая классификация была приведена в лекции 1.4), однако для целей лекции достаточно выделить два типа услуг: информационные и интерактивные.

1.5.1.2. Информационные государственные услуги

Информационные государственные услуги предполагают предоставление гражданам информации (например, о времени работы, о перечне документов, необходимых для получения услуги, об условиях предоставления льгот, о сроках, о порядке обжалования и т.п.) и документов (например, официального бланка заявления о восстановлении утраченного паспорта). Часто информационные государственные услуги являются фрагментом административного регламента предоставления интерактивной государственной услуги.

Информационные государственные услуги не предполагают организационной и технологической интеграции ведомственных информационных систем, а потому любая программа по созданию электронного правительства начинается именно с этой стадии.

Для того чтобы информационные государственные услуги были полезны гражданам, у них должно быть важнейшее (и часто неочевидное) свойство: информация на информационных порталах должна быть не *статической* (опубликованной и верной лишь на момент опубликования), а *динамической* (актуальной, автоматически раскрываемой из соответствующих информационных систем). Только такой подход обеспечивает актуальность информационных услуг и их полезность для граждан.

Кроме того, такой подход более дешевый (в сравнении с «ручной» публикацией или тем более с предоставлением данных «по запросу») и только он позволяет перейти в перспективе к интерактивным услугам.

1.5.1.3. Интерактивные государственные услуги

Интерактивные государственные услуги предполагают двустороннее взаимодействие между органами государственной власти и гражданами или организациями в электронном виде, в том числе имеющие юридические последствия (например, регистрация по месту жительства, уплата налогов).

Для реализации интерактивных услуг недостаточно обеспечить автоматическое раскрытие информации из соответствующих информационных систем. Должно быть также реализовано и обратное свойство: действия, совершаемые получателями услуг на портале, должны производить изменения *непосредственно в учетных информационных системах* органов власти. Реализация этого простого в формулировании свойства вызывает обычно наибольшие технологические и организационные затруднения.

1.5.1.4. Основной канал доступа к электронным государственным услугам: порталы

Многие страны начинали внедрение электронных государственных услуг с чисто информационной стадии – создания веб-портала, представляющего собой единую точку доступа к информации о государственных услугах.



Рис. 2. Один из первых порталов государственных услуг, Канада

Веб-порталы, ориентированные на обеспечение гражданам доступа к государственным услугам, появились впервые в Сингапуре и Канаде (1999 г.), США (2000 г.) и Великобритании (2000 г.). Казахстан, Кыргызстан и Украина в 2006 году стали первыми странами СНГ, создавшими национальные порталы электронного правительства с элементами предоставления государственных услуг (например, предоставляющие возможность скачать официальные бланки для заполнения).

Помимо централизованных государственных порталов в странах-лидерах активно развиваются региональные порталы, см. например: анонсы внедрения интерактивных государственных услуг⁸⁴ или активные сервисы⁸⁵ южнокорейского города Тэджон (Daejeon). Более того, в большинстве стран мира государственные порталы представляют собой не что иное, как интеграционное решение, объединяющее порталы более низкого уровня.

84 http://www.anseong.go.kr/service/english/cyber/index_4.html

85 <http://www.metro.daejeon.kr/english/index.jsp>

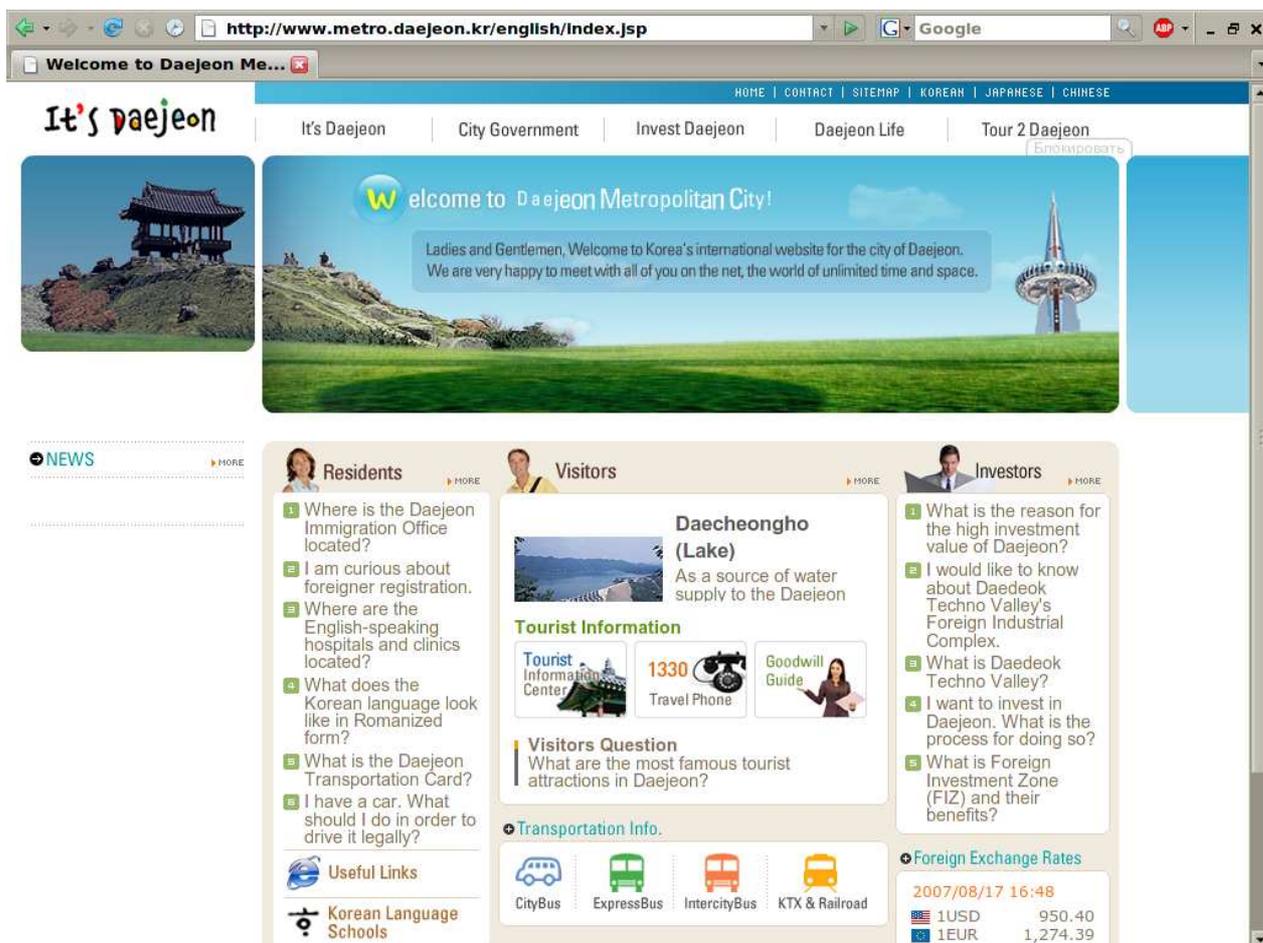


Рис. 3. Портал города Тэджон (Южная Корея)

Также в мире активно создают специализированные вневедомственные порталы. Примером может служить запущенный в Сингапуре в 2005 г. портал ZiP (Zero-in Process)⁸⁶. Назначение его состоит в облегчении участи граждан, столкнувшихся с «серыми зонами» в бюрократическом аппарате, т.е. с ситуациями, когда неочевидно, в компетенцию какого органа власти входит решение имеющегося у гражданина вопроса. Портал позволяет гражданам сообщить о проблемных ситуациях и предлагает решение проблемы.

1.5.1.5. Второстепенные каналы доступа к электронным государственным услугам

Порталы государственных услуг не являются единственным инструментом (каналом) предоставления электронных государственных услуг. К числу таких инструментов относятся:

- центры предоставления государственных услуг (операторское обслуживание);
- информационные киоски (доступ с терминалов с сенсорными экранами, расположенными в общественных местах);
- доступ с помощью мобильных терминалов (мобильных телефонов,

86

<http://www.zip.gov.sg/>

смартфонов);

- колл-центры (телефонный доступ к государственным услугам);
- доступ с помощью пульта управления телевизионным приемником (в сетях цифрового интерактивного телевидения).

В странах, в которых доступ к Всемирной сети распространен повсеместно (например, Сингапур, Корея), для предоставления электронных государственных услуг традиционно используется Интернет. При невысоком уровне проникновения сети Интернет для доступа к услугам используются публичные пункты доступа, информационные киоски и т.п.

Одним из перспективных каналов взаимодействия между гражданами и государством является использование неголосовой функциональности (SMS, встроенных мини веб-браузеров и т.п.) мобильных телефонов, смартфонов и коммуникаторов. Следует отметить, что высокий уровень распространения мобильных телефонов в России делает этот инструмент очень интересным для нашей страны.

Интерактивное цифровое телевидение как канал взаимодействия между гражданами и государством используется не слишком часто, соответствующие проекты реализуются в Корее, Китае и Италии, и его вряд ли можно считать перспективным.

При этом однозначная мировая тенденция заключается в использовании для взаимодействия интернет-протоколов (без нестандартных расширений и надстроек) и интернет-браузера в качестве универсального средства доступа к электронным услугам государства (универсального «клиента», см. лекцию 2.4).

1.5.2. Порталы государственных услуг: опыт дальнего зарубежья

Заслуживающими внимания порталами государственных услуг располагают на данный момент более 20 стран. Довольно насыщенный и интересный поток новостной информации, касающейся достижений электронных правительств различных стран, можно найти на сайте «Технологии и управление в государственном секторе» (Public Sector Technology & Management⁸⁷).

Табл. 1. Адреса правительственных порталов различных стран

Страна	Адрес правительственного портала
Австралия	http://www.australia.gov.au
Австрия	http://www.help.gv.at
Аргентина	http://www.argentina.gov.ar
Бельгия	http://www.belgium.fgov.be
Бразилия	http://www.brasil.gov.br
Великобритания	http://www.direct.gov.uk/en/index.htm

87

<http://www.pstm.net>

Венгрия	http://www.magyarország.hu/english
Германия	http://www.bund.de
Гонконг	http://www.gov.hk/en/residents
Египет	http://www.egypt.gov.eg/english
Израиль	http://www.gov.il/firstgov/english
Индия	http://india.gov.in
Канада	http://www.servicecanada.gc.ca
Катар	http://www.e.gov.qa/eGovPortal/index.jsp
Малайзия	www.gov.my
Мальта	http://www.gov.mt/index.asp?l=2
Мексика	http://www.e-mexico.gob.mx
Новая Зеландия	http://www.govt.nz
Сингапур	http://www.ecitizen.gov.sg , http://www.business.gov.sg
Словения	http://e-uprava.gov.si/e-uprava/en/portal.euprava
США	http://www.usa.gov
Таиланд	http://www.ecitizen.go.th
Филиппины	http://www.gov.ph
Чили	www.gobiernodechile.cl
Эстония	http://www.eesti.ee
ЮАР	http://www.government.ae/gov/en/index.jsp
Южная Корея	http://www.egov.go.kr

Ниже дан краткий обзор электронных сервисов, которые можно получить через порталы государственных услуг в странах-лидерах на примере Великобритании (см. раздел 1.5.2.1) и США (см. раздел 1.5.2.2).

1.5.2.1. Великобритания

Деятельность электронного правительства Великобритании регламентирована программой «Электронные граждане, электронный бизнес, электронное государство. Стратегическая концепция публичных сервисов в информационную эпоху» (E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age). Архитектурными особенностями электронного правительства Великобритании является наличие единого правительственного шлюза с однократной авторизацией пользователей и централизованной маршрутизацией по информационным системам ведомств при оказании межведомственных услуг.

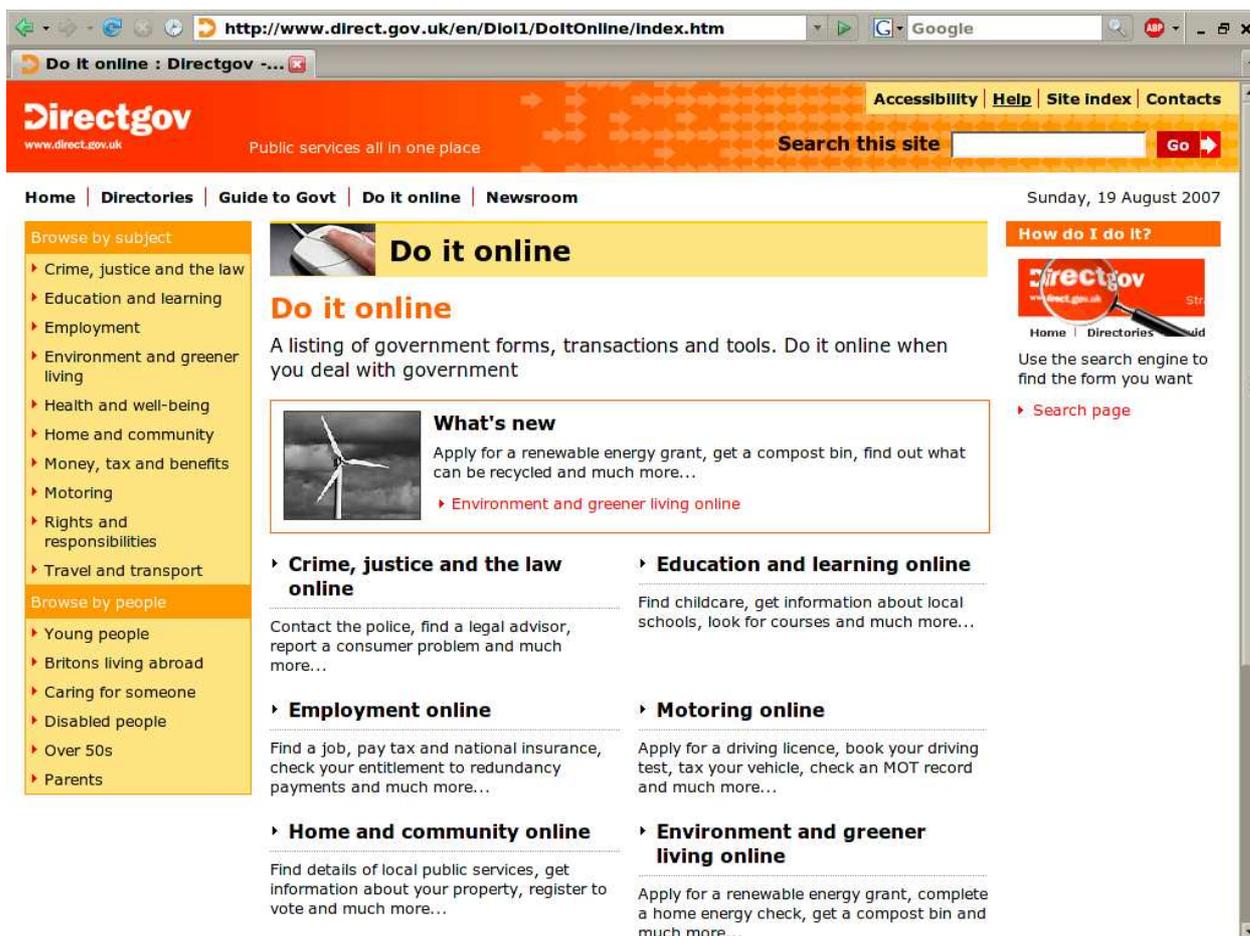


Рис. 4. «Рубрикатор жизненных ситуаций» на портале государственных услуг Великобритании

1.5.2.1.1. Правительственный портал

Правительственные сервисы национального и местного уровней интегрированы в рамках единого портала⁸⁸. Ниже перечислены основные сервисы, которыми граждане могут пользоваться в онлайн-режиме:

- *Правоохрана*: подача заявления в полицию, поиск учреждения полиции по адресу проживания, преступники в розыске, юридическая консультация, подача жалоб по нарушению прав потребителя и т.п.
- *Общественные сервисы*: поиск работы, уплата налогов, получение налоговых вычетов, страховки, социальные выплаты и вычеты, оформление пенсии, получение разрешения на работу для иммигрантов и т.п.
- *Местные сервисы*: картографическая и кадастровая информация, порядок и время работы местных учреждений (школы, учреждения здравоохранения, полиция, пожарные, служба спасения, публичные библиотеки и т.п.); получение выписок по правам собственности на недвижимость; регистрация в качестве избирателя; оформление социальных дотаций; заказ свидетельств о рождении, смерти, замужестве; проверка состояния воздуха (окружающей среды) в районе проживания и т.п.

- *Водительские права*: подача заявления на права, заказ времени сдачи экзамена, уплата автомобильных налогов и т.п.

Для того чтобы найти нужную государственную услугу, можно воспользоваться классификатором по теме (by subject) или по получателю услуги (by people). Значительная часть услуг не требует авторизации, тем самым оказываясь доступной для более детального изучения слушателями.

1.5.2.1.2. «ЗАГС онлайн»

В качестве примера сложной интерактивной электронной государственной услуги рассмотрим сервис регистрации актов гражданского состояния (General registration Office⁸⁹). «ЗАГС онлайн» предоставляет возможность зарегистрировать через Интернет брак (в том числе однополый), смерть, рождение, усыновление или удочерение и заказать соответствующее «бумажное» свидетельство⁹⁰.

Реализована оплата услуги с помощью кредитной или дебетовой карты.

На портале можно также ознакомиться с нормативными правовыми актами, регламентирующими процедуры записи актов гражданского состояния, и правилами получения услуг по восстановлению семейной истории, генетического древа и т.п.

По официальной статистике Кабинета министров Великобритании (E-Delivery Team), на шлюзе www.direct.gov.uk с февраля 2001 г. зарегистрировано около 10 млн. пользователей. Непосредственно через портал реализуется 110 видов услуг, а еще 126 видов услуг, оказываемых на местном уровне, использует технологическую инфраструктуру шлюза. За 6 лет через портал было подано 15 млн. документов. С момента запуска платежного шлюза (октябрь 2003 г.) проведено более 500 тыс. финансовых транзакций (уплата пошлин, налогов и т.п.).

Первыми интерактивными услугами были подача налоговых деклараций и запросы на сельскохозяйственные субсидии.

Сегодня самыми популярными сервисами являются поиск информации и уплата налогов.

1.5.2.1.3. Суд Великобритании

Суд Великобритании (Her Majesty's Courts Service) располагает собственным порталом⁹¹, ориентированным на предоставление гражданам как информационных, так и интерактивных услуг:

- ознакомление с описаниями административных и судебных процедур;
- получение официальных бланков и форм;
- подача жалобы: на портале приведены подробные пошаговые инструкции по порядку предъявления жалоб. Пользователю предлагается заполнить формы и вывести их на печать, либо для получения услуги в режиме онлайн пройти регистрацию, ввести персональные данные, составить жалобу, а в конце

⁸⁹ <http://www.gro.gov.uk/gro/content>

⁹⁰ <http://www.gro.gov.uk/gro/content/certificates>

⁹¹ <http://www.hmcourts-service.gov.uk>

процедуры оплатить услугу⁹², введя номер кредитной или дебетовой карты. Например, посетитель сайта может получить подробные инструкции по процедуре развода⁹³ и скачать форму заявления (см. рис. 6).

Рис. 5. Развод в режиме онлайн. Великобритания

1.5.2.2. Соединенные Штаты Америки

С 2002 года в США действует специальное регулирование (Свод законов США № 204), в котором закреплены 24 принципа, определяющих функционирование правительственного портала и порядок оказания электронных государственных услуг.

Особенности государственного устройства США (большая самостоятельность штатов) определяют архитектуру американского электронного правительства – отсутствие жесткой иерархии и единого регулирования предоставления услуг на федеральном уровне, т.к. значительная часть взаимодействия населения с государством приходится на уровень штатов и муниципальный уровень.

Тем не менее на правительственном портале США⁹⁴ можно получить доступ к более чем 150 действующим электронным государственным услугам. Большая их часть носит информационный характер, однако есть и интерактивные услуги.

⁹² <https://www.moneyclaim.gov.uk/csmco2/index.jsp>

⁹³ <http://www.hmcourts-service.gov.uk/infoabout/divorce/want/forms.htm>

⁹⁴ <http://www.usa.gov>

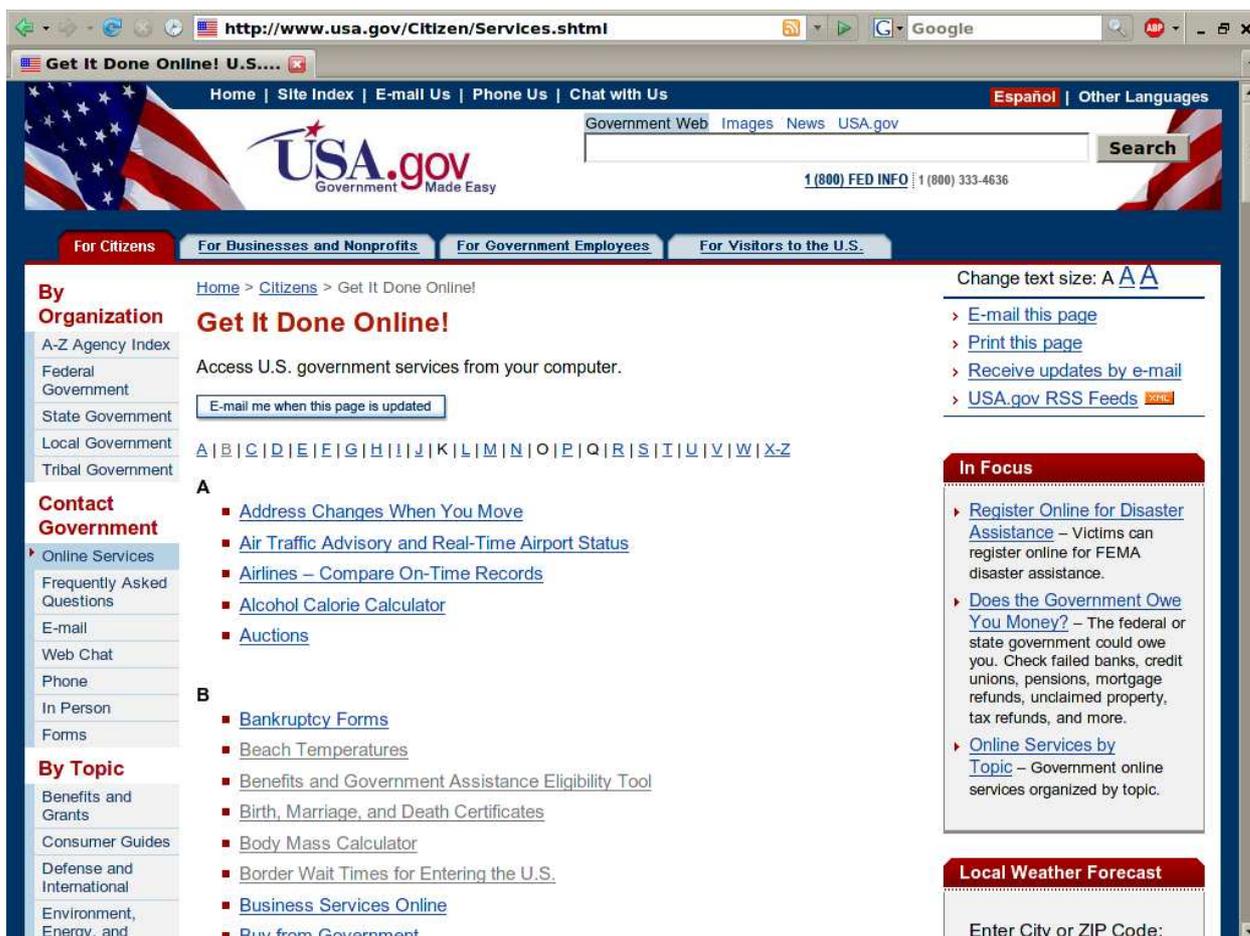


Рис. 6. Государственные услуги, доступные в режиме онлайн в США

1.5.2.2.1. Примеры сервисов

Реализацию интерактивных государственных услуг можно рассмотреть на примере работы налоговой службы⁹⁵. Налогоплательщики (физические или юридические лица) в режиме онлайн могут:

- зарегистрироваться в качестве налогоплательщика (включить себя в реестр);
- получить официальные формы и бланки;
- узнать свою налоговую историю (начисленные и совершенные платежи);
- совершить налоговый платеж;
- отозвать ранее совершенный платеж и вернуть средства на свой счет.

Заслуживают внимания услуги, связанные со сменой места жительства⁹⁶. Граждане и проживающие в США иностранцы могут при переезде осуществить в режиме онлайн:

- регистрацию смены адреса в почтовой службе США;
- перерегистрацию автомобиля и водительских прав;
- перерегистрацию номера социального страхования;

⁹⁵ <http://www.eftps.com>

⁹⁶ http://www.usa.gov/Citizen/Services/Address_Changes.shtml

- перерегистрацию себя в качестве избирателя;

USA.gov под одной поисковой «шапкой» объединяет многие тематические или региональные порталы. Например, существует портал, содержащий все возможные федеральные формы, анкеты, бланки, заполнение которых может потребоваться в той или иной ситуации. Существует портал, через который можно осуществлять практически любые платежи в федеральный бюджет или портал, содержащий комментарии к федеральной нормативной правовой базе США. При этом поиск сервисов ведется через единую точку входа на USA.gov.

Портал госуслуг США содержит секцию часто задаваемых вопросов, которые сгруппированы не только по темам, но и по целевой аудитории. Обеспечивается доступ пользователям с особыми потребностями (например, работает испаноязычная версия сайта, доступны тематические информационные ленты с полезной информацией и т.п.).

1.5.3. Электронные государственные услуги: опыт стран СНГ

Из стран СНГ на данный момент правительственными порталами государственных услуг располагают:

- Республика Казахстан: <http://www.e.gov.kz/?lang=ru>.
- Республика Кыргызстан: <http://www.govservices.kg/web/guest/ecitizen>.
- Украина: <http://www.kmu.gov.ua/control/ru>.

Ниже рассмотрены правительственные порталы Республики Казахстан (см. раздел 1.5.3.1) и Украины (см. раздел 1.5.3.2).

1.5.3.1. Республика Казахстан

На данный момент правительственный портал Казахстана⁹⁷ представляет собой единую точку доступа к информационным ресурсам всех (в том числе региональных) ведомств.

Портал организован по «возрастному» принципу. Его посетители могут получить описание нормативной и консультационной базы по ограниченному набору случаев. Например, для граждан доступна такая информация:

- *Детство*: регистрация рождения ребенка, получение пособия по рождению ребенка, дошкольное воспитание и обучение;
- *Учеба*: среднее образование, начальное и среднее профессиональное образование, высшее образование;
- *Семья*: заключение брака, поддержка молодой семьи, семейная психология;
- *Работа*: трудоустройство, трудовые отношения, оплата труда, охрана труда;
- *Старость*: социальная поддержка участников, инвалидов ВОВ, пенсионное обеспечение.

⁹⁷

<http://www.e.gov.kz/?lang=ru>



Рис. 7. Информационные сервисы для бизнеса (Казахстан)

Следует отметить, что в тематических разделах представлены ссылки на соответствующие нормативные правовые документы – такая практика не всегда характерна для стран дальнего зарубежья.

Региональные порталы Казахстана содержат подробную информацию о получении государственных услуг (регистрации рождения ребенка, получения дотаций, взаимодействия с налоговыми органами и т.п.) на территории региона. На порталах также могут быть представлены расписание движения междугородного и международного транспорта, информация о городских гостиницах и частных медицинских учреждениях, данные о религиозных объединениях в области и т.п.⁹⁸

Практическая полезность портала ограничена, т.к. он работает с ошибками, медленно; не всегда открываются страницы, языковая поддержка реализована некорректно.

1.5.3.2. Украина

Правительственный портал Украины⁹⁹ претендует на то, чтобы предоставлять гражданам информацию о государственных услугах в логике «жизненных ситуаций». На практике идея реализована не очень успешно.

⁹⁸ Например, <http://www.akimat.info/ru/index.php>.

⁹⁹ <http://www.kmu.gov.ua/control/ru>

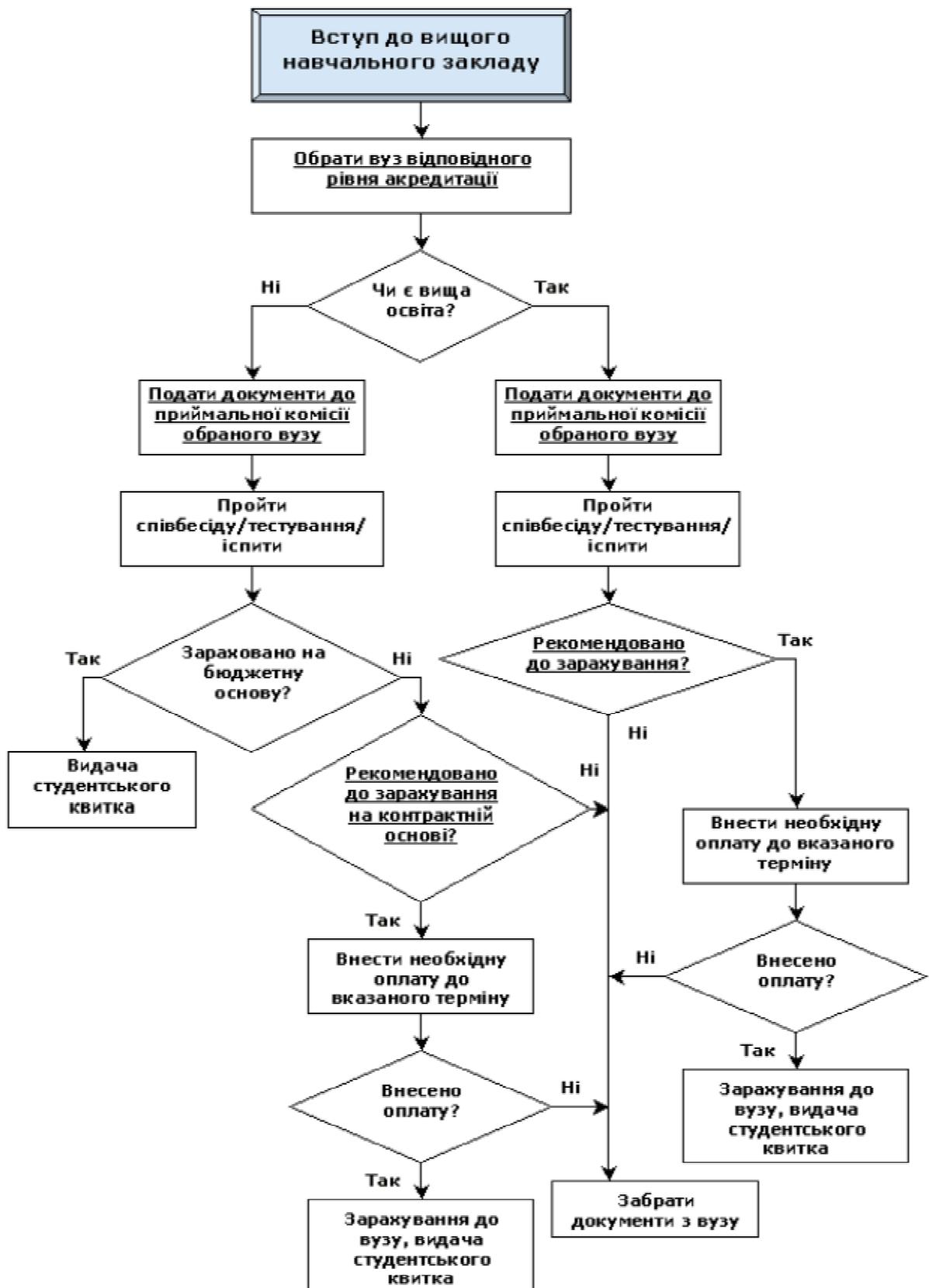


Рис. 8. Единственное наполнение раздела «получение образования»: блок-схема

Не очень хорошо структурированную, но довольно богатую информацию по различным вопросам можно найти в разделе «тематические документы»¹⁰⁰, например, список украинских вузов и условия предоставления льгот поступающим. В этих же разделах можно обнаружить неполную контактную информацию ряда органов. Многие страницы портала содержат неожиданные, при этом неработающие ссылки. Например, в разделе «Религия и религиозные конфессии Украины» можно обнаружить неработающие ссылки на образцы документов бухгалтерской отчетности¹⁰¹.

Как система региональные правительственные порталы в Украине отсутствуют.

1.5.4. Электронные государственные услуги: опыт Российской Федерации

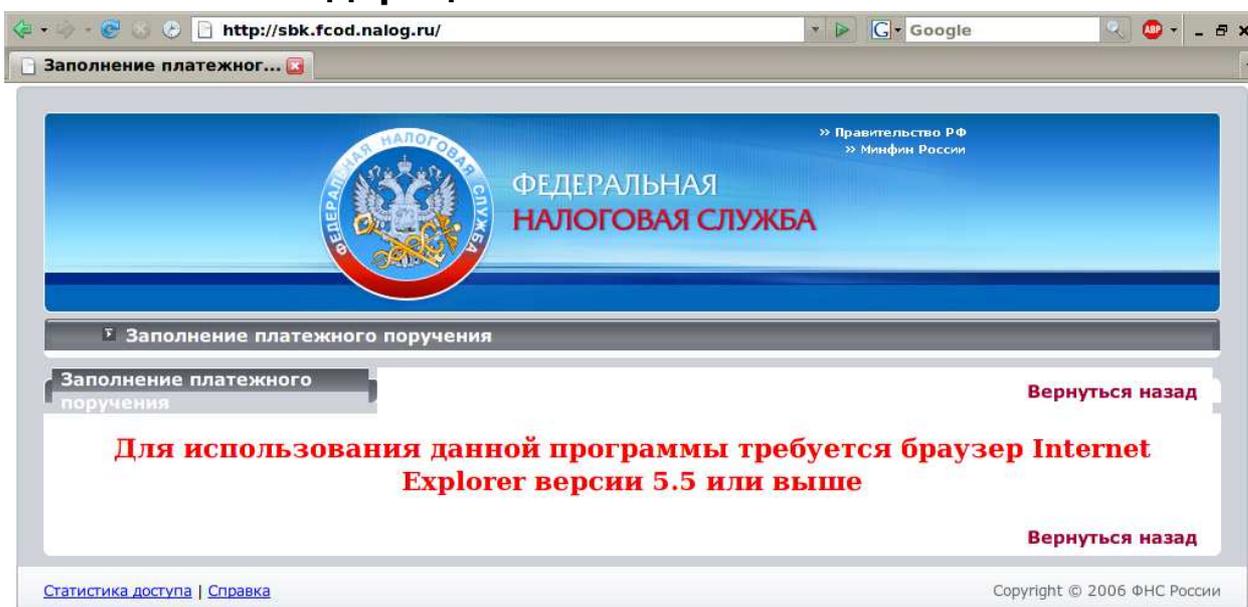


Рис. 9. Минфин России: заполнить платежное поручение могут только пользователи ПО корпорации Microsoft

На данный момент в Российской Федерации не принято регулирование, которое бы регламентировало оказание электронных государственных услуг. Не созданы также технические и организационные механизмы обеспечения достоверности и неизменности данных, представленных в электронном виде. В этом смысле неразвитость электронных госуслуг может рассматриваться и как благо: без

¹⁰⁰ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/mcategory?cat_id=28923&type=3,

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/mcategory?cat_id=28924&type=3

¹⁰¹ http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=826907

указанных компонентов они не только не имеют смысла, но и могут быть небезопасны.

Постановление правительства «Об обеспечения доступа к информации о деятельности Правительства...» обязывает исполнительную власть федерального уровня (см. лекцию 2.5) публиковать в Интернете важнейшие сведения о своей деятельности (аналогичное регулирование действует в ряде регионов, см. лекцию 1.4). Однако указанное постановление предписывает публикацию «официальной» информации, не слишком полезную для граждан. Кроме того, информация зачастую неактуальна или недоступна. Бывают случаи, когда публикация принимает дискриминирующий характер (см. например <http://www.svobodainfo.org/info/page/?tid=633200005&nd=458206385>).

1.5.4.1. Сайты органов власти РФ

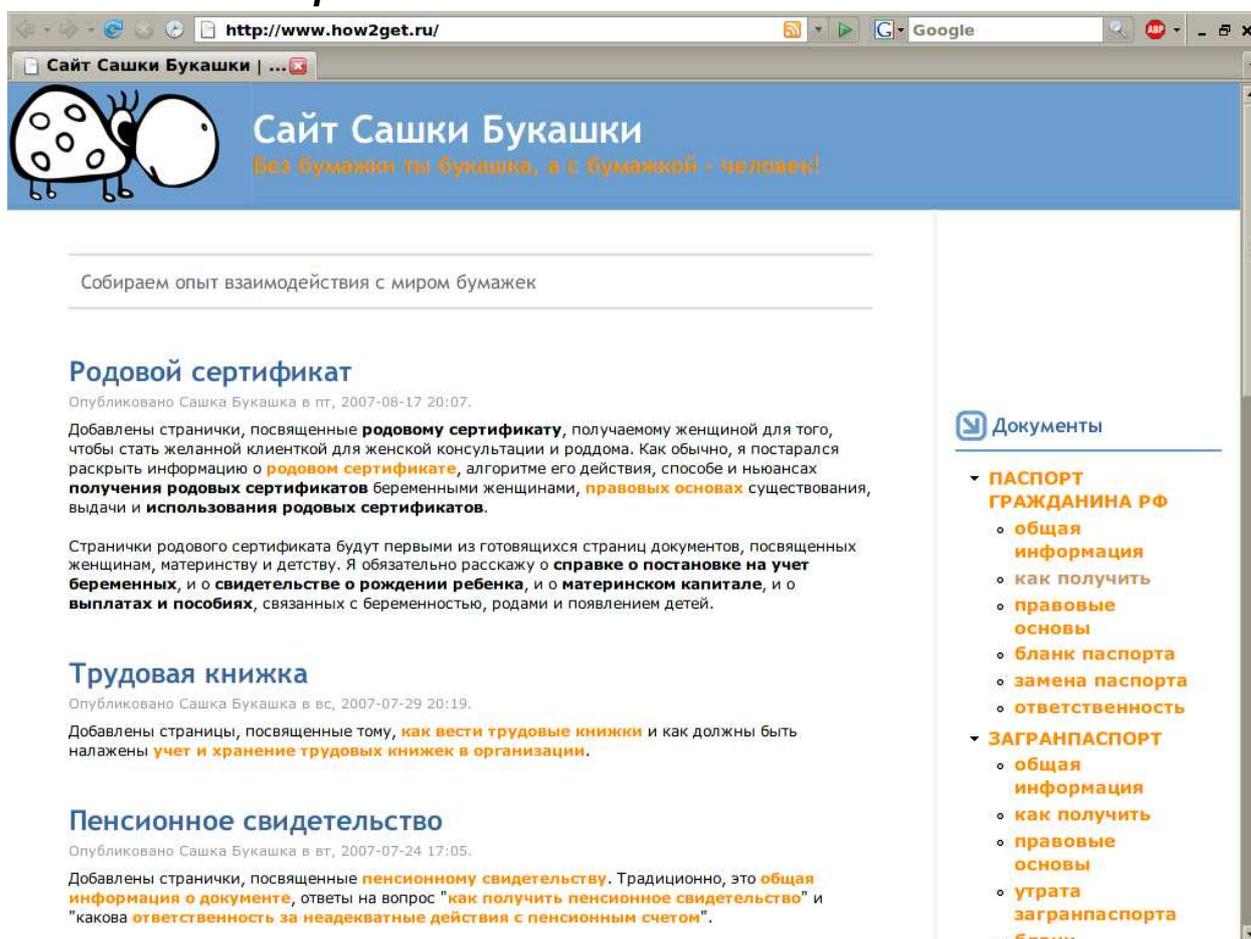


Рис. 10. В России информацию о госуслугах иногда легче найти на сайтах иронично настроенных частных лиц

Портал Правительства Российской Федерации¹⁰² содержит преимущественно официальную информацию о деятельности Правительства. Относительно «сервисный» характер имеют три раздела сайта:

- отправка обращения или запроса в Правительство;
- нормативные документы – по ссылкам этого раздела можно получить

102

<http://www.government.ru>

доступ к поисковым системам «Гарант» и «Консультант Плюс» и ознакомиться с нормативными правовыми актами Правительства Российской Федерации;

- работа с обращениями граждан – в этом разделе можно ознакомиться с графиками приема граждан руководителями федеральных органов исполнительной власти, отчетами об обращениях в Правительство Российской Федерации и отчетами о работе с обращениями.

1.5.4.2. Портал государственных закупок

Портал государственных закупок¹⁰³ должен был организовать единую точку доступа к информации о государственных закупках. На данный момент эта задача не решена: информация крайне неполна, прежде всего из-за организационной и нормативной непроработанности требований к раскрытию данных о госзакупках.

1.5.5. Концепция e-Government: дополнительные возможности для общества и экономики

1.5.5.1. Аналитические сервисы на базе сервисов электронных правительств

Мировой опыт показывает, что если обеспечить общедоступность государственной информации, то свободный рынок породит множество частных сервисов, основанных на раскрытых государством данных и весьма полезных для граждан. Это снимает часть нагрузки с государственных органов, повышает прозрачность рынков и конкуренцию, увеличивает качество жизни граждан.

Ниже приводятся несколько примеров.

1.5.5.2. Недвижимость

В США благодаря раскрытой государством а) кадастровой информации, б) информации, касающейся налоговых начислений по сделкам с недвижимостью, а также в) наличию единого адресного реестра (в США в различных ведомствах и частных организациях используются стандартизированные схемы данных, описывающие адресную информацию), появилось много частных сервисов¹⁰⁴, обеспечивающих граждан достоверной рыночной оценкой стоимости недвижимости по всей территории США. Важно, что в США раскрытые государством данные можно получить не только с помощью браузера, но и в «пакетном» режиме (через программный межмашинный интерфейс), что позволяет автоматически сопоставлять и анализировать большие объемы данных.

Число конкурирующих фирм, предоставляющих такие сервисы, исчисляется сотнями и тысячами. Сначала общедоступность информации привела к повышению конкуренции риелтерских агентств, что обеспечило более быструю и объективную оценку недвижимости и снижение комиссии риелтеров. Но на следующем этапе деятельность, связанную с поиском и оценкой объектов недвижимости, ранее доступную только риелтерским конторам, смогли выполнять

¹⁰³ <http://pgz.economy.gov.ru>

¹⁰⁴ <http://www.realestateabc.com/home-values>

граждане самостоятельно. В результате снизились расходы граждан, уменьшились риски коррупции и мошенничества и несколько ослабла нагрузка на правоохранительные органы.

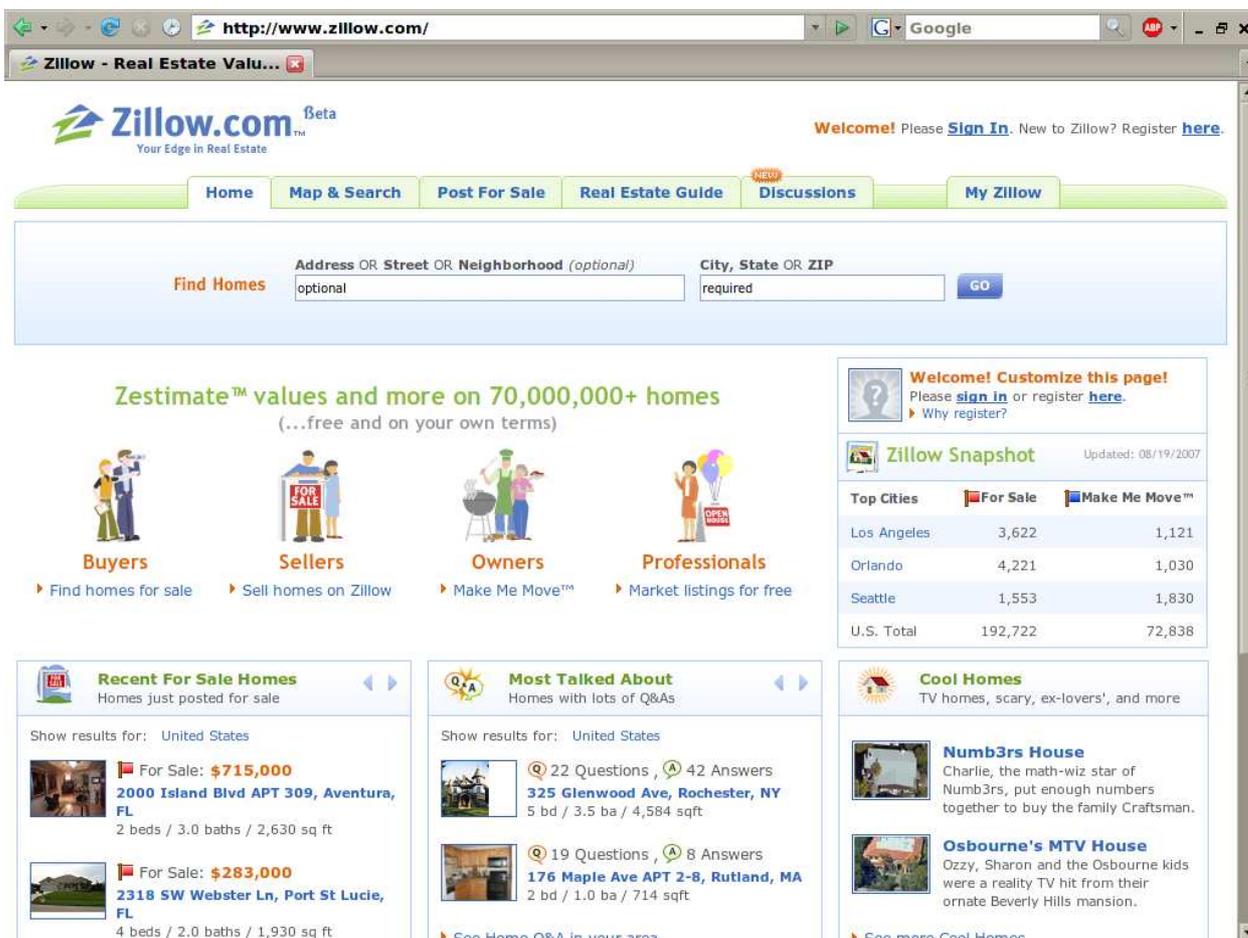


Рис. 11. Частный сервис для продавцов и покупателей недвижимости в США

1.5.5.3. Подержанные автомобили

Аналогичный эффект обеспечивает раскрытие американским правительством в электронном виде данных по а) авариям на дорогах (базы данных полиции) и б) страховым выплатам по аварийным случаям (данные страховых компаний). В результате появились тысячи частных онлайн-сервисов, обеспечивающих покупателя полной информацией относительно истории выставленного на продажу подержанного автомобиля. По запросу «car service history» поисковая система выдаст вам тысячи релевантных ссылок, позволяющих по VIN (vehicle identification number) восстановить историю автомобиля. Неудивительно, что сайты практически вытеснили «автомобильные барахолки»: они не только дешевле, но и не уступают им в достоверности. В итоге покупка подержанного автомобиля в США сегодня все чаще осуществляется через Интернет «вслепую» (без осмотра). От ставших редкими случаев покупки «плохой» машины (например, послеураганной «утопленницы») защищает страховка, предоставляемая дилером.

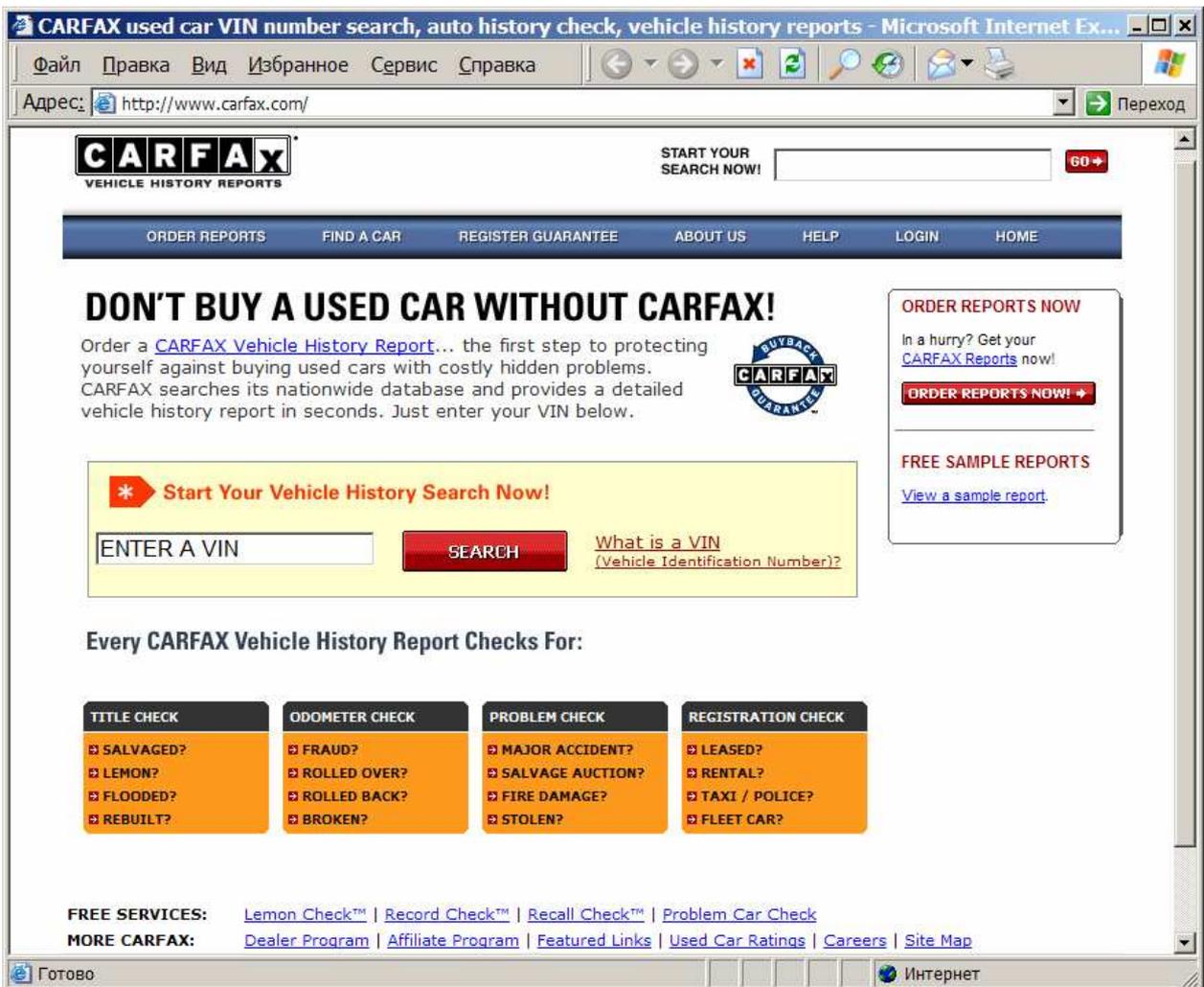


Рис. 12. История подержанного автомобиля (США)

1.5.5.4. Госзакупки

Третий пример характерен для многих стран мира, раскрывающих данные по государственным закупкам. Недобросовестных чиновников серьезно дисциплинирует знание, что любое заинтересовавшееся общественное объединение, СМИ или проигравшие конкуренты путем сопоставления уровня закупочных цен вскроют нарушения закона. Прозрачность как бы «выдавливает» ценовой «запас» для отката, что позволяет повысить качество госуправления без увеличения расходов на финансирование контролирующих органов. Несколько порталов госзакупок было рассмотрено в лекции 1.4.

Эти эффекты – рост качества госуправления и сопутствующие ему повышение конкурентности и экономической эффективности – достигаются и во многих других случаях исключительно благодаря раскрытию государством информации. Важно, что достичь аналогичного результата за счет контрольных или репрессивных мер гораздо сложнее и дороже.

1.5.6. Электронные государственные услуги: условия, факторы, организационные решения

«Полноценная» электронная государственная услуга (все или почти все стадии

взаимодействия осуществляются удаленно в электронной форме; обеспечена юридическая значимость; обеспечен доступ к услугам всем гражданам независимо от способа доступа и используемой программно-аппаратной платформы) может быть оказана при соблюдении ряда условий, перечисленных ниже.

1.5.6.1. Правительственный интеграционный портал («правительственный шлюз»)

Единый «правительственный шлюз» представляет собой набор приложений, обеспечивающих интеграцию информационных систем различных ведомств. «Глубина» интеграции в разных странах различная.

Например, Directgov в Великобритании, X-Road в Эстонии, UME в Бельгии, Portal Group в Австрии представляют собой полноценные интеграционные решения, объединяющие информационные системы региональных и правительственных ведомств, имеющие единую систему авторизации и т.п.

В других странах, как, например, в США подобная интеграция отсутствует, и портал является не более чем единой точкой входа, осуществляющей а) маршрутизацию пользователей по ведомственным и региональным порталам и б) агрегирование данных с этих «низовых» порталов.

В России с учетом сложившихся традиций и условий второй путь представляется более реалистичным.

1.5.6.2. Каналы взаимодействия с гражданами и организациями

Каналами взаимодействия могут быть порталы государственных услуг, мобильные и телевизионные порталы, центры предоставления государственных услуг, колл-центры и информационные киоски. Каждый из инструментов налагает определенные требования к организации содержания, системам управления содержанием, системам идентификации и авторизации, системам сбора статистики обращений и т.д.

Наиболее сложной задачей является обеспечение достоверной идентификации получателя услуги и должностных лиц, а также их авторизация (наделение полномочиями на, например, чтение данных, но не на их изменение).

Самым надежным инструментом идентификации является электронная цифровая подпись. В мире также используются упрощенные варианты: использование набора персональных данных получателя услуги (неизвестных в совокупности потенциальным злоумышленникам, но имеющих в распоряжении государственных органов), использование персональных данных в совокупности с финансовыми данными (о банковском счете) гражданина, выдача в присутственном месте персонального логина-пароля.

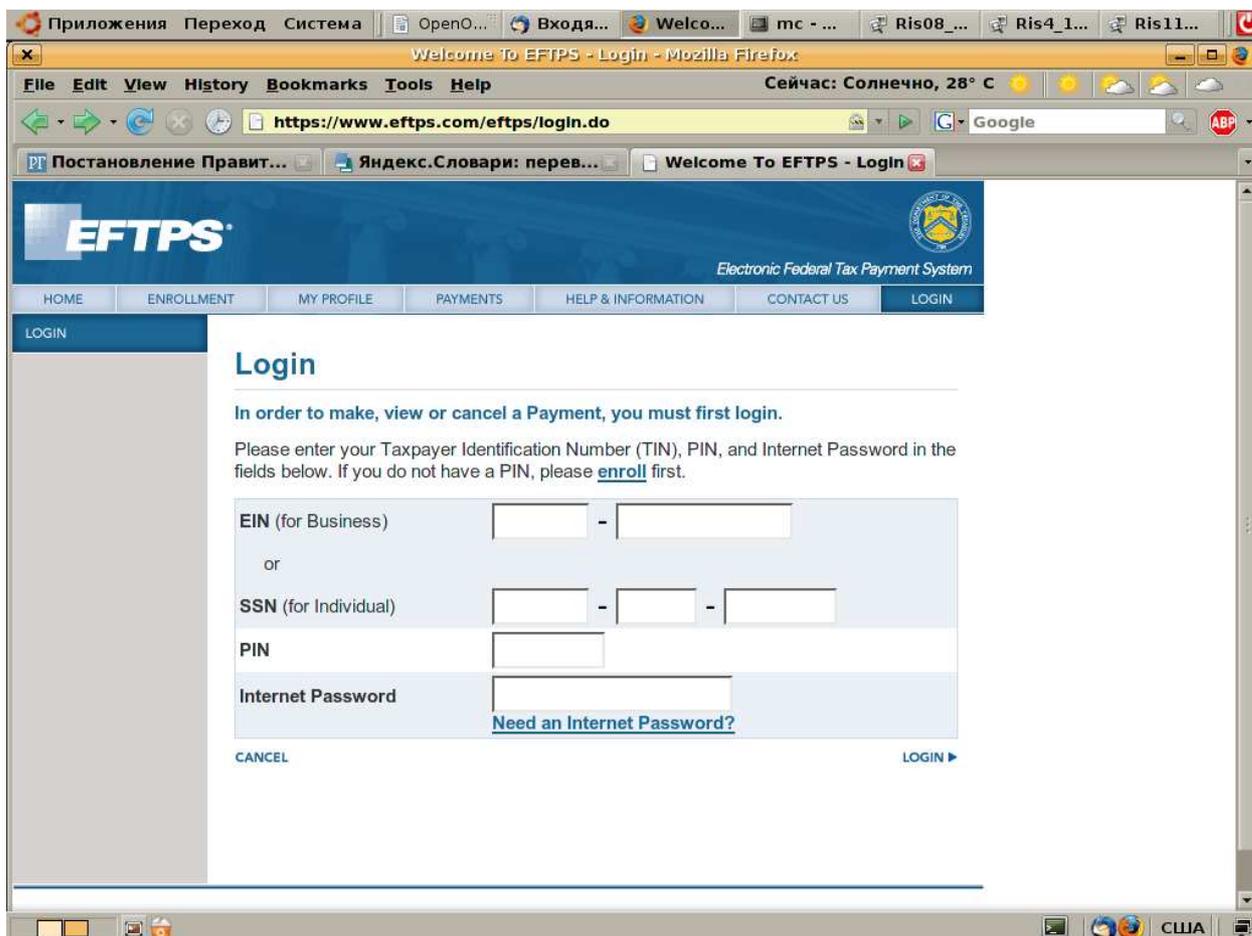


Рис. 13. Регистрация на сайте Федеральной системы электронных налоговых платежей США

Например, для совершения налогового платежа на сайте Федеральной системы электронных налоговых платежей США¹⁰⁵ необходимо указать индивидуальный номер социального страхования SSN (Social Security Number) для физических лиц и EIN (Employer Identification Number) для юридических лиц, PIN (Personal Identification Number), получаемый при регистрации на сайте, и интернет-пароль, который высылается обычной почтой местной налоговой полицией по адресу налогоплательщика.

Это достаточно эффективный и простой для граждан механизм в настоящее время не имеет нормативной поддержки в России.

1.5.6.3. Выбор приоритетных государственных услуг

В различных странах применяются различные подходы к выделению приоритетных государственных услуг, которые в первую очередь будут подвергнуты оптимизации для оказания в электронном виде. В начале лекции были рассмотрены основные критерии, по которым следует производить отбор (влияние на качество жизни граждан, повышение прозрачности государства, снижение уровня коррупции и т.п.).

Например, в Великобритании 30 приоритетных государственных услуг были отобраны с использованием следующих критериев:

¹⁰⁵

<https://www.eftps.com>

- стратегическая польза: соответствие целям и задачам правительства;
- максимальная польза для граждан и организаций;
- преимущества для правительства: экономия бюджетных средств; реалистичность (по бюджету, по сопутствующим рискам, по времени реализации).

Правительство штата Андхра Прадеш (Andhra Pradesh) в Индии применило другой подход к выделению приоритетов. Все государственные услуги были проранжированы по двум параметрам: извлекаемой выгоде и рискам, связанным с внедрением, после чего образовалось четыре группы. Было решено начать с внедрения наиболее выгодных и наименее рискованных услуг, затем перейти к наиболее выгодным и при этом высоко рискованным, в последнюю очередь реализовывать наименее выгодные и наиболее рискованные проекты.

Табл. 2. Выбор приоритетных государственных услуг в Индии

		<i>Риски</i>	
		Малые	Большие
Выгоды	Большие	1. Выгоды велики, риски малы	2. Выгоды велики, риски велики
	Малые	3. Выгоды малы, риски малы	4. Выгоды малы, риски велики

1.6: Лекция 1.6. Административная реформа в Российской Федерации (начало)

Предпосылки и общая характеристика административного реформирования в России

Основные трудности административной реформы и необходимые для ее успеха механизмы

Цели, задачи и основные понятия административной реформы.

Понятия государственной услуги, административного регламента, стандартов качества государственных услуг

Ожидаемый результат освоения темы

В результате ознакомления с темой лекции слушатель должен:

- знать об основных этапах административного реформирования в России его предпосылках;
- иметь представление о нормативной правовой базе административной реформы в России;
- понимать основные сложности и ограничения, связанные с реализацией административной реформы;
- уметь оценивать нормативные правовые акты и практику государственного управления на соответствие основным подходам административной реформы;
- знать основные механизмы противодействия коррупции и формирования необходимых для этого организационных и технологических механизмов.

Текст лекции

1.6.1. Предпосылки и общая характеристика административного реформирования в России

Главной побудительной причиной инициирования административного реформирования в России стала возобладавшая в высшем руководстве России точка зрения о низкой управляемости властных структур и малой результативности деятельности чиновников. Дополнительным мотивом стало низкое доверие граждан практически ко всем ветвям власти и институтам государства — начиная от федерального Правительства и заканчивая муниципальным уровнем.

Если проанализировать ситуацию, сложившуюся в конце 90-х годов прошлого века, можно обнаружить, что базовые институты гражданского общества, характерные для демократических стран западной Европы и Северной Америки (такие как подотчетность и сменяемость органов власти, независимый и пользующийся доверием суд, независимые средства массовой информации и т. п.), в России практически отсутствуют. Имеется серьезная взаимная зависимость властных и коммерческих структур, причем характерна концентрация как

экономического потенциала, так и властных полномочий в руках относительно круга людей на федеральном и, в особенности, на региональном уровнях. Высокий уровень коррупции, и важнейшие функции публичного сектора (правоохрана, медицина, образование) выполняются крайне плохо.

Табл. 1.6.1. Ответы на вопрос: «В чем, по-вашему, цель административной реформы, которая проводится в стране?»¹⁰⁶

Ответ	2006	2005	2004	2003
Более высокая эффективность государственного аппарата	26.5	36.5	34.5	-
Реализация собственных интересов правительства и государственного аппарата	23.0	30.5	28.5	17.5
Реформы ради реформ	22.0	29.0	26.0	21.9
Улучшение качества и механизмов предоставления государственных услуг населению	48.5	31.0	25.5	23.9
Зарегулированность функционирования государственного аппарата, ограничение произвола чиновников	23.5	22.0	21.0	-
Открытость и контролируемость государственного аппарата	24.0	23.0	19.5	-
Обеспечение условий для дальнейшего обогащения олигархов и бюрократов	15.0	22.5	14.0	-
Стимулирование участия граждан в управлении	12.0	9.0	13.5	-

В президентском послании 2003 года Федеральному Собранию основным препятствием на пути экономических реформ названа недостаточная эффективность государственного аппарата, несоответствие количества его полномочий качеству власти.

Аналогичные утверждения сделаны в послании Президента Федеральному Собранию на 2005 год. Чиновничество в нем названо «замкнутой и подчас просто надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса». В этой связи основными задачами определены «повышение эффективности государственного управления», «строгое соблюдение государственных служащими законности», предоставление ими «качественных публичных услуг населению», «обеспечение права граждан на объективную информацию».

¹⁰⁶ Здесь и далее: сумма ответов превышает 100%, поскольку респонденты могли выбрать несколько вариантов. Ответы отсортированы по 2004 г. Исследования проводились РАГС при Президенте РФ (М. Мизулин).

1.6.1.1.Объективные данные. Российские исследования

Приведенные выводы о низкой эффективности государственной власти, коррумпированности государственного аппарата, падении доверия граждан к государственным институтам подтверждаются статистическими и опросными данными. Приведем некоторые из них.

Табл. 1.6.2. Ответы на вопрос: «Какие российские проблемы Вас беспокоят больше всего?»

Ответ	2006	2005	2004	2003
Бедность значительной части населения	70.0	61.5	68.0	63.0
Постоянный рост цен	74.0	78.5	64.0	64.7
Преступность	70.0	61.5	54.5	57.5
Низкий уровень заработной платы	68.5	74.0	57.5	53.9
Наркомания	51.5	57.0	47.5	50.1
Бюрократизация всех сфер жизни и господство бюрократов	39.0	46.5	36.5	30.0
Безработица и страх потерять работу	42.5	44.5	34.0	34.9
Коррупция	51.5	40.0	32.0	35.1
Нарушение гражданских прав	38.0	37.0	32.0	35.1

В соответствии с опросом фонда «Общественное мнение», в 2004 году 14% граждан, обратившихся в 2002-2004 гг. в государственные органы, смогли получить интересующую их государственную услугу с приемлемым для них качеством. Граждане дают отрицательную оценку деятельности государственных служащих по оказанию государственных услуг (более 71% опрошенных), а более 76% опрошенных сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате (опрос проводился в 7 субъектах Российской Федерации).

Издержки малого бизнеса на преодоление административных барьеров в 2004 г., по данным «Опоры России» и ВЦИОМ, составляли 8,5% от выручки, в 2006 г. — 9,6%, в 2007 г. — 10% (за два года рост издержек составил около 18%).

Исследование проводилось в 80 субъектах Российской Федерации.

Табл. 1.6.3. Ответы на вопрос: «Что, по вашему мнению, является самым важным для истинной демократии?»

Ответ	2005	2004
Равенство всех граждан перед законом	76.5	69.5
Экономическое благополучие населения	63.5	62.0
Сильное правительство	63.0	53.0
Открытость государственной власти	42.0	43.0
Свобода слова и свободная пресса	20.0	42.0

Свободные и регулярные выборы	14.5	37.5
Участие граждан в принятии решений государственной властью	25.0	30.5
Право на частную собственность	25.0	30.0
Гражданские инициативы населения	14.5	21.0
Развитая система партий	12.5	13.5
Активность общественных организаций	9.5	13.0
Вера в Бога	11.0	11.0
Другое	1.5	1.5*

1.6.1.2. Объективные данные. Международные исследования

Несмотря на то, что в российском обществе существует тока зрения, что международные исследования и рейтинги являются «политически ангажированными» и не могут служить основой для анализа, тем не менее определенный интерес они представляют. Во-первых, западные исследования проводятся много лет, и из года в год используют стабилизированные методики. Даже если эти методики в абсолютных значениях необъективны, они позволяют выявить динамику происходящего. Во-вторых, общая картина в международных исследованиях, по-видимому, отражена достаточно корректно, поскольку их результаты в целом хорошо соответствуют российским исследованиям и опытным данным, доступным для непосредственного наблюдения.

Аналогичной точки зрения придерживаются авторы «Концепции административной реформы», включившие западные измерения в число индикаторов успешности реформы.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Российская Федерация находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии, уступая по ряду интегральных показателей не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. Например, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в 2007 году Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место.

Согласно индексу GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), который определяется 1 раз в 2 года Всемирным Банком и оценивает эффективность государственного управления примерно в 200-х странах, Россия по показателям «эффективность работы правительства», «качество законодательства», «верховенство закона» находится в нижней части рейтинга. Эти данные подтверждает «Индекс восприятия коррупции», рассчитываемый международной организацией «Транспэрэнси Интернэшнл». Согласно нему, в 2004 году Россия занимала 90-е место (среди 146 стран).

По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место. Данный уровень непрозрачности приводит к тому, что дополнительные расходы российских компаний (в связи с увеличением экономических рисков) составляют 5,64% от объема вкладываемых средств. По данным исследований, сокращение уровня непрозрачности в среднем на 1 пункт сопровождается увеличением среднегодового валового внутреннего продукта на душу населения на \$986 США, росту прямых иностранных инвестиций по отношению к ВВП на 1% и сокращением инфляции на 0,46%.

Табл. 1.6.4. Корреляция между уровнем непрозрачности и макроэкономическими индикаторами

Сокращение индекса непрозрачности	Рост среднегодового ВВП	Рост прямых иностранных инвестиций	Сокращение инфляции
1%	\$985 США	1%	0,46%

По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор для социально-экономического развития страны и повышения ее мировой конкурентоспособности.

1.6.1.3. Предпосылки административной реформы

Указанные обстоятельства, а также практически полное отсутствие в России структур гражданского общества привели к тому, что российская административная реформа была инициирована «сверху», не имея должной опоры в обществе и в среде государственного аппарата.

При этом субъект и объект российской административной реформы фактически совпадают (исполнительная ветвь власти), что в значительной степени предопределяет цели и характер проводимых преобразований. Основной фокус в административной реформе был сделан не на повышение качества государственного управления, как оно понимается в распространенных в мире методиках (см. European governance. A white paper¹⁰⁷, Worldwide Governance Indicators¹⁰⁸, а также лекцию 1.2), а, говоря упрощенно, на повышение «эффективности» управления («управляемости вертикали власти») ¹⁰⁹.

Табл. 1.6.5. Ответы на вопрос: «Если Вы недостаточно информированы о деятельности государственной власти, то, по какой причине?»

Ответ	2006	2005	2004	2003

¹⁰⁷ http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm

¹⁰⁸ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>

¹⁰⁹ Интересна в этом смысле цитата С. Нарышкина 2006 года (впоследствии вице-премьера), ответственного в Правительстве РФ за административную реформу: 40% поручений президента и премьера исполняются не в срок и с недолжным качеством.

Я не интересуюсь деятельностью государственной власти	11.5	16.0	19.5	13.2
У меня нет времени вникать в ее деятельность	19.0	16.5	24.0	23.0
Государственная власть не предоставляет населению информации о своей деятельности	43.5	38.0	33.0	32.8
Система, позволяющая вести диалог с населением, не работает должным образом	30.5	31.5	22.5	27.5
Другое	1.5	5.0	3.5	3.5

1.6.1.4. Необходимые для успеха реформ механизмы

Анализируя любую попытку масштабного реформирования, надо помнить, что изменение устоявшихся институтов (организационной структуры, нормативных процедур, неформальных правил, «точек» влияния и т. п.) не может быть осуществлено быстро. Государственное устройство крайне инерционно и находится в относительно «равновесном состоянии». Оно имеет значительное число приверженцев. Это не только действующие чиновники, но и члены их семей, смежные с ними бизнесы. Совокупные интересы этих групп как правило формируют устойчивую стихийную оппозицию реформам, не требующую координации из единой точки. Если цели реформ для их противников как правило безразличны (кто будет спорить с необходимостью «преодолеть коррупцию?»), то конкретные механизмы по модернизации управления, затрагивающие их личные интересы и карьерные перспективы, уже вызывают стойкое неприятие. Другим тормозящим фактором является неверие в достижимость декларируемых общественно значимых результатов.

Создатели планов административной реформы понимали это. «Успешность реализации административной реформы во многом зависит от понимания и поддержки гражданами и бизнесом целей и задач административной реформы, заинтересованности гражданского общества в результатах реформы... . Необходимым фактором успешного проведения реформы также является заинтересованность в ней государственных служащих... .» (Концепция административной реформы). Тем не менее ход реализации реформы, формируемый во многом инертностью аппарата и узкими интересами ведомств, показывает, что процитированные условия успешности реформы не выполняются.

Сценарий, при котором масштабная институциональная реформа не имеет опоры в обществе, в госаппарате и в экспертной среде изначально не располагает к успеху. Высокие президентские рейтинги в период 2000-2008 гг. оставляли шанс на «политический» характер реформы, однако серьезного политического «спроса» и «прикрытия» реформа не получила.

Ближе к концу второго президентского срока (осень 2007 г.) при смене Правительства произошел формальный отказ от одного из первых принципов административной реформы: разделения федеральных ведомств на министерства, агентства и службы — сообразно выполняемым функциям (нормотворческой,

распорядительной, контрольной). Указанный принцип был проведен не достаточно последовательно: фактически и до 2007 г. существовали ведомства, совмещающие нормотворческие и распорядительные функции, например, Минсельхоз России. Но впервые было создано ведомство, изначально объединяющее в себе указанные функции (например, Государственный комитет РФ по делам молодежи).

1.6.1.5. Основные ограничения административной реформы

Таким образом, можно зафиксировать основные узкие места, снижающие эффективность российской административной реформы:

- Изначальная преимущественная *ориентация на «внутренние» задачи* («эффективность госаппарата»), а не его внешние проявления (качество государственного управления).
- *Ориентация на «самореформирование»* (отсутствие позиционного конфликта между движущими силами административной реформы и ведомствами — объектами, подвергаемыми реформированию).
- Наличие *системных конфликтов интересов*: большая часть включенных в реформирование органов власти и государственных служащих не заинтересована в изменениях, несущих угрозу сложившемуся положению (игнорирование конфликта между интересом аппарата к сохранению «статуса-кво» и задачей реформирования).
- *Отсутствие общественной, экспертной или аппаратной поддержки реформы* (реформа проводится без выраженного «выгодоприобретателя» и интерпретируется гражданами и государственными служащими, в числе прочих «аппаратных процессов», не затрагивающих содержательных вопросов).

1.6.2. Предыстория административной реформы в России.

Началом целенаправленной административной реформы¹¹⁰ в России можно считать создание в 2003 г. Правительственной комиссии по проведению административной реформы (см. указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах», и соответствующее постановление Правительства РФ № 451).

Тем не менее, исторически корректнее вести отсчет от политических, организационных и экономических преобразований, проведенных после ликвидации Советского Союза, в результате которых была демонтирована советская система «ручного» государственного управления и сформировалась новая система органов государственной власти России.

1.6.2.1. 90-е годы прошлого века

Основными элементами преобразований по либерализации и разгосударствлению экономики в 90-е годы прошлого века стали:

¹¹⁰ Здесь и далее под «административной реформой» понимаются мероприятия, проводимые в рамках реализации «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах»

- Ликвидация «промышленных» министерств и ведомств и создание на их основе коммерческих монополий, таких как «Газпром» или «Единые энергетические системы».
- Формирование новых административных институтов, например, создание Государственного комитета по управлению государственным имуществом (для приватизации государственной собственности), антимонопольного и налогового ведомств, Федерального казначейства и т. п.

По Указу Президента РФ № 511 «Об упорядочении системы государственного управления» (1992 г.) в число органов власти вошли министерства, государственные комитеты, федеральные службы, агентства и комитеты (создаваемые при Президенте, Правительстве и министерствах). Их полномочия и роль в системе органов власти были недостаточно определены, в значительной степени наследуя сложившиеся роли и влияния.

Наконец (и это возможно главное достижение 90-х годов) — фиксация в Конституции России, принятой в 1993 году, принципов *правового государства и разделения властей*.

Тем не менее, преобразования 90-х годов были в большей степени ситуационными, система исполнительной власти России складывалась стихийно, консервируя существующее положение вещей и интересы основных российских групп влияния.

В период 1996-1998 гг. серьезных административных изменений не происходило, но именно в это время произошло осмысление результатов перехода от унаследованной советской системы управления и фиксация основных концептуальных принципов будущей административной реформы.

Уже тогда в качестве основных проблем госуправления были названы:

- низкое качество взаимодействия граждан и власти;
- избыточность и неэффективность исполнительной власти;
- коррупция в государственном управлении.

Эти направления были унаследованы последующими программами.

1.6.2.2. Прообраз «административной реформы»

Первая концепция административной реформы появилась в 1998 г. но после аппаратных обсуждений она была «заморожена» и фактически не вышла за пределы узкого экспертного круга. Действительно, было нереалистично планировать серьезные организационные изменения в условиях предстоящей смены президента.

Тем не менее идеи, заложенные в первых концепциях, были учтены и развиты в последующих документах, в частности созданных в «Центре стратегических разработок», ставших частью программы впоследствии избранного новым Президентом России В. Путина. Впоследствии они стали прообразом документов административной реформы, стартовавшей, как уже говорилось, в 2003 г.

Основными принципами (направлениями) реформы стали:

- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления госимуществом и предоставления государственных услуг гражданам и организациям;
- разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

При всей важности всех перечисленных направлений, вероятнее всего, ключевым из них является первое. Действительно, в условиях плохой управляемости основным механизмом изменений должно быть прежде всего сокращение размеров неэффективного объекта, в данном случае — прекращение избыточного государственного регулирования.

1.6.3. Цели, задачи и основные понятия административной реформы.

Наиболее емкой характеристикой любой проектной деятельности может служить набор из *целей* и *задач* деятельности, а также достигнутых в результате этой деятельности *результатов*.

1.6.3.1. Цели административной реформы

Приоритетными целями административной реформы в Российской Федерации стали:

- повышение качества и доступности государственных услуг;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти.

Видно, что, будучи в целом правильными, перечисленные позиции страдают двумя известными недостатками. Во-первых, как уже говорилось выше, любые цели лучше формулировать в терминах «внешней полезности» по отношению к объекту деятельности. Во-вторых, цели не следует смешивать с задачами и направлениями.

Видно, что этому подходу соответствуют только две первые позиции, а последняя является средством, но не самостоятельной целью.

Интересно, что несмотря на то, что напрямую Концепция административной реформы не устанавливает повышение качества государственного управления среди своих целей, место Российской Федерации в международных рейтингах показателей качества государственного управления является одним из индикаторов успешности реформы (см. ниже раздел «Критерии успешности административной реформы»).

1.6.3.2. Задачи административной реформы

Для достижения этих целей нормативные документы административной реформы предусматривают решение задач, которые можно разделить на «внешние» и «внутренние». Такое разделение является до некоторой степени условным, но оно тем не менее может быть полезным при анализе целеполагания и средств реформы. Очевидно, что для решения любых «внешних» задач, т. е. для изменения внешних проявлений любого «черного ящика», необходимо изменять его внутреннее устройство. Например, упрощение для граждан и организаций взаимодействия с органами власти требует реорганизации административных процедур, изменения нормативной базы и поддержки обновленных регламентов технологическими средствами, что представляет собой *внутренние изменения*. Внешние изменения, такие как оборудование помещений электронной очередью или средствами кондиционирования помещений, будучи полезными и необходимыми, сами по себе не позволяют достичь целей административной реформы.

Исходя из сказанного, к «внешним» задачам административной реформы можно отнести:

- повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- разработка и внедрение стандартов и административных регламентов оказания государственных услуг органами исполнительной власти;
- введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти.

Внутренними задачами оказываются:

- оптимизация функционирования органов исполнительной власти, внедрение в них принципов управления по результатам;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения.

Обратим внимание, что среди «задач» административной реформы фигурирует «повышение прозрачности» органов власти, что может рассматриваться как самостоятельная ценность, достойная быть *целью* административной реформы.

1.6.3.3. Государственные услуги

Понятие «государственная услуга» вошло в политический словарь России вместе с нормативными документами административной реформы. Это понятие оказалось непривычным для российской управленческой практики. Более того, до сих пор нет однозначной ясности, способствовало ли успеху реформы введение этого понятия, заимствованного из английского языка (*service*), на котором это слово означает «служба», «сервис», «услуга».

Основная проблема заключается в том, что понятие «услуга» как в нормативной практике, так и обывденной речи используется для обозначения вида

предпринимательской деятельности. Ст. 2 Гражданского кодекса РФ прямо относит «оказание услуг» к предпринимательской деятельности¹¹¹.

Конечно государство должно быть полезным (сервисным) для граждан, однако использование термина «услуга» породило некоторые коллизии. Прежде всего, у части государственных служащих было сформировано ложное понимание, что за государственные (также, как и за обычные) услуги следует брать деньги, и что оказание государственной услуги — это в некотором роде «милость» со стороны чиновника гражданину (захочу — окажу, а не захочу — откажу), а не исполнение им своих служебных обязанностей.

Подобная трактовка термина «государственная услуга», конечно, абсурдно. В официальных документах административной реформы понятию государственная услуга дается вполне прагматическое объяснение. Под ней понимается добровольное или обязательное в силу закона взаимодействие физического или юридического лица с органом государственной власти или его должностным лицом, в результате которого происходит возникновение, изменение или прекращение прав, полномочий физического или юридического лица. Примерами наиболее массовых государственных услуг является выдача общегражданского или заграничного паспорта, водительских «прав», регистрация брака и т. п.

К сожалению, введение в практику этого ключевого, но неоднозначно понимаемого термина не сопровождалось разъяснительной кампанией.

1.6.3.4. Административные регламенты

Другим ключевым понятием административной реформы стало понятие «административный регламент» исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, под которым понимается нормативный правовой акт федерального органа исполнительной власти, определяющий последовательность действий органа власти (административные процедуры), обеспечивающую исполнение государственных функций.

Административные регламенты должны определять правовые основы выполнения государственной функции или оказания государственной услуги, сроки и последовательность действий органа власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и с другими органами власти, порядок информирования о государственной услуге, основания для отказа в предоставлении государственной услуги, права и обязанности должностных лиц, критерии или процедуры принятия решений, порядок контроля, порядок обжалования действия (бездействия) и решений, осуществляемых (принятых) в ходе выполнения регламента.

Исходя из соображений здравого смысла принятие административного регламента должно быть результатом оптимизации порядка выполнения своих функций органами исполнительной власти, что, как уже говорилось выше, требует наличия внешнего управляющего воздействия. Тем не менее, существующая нормативная база предполагает, что разработка административного регламента осуществляется

¹¹¹ Ст. 2 ГК РФ: «...предпринимательской [деятельностью] является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от... оказания услуг...

самим органом власти¹¹². Это приводит к тому, что существенно затруднена оптимизация деятельности ведомств, заложенная в «Концепцию административной реформы» и заключающаяся в:

- исключении избыточных и дублирующих функций органов власти,
- снижению бремени регулирования, сокращению сроков взаимодействия,
- организационном разделении правоустанавливающих функций, функций надзора и контроля и функций по управлению государственным имуществом и предоставлению государственных услуг.

Подобное положение дел приводит к тому, что разрабатываемые административные регламенты фактически фиксируют сложившееся в ведомстве положение дел. Внешнего по отношению к ведомству экспертного, аппаратного или гражданского контроля недостаточно, чтобы достичь позитивных изменений в порядке работы органа власти.

Можно сделать вывод, что существующие институциональные механизмы административной оптимизации в России недостаточны для эффективного достижения целей административной реформы.

1.6.3.5. Стандарты качества государственных услуг

Стандарты качества и доступности государственных услуг, по замыслу административной реформы, должны были стать формализованным воплощением обязанностей органов исполнительной власти перед физическими лицами и организациями по порядку, срокам и качеству оказания государственных услуг. Действительно, формализованные требования к качеству и доступности государственных услуг могли бы стать «внешним» формальным фактором, вынуждающим ведомства оптимизировать административные процессы.

На деле, однако, такой стандартизации легко подвергнуть лишь формальные характеристики госуслуг (например, обязательное наличие кондиционеров и «электронной очереди» в присутственных местах). «Смысловые» требования к порядку оказания государственных услуг (сроки рассмотрения, комплект необходимых документов, порядок запроса недостающих документов, межведомственное взаимодействие и т. п.) могут быть оптимизированы в результате целенаправленного реинжиниринга, а не в виде «ответа» на формализованный набор требований.

Таким образом, создание стандарта качества государственных услуг позволяет решать лишь часть задач по оптимизации взаимодействия органов власти с гражданами и организациями.

1.6.3.6. Управление по результатам

Управление деятельностью органов власти «по результатам» является одной из общих мер административного реформирования для разных стран мира (наряду с стандартизацией качества государственных услуг, регламентацией порядка их

¹¹² См. Постановление Правительства №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг».

предоставления, децентрализацией принятия решений и обеспечением информационной открытости)¹¹³.

Тем не менее, несмотря на общность подходов, в мире и в России не выработано единых механизмов обеспечения результативности бюджетных расходов. Это обусловлено отсутствием однозначных критериев выбора бюджетных программ и их сопоставления с приоритетами государственной политики. Методы бюджетного финансирования и контроля над расходованием бюджетных средств во всем мире носят аппаратный и формализованный (контролируется исполнение сметы, а не достижение результатов) характер, в большой степени определяясь политическим «весом» органа власти, его руководства и направлений деятельности.

Даже при возможности корректно связать политические задачи, функции ведомства и измеримые индикаторы успешности остается другой системный вопрос: что делать с ведомством, если оно «не справилось». На коммерческом конкурентном рынке существует автоматический ответ: проигрывающий или повышает эффективность своей работы, или уходит с рынка, а на его место придут другие. Причем «контроль качества работы» осуществляется потребителями услуг автоматически, без выделения специальных ресурсов.

Представить себе «уход с рынка» поликлиники или отделения милиции (также как «отказ от их услуг» потребителем) крайне затруднительно.

Тем не менее, среди задач административной реформы фигурируют такие, как:

- установление прямой зависимости между оценкой деятельности органов власти (по результатам перечня, объема и качества предоставления государственных услуг) и наделением их бюджетными ресурсами;
- проектное управление по целям и результатам деятельности;
- конкурентное распределение ресурсов между ведомствами,

за которыми не просматривается механизма реализации. Вероятно, эффективность применения механизмов управления по результатам в значительной степени определяется характером деятельности ведомства, и не является универсальным механизмом оценки успешности деятельности.

¹¹³ Клименко А., http://new.hse.ru/sites/ipamm/DocLib/Международный_опыт_реформ.aspx

1.6: Лекция 1.6. Административная реформа в Российской Федерации (продолжение)

Административная реформа и использование информационных технологий
Информационные технологии и обеспечение подотчетности и прозрачности органов власти

Критерии успешности административной реформы

Этапы реализации административной реформы

Механизмы преодоления коррупции в органах власти

Антикоррупционные мероприятия и информационные технологии

Механизмы представительства интересов граждан и организаций

1.6.4. Использование ИТ и административная реформа

1.6.4.1. Электронные административные регламенты

Понятие «электронный административный регламент» весьма широко используется в современной практике. Тем не менее, полезность и осмысленность данного термина, как и в случае «государственных услуг» крайне сомнительны.

Разберем подробнее данное понятие.

Во-первых, «регламент» из принципиальных соображений не может быть «электронным», поскольку представляет собой нормативный акт, предписывающий совершать определенным лицам определенные действия в определенных ситуациях, что влечет за собой изменение прав и обязанностей некоторых лиц. Единственной легитимной формой записи и фиксации нормативных актов в России является текстовый документ, который может быть как «бумажным», так и «электронным», но при этом все равно останется текстом.

Во-вторых, средств автоматизированного преобразования нормативных актов, записанных на «естественном языке», в машиночитаемую форму, не существует, и ожидать их появления в ближайшее время не следует. Причиной тому — принципиально разный уровень конкретности требований, содержащихся в нормативных актах и в машинных командах. Если человек с той или иной степенью успешности может однозначно интерпретировать недетализированные положения нормативного акта, то ЭВМ в случае любой неполноты инструкций (программы для ЭВМ) работать не сможет.

С помощью ИТ возможно сопроводить и автоматизировать определенные элементы деятельности по исполнению регламентов, при этом важно помнить, что исполнять требования регламентов по-прежнему будут субъекты правоотношений – физические и юридические лица, организации, а не ЭВМ. Таким образом, корректнее говорить не про «электронные регламенты», а про «использование ИТ при выполнении административных регламентов».

При этом ИТ могут использоваться двояко: как канал взаимодействия (например, Интернет) или как среда хранения информации (например, система учета выданных лицензий). При этом ключевым вопросом при использовании ИТ является законность применения ИТ (введение автоматизированных систем в

официальную эксплуатацию), а также юридическая значимость совершаемых действий и учитываемых данных (возможность установления и подтверждения прав без использования «бумажных» носителей).

При всей простоте формулировок, однако, использование ИТ в административной практике представляет собой сложнейшую организационно-технологическую и правовую задачу, решением которой в России пока серьезно не занимались ни на федеральном, ни на региональном уровнях.

Подробнее использование средств ИКТ для автоматизации исполнения административных регламентов и ведения учетов в электронном виде анализируется в лекциях второго модуля.

1.6.4.2. Информационные технологии и обеспечение подотчетности и прозрачности органов власти

Эффективное предоставление государственных услуг предусматривает знание граждан и организаций о деятельности органов исполнительной власти. Речь идет о подотчетности и прозрачности, как универсальных характеристиках государственного управления (по методологии ООН, см. лекцию 1.2).

Обеспечение прозрачности тесно связано с понятием «раскрытие государственной информации». Публичное раскрытие информации государства — это предоставление доступа к юридически значимой информации государства для неограниченного круга лиц, осуществляемое без направления специального запроса (см. лекцию 1.3).

При этом если использование информационных технологий для юридически значимого взаимодействия представляет собой, как было сказано в разделе «Электронные административные регламенты», сложную и пока не решенную задачу, то для достижения информационной прозрачности и подотчетности государства ИТ могут быть крайне полезны уже в текущих условиях. Подробнее об этом см. лекции 1.3 и 1.4.

Табл. 1.6.6. Ответы на вопрос: «Что, по вашему мнению, препятствует открытости и прозрачности государства в России?»

Ответ	2006	2005	2004	2003
Нежелание высших чиновников	65.0	55.5	63.5	51.8
Пассивность граждан и их объединений	34.5	43.5	36.0	51.9
Недостаток политической воли у высшего руководства страны	27.0	34.0	21.5	23.8
Противоположные интересы лоббирующих групп (бизнеса, криминальных кругов)	28.5	30.5	21.0	23.4
Негативный исторический опыт и бюрократические традиции в России	21.0	23.5	23.0	25.6
Другое	-	0.5	1.0	3.6

Табл. 1.6.7. Ответы на вопрос: какие из перечисленных механизмов были внедрены полностью (или существенно) в вашем органе исполнительной власти?¹¹⁴

Механизм раскрытия информации о деятельности государственной и местной власти	57.0
Механизм вовлечения представителей гражданского общества для участия в рабочих группах и других группах при подготовке нормативных актов и других решений органов исполнительной власти, влияющих на права и законные интересы граждан и организаций	33.0
Механизм создания и функционирования общественных советов с участием представителей гражданского общества в органах исполнительной власти	32.0
Механизм публичного обсуждения решений	26.0
Механизм проведения общественного обсуждения социально значимых решений органов исполнительной власти	20.0
Механизм включения представителей гражданского общества в надзорные органы	10.0
Механизм оценки исполнительной и местной власти в зависимости от их открытости и прозрачности	9.0
Другие	7.0

1.6.5. Критерии успешности административной реформы.

В Концепции административной реформы введено три индикатора ее успешности:

- независимое измерение качества государственного управления;
- субъективная оценка граждан;
- субъективная оценка субъектов предпринимательской деятельности.

1.6.5.1. Governance Research Indicator Country Snapshot

Индикатор GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), рассчитываемый Всемирным банком раз в два года и состоящий из 6 показателей, отражает основные параметры государственного управления, оцениваемые независимыми организациями (всего измеряется несколько десятков различных параметров):

- Право голоса и подотчетность (Voice and Accountability) — индекс измеряет качество политического процесса, степень независимости прессы, наличие гражданских свобод и политических прав, возможности участия граждан в выборных процедурах.
- Политическая стабильность и отсутствие насилия (Political Stability and Absence of Violence) — индекс измеряет вероятность отставки

¹¹⁴ Отвечали государственные служащие, 2006 г.

правительств в результате применения насилия (включая терроризм). Индекс отражает, несет ли государственное управление риски необходимости резких изменений политического курса вместо мирных выборов.

- Эффективность государственного управления (Government Effectiveness) — индекс отражает качество государственных услуг и характеристики государственных институтов, компетентность госслужащих, независимость государственных служащих от политического давления, доверие к политике правительства.
- Качество государственного управления (регулирования, Regulatory Quality) — отражает степень рыночности регулирования (например, контроль уровня цен, экспортно-импортных операций, финансового сектора и т. п.).
- Верховенство закона (Rule of Law) — отражает степень равенства различных членов общества перед законом, приверженность граждан к исполнению законов и договоров, эффективность законодательной системы.
- Контроль над коррупцией (Control of Corruption) — измеряет восприятие коррупции¹¹⁵ обществом, уровень взяточничества, влияние коррупции на развитие бизнеса и т. п.

Из числа перечисленных шести показателей GRICS в административной реформе используются два: «эффективность государственного управления» и «качество государственного управления».

В качестве целевых значений по этим показателям установлены значения, соответствующие уровню государств Восточной Европы. Так, к 2008 году показатель «эффективности государственного управления» должен достичь 55 единиц, «эффективности государственного регулирования» — 60 единиц, а в 2010 году — не ниже 70 единиц по каждому из них¹¹⁶.

Стартовые значения индикаторов для России по «эффективности государственного управления» в 2004 году равнялся 48,1 единиц (из 100 возможных), а по «качеству государственного регулирования» — 45 единицы (из 100 возможных).

При этом за время реализации мероприятий административной реформы следует отметить снижение¹¹⁷ обоих индикаторов. Так значение «эффективности государственного управления» в 2006 снизилась до уровня 37,9% (с 48,1% в 2004 г.), а «качество государственного регулирования» — ниже 33,7% (с примерно 45%).

1.6.5.2. Оценка гражданами качества оказания государственных услуг

¹¹⁵ Коррупция — использование власти для извлечения личной выгоды

¹¹⁶ Значение 60 или 70 единиц (процентный ранг) означает, что 60% или, соответственно, 70% стран располагаются в рейтинге ниже России.

¹¹⁷ В 2007 г. оценка Всемирного банка была осуждена МИД России за «предвзятость».

Оценка гражданами качества деятельности органов исполнительной власти (удовлетворенность качеством и доступностью государственных услуг) опирается на социологические (опросные) методы.

Планируется, что в результате проведения административной реформы степень удовлетворенности граждан качеством и доступностью государственных услуг повысится к 2008 году до 50% и к 2010 году — не менее чем до 70%. Методика исследования оценки гражданами качества и доступности предоставляемых государственных услуг должна была быть разработана и утверждена в 2006 году.

1.6.5.3. Издержки бизнеса на преодоление административных барьеров

Целевым показателем является снижение доли издержек бизнеса на преодоление административных барьеров в выручке к 2008 году до 5%, к 2010 году — до 3% (по оценкам на 2004 г. этот уровень составляет 8,5%).

Методика оценивания не разработана.

1.6.6. Этапы реализации административной реформы

1.6.6.1. 1 этап АР: 2003-2004 гг.

Первым мероприятием и наиболее важным результатом административной реформы стала инвентаризация (анализ и классификация) 5634 функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. 46% (2599) из них было признано полностью избыточными, а частично дублирующими или требующими изменения — более 5000 функций федеральных ведомств. Также было предложено ликвидировать, реорганизовать либо приватизировать 36% (из 18983) ФГУ и 52% (из 6478) ФГУП.

Тем не менее, только небольшая часть этих функций, введенная нормативными актами Правительства России (или положениями о ведомствах), была упразднена. Среди избыточных функций большая часть имела надправительственный уровень (вводилась федеральными законами или указами Президента Российской Федерации) и сохранилась. Для внесения законодательных изменений требовались значительные финансовые, организационные и экспертные усилия, которые без политической поддержки не имели шанса на успех.

В результате к своему второму этапу административная реформа подошла с большим избытком полномочий и функций. Одно лишь то, что упразднения избыточных функций не произошло, и «фронт работ» остался слишком большим, критически ухудшило позиции реформы. Без уменьшения размеров объекта реформирования крайне трудно реализовывать даже локальные (на уровне отдельных функций или услуг) мероприятия по повышению эффективности.

Во-первых, возможности любой реформы (кадровые, экспертные, финансовые), затрагивающей устоявшиеся общественные отношения и несущие угрозу влиянию и роли чиновников, и так серьезно ограничены. Поэтому без концентрации ограниченных усилий на главном нереалистично рассчитывать на общий успех.

Во-вторых, бессмысленно оптимизировать административные процессы, которые никому не нужны, кроме ведомств и государственных служащих, их выполняющих. Это приводит к распылению ресурсов реформы.

Именно поэтому программа оптимизации размеров государства (ликвидации избыточных функций, снятия бюрократических барьеров) является основной по отношению к другим мероприятиям реформы. По большому счету необходимо формировать механизм постоянного пересмотра исполняемых государством функций и создание институтов, препятствующих появлению новых избыточных функций, а также отсеивающих ненужные существующие.

Вероятно, наиболее действенным и нереализуемым в современных российских условиях является механизм «презумпции ненужности» государственного вмешательства в ту или иную сферу деятельности и фиксации ограниченного числа оснований, по которым происходит обоснование необходимости вмешательства государства.

1.6.6.2. Организационно-ролевое разделение ведомств

Вторым важнейшим шагом 1-го этапа административной реформы стало подписание указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Следуя ранее обоснованной логике организационного разделения полномочий ведомств были созданы новые министерства, агентства, службы. В соответствии с указом, за министерствами закреплялись политические и правоустанавливающие полномочия, за агентствами — исполнительские полномочия и оказание государственных услуг, а за службами — контрольно-надзорная деятельность. Фактически полного организационного разделения полномочий не произошло. Организационное разделение сопровождалось введением режима подчинения, когда агентства и службы с одной стороны стали подведомственными органами министерств, а с другой получили определенную свободу, например, в распоряжении бюджетными средствами. Впрочем, министерства также получили статус «субъектов бюджетного планирования».

Система взаимодействий органов исполнительной власти оказалась запутанной, и реальное (неформальное) распределение полномочий и обязанностей органов власти в значительной степени стало определяться политической влиятельностью руководства ведомств и наличием у них административного или финансового ресурса. Согласование интересов в таких условиях осуществляется исходя из аппаратно-бюрократических критериев, а не содержательных (см. раздел «Управление по результатам» выше).

1.6.6.3. 2 этап АР: 2005-2007 гг.

Началом реализации второго этапа административной реформы следует считать принятие Распоряжения Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. N 1789-р. Это распоряжение одобрило Концепцию административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 гг. и план мероприятий по ее проведению, а также рекомендовало органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации подготовить программы и планы мероприятий по проведению административной реформы с учетом положений Концепции и плана мероприятий.

Следует учитывать, что изначально на 2-м этапе реформы предполагалось не сколько продолжить структурные преобразования в органах исполнительной власти, сколько приступить к модернизации их деятельности. Для этого еще в 2004 году был разработан проект Федеральной целевой программы (ФЦП) «Административная реформа». В проекте предлагалось создать специальный орган по управлению реформой (Дирекцию) с широкими полномочиями по преобразованию органов власти. Однако расходы на реализацию этой программы утверждены не были, программа принята не была, что и привело к ситуации, когда субъект и объект административного реформирования оказался в России объединенным. Вместо ФЦП была разработана и принята «Концепция административной реформы», реализация которой возлагалась на сами органы исполнительной власти при координирующей роли Правительственной комиссии по административной реформе.

Отказ от программно-целевого подхода, предполагавшего целевое финансирование преобразований и «внешнего» (по отношению к ведомствам) «заказчика реформ», стал одним из факторов, приведшим к ситуации «самореформирования», подробно обсужденной выше.

1.6.7. Меры по преодолению коррупции в органах власти

В разделах 1.6.1–1.6.6 были разобраны основные предпосылки, цели, задачи, индикаторы успешности и текущий ход административной реформы. При этом не была разобрана одна из важнейших задач, поставленных в документах административной реформы, а именно – борьба с коррупцией. Ввиду особой важности этой темы ей целиком посвящен данный раздел.

Коррупция в федеральных органах исполнительной власти признана важнейшей проблемой, препятствующей нормальному развитию страны. Коррумпированность государственных структур и должностных лиц влечет за собой значительные непроизводительные затраты бизнеса и граждан как на бытовом (милиция, медицина, образование), так и на системном уровне (принятие решений, негативно влияющих на целые отрасли, исходя из частных интересов отдельных чиновников или ведомств). Коррупция представляет собой серьезную угрозу принципам верховенства закона и правам человека.

Противодействие коррупции неэффективно как с помощью призывов, так и ужесточением наказания. Требуется разработка и внедрение институциональных механизмов противодействия коррупции, которые будут разобраны в следующих ниже подразделах.

С учетом того, что основным инструментом административной оптимизации в России в настоящее время является самореформирование органов власти, антикоррупционная деятельность рассматривается с учетом возможностей, имеющихся в самих органах власти¹¹⁸.

¹¹⁸ См. «Типовую программу противодействия коррупции на 2007-2008 годы для федеральных органов исполнительной власти» и «Типовую программу противодействия коррупции на 2007-2008 годы для высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», <http://ar.economy.gov.ru/ru/regions/federal/anticorrupt>.

1.6.7.1. Направления антикоррупционной деятельности

При планировании мер противодействия коррупции в конкретном ведомстве целесообразно учитывать необходимость следующих мероприятий:

- оценка существующего уровня коррупции, мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;
- устранение условий, порождающих коррупцию (снижение рисков коррупции);
- повышение риска наказания за коррупционные действия (ответственность должностных лиц, включая ответственность руководителей за своих подчиненных);
- просвещение и информирование: формирование нетерпимого отношения к коррупционным действиям;

1.6.7.2. Механизмы противодействия коррупции

Внутри органа власти необходимо создать уполномоченное подразделение (или назначить должностное лицо), которое должно получить необходимые полномочия и быть не только формально, но и реально независимым от других подразделений органа власти. Основной деятельностью ответственного подразделения является координация и руководство антикоррупционной политикой: выработка плана мероприятий, направленных на ликвидацию (сокращение) условий, порождающих, провоцирующих и поддерживающих коррупцию, их реализация и внутренний контроль.

Единственное существенное направление деятельности, которое целесообразно вынести из сферы ответственности уполномоченного по борьбе с коррупцией, это измерение текущего уровня коррупции, поскольку оно является оценкой успешности его работы и поэтому должно осуществляться независимой от него административной единицей.

Помимо принятия административных мер необходимо сформировать программу донесения принимаемых мер как до сотрудников органа власти, так и до общества. Необходимо учитывать, что агитация и широковещательные заявления и запугивание неэффективны. Декларативным заявлениям о планах сегодня не верит ни население, ни сами государственные служащие. Предпочтение необходимо отдать информированию о принимаемых мерах и достигнутых результатах, принципиально важно обеспечить максимальную прозрачность и предсказуемость мероприятий.

Информационный поток должен включать в себя разъяснения положений законодательства, административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения.

Важно наладить сотрудничество и доброжелательное отношение со стороны СМИ. Необходимо помнить, что если под видом борьбы с коррупцией происходят аппаратные «разборки», то доверия или симпатий антикоррупционные меры иметь не будут.

Также мировой опыт показывает, что малоэффективны антикоррупционные меры, затрагивающие лишь «низовой» уровень органа власти.

1.6.7.3. Планирование антикоррупционных мероприятий: обследование органа власти

Началом любых антикоррупционных мер должны быть инвентаризация наиболее опасных в коррупционном отношении должностей органа власти. Перечень должен включать в себя те должностные позиции, для которых коррупционное поведение более вероятно. В частности, в «группу риска» попадают должности и подразделения, обладающие:

- полномочиями, связанными с распределением материальных средств (проведение или согласование конкурсов, выделение дотаций и т. п.);
- высокой степенью свободы действий, наличием произвольных вариантов принятия решений по сфере компетенции (когда порядок принятия решения не может быть формализован);
- большим числом контактов с гражданами и организациями (особенно в случае непосредственных контактов).

Помимо выявления рисков необходимо заказать и провести независимое обследование фактического положения дел с коррупцией в органе власти или регионе. В результате анализа необходимо зафиксировать исходные (перед началом мероприятий) ключевые показатели, такие как доля граждан и организаций, сталкивающихся с проявлениями коррупции, объем коррупционных (посреднических) рынков, существующих вокруг предоставления государственных услуг, уровень удовлетворенности заявителями качеством и доступностью государственных услуг и т. п.

Обследование необходимо периодически повторять для контроля успешности мероприятий и их корректировки.

1.6.7.4. Антикоррупционные организационные мероприятия

Предложить один для всех случаев план преодоления коррупции невозможно. Далее мы рассмотрим универсальные механизмы, которые позволят достичь большего успеха и которые в различных органах власти и различающихся внешних условиях должны иметь различное детальное наполнение.

1. Исключение конфликта интересов подразделений органа власти или отдельных сотрудников.

Типичным примером конфликта интересов является противоречие между интересом иметь «красивую» отчетность (т. е. желанием получить премию, продвигаться по службе и т. п.) и желанием служащего добросовестно выполнять свои обязанности (например, необходимостью регистрировать труднораскрываемые правонарушения, которые наверняка ухудшат статистику).

2. Формирование позиционного конфликта.

Конфликтные интересы должны быть в максимально возможной степени разведены по различным подразделениям, не имеющим взаимного подчинения. В этом случае противоречия (конфликты), возникающие между подразделениями, порождают квазиконкурентную ситуацию, в которой оптимальной стратегией служащих будет добросовестное выполнение должностных обязанностей, т. к. отклонение от этой стратегии будет замечено и сделано общеизвестным соседним

подразделением. Типичным позиционным конфликтом является поручение измерения успешности деятельности и самой деятельности различным органам.

При формировании позиционных конфликтов необходимо следить, чтобы одновременно с ними не формировались «административные рынки», на которых подразделения, имеющие противоположные интересы, не «согласовывали» свои позиции на компромиссной основе.

Разработка организационных конструкций, устойчивых к такого рода рискам — сложная задача, как правило требующая привлечения внешних консультантов.

3. Формализация и нормативное закрепление правил выполнения обязанностей служащими.

Описанные в данной лекции административные регламенты являются подходящим инструментом такого закрепления. Они, согласно Постановлению Правительства №679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов...», фиксируют среди прочего такие важные для предупреждения коррупционных действий характеристики, как:

- описание последовательности действий при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги, включая юридические факты, являющиеся основанием для начала действия,
- должностное лицо, ответственное за выполнение действия и максимальный срок выполнения действия, права и обязанности должностного лица, в том числе решения, которые могут или должны быть приняты должностным лицом, а при возможности различных вариантов решения — критерии или процедуры выбора вариантов решения,
- перечень оснований для отказа в предоставлении государственной услуги,
- формы и порядок контроля за совершением действий и принятием решений,
- способ фиксации результата выполнения действия, результат действия и порядок передачи результата и др.

В случаях когда формализация действий служащих затруднена, действенным механизмом является требование неотказуемой фиксации совершаемых служащим действий и причин принимаемых решений. Например, к таким процедурам можно отнести требование предоставлять обоснование причин принятия госслужащим того или иного решения с одновременным запретом использовать бессодержательные формулировки «нецелесообразно», «не признано возможным», «отказать», «согласно действующему законодательству» и т.п. Управленческий подход, когда служащий обязан фиксировать в независимой системе учета все, что он делает непосредственно в момент совершения действия позволяет показать свою высокую эффективность в частном секторе: по данному принципу действуют подразделения по продажам и маркетингу, причем кажущееся снижение производительности труда многократно компенсируется большей добросовестностью служащих за счет дополнительной прозрачности и подконтрольности их действий.

Аналогичный подход, когда невозможна жесткая регламентация *критериев принятия решения*, используется в 94-ФЗ «О государственных закупках» (см.

лекцию 2..6), в котором осуществлена регламентация *обязательных процедур*, сопровождающих проведение конкурса.

4. **Обеспечение прозрачности** действий государственных служащих

Эффективным и относительно дешевым средством снижения коррупционных рисков является обеспечение в режиме реального времени прозрачности и, как следствие, подконтрольности действий государственных служащих.

Если чиновник в процессе выполнения своих обязанностей находится «под стеклом», т. е. не по запросу, а по умолчанию предоставляет заявителю данные, могущие служить доказательством его противоправных действий, все принимаемые решения заносятся в журнал, изменения в котором задним числом невозможны и т. п., то это формирует совершенно иные стимулы для служащего, чем в случае если мотивы принятия им решения никому неизвестны, а издержки на получение этой информации запретительно высоки.

К примеру в США (подробнее см. лекцию 1.3) нормативно закреплены следующие принципы прозрачности госуправления:

- Все имеют безусловное право на информацию и на ведомствах лежит бремя доказательства, что они не обладают запрашиваемой гражданами информацией.
- Любой «закрываемый» документ вместе со ссылкой на обоснование закрытия должен вноситься в специальный реестр.
- Все совещания органов исполнительной власти должны быть открыты для публики.

Особую роль в обеспечении прозрачности играют информационные технологии, позволяющие дешево, массово и оперативно раскрывать информацию.

5. **Антикоррупционная экспертиза** нормативных актов и их проектов.

Противодействие коррупции должно включать в себя мероприятия по исключению из нормативных правовых или организационно-распорядительных актов норм, повышающих вероятность коррупционных проявлений. Для этого необходимо минимизировать административной произвол (долю решений, принятие которых относится на усмотрение госслужащего). Антикоррупционной экспертизе следует подвергать в первую очередь нормативные акты, которые регулируют контрольные, разрешительные, регистрационные и юрисдикционные полномочия, а также акты, определяющие порядок взаимодействия государственных служащих с физическими и юридическими лицами.

6. **Мониторинг объективных индикаторов** деятельности чиновников

Примером такого рода мероприятия является, например, мониторинг отклонения уровня цен по заключаемым государственным контрактам от среднерыночного уровня. Этот формализованный механизм крайне удобен, но возможен лишь для весьма ограниченного круга ситуаций.

7. Прием **обращений и жалоб граждан и внутренний контроль**

Помимо собственно приема и изучения жалоб заявителей необходимо предусмотреть меры «защиты свидетелей», прежде всего государственных

служащих, которые, выбирая между лояльностью непосредственному начальству и букве закона, выберут закон и сообщат о фактах его нарушения. Добросовестные сотрудники должны иметь безопасную возможность сообщать информацию о коррупционных инцидентах, в которые вовлечены их коллеги.

Строго говоря, возможности «жаловаться» и «сообщать» существуют и сейчас, однако издержки на их реализацию крайне высоки (простому гражданину крайне трудно получить документы, подтверждающие обоснованность жалобы; сроки рассмотрения и реакции слишком велики, чтобы граждане могли опираться на механизм обжалования).

Эффективной мерой может быть система мониторинга имущественного положения должностных лиц, в том числе на основе анализа предоставляемых ими деклараций о доходах и имуществе (добровольно или на основании трудовых контрактов).

1.6.7.5. Антикоррупционные мероприятия и информационные технологии

Многие, хотя и не все из перечисленных выше мероприятий обеспечивают большую отдачу при условии их правильного подкрепления с помощью информационных технологий. В Табл. 1.6.8 показано, для каких антикоррупционных мероприятий технологические меры дают наибольшую отдачу.

Табл. 1.6.8. Технологические меры противодействия коррупции

№	Мероприятие	Технологические меры
1.	Исключение конфликта интересов	—
2.	Формирование позиционного конфликта	—
3.	Формализация правил выполнения обязанностей служащими	✓
4.	Обеспечение прозрачности действий государственных служащих	✓
5.	Антикоррупционная экспертиза нормативных актов	—
6.	Мониторинг объективных индикаторов	✓
7.	Прием обращений и жалоб граждан и внутренний контроль	✓

Из наиболее эффективных механизмов противодействия коррупции с помощью ИТ можно выделить:

- мероприятия 3, 4, 6: средства фиксации (протоколирования) и нотариализации (независимого заверения времени и факта совершения действий служащими, см. лекции 2.1 и 2.2). Очевидно, что в этом случае служащий должен совершать учетные и регламентные действия в автоматизированных системах в электронном виде (а не в бумажном виде);
- мероприятие 3: обезличивание взаимодействия служащих и заявителей (перевод взаимодействия в электронную форму);
- мероприятие 3: фиксация регламентной последовательности действий служащих при осуществлении государственной функции или предоставлении государственной услуги, включая фиксацию основания для совершения действия, состав действия и его результаты, а также исключение вне регламентных действий служащих (архитектура АС и возможности интерфейсов не позволяют совершить незаконное или произвольное действие);
- мероприятие 4: средства автоматического раскрытия данных государства, подлежащих публикации согласно действующим нормативным актам и регламентам.

1.6.7.6. Механизмы представительства интересов граждан и организаций

Элементом антикоррупционных действий может быть формирование механизмов представительства интересов получателей государственных услуг, когда между заявителем и органом власти формируется специализированное подразделение, целью деятельности которого является защита и представительство интересов заявителей.

Действительно, получатели государственных услуг часто плохо понимают порядок их получения. Ввиду недостаточной юридической подготовки она, как правило, не знают своих прав и способов их реализации. В результате временные и организационные издержки на защиту своих прав оказываются для получателей государственных услуг слишком высокими, а непрозрачность процедур приводит к тому, что доступные механизмы судебного и досудебного обжалования решений и действий государственных органов и должностных лиц фактически отсутствуют.

Это связано с тем, что как для подачи жалобы или иска нужны документальные подтверждения факта нарушения прав, которые получателю государственной услуги крайне трудно получить на руки. Данное обстоятельство создает для недобросовестных государственных служащих стимулы к воспрепятствованию быстрого и простого получения услуги с целью подтолкнуть получателя к взятке или «подарку». Это также стимулирует коррупцию и порождает специфические рынки «посредничества» при оказании государственных услуг.

В качестве соответствующего инструмента можно использовать так называемые «многофункциональные центры» (МФЦ), создаваемые в соответствии с «Примерным положением о многофункциональном центре предоставления государственных и муниципальных услуг» (см. лекцию 2.5). Для этого основными целями МФЦ должны стать:

- повышение юридической защищенности получателей государственных услуг путем создания механизма представительства их интересов;
- повышение прозрачности порядка и качества оказания государственных услуг путем создания системы сбора, учета и раскрытия ключевых показателей качества оказания государственных услуг;
- повышение в результате создания указанных выше механизмов доступности и качества оказания государственных услуг.

Для того чтобы механизм представительства интересов заявителей был успешно реализован, необходимо чтобы система финансирования МФЦ (а также нормативная база, определяющая его деятельность) была однозначно направлена на то, чтобы МФЦ выступали на стороне заявителей, а не органов власти. В противном случае слишком велики риски того, что МФЦ превратится в еще одного посредника между получателем услуги и органами власти, что только усложнит получение государственной или муниципальной услуги. К числу стимулов (инструментов), ориентирующих МФЦ на защиту прав граждан, можно отнести:

- проверка комплектности подаваемых заявителем документов, проверка правильности заполнения бланков, анкет, консультирование о путях исправления;
- запрос недостающих для оказания услуги данных в органах власти при оказании межведомственной государственной услуги (реализация принципа «одного окна») и их передача в другие органы власти согласно административному регламенту оказания государственной услуги;
- выдача уведомления по установленному шаблону, описывающего порядок хода оказания государственной услуги (включая время посещения присутственного места, его расположение, время готовности документов получателя услуги и т. п.);
- предоставление доступа к персональному кабинету на Интернет-сайте МФЦ для отслеживания статуса оказания услуги в режиме реального времени;
- фиксация в информационной учетной системе МФЦ всех юридических событий (действий, бездействий), связанных с ходом оказания государственной услуги и раскрытие деперсонифицированной информации в режиме реального времени через Интернет сайт МФЦ;
- совершение официальных запросов в органы власти, участвующих в оказании государственной услуги, относительно степени готовности документов (статуса исполнения государственной услуги), а также о причинах задержек относительно регламентных сроков, а также совершение действий по обжалованию действий (бездействий) органов власти;
- предоставление заявителю всей необходимой для обжалования данных, включая дату и время обращения гражданина в МФЦ, ФИО и координаты должностных лиц МФЦ, дату и время передачи документов в орган власти, причины и мотивировки отказа в исполнении услуги, дату и время поступления ответов, дату и время наступления всех ключевых событий при

исполнении государственной услуги, типовые жалобы в вышестоящие органы, исковые заявления в суд, рекомендации по порядку защиты заявителем своих прав.

Нормативные документы

1. Указ Президента РФ № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003-2004 годах» // «Собрание законодательства РФ», 28.07.2003, N 30, ст. 3046
2. Постановление Правительства РФ от 31 июля 2003 г. РФ № 451 «О Правительственной комиссии по проведению административной реформы» (в ред. Постановлений Правительства РФ от 21.05.2004 N 248 от 04.09.2006 N 536, от 14.04.2007 N 227) // «Собрание законодательства РФ», 04.08.2003, N 31, ст. 3150.
3. Указ Президента РФ от 09.03.2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» в ред. Указов Президента РФ от 20.05.2004 N 649, от 14.11.2005 N 1319, с изм., внесенными Указом Президента РФ от 15.03.2005 N 295) // «Собрание законодательства РФ», N 11, 15.03.2004, ст. 945.
4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р «Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2008 годах» // «Собрание законодательства РФ», 14.11.2005, N 46, ст. 4720.
5. Постановление Правительства от 11 ноября 2005 г. № 679 «О порядке разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг» // «Собрание законодательства РФ», 21.11.2005, N 47, ст. 4933.
6. Типовая программа противодействия коррупции на 2007-2008 годы для федеральных органов исполнительной власти // <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/anticorrupt/>.
7. Типовая программа противодействия коррупции на 2007-2008 годы для высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации // <http://www.ar.gov.ru/ru/regions/federal/anticorrupt/>.
8. IMPACT STUDY Of different EC-financed Projects in the Area of Public Sector Reform and Civil Service Reform // Russia, June 2007. Annex 4: Survey data (RAGS) Russian Academy of Public Administration at the Presidency of the Russian Federation.
9. COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, Brussels, 25.7.2001, COM(2001) 428 final, EUROPEAN GOVERNANCE. A WHITE PAPER. // http://ec.europa.eu/governance/index_en.htm.
10. Worldwide Governance Indicators // <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

Вопросы:

1. Что стало главным побудительным мотивом инициирования административной реформы в России
 - **Низкая управляемость властных структур и малая результативность деятельности чиновников.**
 - Протесты граждан и организаций, сталкивающихся с фактами коррупции при обращении в органы государственной власти.
 - Давление международного сообщества
 - Высокие президентские рейтинги в период 2000-2008 гг.
2. Какие ценности, по мнению граждан, является самыми важными для демократии:
 - **Равенство всех граждан перед законом**
 - Экономическое благополучие населения
 - Сильное правительство
 - Открытость государственной власти
3. Международные исследования и рейтинги качества государственного управления:
 - **показывают аналогичные российским исследованиям результаты**
 - являются политически ангажированными, т. к. финансируются недружелюбными по отношению к Российской Федерации правительствами
 - не могут служить основой для объективного измерения качества государственного управления в России, т. к. используют неприменимые в России методики
 - используют из года в год изменяющиеся методики, не позволяющие выявлять динамику изменения качества государственного управления
4. Мировой опыт показывает, что повышение уровня прозрачности органов государственной власти в стране:
 - **коррелирует с ростом среднегодового ВВП, увеличением прямых иностранных инвестиций и сокращением инфляции**
 - коррелирует с ростом среднегодового ВВП, но приводит к росту инфляции благодаря увеличению иностранных инвестиций
 - никак не связано с ростом ВВП, иностранными инвестициями и сокращением инфляции
 - приводит к меньшей подотчетности органов государственной власти перед вышестоящими организациями