

Ивойлова О.Ю.

РОЛЬ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В ПРОЦЕССЕ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЗИТИВНОГО ИМИДЖА РЕГИОНА

На сегодняшний день в России одной из самых актуальных остается задача построения эффективной системы государственного управления. И камнем преткновения здесь, бесспорно, является проблема коррупции и бюрократизма в Российской Федерации. Именно коррумпированность госаппарата и бюрократизм называются представителями отечественного и иностранного бизнеса в числе основных барьеров, препятствующих росту экономики России, тормозящих развитие малого и среднего бизнеса в стране, стоящих на пути притока иностранных инвестиций на ее территорию.

По данным МЭРТ, 71% иностранных компаний считают главным препятствием для инвестиций коррупцию, 66 – административные барьеры, 56 – избирательное толкование и применение законов, 51 – непрозрачность и противоречивость законодательства, 29% – конфликт между государством и бизнесом.

Для совершенствования госуправления предприняты определенные шаги. Так, 16.07.2004 был подписан указ Президента России № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления»¹, создана комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия² и т.д.

Однако деловая репутация России на международной арене складывается из репутаций субъектов Российской Федерации в силу федеративного устройства государства. Поэтому определяющим моментом для репутации страны в целом, в борьбе с коррупцией и бюрократизмом выступает политика региональных властей по формированию благоприятного имиджа терри-

тории в целях создания эффективной системы госуправления. При этом формирование позитивного имиджа региона – это метод конкурентной борьбы субъектов Российской Федерации за привлечение финансовых ресурсов, как федеральных, так и частных, включая иностранные инвестиции.

В конце XX в. большинство развитых стран столкнулись с проблемами государственного управления, связанными с неэффективностью госаппарата и его коррумпированностью. Выходом из данной ситуации стал процесс реформирования государственного сектора через развитие концепции электронного правительства.

Терминология и генезис электронного правительства

Термин «электронное правительство» появился в результате перевода с английского термина «Electronic Government», или «E-Government». Сущность данного понятия заключается в использовании правительственными структурами разных уровней современных информационных технологий для непосредственного предоставления информации и оказания информационных услуг различным группам пользователей, в качестве которых могут выступать граждане, организации и государственные структуры.

Институт IBM для электронного государственного управления дает следующее определение электронному правительству: «...это соединение административных процессов и технологических решений в определенной среде, заставляющей правительственные организации продвигать стратегии, ориентированные на граждан, при одновременном повышении эффективности своей деятельности и открытости информации»³.

В 1970–1980-е гг. большинство стран мира столкнулись с целым рядом проблем государственного управления, наиболее характерные из которых:

- 1) рост совокупной занятости и расходов на заработную плату в государственном секторе;
- 2) неэффективность денежных стимулов, слабая мотивация труда госслужащих;
- 3) протекционизм (патронаж);
- 4) коррупция и низкий уровень общественного доверия к госчиновникам;
- 5) неспособность госаппарата быстро реагировать на изменения приоритетов в обществе;
- 6) операционная неэффективность госаппарата и низкое качество государственных услуг;
- 7) нехватка квалифицированного персонала в регионах с ограниченными человеческими ресурсами.

Выходом из создавшейся ситуации, сводимой к падению доверия общества к институтам власти, с одной стороны, и требованию повышения эффективности работы государственного аппарата со стороны граждан – с другой, стало развертывание правительствами мировых держав с 1980-х гг. широкомасштабного процесса реформирования государственного управления. В новой концепции государственного управления ставка была сделана на усиление принципов демократии, эффективности, ответственности и открытости, а именно⁴:

- 1) *увеличение производительности*: обеспечение удовлетворения растущего спроса на услуги государства без изменения налоговой нагрузки;
- 2) *использование рыночных инструментов в управлении*: преодоление неэффективности, бюрократических командно-контрольных методов управления (приватизация, использование механизма контрактации, развитие квазирынков);
- 3) *ориентация на потребителя услуг*: формирование и реализация программ общественных расходов исходя из потребностей граждан, а не особенностей существующих бюрократических структур;
- 4) *децентрализация*: перераспределение функций между различными уровнями государственного управления (федеральным, региональным и местным), внутри ведомств; усиление роли местного самоуправления;
- 5) *ориентация на результат*: переход на управление по результатам.

Широкое распространение информационно-коммуникационных технологий в 1990-х гг. стало одним из основных факторов поддержания конкурентоспособности компаний и повышения эффективности их работы. Естественно, изменения условий жизни общества, как гражданского, так и бизнес-среды, связанные с информатизацией, не могли не отразиться на государственном управлении и внесли коррективы в проводимый процесс административного реформирования.

Таким образом, наряду с общепринятыми принципами концепции нового государственного управления концепция электронного правительства была включена в программы реформирования госсектора.

Концепция электронного правительства

1. Повышение эффективности процесса управления через электронное администрирование (e-Administration) связано с трансформацией внутренних коммуникационных процессов в системе госуправления с целью создания внутренней информационно-коммуникационной инфраструктуры для объединения информационных ресурсов и информационных потоков различных правительственных структур. В итоге создание интегрированных баз значительно облегчает поиск информации, а следовательно, обеспечивает экономию финансовых, временных, трудовых ресурсов, повышает достоверность, полноту и оперативность накапливаемой информации.

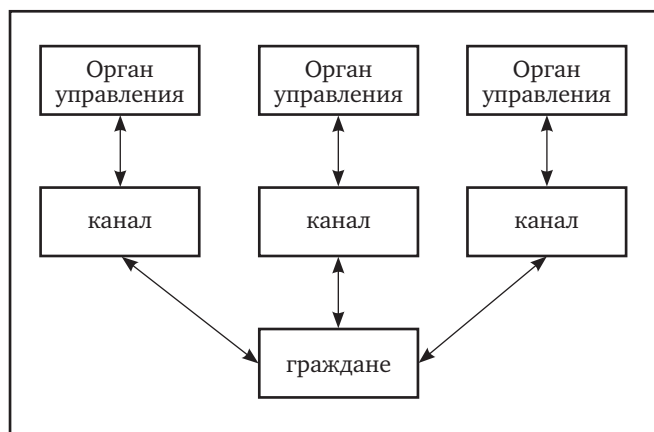
2. Развитие электронного взаимодействия с гражданами (e-Citizens), предоставление электронных услуг (e-Services) базируются на основополагающих принципах, отражающих приоритеты политического и социально-экономического развития общества: повышение осведомленности граждан о деятельности правительственных структур различных уровней; обеспечение доступности информации; обеспечение участия граждан в деятельности правительства и администрации; непосредственная поддержка демократических процессов.

Электронное правительство сегодня – это один из путей развития демократических принципов в обществе, о чем свидетельствует появление термина «электронная демократия». Он предполагает «добровольное перерас-

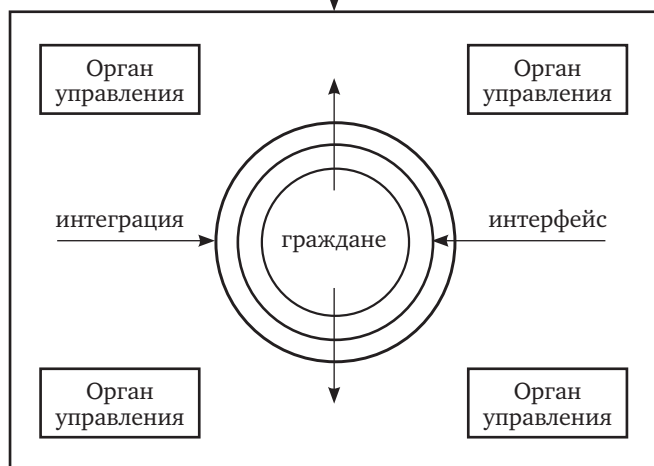
пределение властных полномочий и ряда управленческих функций в пользу общества, которое представлено гражданами, различными сообществами, ассоциациями, частным сектором, бизнесом, государственными учреждениями и множеством иных структур, входящих в понятие “общество” и “общественность”⁵.

«Электронная демократия» создает основу для трансформации взаимоотношений между государством и обществом. Совершенствование моделей оказания государственных услуг предполагает трансформацию внутренних взаимодействий внутри органов государственного управления. Вместе они создают основу концепции электронного правительства, базирующейся на принципе доступности каждому субъекту общества в любой момент времени и из любого места дислокации путем построения веб-интерфейса правительственного портала, ориентированного на пользователя. В результате взаимодействия граждан с органами государственного управления будут выглядеть следующим образом⁶ (см. рисунок 1).

Рисунок 1



Граждане должны иметь представление о структуре и функциях органов государственного управления



Взаимодействие граждан с органами государственного управления происходит по принципу «единого окна»

3. нешние электронные взаимодействия: развитие информационного общества (e-Services).

Особое значение имеют взаимодействия органов государственного управления с объединениями граждан (юридическими лицами). Одним из основных элементов концепции электронного правительства является установление на основе информационно-коммуникационных технологий взаимосвязей именно с юридическими лицами:

- 1) взаимодействие с *бизнес-структурами* – предоставление различного вида электронных услуг; проведение электронных госзакупок;
- 2) *развитие сообществ* – укрепление информационных связей между общественными организациями и другими институтами гражданского общества посредством использования потенциала информационно-коммуникационных технологий;
- 3) *развитие партнерств* – усиление взаимодействий на различных уровнях (между государственными институтами, негосударственными и международными организациями).

В зависимости от степени присутствия органов государственного управления в сети Интернет выделяют **стадии развития электронного правительства**.

При становлении на новую, более высокую ступень развития информационно-коммуникационных технологий правительственные структуры, общественность, бизнес-структуры получают большие преимущества, которые достигаются благодаря более совершенному уровню во взаимодействиях «государство–государство», «государство–бизнес-структуры», «государство–граждане». На начальном этапе правительственные сайты содержат минимальное количество информации об органе государственного управления, касающейся структуры и функций учреждения, а также сведений о его должностных лицах. Развитие интерактивных элементов предполагает уже возможности загрузки типовых форм различных официальных документов, организации взаимодействия через веб-сайт, а далее – осуществление сделок (транзакций) в он-лайн режиме, таких как оплата налогов, регистрационных и лицензионных сборов, штрафов, получение социальных пособий и т.д. На заключительном этапе происходит полная интеграция электронных услуг в пределах административных границ с помощью создания единой точки доступа к консолидированной информации всех правительственных ведомств и полному комплексу электронных услуг в виде правительственного портала. Информация, содержащаяся на портале, будет сортироваться по разделам в соответствии со сферами государственного управления и потребностями граждан и юридических лиц. Работа портала осуществляется по принципу «одного окна» 24 часа в сутки, 7 дней в неделю, 365 дней в году.

Преимущества реализации концепции электронного правительства

Актуальность проблематики, стоящей в основе возникновения концепции электронного правительства, для современной России очевидна. Как

уже отмечалось, бюрократизм и коррупция, обозначенные Президентом России еще в 2002 г. в Послании Федеральному Собранию как главные проблемы государственной власти, являются также препятствием экономического роста России, развития российского бизнеса, притока инвестиций на ее территорию. Приоритетность задачи построения эффективной системы государственного управления подтвердил Президент РФ Д. Медведев, подписав среди первоочередных Указ № 815 от 19.05.2008 о создании Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, и возглавив его лично.

Важным аспектом в вопросе формирования электронного правительства в Российской Федерации является мировая тенденция рассмотрения электронного правительства как реального пути развития демократических принципов в обществе, нашедшая свое отражение в термине «электронная демократия».

Кроме того, это пропуск России в глобальное Информационное общество. Этот аспект стал особенно важен после саммита «Большой восьмерки», проходившего на Окинаве, в Японии, в 2000 г., на котором была принята Хартия, провозгласившая переход мирового сообщества к глобальному Информационному обществу.

Говоря о формировании электронного правительства в Российской Федерации сегодня, следует прежде всего рассматривать **развитие правительственных веб-сайтов**, а также создание **объединенных баз данных** России.

Начиная с середины последнего десятилетия XX в. наметился рост количества официальных веб-сайтов органов власти субъектов Российской Федерации и правительственных структур. Формирование электронных правительств использовалось региональными властями как средство позиционирования своей территории с помощью размещения информации на Интернет-портале и предполагало освещение преимуществ регионов, включая региональное инвестиционное законодательство, что главным образом преследовало цель воздействовать на потенциального инвестора и способствовало привлечению инвестиций на территорию региона. Особенно значимым стало активное функционирование официального сайта для субъектов Российской Федерации, где реализация приоритетных направлений развития связана с приграничным и трансграничным сотрудничеством и привлечением иностранных инвестиций. В условиях современной федеральной региональной политики, когда для выделения региона в качестве приоритетного для развития среди других субъектов Российской Федерации необходимо формирование благоприятного регионального климата в качестве конкурентного преимущества территории, привлечение иностранных инвесторов для российского приграничного региона – это попытка создания условий, отвечающих требованиям ведения бизнеса на мировом уровне. При оценке инвестиционных проектов для инвестора принципиальным моментом является сочетание двух факторов: рентабельность инвестиций и минимизация рисков. В данном контексте нужно сказать, что идея электронного правительства возникла в свое время в ответ на вызовы времени, связанные с правилами ведения бизнеса. Коммерческие структуры, стоящие на порядок выше по используемым ими технологиям, вынуждены были

при взаимодействии с правительственными органами нести высокие транзакционные издержки (следовательно, снижать эффективность), опускаясь на более низкий технологический уровень. В результате сложилась ситуация, при которой методы работы органов государственной власти перестали соответствовать запросам потребителей оказываемых ими услуг. Это заставило правительство задуматься о совершенствовании моделей оказания услуг и повышения эффективности функционирования органов власти и государственных учреждений с помощью информационно-коммуникационных технологий. Сегодня российские регионы, пытаясь позиционировать себя в глобальном масштабе, должны предложить условия ведения бизнеса на своей территории в соответствии с требованиями дня.

Технологический уровень российских правительственных веб-сайтов сегодня позволяет активно использовать их для проведения интерактивных взаимодействий и транзакций.

В отношении вопросов демократизации государственного управления развитие интерактивных элементов – это возможность формирования необходимого позитивного имиджа территории, возможность изучения и влияния на общественное мнение по актуальным проблемам региона в виде проведения голосований, участия граждан в обсуждениях острых вопросов на форумах, а также доступность для граждан информации о деятельности органов власти. Таким образом создается механизм формирования активной общественной позиции у граждан, происходит вовлечение населения территории в общественную жизнь региона.

Однако в первую очередь развитие элементов электронных взаимодействий и транзакций электронного правительства государственных структур предлагает пути снятия административных барьеров, а следовательно, снижения транзакционных затрат.

Автоматизация органов государственной власти ведет к повышению эффективности госаппарата, экономии финансовых, временных и трудовых ресурсов. Снижению степени бюрократизма явно будет способствовать использование электронных методов в процессах получения или продления различных справок, лицензий и т.п., участия в аукционах и тендерах.

Безусловно, применение информационно-коммуникационных технологий в системе Министерства внутренних дел, а также ГИБДД (создание различных баз данных, применение бесконтактных методов) приведет к снижению криминализации в обществе, а также коррупционности в самой системе МВД, которая, по данным ВЦИОМ, наравне с местными и федеральными властями занимает лидирующие позиции в списке наиболее коррумпированных структур. Таким образом, это ведет к снижению интегрального показателя инвестиционного риска за счет снижения уровня криминального риска.

Современные требования по времени и качеству в сфере таможенного регулирования невозможны без применения электронных методов в процессах оформления таможенных деклараций, обмена информацией и бесконтактного осмотра, а следовательно, в борьбе с коррупцией внутри структуры. Для приграничных регионов Российской Федерации в рамках развития транспортно-логистического потенциала и приграничного сотрудничества данный аспект имеет немаловажное значение.

Для бизнес-структур важным аспектом ведения бизнеса является и простота процедур регистрации фирм непосредственно при работе на компьютере, получения электронных форм отчетности и сдачи отчетностей, в том числе налоговой и в органы государственной статистики.

На сегодняшний день Министерство по налогам и сборам Российской Федерации реализует принцип «одного окна» при государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, который предполагает регистрацию, постановку на учет в налоговые органы и во внебюджетные фонды (Пенсионный фонд, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования и Фонд социального страхования), а также присвоение кода Госкомстата на основании однократного предоставления необходимых документов в налоговые органы. Также МНС РФ работает и над созданием Единого государственного реестра налогоплательщиков, который будет содержать состав показателей и объем сведений по юридическим и физическим лицам, и совместно с Государственным таможенным контролем создает систему контроля вывоза товаров из России.

В настоящее время в России действует Федеральная целевая программа «Электронная Россия». Программа рассчитана на девять лет и направлена на «создание условий для развития демократии, повышение эффективности функционирования экономики, государственного управления и местного самоуправления за счет внедрения и массового распространения информационных и коммуникационных технологий, обеспечения прав на свободный поиск, получение, передачу, производство и распространение информации, расширения подготовки специалистов по информационным и коммуникационным технологиям и квалифицированных пользователей»⁷. Программа предполагает реализацию проектов регионального уровня, направленных на создание фрагментов государственных информационных ресурсов, позднее объединяемых в единую информационную систему.

В рамках данной Федеральной целевой программы развивается проект «Российский портал развития». Осуществляется попытка создания фрагментов объединенных государственных информационных ресурсов ЗАГС–ПВС–ЖКХ, реализуемый в Республике Башкортостан. Нижегородская область осуществляет проект «Создание экоинформационного ГИС-сервера Комитета охраны природы и управления природопользованием Нижегородской области»; Самарская область претворяет в жизнь проект «Развитие системы управления регионом с применением мультиагентных технологий» – СУПРЕМА; Калужская область внедряет проект «Создание муниципальной информационной системы (МИС) города Калуга». Больше число проектов реализуется в Москве: «Социальная карта москвича», «Центр обработки запросов ГДС Мэрии Москвы» и др. Эти проекты внедряются и в общероссийском масштабе.

* * *

Более десяти лет назад, в 1997 г., Национальным научным фондом США в рамках Программы по анализу использования новых технологий в целях улучшения работы федеральной администрации впервые был введен термин «цифровое правительство» (digital government), который впоследствии

трансформировался в термин «электронное правительство» (e-Government). Несмотря на не столь долгую историю развития, сегодня внедрение электронных методов взаимодействия в системе государственного управления стало одним из наиболее перспективных направлений административного реформирования в мире.

Развитие и глубокое проникновение информационно-коммуникационных технологий во все сферы жизни общества за последние десятилетия обозначили глобальные тенденции развития мирового сообщества. Использование современных технологий сбора, обработки и передачи информации стало одним из главных факторов в повышении эффективности процесса управления, а, следовательно, и обеспечения конкурентоспособности сначала в частном, а впоследствии и в государственном секторе экономики. Распространение новых технологий, в том числе и сети Интернет, оказало значительное воздействие и на гражданские институты, ускоряя процессы глобализации. Результатом этих тенденций стало появление новой концепции государственного управления – концепции электронного правительства, призванной не только повысить эффективность работы государственного аппарата, но и способной изменить коренным образом отношения государства и общества в условиях глобального Информационного общества.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента РФ от 16.07.2004 № 910 (ред. от 10.03.2007) «О мерах по совершенствованию государственного управления».
- ² Указ Президента РФ от 30.03.2006 № 285 (ред. от 10.03.2007) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия».
- ³ *Сериков С.* Электронное государственное управление – состояние, перспективы, проблемы // www.storageenews.ru
- ⁴ *Голубева А.А.* Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. Серия 8, выпуск 2.
- ⁵ *Дрожжинов В.И.* Электронное правительство // Неделя ИТ-ТЕСН. 2002, № 38. www.Snews.ru
- ⁶ *Голубева А.А.* Электронное правительство.
- ⁷ Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // www.e-rus.ru

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 16.07.2004. № 910 (ред. от 10.03.2007) «О мерах по совершенствованию государственного управления».
2. Указ Президента РФ от 30.03.2006 № 285 (ред. от 10.03.2007) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия».
3. Указ Президента РФ от 09.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции».
4. *Голубева А.А.* Электронное правительство: введение в проблему // Вестник Санкт-Петербургского университета. 2005. Серия 8, выпуск 2.
5. *Дрожжинов В.И.* Электронное правительство // Неделя HI-TECH. 2002. № 38. www.Cnews.ru
6. *Серигов С. Н.* Электронное государственное управление – состояние, перспективы, проблемы // www.storagenews.ru
7. Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002–2010 годы)» // www.e-rus.ru