

Лавицкая Марина Ивановна

д-р ист. наук, доцент, профессор
ФГБОУ ВО «Российский государственный
гуманитарный университет»
г. Москва

ПРОБЛЕМНЫЕ ВОПРОСЫ ОРГАНИЗАЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ВОЗМОЖНЫЕ ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ

***Аннотация:** статья посвящена изучению проблемных вопросов организации электронного правительства в РФ и поиску возможных путей их преодоления. Автор пришел к выводу, что ряд проблем могут быть решены или нивелированы путем эволюционного развития, только по прошествии времени, которое потребуется для перехода индивидуального и коллективного общественного сознания в информационную реальность. К таким проблемным вопросам относятся улучшение кадрового потенциала и популяризация электронных госуслуг. Последующее совершенствование функционирования электронного правительства затруднено проблемами, возникающими из-за дисбаланса информационного развития между регионами, а также недостаточно эффективным функционированием единой системы межведомственного электронного взаимодействия и кадровой проблемой, порождающей сложности даже на первоначальном этапе воплощения концепции электронного правительства.*

***Ключевые слова:** электронное правительство, информационное общество, электронные госуслуги, органы государственной власти, органы муниципальной власти.*

В процессе функционирования электронного правительства и внедрения информационного общества можно выделить ряд проблемных вопросов, сначала обозначив их в качестве таковых, а затем наметив контуры их решения. Во-первых, пути решения вопроса кадрового обеспечения органов публичной власти государственными и муниципальными служащими, имеющими знания и навыки

для работы в новых реалиях; во-вторых, создание механизма организации работы по системе G2B и установление правовой основы надлежащего уровня для осуществления государственно-частного партнерства с целью реализации задач строительства информационного общества; в-третьих, направления работы по проведению мероприятий, связанных с популяризацией электронных услуг у населения и создание механизмов по стимулированию их использования разными слоями российского социума, а не только людьми молодого и среднего возраста; в-четвертых, проведение мониторинговой деятельности, направленной на анализ правоприменительной практики для выявления пробелов правового регулирования и совершенствования иных механизмов, необходимых для эффективного функционирования электронного правительства; в-пятых, повышение уровня системности во взаимосвязи элементов, составляющих основу информационного общества.

Если некоторые направления решения поставленных проблемных вопросов вполне очевидны (четвертое и пятое), и в отношении мониторинга есть только проблема применения определенных методик оценки: пользоваться ли научными разработками или использовать международные критерии оценки этого процесса, то в отношении других обозначим некоторые пояснения более подробно.

Кадровая проблема стоит достаточно остро: невозможно внедрять концепцию электронного правительства и переходить к информационному обществу при сохранении низкого компетентностного уровня в области ИКТ государственных и муниципальных служащих. Она осознаётся в качестве таковой и на самом высоком уровне политического руководства РФ. В частности, об этом неоднократно высказывался Д.А. Медведев, который говорил, что необходимо создавать соответствующие стимулы для привлечения на публичную службу высококвалифицированных кадров, имеющих знания в области ИКТ, тогда как в настоящее время даже не половина, а две трети органов публичной власти испытывают такие кадровые сложности. Ранее это объяснялось возрастным составом служащих, которые выросли и сформировались в «докомпьютерную» эпоху и, в

силу этого, недостаточно хорошо владеют или не владеют совсем новыми информационными технологиями и даже компьютером. Считалось, что данная проблема будет нивелирована со сменой поколений в органах публичной власти, и приход в публичное управление молодёжи автоматически снимет этот проблемный вопрос.

Однако оказалось, что постепенное появление молодого поколения в органах государственной и муниципальной власти эту проблему не сняло, а даже определенным образом её актуализировало. Выяснилось, что некоторые представители молодого поколения, пришедшие на госслужбу, не владеют даже обычными офисными программами (Microsoft Word, Microsoft Excel и пр.), которые давно освоили возрастные служащие, поскольку уже не пользуются компьютером и / или ноутбуком, предпочитая им планшет, не оснащенный этими программами. Не совсем понятно, каким образом они проходят соответствие квалификационным требованиям, подтверждающим надлежащий уровень владения информационными технологиями, которые уже разработаны и внедрены в практику функционирования некоторых органов исполнительной власти [11; 12], но такие случаи, пусть и не в больших масштабах, всё же наблюдаются в региональных органах власти.

Мы поддерживаем политику по установлению и проведению в жизнь квалификационных требований, поскольку современному поколению служащих органов публичной власти требуется быть не только уверенными пользователями ИКТ для наиболее рационального и эффективного использования всех возможностей ими предоставляемых и реализации своих должностных полномочий с их помощью, но и участвовать в разработке базовых элементов электронного правительства, как на информационно-технологическом, так и на нормативно-правовом уровне.

Для повышения уровня владения ИКТ кадровым составом органов публичной власти требуется планомерно проводить ряд мероприятий, к числу которых относится привлечение на государственную и муниципальную службу высоко-

квалифицированных кадров, в том числе, и путем их материального стимулирования, адекватного уровню их навыков, и повышения престижа прохождения службы в органах публичной власти, повышение квалификации служащих путем прохождения не только краткосрочных и среднесрочных курсов, которые могут быть организованы как при самих органах публичной власти, так и в учебных заведениях, стимулирование получения нового образования в области информационных технологий и их применения в управлении, привлечение специалистов для процесса обучения на рабочем месте, обмен положительным опытом в процессе проведения конференций и круглых столов, в том числе проводимых и в дистанционном формате, активизация научного сотрудничества для интеллектуального сопровождения этих процессов и осуществления их на основе научных рекомендаций.

Примеры последнего имеются, и были успешно реализованы в процессе проведения в жизнь ФЦП «Электронная Россия»: известен аналитический проект «Формирование концепции совершенствования системы повышения квалификации государственных служащих в области использования современных информационно-коммуникационных технологий», подготовленный Центром технологий «электронного правительства» Санкт-Петербургского национального исследовательского университета информационных технологий, механики и оптики в 2010 году, а также ряд других проектов, подготовленных по заказу региональных органов государственной власти (Томской, Воронежской, Ленинградской и ряда иных областей и других регионов), с целью определения наличествующего и необходимого для информационного общества уровня компетентности служащих в сфере ИКТ, выработки рекомендаций для преодоления имеющегося разрыва, определения степени влияния компетентности служащих на реализацию проекта электронного правительства, и предложений по программам переобучения государственных и муниципальных служащих [16].

Как уже отмечалось, на международном уровне концепция информационного общества подразумевает три уровня взаимодействия между государством и иными субъектами. Один из них – G2B, в рамках которого происходит оказание

электронных услуг не только органами власти, но и коммерческими и некоммерческими организациями. Это достаточно высокий уровень внедрения элементов информационного общества в социальную действительность, доступный пока не всем государствам, воплощающим концепцию электронного правительства. Однако в некоторых странах такие примеры имеются: согласно результатам исследования Н.А. Данилова [1], в США при подаче налоговых деклараций существенно возросла роль частных фирм (H&R Block, TaxACT и др.), которым были переданы некоторые государственные функции: они собирают декларации у налогоплательщиков, проверяют и передают затем эти документы в финансовые органы государства. Американское Федеральное казначейство даже продвинулось ещё дальше, заключив ряд договоров на создание некоторыми коммерческими фирмами специальных электронных баз (переход на них осуществляется по гиперссылкам, расположенным на сайтах налоговых органов или на едином портале), которые позволяют подавать декларации и уплачивать через них налоги [3], что говорит об успешном опыте частичной передачи публичных функций бизнес-структурам, которые, в свою очередь несут ответственность как перед конечными потребителями этих услуг, так и перед теми государственными органами, которые передали им часть своих полномочий.

В нашей стране на официальном и на доктринальном уровне много говорится о необходимости сотрудничества на основе или принципах государственно-частного партнерства, в том числе и в сфере оказания электронных услуг, изучается иностранный опыт в этом вопросе [14], однако, если в необходимости реализации такого партнерства, в основном, сомнений нет, то есть определенные опасения, связанные с его осуществлением. Например, Е.М. Стырин ставит проблему ответственности частного бизнеса при таком сотрудничестве и возможного оспаривания результатов его работы [15]. Проблемными вопросами являются также разработка механизмов контроля проектов, осуществляемых в рамках государственно-частного партнерства, и непроработанность их финансирования, а также недостатки правовой основы такого сотрудничества: по свиде-

тельству Е.Г. Иншаковой, ни на федеральном, ни на региональном уровне нормативная база должного уровня для этого ещё не создана (даже имеющееся в некоторых субъектах законы носят декларативный характер, не содержат реальных механизмов его воплощения, отличаются пробельностью и неконкретностью формулировок, оставляющих возможности для поливариантности нормативных трактовок и возможных противоречий с федеральным законодательством), не идёт речь и об институционализации такого партнерства, на чём она настаивает в своем исследовании [4, с. 51].

Вопрос популяризации электронного правительства является актуальным как для нашей страны, так и для зарубежных государств. Данные, приводимые в своем исследовании Н.А. Даниловым по состоянию на 2013 год [2, с. 112], свидетельствуют о том, что даже в Европе к публичным услугам в электронной форме прибегает меньшая часть населения: только 41,8% (116 миллионов граждан Евросоюза) интересовались, используя поисковые системы, деятельностью органов государственной власти; 26,2% (73 миллиона) загружали в собственный компьютер формы документов, выложенные на сайтах госорганов; 19,2% (53 миллиона) этими формами воспользовались, отправив их в заполненном виде в органы государственной власти.

Этот проблемный вопрос многоаспектен, и при попытках его решения в нашей стране наблюдается наличие ряда объективных организационно-технических сложностей. Организационные сложности связаны не только с необходимостью преодоления инерционно-консервативного мышления населения, которое есть во всех государствах, из чего следуют отсутствие заинтересованности в получении услуг в электронном виде и плохая информированность о наличии таких возможностей, а также низкий уровень компьютерной грамотности определенной части граждан, особенно лиц пожилого возраста, что также не является исключительной особенностью только нашей страны. Некоторые организации целенаправленно работают над повышением уровня компьютерной грамотности российских пенсионеров (например, ЦОДы, в Орловской области – общество

«Знание», начавшее реализовывать еще в 1997 году социальный проект – Орловский народный университет золотого возраста, успешно функционирующий до сих пор, в котором есть компьютерное обучение для пенсионеров), однако, в целом, инерционно-консервативное мышление населения преодолевается только постепенным эволюционным путём с возможным и даже желательным стимулированием этого процесса. Положительным примером такого материального стимулирования является объявленная в конце 2016 г. возможность получения физическими лицами автоматической скидки до 01.01.2021 г. при уплате государственной пошлины при условии, что она будет происходить в безналичной форме и через Портал Госуслуг. Сейчас эта льгота оказалась продлена ещё на два года [10].

Технологические сложности связаны, как мы уже отмечали, с неоднородностью получения высокоскоростного интернета в нашей стране в разных регионах и даже в пределах одного региона. Как представляется, именно этим объясняются эмпирические наблюдения А. Мухаметшина, который, мониторя ситуацию с обращением к Порталу республики Татарстан по поводу получения экологической информации, указывает постепенный рост интереса к ней в январе 2012 года по сравнению с декабрем 2011 года, пусть и незначительный, но приводя количество обращений к сайту Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан (67968) [5], отмечает, что большинство из них проходит на республиканский центр, связывая это с недостаточной охваченностью цифровизацией других районов республики и полагая, что такая ситуация должна постепенно измениться, выровнявшись с развитием интернета в других муниципальных образованиях региона. Европейские государства находятся на лучшем уровне социально-экономического развития, чем РФ, однако даже там только 56% населения имеет доступ к сети Интернет, несмотря на закреплённость права на доступ к ИКТ и информации на конституционном уровне в некоторых государствах (Греция), тогда как 44% населения, относящегося, в основном, к маргинальным и социально-неблагополучным слоям населения (кроме лиц, возрастной диапазон которых со-

ставляет 54–74 года), такого доступа не имеют совсем [2, с. 114], хотя именно таким людям жизненно необходимо обращение к различным социальным программам, поскольку это безработные, бездомные эмигранты, люди, по другим причинам выключенные из социальных контактов, и иные тому подобные субъекты. При этом западный профессор Б. Шнейдерман отмечал, что в государстве нельзя говорить об универсальном использовании ИКТ в тех случаях, когда ими пользуются менее 90% домохозяйств [17].

Думается, что осуществлять деятельность по популяризации и информированности о функционировании электронного правительства должны различные субъекты: не только представители СМИ, но и, в первую очередь, руководители как федеральных, так и региональных ветвей власти, а также муниципалитетов на основании нормативных актов, направленных на повышение эффективности этого процесса. Работа по разработке таких НПА уже ведется, и многое в этом направлении уже было сделано [13; 7]. Однако, исходя из ряда признаков, можно высказать обоснованное предположение, что некоторые чиновники относятся к этому процессу сугубо формально, хотя и выполняя требования ФЦП или НПА в этом вопросе. Например, А. Мухаметшин пишет, что вопрос об электронном правительстве при реализации гражданами права на получение экологической информации вообще не был упомянут в докладе Министра экологии и природных ресурсов Республики Татарстан А.Г. Сидорова «Об итогах работы Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан в 2011 году и задачах на 2012 год» от 02.02.2012 г. ни среди итогов работы природоохранного комплекса за 2011 год, ни среди его приоритетных задач на 2012 год [6], из чего можно сделать вывод об отсутствии у данного чиновника приоритетности воплощения этого вопроса и должного понимания его значимости.

Помимо уже упомянутых проблемных вопросов, можно выделить и ряд других правореализационных проблем, с которыми сталкиваются как сами граждане, обращающиеся в органы публичной власти, так и органы, реализующие концепцию электронного правительства. Нами уже отмечалось, что первым, статичным, этапом реализации концепции электронного правительства является

размещение на сайте и/или портале информации, которая должна отвечать критериям доступности и открытости для граждан. Все органы успешно прошли этот этап, сайты и порталы были созданы, информация вполне транспарентна, однако нельзя говорить о её качественности (это не относится к неизменным данным о времени работы соответствующего органа, адресе и иных контактных данных, которые подразумевают статичность такой информации). Например, А. Мухаметшин, рассматривающий преимущества и недостатки проекта «Электронное правительство» в Республике Татарстан при получении гражданами экологической информации приходит к выводу, что информация на портале Республики Татарстан не обновляется и не отвечает критерию её актуальности и злободневности. Между тем, актуальная информация является показателем эффективной деятельности органов государственной власти и является такой же необходимой характеристикой, как ее открытость и достоверность. То же относится и к получению гражданами экологической информации: стоит согласиться с этим юристом, что «обладание актуальной информацией о состоянии окружающей среды, например, в чрезвычайной ситуации, когда существует опасность причинения вреда здоровью и жизни большого числа людей, исключительно важно, поскольку наличие своевременной информации позволяет минимизировать возможный вред» [5].

Это касается не только чрезвычайной ситуации, но и обыденной жизни, когда граждане реализуют свое конституционное право на информацию, она должна отвечать требованию своевременности ее предоставления и объективного соответствия действительности, т.е. быть достоверной. Право на информацию может реализовываться не только гражданами, но и другими физическими лицами, включая апатридов и иностранцев. Однако последние зачастую жалуются, что информация на сайте ФМС РФ, ранее действовавшей как самостоятельный орган исполнительной власти, а сейчас находящейся в структуре МВД РФ не отвечает критерию достоверности, а требования, которые предъявляют работники этой службы при личном посещении к собранному пакету документов, не отражены в электронном виде, ввиду чего получение заинтересованными

субъектами разрешительных документов на проживание в РФ в виде РВП, или ВНЖ, или гражданства оказывается весьма затруднено бюрократическими препонами. Полагаем, что в данном случае может помочь ужесточение персональной ответственности работников за такие деяния: привлечение к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения либо лиц, размещающих недостоверную информацию на сайте, либо тех сотрудников, которые в процессе личного приема выдвигают требования к подаче документов, ранее не обозначенные в электронном виде на соответствующем сайте.

Предоставленная возможность электронного обращения граждан в органы публичной власти, как и в правоохранительные органы, поставила проблему идентификации таких обращений, т. е. соотнесения их с конкретным физическим лицом, написавшим это обращение, особенно в тех случаях, когда речь идёт о жалобах на деятельность самих органов власти или о жалобах на действия конкретного лица. Думается, что в данном случае нивелированию этой проблемы могло бы способствовать введение электронной карты гражданина и использование электронной подписи, тем более, что в новом законе 2011 года «Об электронной подписи» [8], пришедшим на смену ФЗ 2002 года «Об электронной цифровой подписи» [9] его действие оказалось распространено и на публичные отношения, а не только на гражданско-правовые.

Итак, меры, необходимые для обеспечения эффективности построения и функционирования электронного правительства сопровождаются появлением целого ряда проблем, часть из которых вряд ли можно решить простым принятием нормативных актов разного уровня или внесением изменений и дополнений в уже существующие (только истовые сторонники юридического позитивизма могут так думать, на наш взгляд, эта позиция ошибочна). Ряд проблем могут быть решены или нивелированы путем эволюционного развития, только по прошествии времени, которое потребуется для перехода индивидуального и коллективного общественного сознания в информационную реальность. К таким проблемным вопросам относится улучшение кадрового потенциала и популяризация электронных госуслуг. Данные проблемы в принципе не могут быть решены

одномоментно, но это не означает, что не нужно вести поступательную, системную реальную работу в этом направлении уже сегодня. Однако для решения других вопросов продолжительного времени не требуется (например, при проведении мониторинга законодательной основы применения ИКТ в сфере публичного управления и практики их применения или введения персональной ответственности для служащих, ответственных за размещение информации на сайте).

Список литературы

1. Данилов Н.А. Электронное правительство и трансформационные изменения публичного сектора // Контуры глобальных трансформаций: политика, экономика, право. – 2012. – №5 (25). – С. 26–35.
2. Данилов Н.А. Правовое регулирование электронного правительства в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: РГБ, 2013. – 158 с.
3. Darrell M. West. Digital Government: Technology and Public Sector Performance. – Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2007.
4. Иншакова Е.Г. «Электронное правительство» в публичном управлении: административно-правовые проблемы организации и функционирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – М.: РГБ, 2015. – 24 с.
5. Мухаметшин А. Преимущества и недостатки проекта «Электронное правительство» в Республике Татарстан при получении гражданами экологической информации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://zakon.ru/blog/2012/02/28/preimushhestva_i_nedostatki_proekta_elektronnoe_pravitelstvo_v_respublike_tatarstan_pri_poluchenii_g
6. Об итогах работы Министерства экологии и природных ресурсов Республики Татарстан в 2011 году и задачах на 2012 год. Министр экологии и природных ресурсов Республики Татарстан Сидоров Артем Георгиевич. Казань, 2 февраля 2012 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eco.tatarstan.ru/rus/file/pub/pub_108029.pdf

7. Об утверждении Концепции создания единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения: приказ Минздравсоцразвития России от 28.04.2011. №364 (в ред. от 12 апреля 2012 г.) // Бюллетень трудового и социального законодательства РФ. – 2011. – №7.

8. Об электронной подписи: Федеральный закон от 06.04.2011 №63-ФЗ (в ред. от 08.06.2020) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2021) // СЗ РФ. – 2011. – №15. – Ст. 2036.; 2020. – №24. – Ст. 3755.

9. Об электронной цифровой подписи: Федеральный закон от 10.01.2002 №1-ФЗ (в ред. от 08.11.2007) // СЗ РФ. – 2002. – №2. – Ст. 127.; 2007. – №46. – Ст. 5554. (утратил силу).

10. О внесении изменений в статью 333–33 части второй Налогового кодекса Российской Федерации и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в главу 25–3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации»: федеральный закон от 22.12.2020 №457-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации (дата опубликования: 22.12.2020).

11. О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Министерства экономического развития Российской Федерации» (вместе с «Квалификационными требованиями к профессиональным знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственными гражданскими служащими Министерства экономического развития Российской Федерации, курирующими вопросы внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельность Министерства экономического развития Российской Федерации, а также государственных гражданских служащих, в должностные обязанности которых входят создание, развитие и администрирование информационных систем в Министерстве экономического развития Российской Федерации»): Приказ Министерства экономического развития

Российской Федерации от 28.04.2012 №255 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – №43.

12. О квалификационных требованиях к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей государственных гражданских служащих Федерального архивного агентства (вместе с Перечнем специальных знаний и навыков в области информационно-коммуникационных технологий, которыми должны владеть государственные гражданские служащие Росархива, в должностные обязанности которых входит работа со специальным программным обеспечением): приказ Росархива от 03.07.2012. №38-к // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2012. – №52.

13. О проведении открытого конкурса на право заключить государственный контракт по оказанию Министерством экономического развития России услуг и выполнению работ по проведению исследования ожиданий населения Российской Федерации от введения универсальной электронной карты гражданина и разработке предложений по популяризации среди населения Российской Федерации универсальной электронной карты гражданина в 2010–2011 гг.: приказ Минэкономразвития РФ от 22.10.2010. №515 (документ опубликован не был) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/6749258/>

14. Стырин Е.М. Электронное правительство: взаимодействие государственного и частного секторов. Российско-французский семинар // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – №4. – С. 163–172.

15. Стырин Е.М. Международный опыт использования государственно-частного партнерства для реализации проектов электронного правительства // Государственное и муниципальное управление. – 2010. – №4. – С. 10–12.

16. Трутнев Д.Р. Подготовка кадров государственных и муниципальных служащих в области электронного Правительства: взаимосвязь уровня ИТ-компетенции и результативности проектов // Вопросы государственного муниципального управления. – 2011. – №4. – С. 138–145.

17. Shneiderman B. Universal Usability // Communications of the ACM. May 2000. – Vol. 43. – №5. – P. 85–91.