

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В РОССИИ:
АДАПТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТЕНДЕНЦИЙ
И НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ²⁴**

Аннотация: На основе институционального подхода к внедрению информационных технологий в государственное управление обосновывается, что для описания перехода к электронному правительству используется «риторика разрыва», предполагающая, что с внедрением информационных технологий произойдут кардинальные изменения в отношениях граждан и государства. Данная риторика обеспечивает институциональную легитимацию деятельности органов власти. Операционализация концепции «электронного правительства» осуществляется через «электронные государственные услуги». Потребности в легитимации порождают постоянное воспроизводство международной «риторики разрыва», и одновременно приводят к вариативности трактовок «электронных услуг» на национальном уровне.

Abstract: Institutional approach to information technologies adoption in public administration is employed to analyse the “rupture talk” which is used to describe e-government transition. “Rupture” means that adoption of information technologies must entail fundamental changes in the relations between the citizens and the government. Rupture talk supports institutional legitimation of the public

²⁴ Статья подготовлена в рамках проекта № 15-19-6-7 ФНИ УрО РАН «Электронное правительство: нормативно-правовое регулирование и практика реализации».

authoritiess. The need in legitimation gives rise to constant reproduction of international rupture talk, and result in variability of “e-services” interpretation on the national level.

СОЦИАЛЬНАЯ АДАПТАЦИЯ ТЕХНОЛОГИЙ, ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО, ЭЛЕКТРОННЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УСЛУГИ, РИТОРИКА РАЗРЫВА

SOCIAL ADOPTION OF TECHNOLOGY, E-GOVERNMENT, E-SERVICES, RUPTURE TALK

Переход граждан от традиционных форм непосредственного личного взаимодействия с сотрудниками органов власти к электронным, не предполагающим личного контакта и осуществляемым посредством технических устройств, представляет собой общемировую тенденцию.

Концептуально данный переход описывается с помощью конструкта «электронное правительство». Данный конструкт носит ярко выраженный нормативный характер. Теоретики «электронного правительства» полагают, что внедрение информационных технологий в государственное управление должно привести к радикальной перестройке управленческих структур и радикальному изменению отношения граждан и органов власти. При описании процессов информатизации государственного управления постоянно используется «риторика разрыва» [10]: с помощью информационных технологий предполагается преодолеть все существующие недостатки современного государства. На смену жестко иерархической, закрытой бюрократической системе должны прийти гибкие, связанные по горизонтали структуры, оперативно взаимодействующие между собой и с гражданами.

Можно говорить о существовании международной административной моды на «электронное правительство». На основе данного конструкта и с широким использованием «риторики разрыва» разрабатываются

официальные документы (стратегии, дорожные карты, планы) как на международном, так и на национальном уровне. Конструкт успешно операционализирован, то есть переведен в систему общезначимых показателей, на основе которых органы власти могут отчитываться о своих успехах в сфере информатизации. Операционализация «электронного правительства» осуществляется через концепт «электронных услуг». Подсчет количества и видов услуг, которые потенциально могут получить граждане через официальные сайты и порталы, лежит в основе различных международных рейтингов электронного правительства, включая важнейший из них – рейтинг Департамента по экономическим и социальным вопросам ООН (UN DESA), задающий международную управленческую моду в сфере информатизации.

Переход к «электронному правительству» в России проходит в русле международных тенденций. Первые разработки, связанные с федеральной целевой программой «Электронная Россия» (2002 года), появились в ходе административной реформы. В первом цикле формирования нормативно-правовой базы основной акцент делался на формировании общей информационно-технологической инфраструктуры, включающей государственные информационные системы и ресурсы. В дальнейшем, хотя проблемы межведомственной интероперабельности постоянно воспроизводились (и продолжают воспроизводиться), произошел перенос внимания на предоставление гражданам услуг. В принятой в 2008 году «Стратегии развития информационного общества в России» была поставлена задача довести к 2015 году долю государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации до 100% [3]. Отметим, что эта задача была поставлена еще до того, как в федеральном законодательстве появилось определение государственной и/или муниципальной услуги.

В 2010 году начался второй цикл формирования нормативно-правовой базы «электронного правительства». В Федеральном законе от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» государственная услуга была определена как деятельность по реализации функций органа исполнительной власти (а муниципальная услуга – как деятельность по реализации функций местного самоуправления), которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий данных органов [2, ст.2.1]. Электронной такая услуга становится, когда она оказывается с помощью сети Интернет через официальный сайт и портал.

Рамка, на основе которой сформировалось представление об электронных услугах, была задана аналитическими обзорами развития электронного правительства, которые готовит Департамент по экономическим и социальным вопросам ООН. Методологически в основу данных обзоров (выходят раз в два года, последний опубликован в 2014 году) положена т.н. «пирамида электронного правительства», описывающая его развитие как переход от информационной стадии (органы власти обозначают свое присутствие он-лайн) к продвинутой стадии (возрастает разнообразие информации), затем к интерактивной стадии (у пользователей появляется возможность скачивать и заполнять официальные формы документов, а также взаимодействовать с представителями власти в электронном виде). На следующей, транзакционной стадии, появляется возможность оплачивать государственные пошлины и проводить другие финансовые транзакции. Завершается пирамида электронными услугами полного цикла, когда граждане не только отправляют запросы, но и получают все необходимые им документы в электронном виде [11].

Пирамидальная схема эволюции электронных услуг легла в основу принятого в 2009 году «Плана перехода федеральных органов исполнительной власти на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде», в который были

включены 74 услуги, запланированные к первоочередному переводу в электронный вид [6]. Созданный в соответствии с этим планом Единый портал государственных и муниципальных услуг Российской Федерации (ЕПГУ), оказывавший в первую очередь информационные услуги, был оценен как «очень солидный и репрезентативный» в обзоре ООН 2012 года [10, с. 39]. В результате Россия в 2012 году поднялась с 69 на 27 места в международном рейтинге развития электронного правительства (в рейтинге 2014 года Россия сохранила 27 позицию). Пирамидальная модель была использована и в государственной программе «Информационное общество» (2010 – 2018 гг.), хотя на смену термину «электронное правительство» пришел термин «цифровое государство».

Между тем в соответствии с Указом Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», доля граждан, использующих механизм получения государственных и муниципальных услуг в электронной форме, должна к 2018 году должна достичь не менее 70% [1].

Однако, несмотря предпринимаемые значительные усилия (включая упрощение процедуры регистрации) к концу 2015 года на ЕПГУ было зарегистрировано 22,5 миллиона пользователей, что составляет 15,62% населения России [8]. При этом оказалось, что достижение высшей, транзакционной стадии (с предоставлением результатов в электронном виде) является труднодостижимой целью. К середине 2015 году из 616 услуг, предоставляемых через ЕПГУ федеральными органами власти, предварительный прием документов (с необходимостью впоследствии предоставить бумажный оригинал) предусматривался по 124 услугам, в то время как предоставление результатов осуществлялось по 31 услуге, причем все они были информационными (предоставление сведений о состоянии лицевого счета в Пенсионном фонде, информирование о наличии административных правонарушений в области дорожного движения и т.п.).

Это побудило осуществить переконструирование понятия «электронные услуги». В принятой в 2013 году «Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде» было предложено осуществить оптимизацию процесса предоставления услуг [5]. С одной стороны, было решено уйти от противопоставления традиционных и электронных форм услуг и рассматривать перевод в электронный вид не услуги целиком, а отдельных административных процедур, в том числе реализацию в электронном виде каналов взаимодействия с заявителем на различных стадиях предоставления услуги. Иными словами, услугу было предложено разложить на совокупность административных процедур (прием заявления, запись на личный прием, предоставление результата и т.д.), и осуществлять перевод в электронный вид именно данных процедур (и, соответственно, отчитываться по процедурам, а не по услуге в целом). С другой стороны, был радикально сокращен перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации – до 20 федеральных и 14 региональных. В перечень были включены наиболее востребованные услуги, такие, как оформление и выдача паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации и выдача охотничьих билетов федерального образца.

Следует подчеркнуть, что осуществленное в «Концепции» переконструирование (оптимизация) электронных услуг находится в русле общемировых тенденций. Примерно в том же направлении – сокращение числа услуг при повышении их качества – осуществлялась «цифровая трансформация» 25 образцовых услуг в Великобритании.

Таким образом, на уровне федеральных стратегических документов началась переход от логики вытеснения электронных услуг традиционными к логике включения, что приближается к пониманию электронных услуг гражданами [см. 9].

Однако для того, чтобы выполнить требования Указа № 601, доля пользователей ЕПГУ к концу 2015 года должна была превысить 40%. Поэтому, наряду с «оптимизацией электронных услуг», произошло переконструирование цели. Министерством связи и массовых коммуникаций была предложена концепция «цифрового правительства», «когда все данные, находящиеся в государственных базах, будут связаны между собой, а многие госуслуги будут оказываться без участия граждан», в проактивном режиме [7]. Иными словами, заявление гражданина, которое, в соответствии с федеральным законом, считалось главной характеристикой государственной услуги, перестает ею быть: государство само решает, что нужно гражданам и само удовлетворяет их потребности. В пределе такая система не нуждается не только в гражданах-заявителях, но и в чиновниках-исполнителях: функционирование государственных органов сводится к автоматическим изменениям в связанных базах данных, к которому и редуцируются «электронные услуги».

Таким образом, использование международной «риторики разрыва» позволяет решать конкретные задачи, стоящие перед разработчиками электронного правительства на национальном уровне. Эта риторика позволяет как осуществлять переконструирование целей, так и изменять сам смысл исходных понятий.

Список литературы:

1. Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : указ Президента РФ от 06 мая 2012 г. № 601 URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (15.11.2015).
2. Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг (с изменениями и дополнениями) : федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ – URL: <http://base.garant.ru/12177515/#ixzz3kOK0wXB0> (дата обращения: 10.02.2016).

3. Стратегия развития информационного общества в России [утв. распоряжением Президента РФ № Пр-212 от 07 февраля 2008 года]. // «Российская газета», 16 февраля 2016 г. URL: <http://www.rg.ru/2008/02/16/informacia-strategia-dok.html> (дата обращения: 10.02.2016).

4. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» (с изменениями и дополнениями) : распоряжение Правительства РФ от 20 октября 2010 г. 1815-р. URL: <http://base.garant.ru/199708/#ixzz3rhSxRqYc> (15.11.2015).

5. О Концепции развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде: распоряжение Правительства РФ от 25 декабря 2013 г. № 2516-р. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70455694/#ixzz3riYN6MFB> (15.11.2015).

6. О плане перехода на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти : распоряжение Правительства РФ от 17 октября 2009 года № 1555-р (ред. от 20.05.2014). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93076/022ace0bc008a3e9780142540f7f27185df7eff2 (дата обращения: 10.02.2016).

7. Замминистра связи Алексей Козырев: Наша цель – переход к концепции цифрового правительства. «TAdviser», 26 июля 2015 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://tadviser.ru/a/271981> (дата обращения: 10.02.2016).

8. Количество зарегистрированных граждан в ЕСИА выросло на 2,7 млн. в конце 2015 года. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 21 января 2016. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/events/34565/> (дата обращения: 10.02.2016).

9. Трахтенберг А.Д. «Через Интернет удобнее»: электронные услуги глазами граждан // Труды Международной научно-теоретической конференции Социокультурные среды и коммуникативные стратегии информационного общества. – Санкт-Петербург, 28-31 октября 2015 г. – СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого. – С. 192-193.

10. Hecht G. Being Nuclear: Africans and the Global Uranium Trade. The MIT Press, 2014.

11. UN Department of Economic and Social Affairs. United Nations E-Government Survey 2014: E-Government for the People. UN, 2014.