

КОНЦЕПЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Круглый стол, организованный редакцией журнала «Вопросы государственного и муниципального управления», состоялся 13 сентября 2007 г. в Государственном университете – Высшей школе экономики в Москве. В обсуждении вопросов использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти приняли участие:

Артамонов Олег Викторович – начальник Центра выдачи разрешений на привлечение и использование иностранных работников и разрешения на работу Федеральной миграционной службы;

Дмитриев Михаил Эгонович – научный руководитель Центра экономических разработок;

Дрожжинов Владимир Иванович – председатель правления АНО «Центр компетенции по электронному правительству»;

Клименко Андрей Витальевич – проректор ГУ–ВШЭ, директор Института государственного и муниципального управления;

Кузьминов Ярослав Иванович – ректор ГУ–ВШЭ;

Милованцев Дмитрий Александрович – заместитель министра информационных технологий и связи;

Паршин Максим Викторович – заместитель директора Департамента государственного регулирования в экономике Минэкономразвития России;

Свинаренко Андрей Геннадьевич – исполнительный вице-президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП);

Скоринов Юрий Александрович – заместитель директора Департамента государственного управления и местного самоуправления Правительства РФ;

Стырин Евгений Михайлович – старший преподаватель факультета государственного управления МГУ.

Вел заседание Круглого стола *Лев Ильич Яковсон* – первый проректор ГУ–ВШЭ, главный редактор журнала «Вопросы государственного и муниципального управления».

Яковсон Л.И.: Уважаемые коллеги! Мы открываем обсуждение проблематики «Электронное правительство в современной России». Приветствую всех собравшихся на заседание Круглого стола по объявленной теме, которое проходит в рамках нашего нового журнала. С удовольствием предоставляю первое слово Дмитрию Александровичу Милованцеву.

Милованцев Д.А.: В настоящий момент на заседании Правительства была одобрена Концепция электронного правительства. Со всей определенностью можно сказать, что это – результат той работы, которую мы вели со многими из присутствующих здесь. Первичный документ назывался «Концепция использования информационных технологий в деятельности органов государственной власти». Сейчас исходный документ трансформировался, приобрел более системный характер и представляет, на мой взгляд, достаточно стройную систему взглядов на то, каким образом информационные технологии должны внедряться в деятельность органов государственной власти и как они повлияют на бизнес-процессы в рамках этой деятельности. Одобренная Концепция содержит основные ранее определенные направления и в то же время многое конкретизирует. В ней содержатся общепринятые положения – такие, как требование раскрытия информации в сети Интернет; вопросы, связанные с оказанием государственных услуг без личного присутствия граждан и т.п. Помимо того затронуты и новые аспекты. Многие из этих вопросов мы, коллеги, обсуждали с вами. Первое – это применение индустриального подхода (назовем это так) в системах массового обслуживания, а государство и является в строгом смысле слова такой системой. Речь идет о построении межведомственных многофункциональных центров. Эту инициативу выдвигает Министерство экономического развития и торговли, и мы считаем, что это мероприятие, действительно способное в определенной степени изменить качество оказания услуг именно при непосредственном взаимодействии с конкретным гражданином.

Но при этом возникают три технологические проблемы, решение которых относится к компетенции нашего Министерства. Первая – это возможность межведомственных взаимодействий в электронном виде. Здесь очень много чисто технических и технологических аспектов – единство семантики, единство взаимодействия, единство адресного пространства, единство пространства доверенной среды и т.п. Одним словом, здесь много таких специальных вещей, и мы шаг за шагом приходим в какой-то момент к определенным техническим вопросам и технологическим вопросам взаимодействия.

Вторая проблема – скорость внутренних бизнес-процессов; перед нами – профильная информационная система. О чем здесь идет речь? Если вы хотите оказывать услугу оперативно и в режиме реального времени, то можете столкнуться зачастую вот с какой неприятностью. Скорость интерфейса взаимодействия с гражданином – будь то межведомственный многофункциональный центр, будь то Интернет-сайт или call-центр – очень большая, а вот скорость системы, на основании которой оказывается данная услуга, оказывается критически маленькой. Тогда все преимущество современного технологического взаимодействия теряется. В бытовом смысле это означает, что запрос приходит через электронную среду, например, с сайта соответствующего ведомства, затем распечатывается и движется в обычном виде. В конечном счете это приводит просто к дискредитации предлагаемого механизма оказания услуги. При личном общении есть моральное право для объяснения, почему происходит задержка, есть ощущение процесса, а здесь нельзя объяснить, почему на электронный запрос ответ приходит через неделю или больше. Тем самым дискредитируем в глазах населения всю идею, сам процесс. Таким образом, для основных общеупотребимых действий, на наш взгляд, необходимо формирование специфических информационных систем.

И третье. Безусловно, у нас сейчас мощно растет число пользователей сети Интернет. Очень сильным стимулом этого процесса стала реализация «школьного проекта». Почти все инициаторы «школьного проекта» находятся сейчас в этом зале, именно мы с вами начинали эту дискуссию. Сегодня скорость распространения пользования Интернет по стране почти такая же, какой была скорость распространения сотовой связи. Широкополосный доступ в деревнях уже не легенда. Маленький комментарий в связи с этим. Этот прогресс обеспечен, в частности, вот какой технической деталью. Когда подключают к сети школу, оборудование ставится минимум на 16 портов. Школа одна, следовательно, остальные 15 портов необходимо кому-то продать. Они и продаются в данной деревне практически по любой цене. Предприятие, которое производит это подключение, заинтересовано продать эти порты по любой цене, чем не продать вовсе; после установки оборудования в школе для него все остальное – практически потерянная стоимость. Поэтому в деревнях и отдаленных районах число пользователей Интернет растет достаточно быстро. Тем не менее мы считаем, что взаимодействие через эту сеть не заменит механизма взаимодействия, связанного с использованием традиционной телефонной связи. Во многих случаях человек все-таки предпочитает живое общение с другим человеком – хотя бы для того, чтобы проконсультироваться или уточнить постановку вопроса. Зачастую люди не знают, как корректно сформулировать вопрос или как правильно взаимодействовать с информационной системой. Нам кажется, что при реализации целей, заложенных в Концепции электронного правительства, необходимо будет предусмотреть одновременно развитие центров телефонного обслуживания. Это – традиционные call-центры, которые в бизнес-среде достаточно давно и эффективно развиваются. На самом деле это просто механизмы взаимодействия, потому что оператор точно так же работает с электронной средой. Отвечая на запрос потребителя, он точно так же работает с определенной программой, которая является отражением информационной системы, или, скажем так, информационной системы оказания услуг.

Мы рассчитываем, что после одобрения Правительством этот документ в течение ближайших недель будет внесен для обсуждения и утвержден. Мы рассчитываем, что в процессе реализации намеченных мероприятий нам удастся – может быть, это немного пафосно сказано – изменить сами подходы к построению информационных систем, удастся их некоторым образом систематизировать. Сейчас эта работа уже идет, нельзя сказать, что безуспешно – нет! – но нам кажется, что придать этой работе новый толчок было бы крайне полезно.

Кузьминов Я.И.: Мне хотелось бы сформулировать ряд вопросов не столько к Дмитрию Александровичу, сколько к нашему обсуждению в целом.

Вопрос первый. В настоящее время Правительство достаточно глубоко окунулось в первую стадию формирования административных регламентов. Стадия эта – сплошь бумажная. Многие присутствующие здесь посвящают этому почти 70% своего рабочего времени. Возникает вопрос применительно к тем задачам, которые стоят перед государством в связи с необходимостью эффективно наладить взаимодействие с потребителем его услуг, с потребителем, так сказать, его административных процессов. Насколько рационально поступает сейчас Правительство, затрачивая огромные усилия на формирование, обсуждение, корректировку, утверждение, запуск административных регламентов в бумажном виде? Не ошибка ли это? Может быть, стоило сразу оформлять их как электронные? Ведь

уровень информационной оснащенности органов исполнительной власти, как нам кажется, вполне позволяет это сделать. Думаю, что здесь кроется реальная альтернатива и, вероятно, мы должны дать этому свою оценку. Вопрос здесь не риторический; я считаю, что здесь содержится реальный вопрос для серьезного обсуждения, а не для констатации, что нечто сделано плохо или неправильно.

Второй вопрос. Когда говорится о возможности оказания электронных услуг, то это, как правило, рутинные услуги, которые связаны с реализацией стандартных запросов и с выбором одного из стандартных вариантов ответа на эти запросы. Спрашивается, в какой степени мы можем теперь говорить о том, что в современной России удалась подобная реализация? В какой степени мы можем говорить о том, что реально сузили возможности «усмотренческих» решений чиновников на местах, если их функция теперь сводится только к тому, чтобы поставить свою подпись? В какой степени можно говорить о том, что электронный административный регламент в части конечного интерфейса оказания государственной услуги или исполнения государственной функции (как в случае таможенников или налоговиков) у нас в стране функционирует и дает реальные результаты? Иначе говоря, насколько уже проявилась антикоррупционная сторона электронных административных регламентов?

Третий вопрос. Дмитрий Александрович упомянул о том, что у нас есть позитивная экстерналия подключения школ к сети Интернет, что уже появляется широкополосный доступ в малые населенные пункты. Это ново и очень интересно для меня. Следовательно, как уже было в ряде зарубежных стран, это позволяет вовлечь местную интеллигенцию и местных образованных людей в работу на дому, в предпринимательство. Насколько можно говорить, что у этого процесса есть не просто качественные, но и количественные характеристики? Иными словами, сколько уже продано свободных мощностей на тех каналах доступа по деревням, в малые города, поселки? Какое количество людей уже подключилось и есть ли первые свидетельства того, что это подключение реализует не функцию Интернет-телевидения, не функцию электронной почты или просмотра новостей (что само по себе более чем неплохо!), а создает какую-то новую экономическую ситуацию, новые экономические возможности для людей, проживающих в этих малых населенных пунктах? Это очень интересный вопрос. На первый взгляд он не имеет прямого отношения к теме нашего круглого стола, однако, согласитесь, у электронного правительства должны быть соответствующие клиенты. Первоначально разрабатывалась идея, что в далеком-далеком селе бабушка придет на почту и там сможет набрать и отправить свой запрос к властям (вместо того чтобы бросить свое обращение в почтовый ящик с надписью «Письма трудящихся»). И эти планы были, конечно, романтической утопией. Идея подключения к Интернету школ была куда более реалистичной, так как здесь имеется абсолютно реальный потребитель. Теперь видно, что число этих потребителей растет. Интересно выяснить, в какой мере у нас в стране возникает электронный клиент государства, причем в тех секторах, где его никогда еще не было.

И, наконец, я бы предложил к тем темам, которые уже обсуждал Дмитрий Александрович, еще две. Во-первых, публичное пространство органов исполнительной власти. У нас есть значительный опыт целого ряда министерств, включая Министерство экономического развития и торговли, состоящий в том, что министерства публикуют в сети Интернет проекты своих решений с тем, чтобы опреде-

ленное виртуальное экспертное сообщество могло обсудить предлагаемое и чтобы в результате можно было бы учесть результаты такого обсуждения. Во-вторых, это проблема электронных закупок. Не буду распространяться по этому поводу, проблема эта известна. Думаю, что у электронного правительства есть и публичный интерфейс, и, разумеется, есть функция электронных закупок. Как они реализуются?.. Думаю, что это следует добавить к перечисленным выше вопросам. Предполагаю, что у каждого здесь есть что сказать, поскольку здесь присутствуют представители Правительства, министерств и агентств, которые непосредственно работают как агенты Правительства.

Милованцев Д.А.: Отвечу совсем коротко.

Первое – по поводу электронных и бумажных административных регламентов. Прежде чем что-то автоматизировать, необходимо навести порядок в бизнес-процессе. Любое движение, направленное в сторону наведения порядка и структурирования, уже благо. В данном случае административные регламенты становятся некими толчками для каких-то других процессов. У нас есть задачи, которые вроде бы напрямую не связаны с проблемами электронного правительства, и все же их надо решать. Возьмем, к примеру, задачи межведомственного взаимодействия – скажем, вопросы, связанные с регистрацией прав на недвижимое имущество. Здесь затронуты по крайней мере три ведомства: Росрегистрация, Роснедвижимость и Федеральная налоговая служба. Оказывается, наладить взаимодействие между ними – довольно непростая задача. Она связана с налоговой тайной, а в некоторых случаях еще и с целым рядом нормативных ограничений. Главное, чтобы эти ограничения были сняты – неважно, в бумажной или электронной форме. Сейчас мы двигаемся именно в этом направлении. Или, скажем, взаимодействие между Федеральной таможенной службой и Министерством по налогам и сборам, абсолютно идентичные проблемы... Тут важный момент состоит еще и в том, где будет находиться общий объем информации – на той или другой стороне. Здесь тоже необходима регламентация, причем в бумажном виде – в виде постановлений, поправок в законодательные акты и т.п.

Второе – немного о школах. В настоящее время в России подключено к Интернету уже 99% школ. Остаются только те школы, подключение которых сложно по чисто техническим причинам, но и этот вопрос уже решается. В скобках хочу заметить, что, по данным исследования, проведенного в Высшей школе экономики, 30% школ не имеют стационарных туалетов... в то же время, как видим, 99% подключены к Интернету – такое вот яркое сравнение! Совершенно очевидно, что в большинстве своем Интернет служит источником развлечений. Мы постоянно проводим мониторинг и потому хорошо видим, что, например, сетевая нагрузка не всегда падает по вечерам, а также после завершения учебного дня. Ясное дело, здесь имеют место развлечения. В принципе мы фиксируем адреса, по которым идут обращения, собираем определенную статистику. Конечно, видим, что основу нагрузки составляют видеоматериалы. Заметим, что сейчас существует система блокирования нежелательной для школьников информации, поэтому речь идет о материалах вполне разрешенных. Но все это естественно. Пользователь компьютера, как правило, начинает с развлечений, игр, анекдотов, а затем переходит к профессиональному его использованию. Причем, когда появляется 15% потребителей, следует взлет потребления. Это означает, что среда готова, идет внутренний обмен информацией, появляются подготовленные люди,

готовые обучать соседей, и все нарастает лавинообразно, по экспоненте. Так все происходило и здесь: сначала – развлечения, потом они надоедают. Вспомним, как появилась возможность пользоваться Интернетом, к чему тогда обращались? Почитать новости, найти свежий анекдот, что-то такое еще. Только после такого периода начинается использование Интернета в работе. Должен пройти определенный период первоначального освоения. Однако понятно, что нужно еще что-то сделать, чтобы механизмы электронного правительства реально заработали. Необходимо, чтобы появилась внятная навигация, внятный поиск, единство дизайна и т.п. Сейчас пока для того, чтобы найти нужный сервис (какую-то нужную услугу), необходимо затратить достаточно много времени. Мы проводили такие эксперименты – проверяли, например, сколько нужно времени, чтобы проверить, действителен ли паспорт. Такая услуга в Интернете есть; спрашивается – сколько времени нужно для ее поиска? Нужно 30–40 минут. Но этим занимались люди, профессионально работающие в сети, то есть специализирующиеся на поиске информации в Интернете. Непрофессиональный пользователь, скорее всего, не найдет этой услуги вообще. В принципе ничего сложного здесь нет. На официальном сайте определенного органа власти размещена нужная информация, дается ответ на запрос, все работает. Однако совершенствоваться необходимо не только пользователю, но и тем, кто предоставляет эти услуги, потому что пользователь будет пользоваться тем, что удобно. В противном случае будут использованы традиционные каналы получения услуг.

Якобсон Л.И.: Хотелось бы также поговорить о том, насколько сегодняшние результаты совпадают с тем, что прогнозировалось. Насколько наши ожидания оправдались? Что еще можно и нужно сделать? Речь не столько о технических возможностях, но и о других проблемах – насколько, скажем, имеющиеся административные практики могут измениться, если будет использовано то, что делается в сфере электронного правительства? Сами разработчики сталкиваются с несовершенством этих практик. Как же здесь достичь оптимального эффекта?

Дрожжинов В.И.: Я предлагаю обсудить один сугубо практический вопрос, который возникает по поводу Концепции, принятой сейчас Правительством. В тексте, на странице 20 есть такое положение (цитирую): «В 2008–2010 годах планируется создание полномасштабной системы межведомственного электронного документооборота органов государственной власти Российской Федерации в применении к структуре федеральных органов исполнительной власти, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 20.05.2004 № 649, и расширение сервисов (в том числе видеоконференцсвязи)». Насколько мы с вами понимаем, во всех политических системах управления, где есть выборы, всякая «верхняя» система растет «под» того человека, который в политическом смысле оказывается на самом вершине. Иначе говоря, нет сомнений, что каждый новый президент будет создавать новую систему управления – и все предыдущие президенты это демонстрировали. Встает принципиальный вопрос: зачем же в 2010 году иметь документооборот под ту административную структуру, которой уже не будет? Мы ведь хорошо осознаем эту ситуацию вариативности структур управления и вообще зависимости этой структуры не только и не столько от объективных, но и от чисто субъективных, политических обстоятельств. Мы хорошо знаем, что человек, который приходит во власть, подтягивает своих людей – тех, которые с ним достаточно долго проработали, свою «команду».

Речь идет о том, что, по сути дела, не решен ключевой вопрос – о классификации функций управлений. Правда, этот вопрос обсуждался достаточно долго, и, вероятно, какая-то работа в нужном направлении продолжается, однако никто из общественности про это не знает. Я имею в виду, что новый человек, приходящий во власть, создает новые «ящики», которые именуются министерствами, агентствами, службами и т.п. Если уже есть классификация управленческих функций, то понятно, как «раскладывать по ящикам» эти функции. А если этой классификации нет?.. Возьмем простой пример: в данный момент есть Минздравсоцразвития. В недавние еще времена были два министерства – Минздрав и Минсоцразвития. Теперь, говорят, вновь будет два. Когда эти две структуры объединили, у меня возник вопрос: куда же делись их собственные информационные системы, базы данных? Теперь, если их будут делить вновь, то как будут «пилить» имеющиеся информационные системы, которые в этом большом министерстве накопились?

Мы сталкиваемся с этой проблемой – отсутствия классификации функций, когда работаем с регионами. Нет классификации федеральных функций, нет классификации региональных функций, нет классификации муниципальных функций! Тогда опять возникает вопрос: кто какие услуги может предоставлять? Исходя из каких оснований это определяется?

Приведу пример. В Соединенных Штатах классификация функций была сделана сразу, с самого начала, и вся структура правительства изображена на одной страничке в виде блок-схемы. Там было выделено 400 функций. У нас в стране говорили о 5 тысячах!.. С этим надо разбираться. Однако ясно, что, только исходя из классификации управленческих функций, можно говорить о классификации услуг. А то получается, что сегодня некоторую услугу предоставляет одно ведомство, а завтра – уже другое. Как будет осуществляться подобная перепасовка?

Еще один принципиальный вопрос. У нас идет информатизация функций. А есть ли вообще классификатор или реестр всех автоматизируемых функций? Необходимо учесть, что эти функции опять-таки могут перепасовываться между ведомствами, некоторые исчезают, другие возникают.

И, конечно, надо думать о том, как оптимизировать бюджет на информатизацию, скажем, федеральных органов власти. В зависимости от постановки вопроса либо в Правительстве есть один орган, который отвечает за информатизацию всех федеральных органов власти, – он и является единственным источником разума в этой сфере, всех методик, либо предлагается что-то другое. Будет ли именно этот орган рассматривать, подвергать экспертизе все проекты, которые заинтересованные ведомства могут насочинять, обеспечивать единство оценки профессиональных требований к разного рода специалистам, которые занимаются эксплуатацией вычислительной техники? В рассматриваемой Концепции эти принципиальные вопросы не нашли отражения, хотя, с моей точки зрения, именно они являются ключевыми. Конечно, другие могут сказать, что ключевым вопросом является просто телекоммуникационная инфраструктура, которая будет охватывать всю страну и соединять все органы власти, – с этим трудно не согласиться, это очень важно. Но мне кажется, что решение вопроса о классификации функций слишком затягивается, не видно конца этой работе, да и не ясно, собираются ли вообще его решать.

Клименко А.В.: Я вижу, многие здесь хотели бы ответить на поставленный Вами вопрос. Мое мнение таково. Если считать главным препятствием на пути

создания электронного правительства окончательную классификацию и лист этих функций, то мы никогда не приступим к его созданию. Управленческие функции никогда не могут быть до конца отклассифицированы и выписаны в законченный, закрытый реестр, потому что нельзя остановить жизнь. Это – постоянные изменения законодательства. Нельзя не признать, что поднятый Вами вопрос существует. Но даже тех функций, которые уже сейчас известны, достаточно для того, чтобы начинать какие-то инициативы в области их автоматизации. Это более или менее стабильные функции, список их достаточно длинный.

Я бы отметил еще некоторые проблемы на пути создания электронного правительства – так, как мне лично это видится. Я бы выделил несколько взаимосвязанных между собой элементов, которые в конечном итоге образуют тот комплекс, который мы именуем электронным правительством. Первое, что важно, – это организация, в частности то, что связано с функциями, о чем только что говорили. Организация – это архитектура органов, это «архитектурная структура» наших административно-управленческих процессов. Второе – нормативно-правовая база. Третье – инфраструктура, то, что связано со всеми техническими аспектами, сетями и пр. Четвертое, вероятно, это люди. Меня волнуют координация и согласованное развитие всех этих элементов в рамках создания электронного правительства. Если мы вырываемся вперед по инфраструктуре, а все остальные элементы отстают, то, естественно, это большая потеря времени, сил, ресурсов. Поэтому вопрос координации, взаимодействия элементов является для меня ключевым. Об этом, кстати, в Концепции говорится, но, может быть, не все ответы даны. Это понятно. Перед нами документ, как я бы сказал, «оболочечного» типа, конкретизация будет дана в дальнейшем. На это, мне кажется, надо обратить особое внимание. Например, в Концепции указаны два этапа: первый – 2008 год, создание практически всей нормативно-правовой базы, создание типовых решений и каких-то пилотных образцов. Второй этап – 2009–2010 годы – уже тиражирование. В целом есть, конечно, опасения, что это может быть не выполнено. Думаю, что и нормативно-правовая база, и организационные решения постоянно будут меняться, однако на всех этапах создания электронного правительства мы должны заниматься всеми четырьмя элементами, и тогда решения могут быть более скоординированными.

Теперь по поводу административных регламентов. Я бы поставил вопрос шире – не только в связи с регламентами, но и другими управленческими решениями. В Концепции, скажем, говорится: необходимо разрабатывать специальные решения для систем управления по результатам, на основании мониторинга показателей результативности. Мне кажется, что усилия по созданию электронного правительства необходимо сосредотачивать на тех элементах, которые уже апробированы и доказали свою эффективность на практике. Вероятно, в большей степени это можно сказать об административных регламентах, поскольку проведена большая работа и уже понятно, где и какой эффект они дают. В то же время некоторые вещи, которые связаны с управлением по результатам, не доказали убедительно и однозначно свою эффективность. Если мы начнем сейчас всё автоматизировать, собирать мониторинг, сводить на это все государственные информационные ресурсы, то это может оказаться пустой тратой сил и времени.

Эффективный путь развития электронного правительства, на мой взгляд, связан с очень четкой координацией названных четырех элементов, в том числе подготовкой людей. Я не говорил об этом специально, но это понятно: надо повы-

шать квалификацию, развивать кадровый ресурс, иначе все будет сделано неадекватно. А для этого нужна еще одна метаорганизация, которая сосредоточена на координации. В Концепции для выполнения подобной роли указана Комиссия по административной реформе. Вероятно, это только одно из возможных решений. В административную реформу вовлечены также два министерства – Минэкономразвития и Мининформсвязи. Мне кажется, что функции по координации надо прописывать гораздо более четко; надо указывать понятные механизмы, экономические стимулы и т.п. – так, как это было сделано по бюджетной реформе.

Паршин М.В.: Хотел бы напомнить, каким образом в последние два года развивается работа по разработке, утверждению и внедрению административных регламентов. В 2006 году было разработано и принято несколько регламентов, которые регулируют выполнение массовых, общественно значимых функций, а именно – миграционной службы, регистрационной службы, Роструда и некоторых других. Была предпринята в целом успешная попытка внедрить эти регламенты на конкретных пилотных объектах для того, чтобы на практике проследить, как же на самом деле оптимизируется процесс, насколько сокращаются очереди, уменьшается время прохождения документов и т.п., насколько в принципе созданы условия, адекватные получению таких важных государственных услуг. Пришли мы к очень простому выводу: все наиболее массовые общественно значимые функции носят межведомственный и межуровневый характер. Иными словами, дело обстоит следующим образом: для того чтобы гражданину зарегистрировать объект недвижимости, ему необходимо собрать справки не менее чем из десятка различного рода муниципальных, государственных (причем региональных), федеральных органов власти и учреждений (типа БТИ и многих аналогичных). И только в конце, если гражданин все правильно соберет и принесет свой пакет документов в регистрационную службу и, опять же, если ему повезет, он получит свидетельство о регистрации, если все правильно оформлено на предыдущих этапах. Таким образом, внедрение на конкретных объектах регламентов показало, что существенной оптимизации предоставления услуг не происходит – даже если в процессе разработки регламента мы сумели исключить избыточные действия. И по этой причине мы пришли к простой идее – некоторые даже считают ее примитивной – о необходимости создания многофункционального центра предоставления услуг. Иногда журналисты ехидничают на эту тему: предлагается, мол, просто взять и собрать разные ведомства под одной крышей. Если уж не получается «служба одного окна», то пусть хоть возникнет «одна дверь». Тогда гражданин придет, походит по кабинетам, соберет нужные документы и хотя бы таким образом сократит свои временные затраты. В процессе развития этой идеи мы пришли к пониманию, что необходимы собственно клиентская служба и создание некоего посредника, который будет организовывать взаимодействие различных ведомств по получению информации. Информация имеется, но она расположена в различных информационных системах. Получение этой информации не должно быть проблемой самого гражданина. Достаточно, если он сделает запрос, а наша задача – создать такую инфраструктуру, такую соответствующую нормативную базу, которая позволит организовать работу этого back-office. В процессе подготовки Концепции электронного правительства эти предпосылки были учтены.

Итак, мы видим сейчас триединую концепцию предоставления государственных услуг. Скажу сразу: предоставление государственных услуг на базе много-

функциональных центров без организации полноценного информационного межведомственного взаимодействия совершенно нереально. Мы можем просто дискредитировать идею, если упрямся вдруг в то, что необходимый информационный обмен осуществляется либо путем почтовой связи, либо при помощи курьера. Это совершенно неадекватно и процесс не оптимизирует. Именно поэтому видятся три основных компонента электронного правительства, и все они зафиксированы в обсуждаемой Концепции. Это – два интерфейса взаимодействия гражданина и органов публичной власти. Многофункциональный центр – это физический интерфейс взаимодействия (туда гражданин приходит и общается с оператором) и портал государственных услуг (виртуальный портал взаимодействия). И МФЦ, и портал услуг должны работать по одним и тем же правилам, принципам, работать по сути дела одинаково. Только в первом случае информация ходит в бумажной форме, во втором – в электронной. Третий элемент – инфраструктура межведомственного взаимодействия, взаимодействия гражданина и органов власти. Иными словами, речь о государственном информационном центре, проект постановления о котором сейчас уже подготовлен.

Сейчас в аппарате Правительства проведены каскадные совещания со всеми без исключения федеральными органами исполнительной власти. Поставлены две задачи, которые после обсуждений фактически превратились в одну, – создание перечня услуг, которые будут оказываться на базе многофункционального центра, с одной стороны, и те, которые будут предоставляться с использованием инфраструктуры государственного информационного центра, – с другой. Сначала мы создавали два перечня услуг, сейчас фактически создаем единый перечень услуг. Предоставлять услуги только в виртуальном виде не получится, и только на базе МФЦ – тоже нереально. Поэтому сейчас формируется общий перечень, исходящий из двух основных критериев. Первый – это массовость, второй – межведомственный характер предоставления данной услуги. Вскоре этот перечень будет представлен. По предварительной оценке, на 2008 год будет предложено несколько десятков услуг, а в период до 2010 года – до 200 услуг.

Еще один важный момент связан с финансированием. Мы предлагали Министерству информатизации и связи оценивать любые проекты, связанные с ведомственной информатизацией, через призму утвержденной Концепции электронного правительства. В Концепции указаны три – очень простые! – цели: повышение качества государственных услуг, открытость информации и эффективность административных процессов. Может быть, кто-то способен указать другие цели, но нам их никто не предлагал. Соответственно, любые закупки ведомства, которые связаны с информатизацией, должны оцениваться через то, насколько мы приближаемся к достижению указанных выше трех целей и тех задач, которые указаны в Концепции административной реформы. Если удастся принять такой нормативный документ, то ведомства будут отстаивать свои решения, ссылаясь на то, что оборудование или программное обеспечение, которое они собираются закупить для работы, соответствует такому-то пункту Концепции. Если же не удастся связать финансирование таким образом с Концепцией, тогда придется создавать специальный документ. Однако таких документов по региональной ведомственной информатизации принято уже много.

И, наконец, важный аспект проблемы – координация деятельности. Как ее организовать? Сейчас, согласно проекту, координация возложена на Комиссию

по проведению административной реформы. Мне кажется, это наиболее адекватный орган, который мог бы эти задачи решать. Возложить координацию на какой-нибудь из федеральных органов исполнительной власти нереально, так как тогда получилось бы, что одно из ведомств разрабатывает административные регламенты для всех других федеральных органов! По всей видимости, в ближайшее время формат работы Комиссии не изменится и существенная часть вопросов будет посвящена именно информатизации, а также внедрению межведомственных административных регламентов, разворачиванию всей инфраструктуры предоставления государственных услуг.

Скоринов Ю.А.: Как уже сказал Дмитрий Александрович Милованцев, Концепция электронного правительства была одобрена на заседании Правительства, и сейчас этот вопрос стал приоритетным для работы Комиссии по административной реформе. На ближайшем заседании мы утвердим план перехода к разработке и внедрению электронного правительства на 2008–2010 годы. На данном этапе наиболее важны два вопроса, именно на них следует сосредоточиться федеральным органам исполнительной власти. В свою очередь, мы заинтересованы в обратной реакции, то есть хотели бы услышать мнение экспертного сообщества по данному поводу. О чем идет речь? Здесь уже говорилось о том, как выстроить механизм координации действий при переходе к электронному правительству, о том, как этим процессом управлять.

Во-первых, для организации этого процесса необходимо создать всю инфраструктуру – как техническую, информационную, так и правовую. Необходимо чтобы появились некие органы, которые могли бы стать катализаторами этого процесса. Правительственная Комиссия по административной реформе готова взять на себя роль механизма запуска этого процесса. Мы планируем рассматривать на заседании Комиссии конкретные нормативные решения ведомств по этому вопросу, а также межведомственные решения (совместные приказы), которые бы определяли правовую, технологическую составляющую. Уже говорилось, что буквально на днях выйдет Постановление Правительства о создании государственного информационного центра, который создаст «поле» межведомственного электронного обмена, а также в какой-то мере будет играть роль ответственного за внедрение этой системы. Именно этот центр будет предоставлять информацию о происходящем в Правительственную комиссию. Но мы заинтересованы, поскольку дело совсем новое, чтобы туда поступали любые предложения, любые материалы по этим вопросам. Для таких обращений создана специальная рабочая экспертная группа, и мы были бы благодарны за поддержку в этой работе.

Во-вторых, важно определить приоритеты. Другими словами, определить пространство работы для электронного правительства. Нужно составить перечень государственных услуг или каких-то других государственных решений и действий, которые необходимо реализовать безотлагательно. Что здесь лежит на поверхности – это административные регламенты. Мы уже утвердили их в бумажном виде более 100. До конца года планируем эту цифру поднять до 500. По ряду позиций сейчас видно, что на данном этапе никакого особенного выигрыша от внедрения электронных процедур не будет. Так, мы рассматривали системы Роспатента и еще ряда ведомств. Вполне возможно, что на первых порах будет неопределенное торможение некоторых сюжетов или даже забюрокрачивание процессов. И все же имеются те государственные услуги и административные регламенты этих услуг,

которые можно успешно переводить в электронную форму. В ходе совещаний выяснился и такой момент. Мы рассматривали так называемые платные услуги, которые реализуют ведомства, когда производят определенные значимые юридические действия. При этом требуется куча документов, справок и т.п. Они предоставляются гражданину где-то в качестве платной, а где-то в качестве неплатной услуги. Именно это поле можно было бы в первую очередь сократить, и здесь ведомства нисколько не возражают. Действительно, именно здесь сейчас в наибольшей степени тратятся время, силы и граждан, и юридических лиц, здесь в первую очередь можно было бы внедрить электронное правительство. Думаю, что здесь мог бы быть получен наибольший эффект, важный для массового сознания и восприятия населением технологических новшеств.

Дмитриев М.Э.: Хочу сделать краткий комментарий по двум вопросам, которые, как мне кажется, и создают в России весьма серьезные объективные препятствия для формирования полноценной инфраструктуры электронного правительства. Первое – это дефицит компетенции, второе – дефицит доверия.

Дефицит компетенции, с моей точки зрения, очень остро проявился в процессе создания регламентов – и электронных, и нормативно-правовых. И это не удивительно, поскольку эмпирически обоснованный анализ деловых процессов у нас только начинается. Если воспользоваться аналогией с промышленностью, то Россия в этом отношении находится еще в дотейлоровском времени. Года два тому назад мне приходилось общаться со специалистами из KPMG, и они говорили, что существует стандартный software, который позволяет хронометрировать все деловые процессы, собирать все элементы, делать замеры буквально по компонентам операций, пооперационно, оценивать все потенциальные административные риски – например, определять, какую цепочку сбоев это вызывает во всей деловой операции в целом. Необходимо конструировать деловой процесс на твердой эмпирической основе хорошо информированного архитектора делового процесса. Насколько я знаю, у нас на федеральном уровне, не говоря уж о местных властях, людей, которые обладают такого рода навыками, – единицы. Если вообще таковые имеются. А речь идет о реконструкции многих сотен деловых процессов! Естественно, что о реконструкции в большинстве случаев говорить не приходится. В основном описание бизнес-процесса воспроизводит существующие процедуры без оценки их реальной эффективности, затратности, без предложения альтернативы, без возможности их оптимизации.

В целом по России – административное средневековье, в особенности по сравнению с тем, что существует в развитых странах. На мой взгляд, даже просто ставить вопрос о том, что весь этот процесс должен учитывать особенности электронных процедур, – лишь очень малая часть проблемы. Даже если возможности оптимизации операций в электронном виде будут учтены, то все равно остается проблема неучета массы других ограничений и возможностей, связанных с оптимизацией затрат, оптимизацией решений, минимизацией рисков и т.п. В любом случае получается неэффективный процесс, однако когда он происходит в электронной форме, то получается субнеоптимальный, заведомо гораздо более затратный и с точки зрения потребителей услуги, и с точки зрения тех, кто ее оказывает. В этом плане, я думаю, для следующего этапа административной реформы очень важным ключевым моментом является не просто продолжение пересмотра деловых процессов, но и формирование принципиально новых навы-

ков и в среде госслужащих, и в среде экспертов, которые в конечном счете позволят провести полноценный реинжиниринг. Если эта работа не будет проведена, а она, кстати, может быть проведена только с привлечением квалифицированных консультантов международного уровня, то маловероятно, что мы сумеем сделать наше электронное правительство столь же эффективным, как, скажем, в Новой Зеландии или в ряде других наиболее продвинутых в этом отношении стран.

Теперь о доверии. Вопрос этот, мне кажется, достаточно прост. Для налоговой службы в России подача декларации о доходах физических лиц в электронной форме практически невозможна. Однако существует возможность отправить декларацию по почте. Насколько я знаю, очень немногие решаются отправить эти декларации (естественно, в бумажном виде) заказным письмом через почту. И связано это с обеих сторон – как со стороны налоговых органов, которые контролируют этот документ, так и со стороны граждан, которые декларируют свои доходы, – с дефицитом доверия к обезличенным процедурам, когда информация о себе отправляется непонятно куда и непонятно, как ждать ответа. На это накладывается еще масса рисков передачи сигнала в Интернете – возможно, наши граждане преувеличивают эти риски, неслучайно они редко пользуются возможностями электронной торговли, особенно с помощью кредитных карточек. И когда речь идет о передаче конфиденциальной информации по электронным каналам – например, относительно объектов недвижимости, деликатных личных данных, медицинских сведений и многого в том же роде, – то это вызывает определенное напряжение как у администраторов со стороны государства, так и у самих граждан. Такова та проблема доверия, которая, на мой взгляд, объективно существует и на долгое время будет сдерживать массовое применение такого рода процессов. В принципе хорошее лекарство против этого недоверия – яркие демонстрационные пилоты, где удастся показать широким массам населения, что работа даже с весьма деликатными информационными массивами может осуществляться эффективно, без сбоев, что каждая старушка в состоянии этим воспользоваться, не рискуя при этом оказаться жертвой каких-то злонамеренных лиц или неблагоприятных обстоятельств. Возможно, удачные демонстрации подобного рода могли бы эту стену недоверия пробить и позволить развивать эти процессы более динамично.

Кузьминов Я.И.: На мой взгляд, очень интересно и продуктивно обсудить эту проблему двойного дефицита – дефицита доверия и дефицита компетенций как основного препятствия для оптимизации административных процессов, построения эффективного государства. Хотелось бы продолжить тему, которую затронул Михаил Эгонович. Думаю, что, безусловно, следует согласиться с наличием дефицита компетенций и с изначальной субоптимальностью административных процессов, в результате чего не могут окупаться затраты на производство электронных административных регламентов. Мне кажется, коллеги, что эта субоптимальность обусловлена не только дефицитом компетенций. Базовая причина субоптимальности административных процессов – это несовершенство контракта государства со своим работником.

Мы с вами неоднократно это обсуждали. К сожалению, приступив к работе по административной реформе, мы не добились исполнения ее главного, первичного условия. В свое время об этом было заявлено в совместном докладе Центра стратегических разработок и Высшей школы экономики 2000 года, с чего, кста-

ти, началась публичная дискуссия по данному вопросу. Тот доклад был очень коротким, и в нем было заявлено всего 5 или 6 принципиальных позиций. Первая позиция – это достижение эффективного контракта, равновесной с состоянием рынка заработной платы, с системой стимулов, которая удерживала бы чиновников в состоянии той лояльности нанимателю, которую имеет его контрагент на рынке. Этого, к сожалению, достигнуто не было. Через три-четыре года была попытка приблизиться к оптимизации этого контракта, но в результате мы перешли всего-навсего от 20 до 40–45% нужной суммы. Думаю, что в итоге мы получили примерно такую же степень оптимизации со стороны наемных работников исполнительной власти. Эта исходная неэффективность контракта задает такого рода ситуацию, когда налицо и большая текучесть кадров, и недостаточная их квалификация. Люди, которые могут быть привлечены к работе в органах исполнительной власти, в особенности в тех случаях, когда эти органы расположены в крупных городах с очень развитыми рынками труда, уходят в более сильные сектора экономики. Рабочие места, которые предлагают в органах исполнительной власти, не конкурентоспособны по сравнению с другими рабочими местами. Это тяжелая ситуация, и государство вынуждено либо перегружать некоторых работников исполнением ряда функций, либо мириться с недостаточной компетенцией тех или иных работников, а чаще всего примиряться с тем, что те или иные прописанные функции исполняются выборочно. Ситуация, когда у нас во всех министерствах, агентствах, департаментах практически господствует принцип выборочного исполнения записанных функций, подрывает любую регламентацию. Бесмысленно что-либо регламентировать, если чиновник на уровне начальника отдела или даже главного специалиста имеет возможность выбрать – «этим я займусь сегодня, а тем-то заниматься не буду».

Мы начали в свое время выделять базовые процессы, некоторые блоки функций, которые создают возможность гражданину стать потребителем государственных услуг. При создании такого рода регламента речь фактически шла об установлении нормативных сроков исполнения документа, необходимого гражданину от государства. Здесь не прописываются процедуры, порядок контроля, процедура взаимных апелляций, то есть то, что составляет суть даже бумажного административного регламента. Другими словами, это были «предрегламенты», некоторые стандарты государственных услуг, причем несколько уродливо описанные, поскольку нет механизма апелляции. Но это не были административные регламенты в том виде, в котором они могли бы лечь в основу электронных административных регламентов. Именно по этой причине мы должны очень ясно разделять процессы бумажной и электронной регламентации и сосредоточить пока все внимание на очень узком секторе административных процессов и услуг, которые связаны с невозможностью или очень малой вероятностью отклонения исполнителей от оптимального процесса. Возникает вопрос: стоит ли тогда вообще затевать электронное правительство? На мой взгляд, безусловно, стоит. Результат нашей работы по описанию административных процессов практически во всех федеральных ведомствах – это первый камень в фундамент более четкого представления о функциях, прописанных в Положениях об органах исполнительной власти, какие из этих функций пустые, какие – композитные и имеют под собой три, четыре, пять, иногда десять разнородных административных процессов. Без такого рода описаний приступать к любой регламентации невозможно.

Таким образом, проблема электронных административных регламентов упирается в достижение эффективного контракта, в привыкание клиентов государства к взаимоотношениям в рамках Интернет-общения, Интернет-экономики.

Несколько слов о дефиците доверия. Мне все же кажется, что ситуация здесь несколько лучше, чем мы можем себе ее представить. Высшая школа экономики тоже имеет дело с использованием некоторых дистантных форм работы с государственными документами. Каждый год возрастает количество абитуриентов, которые пользуются услугами почты, отправляя заказными письмами свои документы по ЕГЭ. Это не радикальный рост, но вполне устойчивый. Почта при этом работает ужасно. Раз в три дня мы отправляли наших сотрудников разыскивать эти заказные письма: никто из работников почты и не собирался их куда-то доставлять. Так что проблема все-таки расположена не со стороны гражданина, а со стороны аппарата. Именно аппарат подрывает своей деятельностью почву для доверия граждан к государству, которое возникает в результате освоения ими Интернета, использования почты и т.п. Не следует сдерживать массовое применение тех или иных процессов по причине недоверия к технике. У нас компетенции населения прогрессируют очень быстро, причем достаточно неожиданно возросли возможности широких слоев населения использовать Интернет. Через несколько лет, можно утверждать с уверенностью, вырастет электронная торговля. А доверие к государству можно воспитать только наглядными примерами эффективно работающей системы, типа паспортного стола, или демонстрацией эффективной работы административной юстиции.

Клименко А.В.: Если возвратиться к предмету нашего сегодняшнего круглого стола, то можно спросить: не является ли электронное правительство как раз тем инструментом, который позволяет и повысить компетенцию, и вернуть доверие? Недостаток компетенции – понятие относительное, а недостаток доверия, возможно, не так уж серьезен. В любом случае это не может быть непреодолимым препятствием на пути создания электронного правительства.

Свинаренко А.Г.: Относительно дефицита доверия и избытка недоверия хотелось бы сказать следующее. Из чего мы исходим, когда считаем, что с помощью новых технологий можно изменить содержание предоставляемых услуг? С чего мы взяли, что с помощью электронной формы можно изменить содержание? Можно вспомнить пресловутый вопрос из анекдота: «Вам шашечки или ехать?» Вспомним, как мы обсуждали проблему электронных образовательных ресурсов. Многие считают, что если оцифровать учебное пособие, то оно изменится! А сегодня мы начинаем оцифровывать государственные функции – именно такие, какие они есть, именно в том формате, как они сегодня существуют. Что из этого можно получить?.. Да, мы делаем новые регламенты. Но ни один регламент не предусматривает сигнала о его нарушении, как то обычно происходит в электронных системах – если оператор внес какие-то несанкционированные изменения в протокол, сразу появляется флажок. Если мы будем использовать такую технологию – будет ли это называться административной юстицией или как-то иначе, – то мы, соответственно, создадим дополнительный отряд контролеров. Я, впрочем, и сейчас могу сказать, что контролеров много, а работать некому, а тут еще очевидно, что число контролеров будет расти! А вот вырастет ли от этого компетенция служащих?.. Не уверен!

Правовая технологическая инфраструктура, о которой тут говорили, не предполагает содержательного изменения деятельности... Мы на самом деле можем добиться либо пиаровского эффекта, либо действительно хороших показателей по реализации какой-то функции, которую мы сумеем хорошо организовать. А потом скажем: это и есть электронное правительство! Поэтому, боюсь, здесь целый куст проблем – связанных со структурой органов исполнительной власти, межведомственным согласованием, – которые, естественно, обостряются после изменения структуры органов власти, проблем, связанных со взаимоотношением органов исполнительной власти и аппаратом Правительства. Примеры здесь известны – скажем, если постановление находится на обсуждении 9 месяцев, то это считается нормальным. Риски, которые надо учитывать, – это ведомственное нормативное творчество и внесение массы технологий, которые упрощают им работу. Сегодня проблема состоит не в том, кто будет координировать создание электронного правительства – Комиссия по административной реформе или какое-либо министерство. В скобках замечу, что когда затевали административную реформу, то предполагали, что министр – это член Правительства, а не лицо, практически лишённое в своем ведомстве полномочий. Кстати сказать, и эта проблема путем перехода в цифру не решается: функциональные обязанности обозначены, а полномочий нет... Думаю, что готовить «оболочку», конечно, нужно, но главное – то, что внутри. Не уверен, что введение информационных технологий решит все эти проблемы.

Действительно, мы постоянно сталкиваемся с проблемой компетентности, о которой говорил Михаил Эгонович. Когда ставили в школах Интернет, постоянно говорилось: ученики вторых классов лучше разбираются с компьютером, чем их учителя. Прошло несколько лет, и что же? Стандарта владения компьютером для выпускника вуза так и не появилось. Почему, спрашивается? Это означает, что заменить персонал на компетентный – задача не одного года. И проблемы, которые стоят перед госслужащими, учителями, врачами, по сути дела, одни и те же. Поэтому все, что написано в Концепции электронного правительства, очень хорошо. Осталось только наполнить это написанное содержанием.

Дрожжинов В.И.: Еще один комментарий. Дорогие коллеги, я не могу согласиться с тем, что дефицит доверия и дефицит компетентности (проблемы, о которых говорил Михаил Эгонович) – это сугубо российские явления. Это не российская, а всемирная ситуация, в которую попадают и самые развитые, и самые «недоразвитые» страны.

Всем известно, что бизнес всегда лидирует и в технологии, и в методологии и т.п. Десять лет тому назад я лично консультировал Механический завод г. Коврова, и там мы прорисовали все бизнес-процессы этого предприятия. Технически это вполне возможно. Другой вопрос, что в административном аппарате всегда есть некая командная система. Как правило, компания понимает, что очень многое зависит от качества, грубо говоря, прорисовки и конструирования бизнес-процессов. Сейчас если вы пойдете в любой уважающий себя банк или крупную компанию, то обязательно найдете отдел, который занимается ведением бизнес-процессов компании. И это – особое структурное подразделение, оно поедает хлеб, но очевидно, что финансисты все же считают, что эффект от их деятельности выше, чем затраты на их содержание. Если вы пойдете в любое ведомство и спросите, есть ли такой отдел (раньше они назывались «отделами полномочий»), то сможете убедиться, что эти отделы куда-то испарились. В ведомствах, действительно, нет людей, ко-

торые имеют соответствующую культуру, понимание бизнес-процессов. Но дело тут не в специфике России. И на Западе, и на Востоке дело обстоит ровно так же. Желательно, чтобы в каждом министерстве, агентстве или службе были созданы такие подразделения, которые будут вести и сопровождать бизнес-процессы. По опыту работы Центра компетенций можно судить, что лидерами здесь оказываются информационные технологи. К сожалению, сами госслужащие не мыслят алгоритмами, последовательностями действий и т.п., например, в Мурманской области административную реформу возглавили информационные технологи. И инструментарий для этого есть. А в столицах наших регионов все-таки есть и замечательные специалисты – доктора и кандидаты наук. Кроме того, поскольку есть Интернет, то и секретов в этой области фактически нет. Находятся молодые люди, которые с энтузиазмом начинают заниматься подобными вещами.

Теперь относительно доверия. На Западе сейчас все это называется trust infrastructure, то есть инфраструктура доверия в целом, – все, что через сеть передается, не должно никуда утекать, продаваться и т.п. Первый из всех документов по электронному правительству за рубежом, который я читал, описывал подобную инфраструктуру. Поэтому я считаю, что наша Концепция поставила весьма серьезно проблему защищенной среды, которой можно доверять, для связи граждан с государственными органами и друг с другом. В этом плане я считаю, что российская Концепция – весьма передовая даже по сравнению с теми, которые уже фигурируют на нашем рынке.

Стырин Е.М.: Хотелось бы еще отметить проблему подготовки кадров. Здесь уже выдвигалась идея привлечения для работы западных консалтинговых компаний. Международный опыт таких консалтинговых организаций имеется, мы изучали работу такого национального центра по подготовке кадров для муниципальных органов в Голландии. Но мне кажется, что необходимо развивать сеть собственных компаний, которые хорошо знают специфику функционирования и особенности российского государственного управления.

Думаю, все согласятся, что чем ниже по иерархии мы опускаемся, тем меньше квалифицированных специалистов и госслужащих встречаем. Их надо специально готовить. Однако такие проекты весьма дорого стоят. Необходимо, чтобы такое обучение предполагало так называемые симуляции и использование серьезных информационных продуктов, чтобы люди учились прямо на обучающих системах. И это надо предусматривать при переходе к электронному правительству.

Еще одна проблема – это недостаток социологического анализа. Необходимо изучение реальных потребностей как граждан, так и нашего бизнеса в тех услугах, которые проектируются. Иначе говоря, прежде чем реализовывать какие-либо услуги, неплохо выяснить, насколько они будут востребованы. С точки зрения успеха реализации намеченного неплохим сегментом является как раз именно «G-to-B», так как наши коммерческие организации очень заинтересованы в том, чтобы государство взаимодействовало с ними максимально эффективно. Здесь можно быстрее выходить на результаты, поскольку бизнес-организации более открыты и имеют более совершенную систему внутренних процессов.

Кроме того, как мне представляется, для реализации всего проекта электронного правительства важны и политические аспекты. Было бы неплохо, если бы политические лидеры поддерживали эти процессы в целом. Было бы очень важно шире освещать происходящее в этой сфере для широких слоев населения.

Наконец, мы должны отметить и такой наболевший вопрос, как межрегиональное взаимодействие в проектах электронного правительства. Какие-то пилотные проекты выполнялись еще с 2002 года, но никакой системы накопления опыта best practice, лучших наработок или типичных ошибок не было создано. Все это не систематизировано, не осмыслено, и опыт не распространяется. Даже когда какой-то регион вполне успешен в каком-то типовом проекте электронного правительства – будь то система документооборота или что-то еще, – ему просто не хватает ресурсов, когда представители другого региона обращаются за помощью. Зачастую не хватает просто технических специалистов в сфере IT, и в этом плане нужна поддержка федерального центра именно по координации, то есть не по реализации, а именно по координации подобных проектов.

Артамонов О.В.: Здесь много было сказано хороших слов про административные регламенты. На самом деле это действенный инструмент электронного правительства. В прошлом году наше ведомство внедрило эти регламенты в пилотных проектах. Мы инициативно разработали и прописали множество необходимых условий, которые должны обеспечиваться, – и для тех лиц, которым данная услуга предназначена, и для тех лиц, которые эту услугу обеспечивают. А в практике применения столкнулись с совершенно банальной вещью. Для того чтобы исполнить этот административный регламент, необходимо было подготовить помещения, обеспечить их электроэнергией и создать определенные социально-бытовые условия. Так вот, таких помещений и мощностей в Службе просто не нашлось!.. Это говорит о том, что при внедрении этих регламентов необходим комплексный подход. Если уж мы прописываем какие-то функции, то мы должны сразу предусматривать и обеспечивающую сторону, и возможности Службы.

В данном случае создание такого «супермаркета» государственных услуг в виде межведомственного функционального центра видится как правильное решение. Здесь действительно можно обеспечить все необходимые условия по предоставлению государственной услуги. Однако и тут много нюансов. Практика обращений граждан за информацией в нашу Службу показывает, что только сотрудники Службы, которые постоянно находятся в данной предметной сфере, могут ответить на все задаваемые вопросы. Поэтому при создании таких межведомственных функциональных центров необходимо рассматривать возможность присутствия сотрудников и обеспечить для них возможности доступа к информационным ресурсам своих ведомств. Так показывает практика применения.

Якобсон Л.И.: Будем завершать обсуждение. Мне представляется, что главный урок нашего круглого стола состоит в следующем. Здесь выделяются три части. В первой шла речь о контексте проблем электронного правительства, были высказаны, в частности, некоторые критические замечания. Во второй части центральным стал вопрос Михаила Эгоновича о дефиците компетентности и доверия. В третьей части все выступающие, не сговариваясь предварительно, указали на необходимость комплексного подхода.

И главный урок состоит в том, что надо учитывать вот какую банальность: с одной стороны, электронное правительство существует постольку, поскольку существует реальное, неэлектронное правительство, такое, какое оно есть; с другой – развиваются средства информатизации. И здесь имеет место достаточно сложное взаимодействие процессов развития государственного аппарата, системы администрирования как таковой и процессов информатизации этой деятельности.



Связи эти достаточно запутанные, неоднозначные, но тесные. Думаю, что, высоко оценивая ту Концепцию электронного правительства, которая уже подготовлена, на следующих этапах (и готовиться к этому надо уже сегодня!) необходимо прорабатывать проблематику информатизации нашего широко понимаемого правительства в терминах спроса и предложения – кому это надо и что именно надо, что востребовано и что будет отторгнуто существующей практикой, что можно еще предложить.

На самом деле со «спросом» все не просто. Мы понимаем, что не все технические возможности востребуются сложившейся практикой, но эту практику нелегко сломать. Возьмем, к примеру, проблему эффективного контракта с госслужащими, о которой говорил Ярослав Иванович Кузьминов. Я бы добавил к сказанному вот что: у нас нет баланса между тем, что должен делать государственный аппарат и тем, как он обеспечен ресурсами, кадрами. У нас не хватает и политической, организационной определенности, на что указывал Владимир Иванович Дрожжин. Надо подчеркнуть, ведь это не какой-то недостаток, указав на который мы можем его немедленно исправить. Это – реальность, и нельзя требовать от человека, чтобы он ради какой-то там информатизации встал на новые рельсы и потом всю жизнь по ним катился. Система администрирования – живой организм, она, в свою очередь, встроена в постоянно эволюционирующую политическую систему общества. Но что отсюда вытекает? Вывод, вероятно, состоит в том, что не все задачи, которые можно решить технически, могут и должны быть немедленно решены.

Другая сторона вопроса – сторона «предложения» услуг. Сегодня много и выразительно было сказано о недостатке ресурсов, прежде всего кадровых. Дело не столько в разработчиках, сколько в пользователях. Но пользователи здесь предполагаются не только компетентные, но и мотивированные, заинтересованные. Как этого достичь?..

Каков же вывод? Мне кажется, что, высоко оценивая уже подготовленную Концепцию в целом, никоим образом не ставя под сомнение целесообразность ее реализации, следует думать о сценарной, долгосрочной и среднесрочной проработке путей развития электронного правительства с учетом вариантов – политических, административных, образовательных аспектов и всего прочего, что обуславливает успешное развитие этой системы. Здесь есть очевидные приоритеты. Еще Фрэнсис Бэкон сказал: «Знание – сила». И надо из этого исходить. То, что наверняка пригодится на все времена, – это максимальная доступность той информации, которая уже имеется, которая уже генерирована, которая недоступна многим пользователям, зачастую даже внутри государственного аппарата, не говоря уже о широкой публике. Вроде бы это самое простое, самое банальное, но именно это – направление главного удара на длительном этапе. Это – разработка современных баз данных, забота правительства о том, чтобы людям была доступна информация, генерируемая как внутри правительства, так и любая иная, имеющая отношение к делу. Эта информация могла бы помочь тем, кто управляет, и тем, кем управляют, осознать, где они в данный момент находятся. Тогда и спрос, и предложение на электронное правительство было бы легче идентифицировать.

Глубоко благодарен всем за участие в этой интересной дискуссии.