



УДК 35.074.5+342
ББК 67.401.21+67.400

ПУБЛИЧНЫЕ УСЛУГИ И ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО В СОВРЕМЕННЫХ ГОСУДАРСТВАХ: ТОЧКИ СОПРИКОСНОВЕНИЯ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Е.А. Мамай

В статье автор проводит общий анализ концепций публичных услуг и электронного правительства. На основе практики и специальной методики, официально используемой в Европейском союзе, он анализирует точки соприкосновения и направления развития публичных услуг и электронного правительства в современных государствах. В заключение автор дает некоторые рекомендации по совершенствованию электронного правительства в России.

Ключевые слова: электронное правительство; публичные услуги; публичные услуги, оказываемые в электронной форме; портал государственных (муниципальных) услуг; информационные технологии.

Одной из наиболее злободневных тем проводимой в настоящее время административной реформы является вопрос об обеспечении доступности услуг, оказываемых государственными и муниципальными органами власти. В отечественной науке и законодательстве таковые традиционно именуется соответственно «государственными» и «муниципальными» услугами, однако в зарубежном законодательстве и правоприменительной практике широко употребляется понятие с большим логическим объемом: «публичная услуга» (public service). С нашей точки зрения термин «публичная услуга» более точно отражает суть описываемой деятельности, открывая, помимо прочего, и скрытые возможности для ее оптимизации. По этой причине мы будем использовать только данное понятие.

Мировая практика выработала понимание публичных услуг двух основных видов: индивидуальных и коллективных. Услуги, оказываемые отдельно взятому человеку или, так сказать, потребляемые на индивидуальной основе (такие как, например, медицинские и

образовательные услуги), именуется индивидуальными (individual services). Услуги, предоставляемые либо обществу в целом, либо какому-либо локальному сообществу (например, услуги полиции, пожарной охраны), считаются получаемыми на коллективной основе и потому именуется коллективными (collective services) [16]. В основу данного подхода заложена идея так называемого сервисно-ориентированного государства, то есть государства как организации, предоставляющей услуги своим гражданам [6].

Когда заходит речь об оптимизации процедур оказания публичных услуг, как правило, говорят именно об индивидуальных услугах, так как коллективные услуги в силу, так сказать, их «абстрактности» (их адресат-получатель, как правило, не имеет признаков индивидуально-определенного субъекта права) сложнее модифицируются, требуют иного уровня регулирования как с точки зрения правовой регламентации, так и непосредственной реализации.

В решении задачи оказания публичных услуг в индивидуальном порядке принципиально возможны две основные формы.

Во-первых, это индивидуально-персонализированное взаимодействие между субъектом, оказывающим публичную услугу (его условно можно назвать чиновником), и ее адресатом («простым» гражданином – его пред-

ставителем или субъектом, представляющим юридическое лицо).

Во-вторых, та же задача может быть реализована на основе принципа «виртуального дистанционного контакта с использованием электронных документов и электронных форм взаимодействия» [14]. Для решения этих задач во всем мире стали появляться соответствующие целевые программы, направленные на создание так называемого электронного правительства (e-government): e-Europe, e-Austria, e-Estonia, e-Malta и т. п. В России вопрос о создании электронного правительства в числе прочих был поставлен в Федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» [10], а также в сменившей ее государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)» [8]. Общая концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства была представлена в 2008 г. в распоряжении Правительства РФ [5] и явилась продолжением ранее принятой концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти, действовавшей с 2004 года [7].

В литературе является спорным вопрос относительно того, каким же должно быть содержательное наполнение идеи электронного правительства. В упомянутой выше Концепции формирования электронного правительства (2008 г.) под таковым понимается «новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов». Ю.Г. Жумаев критикует понимание электронного правительства как обеспечения государственных структур информационно-телекоммуникационными (сокр. ИТ, англ. IT) решениями. Он обращает внимание на вызываемые этим «дополнительные бюджетные затраты, направленные на простое дублирование в электронном виде офлайновой деятельности» [2]. Столь категоричный подход, на наш взгляд, не оправдан, ибо ничто в социуме и государ-

стве не способно в мгновение ока достигнуть пика своего развития. Внедрение информационно-коммуникационных технологий, естественно, прежде всего призвано повысить эффективность деятельности государства в целом, однако на этом пути неизбежны промежуточные этапы, связанные с первоначальным внедрением электронного документооборота, переходом к электронной форме коммуникации граждан и бизнеса с властью и т. д. Лишь по мере накопления соответствующего опыта можно будет говорить о принципиальном изменении деятельности государства, повышении прозрачности государственного и муниципального управления, его деbüroкратизации. Именно поэтому одно из официальных определений электронного правительства (e-government) звучит следующим образом: это использование информационно-телекоммуникационных технологий публичного администрирования в сочетании с организационными изменениями и новыми навыками в целях совершенствования публичных услуг и демократических процессов, а также усиления поддержки публичной (по-русски читаем государственной. – Е. М.) политики [22].

Отставание России от большинства стран Европы в вопросе обеспечения доступности публичных услуг посредством использования ИТ-ресурсов, к сожалению, огромно. К примеру, во Франции уже в 1998 г. стали внедряться ID-карты (Identity Document, идентификационная карта) в сфере медицинского страхования, в Германии с 2004 г. в ID-карты стали включать биометрические данные их пользователей. С помощью указанных документов для граждан открывались широкие возможности для получения публичных услуг в упрощенном, модернизированном порядке. Уже во второй половине 2004 г. в режиме онлайн было доступно 900 органов публичной власти Германии и сделано более 14 млн обращений граждан. В той же Германии с 2005 г. стартовал первый этап в рамках создания общегосударственного электронного правительства «Bund Online 2005», и в том же году Дойче банк (Deutsche Bank) в своем исследовании констатировал, что этим ресурсом уже пользовалась четверть населения страны [18].

Для сравнения: в январе 2011 г. на информационном портале gosuslugi.ru в России под

зарегистрированными пользователями числилось только лишь 0,15 % населения страны, то есть приблизительно 200 тыс. чел. [1], к началу сентября 2011 г. эта цифра выросла уже до 1 млн граждан, или 0,7 % населения страны [15]. В конце 2011 г. вице-президент «Ростелекома» (организации, назначенной единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства [12]) Алексей Нащекин с удовлетворением отметил востребованность портала, назвав цифру 1,3 млн пользователей [3]. На данный момент, как свидетельствует новостная лента портала, его пользователями стали уже 17 млн чел., а количество зарегистрированных личных кабинетов превысило цифру 4 миллиона [13]. Очевидно, что прослеживается определенная позитивная динамика (около 100 тыс. пользователей в месяц), которая не может не радовать, однако очевидный интерес граждан к нововведениям явным образом ограничивается содержательным наполнением портала и его действительными (а не только декларируемыми) возможностями.

Опыт зарубежных государств показывает, что внедрение информационно-телекоммуникационных технологий в сферу оказания публичных услуг имеет огромные перспективы развития, однако ожидать, что позитивные результаты станут видны сразу, не стоит. С одной стороны, России, конечно же, будет легче идти по этому пути, поскольку апробация многих решений уже прошла на Западе и нам предстоит выбрать лучшие из них. С другой стороны, опыт европейских исследований этого вопроса показывает, что лишь небольшие страны (например, Мальта или Эстония) способны осуществить качественный прорыв в этой сфере в течение двух-трех лет [20]. Странам с большим количеством населения и большей территорией необходимо затрачивать значительно большие материальные и временные ресурсы, поскольку создание электронного правительства подразумевает не только и, может быть, даже не столько внедрение соответствующих процедур в деятельность органов власти, сколько обеспечение доступа к ним непосредственных потребителей. А это, в свою очередь, требует и общей информатизации общества, и обеспечения широким слоям общества доступа к сети Интернет, и в то

же время обеспечения информационной безопасности как государства, так и самих граждан [4].

Кроме того, необходимо учитывать, что для крупных государств важным аспектом деятельности является задача обеспечения равномерности развития всех уровней электронного правительства: как общенационального (в случае с Россией – федерального), так и регионального, а также местного. При этом отмечается, что публичные услуги на национальном уровне легче приводятся к единому уровню доступности и эффективности, в то время как на региональном и местном уровне этот процесс длится гораздо дольше как в силу определенной специфики управления в более мелких административно-территориальных единицах, так и возможных организационных и финансовых проблем.

В решении вопроса об обеспечении доступности публичных услуг прежде всего имеет значение осознание их важности. Понятие «публичная услуга», несмотря на его непривычность для наших граждан, охватывает широкий спектр знакомых каждому из нас видов деятельности органов власти, начиная с выдачи свидетельства о регистрации брака или рождении ребенка и заканчивая судебными разбирательствами, выдачей разрешений на строительство и т. п. Зачастую мы просто не осознаем, какую часть нашей жизни занимает у нас «борьба» за получение разного рода публичных услуг. К примеру, согласно исследованию «Осуществление бизнеса» (Doing Business), ежегодно проводимому Международным банком реконструкции и развития, в 2010–2011 гг. в России на период календарного года приходилось 11 налоговых платежей, на осуществление которых предприниматели тратили до 320 часов своего времени [21]. За прошедшие два года благодаря внедрению упрощенных процедур подачи налоговых деклараций, использованию специального программного обеспечения и электронных сервисов ситуация значительно улучшилась, однако по-прежнему количество платежей в год составляет семь, а время, необходимое на их осуществление, равно 177 часам в год. Если разделить данный временной показатель на восьмичасовой рабочий день, то получится, что до 22 рабочих дней в год отечествен-

ные предприниматели вынуждены тратить на соблюдение этой конституционной обязанности. Для сравнения: в государстве, лучшим по этому показателю, Объединенных Арабских Эмиратах, при общем количестве платежей, равном четырем, за счет использования возможностей подачи налоговой отчетности и уплаты налогов в режиме on-line на их осуществление времени уходит в десятки раз меньше (около 12 часов в год) [17].

Кроме того, нам важно выяснить, каково же общее количество публичных услуг, оказываемых гражданам. В России неоднократно предпринимались попытки осуществить необходимые подсчеты. Более того, в рамках административной реформы были проведены анализ и классификация функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти (было проанализировано 5634 функции, из них признано избыточными – 1468, дублирующими – 263, требующими изменения – 868) [9], однако главный результат в виде соответствующего реестра до сих пор не получен. По прошествии десяти лет действия программ, направленных на создание электронного правительства, мы только подошли к тому этапу, с которого вся деятельность, по сути, должна была начинаться: созданию Федерального реестра государственных и муниципальных услуг (функций), установлению правил его ведения, а также требований к информационным порталам государственных и муниципальных услуг (функций) федерального и регионального уровня [11].

Далее нам необходимо обратиться к вопросу: как соответствующие услуги могут оказываться простым гражданам и представителям бизнеса? И здесь имеющейся официальной формулировкой («государственные и муниципальные услуги») мы себя заранее ограничиваем. Дело в том, что включение в эту деятельность собственно государственных или муниципальных органов вовсе необязательно. В зарубежных странах выработан значительный опыт, это подтверждающий.

Во-первых, во многих случаях допустима и даже оправдана некая автоматизация этой деятельности, когда, к примеру, гражданин, даже не проявляя никакой инициативы, получает необходимое ему благо от государства. Поскольку такие факты не единичны, в

совокупности они воплощают как вышеупомянутую идею «сервисно-ориентированного государства», так и идею «социального государства» одновременно. Так, например, в Австрии заведена практика, согласно которой человек, обучающийся в автошколе, по окончании обучения в случае успешной сдачи экзаменов автоматически получает водительское удостоверение (через неделю после экзамена ему присылают его по почте), а соответствующее заявление за него заранее подает автошкола.

Во-вторых, далеко не обязательно, что само государство в лице своих органов или должностных лиц должно реализовывать все свои функции. К примеру, являются ли врачи общей практики или узкой специальности представителями государства или пусть даже муниципалитета? Естественно, нет. Однако именно они непосредственно оказывают гражданам соответствующие публичные услуги, в результате чего складывается мнение не только об их деятельности, но и о деятельности государства в целом.

Ну и, наконец, в-третьих, во многих государствах выработана практика «приватизации» многих публичных услуг, поскольку коммерческие организации, будучи особо заинтересованными в эффективности своей деятельности с финансовой точки зрения, способны осуществлять необходимые действия не только не хуже, но даже лучше государства. Например, пограничная служба и посольства Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии широко сотрудничают с так называемыми британскими визовыми центрами, аккредитуемыми коммерческими организациями, осуществляющими функции первоначального приема и обработки документов на получение виз [19]. В Австрии, Италии, Финляндии и других государствах система регистрации автомобилей достаточно давно приватизирована и осуществляется либо частными страховыми компаниями, либо автодилерами.

Помимо сказанного важно обратить внимание на пропорциональность развития всей системы оказания публичных услуг с точки зрения доступности их и бизнесу, и гражданам. Общая мировая тенденция в этом плане сводится к следующему: государства чаще всего

сначала «обкатывают» в законодательном и организационном плане публичные услуги, ориентированные на представителей бизнеса и лишь потом на граждан. Причин тому, наверное, две: во-первых, коммерческие структуры более мобильны и живее реагируют на подобные нововведения, повышая тем самым общий фон инвестиционной привлекательности страны, а во-вторых, именно во взаимодействии с бизнесом наиболее ярко раскрываются недостатки в деятельности государства. В Европе по мере глобализации рынка уже давно поняли, насколько сильно конкурентоспособность бизнеса зависит от государственного администрирования, а также стоимости и качества публичных услуг [22]. Более того, именно в частном секторе современные государства очень часто ищут и находят эффективные решения многих своих задач, ибо именно в сфере бизнеса раньше всего научились чутко реагировать на требования потребителей, меняя «прокрустовы» требования на индивидуальные подходы к каждому из них.

Таким образом, задачи совершенствования государственного управления и качества оказания публичных услуг в современном мире не могут рассматриваться в отрыве от концепции электронного правительства. Современной России необходимо продолжать развитие в рамках данного вектора с учетом опыта, накопленного зарубежными странами как в части глобального понимания самой сущности осуществляемой деятельности, так и сугубо технических аспектах решения возникающих вопросов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Власова, Е. Связной. Министр связи и массовых коммуникаций Игорь Щеголев уверен, что Интернет делает общество прозрачнее, но не честнее / Е. Власова, Т. Щадрин // Российская газета. – 2011. – 19 янв. (№ 5384 (8)).
2. Жумаев, Ю. Г. Электронное правительство – максимальная эффективность управления государством / Ю. Г. Жумаев // Правовые вопросы связи. – 2009. – № 1. – С. 12–15.
3. За 2 года работы Единого портала госуслуг на нем зарегистрировались более миллиона человек, а число посещений в месяц превышает 7 млн. Лента новостей от 28.12.2011 г. // Электронное правительство : [сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://epgu.gosuslugi.ru/pgu/>. – Загл. с экрана.
4. Использование информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти // Аналит. вестн. Совета Федерации ФС РФ. – 2011. – № 24 (436). – С. 32–40.
5. Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года : распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р // Собрание законодательства РФ. – 2008. – № 20, ст. 2372.
6. Кузнецов, С. Л. Электронное правительство – что это такое? / С. Л. Кузнецов // Административное право. – 2010. – № 1. – С. 103–110.
7. О внесении изменений в распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р : распоряжение Правительства РФ от 24.12.2008 № 1913-р // Собрание законодательства РФ. – 2004. – № 40, ст. 3981.
8. О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество» (2011–2020 годы) : распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р // Собрание законодательства РФ. – 2010. – № 46, ст. 6026.
9. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р (ред. от 10.03.2009) // Собрание законодательства РФ. – 2005. – № 46, ст. 4720.
10. О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010 годы)» : постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 (ред. от 09.06.2010) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 5, ст. 531.
11. О федеральных государственных информационных системах, обеспечивающих предоставление в электронной форме государственных и муниципальных услуг (осуществление функций) : постановление Правительства РФ от 24.10.2011 № 861 // Российская газета. – 2011. – 2 нояб. (№ 246).
12. Об определении ОАО «Ростелеком» единственным исполнителем работ по эксплуатации инфраструктуры электронного правительства : распоряжение Правительства РФ от 15.10.2009 № 1475-р // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 42, ст. 4968.
13. Портал госуслуг набирает обороты. Лента новостей от 22.02.2013 г. // Электронное правительство : [сайт]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gosuslugi.ru>. – Загл. с экрана.
14. Семилетов, С. И. Законодательная основа предоставления государственных услуг и порядка взаимодействия с органами государственной власти в электронной форме // Информационные ресурсы России. – 2009. – Вып. 6. – С. 27–33.

15. Число авторизованных пользователей портала госуслуг превысило 1 млн человек. Лента новостей от 08.09 2011 г. // С-NEWS : [сайт издания о высоких технологиях]. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.cnews.ru/news/line/index.shtml?2011/09/08/454501>. – Загл. с экрана.

16. Atkinson Review. Final report. Measurement of Government Output and Productivity for the National Accounts. – Basingstoke : Palgrave Macmillan, 2005. – P. 11, 27 ; Prices and Purchasing Power Parities methodological manual, Chapter 5: Government services // Eurostat. Organisation for economic co-operation and development : [site]. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.oecd.org/dataoecd/59/57/37984983.pdf>. – Title from screen.

17. Doing Business 2013. Smarter Regulations for Small and Medium-Size Enterprises // The International Finance Corporation. The World Bank. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Annual-Reports/English/DB13-full-report.pdf>. – Title from screen.

18. E-government in Germany: Much achieved – still much to do! // Deutsche Bank : [site]. – Electronic

text data. – Mode of access: http://www.dbresearch.com/PROD/DBR_INTERNET_EN-PROD/PROD0000000000188264.PDF. – Title from screen.

19. How to apply a visa. Step by step guide. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.ukvisas.gov.uk/en/howtoapply/>. – Title from screen.

20. Online Availability of Public Services: How is Europe Progressing? : web based Survey on Electronic Public Services Report of the 6th Measurement, June 2006. – Diegem : Capdimini, 2006. – P. 9.

21. Russia. Doing Business 2011: Making a Difference for Entrepreneurs // The International Finance Corporation. The World Bank. – Electronic text data. – Mode of access: <http://www.doingbusiness.org/~media/fpdkm/doing%20business/documents/profiles/country/db11/rus.pdf>. – Title from screen.

22. The Role of eGovernment for Europe's Future. COM (2003) 567 final. P. 7 // Commission of the European communities : [site]. – Electronic text data. – Mode of access: http://ec.europa.eu/information_society/europe/2005/doc/all_about/egov_communication_en.pdf. – Title from screen.

PUBLIC SERVICES AND THE ELECTRONIC GOVERNMENT IN MODERN STATES: THINGS IN COMMON AND DEVELOPMENT DIRECTIONS

E.A. Mamay

In article the author observes the general framework of the concept public services and e-government. On the basis of practice and methodology officially used in the European Union he analyzes things in common and development directions of public services and e-governments in modern states. In conclusion author makes some recommendations how to improve e-government in Russia.

Key words: *e-government; public services; electronic public services; portal of public services; information technologies.*