

## Литература

1. «Уголовный кодекс Российской Федерации» от 13.06.1996 N 63-ФЗ // Российская газета, 1996. 18.06., 1996. 19.06., 1996. 20.06., 1996. 15.06.
2. Конституция РФ от 12.12.1993г. // Российская газета. 2009. 21.01.
3. Семейный Кодекс Российской Федерации от 29.12.1995 N 223-ФЗ// Российская газета. 1996. 27.01. ст. 63.
4. *Тархов В.А.* Гражданское право. Общая часть: Курс лекций, Чебоксары, 1997.
5. *Сенякин И.Н.* Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2001.
6. *Витрук Н.В.* Общая теория юридической ответственности. 2-е изд. М., 2009.
7. *Байтин М.И.* Сущность права (Современное нормативное понимание на грани двух веков). Саратов. 2001.
8. *Чирков А.П.* Ответственность в системе права: Учебное пособие / Калинингр. ун-т. Калининград, 1996.
9. *Боброва Н.А., Зражевская Т.Д.* Ответственность в системе гарантий конституционных норм. Воронеж. 1985.
10. *Овсепян Ж.И.* Юридическая ответственность и государственное принуждение (общетеоретическое и конституционно-правовое исследование). Ростов-на-Дону. 2005.
11. *Гусов Н.К. и Полетаев Ю.Н.* Ответственность по Российскому трудовому праву: научно-практическое пособие. М., 2008.

УДК 340.13

Кравченко А.Г.

## ТЕХНОЛОГИИ ДЕБЮРОКРАТИЗАЦИИ МЕХАНИЗМА ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ УСЛУГ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РФ<sup>1</sup>

*В статье анализируются проблемы правовой институционализации электронного правительства как системы технологий де бюрократизации государственных услуг в России, дается оценка эффективности институтов электронного правительства, осмысливается перспектива дальнейшего его институционального совершенствования.*

*The article analyzes the problems of the legal institutionalization of e-government as a system of technologies deregulation of public services in Russia, provides an assessment of the effectiveness of e-government institutions, conceptualized the prospect of further institutional improvement.*

**Ключевые слова:** электронное правительство, государственные услуги, де бюрократизация, лоббизм, коррупционный интерес, электронные ресурсы, потребительский контроль, качество публичных услуг, симплификация.

**Keywords:** e-government, public services, de-bureaucratization, lobbying, corruption interest, electronic resources, consumer control, the quality of public services, simplification.

Проблема интеграции бюрократических интересов в сферу государственного управления не является новой для любого государства в исторической ретроспективе. В то же время для современной России, взявшей курс

на строительство эффективного государства в западно-демократическом понимании, характерна особенность, которая заключается в том, что призванная де бюрократизировать систему государственного управления, техноло-

<sup>1</sup> Статья подготовлена при финансовой поддержке гранта РГНФ № 11-33-00313а2 «Формы и методы сервисного управления в постсоветской России: проблемы повышения качества оказания государственных услуг», руководитель проекта к.ю.н., доцент Я.В. Коженко.

гия электронного правительства столкнулась с определенной национальной спецификой как в правовом, так и социальном поле.

Очевидно, что эффективность отдачи при внедрении инновационных технологий государственного управления, в том числе в сфере оказания публичных услуг населению, в значительной степени определяется как корректностью законодательной базы, обеспечивающей реальность электронных властных коммуникаций, так и востребованностью электронных форм получения государственных и муниципальных услуг населением.

Проводя анализ социологических исследований и статистических данных по активности обращений граждан к электронным ресурсам, специалисты констатируют, что анализ российской практики административной реформы и внедрения технологий электронного правительства показывает: наша страна находится до сих пор еще на этапе освоения методов нового государственного менеджмента и формализации административных регламентов с постепенным переводом их в электронный формат» [1]. В этой связи интересно привести и результаты опросов «ФОМнибус», проведенных в апреле 2012 г. Они показали, что 52 % респондентов не обращались за оказанием государственных услуг, а около 48 % граждан использовали нововведения в системе государственных услуг, в том числе электронные формы. Характерно, что изменение качества государственных услуг почти 50 % респондентов оценивают как оставшееся без изменений; около 13 % опрошенных утверждают, что качество госуслуг ухудшилось; 14 % отмечают их улучшение. При этом среди 13 % опрошенных, подтвердивших понижение качества государственных услуг за последние годы, порядка 5 %, в качестве причины, называют бюрократизацию.

Попытка экспертов ФОМ проанализировать, как статистическая картина указанных данных меняется в зависимости от использования электронных нововведений, не дала серьезного расхождения в цифрах и составила порядка 3-5 %. Однако группы опрошенных, использующих инновационные формы взаимодействия с органами государственной власти, показали более высокие результаты потребительской удовлетворенности качеством оказания публичных услуг.

Чтобы оценить, насколько влияют показатели использования электронных форм публич-

ных услуг на потребительскую удовлетворенность, нужны данные об информированности и активном использовании населением элементов электронного правительства. А вот здесь наблюдается крайне неудовлетворительная картина. Так, по данным ФОМ за 2012 год, об электронном правительстве знают только 38 % опрошенных, а используют электронную форму публичных услуг только 6 %! О многофункциональных центрах известно только 26 % респондентам, а пользовались их услугами порядка 5 % [2].

Каковы причины столь низкой статистической вовлеченности граждан в электронные формы взаимодействия с государственной властью? Одним из классических показателей, определяющих электронную активность населения, является интернетизация. Например, по данным соцопросов «Левада-центра», из простых россиян только 33%, владеют интернетом. Большую же часть граждан, владеющих навыками использования Интернета, составляют чиновники и молодежь. Так, среди менеджеров 67 % опрошенных используют Интернет; современные Интернеткоммуникации используют 74 % предпринимателей, 77 % военнослужащих, работников МВД и прокуратуры; 78 % студентов и школьников являются потребителями информационных услуг в глобальной сети. «В целом же глобальная сеть воспринимается россиянами больше как средство общения или развлечения» [3].

Однако объяснять низкую гражданскую активность исключительно неграмотностью населения, низкой компьютеризацией и интернетизацией, правовым нигилизмом и консервативным сознанием по-видимому, не совсем оправданно. В этой связи интересную социологическую закономерность выявляет А.Д. Трахтенберг, определяя, что наибольший процент граждан, игнорирующих электронные услуги, составляют две группы: 1) позитивно оценивающие работу чиновников и не видящие смысла в электронных формах публичных услуг, 2) отрицательно оценивающие качество работы государственных служащих и предпочитающие лично проконтролировать выполнение публичной услуги [4]. Недоверие к электронным формам услуг является одной из основных причин, по которой потребители предпочитают личное взаимодействие с чиновниками. При этом личное участие объясняется отнюдь не коррупционными интересами, а потребностями граждан в контроле за качеством выполнения госуслуги.

Недоверие к электронным формам взаимодействия власти и общества со стороны граждан вызвано рядом причин, среди которых: 1) отсутствие навыков владения современными средствами электронных коммуникаций; 2) недоверие к чиновникам, бесконтрольно осуществляющими оформление документов; 3) сомнение в безопасности – «недоверие граждан и организаций к надежности электронной коммуникации»; [5]; 4) отсутствие ясной системы контроля за электронными услугами.

Таким образом, источником проблем продвижения технологии электронного правительства и формирования сервисного государства в России является также качество самой инфраструктуры электронных властных коммуникаций. Очевидно, что технология «электронного правительства» должна отвечать своему прямому назначению – де бюрократизации системы оказания публичных услуг. Другими словами, система электронных услуг должна быть выстроена таким образом, чтобы исключить основные недостатки бюрократического производства, такие как коррупцию, волокиту, злоупотребление властью. Но достижение подобной цели невозможно посредством простого копирования властных коммуникаций в электронной форме. Необходимо использовать определенные свойства электронных технологий, позволяющих деперсонифицировать должностных лиц, дистанцировать их от потребителя, обеспечить информационную прозрачность бюрократических операций, дать общественную оценку их эффективности, использовать интеллектуальный потенциал общества для рационализации принятия управленческих решений.

С целью обеспечения реальности «электронного правительства» важно выделить следующие ключевые параметры его оценивания: 1) развитость электронной инфраструктуры по оказанию публичных услуг; 2) степень электронизации конкретной публичной услуги и всего списка государственных и муниципальных услуг; 3) транспарентность (прозрачность) стадий реализации публичной услуги в электронных сетях; 4) развитость потребительской (общественной) оценки качества публичных услуг на соответствующих электронных ресурсах, а также независимых общественных ресурсах; 5) эффективность системы государственного контроля, основанного на статистических данных потребительских (общественных) оценок; 6) степень правового регулирования порядка оказания публичных услуг в электрон-

ных формах; 7) качество обратной связи при потребительской (общественной) оценке электронных услуг, включая качество и скорость реагирования законодателя на выявление дефектов в цепочке оказания публичной услуги.

Обобщая сказанное, необходимо отметить, что продвижение технологий электронного правительства, несомненно, выступает мощным фактором де бюрократизации государственных услуг, т. е. исключения из их структуры административной ренты, злоупотребление властью и т.п. Одновременно с этим следует обозначить ряд проблем, требующих решения при внедрении электронных механизмов предоставления населению публичных услуг.

Во-первых, следует отдавать отчет в том, что развитие технологий электронного правительства неизбежно приведет к падению привлекательности государственной и муниципальной службы, поскольку, с одной стороны, исключит коррупционную составляющую, а с другой – не обеспечит само по себе адекватных трудовых затрат чиновникам прибылей. Еще одна проблема – объективная потребность в привлечении специалистов с высоким уровнем квалификации не только в области администрирования, но и владения современными электронными коммуникациями. Такой вывод, свидетельствует о необходимости повышения доходов государственных чиновников до сопоставимого дохода по аналогичным квалификациям специалистов в частном секторе экономики. Несоблюдение этого условия сделает «электронное правительство» нежизнеспособным.

Во-вторых, как справедливо отмечается директором Центра технологий электронного правительства «Open-Government» П.В. Григорьевым, «создание «электронного правительства» проводится в России «сверху» силами бюрократического аппарата. При этом совершенно не учитывается тот факт, что сама бюрократия не заинтересована в реформах, лишающих ее статусной ренты» [6]. Между тем опасность бюрократической деформаций институтов «электронного правительства», сведения их к имитационным формам крайне высока. Поэтому к разработке структуры «электронного правительства» необходимо привлекать, прежде всего, институты гражданского общества, профессиональные научные сообщества как субъектов, заинтересованных в эффективной и реальной работе сервисных технологий.

В-третьих, электронное правительство нуждается в популяризации, продвижении электронных форм услуг в среду потребителей. При этом привлекательность электронных ресурсов зависит не только от объективных факторов, таких, как качество, полнота, оперативность, доступность и т.п. электронных институтов предоставления публичных услуг, но и от просвещенности общества, позитивного социального опыта получения электронных госуслуг. Таким образом, популяризация электронного правительства является важнейшим компонентом его эффективности.

В-четвертых, простота электронных алгоритмов получения государственных услуг, равно как и юридическое регулирование порядка функционирования институтов электронного правительства, определяет доступность последних обществу. Технология симплификации (упрощения) позволяет профессионально упростить для восприятия простых граждан как сами электронные формы госуслуг, так и законодательную базу их регулирующую [7, с. 129 – 130].

В-пятых, правовая регламентация электронных форм оказания государственных услуг характеризуется значительной фрагментарностью, сложностью юридического языка и правовой пробельностью. Эти деформации правового поля позволяют бюрократическим интересам избегать прямого противодействия сервисным технологиям, а в некоторых случаях и подчинять их личным и корпоративным потребностям чиновников. Очевидно, что дальнейшее совершенствование законодательной базы, регламентирующей электронное правительство, должно основываться на принципе системности, согласованности, непрерывности правового поля.

В заключение необходимо отметить, что концепция электронного правительства не взирая на возникающие трудности его институционального становления постепенно приобретает очертания рабочей модели. В частности, независимая оценка развития электронного правительства в России показывает динамичный рост индекса электронного участия (eParticipation Index), который определяет информационную открытость электронных ресурсов органов госвласти; наличие электронных консультаций, внедрение системы электронного принятия решений с участием граждан. Так, если в 2005 г. индекс составлял 0.5017, в 2007 г. цифра увеличилась до 0.5120

и Россия в мировом рейтинге занимала 60-е место [8], то в 2012 г. его величина достигла уже 0.6579 [9] и Россия входит теперь в список первых 20 стран с высоким индексом развития электронных госуслуг. Рост информационной открытости электронных ресурсов показывают и отечественные исследования [10].

## Литература

1. Чузунов А.В. Электронное правительство: эффективность политики внедрения информационно-коммуникационных технологий в государственное управление // <http://www.ict.edu.ru/ft/005716/68362e2-st18.pdf>.
2. Качество государственных услуг: Опрос «ФОМнибус» 28–29 апреля. 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов. // <http://bd.fom.ru/pdf/d17kgy12.pdf>.
3. Россияне не готовы к «электронному правительству» // Коммерсантъ. 2008. 19 июля.
4. Трахтенберг А.Д. Электронное правительство: технократическая утопия или востребованная структура? // <http://www.ifp.uran.ru/files/publ/eshegodnik/2011/17.pdf>.
5. Системный проект на создание и эксплуатацию инфраструктуры электронного правительства // [http://inform.irkobl.ru/sites/inform/documents/doc/E\\_Government.pdf](http://inform.irkobl.ru/sites/inform/documents/doc/E_Government.pdf).
6. Электронное правительство 2.0 // <http://open-gov.ru/2010/01/30/e-pravitelstvo2>.
7. Сединкин М. Электронное правительство. Или как открыть власть для общества? Екатеринбург, 2011. С. 129-130.
8. United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2008 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
9. United Nations E-Government Survey 2012 // [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/12report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm).
10. Результаты мониторинга официальных сайтов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ // <http://www.svobodainfo.org/ru/node/2029>.