

Стырин Е.М.

Взаимосвязь региональной и федеральной компонент в развитии электронного правительства субъекта Российской Федерации

Свое намерение участвовать в глобальном процессе построения информационного общества Российская Федерация продекларировала в 2000 г., присоединившись на встрече лидеров стран «большой восьмерки» к Окинавской хартии Глобального информационного общества¹. Определенные в данном документе приоритеты развития государства на основе информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) повлияли в дальнейшем на многие пункты Федеральной Целевой Программы (ФЦП) «Электронная Россия», в рамках которой осуществляются проекты в сфере государственной информатизации².

Любая ФЦП, в том числе и «Электронная Россия», рассматривается государством как инструмент для решения системных проблем: то есть поставленные задачи в рамках «Электронной России» не могут быть полностью решены, например, в процессе естественного экономического развития отечественного ИТ-рынка. Принципиальной проблемой для современного государственного управления является такое использование ИКТ, которое позволяет минимизировать государственные издержки, уменьшить время взаимодействия государственных организаций с гражданами и бизнес-структурами, удовлетворяя при этом качественно иным образом существующие общественные потребности³.

Использование ИКТ и Интернета в государственном управлении с целью повышения эффективности внутренних процессов государства, качественного улучшения его взаимоотношений с обществом было обозначено исследователями термином «Электронное Правительство» (англ.: «E-government»).

Для однозначного понимания термина необходимо отметить, что информатизации подвергается не только деятельность правительств государств (исполнительной власти), но и судебной, и законодательной. Поэтому ряд исследователей и практиков в области электронного правительства заменяют название своей предметной области на «электронное государство». Далее под термином «электронное правительство» мы будем понимать его расширенную трактовку.

Для того чтобы предположить, как в каждом конкретном государстве будут развиваться процессы электронного правительства, необходимо оценить его готовность сделать ставку на ИКТ для дальнейшего развития. Готовность государства определяется сложной совокупностью факторов, выявить которые однозначно и определено часто не представляется возможным. Особенности национальной культуры, исторические и управленческие традиции, геополитическое положение оказывают прямое воздействие на состояние ИКТ-инфраструктуры государства.

Государственная власть в РФ реализуется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Традиционно, межуровневое взаимодействие властей является для РФ сложной управленческой проблемой, за решением которой скрывается понятное и устраивающее все стороны разделение властных полномочий и ресурсов, в том числе и финансовых для реализации полномочий.

¹ Окинавская хартия Информационного общества (G8). http://www.iis.ru/events/okinava/charter_ru.html

² Агамирзян И. Мировой опыт реализации концепции электронного правительства // http://www.microsoft.com/Rus/Government/analytics/egov_evolution.msp

³ Heeks R. Reinventing government in the information age. Routledge. 1999. Yong J. SL. E-government in Asia: enabling public service innovation in the 21st century. Singapore. 2003.

Эффективная система взаимоотношений федерального центра и регионов является необходимым условием повсеместного развития в РФ не только регионального электронного правительства, но и всей системы государственного управления в целом. Готовность регионов к электронному правительству неодинакова. Определяющими факторами развития регионального электронного правительства РФ являются политическая воля руководства, бюджет региона, наличие научного потенциала для освоения ИКТ⁴.

В проблему налаживания эффективного взаимодействия федерального центра и регионов составными частями входят: скорость ответного отклика, однозначная трактовка получаемых указаний, распоряжений и рекомендаций, четкое разграничение зон ответственности, подотчетность и возможность мониторинга и контроля над ходом исполнения государственных проектов.

Такие проблемы, как: дублирование одних и тех же государственных функций на разных уровнях власти, долгие процедуры межуровневого согласования решений зачастую вызывают общественное недовольство при взаимодействии с государством, делают работу государства неэффективной, что в конечном итоге может пагубно сказаться на его социально-экономическом развитии. В аналитических материалах МЭРТ отмечается, что работой государства недовольны 71% граждан РФ.

Существующее положение дел в России привело к изменению ряда федеральных целевых программ (ФЦП). Для каждой ФЦП установлены: сроки реализации проектов, источники финансирования и распределение бюджета по проектам в рамках программы, государственные заказчики. Тем не менее, не удается достичь синергетического эффекта от совместного выполнения ФЦП вследствие их скорее «параллельного» выполнения, нежели взаимосвязанного.

Поэтому одной из идей для повышения эффективности государственного аппарата РФ стала концепция увязки ФЦП «Электронная Россия» с другими ФЦП, действующими в различных отраслях. Другими словами, реализация вышеприведенной идеи позволит говорить о комплексной модернизации системы государственного управления РФ.

Таким образом, федеральные и региональные проекты ЭП должны стать основой для реализации инновационных концепций в российском государственном управлении, причем, в первую очередь, региональные проекты. Подобное понимание существует на федеральном уровне и реализуется в рамках ФЦП «Электронная Россия»⁵.

Для того чтобы проанализировать реализацию ФЦП «Электронная Россия» в регионах с точки зрения взаимоотношений регионального и федерального уровней в качестве аналитической базы были выбраны процессы информатизации в Пермском Крае.

Для получения эмпирического материала в качестве инструмента исследования сотрудниками Центра «Электронное Правительство» факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова было разработано интервью, использовавшееся для получения информации от ряда государственных чиновников, ответственных за развитие ИКТ в регионе, а также использующих информационные системы в своей повседневной деятельности. Интервью рассчитано на один час и охватывает широкий спектр вопросов в области регионального ЭП: от вопросов создания ИКТ-инфраструктуры региона, выявления планирующихся и уже реализованных проектов ЭП, вопросов межрегионального взаимодействия в сфере ЭП, до вопросов трансформации государственных организаций в результате внедрения в них ИКТ.

⁴ Шапошник С. Индекс готовности регионов России к электронному правительству // БоссИТ: Информационные технологии на государственной службе. № 2. 2005. С. 21–26.

⁵ Федеральная Целевая Программа «Электронная Россия». <http://www.e-rus.ru>

Собранный в ходе исследования материал позволяет обосновать выбор Пермского Края в качестве примера региона, процесс реализации электронного правительства в котором позволяет проиллюстрировать взаимодействие с федеральным центром, причем не только в рамках ФЦП «Электронная Россия».

ФЦП «Электронная Россия». Выполнение ФЦП «Электронная Россия» началось в 2002 г. и продлится до 2010 г. Результатом должна стать информатизация страны, в ее понимании как процесса модернизации государственных услуг, сокращения внутренних издержек государства, повышения степени интеграции государственных структур⁶.

На первоначальном этапе своего развития ФЦП «Электронная Россия» представляла государственную стратегию для осуществления проектов Электронного правительства. Во многом разработчики стратегии «Электронная Россия» ставили своей целью описать те преимущества, которые получит Россия при условии успешного использования информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) как ключевого фактора повышения эффективности государственного управления. Другими словами были выражены идеи того, каким должно будет стать российское государственное управление после реализации проектов e-government (это модель «AS TO BE»). Однако гораздо меньше внимания было уделено анализу существующего положения дел в отрасли ИКТ и построению моделей «как есть» («AS IS»). Как отмечают представители правительства Сингапура: «очень трудно перейти от рекомендаций по имплементации к собственно реализации программы электронного правительства»⁷.

В период с 2002 г. по 2005 г. в рамках ФЦП было запущено множество проектов, имеющих своей целью развить ИКТ инфраструктуру в таких отраслях, как: образование, здравоохранение и конечно государственное управление. Помимо инфраструктурных в рамках ФЦП реализуются и инновационные проекты, цель которых на практике изучить возможности ИКТ в контексте реалий российского государственного управления. К подобным проектам можно отнести:

- Системы ОГИР (Объединенные Государственные Информационные Ресурсы);
- Системы государственных закупок;
- Система поддержки принятия решений (СППР) региона;
- Архитектура электронного государства;
- Многофункциональные Порталы органов государственной власти;
- Электронные Административные регламенты (ЭАР).

Основными исполнителями ФЦП «Электронная Россия» являются Министерство Экономического Развития и Труда и Министерство Связи и Информатики. Причем, первое занимается скорее «идеологическим» направлением программы, а второе – скорее инфраструктурным. Следует отметить положительную динамику роста бюджета ФЦП от года к году, а также резкое увеличение статьи расходов на НИОКР при одновременном уменьшении статьи «Прочие расходы» и неизменной статьи расходов «Инвестиции»⁸.

Отмечая заявленное в концепции ФЦП понимание руководства РФ в необходимости повышения информационной открытости, прозрачности деятельности

⁶ Bellamy C., Taylor J. *Governing in the Information Age*. Open University Press. 1998.

⁷ Yong J. SL. *E-government in Asia: enabling public service innovation in the 21st century*, Singapore. 2003. Malkia M., Antiroikko A-V., Savolainen R. *E-transformation in Governance: new directions in government and politics*. Idea Group Publishing. 2004.

⁸ Кузык А., Симачев Ю., Чулок А. Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам // Седьмая международная конференция «Реформирование общественного сектора: поиск путей повышения эффективности». Спб., 2005.

государственных структур, улучшению интеграционных процессов в государственном секторе, необходимо сказать о факторах, препятствующих эффективной реализации ФЦП «Электронная Россия»:

- Отсутствие единой стратегии на уровне федерального центра во взаимодействии с регионами по предлагаемым проектам, приводит к реализации локальных проектов и невозможности трансферта приобретаемого положительного опыта.

- Наличие большого числа государственных заказчиков в лице федеральных министерств и региональных правительств, во-первых, не позволяет четко выделить центры ответственности в случае неудачи проектов. Во-вторых, в виду отсутствия государственной структуры, в обязанности которой входили бы функции по координации, мониторингу и контролю действий поставщиков и госзаказчиков существующим основным исполнителям ФЦП становится практически непосильно контролировать системность в выполнении мероприятий ФЦП.

- В программе задействовано не больше половины регионов РФ. Неоднородное развитие субъектов РФ (нехватка квалифицированных сотрудников, бюджетных средств, отсутствие поддержки со стороны региональных лидеров) не позволяет им в равной степени полезно взаимодействовать как с федеральным центром, так и между собой. В подобной ситуации межрегиональный трансферт опыта в области электронного правительства не представляется возможным.

- Недостаточные усилия предпринимаются федеральным центром в области создания электронной архитектуры государства, под которой следует понимать совокупность стандартов и рекомендаций вплоть до типовых планов по реализации государственных ИТ-проектов.

- Основные усилия государства сконцентрированы на повышении эффективности так называемого сектора G2G электронного правительства. При этом потребности граждан и вопросы создания отечественного софтверного рынка остаются мало изученными.

В 2005 г. концепция ФЦП «Электронная Россия» подверглась пересмотру со стороны МЭРиТ, что является вполне закономерным шагом с точки зрения эволюции понимания роли ИКТ, связанной как с успешными, так и неудачными результатами ряда проектов e-government. В министерстве полагают, что современным концепциям государственного управления (New Public Management, Good Governance и т.д.) необходимо противопоставить модель взаимоотношения государства и общества на основе принципа «агент-принципал» и реализовать возможности ИКТ в следующих направлениях: государственный учет, раскрытие информации, контроль, административные процессы.

Реализация новых моделей государственного управления в РФ невозможна без активного участия регионов. На современном этапе развития информационного общества ИКТ предлагают новые формы сотрудничества региона и федерального центра. Однако процесс подобного сотрудничества не может быть унифицирован, поскольку должен учитывать особенности каждого из регионов. Первоначально описав результаты исследования информатизации Пермского Края, далее остановимся на конкретных проблемах его взаимодействия с центром на примере построения электронного правительства.

Информатизация в Пермском Крае. С точки зрения классификации на дотационные регионы и регионы-доноры Пермский Край безусловно относится ко второй категории. Обладая мощным научным, человеческим потенциалом, а также нефтяными месторождениями, регион в состоянии обеспечить поступательное социально-экономическое развитие. Отдельно стоит отметить ИТ-рынок региона, на котором представлен ряд крупных компаний, программные продукты которых

получили распространение за пределами региона и используются как в коммерческих, так и государственных организациях. Сложившаяся в регионе ситуация позволяет говорить о подходящих для развития электронного правительства предпосылках. Практически же можно охарактеризовать степень развития Электронного Правительства как более высокую, чем региональная среднестатистическая, но, в то же время, как заметно более низкую, чем в ряде других регионов-доноров.

С точки зрения структуры информатизации региона основным исполнителем является «Информационно-вычислительный Центр Администрации Пермского Края»⁹. Это обособленная организационная единица, бюджет которой напрямую зависит от масштабов ее деятельности в области информатизации. Основным государственным заказчиком выступает комитет по развитию органов государственной власти – организация, контролирующая бюджет, выделяемый на информатизацию. До появления подобной организации существовал бюджетный комитет, для которого информатизация региона не была приоритетной задачей. Существует также экспертный совет, куда входят представители ИТ-компаний региона, возглавляемый вице-губернатором. Функцией совета является предоставление независимой экспертизы по тому или иному проекту.

С точки зрения лидерства в области информатизации необходимо отметить понимание у руководства ее эффективности и необходимости. Например, появление комитета по развитию органов государственной власти взамен бюджетного комитета смогло повысить приоритетность задач информатизации в регионе.

С точки зрения реализуемых проектов ключевыми являются: создание единой ИТ-инфраструктуры региона, в том числе и на муниципальном уровне, повышения компьютерной грамотности государственных служащих, внедрение системы электронной почты в Администрации региона, внедрение системы автоматизации делопроизводства с постепенным переходом на безбумажный документооборот. Необходимо отметить высокую мотивацию государственных служащих Администрации региона при повседневном использовании ИТ. Данный факт говорит об осознании в государственных структурах «снизу» преимуществ информатизации, которые выражаются в повышении качества и скорости обработки рабочих документов, контактов с гражданами, контактов с сотрудниками других государственных подразделений. Необходимо отметить, что практически все региональные министерства имеют свои ИТ-отделы, сотрудники которых взаимодействуют с «ИВЦ Администрации Пермского Края» как по консалтинговым проектам, так и по инфраструктурным.

Будучи основным источником по продвижению в регионе идей электронного правительства, ИВЦ Администрации Пермского Края в ходе своей деятельности имеет возможность расширить круг своих союзников, внедряя информационные системы во все новые государственные структуры. Однако качественного эффекта от использования ИТ можно добиться только при условии наличия некоторого критического числа союзников, считающих, что реинжиниринг государственных процедур может происходить только на основе ИТ

В то же время, необходимо отметить, что «ИВЦ Администрации Пермского Края» не только не ведет всеохватывающего мониторинга ИТ-проектов министерств региона, но и не имеет полномочий призвать в обязательном порядке участвовать то или иное региональное Министерство в реализации какого-либо ИТ-проекта.

Таким образом, понимание необходимости информатизации формируется в отраслевых Министерствах, причем часто для решения своих локальных задач. Подобное положение дел означает, что межминистерские проекты в области

⁹ Окинавская хартия Информационного общества (G8). <http://www.iis.ru/events/okinava/charter.ru.html>

электронного правительства – достаточно редкое явление для региона. Еще одним выводом является распространение инициативы в области Электронного Правительства по принципу «снизу вверх»: несмотря на осознание проблемы на уровне администрации Края, требуется значительное время и усилия со стороны выдвигающей инициативу организации для того, чтобы убедить руководство выделить бюджетные средства на внедрение очередной ИТ-инновации. В то же время необходимо заметить, что информационные технологии, *de facto* получившие распространение в той же Администрации региона и внесшие вклад в повышение эффективности ее работы, являются серьезным и веским аргументом для осуществления, например, информатизации на муниципальном уровне.

Вообще говоря, схема взаимодействия регионального центра и муниципалитетов является типичной для большинства российских регионов централизованной моделью построения электронного правительства. Формирование централизованного способа взаимодействия с муниципалитетами объясняется, прежде всего, нехваткой ИТ-специалистов, которые были бы в состоянии сформировать концепцию развития муниципалитета, определив, какого рода информационные системы могли бы понадобиться. Отсутствие бюджетной графы на финансирование муниципального электронного правительства также является фактором, формирующим направление развития информатизации муниципалитета по направлению, задаваемому в региональном центре.

Еще одной типичной проблемой для ряда регионов РФ, ярко выраженной в Пермском Крае, является использование не в достаточной мере потенциала местных коммерческих ИТ-компаний. Такие инструменты, как аутсорсинг могли бы быть использованы Администрацией Пермского Края для взаимоотношений с бизнесом на взаимовыгодной основе при условии создания открытой информационной среды для взаимодействия. Примером такой среды может являться система электронных закупок, преимуществом которой является улучшение контроля за расходующимися государственными средствами и поощрение открытой конкурентной борьбы в деловом ИТ-сообществе с целью участия в проектах электронного правительства.

Для того чтобы преодолеть существующие барьеры в регионе на пути создания электронного правительства, безусловно, понадобится помощь федерального центра. Чтобы понять, какая помощь нужна региону от федерального центра, и в какой форме ее нужно предоставлять региону, необходимо изучить влияние взаимодействия федерального и регионального уровней на процесс построения электронного правительства РФ.

Электронное правительство и межуровневое взаимодействие властей. Если предположить, что модель межуровневого взаимодействия властей реализовывалась максимально эффективно, то говорить о существовании управленческих проблем построения регионального электронного правительства не приходилось бы. В ходе исследования удалось выявить ключевые проблемные факторы в подходе федерального центра к проблемам региона, на которые обратили внимание чиновники, ответственные за информатизацию региона.

Важнейшим фактором называется отсутствие у федерального центра стратегического понимания направления, в котором должно развиваться электронное правительство РФ. Абстрактные цели, измерить достижимость которых не представляется возможным, являются следствием отсутствия четкой политики центра в области информатизации, а именно: отсутствие четких стандартов, описывающих предметную область государственного управления и процессы разработки государственных информационных систем. В результате выполнение типовых проектов в разных регионах осуществляется на основе различных концепций силами, как государственных предприятий, так и коммерческих ИТ-компаний, часто не

имеющих достаточной квалификации для имплементации подобных проектов. Складывающаяся ситуация препятствует осуществлению стратегически важной задачи межрегиональной и межуровневой интеграции на основе построения с помощью ИТ единой в масштабах страны информационной среды. В конечном итоге когда у центра появятся необходимые стандарты, окажется, что в регионах внедрены типовые информационные системы, а их «подгонка» под вновь выработанный федеральный стандарт может потребовать от региона непосильных бюджетных затрат, а существующее на тот момент взаимодействие государственных организаций с бизнесом и обществом на основе ИКТ станет нелегитимным.

Следующим фактором является недостаток финансирования со стороны федерального центра региональных проектов электронного правительства. В данном случае речь идет с одной стороны о недостатках механизма контроля за потраченными на проекты финансовыми ресурсами и проблемах верификации полученных в ходе проектов результатов, а с другой стороны о низком приоритете проектов электронного правительства для разработчиков региональных бюджетов.

Недостаточная разработанность законодательной базы, в первую очередь, на федеральном уровне является очередным негативным фактором, который приводит к ситуации, когда региональная информационная система уже внедрена, а результаты ее использования не могут быть признаны легитимными и использоваться в качестве новых услуг, например, для граждан. Примером в данном случае является закон об электронной цифровой подписи (ЭЦП). Признавая существования подобного способа визирования электронных документов, не разрабатывается механизм реализации ЭЦП на практике. Для того чтобы не останавливать развитие региональных информационно-аналитических систем (РИАС) необходимо на местах издавать нормативные акты и распоряжения об использовании ЭЦП в пределах той организации, в которой функционирует РИАС.

Следующим фактором, отрицательно влияющим на развитие электронного правительства, является нехватка владеющих информационными технологиями государственных служащих, как в регионах, так и на федеральном уровне. Выходом в данном случае может явиться выработка новых требований к квалификации государственных служащих, например, в ходе разработки реформы государственной службы. Дополнениями к требованиям могут стать периодическая сдача экзамена чиновником по владению ИКТ, а так же указ о необходимости систематического использования ИКТ в работе.

Еще одним недостатком процессов построения электронного правительства в РФ является как слабая осведомленность о них не только со стороны граждан, но и со стороны государственных служащих целого ряда регионов, так и ориентация в основном на внутренние потребности государственных структур. Решением здесь может стать реализация государственной программы по продвижению нового стиля общения граждан с государством, основанного на ИКТ. В рамках такой программы необходимо организовывать совместные формы с участием широкого круга представителей центра, регионов, общественности, научной среды и бизнес-сообщества.

С точки зрения федерального центра важным требованием для регионов могло бы стать выделение центров ответственности за реализацию программ региональной информатизации путем выработки совместно с регионом наиболее приемлемой структуры управления электронным правительством, что позволит эффективнее контролировать бюджетные расходы.

Регионам также необходимо накапливать как положительный, так и отрицательный опыт реализации типовых ИТ-проектов с целью межрегионального

обмена опытом, а также осознания особенностей данного конкретного региона с целью модификации разработанных для региона типовых ИТ-решений.

Вместо узкой специализации на проблемах внутреннего взаимодействия региональным администрациям предстоит привлечь к проектам электронного правительства бизнес-сообщество и граждан с целью выработки широко востребованных ИТ-решений, имеющих для региона и социально-экономическую, и политическую ценность.

В заключение необходимо отметить, что не существует унифицированного способа взаимодействия федерального центра с регионом в РФ, причем не только по решению вопросов в области электронного правительства. В то же время поиск уникального подхода для каждого региона в отдельности также является неэффективным, затратным и препятствующим интеграционным процессам на основе ИКТ. Выходом для России является формирование фиксированного числа моделей взаимодействия федерального центра с регионами, основанных на классификации регионов РФ по типовым группам. Основной исследовательской проблемой здесь является разработка набора индикаторов или признаков, по которым можно группировать регионы, а также конкретизация моделей межуровневого взаимодействия властей на базе ИКТ.