

Регион: экономика и социология, 2009, № 4, с. 243–248

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Д.В. Филиппов

*Департамент стратегического управления и планирования
Новосибирской области*

Аннотация

Рассматриваются тенденции информатизации органов государственной власти и местного самоуправления, показана роль электронного правительства в предоставлении государственных и муниципальных услуг. Описывается разделение полномочий по формированию электронного правительства между федеральными, региональными и местными органами власти. Отмечаются институциональные особенности создания электронного правительства на муниципальном уровне.

Ключевые слова: государственные и муниципальные услуги, электронное правительство, электронный документооборот, информатизация, информационно-коммуникационные технологии, ИТ-проект, электронная цифровая подпись

Abstract

The paper considers the informatization tendencies of public and municipal authorities and shows E-Government functions in rendering of public and municipal services process. The author presents his theoretical considerations concerning the sharing of powers between federal, regional and local bodies in establishing E-Government. He also notes the institutional features of forming E-Government in municipal administrations.

Keywords: public services, municipal services, electronic government (E-Government), electronic document management (EDM), informatization, information and communication technology, IT-project, electronic digital signature (E-Signature)

Несмотря на благоприятную ситуацию в развитии информатизации в России, темпы внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в органах государственной власти и местного самоуправления существенно ниже, чем в других сферах, применение ИКТ в управлении носит в основном внутриведомственный характер. Но практически все органы власти и местного самоуправления создали собственные Интернет-сайты, на которых размещена новостная, справочная, нормативно-правовая информация, связанная с их деятельностью. Успешно реализуются масштабные программы и проекты по созданию государственных информационных систем, обеспечивающих автоматизацию процедур сбора, обработки и хранения сведений, необходимых для выполнения этими органами возложенных на них функций.

В то же время большая часть информационных ресурсов формировалась органами государственной власти и местного самоуправления при отсутствии единой нормативной правовой базы и вне общей координации работ. Содержащаяся в них информация, как правило, недоступна другим участникам административно-управленческих процессов для оперативного использования, что влечет за собой большие временные затраты при обмене информацией на межведомственном уровне, ее повторный сбор и дублирование в отдельных системах. Различные форматы хранения ограничивают возможности синхронизации данных, использования автоматизированных поисковых инструментов. Многие из созданных государственных и муниципальных Интернет-сайтов оперативно не обновляются и не содержат сведений о порядке, условиях и местах предоставления органами власти и местного самоуправления услуг населению и организациям. Предоставление информации, связанной с получением государственной или муниципальной услуги, чаще всего требует непосредственного обращения заявителя в эти органы, формирования запроса и подго-

товки подтверждающей право получения услуги документации в бумажном виде, что делает взаимодействие граждан и организаций с этими органами низкоэффективным.

Все это снижает оперативность подготовкой управленческих решений, что особенно негативно сказывается при предоставлении государственных и муниципальных услуг населению и организациям. С другой стороны, с ростом демократизации в обществе увеличивается потребность не столько в общем информировании о деятельности федеральных, региональных и местных органов власти, сколько в быстром и эффективном взаимодействии, основанном на оперативном обмене информацией начиная от получения качественных и в полном объеме государственных и муниципальных услуг и заканчивая участием в подготовке и принятии управленческих решений.

Качественно изменить взаимодействие населения и организаций с органами власти позволяет создание электронного правительства. Для того чтобы ускорить решение проблем, препятствующих эффективному взаимодействию власти и общества, требуется проведение скоординированных организационно-технологических мероприятий на всех уровнях власти. На федеральном уровне необходимо прежде всего обеспечить нормативно-правовую регламентацию общей инфраструктуры электронного правительства, а именно:

- развивать законодательную инициативу, обеспечивающую применение в Российской Федерации электронной цифровой подписи в соответствии с международными правовыми актами;
- подготовить систему нормативных правовых актов для правового регулирования вопросов, связанных с внедрением в органах власти систем электронного документооборота, использованием в них единых стандартов электронных документов, созданием и эксплуатацией государственных и муниципальных информационных систем, обеспечением их совместимости, установлением единых требований к информационной безопасности;
- осуществить нормативно-правовую регламентацию межведомственного информационного взаимодействия при выполнении государственных и муниципальных функций, предоставлении государственных и муниципальных услуг, определить субъект, объект и предмет электронного взаимодействия;

- внести изменения в законодательные акты об архивном деле, регламентирующие порядок создания, ведения и применения различных баз данных (реестров, кадастров, классификаторов и т.д.), а также ответственность за их формирование и актуализацию.

Также задачей федерального уровня власти являются разработка универсального программного решения для элементов электронного правительства для тиражирования в субъектах Федерации, а также формирование требований к программному обеспечению и оборудованию.

Координацию деятельности по созданию в Российской Федерации электронного правительства осуществляет правительственная комиссия по проведению административной реформы. Работу этой комиссии в части формирования и развития нормативно-правовых и методологических основ электронного правительства обеспечивает Министерство экономического развития РФ. Функции создания и внедрения единой информационно-справочной системы, информационно-технологической инфраструктуры обеспечения межведомственного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами, единой информационной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти в рамках оказания государственных услуг, а также технологического администрирования электронного правительства возлагаются на Министерство связи и массовых коммуникаций РФ. Создание системы защищенного межведомственного электронного документооборота поручено Федеральной службе охраны РФ.

На уровне субъектов Федерации и муниципалитетов необходимо обеспечить

- внедрение единых стандартов формирования электронного правительства, разработанных на федеральном уровне;
- формирование инфраструктуры общественного доступа к размещаемой в Интернете информации о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления и предоставляемых организациям и населению государственных и муниципальных услугах;

- создание технологических серверных площадок в сегменте Интернета для органов государственной власти и местного самоуправления для размещения в сети их сайтов.

На уровне субъектов Федерации координацию формирования электронного правительства осуществляют соответствующие комиссии по административной реформе. На уровне муниципалитетов внедрением элементов электронного правительства занимаются соответствующие комиссии по проведению административной реформы. Для обеспечения оперативного взаимодействия между государственным и муниципальным уровнями создаются рабочие и проектные группы.

Между тем существующая ситуация с развитием информатизации и созданием электронного правительства на муниципальном уровне характеризуется целым рядом особенностей, вступающих в противоречие друг с другом. К ним относятся следующие:

- усиление активности в реализации проектов по формированию ИТ-инфраструктуры и созданию ИКТ на уровне субъектов Федерации;
- создание в органах местного самоуправления организационных структур, отвечающих за информатизацию, регламентацию, систематизацию муниципальных услуг, а также координацию деятельности с органами власти субъекта Федерации;
- расчет органов местного самоуправления на помощь (материально-техническую, технологическую, методическую) в осуществлении проектов по формированию ИТ-инфраструктуры и созданию ИКТ со стороны субъекта Федерации;
- отсутствие механизмов обмена опытом (системы передачи знаний, технологий при внедрении элементов электронного правительства, системы использования «лучших практик»), незнание специфики новых управленческих технологий и отсутствие компетенции у муниципальных служащих;
- сложности в интегрировании и обеспечении совместимости ИКТ-систем: каждый исполнительный орган государственной власти субъекта Федерации и орган местного самоуправления внедряют уникальное программное обеспечение и организуют ИТ-инфраструктуру самостоятельно;

- сложности в оценке эффективности внедрения комплексного ИТ-проекта в условиях отсутствия действующих методик в органах власти и местного самоуправления;
- финансирование по остаточному принципу из-за высокой доли низкоэффективных ИТ-проектов;
- отсутствие общего видения процессов создания электронного правительства у органов государственной власти федерального, субфедерального и муниципального уровней, сложность эффективного согласованного развития государственных и муниципальных информационных систем различных уровней;
- отсутствие общей методологии и стандартов на применяемые информационные технологии в органах государственной власти и местного самоуправления;
- нормативно-правовая неурегулированность координации работ при внедрении информационных систем между федеральными органами исполнительной власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Указанные особенности являются существенным барьером на пути эффективного внедрения электронного правительства на муниципальном уровне. Это обусловливается слабой реакцией органов государственной власти и местного самоуправления на изменения, происходящие в государственном и муниципальном управлении, на принципиально новые требования к механизмам взаимодействия с населением и организациями, недостаточной ориентацией на максимально полное и качественное удовлетворение потребностей получателя государственных и муниципальных услуг. Потребители, получающие высокий уровень сервиса со стороны организаций частного сектора, формируют аналогичные требования к качеству услуг в сфере государственного и муниципального управления безотносительно уровня управления. Соответственно, усилия всех органов власти должны быть сконцентрированы на выработке нового организационного устройства и новых технологий взаимодействия с населением и организациями на всех уровнях власти.