

М.В. Лукин

УПРАВЛЕНИЕ ПЕРСОНАЛОМ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ «ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА»

Рассматриваются вопросы деятельности персонала государственной и муниципальной службы в условиях реализации концепции «электронного правительства». Определяются предпосылки качественного обслуживания потребителей государственных и муниципальных услуг, в том числе на базе многофункциональных центров.

Ключевые слова: «электронное правительство»; сервис; потребители услуг; государственная служба; муниципальная служба.

We look at various aspects of work of state and municipal service staff under the concept of the «electronic government». Preconditions of providing high-quality service to consumers of state and municipal services, including the ones provided on the basis of the multipurpose centers are defined.

Keywords: «electronic government»; service; consumers of services; public service, municipal service.

Поскольку деятельность органов исполнительной власти территориального уровня в значительной степени реализуется путем прямого или опосредованного взаимодействия с юридическими и физическими лицами, вполне оправданно эту деятельность рассматривать с точки зрения наличия сервисных компонентов [7].

При этом следует учитывать, что насыщенность сервисными функциями различна для отдельных направлений деятельности муниципальных структур. К числу основных предметов деятельности, в которых сервисная составляющая наиболее высока, можно, в частности, отнести: городское и жилищно-коммунальное хозяйство; социальное развитие территории (в том числе – социальная защита, образование, организация здравоохранения, молодежная политика и т.д.); транспорт и связь; строительство и девелопмент; территориальная логистика и маркетинг; сфера культуры и рекреации; социальная реклама и пр.

Объем этих функций регулирования сервисной составляющей должен рассчитываться с учетом разграничения компетенции по соответствующим предметам ведения исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного само-

управления, а также законодательных ограничений, не позволяющих органам власти перейти грань от процессов регулирования к вмешательству в хозяйственную и коммерческую деятельность предприятий.

Особую группу сервисных функций в органах исполнительной власти составляют функции подразделений внутриорганизационного (аппаратного) управления, ориентированные на обслуживание других служб и должностных лиц и опосредованно влияющие на качество разрабатываемых последними управленческих решений. Следовательно, деятельность администраций территориальных органов власти можно представить в терминах концепции сервисных потоков, промежуточными звеньями которых будут подразделения администрации и подведомственные организации (обеспечивающей инфраструктуры), а конечными потребителями предоставляемых ими услуг – население и предприятия подведомственной территории.

Использование информационных технологий в сфере государственного и муниципального управления, отражающее тенденции к развитию информационного общества и переход к инновационной экономике, позволяет повысить эффективность работы персонала, в том числе

при оказании государственных и муниципальных услуг [1; 3; 5; 8].

Совокупность взаимосвязанных информационно-технологических технологий в рассматриваемой сфере получает свое воплощение в концепции «электронного правительства».

Возрастание инновационного характера деятельности в государственной и муниципальной службе обуславливается наличием технологически сложных информационных баз данных, определяющих мобильность реагирования служащих на запросы потребителей государственных и муниципальных услуг, а также ростом количества потребителей услуг, овладевших навыками компьютерной грамотности. Инновационные процессы, связанные с информационно-техническими нововведениями, имеют системный характер, заключающийся в использовании информационных, организационно-управленческих, нормативно-правовых, социально-психологических, кадровых и прочих факторов.

«Электронное правительство», концепция которого распространяется на все три уровня власти (федеральный, региональный и местный), можно определить как систематизированную совокупность программных и технических средств, позволяющих оптимизировать процессы предоставления юридическим и физическим лицам комплекса регламентированных государственных и муниципальных услуг.

Следует отметить, что в российской программе создания «электронного правительства» повышение качества государственных и муниципальных услуг не является приоритетной задачей, что существенно расходится с аналогичными зарубежными программами стран-лидеров в этой сфере (см. табл. 1). Иными словами, программы ведущих западных стран направлены на удовлетворение потребностей граждан через совершенствование работы правительственных структур, в отличие от российской программы, ориентированной не на общественно значимые результаты, а на совершенствование работы государственных структур через максимально полное использование ин-

формационно-коммуникационных технологий [8].

К проблеме, требующей изучения при высоком уровне развития «электронного правительства», следует отнести уменьшение непосредственного общения с чиновниками, заменяемого автоматизированным получением услуг. С одной стороны, здесь имеется положительная сторона, заключающаяся в устранении административных барьеров, минимизации риска коррупции и экономии времени потребителей услуг. С другой стороны, возникает иллюзия бездушия, дефицит сопровождающего предоставление услуги общения, что может негативно восприниматься рядом потребителей, особенно пожилого возраста. Поэтому наряду с автоматизированным предоставлением услуг в онлайн-режиме должны сохраниться и традиционные формы предоставления услуг, обеспечивающие непосредственное общение потребителей со служащими, но при условии максимальной доступности услуг, доброжелательного и внимательного обслуживания, минимизации временных затрат на ожидание обслуживания и принятие решений и т.п.

При этом надо учитывать, что количество пожилых лиц, одновременно являющихся наиболее частыми потребителями государственных услуг, в последние годы увеличилось, как в абсолютном, так и в относительном измерении. Эти условия как раз и обеспечиваются путем создания многофункциональных центров оказания услуг (МФЦ).

Как подчеркивалось выше, инновационный характер деятельности исполнительной власти не должен ограничиваться только услугами, осуществляемыми на автоматизированной основе. Значительная часть людей, особенно социально незащищенных, не пользуется компьютерами, Интернетом и нуждается в тесном контакте с теми, кто мог бы оказать им необходимую помощь.

В системе «электронного правительства» обычно используются следующие виды коммуникаций, предполагающие компетентное предоставление услуг при соответствующих видах взаимодействия:

Цели и приоритеты зарубежных программ создания «электронных правительств»

Страны	Цели и приоритеты «электронного правительства» (ЭП)
Великобритания	- правительственные онлайн-услуги должны формироваться и оказываться с учетом того, насколько они действительно полезны и удобны гражданам ; - должны быть предоставлены возможности получения онлайн-услуг для бизнеса и некоммерческих организаций; - должны быть созданы институты, которые будут способствовать проведению преобразований в жизнь.
Нидерланды	Цели правительственной программы применительно к ЭП: - повысить электронную доступность правительства; - улучшить услуги населению ; - улучшить работу правительства изнутри.
Сингапур	Цели ЭП: - улучшить и развить оказание услуг в электронном виде ; - развивать новые способности и потенциал; - экспериментировать с новыми технологиями с прицелом на научение и развитие новых возможностей; - задание тенденций в развитии государственного сектора; - развитие через лидерство в сфере ЭП.
Канада	Руководящий принцип создания ЭП: организация услуг и информации в соответствии с потребностями и ожиданиями граждан . Правительство работает над тем, чтобы электронные правительственные услуги: - были общедоступными, простыми в использовании и соответствовали приоритетам канадцев ; - не требовали больших затрат времени и денег; были качественными и всесторонними; - были конфиденциальными и безопасными; - отвечали потребностям населения Канады .
Австралия	Ключевые задачи ЭП: - обеспечить всем австралийцам максимальные возможности для получения пользы от информационной экономики (ИЭ) ; - обеспечить получение образования и навыков, необходимых австралийцам для участия в ИЭ; - стимулировать развитие инфраструктуры мирового уровня для ИЭ; - значительно увеличить использование электронной коммерции (ЭК) австралийским бизнесом; - разработать законодательную и нормативную базу, стимулирующую ЭК; - обеспечить достоверность содержания и увеличение объема австралийской информации и культурных достижений в ИЭ; - обеспечить развитие в Австралии информационной отрасли; - развить потенциал сектора здравоохранения; - оказывать влияние на новые международные правила ЭК; - предоставлять все правительственные услуги в режиме онлайн; - создать региональную информационную экономику.

Источник: Мониторинг и оценка электронных правительств // Компания «Процесс Консалтинг»: [сайт]. URL: <http://www.processconsulting.ru/project/conclusion/finotchet.pdf> (дата обращения 12.12.2011).

Примечание: Автором выделены особенности, касающиеся повышения качества и полезности для населения государственных и муниципальных услуг.

- орган власти – граждане (G2C – government – to – citizen);
 - орган власти – частные компании (G2B – government – to – business);
 - орган власти – государственные или муниципальные служащие (G2E – government – to – employee);
 - различные уровни и ветви власти (G2G – government – to – government).
- Поскольку основными потребителями

услуг являются граждане (население) и предприятия (организации), эти коммуникации целесообразно представить с точки зрения их прямого и косвенного влияния на качество предоставляемых услуг (см. табл. 2). То есть, вне зависимости от наличия непосредственного контакта с конечными потребителями услуг, их качество может обеспечиваться различными видами и вариантами электронных коммуникаций.

В то же время, как следует из табл. 2, создание «электронного правительства» предполагает трансформацию отношений не только между гражданами и органами власти, но и внутри всей системы исполнительной власти.

Основные цели «электронного правительства» следующие:

1) обеспечение предоставления качественных услуг для населения и организа-

ций;

2) обеспечение более полного участия налогоплательщиков в процессе участия в социально-экономическом развитии территории;

3) обеспечение прозрачности решений, принимаемых властью;

4) устранение и минимизация административных барьеров;

5) минимизация воздействия неблагоприятных территориальных факторов на обслуживание населения и организаций.

Совокупное достижение данных целей предполагает не только создание более эффективного и менее затратного выполнения органами власти своих административных функций, но и повышение качества взаимодействия между властью и обществом, характеризуемого понятием «информационное общество».

По мнению Ю.В. Ирхина, процесс

Таблица 2

Пути влияния коммуникаций в системе «электронного правительства» на качество услуг, предоставляемых населению

	Базовый вид коммуникаций	Основные виды взаимодействия, обеспечивающие предоставление государственных (и/или муниципальных) услуг потребителям
1	орган власти – граждане (G2C)	Основная форма непосредственного контакта потребителей с властью, обеспечивающего получение услуг в режиме онлайн.
2	орган власти – частные компании (G2B)	Варианты: 1) Орган власти оказывает услуги частным компаниям в режиме онлайн. 2) Орган власти приобретает те или иные услуги у частных компаний (в режиме электронной коммерции, электронных закупок), использование которых необходимо для последующего оказания услуг физическим и юридическим лицам.
3	организации сервисной инфраструктуры – частные компании (I2B)	Предоставление услуг частным компаниям опосредованно, через деятельность автономных учреждений (например, многофункциональных центров государственных и муниципальных услуг), взаимодействующих с властью на основе агентских соглашений.
4	организации сервисной инфраструктуры – граждане (I2C)	Предоставление услуг гражданам опосредованно, через деятельность автономных учреждений (например, многофункциональных центров государственных и муниципальных услуг), взаимодействующих с властью на основе агентских соглашений.
5	орган власти – государственные или муниципальные служащие (G2E)	Варианты: 1) Использование информационных технологий для предоставления служащим информации, необходимой для оказания услуг юридическим и физическим лицам. 2) Предоставление государственным и муниципальным служащим социального пакета, включающего ряд услуг.
6	структуры различных уровней и ветвей власти (G2G)	Обмен информацией и иное взаимодействие между органами различных уровней и ветвей власти, являющееся необходимой стадией, предшествующей оказанию услуг юридическим и физическим лицам.

формирования «электронного правительства» предусматривает три последовательных стадии:

- «публичность», касающаяся использования новых информационных технологий, обеспечивающих более высокий уровень доступности институтов власти для граждан;

- «участие», предусматривающее более широкое участие населения в вопросах, обуславливающих принятие решений в органах государственной власти и местного самоуправления;

- «онлайн-транзакции», заключающейся в расширении перечня услуг, оказываемых юридическим и физическим лицам [4].

В совокупности реализация этих форм способствует формированию «информационной экономики» и, в целом, информационного общества.

В качестве основных характеристик предоставляемых населению услуг с учетом реализации концепции «электронного правительства» следует назвать:

- доступность данных услуг (предоставляемых в онлайн-режиме) для всех граждан, вне зависимости от возраста, пола, национальности, финансового благосостояния, местоположения;

- экономия времени потребителей в сравнении с традиционными формами получения услуг;

- минимизация коррупционных явлений при предоставлении услуг, связанная с большей прозрачностью отношений власти с общественностью;

- большая направленность органов власти на решение стратегических задач развития территории и экономия бюджетных средств.

В целом следует признать то, что Россия существенно отстает от западных стран по уровню реализации концепции «электронного правительства». Это подтверждается, в частности, данными отчета Всемирного экономического форума о роли информационных технологий в экономическом и социальном развитии стран (The Global Information Technology Report 2009–2010). Так, Российская Федерация

занимает только 80-е место из 134 стран, отставая при этом от таких стран, как Мексика (78-е место), Гамбия (77-е) или Сенегал (75-е) [6]. По другому показателю в данном отчете, характеризующему приоритетность для государства (среди других государственных задач) процесса перехода на электронные услуги, Россия находится лишь на 101-м месте [6].

Для примера, в Санкт-Петербурге, относительно продвинутом регионе по российским меркам в отношении развития телекоммуникаций, в настоящее время реализуется лишь два масштабных проекта по предоставлению электронных государственных услуг. Первый проект заключается в работе городского портала (www.gu.spb.ru), предлагающего информацию о перечне документов, предоставляемых гражданами для получения тех или иных государственных услуг, а второй – в интерактивной услуге, работающей пока в тестовом режиме, и заключающейся в возможности отправки через Интернет запроса на получение пособия на ребенка, заполнения специальной формы и последующего получения банковской карты с переведенными на нее средствами.

Одним из основных препятствий, тормозящих развитие системы предоставления электронных услуг, является наличие межведомственных проблем на федеральном уровне, касающихся нормативно-правового статуса электронных документов, которые во многих случаях дублируются бумажными, а также не имеют возможности одновременно использоваться несколькими ведомствами. Другой проблемой является отсутствие эффективного механизма аутентификации граждан, обратившихся за получением электронных услуг.

В связи с этим, в качестве способа перехода к полномасштабному функционированию «электронного правительства» (что происходит и в Санкт-Петербурге) принята стратегия поэтапного перехода, предусматривающая следующие этапы:

- 1) упорядочение документопотока, позволяющее устранить недостатки в его

системе, оптимизировать межведомственное взаимодействие и подготовить качественные электронные документы;

2) создание многофункциональных центров (МФЦ) по оказанию государственных услуг, на базе которых осуществляется проверка возможностей перевода документированного компонента услуг на электронные носители.

Основная функция МФЦ при переходе к «электронному правительству» заключается в активном использовании электронных коммуникаций, не столько для работы по обслуживанию клиентов, сколько для оптимизации межведомственного документационного взаимодействия, что существенно ускорит процесс обслуживания потребителей, особенно после придания легитимности электронной подписи и электронным документам. При этом следует учитывать, что анализ затрат времени при переходе от бумажной формы к электронной показал, что принятие решений в этом случае будет занимать один день вместо четырех [6. С. 18].

Нормативно-правовой базой для этого перехода является распоряжение Правительства РФ «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года» [2], в котором обозначены ключевые позиции для развития в стране «электронного правительства», включая:

- создание межведомственной системы электронного документооборота (в 2010 г.), предусматривающей придание официального статуса электронным формам взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней, а также электронной подписи;

- формирование государственной автоматизированной системы «Управление» на основе интеграции информационных систем планирования и отчетности различных органов власти;

- обеспечение доступа организаций и граждан к информации о деятельности органов государственной власти, а также предоставление возможности полного или частичного получения наиболее востребованных услуг в онлайн-режиме.

Таким образом, в настоящее время

осуществляется трансформация ранее существовавшей системы информационных связей и их технического обеспечения к новой системе связей и подходов к информационному и информационно-аналитическому обеспечению государственной и муниципальной службы и подведомственных им учреждений в сфере обслуживания юридических и физических лиц.

ЛИТЕРАТУРА

1. Концепция интеграции административной реформы и ФЦП «Электронная Россия» (14 июля 2006 г.) // Минэкономразвития России: [сайт]. URL:

http://www.economy.gov.ru/UnidocFileServlet/FileServlet?unidocid=1_15322_9958016&templateid (дата обращения 12.12.2011)

2. Распоряжение Правительства РФ «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2012 года» от 17 ноября 2008 г. № 1663-р // Правительство Российской Федерации: [сайт]. URL:

<http://www.government.ru/gov/results/1173> (дата обращения 12.12.2011)

3. *Жихарева М.Н.* Анализ условий, определяющих расширение участия России в международной торговле услугами. М.: Изд-во МГГУ, 2006.

4. *Ирхин Ю.В.* «Электронное правительство» Великобритании и России // Социально-гуманитарные знания. 2005. № 4.

5. *Курицкий А.Б.* Государственное регулирование интернет-экономики: вопросы теории, мировой опыт и перспективы его использования в России. СПб.: Изд-во СПбГУ, 2002.

6. *Леонтьев А.* Ожидая е-легитимности // «Эксперт» Северо-Запад. 2010. № 25. С. 16.

7. *Лукин М.В., Фоканова Л.К.* Управление персоналом в сфере государственной и муниципальной службы. Сыктывкар: Изд-во КРАГСИУ, 2010.

8. Мониторинг и оценка электронных правительств // Компания «Процесс Консалтинг»: [сайт]. URL:

<http://www.processconsulting.ru/project/conclusion/finotchet.pdf> (дата обращения 12.12.2011)