

«КИБЕР-ЛИКИ» ВЛАСТИ

СБЛИЗИТ ЛИ ИНТЕРНЕТ ГОСУДАРСТВО И ЧЕЛОВЕКА?



Алексей МАЦЕВИЛО,
заместитель
директора
Инновационного
центра Академии
управления при
Президенте
Республики Беларусь

Несколько тысяч лет прошло с того момента, как люди наделили властью избранных представителей для решения своих насущных проблем. За это время власть представляла перед гражданами в разных обликах: то вооруженного до зубов феодала, то пронырливого бюрократа-столонячка, то вороватого и свирепого пристава, бойко сыплющего ссылками на несуществующие «высочайшие указы», а то и просто безликого ящика для челобитных (вспомните знаменитый «долгий ящик» московских царей). В начале XXI века власть все более активно обретает электронный образ (или, если угодно, «кибер-лик») – в виде многочисленных информационных ресурсов государственных органов во всемирной сети Интернет.

Сегодня во многих странах мира они не только сообщают полезную информацию о деятельности властных структур, но и позволяют решать вопросы, связанные с регистрацией, получением различных справок и разрешений, и даже голосовать на выборах и плебисцитах. Кроме того, Интернет – один из важных каналов обратной связи, позволяющих гражданам доводить до государственных институтов свою позицию по тем или иным вопросам.

Все это позволило ученым, политикам и чиновникам заговорить о феномене «электронного правительства» и даже об «электронной демократии». Ведь современные информационные технологии в ряде случаев дают гражданам возможность решать как свои личные, так и общегосударственной важности проблемы не сходя с места, то бишь не отходя от домашнего компьютера.

Единое определение «электронного правительства» (ЭП) в мировой практике еще не сложилось. В популярной на Западе трактовке Всемирного банка под «электронным правительством» понимают использование информационных и коммуникационных технологий для повышения эффективности, экономичности и прозрачности правительства, а также возможности общественного контроля над ним. В соответствующих российских концептуальных документах «электронное правительство» рассматривается как новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-

коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности госорганов. Белорусские эксперты, в частности Е.О. Аркадьев, видят в ЭП сетевую информационно-коммуникационную инфраструктуру, поддерживающую процесс выполнения органами исполнительной власти своих функций в обществе.

Все эти подходы сводимы к общему знаменателю – Интернет должен стать пространством для качественно нового, более удобного и эффективного взаимодействия органов власти и гражданина. Очевидны и выгоды от внедрения «электронного правительства»: простой и удобный доступ к информации (законы, законопроекты, другие нормативные правовые акты, формы необходимых документов, а также экономические или исследовательские данные); повышение прозрачности деятельности государственных органов, что укрепляет доверие к ним граждан и снижает риск коррупции; уменьшение времени и материальных затрат организаций и граждан при обращениях в госструктуры. Становление ЭП в том или ином государстве обычно проходит три стадии: обеспечения публичности, интерактивности и онлайн-транзакций. Значит, в первую очередь необходимо обеспечить доступ организаций и граждан к полезной информации, затем двустороннее взаимодействие с ними через Интернет и, наконец, взаимодействие в режиме реального времени.

Приведем несколько примеров из зарубежной практики. В канадской провинции Нью-Брансуик чистая экономическая выгода от внедрения системы предоставления интернет-услуг населению по принципу «одного окна» в 2002 году составила 141 млн. национальных долларов, что эквивалентно 0,72 % ВВП провинции. При этом 92 % жителей и 87 % компаний сообщили о том, что они были удовлетворены услугами «электронного правительства». А в индийском штате Гуджарат автоматизация касс дорожного сбора привела к значительному росту доходов, которые до этого оседали в карманах нечистоплотных служащих. Эффект был настолько велик, что установленная система окупилась за год.

Яркий пример комплексного подхода по совершенствованию услуг, предоставляемых населению, демонстрирует Австралия. С принятием в 1997 году закона «Об агентствах по предоставлению услуг в Содружестве» было создано государственное учреждение «Centrelink», работающее по принципу «одного окна». Сейчас оно предоставляет услуги в партнерстве с 25 федеральными министерствами и государственными агентствами и от их имени посредством Интернета, телефонизированных центров по обслуживанию клиентов и через обычные офисы. В числе оказываемых услуг – выдача удостоверений личности и паспортов, услуги в сфере социального обеспечения, содействие в трудоустройстве, информация о возможностях обучения внутри страны и за рубежом, информационные услуги для иностранных граждан, услуги предпринимателям, услуги в сфере строительства и архитектуры, уплаты налогов и взносов и другие. Ежегодно осуществляется 300 млн. транзакций для более чем 5 млн. клиентов. Помимо «Centrelink», предоставляющего услуги ведомств и организаций на федеральном уровне, в Австралии существует ряд аналогичных инициатив на уровне отдельных территорий, например Новый Южный Уэльс, Южная Австралия и Тасмания, а также городов.

Таким образом, использование современных интернет-технологий для приближения власти к нуждам гражданина и оперативного решения важных для него вопросов оправдывает себя как на национальном, так и на региональном и местном уровнях.

Поэтому очевидно, что задача системной дебиюрократизации государственного управления в Республике Беларусь и создания «государства для народа», неоднократно артикулированная президентом, подразумевает довольно высокие требования к «киберликам» белорусской власти – интернет-сайтам государственных органов.

Пока – невзирая на продолжающуюся реализацию программы «Электронная Беларусь», введение принципа «одного окна» при регистрации предприятий и предпринимательскую информатизацию белорусской таможни – международные эксперты оценивают электронные возможности белорусской власти достаточно сдержанно: по результатам исследования E-Government Survey 2008 Беларусь занимает 56-е место среди 192 стран – членов ООН. Это выше, чем у России (60-е место), но по-прежнему ниже, чем у большинства государств Европы и даже некоторых стран Юго-Восточной Азии. Одним из инструментов оценки послужил как раз индекс интернет-сайтов государственных органов. Он рассчитывается по пяти категориям (стадиям) исходя из полноты полезной информации и спектра доступных услуг:

1. «Начальное присутствие» (Emerging presence)

На этой стадии в интернет-пространстве должна быть доступна базовая информация о государственных органах. Это может быть официальный интернет-сайт, где присутствуют ссылки на министерства и государственные департаменты (образования, здравоохранения, соцобеспечения, труда, финансов и другие), ссылки на региональные органы управления, а также некоторые архивные документы.

2. «Улучшенное присутствие» (Enhanced presence)

Доступны не только архивные, но и текущие оперативные данные о нормативных актах, распоряжениях, постановлениях, отчеты, новостные письма, скачиваемые базы данных и тому подобное, при этом сайт снабжен картой и поисковым механизмом. Приводится набор документов, раскрывающий политику государства на перспективу (в области развития информатизации, соцобеспечения, здравоохранения и так далее). На данной стадии информация по-прежнему доступна в одном направлении – от власти к гражданам.

3. «Интерактивное присутствие» (Interactive presence)

Появляются возможности скачивать формы для уплаты налогов или обновления лицензий, запрашивать аудио- и видеoinформацию по тем или иным выступлениям и обсуждениям, общаться с госчиновниками посредством электронной почты. Сайт регулярно обновляется, пользователям выдается оперативная информация.

МАЦЕВИЛО

Алексей Евгеньевич.

Родился в 1976 году в д. Ендриховцы Волковысского района Гродненской области.

В 1999 году окончил Гродненский государственный университет им. Я. Купалы, в 2002 году – аспирантуру Национальной академии наук Беларуси. Преподавал в Гродненском и Белорусском государственных университетах.

С 2004 года – в Академии управления при Президенте Республики Беларусь на должностях заведующего сектором молодежной политики НИИ, начальника отдела социальных технологий НИИ, заместителя директора Инновационного центра.

Сфера научных интересов – государственная молодежная политика, государственная кадровая политика, инновационные технологии государственного управления.

4. «Транзакционное присутствие» (Transactional presence)

Реализовано полномасштабное двустороннее взаимодействие между гражданами и государством. Появляется возможность оплаты налогов, подачи заявок на предоставление идентификационных карт, свидетельств о рождении и паспортов, обновления лицензий. Граждане получают возможность оплачивать через Интернет штрафы – например за нарушение Правил дорожного движения. Они могут принимать участие в тендерных торгах, используя защищенные каналы связи.

5. «Сетевое присутствие» (Networked presence)

На этой стадии правительство способствует привлечению граждан к обсуждению в режиме реального времени принимаемых на разных уровнях управленческих решений.

Несложно убедиться, что белорусские госорганы уверенно берут планку как начального, так и улучшенного присутствия. Своими сайтами располагают высшие органы власти, министерства, госкомитеты и практически все организации, подчиненные правительству (за исключением Уполномоченного по делам религий и национальностей и Республиканского центра по оздоровлению и санаторно-курортному лечению населения). Полностью представлены в сети и местные исполнительные и распорядительные органы.

В ряде случаев уже можно говорить и об интерактивном присутствии.

К примеру, на сайте налогового ведомства можно скачать формы документов налоговой отчетности, а Государственный таможенный комитет предоставляет возможность воспользоваться через Интернет настоящей «электронной таможней».

Что касается транзакционного присутствия, то необходимым условием его обеспечения является наличие электронных баз данных об организациях и гражданах, доступных в оперативном режиме всем государственным органам, оказывающим интернет-услуги. Пока лишь ведется работа по их созданию.

Сегодня каждый из сайтов отечественных властных структур в большой степени индивидуален и можно долго рассуждать о тех или иных его особенностях, сильных и слабых сторонах. Однако есть и общие тенденции, на которых стоило бы остановиться с точки зрения обеспечения интернет-взаимодействия власти и гражданина.

Во-первых, создается впечатление, что проектировщики этих сайтов не очень задавались вопросом о социальном портрете их

основных пользователей. Кто их будет посещать наиболее активно? Какие категории граждан? Что будут искать в первую очередь? Каков уровень их компьютерной грамотности и профессиональной компетентности, психологические особенности? В результате практически повсеместно информация предлагается по принципу «всё сразу и всем». Мы выкладываем всё – а вы разбирайтесь, что именно вам нужно.

Но ведь можно посмотреть на эту ситуацию и глазами пользователя. У человека неискушенного, который заглянул на сайт по житейской надобности – узнать необходимую информацию, – может просто в глазах зарябить от пестроты заставок, фреймов, баннеров и заголовков. А деловому человеку, для которого время – деньги, недосуг разбираться в хитросплетениях навигации. Если он на первой странице не обнаружит того, что привлечет его внимание, то, может, и не захочет углубляться дальше.

Потенциальному гостю какого-то региона требуется особый набор информации: описание местных достопримечательностей, сведения о движении транспорта, гостиницах и заведениях общепита. Если на региональном сайте он их не обнаружит, то может и воздержаться от поездки – а это уже упущенная выгода. Напрашивается логический вывод: информацию необходимо структурировать по профилям пользователей. Например, «общая информация» – информация для всех о госоргане, его направлениях деятельности, компетенции, руководстве и контактных данных; «гражданам» – служба «одного окна», интернет-услуги, графики приемов, «горячие линии» и тому подобное; «деловым людям, инвесторам» – аналитика, правовая база, инвестиционные проекты, аукционы, тендеры; «гостям страны (региона)» – визовый режим и правила пребывания, достопримечательности, транспорт, гостиницы и так далее.

Очевидно, что такой шаблон не является универсальным и приемлемым для любого госоргана. Важна не данная конкретная структура, а лежащий в основе ее подход – нужно проектировать сайт, глядя на него глазами пользователя.

Второй важный момент. Госорганы, как правило, не пользуются всеми возможностями, которые интернет-сайт предоставляет для укрепления доверия граждан к власти. На

сайтах всегда можно найти информацию о том, что делается той или иной властной структурой для населения. Но практически отсутствует информация, характеризующая профессиональную компетентность работников госоргана и принципы их отбора и оценки.

Доверие граждан к власти тем выше, чем более они уверены, что государственная служба доступна для любого гражданина, отвечающего ей по своим деловым и моральным качествам, и что на должности в госаппарате назначаются наиболее компетентные и достойные люди. Однако на сайте госоргана не встретишь порой и общих сведений о возрасте и образовании сотрудников, не говоря уже о биографиях назначенцев на те или иные должности (за исключением разве что первого лица и его заместителей). Зачастую нет там и сведений о вакансиях и уж тем более – объявлений о конкурсе на замещение вакантных должностей, хотя законодательство о государственной службе предусматривает эту возможность.

Чем обусловлена такая ситуация? Ведь наверняка большинство назначений осуществляется вполне обоснованно, и из биографий госслужащих очевидно, что их жизненный и профессиональный путь позволяет им компетентно выполнять свои обязанности. Просто за текущими делами многие руководители, наверное, не задумываются, что в «государстве для народа» гражданам важны не только результаты деятельности органов власти, но и прозрачность их комплектования, деловой и моральный облик государственных служащих. А ведь это как раз тот случай, когда Интернет мог бы сближать власть и гражданина не только в функциональном, но и в психологическом плане.

Возможным поводом для нареканий граждан может быть и недостаточное использование достижений Интернета для информирования о подготовке социально значимых нормативных правовых актов и обсуждения их проектов. На сегодняшний день такая возможность существует только относительно проектов законов (в рамках Национального правового портала pravo.by).

Компьютерный банк данных проектов законов Республики Беларусь формируется Национальным центром правовой информации в соответствии с Указом главы государства от 24 июля 1998 года № 376.



Инфокиоск
в Витебском
горисполкоме

Интернет-версия банка данных обеспечивает доступ к текстам законопроектов, внесенных в Палату представителей Национального собрания Республики Беларусь, а также справочной информации о прохождении ими соответствующих стадий законотворческого процесса. Граждане могут принять участие в обсуждении проектов законов, высказав свое мнение путем отправки соответствующих предложений по электронной почте на адрес center@pmrb.gov.by Национального центра законодательства и правовых исследований Республики Беларусь либо государственного органа, разработавшего законопроект.

Порой подзаконные правовые акты, постановления правительства, республиканских и местных государственных органов вызывают в обществе не меньший резонанс, чем законы. Но их обсуждение с участием общественности и последующая корректировка зачастую проходят уже постфактум. Так почему бы не избежать такой ситуации, своевременно воспользовавшись возможностями интернет-технологий?

Возможно, в качестве контраргумента кто-то сошлется на известную истину, что, делая великое, не стоит углубляться в частности. Но как говорил Конфуций, «передвигающий горы начинает с того, что убирает маленькие камешки».

Белорусская власть, бесспорно, обрела свой «кибер-лик». Это важно, ибо грядет эпоха информационного общества, когда всеобщим убеждением станет тезис: того, чего нет в Интернете – нет вообще. Однако сейчас важно не останавливаться на достигнутом. Необходимо прилагать целенаправленные усилия, чтобы этот лик власти не был чужим, запутанным и холодным, а становился все ближе, яснее и доступнее. ■