



**ПОЛЯК Юрий Евгеньевич** -  
кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Центрального экономико-  
математического института  
(ЦЭМИ) РАН,  
член редколлегии журнала  
«Информационные ресурсы России»  
Адрес: 117418, г. Москва,  
Нахимовский проспект, 47  
e-mail: polak@cemi.rssi.ru

## ЭЛЕКТРОННАЯ ДЕМОКРАТИЯ, ВИД СВЕРХУ

Продолжающиеся второе десятилетие усилия власти по «зачистке» политического и информационного пространства и по дебилизации населения дают не вполне ожидаемые ею результаты: здоровымыслящие люди дистанцируются от власти. Многие граждане стремятся покинуть страну, а остающиеся (преимущественно молодые) не ходят на выборы, не смотрят телевизор, а информацию получают в интернете. Интернет дает им и средство самовыражения - социальные сети, блоги. Ощущая потерю легитимности и стремясь сохранить ведущее положение, власть от огульного охаивания интернета<sup>1</sup> перешла к более или менее успешным попыткам его использования. Часто цитируются слова президента: «Если политическая сила не научится дружить с интернетом, она умрет»<sup>2</sup>. Сейчас можно говорить о несколько большей информационной открытости; огромные средства тратятся на создание сайтов органов власти и на развитие инфраструктуры доступа в интернет. Возможность получения гражданами услуг от государственных служб с помощью телекоммуникационных сетей (выдача справок, разрешений и т.п.) зачастую громко именуется «электронной демократией». Фактически здесь речь идет об элементе того, что на Западе называется E-government, а у нас «электронным правительством» (на наш взгляд, термин крайне неудачен; лучше говорить об «электронном государстве». Радует, однако, что у части населения эти слова вызывают представление о некоем параллельном, «компьютерном» правительстве, значительно более компетентном, чем то, что мы имеем). Далее мы обсудим другие подходы к понятию «электронная демократия», а пока - о том, что под этим часто понимает «начальство».

### Официальная информация.

Как известно, одним из основных атрибутов современной демократии является свободный доступ граждан к официальной информации. Наш журнал обращался к этой теме [1,2]. С тех пор произошли некоторые изменения. В августе 2011 года появились 19 указов, которые утверждают пере-

чень размещаемой в интернете информации о деятельности федеральных министерств и ведомств, подчиненных президенту, - МВД, Минобороны, СВР, ФСО и других. Они явились дополнением Федерального закона № 8 «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» от 9 февраля 2009 г. (соответствующее постановление правительства появилось еще в ноябре 2009 года). Однако специалисты тут же отметили, что «требования по прозрачности сайтов министерств и ведомств принимаются непрозрачно, ...указ, касающийся интересов всех жителей страны, принят без широкой общественной дискуссии. Граждан не спросили, что они хотели бы видеть на сайтах»<sup>3</sup>.

В этой связи вспомним, что Федеральный закон № 59-ФЗ от 2 мая 2006 г. предоставляет гражданам право направлять индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы, органы местного самоуправления и должностным лицам. Однако прием обращений граждан в электронном виде осуществляется не всеми органами власти, а ведомственные системы работы с обращениями граждан ориентированы на обеспечение работы ведомств и далеко не всегда предусматривают двустороннее взаимодействие с населением. Минэкономразвития в материале «Обеспечение открытости государственной информации»<sup>4</sup> признает:

- созданные в интернете сайты органов государственной власти практически не поддерживают оперативное информационное обновление и не содержат сведений о необходимых условиях получения государственных услуг;
- недостаточными темпами развивается инфраструктура общественного доступа населения к сайтам органов государственной власти и другие средства информационно-справочной поддержки и обслуживания населения;
- получение населением и организациями государственных услуг, а также информации, связанной с деятельностью органов государственной власти, в большинстве случаев требует их личного обращения в органы государственной власти, а также предоставления запросов и дру-

<sup>1</sup> В качестве примера приведем слова премьер-министра: «в интернете 50 процентов порно материалов» - см. стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России 22 января 2010 г., <http://президент.рф/%D0%B2%D1%8B%D1%81%D1%82%D1%83%D0%BF%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F/6693>

<sup>2</sup> Стенографический отчет о встрече с руководством партии «Единая Россия» 8 апреля 2009 года, <http://special.kremlin.ru/transcripts/3700>

<sup>3</sup> <http://ivan.begtin.name/2011/08/11/nottooopen>

<sup>4</sup> [http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/pres/obespechenie\\_otkrytosti.pdf](http://www.ar.gov.ru/common/img/uploaded/pres/obespechenie_otkrytosti.pdf)

гой необходимой информации в удобном виде.

Ряд общественных организаций ведет профессиональный мониторинг сайтов российских властных структур на основе открытых данных. В частности, Институт развития свободы информации открыл для общего ознакомления результаты мониторинга официальных сайтов федеральных органов исполнительной власти 2010 года<sup>5</sup>. Данные опубликованы в автоматизированной системе экспертного мониторинга, разработанной специалистами организации, вся информация находится в свободном доступе. В разделе «Мониторинг-2011»<sup>6</sup> публикуются материалы, касающиеся нового цикла мониторинга официальных сайтов органов власти. В исследовании в течение года примут участие:

- официальные сайты федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации;
- официальные сайты органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- официальные сайты судов общей юрисдикции.

Интересные материалы по этой проблеме публикуют Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл - Р»<sup>7</sup>, портал «Новости гуманитарных технологий»<sup>8</sup> и другие сайты.

**Порталы госуслуг.** В правительственных документах об организации взаимодействия госорганов с потребителями госуслуг говорится о 5 этапах, причем информационный этап является первым и наиболее простым для реализации. 3-й этап («двустороннее взаимодействие») предусматривает возможность для заявителей представлять документы в электронном виде через единый портал государственных и муниципальных услуг. Открытия этого портала<sup>9</sup> мы с надеждой ожидали в [2]. Эти надежды реализовались далеко не в полной мере. Так, Л. Волков из Екатеринбургa с полным основанием назвал проект «е-потемкинской е-деревней» и резюмировал: «Не думаю, что в глухих деревушках прямо сейчас стоит пытаться покупать компьютеры для то-

го, чтобы на них сошла благодать в виде государственных услуг - за услугами еще долго придется ездить в райцентр»<sup>10</sup>. Да и в больших городах обладатели компьютеров долго были вынуждены выполнять роль бета-тестировщиков (или подопытных лабораторных мышей). В [3] можно прочесть о мытарствах автора и других жертв электронных услуг из Нижнего Новгорода, Владивостока, Подмосковья. В частности, массу нареканий вызвало решение отправлять код доступа к portalу заказным письмом через многоадресную «почту России». И - ура! - летом 2011 г. появилась альтернативный вариант: этот код можно получить в офисах Ростелекома (в Москве их 4, справки по телефону 07; там же продаются устройства, обеспечивающие работу с электронной подписью).

И вот после года доработок и модернизаций министр связи и массовых коммуникаций рапортует<sup>11</sup>: «На едином портале зарегистрировано 752 585 человек, активировали личный кабинет 550 717 человек, размещены описания 15 116 услуг. В электронном виде предоставляется 130 услуг, из них 71 федеральная и 59 региональных и муниципальных». С момента запуска порталом воспользовались 72 млн раз, причем самыми популярными услугами сегодня являются оплата штрафов ГИБДД, получение загранпаспортов, контроль состояния индивидуального лицевого счета. К 2015 году 100% всех государственных сервисов должны стать электронными. В сентябре на портале зарегистрирован миллионный пользователь.

В рейтинге RamblerTop100 по состоянию на 24.08.2011 сайт gosuslugi.ru занимает 13259-е место.

За последний год много интересных решений появилось в регионах (кстати, по состоянию на 1 июля 2011 года из всех субъектов РФ только Ингушетия и Карачаево-Черкесия не имеют порталов государственных и муниципальных услуг). Так, в Псковской области реализован проект оказания комплексной электронной услуги «Регистрация актов гражданского состояния: регистрация рождения»<sup>12</sup>. По желанию гражданина в рамках ре-

гистрации рождения ребенка ему одновременно может быть предоставлен ряд сопутствующих услуг в других ведомствах. В соответствии с письменным заявлением (и согласием на обработку персональных данных) информация о ребенке и его родителях направляется в Пенсионный фонд для регистрации в системе пенсионного страхования, миграционную службу для регистрации ребенка по месту жительства и внесения сведений о ребенке в паспорта родителей, страховую медицинскую компанию для оформления полиса и управление образования администрации города Пскова для постановки ребенка в предварительную очередь в детский сад. После передачи информации в ведомства гражданин должен будет посетить их только один раз - для получения соответствующих документов, а в случае постановки в очередь в детский сад услуга осуществляется полностью в электронном виде. В период обработки сопутствующих услуг в электронном личном кабинете можно будет проверить стадию оказания услуги, время получения документов. Новая система записи в детские сады введена и в Москве. С октября 2010 г. родители малышей могут встать в очередь в дошкольное учреждение, не выходя из дома. Для этого достаточно зарегистрировать ребенка в электронном реестре автоматизированной системы комплектования дошкольных учреждений<sup>13</sup>. После регистрации на сайте родитель получает подтверждение с указанием индивидуального кода заявки и может самостоятельно следить за продвижением очереди в детсад в режиме онлайн.

Широкую популярность в ряде регионов получила услуга «Электронная регистратура». Первый такой проект создан по заказу правительства Пермского края, его можно условно разделить на две составляющие: непосредственная запись населения на прием к врачу, а также система мониторинга доступности медицинской помощи в населенном пункте или отдельном медучреждении. Подобные проекты внедряются в Самарской, Ульяновской и Калининградской областях, Республике Башкортостан, Краснодарском крае.

Интересный опыт в предоставлении электронных услуг накоплен в Татарстане и Карелии, Липецкой, Тамбовской, Нижегородской и других областях, в отдельных городах и поселениях.

Центр прикладной экономики регулярно публикует рейтинги субъектов Федерации по уровню развития «электронного правительства»<sup>14</sup>, причем анализ проводится как по дан-

<sup>5</sup> <http://exmo.svobodainfo.org/exmo2010/monitoring/1/tasks>

<sup>6</sup> <http://www.svobodainfo.org/ru/node/918>

<sup>7</sup> <http://www.transparency.org.ru>

<sup>8</sup> <http://gtmarket.ru/ratings>

<sup>9</sup> <http://gosuslugi.ru; предыдущая мертворожденная версия помещалась на http://ogic.ru>

<sup>10</sup> <http://habrahabr.ru/company/nomobile/blog/89792>

<sup>11</sup> Материалы к видеоконференции с субъектами Российской Федерации 17 мая 2011 года. <http://gosuslugi.kck.ru/ru/web/guest/experts>

<sup>12</sup> <https://zags.pskov.ru>

<sup>13</sup> <http://ec.mosedu.ru>

<sup>14</sup> <http://gosman.ru/?news=17324>

ным с региональных порталов государственных и муниципальных услуг, так и по информации с федерального портала gosuslugi.ru. Аналитики учитывают наличие МФЦ и инфоматов (см. ниже), обращают внимание не только на функциональное наполнение порталов услуг, но и на такой важный параметр, как их посещаемость. А она остается крайне низкой: для большинства субъектов Федерации типичной является среднесуточная посещаемость портала в 0,0002-0,0004% населения субъекта. Лидером является портал государственных и муниципальных услуг Нижегородской области. В мае 2011 г. этот портал зарегистрировал 130 882 посетителя, что составляет 3,9% населения области. Еще 10-15 субъектов Федерации имеют порталы, посещаемость которых находится в рамках приличий. В большинстве регионов порталы государственных и муниципальных услуг пользователи интернета попросту игнорируют. Впрочем, ничего удивительного в этом нет, исследования показывают, что на большинстве региональных порталов государственных и муниципальных услуг полезная для населения и бизнеса информация отсутствует. Эти порталы делаются только для отчета<sup>15</sup>.

И все же многие региональные порталы не справляются даже с сегодняшним незначительным количеством посетителей.

Счетная палата собирается проверить эффективность использования бюджетных средств на создание госорганами своих сайтов. Отмечается, что органы власти активно осваивают интернет и создают сайты, завышая при этом стоимость работ: сайты изготавливаются за несколько дней и их стоимость составляет 300-500 тыс. руб., а органы власти подают заявки на 5-6 млн руб.<sup>16</sup>

Попытки перевода госуслуг в электронную форму порой наталкиваются на своеобразные препятствия. «В одной республике мы пытались обсудить систему автоматизации детского сада. Нам сказали, что автоматизировать садик никак нельзя. Потому что запись в садик ребенка традиционно происходит за одного барана. Обидим очень уважаемого человека»<sup>17</sup>.

По результатам опроса, проведенного среди руководителей российских компаний, 82% респондентов считают, что электронные госуслуги в России находятся в зачаточном состоянии. Главные причины: отсутствие межведомственного взаимодействия, пассивная роль государства, некачественная реализация сервисов, отсутствие у чиновников мотивации на оказание качественных услуг гражд-

данам и бизнесу, некомпетентность чиновников, принимающих решения в сфере информатизации, и их заинтересованность в получении взяток<sup>18</sup>.

Проблемы другого рода связаны с недостаточно высоким уровнем доступа населения к интернету. Считается, что для перехода на э-демократию не менее 80% населения должны быть обучены пользованию интернетом и иметь к нему доступ. По оптимистичным оценкам, в нашей стране пользуются Интернет-сервисами 50 млн человек. Это означает, что более 90 миллионов ими НЕ пользуются. По словам вице-губернатора Тверской области К. Зуева<sup>19</sup>, проникновение интернета по области составляет 15%. Многие не обладают необходимыми навыками работы на компьютере. Обычная картина: вокзал, огромная очередь в билетную кассу, а рядом одиноко стоящие аппараты продажи электронных билетов. Простаивают и терминалы приема платежей в сберкассах. Очевиден вывод: население пока не готово заменить привычные очереди и хождения по кабинетам на работу с клавиатурой и монитором.

Летом 2011 г. ООН включила свободный доступ в интернет в список базовых прав человека. Аналогичный закон Швейцарии принят еще в сентябре 2006 г. А в Финляндии и Швеции законы гарантируют гражданам широкополосный доступ (ШПД) в интернет. Возможно, и в России ШПД вскоре будет включен в список универсальных услуг связи<sup>20</sup>. Но от декларированного права до его реализации путь неблизкий, как в старом анекдоте: «Имею ли я право...» - «Конечно, имеете». - «Так я могу...» - «Э, нет, не можете».

В условиях неразвитой инфраструктуры, несовершенной нормативной базы и неготовности подавляющей части населения к дистанционному общению с органами власти роль своеобразного шлюза между госорганами, гражданами и бизнесом играют многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ). Эти учреждения (некие «представительства» всех органов власти), впервые появившиеся три с лишним года назад, работают по принципу «одного окна», ока-

зывая в одном месте гражданам и организациям услуги и федерально, и регионального, и муниципального уровня.

**МФЦ.** Согласно закону<sup>21</sup>, МФЦ - российская организация независимо от организационно-правовой формы, уполномоченная на организацию предоставления государственных и муниципальных услуг, в том числе в электронной форме, по принципу «одного окна». Закон рассматривает многофункциональные центры как неотъемлемый элемент инфраструктуры предоставления гражданам государственных услуг. Вопросам организации предоставления услуг в МФЦ целиком посвящена 4-я глава данного закона. Правительственным постановлением от 3 октября 2009 г. №796 утверждены правила организации деятельности многофункциональных центров. Само понятие МФЦ появилось в правовом поле раньше: в концепции формирования в Российской Федерации «электронного правительства» (от 6 мая 2008 г. №632-р), ряде распоряжений и ведомственных приказов.

В первые годы МФЦ создавались в первую очередь при стимулировании из федерального бюджета, позднее субъекты РФ начали создавать многофункциональные центры за счет собственных средств.

К началу 2011 года в половине субъектов РФ действовали более 50 многофункциональных центров. По некоторым исследованиям<sup>22</sup>, время получения услуги в МФЦ в среднем на 65% меньше по сравнению с получением ее непосредственно в органе власти (ожидание в очереди сократилось с 40-80 мин. до 15-30 мин., время обслуживания - с 20-40 мин. до 5-15 мин.).

Средняя стоимость одного МФЦ составляет 27 млн руб. В эту сумму входит подготовка здания, ИТ-инфраструктура и методическое обеспечение. ИТ-архитектура МФЦ должна обеспечивать подключение к информационным системам органов власти, интеграцию с порталом госуслуг, а также работу центра телефонного обслуживания.

В этом году Ростелеком разработал решение для обеспечения работы региональных МФЦ, созданное

<sup>15</sup> <http://www.gosman.ru/?news=15461>; см. также <http://www.gosman.ru/?news=8904>

<sup>16</sup> <http://www.osp.ru/cw/2011/03/13006701>

<sup>17</sup> <http://www.pcweek.ru/gover/blog/gover/>

<sup>18</sup> <http://www.astera.ru/news/?id=83262>

<sup>19</sup> [http://itogi.raec.ru/files/doc/verbatim\\_report.doc](http://itogi.raec.ru/files/doc/verbatim_report.doc)

<sup>20</sup> [http://www.vedomosti.ru/tech/news/1343292/mobilnyj\\_dostup\\_k\\_byudzhetu](http://www.vedomosti.ru/tech/news/1343292/mobilnyj_dostup_k_byudzhetu)

<sup>21</sup> Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг.

Закон №210-ФЗ от 27 июля 2010 года

<sup>22</sup> ИнформКурьер-Связь. - 2010. - №11. - С. 50

с использованием технологии «облачных» вычислений. Оно будет предоставляться МФЦ по модели SaaS (Software as a Service), то есть обработка и хранение информации производится на ресурсной базе Ростелекома. Это, в свою очередь, позволит обеспечить полную интеграцию решения с действующей инфраструктурой «электронного правительства», включая систему межведомственного электронного взаимодействия<sup>23</sup>.

В последнее время вопросы создания многофункциональных и контактных центров и управления ими обсуждались в ходе ряда представительных конференций и форумов (их неполный список приводится в конце текста). Анализировался опыт действующих МФЦ, возникающие трудности и проблемы.

Вот некоторые примеры успешного функционирования таких центров в различных регионах страны. Наиболее просторный (4400 кв. м) МФЦ действует в Воронеже, там организовано 76 окон, где оказывается 127 услуг. Центр в Новосибирске (3500 кв. м, 67 окон, 187 услуг) ежедневно принимает до 1500 человек. Примерно такая же пропускная способность у тамбовского центра (2290 кв. м, 204 услуги), несколько меньше в Якутске (1305 кв. м, 101 услуга). Кстати, именно в Якутии внедрение четкого и прозрачного регламента позволило устранить коррупционную ситуацию: обнаружилось, что в местном комитете земельных отношений в документы «случайно» попадали произвольные имена, номера и участки. В результате ряд услуг был передан из комитета в МФЦ.

Успешно работают МФЦ в районах, где необходимость в них ощущается наиболее остро. Один из первых таких центров организован в г. Шелехов Иркутской области, там разработаны и внедрены 43 регламента электронного документооборота по оказанию государственных и муниципальных услуг (это решение компании ЭОС оказалось весьма удачным, в дальнейшем оно неоднократно тиражировалось в других регионах). В МФЦ Гурьевска Калининградской области предоставляется 57 услуг. В Новосибирской области действуют 25 стационарных и 9 мобильных МФЦ. В Липецкой области к региональному portalу добавились полтора десятка центров предоставления государственных и муниципаль-

ных услуг, созданных в муниципалитетах. Помимо услуг, предоставляемых гражданам, муниципальные центры организуют компьютерное обучение сельских жителей.

В Ивановской области первый МФЦ появился в областном центре в апреле 2009 г. (в здании площадью 1500 кв. м с пропускной способностью до 1000 граждан в день оказываются более 40 государственных услуг), затем открылись центры в Кохме и поселке Лух. Многофункциональный центр в Затеречном районе Владикавказа оказывает более 50 государственных услуг. В Зеленограде центр обслуживания населения и организаций по принципу «одного окна» функционирует на базе единого информационно-расчетного центра. Он оказывает более 120 государственных услуг, ежемесячно обслуживает 12 000 граждан в режиме личного приема, плюс еще 40 000 обращений поступают в call-центр.

А в Удмуртской Республике, как сообщил начальник сектора административной реформы А. Абрамов<sup>24</sup>, появилось оригинальное малобюджетное решение, пригодное для тиражирования. В соответствии с численностью населения муниципального образования разработаны проекты крупного МФЦ (их в республике к 2012 г. будет 5), а также среднего (7), малого (14) и мобильного (4) центра, базирующегося на автомобиле с необходимым оборудованием. Эти мобильные центры ведут прием граждан в сельских населенных пунктах, собирают необходимые заявления и выдают готовые документы. В республике утверждена концепция создания многофункциональных центров (правительственное распоряжение от 29 июля 2009 года № 548-р), работает и региональный портал государственных услуг<sup>25</sup>. Этим летом стало известно, что по результатам конкурсного отбора три района Удмуртии получат 2,8 млн рублей на открытие МФЦ<sup>26</sup> (обратите внимание на порядок сумм!).

А что же в столицах? В Москве к 2011 году работали 7 МФЦ. Нового мэра это не устраивало, и он поставил задачу открыть центры в каждом из 125 районов города, выделив для этого на текущий год 715 млн рублей<sup>27</sup> (в 2011 г. запланирован запуск 9 МФЦ). Санкт-Петербург на начало года располагал 394 окнами в 21 МФЦ в 18 районах города (вероятно, это наивысший показатель в

стране), где предоставлялись 110 государственных и справочных услуг. В этом году запланировано открыть еще 13 центров. По словам чиновника, создание и расположение МФЦ «положительно воспринимается населением города» [4]. У населения несколько иное мнение.

На информационном портале<sup>28</sup> граждане могут помещать свои отзывы о работе МФЦ. К июню 2011 г. таких отзывов набралось 350. Анализ, проведенный автором, показал, что положительных оценок среди них было 27,5%, отрицательных несколько больше - 32,7%. Кроме того, 13,4% посетителей задавали организационно-технические вопросы о функционировании центров (часы работы, какие нужны документы, как добраться и т.п.), а 26,4% обратившихся интересовались вакансиями. При этом, как и в первой строке «Анны Карениной», все впечатления «счастливых» похожи друг на друга: «спасибо, всем довольны, помогли решить вопрос». Каждый несчастливый клиент несчастлив по-своему: «звоню который день, чтоб узнать ответ по своему делу, и никто не отвечает на звонки», «с огромным удивлением узнал, что, оказывается, МФЦ обслуживают только жителей своего района, и это в XXI веке», «некомпетентный персонал, нерациональная организация процесса», «крайне медленная работа», «отстояла в очереди 3 часа 20 минут, за все это время прошли 5 человек», «из 14 окошек работали 5». И вот такой крик души: «Впечатление о МФЦ ужасное! Те же госучреждения только с новыми «макинтошами», суперремонт и электронной очереди. Персонал, видимо, набирали из тех же собесов, где хамство и перебранки с клиентами - нормальное дело. В зале не было света!!! Воды для того, чтобы просто промокнуть горло, - нет!!!».

Непременный участник многих форумов, вице-премьер из Ульяновска С. Опеньшева не делает секрета из своего негативного отношения к МФЦ. По ее словам, создание такого центра в районе обходится в 30 млн рублей. В то же время на территории области находится 507 почтовых отделений, которые в последние годы заметно сократили объем работы. При относительно небольших вложениях в оборудование и обучение операторов они могли бы предоставлять десятки социально значимых услуг. А вот мнение чиновника из Перми М. Германа: «Мы не идем по пути развития многофункциональных центров и сети инфоматов. Почему? Если бабушка не хочет залезать в интернет и нажимать на кнопки, она этого делать не будет - ни у себя дома, ни

<sup>23</sup> Пресс-релиз компании от 14 июля 2011 г.

<sup>24</sup> [http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/05/20/0\\_hfile\\_825\\_1.pdf](http://www.gosbook.ru/system/files/documents/2011/05/20/0_hfile_825_1.pdf)

<sup>25</sup> <http://mfc18.ru>

<sup>26</sup> <http://izvestiaur.ru/news/view/3880601.html>

<sup>27</sup> [http://mos.ru/press-center/news/index.php?id\\_4=18814](http://mos.ru/press-center/news/index.php?id_4=18814)

<sup>28</sup> [http://pgu.spb.ru/mfc/guestbook/index.php?SECTION\\_ID=346&SHOWALL\\_1=1](http://pgu.spb.ru/mfc/guestbook/index.php?SECTION_ID=346&SHOWALL_1=1)

у втулки на компьютере, ни на инфомате. Пусть она лучше позвонит по телефону, и все операции за нее совершит квалифицированный администратор. То есть система call-центров здесь более интересна»<sup>29</sup>.

Когда МФЦ превратились в заметное социальное явление, на местах появилась мода на их создание. При этом некоторые регионы и муниципалитеты стремятся назвать многофункциональным центром учреждения, которые не обеспечивают реального повышения качества и доступности государственных и муниципальных услуг. Порой под одну крышу просто пересаживали представителей разных ведомств: конечно, людям приходилось бегать по зданию, а не по всему городу, но это все же не одно окно, а «одна дверь». Да и в работе МФЦ немало проблем и сложностей - это трудности организации взаимодействия с другими ОГВ; нехватка нормативной базы; проблемы с персоналом, сильное влияние «человеческого фактора»; текучесть кадров; высокий уровень затрат на обслуживание. С другой стороны, пользователи сетуют на необходимость многократного личного обращения в МФЦ; некомпетентность персонала; долгое ожидание в очередях; высокую стоимость услуг. Собственно, и сама идея МФЦ превращает доведение услуги до граждан в нечто противоположное, в централизацию точек, где услугу можно получить. То есть не услуга «приезжает» к человеку по проводам, а человек должен ехать за ней в МФЦ, причем иногда далеко.

И все же в настоящее время роль МФЦ (особенно в удмуртском варианте) скорее позитивна. К 2012 г. в 30% муниципальных образований с численностью населения свыше 50 тыс. должны быть созданы МФЦ. Пройдут годы, прежде чем необходимость в них отпадет; это будет означать высокую степень насыщения компьютерами, сканерами, принтерами, повсеместное проникновение интернета.

**Инфоматы.** Чтобы облегчить получение электронных сервисов гражданам, у которых нет компьютеров или доступа к интернету, с осени 2010 г. в городах страны начали появляться инфоматы (первый был установлен в здании Центрального телеграфа).

Инфомат (инфокиоск) - это электронное терминальное устройство с сенсорным управлением в антивандальном металлическом корпусе, внешне напоминающее банкомат или платежный терминал. Он обладает всеми свойствами современного компьютера, подключенного к интернету через скоростной широкополосный канал связи.

Инфомат позволяет пользователям, в частности:

- получать информацию о государственных услугах;
- распечатывать информацию на встроенном принтере (например, бланки заявлений);
- совершать платежи банковскими картами и наличными деньгами;
- сканировать документы и штрих-коды;
- получать аудио- и видеоконсультации;
- использовать универсальную электронную карту и т.д.

В прошлом году в 332 городах страны было установлено 500 инфоматов. На майской выставке «Связь-Экспоком» был представлен инфомат второго поколения, в котором появился встроенный Wi-Fi-модуль. С этого устройства можно звонить, принимать видеовыводы и получать все госуслуги в простой удобной форме. Их планируется ставить в торговых центрах, библиотеках, в сельсоветах и других местах общественного доступа. Такие действия, как оплата ЖКХ или штрафа ГИБДД, производятся с их помощью легко и быстро<sup>30</sup>. Стоимость такого устройства оценивается в 250 тыс. рублей.

Инфоматы - не единственные предусмотренные Минкомсвязи точки входа на портал госуслуг. Ведомство настроено на построение универсальной инфраструктуры и главную ставку делает на мобильные технологии. По словам министра, уже в ближайшей перспективе именно сотовый телефон или коммуникатор станут основным средством доступа к госуслугам. Это предположение можно считать вполне справедливым в свете общемировых тенденций.

Томская компания Elecard<sup>31</sup> создала «домашний инфокоммуникатор» - приставку к бытовому телевизору, которая работает и как платежный терминал, и как средство доступа к госуслугам с помощью универсальных электронных карт (УЭК). Портал госуслуг предоставляет возможность получать услуги в электронном виде с использованием трех точек доступа: это интернет, инфомат и мобильные коммуникаторы (смартфоны). Благодаря новой разработке к этим точкам можно будет добавить телевизор<sup>32</sup>.

В заключение - еще о нескольких инициативах властей в направле-

нии «электронной демократии». Правительством объявлено о запуске в интернете с 1 июня системы обсуждения законодательных инициатив (речь идет о законопроектах, имеющих общественный резонанс). Проект получил название «Открытое правительство». Действительно, на сайте government.ru появилась кнопка «Общественная экспертиза законопроектов», ссылка ведет на сайт фонда «Общественное мнение»<sup>33</sup>, где в конце лета обсуждается правительственный проект закона «О любительском и спортивном рыболовстве». Обсуждение идет активно: зарегистрировано около 4 тысяч пользователей, предложено около 700 авторских редакций отдельных статей.

Специалист Минкомсвязи А. Бунков напомнил<sup>34</sup>, что ведомственные сайты для обсуждений проектов законодательных документов создаются под разовые обсуждения законопроектов и только на федеральном уровне. Ведомственные системы работают с обращениями граждан, но прием обращений граждан в электронном виде осуществляется далеко не всеми органами власти. Да и в тех случаях, когда электронные обращения принимаются, связь обычно односторонняя: обращения, замечания граждан принимаются к сведению, но обязательному рассмотрению, а тем более ответу не подлежат. Изменить ситуацию, по его мнению, сможет разрабатываемая в недрах министерства система электронной демократии, основные задачи которой видятся следующими: обеспечение коллективного обсуждения общественно-значимых вопросов, нормативных документов, экспертная оценка предложений граждан, контроль деятельности органов власти со стороны граждан, поддержка общественного самоуправления на муниципальном уровне. Министр И. Щеголев трактует вопрос несколько уже: «Электронная демократия... это значит, что человек сможет... высказывать какие-то проблемы или предложения, которые будут очень легко и удобно отслеживать на уровне муниципалитетов. Не выходя из дома, граждане смогут отмечать какие-то беспорядки на небольших предприятиях, на дорогах»<sup>35</sup>.

Даже со стороны крайне консервативной в этом отношении партии власти появляются предложения ввести наряду с обычным голосованием

<sup>29</sup> PC Week/RE №48 (750), 2010

<sup>30</sup> <http://presscenter.minsvyaz.ru/event/257>

<sup>31</sup> <http://elecard.tv>

<sup>32</sup> <http://kotik007.narod.ru/infokommunikator.html>

<sup>33</sup> <http://zakon.fom.ru>

<sup>34</sup> Выступление на межрегиональном форуме «Информационные технологии в госсекторе: регионы» 21.04.2011

<sup>35</sup> [http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id\\_4=42721](http://minsvyaz.ru/ru/speak/index.php?id_4=42721)

на избирательных участках Интернет-голосование. Аргументы авторов инициатив: граждане должны иметь право выбора; технологически обеспечить полноценное голосование по интернету с соблюдением всех стандартов не является неразрешимой задачей<sup>36</sup>.

<sup>36</sup> [http://www.ng.ru/politics/2010-11-16/3\\_electrodemocracy.html](http://www.ng.ru/politics/2010-11-16/3_electrodemocracy.html), см. также <http://libclub-er.ru/upload/iblock/8fd/8fd8163807de0015e6f3758574477539.doc>

<sup>37</sup> <http://focus.ua/politics/149620>

<sup>38</sup> <http://www.dzyalosh.ru/01-comm/statii/kratki-kurs.htm>

<sup>39</sup> II общероссийский форум «Инфраструктурные проекты России» и II форум регионов России «Инновационная модель развития» (организатор - компания TalkSquare); «Региональная информатизация и многофункциональные центры» и «E-government 2011: единая инфраструктура и новые стандарты» (компания infor-media Russia); «Осенний документооборот. Информационное общество-2010. Электронные регионы: результаты, опыт, проекты» (компания ЭОС); форум «Муниципальная Россия-2010» (информационное агентство «Муниципальная Россия»); «Российские практики «электронного правительства» eGov 2.0» (РАЭК и ИНСОР); «ИТ в госсекторе: новая программа развития» (CNews); X межрегиональный форум «ИТ в госсекторе» (компания ANConferences); II международный форум «Государственные электронные услуги: стратегические задачи и практические решения для России» (газета «Ведомости» и группа компаний ComNews).

Упомянем в этой связи и проект Ю. Тимошенко «Украина третьего тысячелетия», в котором должны принимать участие активные граждане, а также общественные организации. Планируется на базе Интернет-ресурса обсуждать проекты законов,

дискутировать, создавать общие концепции и в итоге разработать пакет ключевых законопроектов и стратегию развития Украины<sup>37</sup>. Правда, реализация проекта откладывается по не зависящим от автора обстоятельствам.

Подводя итоги, заметим следующее. Большинство рассмотренных проектов создаются по инициативе руководящих органов и для обслуживания интересов государства. Но внедряемые «сверху» технологии электронной демократии никогда не станут эффективным механизмом улучшения жизни граждан<sup>38</sup>. В следующей части мы рассмотрим примеры демократии «снизу».

В тексте использованы материалы ряда конференций последнего года<sup>39</sup>. Всем организаторам и докладчикам автор выражает искреннюю благодарность.

## Литература:

1. Парахина О.В., Поляк Ю.Е. Гражданское общество и доступность информации // Информационные ресурсы России. - 2005. - № 2.
2. Поляк Ю.Е. От безбумажной информатики - к электронному госу-

дарству // Информационные ресурсы России. - 2010. - № 2.

3. Поляк Ю.Е. Электронные услуги - готовы ли к ним государство и население? // Россия: тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Вып. 6. Часть 2. - М.: ИНИОН РАН, 2011. - С. 70-75.

4. Цивирко Е.Г., Чугунов А.В. Развитие «электронного правительства» на региональном уровне и многоканальный доступ к оказанию государственных услуг // Информационные ресурсы России. - 2011. - № 2.

## НАША ИНФОРМАЦИЯ

### Требования к публикациям в журнале «Информационные ресурсы России»

1. Для публикации в журнале «Информационные ресурсы России» принимаются актуальные материалы, содержащие новые результаты научных и практических исследований в соответствии с тематикой журнала.

2. Рукопись для публикации, включая иллюстрации и таблицы, должна быть представлена в электронном виде (в формате **.doc** или **.rtf**, в качестве имени файла указывается фамилия автора, интервал одинарный, шрифт текста Times New Roman, кегль 12, выравнивание основного текста по ширине), также предоставляется распечатка на бумажном носителе формата А4 с подписями авторов. Объем статьи - 6-7 стр. или примерно 30 тыс. знаков (с пробелами).

3. Схема построения публикации: УДК, фамилия, имя, отчество автора (ов), ученая степень, должность, место работы, адрес, телефон (в журнале не публикуется), электронный адрес (публикуется в журнале), название статьи, аннотация и ключевые слова - на русском и английском языках, далее текст статьи с рисунками и таблицами, литература. Желательно представить также фотографию автора.

4. Рисунки и таблицы располагаются по тексту, а также представляются в виде отдельных файлов, которые необходимо присылать в векторном формате с возможностью редактирования текста и приведения цвета к черному или его оттенкам. На рисунках допускаются только цифровые и буквенные обозначения, поясняющие надписи выносятся в подписи к рисункам.

5. Библиографический список источников к статье приводится в конце публикации. Библиографические описания источников оформляются в соответствии с ГОСТ Р 7.0.5-2008 «Система стандартов по информации, библиотечному и издательскому делу. Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления». Библиографические описания источников должны располагаться в списке в порядке появления ссылок в тексте или в алфавит-

ном порядке. При ссылках на источник в тексте указывать номер по списку в квадратных скобках.

6. В материале для публикации следует использовать только общепринятые сокращения, названия следует приводить в оригинальном написании. Сокращенные названия необходимо расшифровывать.

7. Все статьи рецензируются, одобренные статьи публикуются в журнале в порядке их поступления. Допускается представление статей с рецензиями, что не исключает их повторного рецензирования. Редакция оставляет за собой право проводить сокращения и правку статей.

8. Редакция оставляет за собой право проводить сокращения и редакционную правку, не изменяющую смысла статьи.

9. Возможна приоритетная публикация одобренных материалов по согласованию с заинтересованными организациями.

10. Гонорар авторам за опубликованные в журнале статьи не выплачивается, плата с аспирантов за публикацию рукописей статей в журнале не взимается.

11. С автором заключается лицензионный договор, дающий право редакции журнала заключать сублицензионные договоры на распространение с третьими лицами (в нашем случае - это Научная электронная библиотека, на сайте которой размещается электронная версия журнала).

12. Рукописи, оформленные без соблюдения настоящих требований, редакцией не рассматриваются.

13. Поступившие в редакцию для публикации материалы авторам не возвращаются.

14. Статьи направляются по электронной почте: (**shr@rosenergo.gov.ru**) и оригиналы высылаются по адресу: 109074, г. Москва, Славянская пл., 4, стр. 2, ФГБУ «РЭА», редакция журнала «ИРР».

15. Авторам предоставляется ксерокопия опубликованной статьи. Для того чтобы получить номер журнала с публикацией, рекомендуется оформить подписку на журнал.