5. Силуанов А.Г. Финансовая поддержка регионов: вводятся новые правила// Финансы. -2008. -№10. С.5

6. Жигалов В.Д., Перцов Л.В.. Чалая Ю.Ю. Использование инструментов бюджетирования, ориентированного на результат в практике муниципального управления //www.urbaneconomics.ru

7. Матвеева Е.Н., Бармин Д.А. Перспективы развития межбюджетных отношений в Российской Федерации// Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2003. № 17. С. 9

8.Клочкова Н.В., Сидорина И.Ф. Проблемы и перспективы развития региональных и муниципальных финансов // Финансы и кредит. -2009 .-№ 11. С.33.

9. Циммерман Х. Муниципальные финансы: Учебник / Пер. с нем. – М.: Издательство "Дело и Сервис", 2003. С.236.

УДК 351

Носко Б. П., к.э.н., доц., Полуянов Е. В., к.э.н.

Основные этапы формирования электронного правительства в России: нормативно-исторический подход

В статье рассматриваются этапы формирования электронного правительства в России.

Ключевые слова: концепция административной реформы, федеральная целевая программа, доступность государственных и муниципальных услуг, информационные технологии.

В 2002 году Правительством России была принята федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» [1]. Основными целями программы были определены:

1. Повышение качества взаимоотношений государства и общества путем расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти, повышения оперативности предоставления государственных и муниципальных услуг, внедрения единых стандартов обслуживания населения.

2. Повышение эффективности межведомственного взаимодействия и внутренней организации деятельности органов государственной власти на основе организации межведомственного информационного обмена и обеспечения эффективного использования органами государственной власти информационных и телекоммуникационных технологий, повышения эффективности управления внедрением информационных и телекоммуникационных технологий в деятельность органов государственной власти.

3. Повышение эффективности государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за деятельностью органов государственной власти.

Реализация мероприятий программы была предусмотрена по 4 направлениям:

переход на предоставление государственных услуг и исполнение государственных функций в электронном виде федеральными органами исполнительной власти;

развитие инфраструктуры доступа к государственным и муниципальным услугам и к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления;

обеспечение решения задач государственного управления с использованием элементов электронного правительства;

развитие инфраструктуры электронного правительства.

Реализацию программы курировало Минкомсвязи России.

В 2005 году принята концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах [2], впоследствии продленная до 2010 года [3]. В ней были определены следующие цели проведения административной реформы в Российской Федерации: 1) повышение качества и доступности государственных услуг; 2) ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; 3) повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти. Ответственным за разработку этого документа выступало Министерство экономического развития Российской Федерации.

Обращает на себя внимание тот факт, что по крайней мере две из трех целей концепции административной реформы в Российской Федерации (повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг и повышение эффективности деятельности органов исполнительной власти) совпали с основными целями программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)».

В 2008 году Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации был проведен анализ реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)». Результаты анализа показали, что значительная часть мероприятий, реализованных до 2008 года, носила излишне ведомственный характер и была направлена на решение в основном узкоспециализированных задач, не улучшающих качество взаимоотношений государства и общества. Внедрение информационных систем приводило к дублированию традиционного бумажного документооборота, делая его автоматизацию экономически неоправданной, вместо принципиального изменения концепции информатизации на основе свободы граждан на доступ к информации, повышения эффективности процессов оказания услуг и перевода взаимоотношений между органами государственной власти, органами местного самоуправления, гражданами и бизнесом в электронный вид.

В результате возникла необходимость четкого определения приоритетов реализации государственной политики в области развития и распространения информационных и телекоммуникационных технологий.

В 2008 году был утвержден ряд нормативных документов, определивших направления развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, в том числе в части распространения информационных и телекоммуникационных технологий:

Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации [4], в которой определены цель, принципы и основные направления государственной политики в том числе в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий.

Так, основными направлениями реализации Стратегии в области повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, взаимодействия гражданского общества и бизнеса с органами государственной власти, качества и оперативности предоставления государственных услуг являются:

обеспечение эффективного межведомственного и межрегионального информационного обмена;

интеграция государственных информационных систем и ресурсов;

увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых организациям и гражданам в электронном виде;

совершенствование нормативно-правового обеспечения стандартизации и администрирования государственных услуг;

совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям.

Концепция формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года [5], где в качестве целей формирования электронного правительства названы:

повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

повышение качества административно-управленческих процессов;

совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Фактически впервые нормативно было закреплено само понятие «электронного правительства». Под электронным правительством в Концеп-

ции понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения информационно-коммуникационных технологий качественно новый уровень оперативности и удобства получения организациями и гражданами государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

Несмотря на то, что цели, задачи и даже отдельные механизмы реализации федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» и Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах в значительной степени совпадали, в конечном итоге, по отдельным направлениям (например, повышение качества предоставления услуг) прослеживалась специализация программ:

– федеральной целевой программы «Электронная Россия (2002 – 2010 годы)» – на вопросах повышения качества предоставления услуг в электронном виде;

– концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах – на вопросах повышения качества предоставления услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг.

В целом, однако, надо признать, что к 2010 году построение системы качественного предоставления услуг не было завершено. Однако, отдельные элементы этой системы были созданы, пилотные проекты реализованы, подготовлена основа для качественных изменений.

В 2010 году разработана новая государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» [6]. Основной целью программы является получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий. Результата планируется достичь за счет обеспечения предоставления гражданам и организациям услуг с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий; развития технической и технологической основы становления информационного общества; предупреждения угроз, возникающих в информационном обществе.

В рамках программы «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» предусмотрено 4 подпрограммы:

информационно-телекоммуникационная инфраструктура информационного общества и услуги, оказываемые на ее основе;

информационная среда;

безопасность в информационном обществе;

информационное государство.

На развитие электронного правительства в большей степени нацелена подпрограмма «Информационное государство» (далее – подпрограмма). Развитие электронного правительства в рамках подпрограммы реализуется путем осуществления следующих основных мер:

развитие единого портала;

обеспечение полного перехода на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронной форме, в том числе обеспечение органов государственной власти и органов местного самоуправления нормативно-методической базой по внедрению информационных технологий в целях повышения эффективности деятельности, развитие аналитической системы оптимизации государственных (муниципальных) функций и услуг;

внедрение механизмов, позволяющих использовать мобильные устройства для доступа к сервисам электронного правительства;

развитие сервисов взаимодействия граждан с органами государственной власти при помощи электронной почты, созданной на базе Единого портала;

развитие центров телефонного обслуживания;

обеспечение открытости информации о деятельности органов государственной власти и доступности государственных информационных ресурсов для граждан и организаций.

Новый импульс проведению административной реформы и повышению качества предоставления государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна» на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг был дан утверждением Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы и Плана мероприятий по ее реализации [7].

Следует отметить хорошую позитивную динамику реализации новой программы «Информационное общество (2011 – 2020 годы)» и Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 – 2013 годы уже в первые годы реализации.

На федеральном уровне в рамках развития Единого портала обеспечена возможность для заявителей (физических и юридических лиц) получать в электронной форме более 150 государственных услуг, предоставляемых федеральными органами власти.

По состоянию на конец 2011 года с использованием единого портала предоставлено более 2,5 миллиона государственных услуг в электронной форме. С января 2012 года введены в эксплуатацию версия портала для людей с ограниченными возможностями и версия портала, переведенная на основные европейские языки.

Разработаны мобильные приложения, позволяющие использовать мобильные устройства под управлением iOS и Android для доступа к сервисам электронного правительства, и обеспечена возможность отправки гражданам на мобильный телефон сообщений о состоянии рассмотрения заявок на получение государственных услуг в электронном виде.

В части создания государственной электронной почтовой системы обеспечена техническая возможность подачи юридически-значимых обращений граждан в электронном виде в органы государственной власти с исполь-

зованием личного кабинета на Едином портале. Созданы механизмы, позволяющие интегрировать систему электронного оборота органа власти с государственной электронной почтовой системой.

Во исполнение постановления Правительства Российской Федерации от 28.11.2011 № 977 создана первая очередь единой системы идентификации и аутентификации электронного правительства, позволяющая осуществлять регистрацию физических и юридических лиц в целях предоставления государственных и муниципальных услуг. По состоянию на январь 2012 года в единой системе идентификации и аутентификации зарегистрировано более 1,4 миллиона пользователей.

На региональном уровне, в частности в Ростовской области, завершен этап проектирования государственных услуг, которые требуют межведомственного взаимодействия: утверждено более 200 технологических карт межведомственного взаимодействия; скорректировано более 80 нормативных правовых актов областного уровня, в результате чего общее количество справок и документов, собираемых гражданами и бизнесом для получения услуг, сократилось более чем на 100 единиц.

25 органов исполнительной власти Ростовской области и 620 органов местного самоуправления и подведомственных им организаций подключены к региональной системе межведомственного электронного взаимодействия.

Обеспечена возможность в электронном виде получать более 29 документов и сведений, необходимых исполнительным органам государственной власти и органам местного самоуправления Ростовской области от отдельных федеральных органов исполнительной власти при предоставлении государственных и муниципальных услуг, что соответствует 31% от общего их количества.

Предоставлена возможность федеральным органам исполнительной власти и органами государственных внебюджетных фондов получать в электронном виде 34 документа и сведения, необходимые для предоставления государственных услуг, источниками которых являются органы исполнительной власти и органы местного самоуправления Ростовской области, что соответствует 100 % от общего их количества.

2011-2012 гг. характеризуются как этап широкого внедрения многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг. В настоящее время МФЦ работают в 31 из 55 муниципальных образований Ростовской области, центры доступа МФЦ созданы в 154 сельских поселениях. До конца 2012 года якорные многофункциональные центры будут открыты в оставшихся 24 муниципальных образованиях Ростовской области и в 117 сельских поселениях созданы центры доступа. Сеть МФЦ покроет 100% муниципальных образований Ростовской области, общее число центров доступа МФЦ составит 271.

В Ростовской области принят первый региональный закон [8] в России, регулирующий отношения, возникающие в связи с предоставлением государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ. В развитие закона ут-

верждена трехлетняя программа поддержки создания сети МФЦ в каждом городе и муниципальном районе области [9].

Положительная динамика в вопросах формирования электронного правительства подтверждается международными показателями. Так в 2011 году в международном рейтинге стран по уровню развития информационных и телекоммуникационных технологий («The United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People» [10].) Российская Федерация поднялась на 32 позиции до 27 места.

Новым вектором развития и практического использования технологий электронного правительства должна стать система «Открытое правительство» [11]. Целью системы, как написано, в основополагающих документах, является использование современных технологий для вовлечения в процесс сбора и анализа информации, обсуждения и выработки решений значительного числа людей, представляющих противоположные точки зрения, интересы и обладающих разным горизонтом планирования. В рамках создаваемой новой системы «Открытое правительство» электронное правительство выступает как один из основных механизмов его реализации.

Подводя итоги необходимо отметить, что 2000-е годы для России стали подготовительным этапом формирования электронного правительства. С 2010 года начался новый этап – широкого внедрения накопленного опыта и технологических решений в практику государственного и муниципального управления. Скорость изменений на этом этапе существенно превосходит скорость изменений на предыдущем, что позволяет с уверенностью предсказывать позитивные практические результаты. Однако, уже в начале нового пути понятен вектор будущих изменений электронного правительства в сторону все более широкого использования технологий мобильного и открытого правительства. Учет этих изменений позволит России сохранить набранные в последние годы темпы развития электронного правительства и стать одним из мировых лидеров отрасли.

Литература

1.Постановление Правительства РФ от 28.01.2002 № 65 «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002 - 2010 годы)».

2.Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2008 годах».

3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 09.02.2008 № 157-р «О внесении изменений в распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 N 1789-р».

4.Утверждена Президентом Российской Федерации 07.02.2008 № Пр-212.

5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 06.05.2008 № 632-р «О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

6. Распоряжение Правительства РФ от 20.10.2010 № 1815-р «О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011 - 2020 годы)».

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.06.2011 № 1021-р «Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011 - 2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции».

8. Областной закон Ростовской области от 08.08.2011 № 644-ЗС «О государственной поддержке создания и деятельности в Ростовской области многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг».

9. Постановление Администрации Ростовской Области от 09.08.2011 № 504 «Об утверждении областной долгосрочной целевой программы «Оптимизация и повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг в Ростовской области, в том числе на базе многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг, на 2011-2013 годы».

10. http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=43256

11. http://большоеправительство.рф

УДК 35.08:316.3

Зинченко Г. П., д.ф.н., проф.
Точиев И. Б., соиск.

Муниципальное управление как институт гражданского общества

В статье рассматривается роль муниципального управления в укреплении институтов гражданского общества.

Ключевые слова: муниципальное управление, гражданское общество, отношения между государством и гражданским обществом.

В нашей стране фактически заново отстраиваются институты публичного администрирования муниципальных образований. Они функционируют в рамках местного самоуправления, под которым подразумевается и непосредственное участие населения в решении вопросов «местного значения», и деятельность выбранных населением органов, направленная на выявление социальных проблем людей, проживающих на территории муниципального образования и выработку способов их решения. Непосредственно граждане включены в такую деятельность через участие в референдумах, сходах и т. п.

В системе публичного администрирования выделяется институт муниципального управления. Его функционирование ограничено рамками муниципального образования: городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа. Территориальный характер организации мест-