

УДК 351.711:002.6  
URL: <http://hdl.handle.net/11435/2111>

Лукашов Н. В.  
С. 83–91.

**Н. В. ЛУКАШОВ,**

*кандидат физико-математических наук, доцент*

*Национальный исследовательский ядерный университет, г. Москва, Россия*

## **ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРАДОКСЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**Цель:** показать, что информатизация государственного и муниципального управления в современной России должна быть направлена непосредственно на снижение издержек и повышение продуктивности государственных и муниципальных органов власти, а не на достижение косвенных показателей в виде индикаторов типа «доли документооборота в электронном виде».

**Методы:** в статье использован метод анализа состояний объекта исследования на различных этапах его развития, синтез познанных в результате анализа элементов с последующим обобщением и переходом от единичного к общему. Используются также общенаучные, специальные и частные методы исследования.

**Результаты:** на основе анализа практики информатизации государственного и муниципального управления показано, что основной причиной ее низкой результативности является действующая система оценки эффективности, основанная на косвенных показателях – индикаторах.

**Научная новизна:** эффективность и результативность информатизации государственного и муниципального управления рассматриваются с точки зрения системности и оптимизации распределения ресурсов. Предложено научное обоснование показателей эффективности информатизации в сфере государственного и муниципального управления, для которого характерна размытость критериев качества, трудно выражаемого в денежном эквиваленте. Примером таких критериев могут послужить: себестоимость оказания государственной (муниципальной) услуги; физическая (географически, по режиму работы, удобству) доступность получения услуги и т. д.; время ожидания в очереди на получение и продолжительность процедуры получения услуги гражданином вне зависимости, в какой форме, традиционной или электронной, она ему оказывается.

**Практическая значимость:** рассмотрены проблемы подбора критериев эффективности информатизации социального управления. Предложены конкретные меры, направленные на повышение эффективности информатизации, в том числе в рамках реализации Федеральной программы России «Информационное общество» на 2012–2020 гг.

**Ключевые слова:** социальное управление; государственное и муниципальное управление; информатизация; информационное общество; информационно-коммуникативные технологии; индикаторы эффективности; электронная документация; аутсорсинг; документооборот; государственные услуги.

### **Введение**

Современный этап развития нашей цивилизации, по праву называемый информационным, характеризуется широкомасштабным внедрением информационных технологий (далее – ИТ) в большинство сфер человеческой деятельности. В этой связи уместно вспомнить главное положение Окинавской хартии информационного общества, подписанной и ратифицированной Россией: «Информационно-коммуникационные технологии (далее – ИКТ) являются одним из наиболее важных факторов, влияющих на формирование общества XXI в. Их революционное воздействие касается образа жизни людей, их образования и работы, а также взаимодействия правительства и гражданского общества. ИКТ быстро

становятся жизненно важным стимулом развития мировой экономики»<sup>1</sup>.

Развитие ИТ (что, по сути, и является тем, что называют информатизацией<sup>2</sup>) оказывает существен-

<sup>1</sup> Окинавская хартия глобального информационного общества. Принята 22.07.2000 лидерами стран «Большой Восьмерки». URL: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru) (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>2</sup> «Информатизация – организационный социально-экономический и научно-технический процесс создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов» – таково официальное определение, данное в ныне не действующем Федеральном законе

ное влияние на сферу социального управления. Речь идет о системах, состоящих из объектов и субъектов управления, а также правил, регулирующих их взаимодействие. В качестве примеров систем социального управления можно привести менеджмент производства, торговли, системы государственного и муниципального управления. Внедрение ИТ ведет к формированию новых «правил игры» (институтов), регулирующих взаимодействие объектов и субъектов.

Следует подчеркнуть, что информатизация сама по себе отнюдь не повышает эффективность управления. Более того, при определенных условиях возможен даже обратный эффект – внедрение ИТ может понизить эффективность управления (например, если объекты и субъекты управления относятся в значительной степени к «Интернет-неимущим»). ИТ весьма эффективны, но лишь при комплексном подходе, предполагающим пересмотр ряда подходов к организации социального управления.

Очевидно, что переходный период предопределяет ряд трудностей, и определенное снижение эффективности системы управления неизбежно. Поэтому представляется важным выявить на этом фоне возможные ошибки системного характера, способные привести к неоправданным издержкам и снижению эффективности внедрения ИТ, в том числе к существенному затягиванию этого процесса.

В связи с этим возникает потребность в разработке критериев эффективности информатизации. Данный вопрос по отношению к бизнесу можно решить, исходя из чисто финансовых показателей (прибыль, оборот и т. д.). Эта тема достаточно разработана на начальном этапе развития информационно-вычислительной техники [1, 2]. Существенно иная ситуация в сфере государственного и муниципального управления (далее – ГМУ), для которой характерна размытость критериев эффективности, трудно выражаемая в денежном эквиваленте.

### Результаты исследования

Сомнений в необходимости внедрения информационных технологий в сферу ГМУ нет. Однако разработать для этого взвешенное экономическое

обоснование довольно сложно. При этом эффект от внедрения может стать самым неожиданным.

Рассмотрим конкретный пример.

Государственной программой Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)»<sup>3</sup> (ответственный исполнитель – Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации) были предусмотрены объемы бюджетных ассигнований в 1 223,7 млрд рублей, в том числе на 2011–2014 гг. – 466,4 млрд рублей, на 2015–2020 гг. – еще 744,2 млрд рублей. Общая сумма расходов соответствует 50 % годового бюджета на национальную оборону в 2014 г. Ежегодные расходы в среднем за 10 лет исполнения программы соответствуют примерно 12 % расходов на общегосударственные вопросы в бюджете 2014 г. [3].

Между тем с самого начала реализации программы ее результативность оказалась, мягко говоря, невысокой. Уже летом 2013 г. стало очевидно, что процент российских граждан, зарегистрированных на Едином портале государственных услуг (далее – ЕПГУ) [2], несмотря на предпринимаемые усилия, составил всего 4,2 %<sup>4</sup> (реально систематически пользовались порталом значительно меньше граждан). На указанном портале было представлено 745 федеральных и более 100 тысяч региональных и муниципальных услуг, при этом доля корректной и актуальной информации о порядке предоставления федеральных услуг и формах заявлений составила 47,5 %, а по региональным и муниципальным услугам – 54 % (по состоянию на август 2013 г.). Иными словами, примерно половина предоставляемой гражданам на ЕПГУ информации являлась «информационным шумом».

Официально уже признано, что установленные Указом Президента Российской Федерации № 601 от 07.05.2012 «Об основных направлениях совершен-

№ 24-ФЗ от 20.02.1995 «Об информации, информатизации и защите информации» (URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171283/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171283/) (дата обращения: 10.10.2014)). По мнению автора, смысл информатизации можно изложить проще – это процесс внедрения и использования информационных технологий.

<sup>3</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.): Распоряжение Правительства РФ № 1815-р от 20.10.2010 (ред. от 15.08.2012). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175827/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175827/?frame=1) (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>4</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Разработана Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение п. 4 разд. 1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности № 1 от 19.09.2013. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/discussions/index.php?id=44> (дата обращения: 21.10.2013).

ствования системы государственного управления»<sup>5</sup> индикаторы (в частности, получение к 2018 г. 70 % населения государственных услуг в электронном виде) недостижимы при сохранении текущей динамики<sup>6</sup>.

Анализ соответствующей информации<sup>7,8</sup> [4, 5, 6], представленной в графическом виде (рис. 1), подтверждает этот вывод.

До настоящего времени из фактического провала государственной программы не сделано адекватных организационных выводов. Дело даже не в том, что достижение большинства контрольных показателей представляет собой весьма сложную задачу. Главный вопрос – насколько эти показатели отражали и отра-

жают реальную результативность вложения средств в информатизацию.

Весной 2014 г. программа была переиздана<sup>9</sup>, причем ее новая редакция принята как новый документ, в преамбуле нет явных упоминаний о предыдущей программе, за исключением пункта об отмене постановления правительства за соответствующим номером<sup>10</sup>. Объем финансирования при этом несколько уменьшен (на 5,5 % – до 1 155,5 млрд рублей). Скорректированы целевые показатели (индикаторы), внесен ряд иных корректив, но качественно характер программы не изменился. Это позволяет предположить, что ее ожидает печальная судьба предшественницы.

Очевидно, имеются факторы системного характера, не учтенные при подготовке упомянутых программ и мер по их реализации.

В первую очередь необходимо отметить, отсутствие экономического обоснования целесообразности расходования средств на упомянутые программы с точки зрения их реальной приоритетности и адекватности расходов полученному результату. Сделать это принципиально трудно из-за сложностей с формализацией социальных процессов и показателей эффективности социального управления. Ситуация усугубляется существенным расхождением заявленных в упомянутых программах и стратегиях целей информатизации целям ГМУ.

Цели государственного и муниципального управления в самом общем виде можно определить на основе ст. 7 Конституции Российской Федерации<sup>11</sup>, которая гласит, что:

1. Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.

<sup>5</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ № 601 от 07.05.2012. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>6</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Разработана Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение п.4 разд. 1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности № 1 от 19.09.2013. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/discussions/index.php?id=44> (дата обращения: 21.10.2013).

Напомним, что в соответствии с контрольными значениями, предусмотренными Стратегией развития информационного общества в Российской Федерации [3], в результате реализации ее основных направлений и мероприятий, уже к 2015 г. предполагалось достигнуть, в частности, следующих показателей:

– доля государственных услуг, которые население может получить с использованием информационных и телекоммуникационных технологий, в общем объеме государственных услуг в Российской Федерации – 100 %;

– уровень доступности для населения базовых услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий – 100 %;

– доля электронного документооборота между органами государственной власти в общем объеме документооборота – 70 %;

– доля архивных фондов, включая фонды аудио- и видеоархивов, переведенных в электронную форму, – не менее 20 %;

– доля библиотечных фондов, переведенных в электронную форму, в общем объеме фондов общедоступных библиотек – не менее 50 %, в том числе библиотечных каталогов – 100 % и т. д.

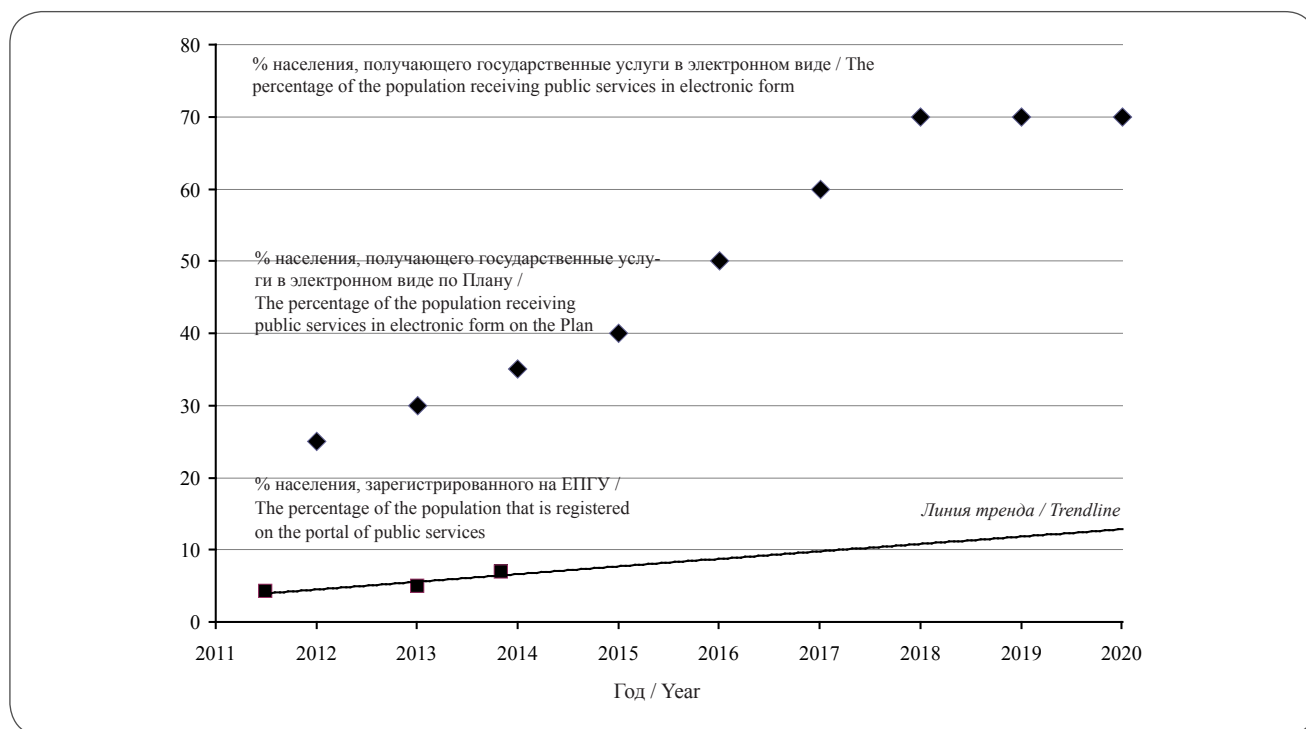
<sup>7</sup> Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ № 601 от 07.05.2012 / СПС Консультант Плюс: [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). (дата обращения: 01.02.2015).

<sup>8</sup> План выполнения мероприятий по достижению показателей, указанных в п. 1 и в подпункте «е» п. 2 Указа Президента Российской Федерации № 601 от 07.05.2012 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» (утв. Правительством РФ 24.09.2012 № 5148п-П16) / СПС Гарант: <http://base.garant.ru>. (дата обращения: 05.10.2014)

<sup>9</sup> Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.): Постановление Правительства РФ № 313 от 15.04.2014. URL: <http://www.rg.ru/2012/05/09/gosupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>10</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.): Распоряжение Правительства РФ № 1815-р от 20.10.2010 (ред. от 15.08.2012). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175827/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175827/?frame=1) (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>11</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12.12.1993 (с изм. и доп. от 30.12.2008). URL: <http://www.rg.ru/2009/01/21/konstitucia-dok.html> (дата обращения: 10.10.2014).



**Рис. 1. Запланированная на период до 2020 г. динамика доли населения, получающего государственные услуги в электронном виде (ромбы) и доля населения, реально зарегистрированного на портале ЕПГУ (квадраты)**

**Fig. 1. Dynamics of the share of population receiving public services in digital form (rhombuses) and the share of population actually registered in the Unified Portal of State Services (squares), planned for the period up to 2020**

2. В Российской Федерации охраняются труд и здоровье людей, устанавливается гарантированный минимальный размер оплаты труда обеспечивается государственная поддержка семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивается система социальных служб, устанавливаются государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты.

Очевидно, что деятельность органов власти в первую очередь направлена на решение вышеуказанных и вытекающих из них задач. Информационные технологии, какими бы совершенными они не были, являются инструментом, средством для достижения целей человеческой деятельности, в том числе в области ГМУ. Анализ содержания Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации<sup>12</sup> (далее – стратегия) показывает такое соответствие.

Однако принятые в дальнейшем программы были направлены на решение преимущественно *локальных* задач, лишь косвенно способствующих достижению главной цели, определенной в упомянутой Стратегии.

Более того, после выделения финансирования цели систематически менялись. Целью внедрения ИТ в соответствии со стратегией является «повышение качества жизни граждан, обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной сфер жизни общества, совершенствование системы государственного управления». В 2010 г. целью программы Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.)»<sup>13</sup> обозначено «получение гражданами и организациями преимуществ от применения информационных и телекоммуникационных технологий». Через четыре

<sup>12</sup> Об информации, информатизации и защите информации: Федеральный закон № 24-ФЗ от 20.02.1995. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_171283/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_171283/) (дата обращения: 10.10.2014).

<sup>13</sup> О государственной программе Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 гг.): Распоряжение Правительства РФ № 1815-р от 20.10.2010 (ред. от 15.08.2012). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_175827/?frame=1](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_175827/?frame=1) (дата обращения: 10.10.2014).



года цель программы свелась к еще более узкой формулировке: «повышение качества жизни граждан на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий» [7]. Об «обеспечении конкурентоспособности России» уже нет и речи.

Возникает естественный вопрос: насколько результативно расходование средств на реализацию программы?

Очевидно, что целеполагание для столь дорогостоящего мероприятия должно быть тщательно проработано и научно обосновано. Фактически же ежегодная (и, возможно, не последняя) корректировка целей, ориентация на спорные косвенные показатели (индикаторы) ее достижения, способствуют достижению скорее формальных результатов информатизации, напрямую зависящих от количества вложенных ресурсов, но не на показатели качественного улучшения жизни граждан. Ведь каждый индикатор в отдельности, или их группа могут быть достигнуты путем решения задач, напрямую не относящихся к главной цели.

Например, косвенный показатель количества предоставляемых в электронном виде услуг может быть достигнут путем включения административного ресурса. И такие примеры уже имеются.

Так, согласно сводному перечню первоочередных государственных и муниципальных услуг<sup>14</sup>, в разделе «Услуги в сфере образования и науки», предусмотрено «предоставление информации о текущей успеваемости учащегося, ведение электронного дневника и электронного журнала успеваемости». Усилиями чиновников в кооперации с предпринимателями в сфере ИТ исполнение данного пункта вылилось в принуждение родителей и школьников пользоваться ресурсами типа «электронный дневник», подчас весьма сомнительного свойства и происхождения [8]. При этом регистрация в электронном дневнике может быть поставлена в прямую зависимость от регистрации на портале государственных или муниципальных услуг.

Между тем в результате внедрения электронных дневников возрастает нагрузка на школьного учителя, который должен дублировать традиционную форму

ведения соответствующей документации электронной, повторно вручную вводя данные посредством интерфейса учителя в электронном дневнике, что объективно занимает рабочее время, которое перераспределяется не в пользу прямой работы с учениками. Выгоды от такого мероприятия сомнительны, поскольку не способствуют воспитанию у ребенка чувства ответственности и самостоятельности (ведение дневника, запись и контроль исполнения домашнего задания). Кроме того, появление записей в электронном журнале зависит от возможностей учителя своевременно их туда внести, что не всегда возможно (из-за качества интернет-связи в школе, высокой служебной нагрузки и т. д.).

Таким образом, введение электронного дневника в современных условиях, при наличии некоторых дополнительных, но не принципиальных преимуществ, порождает необходимость непроизводительного дублирования и вызывает ряд отрицательных педагогических эффектов. Это, по сути, нивелирует или даже делает отрицательными результаты информатизации в данной сфере.

Следует также обратить внимание на то, что в современной России далеко не все семьи имеют возможность или желание регулярно использовать Интернет (т. е. не входят в число «интернет-имущих»). По данным всероссийского опроса ВЦИОМ на 30.03.2014, Интернетом систематически (практически ежедневно) пользуются лишь 45 % населения, а 30 % населения не пользуется им вообще [7]. При этом из числа интернет-пользователей далеко не все являются достаточно квалифицированными, систематически в значительном объеме реализующими преимущества ИТ.

Вышеизложенное отнюдь не означает отрицание идей информатизации. Речь идет об отсутствии комплексного подхода и своевременности внедрения тех или иных ИТ. Для эффективного использования того же электронного дневника необходимо, чтобы все участники процесса – учителя, ученики, родители, образовательные учреждения – были к этому подготовлены как материально, так и с точки зрения наличия уверенных навыков использования ИТ. Дублирование информации можно было бы исключить при наличии в школах систем электронного документооборота, что в свою очередь требует надежных локальных телекоммуникационных сетей образовательных учреждений, соответствующего программного обеспечения и умения с ним работать, а также внесения изменений в нормативном правовом регулировании учебного процесса (В частности, отмены бумажных носителей, что в свою очередь предполагает наличие у учеников и их родителей соот-

<sup>14</sup> Распоряжение Правительства РФ № 1993-р от 17.12.2009, утверждающее Сводный перечень первоочередных государственных и муниципальных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в электронном виде, а также услуг, предоставляемых в электронном виде учреждениями и организациями субъектов Российской Федерации и муниципальными учреждениями и организациями // СПС Консультант Плюс.

ветствующих эквивалентов в виде «электронных книг» и т. д. при гарантированном доступе в соответствующие телекоммуникационные сети). Это требует кропотливой работы на протяжении довольно длительного времени и, в отличие от числа зарегистрированных пользователей ЕПГУ, слабо влияет на достижения запланированных значений индикаторов программы.

Между тем несвоевременность внедрения электронных дневников, как и ряда других ИТ, дискредитирует идеи информатизации. Достигнутые показатели регистрации, вполне вероятно, упадут вместе с естественным отторжением самой технологии, подобно тому, как неподготовленная, направленная в наугад выбранном направлении атака, не обеспеченная тылами и резервами, очень часто оборачивается провалом всей операции.

В октябре 2014 г. министр связи и массовых коммуникаций России Н. Никифоров в режиме видеоконференции поздравил жителя Барнаула В. Саклакова, который стал 10-миллионным зарегистрированным пользователем Единого портала государственных услуг [9]. На первый взгляд, 10 млн – это много. Однако в масштабе страны пользователи ЕПГУ составляют менее 7 % населения или около 12 % трудоспособных граждан. Эти цифры никак не свидетельствуют о настоящему массовом распространении соответствующих технологий. К тому же регистрация и активное использование – далеко не одно и то же.

Таким образом, реализация Программы способствует, прежде всего, удовлетворению потребностей незначительной части населения. При этом создаются объективные предпосылки для ухудшения качества обслуживания остальных, поскольку параллельно поддерживать на высоком уровне сервиса «электронную» и традиционную «ручную» технологии предоставления государственных услуг экономически не оправданно. Это создает предпосылки для конфликтов граждан с властью, увеличения социальной напряженности в обществе.

В то же время понятно, что и отказываться от использования современных информационных технологий было бы в современных условиях неправильно, да и невозможно. В связи с этим представляется целесообразным изменить систему целеполагания и оценки результатов достижения цели, приведя ее в соответствии с обозначенными выше целями ГМУ, сместив акцент на повышение эффективности работы соответствующих органов.

В настоящее время эта работа проводится в рамках подпрограммы создания так называемого информационного государства. Однако при этом постоянно используются косвенные количественные

индикаторы – «доля электронного документооборота между органами государственной власти и местного самоуправления в общем объеме межведомственного документооборота», «доля органов государственной власти и местного самоуправления, использовавших средства электронной цифровой подписи и т. д.». Для их достижения не обязательно сосредотачивать усилия на достижении реальных целей ГМУ. Достаточно, например, в первом случае искусственно увеличить объем пересылаемых электронных документов, во втором – использовать средства электронной цифровой подписи хотя бы эпизодически (для отчета – «для галочки»). Очевидно, что при формально-бюрократическом подходе такие показатели не могут эффективно способствовать реальному совершенствованию государственного и муниципального управления.

Согласно данным Минкомсвязи, самой востребованной среди населения государственной услугой стала проверка штрафов ГИБДД (39 % от общего числа запросов) [10]. По сути, это констатация факта, что более трети всех электронных государственных услуг населению оказывается автомобилистам, которые отнюдь не составляют большинства населения. При этом трудно назвать «услугой» перекалывание на плечи законопослушных граждан обязанности систематически самим узнавать – не оштрафованы ли они, в том числе, возможно ошибочно. На втором месте стоит проверка налоговой задолженности – 21 %. В сумме эти две услуги дают 60 %, т. е. более половины всех «услуг» оказывается за счет предполагаемых «должников» по штрафам и налогам.

Следует подчеркнуть также, что получение преимуществ от информатизации осуществляется чаще всего путем «накачки» соответствующих исполнительных органов информационными технологиями, преимущественно на основе так называемого аутсорсинга, когда разработка и сопровождение аппаратно-программных комплексов осуществляется сторонними организациями. Естественно, что в период существования дополнительного финансирования эффективность работы может возрасти. Но что произойдет после завершения программы?

Ситуация напоминает состояние наркотической зависимости – когда первоначальные вложения улучшают состояние, но затем требуется все больше денег на поддержание этого статуса. Отказ же от приема наркотика без медицинской помощи приводит к ломке (в нашем случае – к негативным последствиям для систем управления). Возвращение к здоровому образу жизни требует дорогостоящего лечения (вос-

становления и модернизации системы управления), а продолжение приема наркотиков (в нашем случае – аутсорсинг) – постоянных непропорционально высоких затрат с последующей деградацией организма (системы управления)<sup>15</sup>. Если аутсорсинг, замена оборудования, корректировка программного обеспечения, доступ к каналам связи и другие потребности будут оплачиваться за счет текущих расходов органов ГМУ, тогда придется на чем-то экономить, а таких значительных ресурсов, очевидно, не усматривается.

В свете событий 2014 г. это особенно актуально. К тому же, если санкции затронут сферу информационных технологий, то функционирование соответствующих программно-аппаратных комплексов, ориентированных в подавляющем большинстве на западные технологии, может стать физически невозможным (не говоря уже о вопросах национальной информационной безопасности).

В таком случае информатизация, не изменив качественно условия предоставления государственных услуг (всей их совокупности, а не только выделенных в качестве электронных), для основной массы населения ляжет дополнительным тяжким бременем на плечи налогоплательщиков. В условиях сложной экономической ситуации допускать такой сценарий развития весьма опасно.

Необходимо выработать такие критерии оценки, которые бы стимулировали качество и производительность труда в области социального управления, оптимизацию технологических процессов, снижение количества и объема бюрократических процедур.

Справедливости ради, необходимо отметить, что такая работа проводится, но она не интегрирована в программу «Информационное общество». Следова-

тельно, потенциал ИТ в этом случае задействуется неэффективно. Между тем, еще на заре информатизации было известно, что «включение в аппарат управления автоматизированной системы обработки информации влечет за собой изменение структуры функций исполнительно-распорядительных органов» [11, с. 224]. Этот фактор (по крайней мере, в явном виде) программой, да и стратегией не учитывается. Судя по всему, не учитывается даже соответствующий пусть устаревший, но научно обоснованный государственный стандарт [12], равно как и многочисленные работы отечественных и зарубежных авторов [13, 14, 15].

Иными словами – ИТ должны резко увеличить производительность и качество труда чиновников. Только тогда можно будет говорить о возможности соответствующего изменения структуры соответствующих организаций в направлении перераспределения численности сотрудников и высвободившихся средств на поддержание технологической составляющей ИТ. Несомненно, полезным было бы, согласившись с мнением авторов [16], сформировать концептуальную модель повышения эффективности работы государственной власти и институтов государства.

В связи с этим можно предложить ввести комплекс показателей, которые способствовали бы рациональному распределению средств программы в направлении решения основных задач ГМУ таким образом, чтобы в каждом конкретном случае их формы и объем использования рассматривались как средство, а не цель достижения результата.

Примером таких критериев могут послужить:

- себестоимость оказания государственной (муниципальной) услуги;
- физическая (географически, по режиму работы, удобству) доступность получения услуги и т. д.;
- время ожидания в очереди на получение и продолжительность процедуры получения услуги гражданином вне зависимости в какой форме, традиционной или электронной, она ему оказывается.

Контроль за себестоимостью оказания услуг (с учетом затрат на содержание аппарата чиновников и затрат на ИТ) должен способствовать как оптимальному распределению расходов на информатизацию, так и перераспределению штатной численности, изменению организационного построения органов ГМУ. Это, как показано выше, является необходимым условием для рационального внедрения информационных технологий.

Критерий физической (географически, по режиму работы, удобству) доступности получения услуги должен способствовать оптимизации выбора и рас-

<sup>15</sup> Последняя аналогия на первый взгляд может показаться спорной, однако противоречие можно снять, если рассматривать ИТ как инструмент, средство повышения эффективности реализации управленческих решений. Конкретные ИТ, как правило, позволяют реализовывать ограниченный набор решений, заложенный в них при создании. Как показывает практика, высшее и даже среднее звено управления исключительно редко принимает достаточно активное участие в создании и программировании ИТ. Таким образом, алгоритмы автоматизированных систем управления зачастую разрабатываются лицами, недостаточно компетентными в соответствующей предметной области, исходя из своих собственных представлений о ней. Особенно это негативное явление характерно для аутсорсинга, поскольку сторонним специалистам за ограниченное время труднее разобраться в деталях технологического процесса. С другой стороны, такие специалисты, особенно из крупных компаний, как правило, имеют более высокий уровень подготовки в области соответствующих ИТ. Этим, на первый взгляд, и привлекателен аутсорсинг.

пределения технологий («в ручном режиме», «в электронном виде»).

Время ожидания (продолжительность процедуры) получения услуги, а также время ожидания в очереди на получение услуги гражданином непосредственно связано с конечной целью ГМУ в части создание условий, «обеспечивающих достойную жизнь» человека. Действующей Программой соответствующий показатель предусмотрен, но он касается лишь «электронных» услуг. Между тем из первоначально запланированных более тысячи государственных и муниципальных услуг, оказываемых в электронном виде, на Федеральном портале фактически предложено поддерживать лишь несколько десятков (14 федеральных и 20 муниципальных – таков «примерный перечень услуг, подлежащих первоочередной оптимизации») <sup>16</sup>.

Информационные технологии являются лишь инструментом (пусть и высокотехнологичным) в руках лиц, принимающих решения. Их масштабное внедрение создает условия, но качественно не решает само по себе проблем социального управления. Необходимо пересмотреть механизмы целеполагания и критерии оценки эффективности внедрения ИТ в систему ГМУ. При этом Программа информатизации должна быть приведена в соответствие со Стратегией и направлена на достижение конечных целей социального управления в государственной и муниципальной сфере, обозначенных в Основном законе Российской Федерации.

#### Список литературы

1. Бир С. Кибернетика и управление производством. М.: Наука, 1965. 392 с.

2. Горенбургов М.А. Основы информатизации предпринимательства. СПб.: Изд-во СПбУЭФ, 1995. 155 с.

3. Бюджет прирастает военными расходами // Коммерсантъ. 2014. № 180. С. 6.

4. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/discussions/index.php?id=44> (дата обращения: 21.10.2013).

5. URL: [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) (дата обращения: 10.10.2014).

6. Вифлеемский А.Б. «Дневник.ру»: мифы и реальность // Народное образование. 2012. № 7. С. 112–117.

7. URL: [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=955&q\\_id=65612&date=30.03.2014](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=955&q_id=65612&date=30.03.2014) (дата обращения: 10.10.2014).

8. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/monitoring/index.php?id\\_4=44924](http://minsvyaz.ru/ru/monitoring/index.php?id_4=44924) (дата обращения: 10.10.2014).

9. URL: [http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id\\_4=44286](http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44286) (дата обращения: 10.10.2014).

10. Юсупов В.А. Право и автоматизированные информационные системы в аппарате управления // Управление и право. 1975. Вып. 2.

11. URL: [http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2\\_24.702-85](http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2_24.702-85) (дата обращения: 10.10.2014).

12. Богданов А. А. Тектология – всеобщая организационная наука. Берлин – Санкт-Петербург, 1922.

13. Питере Т., Уотермен Р. В поисках эффективного управления. М.: Прогресс, 1986. 423 с.

14. Мильнер Б.З., Евенко Л.И., Рапопорт В.С. Системный подход к организации управления. М., 1983. 224 с.

15. Матюшкина И.А., Михалева О.М. Эффективность государственного и муниципального управления: сущность и проблемы определения // Гуманитарные научные исследования. 2013. № 8. URL: <http://human.snauka.ru/2013/08/3617> (дата обращения: 26.04.2015).

*В редакцию материал поступил 13.02.15*

© Лукашов Н. В., 2015

#### Информация об авторе

Лукашов Николай Васильевич, кандидат физико-математических наук, доцент, Национальный исследовательский ядерный университет

Адрес: 115409, г. Москва, Каширское ш., 31, тел.: (499) 324-87-66

E-mail: [submare@yandex.ru](mailto:submare@yandex.ru)

**Как цитировать статью:** Лукашов Н.В. Институциональные парадоксы информатизации государственного и муниципального управления в современной России // Актуальные проблемы экономики и права. 2015. № 2. С. 83–91.

<sup>16</sup> Концепция развития механизмов предоставления государственных и муниципальных услуг в электронном виде. Разработана Министерством связи и массовых коммуникаций Российской Федерации во исполнение п.4 разд. 1 Протокола заседания Правительственной Комиссии по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и ведения предпринимательской деятельности № 1 от 19.09.2013. URL: <http://minsvyaz.ru/ru/discussions/index.php?id=44> (дата обращения: 21.10.2013).



N. V. LUKASHOV,

*PhD (Physics and Mathematics), Associate Professor*

*National Research Nuclear University, Moscow, Russia*

### INSTITUTIONAL PARADOXES OF INFORMATIZATION OF STATE AND MUNICIPAL GOVERNANCE IN MODERN RUSSIA

**Objective:** to show that the informatization of state and municipal governance in modern Russia should be aimed directly at reducing costs and improving productivity of the state and municipal authorities, and not at the achievement of indirect performance indicators like “the proportion of documents in digital form”.

**Methods:** the method of analysis of the research object condition at various stages of its development, the synthesis of cognition elements followed by synthesis and transition from the singular to the general. General scientific, specific and private scientific research methods were used.

**Results:** basing on the analysis of informatization of state and municipal management it is shown that the main reason for its low efficiency is the current evaluation system based on indirect indicators.

**Scientific novelty:** the efficiency and effectiveness of informatization of state and municipal management are considered from the point of view of consistency and optimal allocation of resources. The scientific justification of performance indicators of informatization in the sphere of state and municipal management is proposed, which is characterized by the blurring of the quality criteria, difficult to express in monetary terms. Examples of such criteria are: cost of rendering of state (municipal) services; physical (geographical, by mode of operation, by convenience) accessibility of services; time of waiting in queue and length of obtaining the service by a citizen, regardless of in which form, traditional or digital, it is rendered.

**Practical value:** the article considers the problems of selecting the efficiency criteria of social control informatization. Specific measures are proposed aimed at improving the efficiency of informatization, including in the framework of realization of the Federal program of the Russian Federation “Informational society” for 2012-2020.

**Key words:** social management; state and municipal management; informatization; informational society; information and communication technologies; performance indicators; electronic documentation; outsourcing; document management; public services.

#### References

1. Bir, S. *Kibernetika i upravlenie proizvodstvom* (Cybernetics and production management). Moscow: Nauka, 1965, 392 p.
2. Gorenburgov, M.A. *Osnovy informatizatsii predprinimatel'stva* (Bases of informatization of entrepreneurship). Saint Petersburg: Izd-vo SPbUEF, 1995, 155 p.
3. Byudzhnet prirastaet voennymi raskhodami (Budget is supplemented with military expenses). *Kommersant*, 2014, no. 180, pp. 6.
4. <http://minsvyaz.ru/ru/discussions/index.php?id=44> (accessed: 21.10.2013).
5. [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru) (accessed: 10.10.2014).
6. Vifleemskii, A.B. «Dnevnik.ru»: mify i real'nost' (“Dnevnik.ru”: myths and reality). *Narodnoe obrazovanie*, 2012, no. 7, pp. 112–117.
7. [http://wciom.ru/zh/print\\_q.php?s\\_id=955&q\\_id=65612&date=30.03.2014](http://wciom.ru/zh/print_q.php?s_id=955&q_id=65612&date=30.03.2014) (accessed: 10.10.2014).
8. [http://minsvyaz.ru/ru/monitoring/index.php?id\\_4=44924](http://minsvyaz.ru/ru/monitoring/index.php?id_4=44924) (accessed: 10.10.2014).
9. [http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id\\_4=44286](http://minsvyaz.ru/ru/news/index.php?id_4=44286) (accessed: 10.10.2014).
10. Yusupov, V.A. Pravo i avtomatizirovannye informatsionnye sistemy v apparate upravleniya (Law and automatized informational systems in management apparatus). *Upravlenie i pravo*, 1975, is. 2.
11. [http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2\\_24.702-85](http://standartgost.ru/g/%D0%93%D0%9E%D0%A1%D0%A2_24.702-85) (accessed: 10.10.2014).
12. Bogdanov, A. A. *Tektologiya – vseobshchaya organizatsionnaya nauka* (Tectology – the overall science of organization). Berlin – Sankt-Peterburg, 1922.
13. Pitere, T., Uotermen, R. V poiskakh effektivnogo upravleniya (Searching for efficient management). Moscow: Progress, 1986, 423 p.
14. Mil'ner, B.Z., Evenko, L.I., Rapoport, B.C. *Sistemnyi podkhod k organizatsii upravleniya* (Systematic approach to management organization). Moscow, 1983, 224 p.
15. Matyushkina, I.A., Mikhaleva, O.M. Effektivnost' gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya: sushchnost' i problemy opredeleniya (Efficiency of state and municipal management: essence and problems of definition). *Gumanitarnye nauchnye issledovaniya*, 2013, no. 8, available at: <http://human.snauka.ru/2013/08/3617> (accessed: 26.04.2015).

Received 13.02.15

#### Information about the author

**Lukashov Nikolay Vasilyevich**, PhD (Physics and Mathematics), Associate Professor, National Research Nuclear University

Address: 31 Kasirskoye shosse, 115409, Moscow, tel.: (499) 324-87-66

E-mail: [submare@yandex.ru](mailto:submare@yandex.ru)

**For citation:** Lukashov N.V. Institutional paradoxes of informatization of state and municipal governance in modern Russia. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2015, no. 2, pp. 83–91.