

РАЗДЕЛ V. ЭКОНОМИКА ПРЕДПРИЯТИЯ

УДК 342.553+621.38

**ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО И ОСОБЕННОСТИ
ФОРМИРОВАНИЯ СПРОСА НА ЕГО СЕРВИСЫ****Л.П. Киченко, к. экон. наук, доц. кафедры менеджмента**Электронный адрес: kichenko@econ.psu.ru**Д.А. Дюльберова, асп., кафедры менеджмента**

Пермский государственный национальный исследовательский университет, 614990, г. Пермь, ул. Букирева, 15

Электронный адрес: d.dyulberova@bk.ru

В статье рассмотрены вопросы, связанные с развитием электронного правительства, его взаимосвязь с традиционным правительством, описаны этапы становления электронных сервисов. Кроме того, освещены особенности формирования спроса на услуги электронного правительства.

Ключевые слова: электронное правительство; информационное общество; информационно-телекоммуникационная инфраструктура.

Развитие информационных и телекоммуникационных технологий (далее ИКТ) во многом определяет направления развития современного общества. Глобальная информационная инфраструктура, электронные формы коммуникаций, формирование отрасли информационной индустрии становятся реалиями повседневной жизни и являются основой построения информационного общества.

Разработка теории информационного общества началась в 70-х гг. XX в. Американский ученый Д. Белл описал переход западного общества от индустриальной стадии развития к постиндустриальной стадии, выделил основные характеристики формирующегося общества [1].

Большой вклад в понимание сущности информационного общества внесли японские ученые. Так, И. Масуда отмечал, что информация, а не промышленное производство станет главным фактором развития общества, а компьютеризация создаст условия интенсификации данного процесса [10].

Позитивное определение информационного общества предложил известный исследователь М. Кастель. По его мнению, сердцевиной формирующегося общества являются информационные технологии, а само спонтанно развивающееся общество все отчетливее становится глобальным, сетевым [3]. Отдельные страны включаются в единую социально-

экономическую систему, в которой обладание передовыми информационными технологиями становится решающим конкурентным преимуществом, а страны, отстающие в разработке и использовании информационных технологий, рискуют быть исключенными из мировой информационной системы.

Влияние развития информационно-телекоммуникационных технологий на качество жизни людей отражено в положениях Окинавской хартии глобального информационного общества (2000 г.). Информационная инфраструктура должна способствовать раскрытию человеческого потенциала, повысить общественное благосостояние и укрепить демократические основы управления обществом [6].

Неотъемлемой частью формирующегося общества является электронное правительство, теоретические и практические основы которого начали закладываться в США в конце XX в. в работах К. Андерсена, К. Гейселхарта, А. Нилсона, Р. Хикса, Д. Холмса, К. Шедлера, др. В России исследования в области электронного правительства ведут В.И. Дрожжинов, Л.В. Сморгун, И.Р. Агамирзян, А.В. Чугунов, А.А. Штрик и ряд других. В целом, интерес к проблематике электронного правительства в России возник на 2-3 года позднее, чем в западных странах. Это связано, прежде всего, с запаздыванием реализации проектов электронного правительства.

В России только в 2002 г. была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», реализация которой должна была обеспечить разработку и массовое распространение ИКТ, внедрение технологий «электронного правительства». На реализацию программы планировалось выделить 77 млрд. руб. [8]. К 2010 г. цели программы достигнуты не были, эффективность государственного и муниципального управления не возросла, а электронный документооборот в государственных органах функционировал не в полной мере. В общей сложности на реализацию программы был потрачен 21 млрд. руб. [4].

В 2011 г. в России начала реализовываться государственная программа «Информационное общество (2011-2020 годы)». Проекты, включенные в Программу, можно разделить на два направления: первое – автоматизация деятельности чиновников, второе – обеспечение населению доступа к современным IT-сервисам. В число самых значительных проектов входят создание национальной программной платформы, переход на предоставление государственных и муниципальных услуг в электронном виде, развитие средств поиска информации по различным видам контента, проведение мероприятия «Электронный регион». Кроме того, в Программу включены проекты по развитию платежной системы, составлению единого реестра автодорог и туристического атласа страны, электронный кадастр недвижимости и другие сервисы. Предполагается, что расходы на реализацию Программы составят 123 млрд. руб. ежегодно. Целями Программы является вхождение России в первую десятку международного рейтинга по индексу развития информационных технологий, в двадцатку рейтингов по развитию сетевого общества и электронного правительства [2]. Данные цели представляются весьма амбициозными, поскольку сейчас Россия занимает лишь 59-е место в рейтинге готовности к электронному правительству, тогда как другие страны, более активно развивающие IT-сферу, занимают более высокие места [7].

В настоящее время общепризнанного определения термина «электронное правительство» не сформулировано. Существенно различается понимание электронного правительства учеными, занимающимися вопросами становления и развития информационного общества, разработчиками технологий электронного правительства и чиновниками, которым приходится работать с нововведениями в государственном управлении.

Чиновниками электронное правительство понимается как электронная форма общения органов государственной власти между собой, с бизнесом, гражданами и общественными организациями. Кроме этого, электронное правительство интегрирует в себе электронный документооборот, электронные средства платежа и электронные системы онлайн мониторинга территорий. Однако следует отметить, что все эти разрозненные системы являются лишь прикладными аспектами более фундаментальной концепции электронного правительства.

Существует опасность подмены электронного правительства правительством онлайн. Простое подключение государственных органов к Интернету, создание ими электронного интерактивного интерфейса не определяют сущность электронного правительства. Наличие государственной информационной системы является необходимым, но не достаточным условием для прозрачности государственного управления, открытости и доступности информации обществу. А именно прозрачность принятия решений и своевременность и полнота информации характеризуют процесс функционирования электронного правительства.

Таким образом, было бы неправильно рассматривать внедрение электронного правительства только как затратное технологическое усовершенствование деятельности государственных органов. Необходимо признать, что электронное правительство является частью новой концепции управления государством, а его внедрение требует глубокого реинжиниринга всех административных процессов, происходящих в государственных органах. Более того, эффективная эксплуатация электронного правительства позволит ускорить глобальное информационное реформирование общества, провести его максимально безболезненно для населения страны.

Есть еще одна трактовка термина «электронное правительство», согласно которой оно – это новая, более эффективная форма организации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечивающая за счет применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами, бизнесом и общественными организациями государственных услуг и информации о государственной деятельности.

Ученые выделяют несколько характеристик внедрения электронного правительства. Прежде всего, электронное правительство стало возможным благодаря

развитию ИТ-сферы, внедрению современных ИКТ в работу государственных органов власти. Как следствие, в государственном управлении происходят изменения, связанные с адаптацией административных процессов к возможностям, предоставляемым ИКТ. Более того, трансформация внутренних процессов государственной деятельности настолько значительна, что предоставление государственных услуг гражданам, бизнесу и общественным организациям происходит в электронной форме на базе ИКТ. При этом эффективность и качество государственной деятельности резко возрастают, а общество получает возможность осуществлять контроль за деятельностью государственных органов.

В официальных документах электронное правительство часто используется для обозначения системы информационного взаимодействия государственных органов,

органов местного самоуправления и общества с использованием ИКТ. Необходимо отметить, что это несколько упрощенная трактовка, поскольку электронное правительство также включает в себя оптимизацию предоставления электронных услуг, участие граждан в управлении и многое другое.

Авторами статьи электронное правительство понимается как новая, электронная форма осуществления государственными органами и органами местного самоуправления своих функций в обществе на основе внутренней (корпоративной) и внешней (взаимодействующей с гражданами, бизнесом и общественными организациями) сетевой информационно-телекоммуникационной инфраструктуры.

Взаимосвязь традиционного и электронного правительства показана на рис. 1.



Рис. 1. Схема традиционных и электронных форм коммуникаций между государственными органами и органами МСУ с гражданами, бизнесом и общественными организациями

На схеме представлены две формы осуществления государственной деятельности – традиционная и электронная. Традиционная форма осуществления государственной деятельности подробно освещена в соответствующей литературе, тогда как электронная форма деятельности является новой, а потому малоисследованной.

Ядром электронной формы деятельности государственных органов является система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ). Это система федерального уровня, которая позволяет министерствам и ведомствам осуществлять коммуникации в электронной форме, чаще всего используя виртуальную частную сеть (VPN). В регионах создаются аналогичные системы и интегрируются с федеральной системой, что дает возможность обмениваться информацией, направлять запросы и прочее в электронной форме.

Каналы связи, устройства для хранения данных, программное обеспечение для поддержки каналов связи и серверов, а также программное обеспечение системы электронного документооборота совместно со СМЭВ составляют внутреннюю (корпоративную) ИТ-инфраструктуру.

Под ИТ-инфраструктурой понимается комплекс взаимосвязанных информационных и программно-технических объектов, выполняющих различные функции и обеспечивающих решение задач информационной поддержки различных сфер деятельности.

Внешнюю ИТ-инфраструктуру электронного правительства образуют порталы и сайты государственных органов власти и органов МСУ и внешние каналы Интернета. Следует отметить, что сетевая информационно-телекоммуникационная инфраструктура электронного правительства состоит из взаимодополняющих, взаимосвязанных внутренней и внешней инфраструктур, но само электронное правительство не ограничивается лишь ИТ-инфраструктурой.

Граждане, бизнес и общественные организации могут вступать в коммуникации с органами государственной власти и местного самоуправления через любую из трех форм коммуникаций. Традиционная форма коммуникации в настоящее время наименее эффективная, но наиболее надежная. Электронная форма коммуникации осуществляется посредством персональных компьютеров, мобильных телефонов и smart-phone с выходом в Интернет, она еще только начинает развиваться.

Многофункциональные центры призваны обеспечить промежуточную форму

коммуникации граждан с государственными органами. МФЦ представляют собой единое учреждение, в котором по принципу «одного окна» оказываются государственные и муниципальные услуги. В настоящее время МФЦ созданы уже в 49 регионах России, а к 2012 г. планируется открыть подобные центры во всех остальных [9]. Несомненными преимуществами центров является сосредоточение в них всех структур власти, возможность повысить качество и оперативность оказания услуг гражданам. Более того, в будущем предполагается интегрировать информационную инфраструктуру МФЦ с системой межведомственного электронного взаимодействия, что приведет к повышению эффективности деятельности МФЦ [9].

В отчете *United Nations E-Government Survey 2010*, регулярно составляемом ООН, называются несколько этапов развития электронных сервисов, составляющих сущность электронного правительства [7].

Первый этап называется зарождающимся, при этом присутствие государственных органов в сети ограничивается созданием сайта, на котором нерегулярно выкладывается какая-либо информация, приводятся ссылки на сайты отдельных министерств и ведомств, чаще всего социально направленных. Интерактивность в общении с гражданами низкая либо вообще отсутствует.

Второй этап – расширенный. Государственные органы начинают выкладывать информацию по вопросам государственной политики и управления, становится доступной архивная информация (например, законы, отчеты, бюллетени), имеются аудио/видеовозможности. При этом на web-сайтах появляются разделы «вопрос-ответ», сами сайты становятся мультязычными.

Третий этап – транзакционный. В работе государственных органов происходит глубокий реинжиниринг на основе формирования двустороннего взаимодействия между государственными органами и гражданами. Процессы предоставления государственных услуг начинают происходить в интерактивном режиме, а граждане получают доступ к электронным услугам по принципу 24/7, т. е. круглосуточно и без выходных.

Четвертый этап признается самым совершенным уровнем электронного правительства. Называется он «подключенный» или «всегда на связи». На этом этапе электронное взаимодействие превращает государственные органы в интерактивный институт. Электронные решения и электронные услуги интегрируют в единое целое все учреждения, повсеместно применяются сервисы Веб 2.0 и другие интерактивные инструменты.

Необходимо отметить, что развитие электронного правительства не обязательно предполагает последовательную реализацию перечисленных этапов. Часто происходит внедрение электронных сервисов из разных этапов, они развиваются параллельно, что существенно повышает эффективность использования электронного правительства. Более того, электронное правительство

представляет собой сложную адаптивную структуру, которая по законам синергетики чутко реагирует на изменения внешней среды, гибко к ним приспосабливается и сама активно влияет на окружение [5]. Электронное правительство охватывает несколько уровней взаимодействия субъектов. Схема взаимодействия представлена на рис. 2.

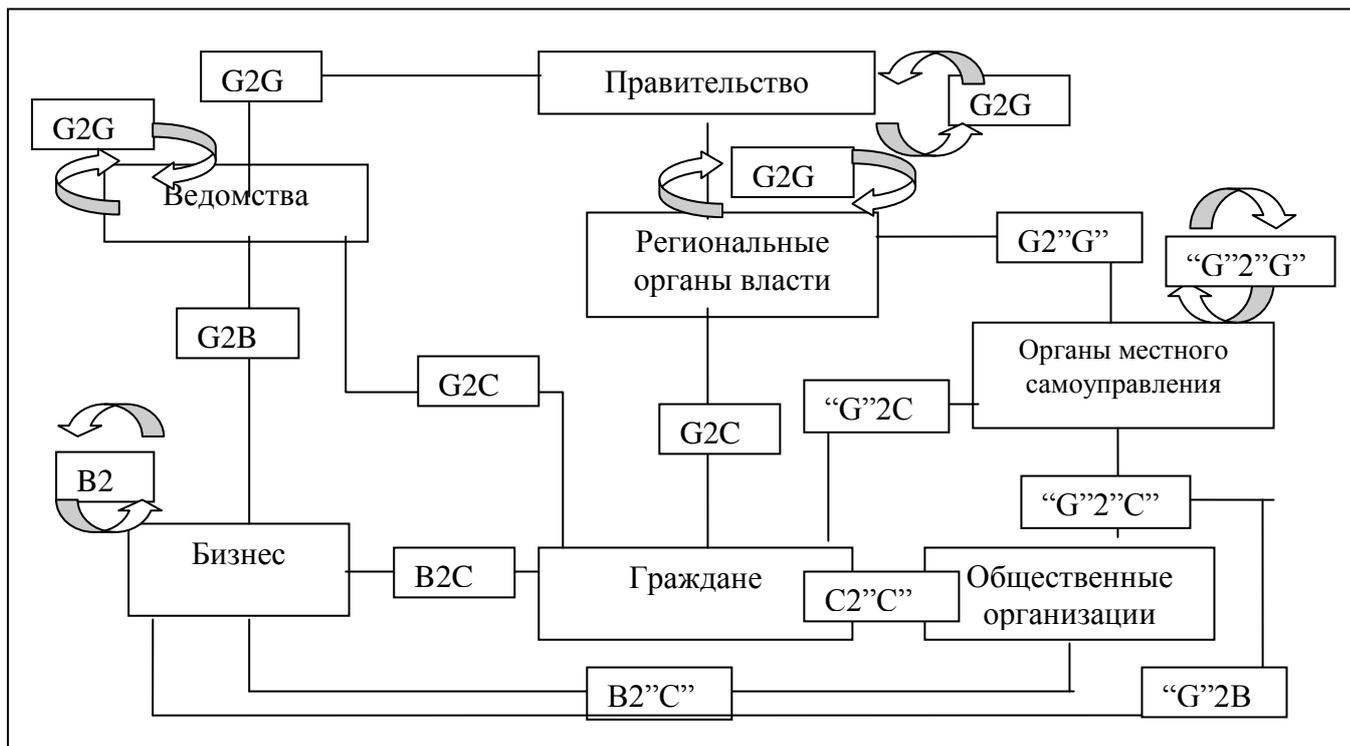


Рис. 2. Схема взаимодействия государства, органов местного самоуправления, граждан, бизнеса и общественных организаций

Инфраструктура электронного правительства позволяет перевести коммуникации в электронную форму на уровнях¹ G2G, G2"G", "G"2"G", G2B, "G"2B,

¹ G2G – взаимодействие на уровне государство-государство;

G2"G" – на уровне государство – органы местного самоуправления;

"G"2"G" – на уровне органы местного самоуправления – органы местного самоуправления;

G2B – на уровне государство – бизнес;

"G"2B – на уровне органы местного самоуправления – бизнес;

G2C – на уровне государство – граждане;

G2"C" – на уровне государство – общественные организации;

"G"2C – на уровне органы местного самоуправления – граждане;

"G"2"C" – на уровне органы местного самоуправления – общественные организации.

G2C, G2"C", "G"2C, "G"2"C". Взаимодействие органов местного самоуправления рассматривается отдельно, поскольку органы МСУ не входят в систему органов государственной власти, и вследствие этого имеют ряд особенностей функционирования. Общественные организации в информационном обществе будут играть заметную роль, их коммуникации также имеют особенности, поэтому общественные организации выделены в отдельный субъект взаимодействия. Использование инфраструктуры электронного правительства для данных уровней взаимодействия имеет ряд преимуществ.

Взаимодействие G2G, G2"G" и "G"2"G" представляет собой коммуникации внутри государственных органов власти, коммуникации между органами государственной власти и органами местного самоуправления и коммуникации внутри органов местного самоуправления. Переход на электронное правительство позволит улучшить

взаимодействие между органами власти и местного самоуправления, а также наладить коммуникации между министерствами, ведомствами, службами и агентствами. Кроме этого, внедрение электронного правительства повышает оперативность обмена информацией, улучшает качество оказания государственных услуг и создает предпосылки для участия граждан в управлении.

Следует отметить, что взаимодействие G2G предполагает взаимодействие и между ведомствами различных государств, а значит, переход на электронное правительство будет способствовать налаживанию более тесных контактов между странами, достижению общемировых, глобальных целей.

Взаимодействие G2B и "G"2B предполагает коммуникации между государством, органами местного самоуправления и бизнесом. Внедрение электронного правительства позволит повысить прозрачность системы государственных закупок (eProcurement), сократить транзакционные издержки и обеспечить равные условия участия в тендерах для субъектов бизнеса.

Для достижения этих целей создается единая система электронных государственных закупок, в которой объявляются тендеры и условия их проведения. Работа такого портала позволяет решить проблемы реализации свободной конкуренции при государственных закупках и препятствует деформации рынка, происходящей из-за оказания предпочтения каким-либо субъектам бизнеса.

Кроме того, бизнес получит возможность сократить время на предоставление отчетности в государственные органы власти. Предполагается, что электронное правительство позволит не только своевременно получать информацию из контролирующих органов, скачивать формы отчетности, подавать информацию в статистические органы, но и подавать декларации и отчеты в электронной форме, осуществлять платежи по налогам и сборам через интерактивные платежные системы, регистрировать новые организации через Интернет.

Коммуникации на уровне G2C и C2G, G2"C" и "C"2G, "G"2C и C2"G", "G"2"C" и "C"2"G" наиболее сложные, но и наиболее перспективные. Важно отметить, что в информационном обществе взаимодействие на этих уровнях перестает быть односторонним, граждане становятся равноправными партнерами в коммуникациях с органами государственной власти и МСУ. Улучшение взаимодействия государственных органов власти, органов местного самоуправления, граждан и общественных организаций приведет

к повышению качества жизни граждан, ускорит социально-экономическое развитие территорий. Это произойдет в связи с насыщением общества необходимой и своевременной информацией, сокращением времени и затрат на получение государственных услуг, предоставлением возможностей гражданам участвовать в управлении.

В ходе развития электронного правительства граждане не только получают возможность пользоваться интерактивными электронными государственными услугами, но и участвуют в реализации концепции электронной демократии (e-democracy). Создаются условия для воздействия граждан на принятие управленческих решений, для контроля ими своих выборных представителей, высказывания своего мнения в режиме онлайн. Увеличение прозрачности работы государственных органов обеспечивается возможностью усиления общественного контроля над государственной деятельностью, что приводит к уменьшению коррупции.

Развитие электронного правительства должно оказать влияние на развитие онлайн-овых гражданских форумов (online citizen' forums) и распространение практики подачи электронных петиций (e-petition). На этом этапе возрастает активность деятельности общественных организаций. Выборы, проводимые в режиме реального времени через Интернет, позволят гражданам голосовать в любом месте (даже за границей) при помощи любого удобного для них устройства, имеющего выход в Интернет.

По мере развития электронного правительства и информационного общества начинает проявляться проблема становления «электронного гражданина», который представляет собой человека, владеющего компьютерными навыками, умеющего ставить вопрос перед источником информации, и самостоятельно производящего полезную информацию.

По существу, электронное правительство призвано решить проблему цифрового неравенства, формирования общества электронных граждан. Но на практике внедрение электронного правительства в значительной мере обостряет данную проблему. Это связано с низкой компьютерной грамотностью большей части населения, отсутствием у нее необходимых навыков работы с информацией. Это вызывает у граждан при взаимодействии с электронным правительством культурный информационный шок и затрудняет их вхождение в информационное общество.

Следовательно, в программу внедрения электронного правительства необходимо

включить комплекс мероприятий по формированию спроса на электронные сервисы. Так как информация о преимуществах пользования электронными услугами преимущественно выложена в сети Интернет, а ею большая часть населения вообще не пользуется, то необходимо информировать граждан об электронном правительстве и его сервисах через другие информационные каналы, например, телевидение, учебную литературу. При освещении процесса внедрения электронного правительства необходимо быть максимально объективными и постараться не создавать у граждан завышенных ожиданий относительно новой электронной формы работы государственных органов. Следует помнить, что электронное правительство не может решить все проблемы государственного управления, а лишь является новым этапом его развития.

Параллельно с информированием необходимо обучать население компьютерной грамотности, прививать ему культуру пользования электронными ресурсами, т. е. последовательно готовить потребителя электронных услуг, воспитывать «электронного гражданина».

Не менее важно создавать технические условия для пользования электронным правительством. Не должна возникнуть ситуация, когда граждане не будут иметь доступа к информационному обществу из-за отсутствия у них персональных компьютеров и прочих средств связи. Чтобы этого избежать, необходимо создать общественную техническую инфраструктуру с бесплатными точками доступа к государственным порталам и сайтам. Во многом эту проблему призваны решить многофункциональные центры, обеспечивающие оказание государственных и муниципальных услуг по принципу «одного окна».

Безболезненное вхождение электронного правительства в жизнь страны может обеспечить создание механизма совместной работы граждан с органами государственной власти и разработчиками информационных технологий с целью совершенствования работы сервисов электронного правительства. Такой механизм представляется перспективным, поскольку объединит усилия «производителей» и «потребителей» электронных сервисов и электронных услуг, а значит, позволит адаптировать их под требования пользователей.

Существенным вкладом в повышение спроса на электронные сервисы будет создание качественной нормативно-правовой базы по защите личной информации, а также усовершенствование механизмов защиты баз данных. Для снижения настроенности по

поводу внедрения электронных коммуникаций в столь важной сфере, как государственное управление, необходимо принять меры по предотвращению сбоев в работе электронного правительства и разработать процедуры легкого, а главное безболезненного для граждан, устранения последствий ошибок, случающихся при использовании IT-инфраструктуры в коммуникациях с государственными органами и органами МСУ.

Таким образом, электронное правительство является новым этапом развития государственной деятельности, воплощением государственного управления в глобальном информационном обществе. Более того, в отчете *ООН United Nations E-Government Survey 2010* признается, что в своей сущности электронное правительство не только электронное, но и ориентированное на граждан, позволяющее осуществлять управление совместно с гражданами, т. е. помогающее людям улучшать их жизнь и участвовать в принятии решений, влияющих на их будущее [7].

Список литературы

1. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. Опыт социального прогнозирования/пер. с англ. 2-е изд., испр. и доп. М.: Academia, 2004. 788 с.
2. Государственная программа Российской Федерации "Информационное общество (2011 - 2020 годы)" (утв. распоряжением Правительства РФ от 20 октября 2010 г. № 1815-р) [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
4. Коржаков В. Конец «Электронной России» URL: <http://www.osp.ru/news/articles/2011/15/13007915/> (дата обращения: 30.06.11).
5. Малышев Ю.А., Камалов А.И. Институциональный подход и инновационная парадигма в развитии промышленной политики Пермского края // Вестник Пермского университета. Сер. Экономика. 2010. Вып. 1 (4). С. 35-44.
6. Окинавская хартия глобального информационного общества. Принята 22 июля 2000 г. лидерами стран G8, в городе Окинава [Электронное издание]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
7. Отчет ООН «UN Global E-Government Survey 2010». URL: http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm. (дата обращения: 30.06.11).

8. *Постановление* Правительства РФ от 28 января 2002 г. № 65 "О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" (с изм. от 26 июля 2004 г., 15 августа 2006 г., 10 марта, 10 сентября 2009 г., 9 июня 2010 г.) [Электронное издание]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. *Предоставление* государственных (муниципальных) услуг на базе многофункциональных центров: много белых пятен. URL: <http://gosman.ru/electron?news=13832> (дата обращения: 30.06.11).

10. Masuda Y. The Information Society as Postindustrial Society. Wash.: World Future Soc., 1983. 171 p.