

ОБЗОР ПОСТРОЕНИЯ МИРОВЫХ МОДЕЛЕЙ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Фольк В.А.

Управление информатизации и связи администрации города Красноярска

Социально-экономическую и политическую основу современных отношений в России составляют рыночная экономика, частная собственность, местное самоуправление и сложившаяся конституционная система управления государством.

Местное самоуправление в Российской Федерации является одним из ключевых институтов современного общества и находится на важном этапе своего развития. Однако на пути построения устойчивых и эффективно функционирующих муниципальных социально-экономических систем возникла фундаментальная проблема – необходимость создания оптимальной системы муниципального управления в качестве низового уровня публичной власти.

Ситуация вокруг проводимых преобразований в сфере публичного управления в Российской Федерации характеризуется противоречивыми особенностями: цели, задачи, этапы и мероприятия административной реформы тщательно сформулированы, последовательно реализуемы, имеют законодательную базу в виде Федерального закона от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», но назвать реформу успешной, особенно на уровне муниципального управления, пока нельзя. Большая часть общества не удовлетворена качеством и доступностью публичных услуг, которые являются ключевым инструментом удовлетворения потребностей общества.

Традиционными сферами социальной политики считаются образование, здравоохранение, жильё и социальное страхование. Существует потребность в прозрачном регулировании процесса предоставления муниципальных услуг и упрощения порядка их получения в первую очередь именно в этих сферах. Благодаря современному развитию информационных технологий, в особенности Интернета, ведущая роль в государственном и муниципальном управлении принадлежит информационной составляющей. Перевод взаимоотношений в дистанционный режим должен дать серьёзный социальный и экономический эффект.

Одним из способов предоставления информации и оказания комплекса государственных и муниципальных услуг гражданам и бизнесу, другим ветвям государственной власти, при котором личное взаимодействие между органами власти и заявителем минимизировано и максимально использует информационные технологии является электронное правительство (e-Government).

Электронное правительство не является дополнением или аналогом традиционного правительства, а лишь определяет новый способ взаимодействия на основе активного использования информационно-коммуникационных технологий в целях повышения эффективности предоставления государственных и муниципальных услуг.

Термин «электронное правительство» появился изначально в середине 1990-х годов, когда государственные структуры во всем мире осознали потенциал Интернета. Новый термин подразумевал перевод государственных услуг в Интернет, применение электронного документооборота в органах власти и прочие технологические процедуры, снижающие нагрузку на бюрократическую машину. Однако в дальнейшем термин приобрел дополнительную нагрузку – выстраивание новой системы общения с

населением. Варианты систем различны и зависят от конкретных условий, системы взаимоотношений между властью и обществом и менталитета.

В настоящее время можно выделить четыре основные модели построения электронного правительства [1]:

- континентально-европейская (страны Западной, Центральной и Восточной Европы);
- англо-американская (США, Канада, Великобритания);
- азиатская модель (Сингапур, Южная Корея);
- российская модель

Континентально-европейская модель

Континентально-европейская модель электронного правительства характеризуется:

- наличием надгосударственных институтов (Европарламент, Еврокомиссия, Европейский суд), рекомендации которых обязательны для исполнения всеми странами Европейского союза;
- высокой степенью интеграции европейских народов и стран, что проявляется в единой валюте, в едином общеевропейском информационном пространстве, в подготовке новой единой Конституции, в свободном передвижении капиталов, энергии, информации;
- жестким законодательством, регулирующим информационные отношения и информационные потоки, циркулирующие в европейском информационном пространстве.

Управление и деятельность национальных правительств и надгосударственных структур в этой модели обусловлены применением высоких технологий с ориентацией на нужды граждан-пользователей информационными сетями и системами. Данный тип управления позволяет потребителю (избирателю, гражданину, представителю общественности) получать правительственную информацию в режиме реального времени и успешно выполнять свой гражданский долг, используя систему электронного голосования или сервисные услуги правительства при уплате налогов и штрафов.

Европейский союз главный акцент в вопросах построения электронного государства делает на достижении социального единства наций, в него входящих, и европейского сообщества в целом. При этом в качестве основной опасности европейцы видят для себя цифровой разрыв между стремительно увеличивающимся числом пенсионеров, не готовых и часто неспособных к работе в сети Интернет, и молодым динамичным поколением. Информационное общество для европейцев – это средство сохранения многонационального богатства Европы. Инвестиции в технологии информационного общества для нее — это, прежде всего, инвестиции в человека [2, С. 349].

На уровне Евросоюза была согласована минимальная правовая база для развития системы электронного правительства, выраженная в форме Директив Европейской комиссии, которые все страны-участницы обязаны внедрить в национальное законодательство. Соответственно, во всех вышеперечисленных европейских странах приняты законы, касающиеся:

- электронных цифровых подписей;
- электронной торговли;
- защиты данных;
- государственных заказов.

Во всех странах ЕС приняты законы о доступе к информации. Требования Евросоюза к законодательству, регулирующему системы электронного правительства, охватывают как технические аспекты (цифровая подпись, электронная торговля), направленные на упрощение создания систем электронного правительства, так и этические и политические вопросы (распределение госзаказов, доступ к информации), определяющие новые обязанности государственных учреждений по защите прав граждан и организаций в новом контексте предоставления публичных услуг электронными средствами.

Англо-американская модель

Одной из первых в мире еще в 1994 году стала решать проблему открытого доступа к информации государственных структур Канада. Разбив проект на три этапа реализации, канадцы поставили задачу за пять лет построить систему «электронного правительства». В результате применения модульного принципа система была разделена на четыре контура: сайт Канады; информационный портал, объединяющий подпорталы; промежуточное программное обеспечение, включающее поисковую машину, системы автоматизации бизнес-процессов, системы интеграции приложений и данных; инфраструктурное ПО, состоящее из системы управления бумажными и электронными документами, электронного хранилища и системы управления базами данных.

Сегодня в рамках проведенных работ по реализации проекта канадские власти работают и напрямую взаимодействуют с населением посредством мощнейшего информационного портала, объединяющего до 500 Интернет-сайтов. Отказ от необходимости непосредственного посещения служб гражданами и обработки бумажной документации, по оценке Canada eGovernment Resource Centre, за последние три года позволил канадскому бюджету сократить госрасходы почти на 10 млрд. долларов [3].

Американский подход заметно и во многом отличается от европейского, что обусловлено и структурой, и традициями государственного управления в США. Системный подход к развитию электронного правительства был заложен в 90-х годах прошлого века.

В США разработан документ «Стратегия электронного правительства (E-Government Strategy)». Стратегия нацелена на повышение эффективности работы федерального правительства такими способами, как: упрощение информационного сервиса;

исключение дублирующих друг друга и избыточных уровней правительственного управления;

облегчение поиска информации и получения услуг от федерального правительства для граждан, предпринимателей, правительственных и федеральных служащих;

нацеленность правительственных структур на быстрое удовлетворение потребностей граждан;

создание условий для претворения в жизнь других инициатив федерального правительства по повышению эффективности его деятельности.

Согласно разработанной стратегии, одной из главных целей развития e-Government является сокращение масштабов, а в идеале и полное искоренение дублирования одних и тех же функций в разных правительственных агентствах для того, чтобы облегчить гражданам доступ к ним и сократить расходы на содержание избыточных служб и ведомств [4, С. 118-120].

Из технических аспектов лишь некоторые регулируются федеральным законодательством, а остальные либо определяются законами штатов, либо

рассматриваются лишь в контексте федеральных стандартов построения архитектуры госпредприятий (Federal Enterprise Architecture). Несмотря на отсутствие законодательства о свободе доступа к информации, подход американского правительства к вопросам защиты данных отличается гораздо большим либерализмом, чем политика Европейского Союза.

Наиболее популярная в Соединенных Штатах услуга электронного правительства – подача налоговых деклараций в электронной форме. По оценке Налогового управления США, в 2007 г. 57% всех заявлений на налоговые вычеты будет подано через Интернет. В 2007 г. 22 млн. налогоплательщиков заполняли электронные формы с домашних компьютеров.

Азиатская модель

Азиатская модель опирается на специфический стиль управления, азиатский тип корпоративной культуры и многослойную систему государственного управления, организованного по принципу иерархической пирамиды. Правительство Южной Кореи при формировании модели «электронной демократии» основной акцент сделало на удовлетворение информационных потребностей населения и внедрение информационно-коммуникационных технологий в систему культуры и образования [5].

В 2010 году ООН признала систему «электронного правительства» Южной Кореи самой лучшей и эффективной в мире. Южная Корея с солидным отрывом опережает другие государства и по уровню развития системы, и по степени ее популярности среди граждан. Решение о разработке инфраструктуры и базы электронного правительства в Южной Корее было принято в 1987 году. Благодаря этой системе жители страны могут совершать практически все операции, не выходя из дома: начиная от покупок в магазинах и заканчивая оплатой счетов и оформлением документов. В общественных местах можно увидеть специальные терминалы, в которых легко найти нужную информацию или распечатать любую справку.

Южная Корея ежегодно занимает первое-второе место в мире как по средней скорости Интернета, так и по степени охвата широкополосной сетью населения. Несколько лет назад в госсекторе страны была введена 100-процентная система электронного документооборота. На бумагу ложатся немногие, только самые важные доклады и справки на уровне министра и выше. Функционирование системы электронного правительства позволило за последние два года сэкономить для госбюджета более 1 млрд. долларов и сократить число служащих почти на 9 тысяч человек. Общий социально-экономический эффект оценивается в 16 млрд. долл. [2, С.339-360].

Сингапур относится к странам, которые не располагают большим количеством природных ресурсов. Поэтому в долгосрочной перспективе Сингапур стремится к созданию наукоемкой экономики.

У Сингапура – четкий и интегрированный подход к национальной компьютеризации. На протяжении двух прошедших десятилетий был целый ряд национальных программ, каждая из которых базировалась на успехе предыдущей в неуклонном следовании к превращению Сингапура в страну, охваченную сетью. Национальные программы по ИКТ вылились во множество государственных администраций и услуг, эксплуатирующих технологии для повышения эффективности, качества обслуживания и доступа через электронные каналы. Эти достижения были работающими примерами государственных электронных услуг, которым суждено было стать предвестниками электронного правительства.

Услуги, предоставляемые ранее различными Министерствами и ведомствами правительства Сингапура, теперь предоставляются в рамках программы «Электронное правительство» на сайте www.egov.gov.sg. Порталы государственных услуг максимально ориентированы на интеграцию с мобильными устройствами. Кроме того интегрируются разрозненные сайты в единое информационное пространство.

Эстонская модель

Из стран бывшего Советского Союза следует отметить Эстонскую Республику. В Эстонии не существует государственной программы по развитию «электронного правительства». Отсюда следует, что нет и многомиллиардных бюджетов. Ставка делается на конкретные проекты, которые выдвигают органы местного самоуправления, граждане и независимые организации, которые потом сводятся в общую схему.

При замене рубля на крону в 1992 году была создана электронная база данных лиц, получивших право менять деньги, т.е. первый электронный регистр населения. В 1996 году был принят Закон о защите персональных данных. Законодательно закреплено право граждан на бесплатный доступ к Интернету в каждой библиотеке страны.

В 2001 году возникло так много регистров и баз данных, что возникла необходимость в их интеграции. Чтобы соединить их в Сети, был создан уникальный программный продукт «Х-путь». Сегодняшняя версия «Х-пути» обеспечивает предоставление электронных услуг с использованием различных баз данных, расположенных в различных организациях, превращая страну в единый офис [6].

В 2002 году создан единый государственный портал, объединивший все электронные сервисы для граждан, бизнеса и чиновников.

Регистрация на Портале <https://www.eesti.ee> происходит при помощи ID-карты, которая является электронным удостоверением личности гражданина. ID-карта – это идентификационный документ жителя Эстонии с 15 лет, а так же иностранца, получившего вид на жительство или разрешение на работу. Дополнительно ID-карту дает право ставить на документах электронную подпись, приравненную законом к собственноручной.

Для того, чтобы высокие технологии приносили результаты, в Эстонии попутно упрощают законы и бюрократические процедуры. К тому же власти отказались от централизованного подхода. Министерства и ведомства сами развивают свои информационные системы, тратя на информатизацию около 1% бюджета.

Одно из сложных мест – это здравоохранение. В этой области пересекаются интересы государства и частных структур, населения. Затрагиваются персональные данные. Проблемы лежат в области создания общих правил игры и соблюдения договоренностей.

Государство развивает доступность электронных услуг для населения через строительство сетей связи. Причем линии прокладываются операторами и в сельской местности. Государство дотирует экономически невыгодные участки.

В итоге в 70% домохозяйств есть Интернет, 92% процента физических лиц заполняют налоговые декларации через Интернет. 98% территории страны покрыто беспроводным интернетом.

Выступая перед делегатами 67-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН, Президент Эстонии Тоомас Хендрик Ильвес заявил, что Эстония – первая страна, где есть возможность участвовать в парламентских и местных выборах через Интернет. В 2012 году в стране была проведена перепись населения – в основном через онлайн [7].

Таким образом, все рассмотренные модели построения электронного правительства обусловлены развитием информационных технологий и ориентированы на будущее. Условиями реализации данных моделей выступает сетевая организация общества, эффективно работающая обратная связь и высокий технологический уровень оснащённости государственного аппарата.

Правительства большинства стран, осознавая перспективы использования Интернет-технологий в государственном и муниципальном управлении, разработали и реализуют национальные концепции информатизации государства.

Ситуация в России.

На сегодняшний день в рамках перехода на электронное правительство в России проведены организационные мероприятия, подготовлена правовая основа, сформирована инфраструктура, в том числе технологическая платформа.

В 2002 году была принята Федеральная целевая программа «Электронная Россия», рассчитанная на срок до 2010 года. Результатом Программы явилось внедрение и последующее развитие информационных технологий во всех уровнях власти: федеральной и муниципальной.

Вторым этапом построения электронного правительства, определяющим основные приоритеты его построения, стала государственная программа «Информационное общество», рассчитанная до 2020 года.

Основным показателем, оценивающим эффективность проводимых мероприятий, является место государства в Индексе развития электронного правительства ООН.

Департамент экономического и социального развития ООН, публикует отчеты (E-Government Readiness Report) [8], характеризующие потенциал и возможности развития электронного правительства в мире.

Табл. 1. Индекс развития электронного правительства

Страна	Рейтинг	
	2012	2010
Республика Корея	1	1
Нидерланды	2	5
Великобритания	3	4
Дания	4	7
США	5	2
...
Сингапур	10	11
...
Канада	11	3
...
Эстония	20	20
...
Российская Федерация	27	59

В 2012 году Российская Федерация заняла 27 место в рейтинге, переместившись за последний год на 32 позиции вверх.

Несмотря на такой резкий скачок в рейтинге, при переходе на предоставление услуг в электронном виде отмечаются проблемы правового регулирования и проблемы технологического обеспечения процесса предоставления услуг.

Основным препятствием к переходу на электронные услуги служит наличие в нормативных правовых актах, регламентирующих предоставление услуги, норм, обязывающих Заявителя предоставлять документы в бумажном виде.

Если процесс подачи заявления в электронном виде представляет собой заполнение интерактивной формы, то прикрепление иных документов осуществляется в виде сканированных образов. В этом случае возникает проблема с проверкой подлинности и юридической значимости документа. Так как, в частности возможна подделка документов. Даже применение электронной подписи не свидетельствует о подлинности документов, направленных в электронной форме, а также об их соответствии бумажному носителю.

Дополнительным препятствием при переходе на электронные услуги, является, в первую очередь низкий уровень готовности населения к новым формам общения с властью.

Немалую долю в общем объеме государственных и муниципальных услуг составляют услуги социальной сферы, направленные на поддержку пенсионеров, инвалидов, многодетных родителей, малоимущих и других социально незащищённых категорий граждан, у которых зачастую, просто отсутствует возможность электронного обращения в органы власти.

Кроме того граждане не достаточно информированы о возможности обратиться за государственными и муниципальными услугами в электронной форме. Не устраненные нормы в законодательных актах, препятствующие приему документов в электронной форме, не способствуют сокращению количества личных приемов в органах власти при получении услуг. Что так же влияет на готовность граждан и организаций к электронным услугам.

Затрудняет обращение за информацией и услугами многоуровневая система порталов государственных и муниципальных услуг. Практически каждое муниципальное образование имеет свой официальный сайт, где размещается информация об услугах и электронные формы заявлений, кроме того подобный портал услуг имеется и на региональном уровне и на федеральном – единый портал государственных и муниципальных услуг.

Разная степень информатизации и бюджетной обеспеченности в субъектах РФ и муниципальных образованиях так же оказывает влияние на процесс перехода к электронному правительству. Выравнивание возможно достигнуть путем перераспределения субсидий из федерального бюджета.

С учетом того, что многие развитые страны начали процесс внедрения электронного правительства задолго до разработки подобных мероприятий в России, применение успешных практик а зарубежных стран становится необходимым фактором достижения целей электронного правительства, предупреждения возможных проблем информатизации органов власти и развития информационного общества.

В целях успешного внедрения проекта «электронное правительство» необходимо учитывать следующие факторы:

- наличие многоуровневой структуры федерального и местного управления. Так же как в Германии и в США, в России существует промежуточный уровень административного управления (между общенациональным и местным), играющий важную роль в предоставлении административных услуг.
- сохранившиеся с советских времен структуры, процессы и культура делопроизводства в государственных учреждениях затрудняют переход к электронному правительству. В пост-советских государствах, где с наибольшим

успехом реформировали свои государственные учреждения, например Эстония, смогли обеспечить и более высокие темпы перехода к e-Government.

СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Станкевич Л.Т., Новоженкина Н.О. Электронное правительство: теоретические модели и реальная практика// Технологии информационного общества – Интернет и современное общество: тр. VI Всерос. Объединенной конф., Санкт-Петербург, 3-6 ноября 2003 г. Спб.: Изд-во Филол. Фак. СПбГУ, 2003.
2. М.А.Сединкин. Возможности применения зарубежного опыта формирования электронного правительства в России. – Вестник Адыгейского государственного университета: сетевое электронное научное издание №3, 2011.
3. Зайко А. Русь электронная // Энергия промышленного роста. 2009. №3/31, март. URL: http://www.epr-magazine.ru/prompolitics/maintheme/cyber_russ
4. Гутри И.С. Основные стратегии формирования электронного правительства // Технологии информационного общества — Интернет и современное общество: тр. VI Всерос. объединенной конф., Санкт-Петербург, 3-6 ноября 2003 г. Спб.: Изд-во Филол. фак. СПбГУ, 2003. С. 118-120.
5. Макович Г.В. Менеджмент знаний: документальное обеспечение управления. – Академия Естествознания, 2010. URL: <http://www.rae.ru/monographs/84>
6. Журнал «Огонек», №17 (5176), 02.05.2011. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/1628769>
7. Официальный сайт ООН в России – URL: <http://www.un.org/russian>
8. United Nations e-Government Survey 2012. E-Government for the People / Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. 2012. URL: www2.unpan.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx