

ИНФОРМАЦИОННЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ

А. А. Голубева

ЭЛЕКТРОННОЕ ПРАВИТЕЛЬСТВО: ВВЕДЕНИЕ В ПРОБЛЕМУ

В статье рассматривается комплекс вопросов, связанных с развитием и реализацией концепции электронного правительства как нового подхода к государственному управлению. Определены основные истоки и предпосылки возникновения концепции электронного правительства, представлены ключевые принципы и направления его развития. Исходя из анализа практического опыта выделены важнейшие преимущества данной концепции с точки зрения основных групп интересов и факторы, определяющие барьеры на пути эффективной реализации программ и проектов электронного правительства, обуславливающие специфику стратегии его развития в рамках отдельно взятой страны.

Развитие и широкое применение информационных и коммуникационных технологий является глобальной тенденцией последних десятилетий. Использование современных технологий сбора, обработки и передачи информации становится все более значимым фактором обеспечения конкурентоспособности экономики, повышения эффективности процессов управления как в частном, так и в государственном секторах экономики. Современный подход к государственному управлению в условиях перехода к новой экономике и развития информационного общества определяется концепцией электронного правительства. Целью данной статьи является рассмотрение ряда вопросов, связанных с развитием и реализацией этой концепции.

ИСТОКИ И ПРЕДПОСЫЛКИ ВОЗНИКНОВЕНИЯ КОНЦЕПЦИИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Концепция электронного правительства возникла как результат двух тенденций конца XX в.: широкомасштабного реформирования государственного управления в целях повышения его эффективности и развития информационно-коммуникационных технологий.

© А. А. Голубева, 2005

Процесс реформирования государственного управления начал стремительно разворачиваться в мире с 1980-х гг. Вызовы времени, с которыми столкнулись государства в конце XX в. (рост спроса на услуги государства, требование повышения эффективности работы государственного аппарата со стороны граждан, падение общественного доверия к институтам власти и т. д.), стали причиной пересмотра традиционных моделей и методов государственного управления во многих странах. На первый план выходит проблема «хорошего управления» (good governance), которое можно определить как соответствующее принципам демократии, требованиям эффективности, ответственности, открытости. С 1980-х гг. широкое распространение получает концепция нового государственного управления (new public management). Можно выделить несколько главных принципов, лежащих в ее основе: повышение производительности (обеспечение удовлетворения растущего спроса на услуги государства без изменения уровня налоговой нагрузки), ориентация на потребителя (формирование и реализация программ общественных расходов исходя из потребностей граждан, повышение качества услуг, оказываемых населению), децентрализация (перераспределение функций между различными уровнями государственного управления), ориентация на результат (переход на управление по результатам (performance-based management)) [Kettl, 2000].

В середине 1990-х гг. реформы государственного управления вступили в новый этап, связанный с развитием и массовым распространением информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Являясь самым крупным потребителем информации, с одной стороны, и самым значительным поставщиком услуг, с другой стороны, государство не могло оставаться за рамками процессов информатизации и новых стандартов взаимоотношений «потребитель — производитель», основанных на доступных, дешевых и быстрых способах обмена информацией и совершения транзакций. В основу процесса трансформации отношений между государством и обществом легло использование ИКТ в целях создания новых организационных и экономических структур, оптимизации процессов внутри правительственных подразделений, развития ориентированных на потребителя подходов в предоставлении государственных услуг. Так началось формирование концепции электронного правительства. Можно выделить несколько групп предпосылок ее возникновения (табл. 1).

В развитие концепции электронного правительства значительный вклад внесли не только анализ предшествующего опыта реформирования государственного сектора и практики административных реформ, но и теория и практика управления в частном секторе (управление изменениями, реинжиниринг бизнес-процессов, антикризисный менеджмент, управление знаниями, электронная коммерция).

Таблица 1

Предпосылки возникновения концепции электронного правительства

Группы	Предпосылки
Экономические	<ul style="list-style-type: none"> • Рост спроса на услуги государственного сектора и сложности проблем при одновременном повышении требований к оперативности и качеству их решения • Ограниченность финансовых и людских ресурсов, определяющая невозможность решения управленческих проблем старыми способами
Социальные	<ul style="list-style-type: none"> • Демократические преобразования, развитие гражданского и информационного общества • Недовольство граждан результатами работы правительственных структур и требования к повышению их эффективности
Технологические	<ul style="list-style-type: none"> • Появление и быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий (в том числе интернет-технологий)

ОПРЕДЕЛЕНИЕ И КОНЦЕПЦИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

На сегодняшний день термин «e-Government» является международно принятым и широко используется во всех странах мира, где реализуются программы электронного правительства. Говоря о его этимологии, необходимо отметить, что появился он сравнительно недавно и имеет американское происхождение. Именно в США в 1997 г. Национальный научный фонд в рамках программы по анализу использования новых технологий в целях улучшения работы федеральной администрации впервые ввел понятие «цифровое правительство» (digital government), которое впоследствии было заменено на «электронное правительство» (e-Government).

Однозначного и устоявшегося перевода термина «e-Government» на русский язык в настоящее время не существует. Чаще всего используется понятие «электронное правительство», что, безусловно, накладывает ряд ограничений на понимание сути явления, связанных прежде всего с определением понятия «правительство» в русском языке. Необходимо подчеркнуть, что термин «e-Government» относится к различным ветвям и уровням власти, а также к организациям, осуществляющим властные функции. В русскоязычной литературе кроме термина «электронное правительство» можно также встретить «электронное государство» [Электронное государство..., 2000] и «электронное государственное управление» [Сериков, 2003].

Несмотря на устоявшуюся терминологию, в зарубежной литературе нет однозначного определения электронного правительства. Все многообразие трактовок можно свести к двум группам: в рамках первой исследователями дается понятие электронного правительства в узком, а в рамках второй — в широком смысле.

1. *Электронное правительство в узком смысле* означает использование информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти (в оказании услуг населению и бизнесу, организации государственных закупок, осуществлении финансовых операций, получении и предоставлении информации) [Fang, 2002].
2. *Электронное правительство в широком смысле* понимается как процесс трансформации внутренних и внешних взаимодействий в системе государственного управления в результате внедрения информационных и телекоммуникационных средств с целью оптимизации управления, улучшения качества обслуживания населения и обеспечения конституционных прав граждан [World Public Sector..., 2003, p. 1].

Узкая трактовка термина «электронное правительство» отвечает в большей степени задачам практического применения ИКТ в государственном управлении. Подобные определения широко используются в программах и проектах развития электронного правительства, основной акцент в них делается на внедрении ИКТ в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг гражданам и бизнесу.¹

С научной точки зрения особый интерес представляет широкое определение данного термина. Электронное правительство есть нечто большее, чем внедрение и использование ИКТ в деятельности органов государственного управления. Это прежде всего новая концепция государственного управления, предполагающая изменение взаимоотношений между государством и обществом, включающая реинжиниринг процессов управления в государственных структурах², модернизацию с помощью ИКТ средств и методов осуществления государственных функций, развитие демократических основ государственного управления, обеспечение принципов открытости и подотчетности обществу. Суть концепции электронного пра-

¹ См. также определение в [Curthoys, Crabtree, 2003, p. 9].

² Так же, как и в частном секторе, реинжиниринг процессов управления в государственных структурах предполагает фундаментальное переосмысление и радикальное перепроектирование бизнес-процессов для достижения существенных улучшений в ключевых показателях результативности, таких как затраты, качество, уровень обслуживания и оперативность (см. [Хаммер, Чампи, 1997]).

ительства состоит именно в переходе к новым формам взаимодействия в системе государственного управления, к гибким организациям, ориентированным на знания, изменении принципов работы внутри правительственных структур. Так, например, с точки зрения реинжиниринга процессов принятия и исполнения решений государственными органами основную задачу развития электронного правительства можно свести к следующему: «...Перейти от бюрократической модели управления к обучающейся организационной модели органов государственного управления» [Электронное правительство: рекомендации..., 2004, с. 11].

Ключевыми принципами, заложенными в рамках концепции электронного правительства, являются [Curthoys, Crabtree, 2003]:

- ♦ повышение с помощью ИКТ качества государственных услуг, ориентация услуг на потребителя;
- ♦ увеличение доступности государственной информации и услуг;
- ♦ включение общественности в процессы государственного управления;
- ♦ эффективное использование информации в целях повышения качества государственного управления.

Концептуальные основы электронного правительства раскрываются в направлениях его развития. Совокупность этих направлений определяет механизмы реализации принципов электронного правительства. Ричард Хикс [Heeks, 2001] выделяет три основных направления развития электронного правительства: электронное администрирование, электронное взаимодействие с гражданами, а также развитие информационного общества.

Электронное администрирование (e-Administration). Переход на электронные методы управления включает:

- ♦ *Автоматизацию*: перевод в автоматизированный режим функций, связанных со сбором, хранением, обработкой и передачей информации. Например, переход на безбумажный принцип работы в органах государственного управления.
- ♦ *Информатизацию*: информационную поддержку реализуемых функций. Например, создание автоматизированных систем поддержки управленческих решений в государственном секторе.
- ♦ *Трансформацию*: создание и поддержку новых функций, реализуемых с помощью ИКТ или выполняемых человеком. Примером может служить развитие новейших методов предоставления государственных услуг с помощью интернет-технологий.

Электронное администрирование направлено прежде всего на оптимизацию внутренней работы органов государственного управления и относится к процессу трансформации внутренних взаимодействий в системе государственного управления.

Электронное взаимодействие с гражданами (e-Citizens), предоставление электронных услуг (e-Services). Ориентация органов государственного управления на максимальное удовлетворение потребностей граждан является центральным звеном в концепции электронного правительства. Так, Институт электронного правительства IBM дает следующее определение электронного правительства: «...Это соединение административных процессов и технологических решений в определенной среде, заставляющей правительственные организации продвигать стратегии, ориентированные на граждан, при одновременном повышении эффективности своей деятельности и открытости информации» [Сериков, 2003, с. 30].

Взаимодействие между гражданами и органами государственного управления в рамках электронного правительства реализуется посредством новых электронных каналов (прежде всего сети Интернет) по трем направлениям:

1. Предоставление гражданам полной и достоверной информации о деятельности органов власти и управления в целях соответствия принципам открытости и подотчетности: публикация программ экономического и социального развития, отчетов о деятельности правительства, бюджетов, информации о законодательных инициативах и т. д.
2. Получение информации от граждан, расширение возможностей их участия в процессе принятия решений в органах государственного управления. Организация дискуссий и опросов общественного мнения в режиме онлайн, проведение интернет-конференций, онлайн-новое голосование, участие общественности в заседаниях исполнительных и законодательных органов власти посредством сети Интернет.
3. Предложение электронных государственных услуг, ориентированных на потребителя, соответствующих новым стандартам качества.

Первые два направления взаимодействия определяют совокупность инструментов цифровой демократии (digital democracy) — электронных средств и методов, используемых для расширения участия граждан в процессах управления.

Повышение с помощью ИКТ качества государственных услуг и развитие цифровой демократии играют значительную роль в трансформации внутренних и внешних взаимодействий в системе государственного управления: предоставление электронных государственных услуг предопределяет необходимость реинжиниринга процессов управления, тогда как развитие инструментов цифровой демократии создает основу для трансформации взаимоотношений между государством и обществом.

Развитие информационного общества (e-Society). Данное направление ориентировано на установление и развитие на базе интернет-технологий взаимодействий органов государственного управления с организациями частного сектора, негосударственными и общественными организациями, а также с другими институтами гражданского общества.

- ♦ Взаимодействие с бизнес-структурами: развитие электронных государственных закупок, предоставление широкого спектра электронных услуг организациям частного сектора (таких как лицензирование, сертификация, подача налоговых деклараций), информационная поддержка развития бизнеса и т. д.
- ♦ Развитие сообществ: использование потенциала ИКТ в целях усиления информационных связей между общественными организациями и другими институтами гражданского общества.
- ♦ Создание и развитие партнерств: усиление на базе ИКТ институциональных взаимодействий — между государственными институтами, негосударственными и международными организациями.

Становление информационного общества рассматривается в концепции электронного правительства не только как ключевой фактор успеха реформы государственного управления, но и как одна из приоритетных задач государства в условиях глобальных процессов перехода к новой экономике.

ОБЩАЯ АРХИТЕКТУРА И ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Развитие электронного правительства в рамках обозначенных в предыдущем разделе направлений есть процесс создания и усложнения информационно-коммуникационной инфраструктуры, объединяющей органы государственного управления и связывающей их с гражданами и организациями.

Общая архитектура электронного правительства представлена в табл. 2. Все направления внутренних и внешних взаимодействий в электронном правительстве можно разбить на пять основных типов [Fang, 2002]:

- 1) G2G (Government to Government) — горизонтальное и вертикальное взаимодействие государственных структур;
- 2) G2E (Government to Employees) — обеспечение взаимодействия государственных служащих;
- 3) G2C (Government to Citizens) — взаимодействие государственных органов с гражданами;
- 4) G2B (Government to Business) — взаимодействие государственных органов с бизнес-структурами;
- 5) G2N (Government to Nonprofit) — взаимодействие государственных органов с некоммерческими организациями.

Таблица 2

Архитектура электронного правительства: организация внутренних и внешних взаимодействий

Взаимодействия	Информационно-коммуникационная инфраструктура, обеспечивающая взаимодействие	Направление и цели взаимодействия
Внутреннее (внутри и межведомственное взаимодействие)	Внутренняя (внутренняя правительственная сеть)	Government to Government (G2G) Обеспечение эффективного межведомственного взаимодействия как на федеральном, так и на региональном, местном уровнях государственного управления для реализации государственных функций
Внешнее (взаимодействие органов государственного управления с гражданами и организациями)	Внешняя (представительство органов государственного управления в сети Интернет)	Government to Employees (G2E) Обеспечение внутренней эффективности и производительности государственных структур: снижение затрат и повышение эффективности администрирования за счет применения наилучшей практики и опыта деятельности коммерческих организаций в таких областях, как логистика, управление финансами, управление знаниями Government to Citizen (G2C) Построение системы предоставления высококачественных услуг для граждан, легкой в поиске и использовании (принцип «единого окна») Government to Business (G2B) Снижение нагрузки на бизнес за счет исключения сбора дублирующих данных и более эффективного использования информационных технологий электронного бизнеса для взаимодействия Government to Nonprofit (G2N) Установление информационных и партнерских взаимодействий между правительственными структурами и некоммерческими организациями в целях развития информационного общества

Развитие внутренней и внешней информационно-коммуникационной инфраструктуры органов государственного управления — взаимоувязанный процесс. Так, например, развитие внешних взаимодействий, связанных с предоставлением электронных государственных услуг, требует более значительных изменений во внутренней работе государственных структур и совершенствования информационной инфраструктуры, чем организация одностороннего информационного взаимодействия (например, публикации информации о деятельности правительства в сети Интернет).

Исследователи проблем электронного правительства выделяют несколько (от трех до шести) этапов развития веб-представительств органов государственного управления, ассоциируемых одновременно со ступенями развития электронного правительства в целом. Модель развития электронного правительства, построенная Бэстоу, Дюлэви и Маргеттс (Bastow, Du-leavy & Margetts Model of e-Government Development), представлена на рис. 1 [Curthoys, Crabtree, 2003].

В соответствии с данной моделью веб-представительство органов государственного управления в Интернете проходит пять ступеней развития:

1. *Базовый сайт.* На этом этапе осуществляется первичное размещение информации об органе государственного управления в сети Интернет. Обычно такие сайты содержат минимальную информацию о структуре, функциях, должностных лицах органа управления.
2. *Публикация информации.* На второй ступени сайты органов государственного управления становятся информационно наполненными, их структура усложняется, появляются ссылки на другие связанные веб-ресурсы, однако существенным ограничением является односторонний характер информации с отсутствием возможности информационного обмена.
3. *Развитие взаимодействия.* Ключевая особенность здесь — добавление механизмов обмена информацией с посетителями сайта. Интерактивные элементы могут включать почтовую форму, организацию опросов общественного мнения, форумов и дискуссионных центров. У пользователей появляется возможность получения некоторых информационных услуг от органов государственного управления с помощью электронных средств. Так, на сайте может быть организован доступ к ряду загружаемых форм и документов.
4. *Развитие транзакций.* Внутренняя информационная инфраструктура и ее интеграция с веб-интерфейсом электронного правительства позволяют пользователю совершать различные транзакции в режиме реального времени. К таким операциям можно отнести

оплату налогов, регистрационных и лицензионных сборов, штрафов, получение социальных пособий и т. д.

5. *Полная интеграция.* Последний этап предполагает создание с помощью правительственного портала единой точки доступа к консолидированной информации всех правительственных служб и к полному комплексу электронных услуг. Работающий по принципу «одного окна» 24 часа в сутки семь дней в неделю и 365 дней в году интегрированный правительственный портал обеспечивает доступ к информации и услугам, исходя из потребностей граждан, а не из существующей структуры департаментов и ведомств: в его рамках вся информация разбивается на разделы в соответствии с различными сферами государственного управления и потребностями населения и организаций, а не с имеющейся структурой органов власти.

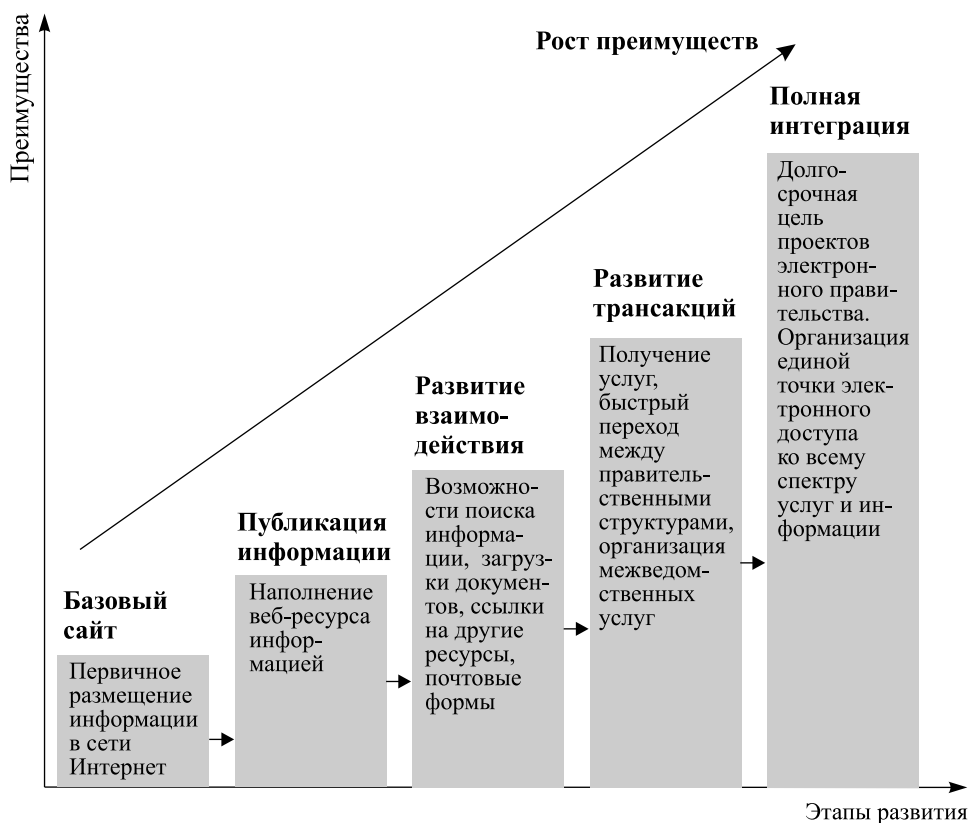


Рис. 1. Модель развития электронного правительства

Источник: [Curthoys, Crabtree, 2003, p. 20].

Таким образом, этапы развития электронного правительства отражают процесс наращивания количества и сложности онлайн-услуг — от простого предоставления информации до организации финансовых и иных транзакций.

Интеграция информации и услуг правительства в рамках единого веб-ресурса требует значительных изменений в организации внутренней работы государственных структур: прежде всего упрощения, унификации и сокращения числа управленческих и операционных деловых процессов. На рис. 2 изображена схема взаимодействия граждан с органами государственного управления на начальном этапе внедрения электронного правительства и на стадии развитого электронного правительства.

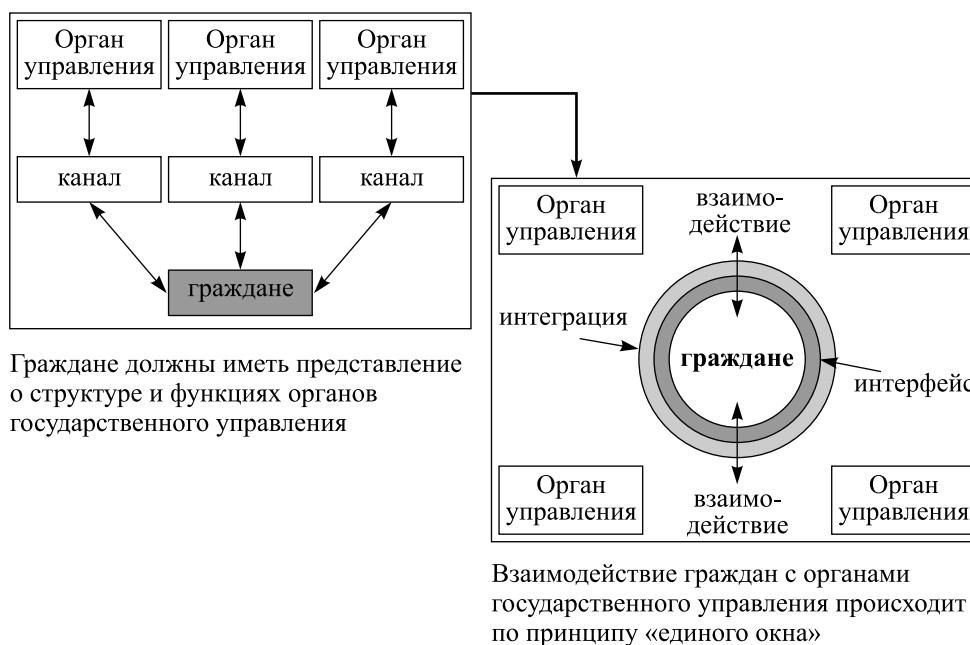


Рис. 2. Трансформация взаимоотношений с гражданами при переходе к электронному правительству

И с т о ч н и к: [E-Government Benefits Study..., 2003, p. 16].

В первом случае граждане должны быть знакомы с внутренней структурой органов государственного управления, иметь представление о выполняемых ими функциях, а также о каналах взаимодействия, наиболее приемлемых в той или иной ситуации. Предлагаемый в рамках единого правительственного портала комплекс услуг предусматривает максимальное упрощение взаимодействия граждан с соответствующим органом

(органами) государственного управления. В рамках данной модели взаимодействия потребитель руководствуется исключительно собственными целями и задачами: ориентированный на пользователя веб-интерфейс построен с учетом типичных поводов обращения в государственные органы и автоматически адресует пользователя к необходимому структурному подразделению. Этот подход является одним из примеров реализации технологий управления отношениями с клиентами (Customer Relationship Management — CRM), которое представляет собой методы работы с информацией, позволяющие свести к минимуму ее дублирование и систематизировать сведения о поведении клиентов для прогнозирования их потребностей в будущем [Электронное правительство: опыт..., 2001]. Таким образом, в рамках системы управления отношениями с клиентами взаимодействие с потребителем персонифицируется, при этом максимизируется степень его удовлетворенности обслуживанием. На сегодняшний день технологии управления отношениями с клиентами активно используются странами — лидерами в области электронного правительства.

В заключении данного раздела следует отметить неоднозначность модели развития электронного правительства. Анализ мировой практики показывает, что переход к более высокой ступени его развития не подразумевает исчерпывающего использования потенциала предыдущего этапа. Кроме того, в каждой отдельно взятой стране преимущественным становится специфический набор информации и услуг, причем страновые различия усиливаются по мере движения к более сложным этапам. Таким образом, можно говорить о существовании стратегии развития электронных государственных услуг в рамках общей концепции электронного правительства. Факторы, влияющие на определение этой стратегии, будут рассмотрены далее.

ПРЕИМУЩЕСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПЕРЕХОДА К ЭЛЕКТРОННОМУ ПРАВИТЕЛЬСТВУ

В широком смысле электронное правительство — это процесс создания общественной ценности с помощью внедрения ИКТ в систему государственного управления [World Public Sector..., 2003]. При этом потенциал создания общественной ценности за счет электронного правительства зависит от того, насколько соответствующие программы и их результаты отражают потребности и предпочтения общества. Таким образом, с одной стороны, общественная ценность представляет собой меру эффективности проектов электронного правительства, а с другой — является выражением общественных предпочтений и определяет приоритетные направления развития электронного правительства. Так, целями развития электронного правительства могут выступать улучшение качества жизни граждан (в том

числе за счет получения качественных государственных услуг), повышение доверия правительству (как следствие улучшения качества его работы), снижение коррупции (благодаря автоматизации и информатизации процессов государственного управления) и т. д.

В определении возможных результатов и последствий информатизации государственного управления разработчики первых проектов электронного правительства опирались в основном на опыт частного сектора. Среди преимуществ развития электронных методов внутренних и внешних взаимодействий в системах общественного управления назывались снижение затрат, повышение качества обслуживания граждан, увеличение открытости и подотчетности правительства. Результаты реализации первых проектов электронного правительства внесли существенные коррективы в эти представления. Так, например, до сих пор не существует однозначного вывода о способности электронного правительства снижать издержки государственного управления — внедрение сложных информационных систем, создаваемых в рамках проектов электронного правительства, требует значительных инвестиций с неопределенным сроком окупаемости.

Сегодня анализу выгод, получаемых за счет развития электронного правительства, уделяется особое внимание. В целях определения потенциальных результатов проводятся исследования спроса на услуги электронного правительства со стороны различных групп потребителей (граждан, бизнес-структур, государственных служащих) (см.: [E-Government Benefits Study..., 2003; Accenture..., 2004]). Анализ спроса позволяет не только более четко определить потребности тех или иных групп (что в дальнейшем становится основой для развития электронных услуг), но и выявить факторы, способные уменьшить возможные выгоды от развития электронного правительства.

Существенным ограничением измерения потенциальных выгод является традиционная сложность определения конечных результатов программ, реализуемых в общественном секторе, а также их количественной оценки. На сегодняшний день данная проблема частично решается за счет разработки и использования комплексных систем мониторинга проектов электронного правительства, которые позволяют оперировать совокупностью индикаторов и показателей, характеризующих степень достижения тех или иных целей (см.: [Мониторинг и оценка..., 2003]).

Необходимо подчеркнуть, что круг потенциальных выгод электронного правительства значителен. С учетом основных групп интересов их можно разделить на три группы (табл. 3).

Достижение потенциальных выгод от электронного правительства зависит в первую очередь от стартовых условий страны. В каждом государ-

стве предпосылки развития электронного правительства (табл. 1) следует сопоставлять со стартовыми условиями, которые не только определяют возможности перевода ряда видов деятельности государственных служб в режим онлайн, но и обуславливают преимущественное развитие определенного, специфического для каждой страны набора услуг в рамках электронного правительства. Анализ публикаций по проблемам развития электронного правительства [Сериков, 2003; Roadmap for e-Government..., 2002; Совершенствование государственного управления..., 2002] позволяет выделить несколько групп взаимосвязанных факторов, характеризующих готовность общества к переходу на новые электронные методы взаимодействия с правительством и определяющих круг основных проблем, с которыми может столкнуться государство в процессе развития электронного правительства.

Таблица 3

Выгоды, получаемые в результате развития электронного правительства, и их распределение

Получатели выгод	Выгоды и их распределение
Органы государственного управления	<ul style="list-style-type: none"> • Сокращение издержек внутреннего (межведомственного) и внешнего (с гражданами и организациями) информационного обмена • Оптимизация операционных и управленческих деловых процессов в органах государственного управления • Повышение эффективности используемых ресурсов • Интеграция правительства • Увеличение гибкости правительственных структур
Граждане	<ul style="list-style-type: none"> • Улучшение доступа к правительству, круглосуточная доступность информации и услуг • Повышение качества государственных услуг • Экономия временных и финансовых затрат на взаимодействии с органами государственного управления • Вовлечение граждан в процессы управления
Бизнес-структуры	<ul style="list-style-type: none"> • Информационная поддержка развития бизнеса • Снижение административных барьеров • Сокращение затрат на взаимодействие с органами государственного управления

Технологические факторы. К технологическим факторам относятся показатели развития коммуникационных средств и технологической инфраструктуры (показатели развития ИТ-отрасли, наличие, доступность, качество и надежность услуг телефонной и сотовой связи, персональных

компьютеров и сети Интернет). Анализ масштабов цифрового неравенства³ (digital divide) и реализация эффективной государственной политики, направленной на его сокращение, является одним из критических факторов успеха проекта электронного правительства. Большинство потребителей государственных услуг — социально уязвимые слои населения, расширение спроса на услуги электронного правительства которых во многом определяется способностью государства обеспечивать равный доступ к новым технологиям.

Социальные и культурные факторы. К ним относятся уровень образования, компьютерная грамотность населения, развитие гражданских свобод, степень правосознания. Значительную роль играют традиции взаимоотношений между государством и обществом. Оказывая значительное влияние на спрос на электронные государственные услуги, уровень доверия правительству может стать критическим фактором успеха соответствующих программ и проектов. Анализируя опыт создания электронного правительства в различных странах, можно заключить, что его модель более естественна и привлекательна там, где государство воспринимается как социальная структура, обслуживающая интересы граждан.

Правовые и политические факторы. Развитие электронного правительства требует наличия единой государственной информационной политики, способствующей расширению использования ИКТ, предполагающей решение вопросов защиты сетей и информации, реализацию механизмов защиты прав личности в Сети, разработку универсальных схем электронных транзакций и средств электронной идентификации (подписи и криптографии) для обеспечения достоверности операций. В странах, где раннее развитие электронной коммерции было подкреплено созданием нормативной базы и внедрением унифицированных систем электронных платежей (Ирландия, Испания, Канада), наиболее успешные направления развития электронных государственных услуг связаны со сферой государственного дохода.

Экономические факторы. К ним относятся общая экономическая ситуация в стране, бюджетные возможности государства, расширение партнерских отношений с частным сектором, уровень электронной коммерции. Экономические факторы оказывают значительное влияние на выбор приоритетов развития страны в целом, поэтому проекты, связанные с электронным правительством, как правило, во многом отражают специфику наиболее значимых экономических задач, стоящих перед государством (таких как сокращение затрат, поддержка развития бизнеса, повышение инвестиционной привлекательности регионов и т. д.).

³ Под цифровым неравенством понимается отсутствие равного доступа различных слоев населения к современным цифровым технологиям.

Организационные факторы. Факторы организационного порядка определяют стартовый потенциал и готовность к трансформации непосредственно самих государственных структур. Потенциальными барьерами в процессе перехода на новые методы работы могут являться отсутствие стратегического видения, политической воли и лидерства, низкая степень открытости государственных структур. Важную роль играют человеческие ресурсы. Низкий уровень менеджмента, нехватка квалифицированного персонала и специалистов в области ИТ, слабое управление персоналом и общая организационная и культурная дихотомия (влияющая на уровень сопротивления изменениям) могут стать основными причинами неудач. Отсутствие опыта управления крупными ИТ-проектами в государственном секторе являлось одним из факторов, сдерживавших как скорость, так и масштабы проектов, которые реализовывались на первых этапах развития электронного правительства.

ОПЫТ РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Начиная с середины 1990-х гг. электронное правительство как новая концепция государственного управления стало центром целого ряда академических и консалтинговых программ, что совпало с началом широкого распространения правительственной информации в сети Интернет и быстрым ростом количества правительственных веб-сайтов. Среди первых инициатив в области внедрения ИКТ в отношения между государством и обществом особо выделялись программы и проекты США, где административные реформы получили широкое распространение еще в 1980-е гг. Раннее внедрение технологий электронного правительства было также характерно для Великобритании, Сингапура, Австралии, Новой Зеландии.

Рубеж XX и XXI вв. можно считать началом нового этапа в реализации концепции электронного правительства. Если вплоть до конца 1990-х гг. термин «электронное правительство» обобщал совокупность проектов разных уровней власти в области информатизации, то с 2000 г. правительства стран-лидеров приступили к разработке национальных программ развития электронных государственных услуг, формулированию стратегических целей и задач. Так, в марте 1999 г. правительство Великобритании опубликовало стратегию своей модернизации, которая среди прочего предполагала перевод всех государственных услуг в электронный формат до 2008 г. В 2000 г. в США был открыт веб-портал FirstGov, ставший первым примером реализации проекта электронного правительства в национальном масштабе. Портал объединил все три уровня правительства, около 20 тыс. существующих государственных веб-узлов и более 30 тыс. организаций.

Успех первых национальных проектов оказал значительное международное воздействие. Вслед за странами-лидерами целый ряд западноевро-

пейских государств приступил к разработке проектов создания электронного правительства, во многом дублирующих друг друга как по целям и этапам, так и по срокам их реализации. Наиболее масштабные проекты, такие как FirstGov в Северной Америке, UKOnline в Европе, SingaporeONE в Азии, определили новые стандарты взаимодействия государства и общества, став основой для дальнейших исследований в области электронного правительства.

Однако широкие планы информатизации и перевода большинства государственных услуг в режим онлайн уже на первых этапах реализации столкнулись со множеством барьеров организационного, экономического, политического и социального характера. Опыт стран-лидеров показал, что критическими факторами успеха проектов электронного правительства являются изучение предпочтений потенциальных потребителей электронной информации и услуг, анализ выгод, получаемых гражданами, бизнесом и государственными структурами в результате реализации проекта электронного правительства, и решение проблем внутренней организации государственных структур. Широкое использование универсальных информационных систем, созданных на этапе реализации масштабных проектов электронного правительства, оказалось ограничено недостаточным уровнем организации работы внутри правительственных структур, что обусловило снижение темпов развития электронных правительств в последние два года.

Современный этап развития электронного правительства как новой концепции государственного управления характеризует внедрение комплексных программ модернизации работы правительства, охватывающих все уровни управления и выходящих далеко за рамки процессов информатизации. В центре проектов электронного правительства сегодня — реинжиниринг внутренних процессов управления, горизонтальная и вертикальная интеграция государственных структур. На первый план выходят проблемы организационного проектирования и управления изменениями.

В последние годы наблюдается рост интереса к сравнительному анализу достижений разных стран в области электронного правительства. При этом различия критериев и методов оценки определяют и различия в составляемых рейтингах. Среди организаций, занимающихся проведением исследований в данной сфере, следует назвать прежде всего ООН и консалтинговую компанию Accenture.

Подразделением ООН по экономике общественного сектора и государственному управлению (United Nations Division for Public Economics and Public Administration) был разработан индекс электронного правительства, количественное значение которого формируется на базе трех основных составляющих: индекса веб-присутствия правительственных учреждений, ин-

декса развития телекоммуникационной инфраструктуры страны, а также показателей развития человеческого капитала. В исследовании, опубликованном в 2003 г. [World Public Sector..., 2003], к индикаторам развития электронного правительства был добавлен также индекс электронного участия, характеризующий степень вовлеченности граждан в процесс принятия решений в органах государственного управления. Сравнение результатов отчета 2003 г. с исследованием 2001 г. [Benchmarking e-Government, 2002] показывает, что к 2003 г. странами — членами ООН был сделан значительный прогресс в области развития электронного правительства. Процент стран, в которых правительство так или иначе использует Интернет для предоставления информации и услуг, возрос с 75% (143 страны из 190) до 91% (173 страны из 191). Среди развитых государств лидерами в области электронного правительства являются США, Швеция, Австралия, Дания, Канада, Норвегия. Высоких успехов в реализации программ и проектов электронного правительства достигли и некоторые страны с развивающейся и переходной экономикой — Сингапур, Республика Корея, Эстония, Чили. Россия в рейтинге стран занимает 58-е место, уступая Таиланду, Колумбии, Украине.

Другой рейтинг ежегодно составляется консалтинговой компанией Accenture, которая с 2000 г. отслеживает прогресс в области электронного правительства в 22 странах, находящихся на разных этапах развития (среди них Германия, Финляндия, Малайзия, Бразилия, Япония, ЮАР). Методология, на основе которой определяется рейтинг, предполагает анализ зрелости электронных услуг (уровня использования правительством онлайн-технологий), а также способов их доставки (степени развития механизмов предоставления услуг). В соответствии с отчетами Accenture четверку стран — лидеров в области электронного правительства составляют Канада, Сингапур, США и Австралия.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

История развития электронного правительства насчитывает менее десяти лет. Однако на сегодняшний день внедрение и развитие электронных методов взаимодействия в системе государственного управления является одним из наиболее актуальных направлений в практике административных реформ. Электронное правительство рассматривается не только как перспективный подход к реформированию государственного управления в целях повышения его эффективности, но и как способ трансформации отношений между государством и обществом в условиях новой постиндустриальной экономики и информационного общества.

Изучение проблем развития электронного правительства актуально и для России. Мировые тенденции реформирования государственного управ-

ления нашли отражение в проводимой в нашей стране административной реформе, цели которой включают модернизацию (в том числе с помощью ИКТ) системы исполнительной власти, оптимизацию государственных функций, повышение эффективности процессов управления. Широкое распространение в практике государственного управления в России получают и принципы, заложенные в концепции электронного правительства. Необходимость комплексной политики в данной области обусловила принятие в 2002 г. Федеральной целевой программы «Электронная Россия 2002–2010», которая подкрепляется на сегодняшний день многочисленными инициативами и пилотными проектами на региональном уровне. Однако успешная реализация принципов электронного правительства в России во многом будет зависеть от преодоления целого ряда барьеров политико-правового, экономического, социального, технологического, организационного характера, о которых говорилось выше, а также от разработки и реализации эффективной стратегии, основанной на изучении специфики спроса на электронные государственные услуги и мониторинге уже достигнутого уровня развития.

Литература

- Мониторинг* и оценка «электронных правительств», «Процесс Консалтинг», 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.processconsulting.ru/project/conclusion/fin_otchet.pdf
- Серигов С. Н.* Электронное государственное управление — состояние, перспективы, проблемы // *Storage News*. 2003. № 4 (18). Ноябрь–декабрь [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.storagenews.ru/18/ibm-e-gov-18.pdf>
- Совершенствование* государственного управления на основе его реорганизации и информатизации. Мировой опыт / Под ред. В. И. Дрожжинова. М.: Эко-Трендз, 2002.
- Хаммер М., Чампи Дж.* Реинжиниринг корпорации: Манифест революции в бизнесе. СПб.: Издательство СПбГУ, 1997.
- Электронное* государство в мире // *Компьютер-Информ*. 2000. № 22 (138). 16–22 декабря.
- Электронное* правительство: опыт и проблемы. Анализ практики внедрения информационных технологий правительствами двадцати двух стран // *Перспектива*. 2001. Осень.
- Электронное* правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации / Под ред. В. И. Дрожжинова, Е. З. Зиндера. М.: Эко-Трендз, 2004.
- Accenture*. E-Government Leadership: High Performance, Maximum Value. The Government Executive Series. 2004 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/gove_egov_value.pdf
- Benchmarking* e-Government: A Global Perspective — Assessing the Progress of UN Member States. United Nations Division for Public Economics and Public Administration. American Society for Public Administration, 2002.

- Curthoys N., Crabtree J.* SmartGov — Renewing Electronic Government for Improved Service Delivery. 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.theworkfoundation.com/pdf/184373012X.pdf>
- E-Government Benefits Study.* Commonwealth of Australia, 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.agimo.gov.au/__data/assets/file/16032/benefits.pdf
- Fang Z.* E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development // International Journal of the Computer, the Internet and Management. 2002. Vol. 1. N 2. P. 1–22.
- Heeks R.* Understanding e-Governance for Development // i-Government Working Paper Series. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, 2001 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://www.sed.manchester.ac.uk/idpm/publications/wp/igov/igov_wp11.pdf
- Kettl D. F.* The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance. Brookings Institution Press: Washington, D. C., 2000.
- Roadmap for e-Government in the Developing World.* Public Council on International Policy, 2002 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/e-gov.final.pdf>
- World Public Sector Report 2003: e-Government at the Crossroads.* Department of Economic and Social Affairs. United Nations, 2003 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>

Статья поступила в редакцию 31 января 2005 г.