

## ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВА РАЗВИТИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

### HISTORY AND PROSPECTS OF DEVELOPMENT E-GOVERNMENT

*Павловская Светлана Владимировна / Svetlana V. Pavlovskaya,*  
к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления,  
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» /  
Ph.D., Associate Professor, Department of State and Municipal Management,  
National Research University Higher School of Economics,  
spavlovskaya@hse.ru

*Сироткина Надежда Геннадьевна / Nadeshda G. Sirotkina,*  
к.э.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления,  
Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» /  
Associate Professor, Department of State and Municipal Management,  
National Research University Higher School of Economics,  
nsirotkina@hse.ru

#### Аннотация

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день теме внедрения и дальнейшего развития электронного правительства в Российской Федерации. Под электронным правительством понимается новая технология государственного управления, опирающаяся на принципы прозрачности и подотчетности правительства гражданам. В статье рассмотрены теоретические аспекты концепции внедрения электронного правительства, проанализированы модели развития электронного правительства. Выявлены и систематизированы факторы (барьеры), сдерживающие процесс реализации проекта электронного правительства, представлены результаты исследования.

#### Abstract

The article is devoted to the introduction and further development of e-government in the Russian Federation. E-government is a new form of government, based on the principles of transparency and accountability of government to citizens. The article deals with theoretical aspects of the concept of e-government implementation. The development of e-government model is analyzed. The factors (barriers) which impede the implementation of e-government project, the results of research are identified and ordered.

**Ключевые слова:** электронное

правительство, информационно-коммуникационные технологии, государственное управление, барьеры на пути развития электронного правительства, модели электронного правительства.

**Keywords:** e-government, information and communication technologies, public administration, the barriers to the development of e-government, e-government model.

#### Теоретические аспекты концепции внедрения электронного правительства

Концепция электронного правительства (англ. e-government) возникает в конце XX века, и, как отмечает А.А. Голубева [1], ее появление связано, во-первых, с острой необходимостью реформирования системы государственного управления и проведением широкомасштабных административных реформ и, во-вторых, с развитием информационно-коммуникационных технологий (далее ИКТ).

На сегодняшний день вопросы развития ИКТ становятся важнейшей составляющей жизни всего мирового сообщества. Влияние Интернета и связанных с ним технологий приводят к глобальным политическим, социально-экономическим и культурным изменениям окружающей действительности, об-

щественно-политических процессов и, наконец, способа общения между людьми. Меняется и понимание роли государства, возможностей его взаимодействия с гражданами и коммерческим сектором. Темпы развития ИКТ во всех сферах жизни общества обуславливают необходимость внесения изменений в систему государственного управления в рамках административных реформ, нацеленных в свою очередь на оптимизацию административно-управленческих процессов, повышение качества и оперативности оказания государственных услуг, рост эффективности государственного управления в целом. Именно ИКТ и являются тем ключевым фактором, который существенно влияет на рост качества услуг, в том числе и государственных. Важным направлением в этой сфере становится внедрение и развитие электронного правительства. Не являясь самоцелью, но неким ответом на требование общества, электронное правительство представляет собой совокупность различных проектов по усовершенствованию системы предоставления государственных услуг на основе ИКТ. Электронное правительство – это новая технология государственного управления, опирающаяся на принципы транспарентности и подотчетности правительства гражданам.

Таким образом, вся система власти представляется единой, целостной и эффективно взаимодействующей структурой, оперативно отзывающейся на нужды граждан и бизнеса. Для достижения открытости, прозрачности и доступности государственных органов значительная часть их деятельности переносится в сетевую информационно-коммуникационную среду.

Электронное правительство необходимо воспринимать не только как внедрение новых ИКТ в работу органов государственной власти, но и изменение

идеологического, функционального, организационно-кадрового статуса государственных структур. Так, Ю.А. Нисневич в монографии «Государство XXI века: тенденции и проблемы развития» рассматривает электронное правительство как постиндустриальную философию государственного управления, ориентирующуюся на развитие общества, нацеленную на «решение всех проблем управления государством с позиции защиты прав и в интересах граждан и привлечение граждан к участию в процессе руководства и управления государством» [2].

Несмотря на наличие многочисленных исследований, посвященных развитию электронного правительства в зарубежной практике, вопросы внедрения новых технологий и перспектив развития электронного правительства в России остаются недостаточно изученными и требуют постоянного ретроспективного осмысления.

#### **Модели развития электронного правительства**

Одна из первых моделей электронного правительства, предложенная в зарубежной литературе, это четырехфазная модель внедрения электронного правительства К. Лейна и Дж. Ли (K. Layne и J. Lee, 2001) [3]. Опираясь на технические, организационные и управленческие примеры, почерпнутые из политической практики США, они подошли к изучению электронного правительства одновременно как к эволюционному феномену и технологии развития. Выделяя четыре стадии развития электронного правительства, К. Layne и J. Lee рассматривают их комплексно: с позиции сложности технологического и организационного развития, с одной стороны, и интеграции, то есть степени внедрения в систему управления, с другой стороны (рис. 1).

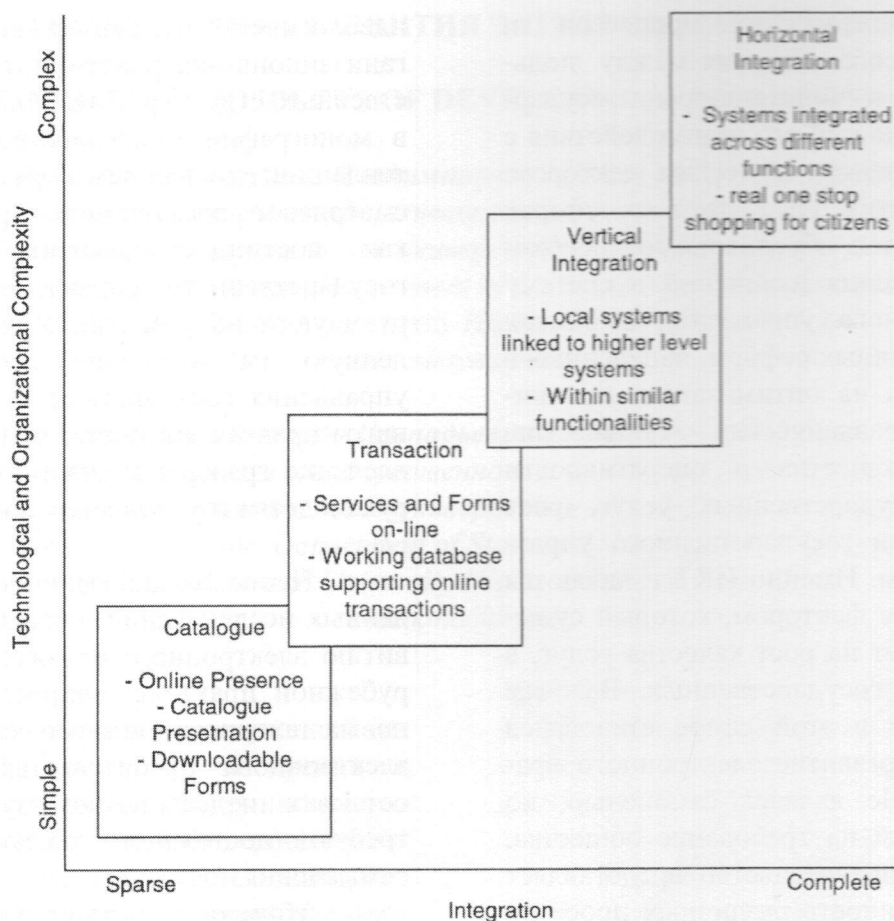


Рис. 1. Четыре стадии развития электронного правительства

На первом этапе – *каталогизация (catalogue)* – усилия правительства фокусируются на онлайн-презентации государственных структур в сети Интернет. Завершением этого этапа можно считать создание более сложноорганизованного наполнения сайтов государственных структур с возможностью детализации информации. На этой стадии граждане получают возможность просматривать информацию, а так же скачивать необходимые документы.

На втором этапе – *представление онлайн-услуг (transaction)* – действия e-government сосредоточены на взаимодействии государственных структур с обществом в электронном формате. На этом этапе обеспечивается онлайн-доступ, позволяющий гражданам, например, продлить лицензию или оплатить штрафы. По мере увеличения количества такого рода транзакций возникает необходимость в создании онлайн-интерфейсов.

Выделение третьей и четвертой стадий – *вертикальная интеграция (vertical integration)* и *горизонтальная интеграция (horizontal integration)* – обусловлено развивающимися потребностями граждан взаимодействовать с государством по принципу «одного окна». Возникает необходимость интеграции как между отдельными уровнями государственной власти (вертикальная интеграция), так и между различными функциями тех или иных органов (горизонтальная интеграция). Горизонтальная интеграция более сложная и комплексная система по сравнению с вертикальной, подразумевающей взаимосвязь различных уровней власти с одинаковыми функциями.

Наряду с моделью К. Layne и J. Lee существует ряд других моделей электронного правительства, например, четырехступенчатая модель Всемирного банка [4], пятиступенчатая модель ООН (подробно рассмотрена в работе Дьяковой

Е.Г. [5]), которые, как и приведенная модель К. Лауне и J. Lee, в основном ориентированы на технические возможности государства, уровень развития и внедрения ИКТ.

Так, например, согласно классификации Европейской комиссии развитие e-government происходит в пять этапов.

1. *Информационный (Information)* предполагает 20% правительственное веб-присутствие (наличие на сайтах нормативных актов, распоряжений и пр.).

2. *Интерактивный односторонний (One way interaction)* – наличие 40% веб-присутствия, когда граждане и коммерческий сектор получают, например, возможность распечатать нужную форму бланка, но отправить ее через Интернет пока невозможно.

3. *Интерактивный двусторонний (Two way interaction)* – 60% веб-присутствия. На этой стадии появляется возможность запрашивать информацию по тем или иным вопросам, обращаться к государственным чиновникам по электронной почте, оставлять комментарии на сайтах и т.п.

4. *Транзакционный (Transaction)* предполагает 80% веб-присутствия. На этой стадии появляется возможность разместить заявку в электронном формате на получение лицензий, подать налоговую декларацию и т.п.

5. *Проактивный (Targetisation)* – 100% веб-присутствия, когда государство привлекает граждан к принятию решений и двустороннему диалогу [6].

Принципиально новый подход разработан учеными К. Андерсеном и Х. Хенриксеном (K.V. Andersen, H.Z. Henriksen, 2006) [7]. Предложенная ими модель «The Public Sector Process Rebuilding (PPR) model» отражает степень ориентированности электронного правительства на клиента. В предлагаемой К. Андерсеном и Х. Хенриксеном четырехступенчатой модели на начальной ступени – *культивационной (cultivation)* – осуществляется вертикальное и горизонтальное взаимодействие в органах государственной власти при ограни-

ченном доступе к ресурсам электронного правительства граждан. Первая стадия позволяет внедрить и осуществить элементарное самообслуживание граждан в системе электронного правительства. Например, потребитель государственных услуг может загрузить файл, распечатать шаблон и пр.

На второй стадии – *расширения (extension)* – происходит интенсивное использование Интернета с адаптированным для потребителя, персонализированным интерфейсом. Таким образом, на второй ступени развития электронного правительства интерфейс направлен на конечных потребителей услуг, а не на государственные структуры.

Третья фаза развития электронного правительства – *зрелость (maturity)* – предполагает определенную прозрачность процессов государственных услуг для окончательного пользователя. Гражданам предоставляется персонализированный интерфейс.

Четвертая – *революционная (revolution)* – фаза характеризуется мобильностью данных внутри организаций, доступностью необходимой информации, возможностью за рамками организации провести необходимые операции.

Несмотря на успешные попытки теоретического осмысления стадий развития электронного правительства, на практике их последовательность может нарушаться, а отдельно выделяемые периоды иногда накладываются друг на друга. Во многом это зависит от социально-политических, природно-климатических, культурологических, исторических особенностей той или иной страны, а также влияния извне. По сути, указанные фазы преобразования электронного правительства – это дискретные точки в непрерывном процессе развития, носящие отпечаток уникальных особенностей государства, проводящего изменения в своей системе управления.

Необходимо отметить, что последняя стадия преобразования электронного правительства не должна носить законченный характер, поскольку

подразумевается постоянное совершенствование системы электронного правительства в контексте развития общества в целом и ИКТ, в частности.

Существующие модели электронного правительства, включая рассмотренные выше, условно можно разделить на две группы:

– первая модель ориентирована на технические возможности государства, уровень развития и внедрения информационных технологий;

– вторая модель отражает степень ориентированности электронного правительства на клиента.

Выделенные рамки развития электронного правительства во всех моделях настолько условны, что в отдельных странах указанные этапы сложно вычленишь в самостоятельные фазы. Это говорит о необходимости учитывать самобытные, культурологические, исторические, внутривластные, экономические и другие факторы каждой отдельной страны в процессе внедрения и развития электронного правительства.

#### **Некоторые аспекты процесса становления и развития электронного правительства в РФ**

Если говорить о процессе становления системы электронного правительства в Российской Федерации, то, опираясь на международный опыт, его условно можно разделить на пять стадий [8].

На стадии *«начального присутствия»* выполнялись минимальные требования по наличию сайта и базовой информации на нем. На второй стадии одностороннего взаимодействия — *«продвинутое присутствие»* — на сайте появились архивы документов, статистическая и новостная информация, сервисы поисков и пр. Третья ступень — *«интерактивное присутствие»* — дала возможность скачивать и заполнять формы для получения различных услуг, связываться с представителями правительственного органа и пр.

На сегодняшний день Россия находится на четвертом этапе успешного внедрения электронного правительства —

*«транзакционного присутствия»*. Здесь речь идет о двухстороннем взаимодействии власти, бизнеса и граждан посредством Интернета, когда появляется онлайн-возможность оплаты налогов, штрафов, услуг; запроса и получения документов с использованием различных платежных систем и т.п. Процесс становления системы электронного правительства в РФ идет вперед, и можно говорить о наличии элементов внедрения пятой стадии — *«сетевого присутствия»*, подразумевающей наличие веб-форм для комментариев, онлайн-консультаций с населением, дискуссионных форумов и пр.

#### **Факторы, сдерживающие процесс реализации проекта электронного правительства**

Внедрение электронного правительства нацелено на улучшение качества предоставляемых государственных услуг, на повышение эффективности использования государственных ресурсов, наконец, на укрепление доверия общества к государственной власти. Однако, несмотря на очевидные плюсы, существует ряд факторов, создающих преграды для быстрого и эффективного внедрения и дальнейшего развития данных программ. Во многих странах на сегодняшний день недостаточно развита ИТ-инфраструктура, низкий процент компьютерной грамотности населения, остаются открытыми вопросы, связанные с защитой информации и персональных данных, отсутствием единых стандартов и пр.

Еще в 2011 году ООН совместно с Американским обществом государственных служащих (ASPA) были выделены основные барьеры, возникающие на этапе формирования e-government. Проблемные зоны выявлены в таких сферах как: институциональная, финансовая, технологическая, внутренняя среда и человеческие ресурсы.

В исследовании Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по проблемам электронного правительства особое внимание уделяется законодательным и регуляторным барье-

рам. Особо отмечается важность юридического статуса электронного документа, как и соответствующего ему бумажного варианта. Остро ставится вопрос конфиденциальности и безопасности документов в электронном виде.

Вторым, не менее важным вопросом, по мнению специалистов ОЭСР, остается финансовый. Важно воспринимать финансирование информационных технологий как затраты на инвестиционные проекты, разработать четкие механизмы, оценивающие предполагаемую прибыль и экономию от развития электронного правительства.

Барьерами для развития также являются:

– темпы научно-технического прогресса, которым система e-government постоянно будет вынуждена соответствовать;

– цифровое неравенство (как показатель уровня обеспеченности доступа в Интернет).

Россия не является лидером в сфере внедрения электронного правительства. Для выявления факторов, сдерживающих развитие электронного правительства в России, авторами было проведено исследование, целью которого явилось выявление ключевых проблем на пути построения электронного правительства в России. Основным исследовательским методом был выбран экспертный опрос. В ходе анкетирования были опрошены 44 эксперта из числа сотрудников органов государственной власти, занимающихся развитием электронного правительства, экспертов IT-компаний, сотрудничающих с госсектором, представителей научно-образовательных организаций. Для выявления наиболее значимых проблем, препятствующих эффективному внедрению и развитию электронного правительства в Российской Федерации, в анкете предлагался перечень барьеров, степень негативного влияния которых

эксперты должны были оценить по шкале от 1 до 10, где 10 означает максимальную значимость. Результаты экспертного опроса представлены в виде таблицы (рис. 2).

Факторы, сдерживающие процесс эффективного внедрения проекта электронного правительства, были разделены на четыре блока:

- 1) технологические,
- 2) экономические,
- 3) правовые,
- 4) социальные.

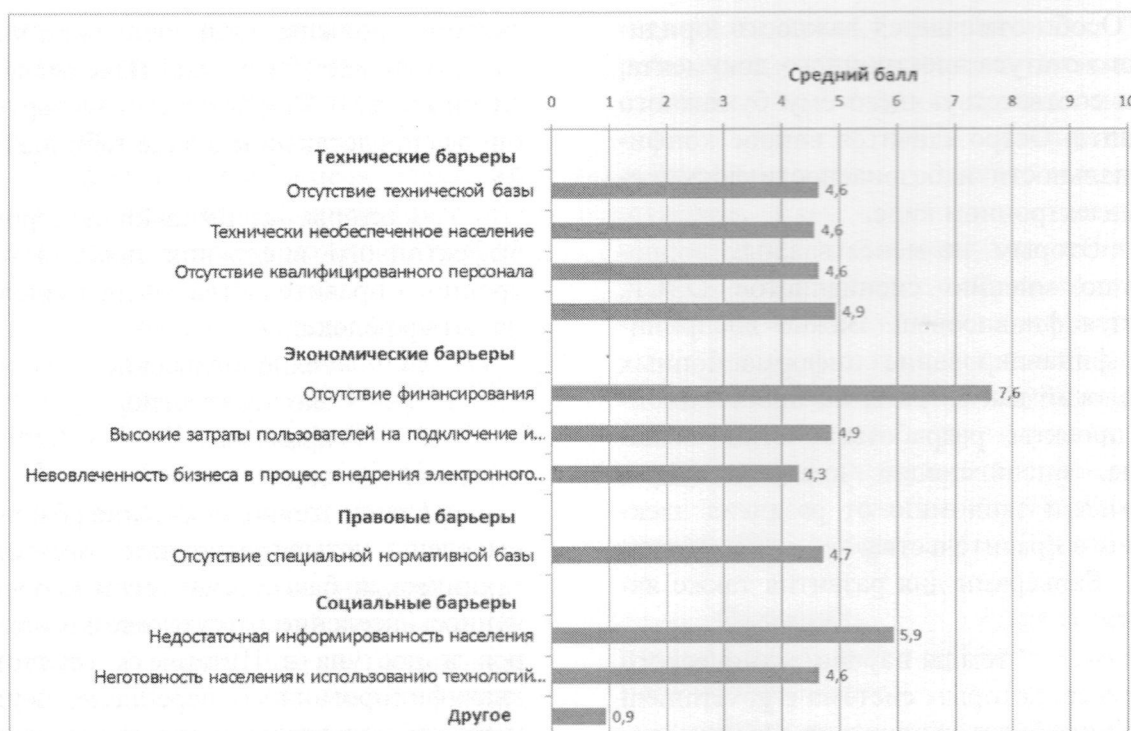
Среди технологических барьеров выделены четыре основных: отсутствие технической базы, технически необеспеченное население (отсутствие компьютеров и доступа в Интернет), отсутствие квалифицированного персонала, неудобный для пользователя механизм получения электронных услуг.

К экономическим барьерам, наряду с отсутствием финансирования, отнесены проблемы, связанные с высокими затратами пользователей на подключение и использование сети Интернет, а так же слабая вовлеченность бизнеса в процесс внедрения электронного правительства.

Ключевым правовым барьером, отмеченным экспертами, является отсутствие в России специальной нормативной базы.

В последнем, четвертом блоке, были выделены два социальных барьера, связанных, с одной стороны, с неготовностью населения к использованию технологий электронного правительства, а с другой, со слабой информированностью населения о возможностях электронного правительства.

Отметим, что эксперты могли указать другие варианты барьеров, на их взгляд значимых, но не предложенных в анкете. Предварительно был проведен пилотный опрос, после чего внесены корректировки в количество и формулировки указанных барьеров.



**Рис. 2. Экспертная оценка значимости проблем в развитии электронного правительства в Российской Федерации**

Как видно из рисунка 2, эксперты на первый план выводят традиционную проблему преодоления финансовых трудностей (самый высокий средний балл – 7,6). Для реализации масштабного проекта, каковым является проект внедрения электронного правительства в Российской Федерации, учитывая огромные территории, необходимы колоссальные бюджетные вложения. Если сравнить финансовые вложения в формирование электронного правительства тех стран, где его реализация была успешно проведена, с теми денежными средствами которые вкладываются в России, очевидным будет несоответствие реальных затрат с масштабами территории страны. Наиболее успешные в сфере внедрения электронного правительства страны располагали значительными финансовыми ресурсами, так, например, Германия в период с 2001 по 2005 потратила 1,65 млрд. евро, ежегодные вложения сингапурских властей составляли 0,5 млрд. долл.

Несмотря на то, что создание электронного правительства можно счи-

тать ответом на вызов информационной эпохи, именно недостаточная информированность населения об электронном правительстве, по мнению экспертов, является вторым по значимости барьером на пути реализации эффективного внедрения и развития данной программы (почти 6 баллов).

Последующие барьеры практически в равной степени, по мнению экспертов, оказывают влияние на современную ситуацию: неудобный для пользователя механизм получения электронных услуг (4,9 балла), высокие затраты на подключение и использование сети Интернет (4,9 балла).

Одной из основных проблем в практике реализации концепции электронного правительства остается сфера законодательства, на что обращают свое внимание эксперты (4,7 балла).

Следующим барьером, влияющим на перспективы построения электронного правительства, по мнению экспертов, является неготовность населения к использованию технологий электронного правительства (4,6 балла). На сегодняшний

день все больше исследователей обращают внимание на отсутствие реальной потребности у большинства граждан в изменениях форм традиционных взаимосвязей с органами власти, личной заинтересованности граждан в обсуждении и принятии государственных решений, что говорит о низкой активности граждан России.

Еще одна преграда, тормозящая эффективное внедрение новых технологий в государственное управление, обозначена как отсутствие вовлеченности бизнеса в процесс внедрения электронного правительства. Данная проблема не отмечена экспертами в качестве ключевой, ее значение определяется в 4,3 балла. Однако этот показатель незначительно ниже предыдущих, что позволяет говорить об актуальности использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП) в реализации концепции электронного правительства. В мировой практике механизмы ГЧП успешно применяются, в том числе и в реализации проектов электронного правительства. Возможности применения ГЧП при реализации концепции электронного правительства в России исследованы российским ученым Е.М. Стыриным, который делает вывод об исключительной актуальности этого механизма [9].

Для вовлечения бизнеса в процесс внедрения электронного правительства требуется реализация целого ряда мер:

- разработка нормативно-правовой базы, стратегий и программ;
- реинжиниринг управленческих процессов;
- внедрение информационных технологий и др.

Партнерство с бизнесом позволит решить спектр задач, связанных с нехваткой интеллектуальных, технических, финансовых ресурсов, увеличит доверие и уважение граждан, повысит эффективность работы государственного аппарата и, наконец, даст возможность разделить риски с частным сектором. На сегодняшний день страны мира – лидеры по внедрению электронного правительства –

привлекают бизнес не только на стадии разработки IT-программ, но и, осознавая ценность их знаний по управлению IT-проектами, сотрудничают с частными компаниями на последующих стадиях развития электронного правительства. Любая модель ГЧП подразумевает реализацию интересов всех участников взаимодействия, в том числе и бизнеса. Участие коммерческого сектора во внедрении и развитии электронного правительства позволит увеличить рынок сбыта их продукции и услуг. Долгосрочные партнерские отношения с государством работают на увеличение финансовых выгод и, наконец, на имидж организации. Тем не менее, как бы полезно и значимо не было осознание необходимости преодоления барьера, связанного с недостаточной поддержкой внедрения электронного правительства со стороны бизнеса, необходимо учитывать и дополнительные сложности и проблемы в реализации проектов ГЧП в России, механизмы которых на сегодняшний день требуют серьезных доработок. Используя ГЧП в реализации электронного правительства, государству необходимо, наряду с финансовыми вопросами, быть готовым решить проблемы, связанные с определением прав собственности, разработать механизмы и правила контроля, ответственности за полученные результаты, подготовить компетентных государственных служащих, готовых эффективно управлять всем циклом государственно-частных проектов.

### **Заключение**

Возрастающая роль информационных технологий в современном обществе актуализирует вопросы внедрения электронного правительства в России. Правительством Российской Федерации реализуется комплекс мер, направленных на внедрение и развитие электронного правительства. Документом, положившим начало формированию электронного правительства в России, стала Федеральная целевая программа «Электронная Россия (2002 – 2010 гг.)», утвержденная



Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. № 65. Дальнейшее внедрение концепции электронного правительства осуществлялось в соответствии Федеральной целевой программой «Информационное общество 2011–2018 годы», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 20 октября 2010 г. N 1815-р. Одна из основных задач реализации указанной программы формулировалась как «формирование современной информационной и телекоммуникационной инфраструктуры, предоставление на ее основе качественных услуг и обеспечение высокого уровня доступности для населения информации и технологий».

На современном этапе внедрение информационных технологий в систему государственного управления России осуществляется в соответствии со «Стратегией развития отрасли информационных технологий в Российской Федерации на 2014–2020 годы и на перспективу до 2025 года», утвержденной Распоряжением Правительства от 1 ноября 2013 года № 2036-р.

Тем не менее, несмотря на активную работу правительства и наличие программных документов, авторами сделан вывод о существовании в России ряда барьеров на пути к реализации поставленных в сфере развития электронного правительства задач. Наиболее значительным барьером, по результатам исследования, является недостаточное финансирование. Проблема усугубляется кризисным состоянием российской экономики и бюджетным дефицитом, не позволяющим направлять достаточные объемы средств на финансирование инфраструктуры электронного правительства. Авторы видят решение указанной проблемы в использовании для внедрения и функционирования электронного правительства механизмов государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство позволит использовать частный капитал и управленческий потенциал, при этом государственный сектор сохраняет ответственность за обеспечение

населения услугами и контрольные функции. Можно ожидать значительный прирост ГЧП-проектов с вступлением в силу с 1 января 2016 г. Федерального закона Российской Федерации от 13 июля 2015 г. N 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Отметим, однако, что закон требует апробации и детальной проработки вопросов привлечения бизнес-структур к реализации механизмов электронного правительства в Российской Федерации.

Проблема недофинансирования инфраструктуры электронного правительства усугубляется недостаточной информированностью населения о возможностях использования электронного правительства и его неготовностью к применению информационно-коммуникационных технологий в повседневной жизни. По мнению авторов, информирование и разъяснительная работа с населением позволит значительно увеличить количество российских пользователей государственными услугами в электронном виде. Особо отметим необходимость преодоления информационной изоляции удаленных населенных пунктов.

Отмеченные в исследовании технические барьеры на пути создания электронного правительства могут быть преодолены путем предоставления преференций организациям отечественной IT-индустрии, особенно в сфере разработки программного обеспечения. Указанные рекомендации имеют особую актуальность в условиях геополитической нестабильности.

Процесс построения электронного правительства следует рассматривать как длительное комплексное мероприятие, затрагивающее широкий спектр жизненно-важных процессов государства как общественного организма, включая политико-правовые, экономические, организационные и технологические процессы.

**Литература**

1. Голубева А.А. Электронное правительство: введение в проблему / А.А.Голубева // Вестник Санкт-Петербургского университета. – 2005. – № 16. – серия 8. – Выпуск 2. – С.158-179.
2. Нисневич Ю.А. Государство XXI века: тенденции и проблемы развития / Ю.А. Нисневич. – М.: 2012. –198 с.
3. Layne, K., & Lee, J. W. (2001). Developing fully functional e-government: A four stage model. *Government Information Quarterly* –18(2), 122–136.
4. The World Bank. (2003). A definition of e-government. Washington, DC7 Author.
5. Дьякова Е.Г. Процесс перехода к электронному правительству как объект теоретического моделирования // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2010. – Выпуск № 10. – С. 204-224.
6. Online Availability of Public Services [2006]: How Is Europe Progressing? Web Based Survey on Electronic Public Services. Report of the 6th Measurement. June 2006.
7. K.V. Andersen, H.Z. Henriksen. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model / *Government Information Quarterly* 23 (2006), 236-248.
8. Ирхин Ю.В. Электронное правительство: зарубежный опыт и российские реалии // Социологические исследования. – 2006. – № 1. – С.13-27.
9. Стырин Е.М. Препринт WP8/2010/04 Серия WP8 Государственное и муниципальное управление. М.: 2010. – С.8-12.