

Аннотация к статье Гутри И.С. “Электронное правительство: модель США”.

Фазы модернизации двигают правительства от примитивных он-лайнных интерфейсов к развитым электронным правительствам. Общая стратегия правительства США включает: рост заинтересованности правительства в обеспечении больших удобств для граждан во взаимоотношениях с госучреждениями, принятие роли лидера в электронизации экономики, и реорганизацию работы. Недостаточная развитость бизнес-моделей правительства препятствует дальнейшему развитию. Инновации, синхронное развитие с бизнесом и наукой, единство интерфейсов, снижение издержек, и повышение эффективности являются движущими силами успешного электронного правительства.

Abstract: “Electronic Government: The U.S. Model.” (Article is written by I. Guthrie)

Modernization phases move government from primitive electronic interfaces to full-fledged electronic government. The government becomes interested in securing public convenience, takes the role of electronic leadership, and reorganizes internal processes for citizen benefit. Lack of a business model further hinders advancement. Innovation, synchronous development with business and academia, interface uniformity, cost reduction, and increased structural effectiveness sustain the momentum of successful electronic government.

Электронное правительство: модель США.

Гутри Ирина Сергеевна

Московский Государственный Университет, магистрант

Вовлечение госучреждений и органов местного самоуправления в создание своих представительств в Internet имеет целью способствовать преодолению цифрового неравенства между Россией и развитыми странами Запада. Эта проблема в последнее время оказалась в центре внимания соответствующих российских властных структур, что неудивительно: ООН и Всемирный банк рассматривают проекты финансирования порталов электронного правительства (e-government) в ряде развивающихся стран Восточной Европы, включая Россию.

Важно, чтобы желания чиновников, весьма далеких от понимания информационных технологий, не расходились с реальными возможностями информатизации. Очередность этапов создания электронного правительства совпадает с последовательностью построения корпоративных информационных систем. Сначала должны быть созданы так называемые “бэк-офисные” системы, обеспечивающие поддержку внутренних бизнес-процессов и документооборота, и лишь затем можно приступать к реализации фронтальных решений, то есть построению порталов.

Рассматривая любую новую сферу информатизации, принято анализировать отправные условия. Привычные сведения о низком уровне компьютеризации страны были подтверждены аналитическими исследованиями, согласно которым 65% компьютеров, установленных в органах местного самоуправления, работают как автономные рабочие места и 79% парка техники используется для учетных задач, не связанных с организацией бизнес-процессов. В связи с этим для России вывод деятельности госучреждений в Internet значительно усложняется: параллельно с созданием порталов заказчиком от государства предстоит вложить немало средств в “бэк-офис”, хранилища данных и сетевую инфраструктуру.

В практической реализации концепции e-government более всего должны быть заинтересованы органы верховной власти и органы местного самоуправления в регионах. Мотивы в данном случае таковы, что власти для повышения своего рейтинга среди избирателей нужно обеспечить прозрачность деятельности и обратную связь с населением, а также повысить эффективность работы.

Революционные изменения в области информационных и коммуникационных технологий (ИКТ) привели к большим переменам в промышленности и секторе услуг во всем мире. Налицо снижение стоимости товаров и услуг, сокращение дистанции между производителями и конечными пользователями, повышение внимания поставщиков к нуждам потребителей. Проникая в различные сферы общественной жизни, ИКТ необратимо влияют на само общество, охватывая и такую важную область, как организация деятельности центральных и местных правительств и других ветвей государственной власти (например, законодательной и судебной). Работы в этом направлении ведутся на разных уровнях, начиная с национальных проектов, принятых в развитых странах, и заканчивая программой построения глобального информационного общества (ИО) стран “Большой восьмерки” (здесь и далее под правительством понимается его центральный аппарат и все подразделения - министерства, комитеты и др.)

В результате тотальной электронизации объектов и субъектов современного общества в обиход прочно вошли новые термины, такие, как e-citizen (электронный гражданин), e-business (электронный бизнес) и e-government (электронное правительство), а формы электронной коммерции теперь включают не только наиболее часто упоминаемые схемы B2B (business-to-business) и B2C (business-to-customer), но также B2G (business-to-government), C2G (citizen-to-government), не говоря уже о G2G (government-to-government) и C2C (citizen-to-citizen), т. е. охватывают сферу бизнес-отношений государства с гражданами и предприятиями и госорганов между собой.

Работы по созданию электронных правительств в передовых странах, в первую очередь в США (accessamerica.gov) и Сингапуре (eCitizen.gov.sg), проводятся под лозунгом большей открытости и подотчетности правительств гражданам. Электронизация, скажем, выплаты электронными гражданами налогов является лишь технологической и совершенно неглавной задачей в этом движении. Подотчетность, в свою очередь, не сводится лишь к предоставлению какой-то нужной гражданам информации, а обеспечивается открытой спецификацией комплексов показателей работы конкретных госорганов и созданием доступных населению средств мониторинга этих показателей. Построение такой системы позволит гражданам самостоятельно судить об эффективности работы правительственных учреждений, а не полагаться только на заявления их руководителей или вышестоящих лиц и на сообщения СМИ.

При наличии объективных показателей работы госучреждения, в жизнедеятельности которого, как и любой коммерческой фирмы, можно выделить свою цепочку продуктивных и вспомогательных (иначе, обеспечивающих) бизнес-процессов, появляется возможность оценить организацию этих процессов в целом и каждого в отдельности. Это позволяет проводить в учреждениях реинжиниринг внутренних бизнес-процессов с применением отработанных и широко используемых коммерческими предприятиями методик и инструментов, а также внедрять передовой опыт реализации бизнес-процессов и их тестирования.

Правительственные чиновники в России почему-то стесняются называть деловые процессы в своих учреждениях бизнес-процессами, а, скажем, торги на поставку товаров для госорганов и предоставление им различных услуг - государственным бизнесом. В США же, в свою очередь, бизнес (или коммерцию) называют бизнесом независимо от того, кто им занимается - государственные организации или коммерческие. Компания PricewaterhouseCoopers даже выпускает на благотворительной основе специально для государственных чиновников журнал "Бизнес государства" (www.endowment.pwcglobal.com), на страницах которого представители бизнеса делятся своим опытом и методами эффективной работы с государственными чиновниками, а также распространяют опыт самих же чиновников.

Конечно, деятельность не каждой организации можно оценить количественно, но всегда нужна политическая воля, чтобы на регулярной основе ввести в действие публичную систему показателей работы правительственных учреждений, как это делается пока только в США (www.npr.gov).

Вообще говоря, нужно отличать правительство, снабженное электронным интерфейсом (онлайновое правительство, government on-line, GOL) от электронного правительства. Разница тут примерно такая же, как между электронной коммерцией и электронным бизнесом. Понятно, что электронное правительство всегда связано с электронными гражданами через онлайн-интерфейс. Но не всегда онлайновое правительство является электронным правительством. Последнее требует более глубокой перестройки традиционных форм деятельности.

Новый отчет (октябрь 2001 года) исследовательской группы Accenture показывает, что развитие Интернета и его постепенная интеграция со всеми сферами человеческой деятельности, приводит к формированию все большего числа электронных правительств.

Компания Accenture выделила несколько этапов внедрения e-government.

- 1) Публикация статической информации, создание онлайн-представительств различных правительственных структур.
- 2) Интерактивы – на этом этапе у пользователя появляется возможность “взаимодействия” с системой.
- 3) На третьей стадии сайт начинает использоваться как инструмент для выполнения каких-то определенных действий, например, в некоторых странах через интернет можно выполнять коммунальные платежи, приобретать лицензии.
- 4) Интеграция – web-представительство становится не дополнительным способом получения информации или каких-либо транзакций, а отдельным работающим механизмом.

Так, из 22 изученных в процессе исследования стран, самыми развитыми системами электронных правительств (e-government) обладают Сингапур, США и Канада. Согласно предложенной Accenture классификации, они попадают в класс “Инновационных Лидеров”. Однако даже у “лидеров” развитие e-government находится менее чем на половине пути от формирования вполне зрелого представительства. К следующей категории – “Последователей” (или “группе высоких ожиданий”) - были отнесены такие страны как Норвегия, Австралия, Финляндия, Нидерланды и Великобритания, правительства которых также располагают значительным количеством и приемлемым уровнем электронных сервисов. Третья категория – “Ученики” (или “группа умеренного роста”) - включила в себя Новую Зеландию, Гон-Конг, Францию, Испанию, Ирландию, Португалию, Германию и Бельгию. Работу электронных правительств этих стран можно назвать удовлетворительной, однако, здесь имеется ряд существенных недоработок. На самом низком уровне интеграции правительства и Интернета (“группа создания основ”) находятся такие страны как Япония, Бразилия, Малайзия, страны Южной Америки, Италия и Мексика, или так называемые “Строители”, имеющие лишь незначительное количество онлайн-сервисов. Говорить о вхождении российского правительства в онлайн-пространство пока не приходится, однако уже многие Министерства нашей страны в настоящее время работают над созданием собственных интернет-представительств.

Еще одно предварительное замечание касается трудно воспринимаемой россиянами западной фразеологии, касающейся сферы отношений между правительством и гражданами. В развитых странах считают, что правительства служат гражданам, обслуживают их и подотчетны им.

Таблица 1. Цели развития услуг электронного правительства в некоторых странах (по данным Central IT Unit (2000)).

Страна	Цели развития электронного правительства
Австралия	Все запланированные услуги Федерального Правительства, возможные для осуществления электронно через Интернет к 2001 году.
Великобритания	100% правительственных услуг будут осуществляться электронно к 2005 году.
Германия	Никаких организованных целей. Установлены цели лишь для некоторых департаментов.
Ирландия	Все, кроме самых сложных интегрированных услуг, к концу 2001 года.
Италия	Никаких организованных целей. Установлены цели лишь для некоторых департаментов.
Канада	Все ключевые правительственные услуги полностью он-лайн к 2004 году.
Нидерланды	25% общественных услуг будут осуществляться электронно к 2002 году.
Сингапур	Все реально осуществимые административные услуги доступны электронно к 2001 году.
США	Обеспечение общественного доступа к правительственным услугам и документам к 2003 году. Обеспечение возможности предоставления электронных форм общественностью.
Финляндия	Значительная часть форм и запросов может быть обрабатываема электронно к 2001 году.
Франция	Обеспечение доступа общественности к правительственным услугам и документам к концу 2000 года.
Швеция	Никаких организованных целей. Установлены цели лишь для некоторых департаментов.
Япония	Все анкеты, регистрации, и другие административные процедуры, вовлекающие население и правительство, будут доступны в он-лайнном режиме по Интернету (или через другие средства) к концу фискального 2003 года.

Электронное правительство США

Стремительное развитие США в области формирования национального информационного общества обусловлено тем, что федеральные власти отчетливо сознают доминирующую роль информационных и телекоммуникационных технологий в развитии своей экономики и повышении ее конкурентоспособности на мировом рынке. Американское правительство ведет целенаправленную политику поддержки науки, высоких технологий вообще и информационно-коммуникационных в частности. Наиболее наглядно принципы и результаты такой политики отражают проходящие ежегодно в Вашингтоне выставки и конференции “Электронное правительство”,

посвященные использованию ИКТ в работе федеральных администраций (www.exelgov.com).

Анализ общих принципов стратегии правительства США в области ИКТ позволяет утверждать, что правительство:

- заинтересовано в обеспечении больших удобств для граждан во взаимоотношениях с госучреждениями;
- принимает на себя роль лидера в электронизации экономики, в том числе в стимулировании развития электронной коммерции;
- реорганизует свою работу в рамках национальной инициативы по усилению контроля за своей деятельностью со стороны граждан.

В настоящее время особое внимание федеральное правительство США уделяет:

1. электронной торговле между государственными организациями и министерствами, конкурсным электронным торгам на поставки товаров и услуг для удовлетворения государственных нужд;
2. доступу населения к правительственной и административной информации; использованию смарт-карт, в том числе в федеральном правительстве;
3. решению различного рода задач, в частности получению официальных документов через правительственные Web-сайты, оплате налогов, предоставлению статистической информации о работе государственного аппарата населению и др.;
4. применению ИКТ в медицине и здравоохранении.

Доступность федерального руководства и президента США для населения страны обеспечена системой Comlink (www.ai.mit.edu/projects/iip/doc/comlink/overview.html), разработанной в Массачусетском технологическом институте. Система имеет совершенные службы и средства публикации правительственных документов и открыта для доступа пользователям Интернета. Предоставляемые канцелярией Белого дома материалы брифингов, речи, отчеты, проекты законов и т. д. размещаются на сервере распространения электронной информации системы Comlink и, по оценкам специалистов, более миллиона пользователей ежедневно получают интересующие их документы.

Еще одна система - Open Meeting - была реализована в рамках уже упомянутой выше инициативы National Performance Review (NPR). Она позволяет подавать предложения и получать отклики на них в интерактивном режиме по электронной почте. Одной из главных целей создания системы было упрощение проведения опросов и получения комментариев из множества разнообразных источников. По имеющимся

данным, участие в работе Open Meeting приняли более 3 тыс. человек, высказавших около 1200 предложений. Обсуждаемый материал был структурирован по разделам, и каждый участник обсуждения инициативы NPR мог выбрать ту или иную интересующую его тему. Система предполагала исключительно свободный обмен мнениями, без дебатов и вынесения окончательных решений.

Обе эти системы позволили сделать правительство доступным для населения страны и обеспечить граждан совершенными средствами доступа к государственным документам и выбранным представителям в органах управления. В то же время федеральные служащие получили возможность отслеживать настроения избирателей.

Опыт показывает, что люди взаимодействуют с правительством исключительно в собственных интересах и при этом желают, чтобы сервис был высококачественным, а способы его предоставления - доступными и комфортными. Люди не хотят знать, как правительство организовано, чем занимается тот или иной департамент или агентство, как разделены функции между центральными и местными правительственными органами. Поэтому необходимо сформировать перспективную стратегию партнерства департаментов, агентств и отделов различного уровня по совместному предоставлению правительственного сервиса способами, наиболее разумными и рациональными для потребителя, основываясь на реалиях окружающей жизни и новых возможностях бизнеса.

Разрабатываемая правительственная стратегия предусматривает развитие и использование всех электронных видов сервиса. Это означает, что услуги могут предоставляться через Интернет, мобильную связь, цифровое телевидение, центры обслуживания вызовов. В то же время электронный сервис не предполагает исключение персонального контакта. Определенную озабоченность вызывает проблема удовлетворения специфических и индивидуальных потребностей людей, а потому предусматривается создание бизнес-порталов для малых и средних предприятий и персонифицированных домашних страниц для отдельных граждан. Новые возможности ведения бизнеса будут изменять взаимоотношения между гражданами и правительством. В то же время важно гарантировать защиту персональных данных и информационных систем, чтобы добиться доверия к ним со стороны населения.

Таблица 2. Преимущества электронизации деятельности правительства.

Взаимодействие государственных органов с гражданами	
Налогообложение, информирование, здравоохранение, образование.	Расширение возможностей выбора каналов, комфортность, снижение стоимости транзакций, повышение персональной ответственности сервиса, повышение осведомленности населения об услугах и политике правительственных органов, повышение уровня демократии и открытости общества.
Взаимодействие государственных органов с бизнесом	
Поддержка программ развития, регулирование, налогообложение.	Ускорение взаимодействия, уменьшение стоимости транзакций, снижение бремени регулирования.
Взаимодействие государственных органов с поставщиками	
Электронное снабжение.	Снижение стоимости транзакций, улучшение управления запасами.
Взаимодействие государственных органов между собой	
Коммуникации между департаментами и агентствами, между центральными и местными правительствами, между отдельными политиками.	Повышение достоверности данных и эффективности их применения, уменьшения стоимости транзакций, улучшения использования баз знаний, совершенствование государственного устройства.

Одна из центральных стратегических задач - сделать новые виды сервиса доступными для всех потенциальных потребителей без исключения. В частности, цифровое телевидение и новые типы мобильной связи рассматриваются как важные инструменты доступа в Интернет. Широкое распространение этих средств в значительной степени позволит снизить уровень так называемого “цифрового расслоения” общества. Конкретные мероприятия, направленные на решение этой проблемы, предусматривают содействие правительства повышению электронной квалификации граждан и предоставлению доступа в Интернет все большему количеству людей. При этом содержание онлайн-общественного сервиса должно быть хорошо продумано и ориентировано на все категории пользователей, включая

представителей языковых меньшинств, нетрудоспособное население и людей, ограниченных в передвижении.

Преимущество новых технологий, просматриваемое в коммерческом секторе, в приложении к работе государственных органов состоит в развитии новых каналов предоставления сервиса гражданам и бизнесу, причем главным образом через Интернет (см. табл. 2). Однако это лишь один из аспектов общей стратегии. Методы электронного бизнеса затрагивают гораздо более широкую область правительственной деятельности.

В настоящее время не существует простой бизнес-модели правительства. Имеется лишь набор общих требований, выполнения которых граждане и бизнес, предоставляющие услуги и использующие их, вправе ожидать от правительства информационного века. Различные категории потребителей объединяет единое стремление получить более эффективные средства доступа к информации с тем, чтобы уменьшить стоимость транзакций как для себя, так и для своих партнеров, сделать взаимодействие с госорганами более простым, быстрым и комфортным. Особое место занимает проблема сотрудничества правительства с гражданами, поскольку быстрое снижение стоимости коммуникаций и вычислений создает хорошие предпосылки для трансформирования условий жизни большинства населения. Чтобы новый сервис на базе современных технологий отвечал предъявляемым к нему требованиям, необходимо:

- обеспечить доступность услуг там, где в них есть необходимость, и тогда, когда в них нуждаются;
- использовать для предоставления услуг широкий спектр медиа-средств, включая центры вызовов (call center) и онлайн-системы;
- сегментировать рынок с учетом специфических потребностей различных групп населения;
- обеспечить обратную связь по содержанию (контенту) и качеству предоставляемых услуг;
- предусмотреть группирование услуг в зависимости от их ориентации на те или иные случаи жизни;
- организовать разносторонний анализ информации по различным моделям использования услуг;
- привлечь пользователей к перепроектированию и модернизации услуг.

Программа исходит из того, что трансформация традиционных форм взаимодействия правительства и граждан в цифровую форму не должна стать причиной социального неравенства. Правительство принимает на себя обязательство по уменьшению “цифрового расслоения” общества. Для этого оно проводит целенаправленную политику в области повышения компьютерной грамотности, создания центров обучения и улучшения условий для роста квалификации персонала в области ИТ. Преодоление цифрового барьера, однако, предусматривает не только повышение электронной квалификации населения и решение проблемы доступа к информации. Некоторые граждане не хотят или не имеют возможности стать прямыми пользователями новых технологий, но рассматриваемая стратегия учитывает и эту категорию населения. Новые технологии позволяют улучшить поддержку личных и телефонных транзакций наряду с организацией интерактивного взаимодействия граждан.

Для госорганов основной целью станет освобождение служащих от выполнения рутинных процедур при интерактивных взаимодействиях с населением и обеспечение служащих необходимыми знаниями и оборудованием для успешного выполнения функций промежуточного звена между правительством и гражданами.

Однако, как указано выше, единая целостная модель развития электронного бизнеса в органах власти пока не создана. Специфические модели разработаны лишь для отдельных департаментов и агентств применительно к их конкретным услугам и кругу потребителей. Во всех этих моделях, однако, можно выделить общие моменты:

- обеспечение инноваций за счет предоставления новых видов сервиса;
- одновременное развитие номенклатуры услуг и улучшение обмена информацией между организациями;
- обмен между гражданами и фирмами опытом ведения бизнеса с госорганами;
- обеспечение однородности интерфейса с потребителями;
- уменьшение стоимости развития и сопровождения одновременно существующих систем;
- наличие эффективных структур и механизмов обеспечения успеха проектов.

Электронные правительства некоторых стран:

1. Сингапур: <http://eCitizen.gov.sg/>
2. США: <http://www.firstgov.gov/>

3. Россия: <http://www.russia-gateway.ru/>
4. Великобритания: <http://www.ukonline.gov.uk/>
5. Канада: <http://www.canada.gc.ca/>
6. Австралия: <http://www.centrelink.gov.au/>