Патокова С.Г.,
Аспирантка Российского государственного института
интеллектуальной собственности

Электронное правительство как инструмент новой инновационной политики

В статье рассматриваются вопросы трансформации функций государственных органов под влиянием информационной глобализации. Особое внимание уделяется все большему распространению электронного правительства, в связи с чем становится актуальной проблема переформатирования взаимоотношений между государством, научным сообществом и инновационной сферой в России.

Идеи электронного правительства начали набирать силу во второй половине 1990-х годов, когда государственные структуры по всему миру осознали потенциал Интернета. В обороте имеется несколько определений этого термина; одно из наиболее популярных — применение информационных и коммуникационных технологий для взаимодействия государственных учреждений с иными субъектами [7].

Специалисты IDC (International Data Corporation – Международная информационная корпорация)[1] считают данное определение слишком расплывчатым. Говоря об электронном правительстве, более уместным представляется вести речь об оказании государственных услуг с использованием электронных каналов (Electronic Service Delivery), включая выдачу сертификатов, прием обращений с запросами на разрешение на строительство, заявлений о совершенных преступлениях, продление срока действия водительских удостоверений и т.д. и т.п. Так, практически любые услуги государства различным юридическим и физическим лицам могут оказываться по электронным каналам [3].

Задача органов, ведающих вопросами электронного правительства, — содействовать совершенствованию взаимодействия государственных и общественных структур. В состав их основных функций входит выработка предложений по политическим решениям и законодательству, а также подготовка стандартов для проектов и услуг в области электронного правительства. Кроме того, они обычно занимаются координационной работой и организацией контактов между представителями различных учреждений государственного сектора в рамках традиционной иерархической структуры. Это осуществляется, например, на базе Советов руководителей служб ИТ. В тех случаях, когда вопросами электронного правительства и управления электронными службами занимаются организации, входящие в состав традиционной структуры государственного управления, их роль сводится, как правило, к мониторингу ситуации и экспертизе проектов. Хороший пример такого построения — США. В европейских

странах организации, ведающие вопросами электронного правительства, даже если они включены в состав федеральной системы государственного управления, как в Германии, могут непосредственно отвечать за реализацию крупных проектов, выходящих за рамки административных границ (таких как построение порталов и баз данных), и управление ими.

Органы власти инвестируют средства в информационные и коммуникационные технологии уже более 30 лет, но в течение всего этого времени деньги тратились, главным образом, на автоматизацию бэк-офисных процессов (то есть процессов, реализуемых в отделах, не работающих непосредственно с клиентами) в конкретных ситуациях и хранение информации о гражданах (например, записей о налогоплательщиках). И лишь недавно, с началом интенсивного развития технологий eGovernment, инвестиции в информационные и коммуникационные технологии стали оказывать заметное воздействие на третьи стороны. Развитие систем электронного правительства началось во второй половине 1990-х гг., когда государственные службы во всем мире стали переходить на интернет-системы и системы электронного бизнеса (eBusiness)[9].

По мнению руководства Government Insights [4] (международная компания по исследованию национальных правительств), в общеевропейских планах, как и в планах отдельных государств в области электронного правительства упор делается на «генерализованный электронный доступ к основным общедоступным услугам»; руководство Government Insights считает более подходящим определение «предоставление электронных услуг». Предоставление электронных услуг (ESD) может включать в себя множество самых разнообразных позиций: это могут быть и запросы на выдачу различных свидетельств и сертификатов, и разработка приложений, и учет объектов интеллектуальной собственности, и учет преступлений, и восстановление/обновление водительских прав, и вообще почти все виды услуг, предоставляемых административными органами третьим сторонам через следующие электронные каналы:

– Web-порталы — это сетевые интерфейсы, которые в дружественном для пользователя формате обеспечивают интерактивный доступ к информации и услугам многих офисов в одном учреждении или в нескольких учреждениях в тех случаях, когда эти несколько учреждений ведут портал совместно.
– Справочно-информационные центры (call centers) — облегчают дистанционное взаимодействие в сети, обеспечивая пользователям телефонный доступ к информации и услугам многих офисов в одном учреждении или в нескольких учреждениях в тех случаях, когда эти несколько учреждений ведут портал совместно.
– Мультимедийные киоски (терминалы) — маленькие отдельно стоящие сооружения, например, билетные или газетные киоски. Автоматические мультимедийные киоски распространяют общедоступную информацию через компьютерные экраны. При этом для ввода информации используется клавиатура, сенсорный экран или то и другое вместе.

Предоставление электронных услуг и, в особенности, предоставление общедоступных услуг в интерактивном режиме через Web-порталы, стало предметом сравнительного анализа, проведенного Европейской Комиссией с использованием 4-балльной шкалы, методику которого Government Insights воспроизвела с небольшими усовершенствованиями (см. Табл. 1).

Таблица 1

Уровень доступности интерактивных общественных услуг в некоторых странах на июнь* 2007 г.

Услуги	Макс. оценка	Австрия	Франция	Германия	Италия	Великобритания	США	Россия
Для граждан								
Подоходный налог	4	4	4	4	4	4	4	3
Поиск работы	4	4	4	4	4	3	4	3
Социальное обеспечение	4	4	4	2	4	4	4	1
Личные документы	3	3	2	2	2	3	3	2
Регистрация автомобилей	4	NR	4	1	NR	2	1	1
Заявки на строительство	4	2	3	2	2	4	EX	0.5
Заявления в полицию	3	2	2	3	2	1	EX	3
Публичные библиотеки	4	4	4	2	4	3	EX	3.5
Свидетельства	3	3	3	2	3	3	EX	1
Регистрация высшего образования	4	4	3	3	3	4	EX	1.5
Изменение адреса	3	3	3	2	3	NR	3	0
Услуги в сфере здравоохранения	4	NR	2	NR	1	NR	NR	0
Для бизнеса								

Социальные взносы	4	4	4	4	4	4	4	4
Налог на корпорации	4	4	4	4	4	4	4	4
НДС	4	4	4	4	4	4	NR	4
Регистрация новой компании	4	4	3	1	4	3	EX	1.5
Представление данных в отделы статистики	3	3	3	3	3	NR	2	2
Таможенные декларации	4	4	4	4	4	4	3	2.5
Разрешения, связанные с охраной окружающей среды	4	4	2	2	2	2	EX	1
Электронное снабжение	4	4	4	4	4	4	4	3

Источник: IDC, 2007 г.

* Данные для России — на август 2007 г.

NR = нерелевантная услуга

EX = исключено из рассмотрения

Термин «нерелевантная услуга» (non-relevant service) означает, что данная услуга не учитывалась из-за особенностей юридического или административного контекста в данной стране. Например, для Великобритании оценка уровня интерактивного доступа к услуге «Уведомление о перемещении» («Announcement of Moving») нерелевантна, потому что граждане здесь не обязаны формально уведомлять какие-либо государственные учреждения об изменении своего адреса (другими словами, такой общественной услуги в Великобритании просто не существует).

Исследования в Соединенных Штатах были ограничены, главным образом, услугами, предоставляемыми федеральными административными учреждениями. Поэтому услуги, предоставляемые административными учреждениями на уровне штатов или местными административными учреждениями, при анализе не учитывались и помечены в таблице как исключенные из рассмотрения.

Уровень развития интерактивных услуг еще далек от идеального уровня предоставления электронных услуг. Обработка транзакций для всех общедоступных услуг пока не реализована ни в одном административном ведомстве в

Западной Европе, но даже если бы это было так, это не гарантировало бы, что в этих административных учреждениях достигнуто оптимальное сочетание эффективности и максимально возможного удовлетворения потребностей пользователя (user-centricity). Чтобы обеспечить полноценный процесс предоставления электронных услуг, административные учреждения должны:

– Интегрировать процессы предоставления информации и услуг по всем сайтам. Наличие одного или нескольких порталов у каждого министерства или ведомства лишь еще больше запутывает конечных пользователей и никоим образом не побуждает их активнее использовать электронные каналы, в то время как затраты на управление удваиваются, утраиваются и т. д. Поэтому первым шагом в нужном направлении должно стать создание единого портала в масштабах всего учреждения со ссылками на все услуги и интуитивными средствами навигации, ориентированными на потребности граждан (например, на важнейшие вехи жизни, на определенные группы населения, определенные регионы и т. п.). Важно также обеспечить гармонизацию доменов и хорошую маркировку административных порталов.

– Интегрировать процессы предоставления информации и услуг по всем каналам. Доступ к широкополосному Интернету, необходимый для осуществления подобных транзакций, в краткосрочной перспективе не удастся реализовать во всех регионах и для всех групп населения, поэтому доступ к одной и той же информации, без всяких разночтений, должен обеспечиваться через разные каналы, например, через телефонные сети, телевизионные сети и традиционные пункты обслуживания.

– Расширять и обогащать интерактивное взаимодействие с гражданами. Кроме того, что интерфейсы на сайтах учреждений должны быть интуитивными с точки зрения внешних пользователей (а не с точки зрения внутренней бюрократии), административные учреждения должны индивидуализировать доступ к интерактивным «учетным записям» граждан (а также бизнес-структур, неправительственных организаций и др.), открывающим доступ ко всей информации и транзакциям, относящимся к данному пользователю, в то же время не перегружая его различными формами и подробностями, которые его не интересуют. Инструменты Web 2.0, такие как блоги и форумы, также должны облегчить взаимодействие с гражданами за счет обеспечения доступа к знаниям других пользователей и экспертов, особенно в некоторых важнейших тематических областях, таких как здравоохранение и социальная защита.

В 2005 г. созданная IDC компания Government Insights осуществила программу исследования и сравнительного анализа услуг электронного правительства в 16 странах Западной Европы. В рамках этой программы Government Insights выполнила «практическое» исследование онлайнового доступа к общественным услугам как это определено в документе ЕС «Электронная Европа: план действий».

При этом Government Insights использовала методику, уже использованную ранее при исследовании интерактивных общедоступных услуг в некоторых

странах Западной Европы, а именно, в Австрии, во Франции, в Германии, в Италии и в Великобритании. IDC также впервые провела подобные исследования в Российской Федерации и в Соединенных Штатах.

В частности, был проведен анализ сайтов государственных учреждений, с тем чтобы определить уровень развития интерактивного обслуживания (для определенного набора общедоступных услуг). Там, где это было необходимо, исследователи пытались сами воспользоваться теми или иными общедоступными услугами для получения более объективной оценки.

Для проведения сравнительного анализа систем электронного правительства в соответствии с планом «Электронная Европа: план действий» Европейская Комиссия и страны-члены ЕС определили список из 20 базовых общедоступных услуг, из которых 12 предназначены для граждан и 8 — для коммерческих структур. Все они представлены ниже в таблице 2. Компания Government Insights в своих исследованиях использовала тот же самый список услуг, чтобы обеспечить возможность сравнения результатов с результатами исследования, проведенного ЕС.

Таблица 2

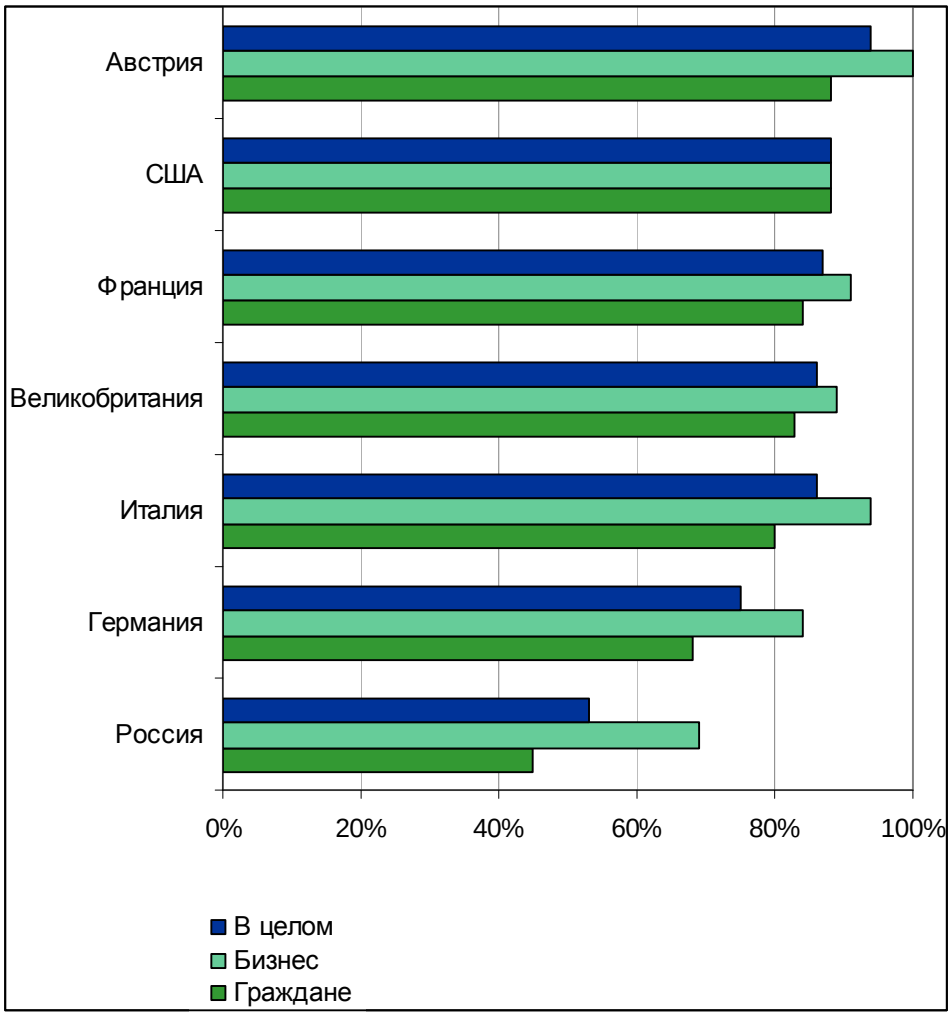
Основные общедоступные услуги, учитывавшиеся при сравнительном тестировании услуг электронного правительства, проведенном ЕС

Граждане	Бизнес-структуры
Подоходные налоги	Социальные взносы для трудящихся
Поиск работы	Налог с корпораций
Выплаты в системе социального обеспечения (пособия по безработице, пособия на детей, оплата расходов на лечение, пособия для студентов)	Налог на добавленную стоимость (НДС)
Персональные документы (паспорта, водительские права)	Регистрация новой компании
Регистрация автомобилей	Представление данных в отделы статистики
Заявка на выдачу разрешения на строительство	Таможенная декларация
Заявление в полицию	Разрешения, связанные с охраной окружающей среды
Публичные библиотеки	Государственные закупки Общественное снабжение
Свидетельства о рождении и браке	
Регистрация высшего образования	
Уведомление о перемещении	
Услуги в сфере здравоохранения	

Источник: Европейская комиссия, 2007

Обобщенные оценки для каждой из стран представлены ниже на рисунке 1. Оценка для каждой услуги определялась в процентах, причем максимальный уровень соответствовал 100%, а значения для более низких уровней определялись согласно прямой пропорциональной зависимости. Затем для каждой страны рассчитывался средний процент по всем услугам (исключая нерелевантные услуги). Значения для США получились несколько завышенными, поскольку они определялись с учетом только тех услуг из вышеприведенного списка, которые предоставляются, главным образом, на федеральном уровне.

Рисунок 1. Оценки доступности онлайновых услуг электронного правительства в %, 2007 г.



Источник: IDC, 2007 г.

Представленные выше результаты показывают, что:

– уровень доступности интерактивных услуг во всех западноевропейских странах (за исключением Германии) и в США (для услуг, предоставляемых на

федеральном уровне) очень высок; так, в Австрии обеспечен максимально высокий уровень доступа ко всем основным услугам для бизнеса и к 7 из 10 релевантных услуг для граждан;

– в Германии уровень доступа к таким услугам ниже, чем в других странах, потому что здесь больше услуг предоставляется на муниципальном или земельном уровне, где системы eGovernment еще не столь развиты; если бы исследование в США проводилось с учетом всего диапазона услуг, оценки для этой страны, вероятно, тоже были бы ниже по той же самой причине;

– во всех странах уровень доступности услуг, ориентированных на бизнес, выше уровня доступности услуг, ориентированных на граждан;

– в России оценки уровня доступности услуг, ориентированных на бизнес, в среднем на 20% ниже, а для услуг, ориентированных на граждан, в среднем на 40% ниже, чем в других странах; иными словами, доступ к услугам для предпринимателей в России, как правило, на один уровень ниже, а для граждан — на два уровня ниже;

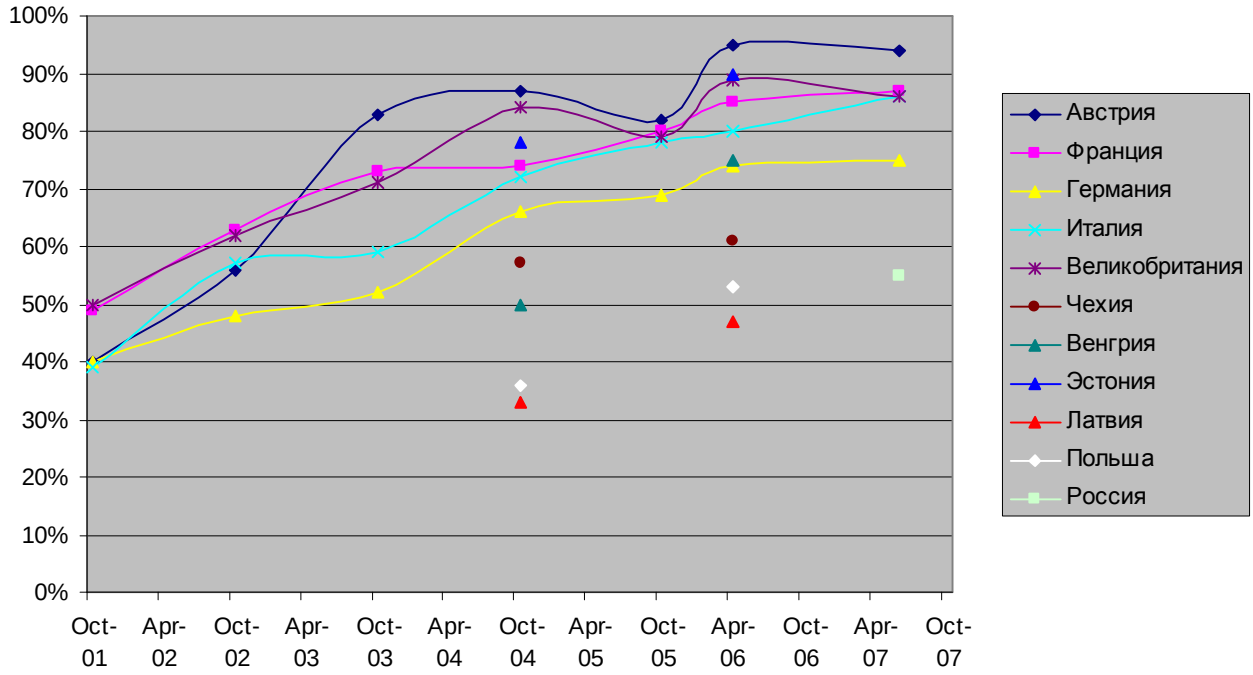
– услуги, обеспечивающие доход административным учреждениям (например, услуги, связанные со сбором налогов) во всех западных странах реализованы на самом высоком уровне; то же самое относится и к услугам, предусматривающим прямые платежи гражданам или коммерческим структурам;

– напротив, уровень доступа к услугам, связанным с заявками на выдачу лицензий и иных разрешений, часто относительно низок.

Поскольку сейчас уровень доступа к интерактивным услугам в России явно ниже, чем в западных странах, поучительно было бы сравнить Россию как с менее развитыми странами, так и с ведущими странами, но на более ранних этапах развития. Ниже, на рис. 2, представлен синтез результатов исследований, проведенных IDC за ряд лет, дополненных данными сравнительного анализа услуг eGovernment, проведенного Европейской Комиссией. Во всех случаях значение в процентах определялось с учетом уровня доступности 20 базовых услуг.

Из рисунка 2 видно, что для всех западноевропейских стран с момента проведения Европейской Комиссией первого сравнительного тестирования в 2001 г. наблюдается определенная прогрессивная тенденция. Снижение оценок для некоторых стран в октябре 2005 г. и в июне 2007 г. (по данным, собранным непосредственно Government Insights), вероятнее всего, объясняется более строгой интерпретацией IDC критериев оценки для каждой стадии реализации. Однако иногда уровень доступности конкретной услуги в конкретной стране может снижаться, например, из-за реорганизаций в системе общедоступных услуг или при переходе к новым интерактивным системам.

Рисунок 2. Оценка доступности интерактивных услуг eGovernment в %, 2001-2007 гг.



Источник: IDC, 2007 г.

Теперь мы кратко рассмотрим развитие основных интерактивных общедоступных услуг в России в историческом контексте. Из приведенного выше рисунка видно, что в настоящий момент уровень развития интерактивных услуг, предоставляемых гражданам и коммерческим структурам, из вышеупомянутого набора в России примерно такой, каким он был в ведущих западноевропейских странах 4-5 лет назад. Что касается данных для новых государств-членов ЕС, в настоящее время они доступны только по двум пунктам, но эти данные показывают, что по этому показателю Россия на 1-3 года отстает от стран Центральной Европы (Чешской Республики, Венгрии и Польши), но развитие здесь идет теми же темпами, что и в наименее развитых странах ЕС (таких как Латвия).

Правительства стран, в которых проводились эти исследования, по очевидным причинам уделяют максимум внимания развитию интерактивного обслуживания в тех областях, где развитие eGovernment может быстро обеспечить финансовый выигрыш за счет увеличения доходов или сокращения расходов. Однако теперь эти ведущие страны достигли (или скоро достигнут) такой стадии развития, на которой подавляющее большинство основных общедоступных услуг можно будет предоставлять целиком в интерактивном режиме, вообще без использования традиционных «интерфейсов» (то есть личных контактов или обычной почты). Услуги, для получения которых пользователям придется по-прежнему полагаться на традиционные контакты (по крайней мере, на каком-то этапе соответствующей процедуры), – это, как правило, услуги, оказываемые органами власти на более низких уровнях (например, на муниципальном уровне) или предполагающие контакты со многими государственными учреждения-

ми. В дальнейшем эти ведущие страны должны сосредоточить усилия для перехода на следующий этап преобразования сферы общедоступных услуг: к использованию возможностей eGovernment для существенного повышения качества общедоступных услуг с точки зрения пользователей.

России еще только предстоит реализовать первый главный этап развития услуг eGovernment: обеспечить полную доступность интерактивных базовых услуг, особенно в части услуг, оказываемых гражданам. Этот процесс здесь затрудняется двумя факторами:

1. Наличием многоуровневой структуры федерального и местного управления. Так же, как в Германии и в США, в России существует промежуточный уровень административного управления (между общенациональным и местным), играющий важную роль в предоставлении административных услуг. И если единому центральному правительственному ведомству сравнительно просто осуществить переход к предоставлению услуг в интерактивном режиме, то организовать и скоординировать такой переход для множества региональных учреждений намного труднее.
2. Наследием коммунистической эпохи: сохранившиеся структуры, процессы и культура делопроизводства в государственных учреждениях затрудняют переход к eGovernment. Нетрудно заметить, что те новые государства-члены ЕС, которые с наибольшим успехом реформировали свои государственные учреждения (например, Эстония), смогли обеспечить и более высокие темпы перехода к eGovernment, в то время как в странах, в которых серьезные реформы еще продолжаются (например, в Польше и Латвии), переход к предоставлению услуг в интерактивном режиме осуществляется медленнее.

Как страна с невысоким уровнем дохода, Россия не может ожидать, что большинство ее граждан и предприятий готовы к использованию услуг электронного правительства на высоком уровне. Тем не менее, Россия может учиться на примере других стран со средним уровнем дохода, которые могут продемонстрировать, как увеличить спрос на услуги электронного правительства.

Учитывая сравнительно низкий текущий уровень готовности населения и бизнеса к использованию услуг электронного правительства, кратко- и среднесрочные инициативы по его повышению должны быть нацелены на продвинутых потенциальных пользователей услуг электронного правительства и/или на те виды услуг населению, которые оказывают наибольшее экономическое и социальное влияние.

В то же время стоит отметить, что уровень развития услуг электронного правительства в Российской Федерации находится на том же уровне, что и в ведущих странах в 2001-2003 гг. Таким образом, можно сделать вывод, что при условии принятия успешных мер по повышению готовности населения и бизнеса к использованию услуг электронного правительства, Россия сможет существенно улучшить свои позиции по уровню развития электронного правительства.

Список используемой литературы

1. IDC insights / http://www.idc.com/ 2007.
2. Moore G.A. Living on the Fault Line: Managing for Shareholder Value in the Age of the Internet / G.A. Moore. – New York: Harper Business, 2000. – 288 p.
3. Morgan Stanley Dean Witter. Collaborative Commerce Report. – 2006. – April.
4. Pyramid Research, IMD // Nua Internet Surveys.
5. Quah D.T. Growth and Wealth Creation in the Weightless Knowledge-Based Economy / D.T. Quah // Economic Papers, 2003. – October. – http://Econ.lse.ac.uk./dquah/tweiro.html.
6. Rothwell R. Successful Industrial Innovation. R&D Management, v. 22, N 3, 2004, p. 221-239
7. Science. 1998. Apr. 15
8. Shapiro C. Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy / C. Shapiro, H. Varian. – Boston, Mass.: Harvard Business School Press, 1999. – 352 p.
9. State of the Internet 2000 // United States Internet Council and ITTA, Inc. – 2000. – September 1.
10. Сборник отчетов Европейской комиссии// EU reports, 2007.
11. Цитленок В.С. Экономический анализ стран Западной Европы: Учебное пособие. – Томск: Томский гос. ун-т, 2004. – 304 с.
12. Чиняева Е. Кто на свете всех глобальнее./ Е. Чиняева// Коммерсант. – 2006. – № 1. – 10 января. – с. 8.
13. Чурин Н.Ф. Интеллектуальная промышленная собственность в структуре мировой экономики. – М.: Экономистъ, 2005. – 71 с.
14. Шумпетер И. Теория экономического развития. – М.: Прогресс, 2003. – 475 с.
15. Варфоломеев В.П., Рыбинский А.Г. Экономика и управление высокотехнологичным производством: Учебное пособие. – М.: «Перспектива». – 2005. – 224 с.