

УДК 323.213

Грицан А. В.

ПОДХОДЫ К РЕАЛИЗАЦИИ ИНИЦИАТИВ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

Статья посвящена анализу подходов к реализации инициатив электронного правительства и унификации этапов данного процесса. Акцент делается на том, что электронное правительство представляет собой не только активный процесс компьютеризации, но является новой государственной политикой и образом мышления, где основное внимание уделяется потребностям граждан, и канал коммуникации с ними превращается в эффективный инструмент управления, посредством которого инициатива групп аккумулируется и воздействует на процесс принятия политических решений.

Ключевые слова: электронное правительство, государственное управление, оказание услуг, информационно-коммуникационные технологии.

Грицан А. В. Підходи до реалізації ініціатив електронного уряду.

Стаття присвячена аналізу підходів до реалізації ініціатив електронного уряду та уніфікації етапів цього процесу. Акцент робиться на тому, що електронний уряд є не тільки активним процесом комп'ютеризації, але й новою державною політикою і способом мислення, де основна увага приділяється потребам громадян, і канал комунікації з ними перетворюється на ефективний інструмент управління, за допомогою якого ініціатива груп акумулюється і впливає на процес прийняття політичних рішень.

Ключові слова: електронний уряд, державне управління, надання послуг, інформаційно-комунікаційні технології.

Gritsan A. V. Approaches to the electronic government initiatives realization.

The article is devoted to different approaches of the electronic government initiatives realization and unification of its stages. This question is really topical now because of the role of information in modern society. Information transmission channels had evolved drastically and called to existence new electronic means of communication, which are very fast and can cover a wide range of people. Those technologies have a lot of interactive features and became leading in contemporary society, extended opportunities of political communication. For the state as a main political actor electronic government propose new tools of direct democracy, an opportunity of constant communication with citizens on more open level. That is why the most developed countries have already implemented those initiatives and we should use their experience. So, this article is a step to discover the phenomenon of electronic government.

On the base of different approaches the definition of electronic government was provided. Attention was also paid to three main spheres of influence and four groups of people, who are subjects to it. As electronic government presuppose integration of vertical and horizontal links inside the government, citizens' initiatives and their participation are necessary and can be defined as one of the main features of new type of government. Combining all mentioned components is very hard work and needs carefully developed method of approach specifically designed for every country. So, according to the most important and profound international investigations main approaches to electronic government implementation were defined. 4 stages of the realization process were unified for every possible variant. It shows us the way of government transformation, where the process of communication becomes more open and transparent, citizens become involved into the decision making process and receive the new instrument of self-realization. It proves that for the government as the main political player, ICTs are now strategically important and become the main tool of policy realization.

Key words: electronic government, public administration, service activities, informational and communicational technologies.

В связи с технологическими открытиями XX–XXI вв. информация стала обладать наивысшей ценностью в мире. Эволюция каналов передачи информации, появление электронных коммуникаций, обладающих высокой скоростью, широким охватом населения, а так же различными интерактивными свойствами стало флагманом современного общества и расширило возможности политической коммуникации. Для государства как основного политического актора информационно-коммуникационные технологии, основанные на доступе к всемирной компьютерной сети Интернет, обретают все большее значение, превращаясь в основной механизм реализации политики. Эти технологии с их мощным управленческим потенциалом стали для большинства развитых стран ответом на возникающие в обществе требования к эффективности их функционирования. Новая парадигма государственного управления получила название электронного правительства (ЭП), адаптация которого предоставляет государству и обществу новые инструменты прямой демократии и возможность постоянной коммуникации с гражданами на более открытом уровне. В соответствии с особенностями каждого государства реализуются различные подходы имплементации электронного правительства, разработка и исследование которых является важнейшим этапом внедрения электронных инициатив, что подтверждает актуальность данного вопроса.

Теоретическую основу работы составляют труды таких авторов, как А. Абрамсон, Е. Минс, а так же тексты исследователей при институтах Европейского Союза, Мирового Банка и других международных структур и объединений, интерпретирующие и анализирующие феномен электронного правительства. Значительными являются работы С. Граама и А. Аллена, оценивающих опыт различных государств в реализации ЭП, Д. Осборна и Т. Геблера, рассматривающих изменения административной практики и модели управления, а так же Р. Хикса и Д. Тапскотта, анализирующих парадигмальные изменения публичного сектора под влиянием технологий ЭП.

Целью статьи является систематизация различных подходов имплементации электронного правительства, а также анализ этапов его реализации.

В научной литературе встречается большое количество трактовок термина «электронное правительство». Ключевым элементом всех этих определений является использование инструментов ИКТ для воссоздания публичного сектора путем трансформации его внутренних и внешних способов действия и отношений с потребителями и бизнес-структурами. Наиболее популярные трактовки можно разделить на три основные категории:

- первая группа определяет ЭП как новый канал коммуникации, в лучшую сторону трансформирующий взаимодействие между правительством, гражданами, бизнес-структурами и служащими (А. Абрамсон и Е. Минс [5]; Д. Тапскотт [4, с. 430]; Университет прикладных наук в Берне [2]);
- вторая группа делает акцент на ЭП как механизме повышения качества предоставляемых государством услуг и эффективности правительства на основе использования новейших ИКТ (Европейский Союз [2]; Закон, регулирующий вопросы ЭП, принятый в США в 2002 г. [2]);
- третья группа определяет ЭП как процесс трансформации внутренней и внешней публичной сферы с целью углубить доступ к процессу управления и участие граждан (Мировой Банк [13], Фрага [7, с. 287]; UNPA&ASPA [12]).

Отталкиваясь от этих определений, можно дать более полную трактовку понятия:

ЭП – это использование правительством в своей работе информационных и телекоммуникационных технологий с целью:

- а) повышения качества обмена информацией с гражданами и коммерческими предприятиями и оказания им услуг;

- b) повышения эффективности работы правительства;
- c) расширения степени участия населения в процессе принятия политических решений.

Исходя из данного определения, кроме оказания услуг существуют и другие аспекты, но именно взаимодействие с гражданами, предприятиями коммерческого сектора, а также структурами власти является наиболее наглядным, хотя некоторые авторы, особенно американские, выделяют в отдельную категорию еще услуги лицам наемного труда, среди которых особую роль занимает управление знанием (образование) и продвижение по карьерной лестнице.

В целом же можно различить три основные сферы влияния, которые охватывает электронное правительство:

Внутренняя – состоит в использовании ИКТ для повышения эффективности внутренних функций и процессов управления, совмещая деятельность различных департаментов и служб. Таким образом, информация может гораздо быстрее циркулировать между различными правительственными структурами, сокращая время обработки, бумажную работу и избегая неэффективного бюрократического процесса одобрения и согласования.

Внешняя – ИКТ открывают новые возможности для правительства, делают его более открытым и прозрачным для граждан и бизнес-структур, предоставляя доступ к большему количеству информации, накапливаемой и производимой правительством. ИКТ так же создают возможности для сотрудничества и совместной работы между различными правительственными институтами [6, с. 93–104].

Относительная – использование ИКТ вызывает фундаментальные изменения в отношениях между гражданами и государством, между государствами и нациями, что имеет свои результаты для демократических процессов и структур государства. Вертикальная и горизонтальная интеграция различных служб может позволить гражданам получить весь спектр услуг сразу, о чем не раз в своих трудах упоминала Д. Фаунтейн [8, с. 4].

Исходя из трех этих сфер влияния ЭП, можно сделать вывод, что оно не является всего лишь модернизацией процесса делопроизводства, а предполагает глубокое изменение публичного сектора, для осуществления чего, по словам Дона Тапскотта [10], потребуются переосмыслить природу функционирования организаций, их отношений между собой, сфокусироваться на паутине взаимосвязей, включая все уровни делопроизводства, где границы становятся проницаемыми и текучими.

Сеть электронного правительства.

Работа ЭП направлена на четыре основные группы: граждане, предприниматели, правительственные и общественные организации и служащие. Электронные транзакции и взаимодействия между правительством и каждой из этих групп составляют сеть ЭП и четыре основных его блока:

1. Правительство – Граждане (Government to Citizens – G2C).
2. Правительство – Бизнес (Government to Business – G2B).
3. Правительство – Правительство (Government to Government – G2G).
4. Правительство – Служащие (Government to Employees – G2E).

Фундаментом данной системы является, в первую очередь, технологическая инфраструктура, которая включает телекоммуникационную инфраструктуру, среду электронного межведомственного взаимодействия, а также оснащение аппаратно-программными средствами. Далее для более высоких уровней – прикладные системы и системы предоставления сервисов населению и организациям. И, наконец, системы информационной безопасности и интеграционные системы, которые являются компонентами, обеспечивающими эффективную деятельность федеральных органов власти.

Все эти технологические атрибуты складываются в три основных сетевых домена (платформы) [9, с. 4]:

- электронное управление (e-Administration) – для автоматического компьютеризированного решения административных задач и для осуществления

стратегических связей между внутренними процессами, ведомствами и функциями;

- электронные граждане и электронные службы (e-Citizens and e-Services) – для осуществления связи и взаимодействия между правительством и гражданами и предоставления им услуг;
- электронное общество (e-Society) – для того, чтобы осуществлять взаимодействие за пределами, между общественными организациями, частным сектором и гражданским населением в целом.

В силу своей сложной структуры и концентрации большого количества ресурсов, реализация электронного правительства является очень трудной задачей. И в первую очередь, успех в этом вопросе зависит от готовности не только технической, но и общественной. Воплощение данной инициативы требует больших стараний со стороны правительства, которое должно быть в высочайшей степени мотивировано всеми преимуществами данного проекта. Необходимость нормативно-правового регулирования здесь имеет не менее важное значение, как и сама техническая инфраструктура. Поскольку же система электронного правительства предполагает интеграцию вертикальных и горизонтальных связей в государстве, то инициатива со стороны граждан, их участие и содействие являются также необходимой чертой электронного правительства. Соединить все указанные компоненты для достижения успеха крайне сложно и это требует тщательно продуманных подходов, разработанных в условиях каждой отдельно взятой страны.

Подходы к реализации электронного правительства.

Существует несколько основных подходов к реализации ЭП в мировой практике и исследованиях [3].

- Технократический (архитектурный) подход – требует ревизии существующих в государственных организациях процессов, процедур, регламентов с последующей их формализацией и фиксацией с помощью информационных систем. Фокус на технологии, социальные факторы – структура неформальных связей, где поведенческие модели индивидов не рассматриваются.
- Институционализация ИКТ – применению ИКТ предшествует изучение сложившейся государственной организации как социальной системы культурно-ценностных установок, структуры вертикальных и горизонтальных коммуникаций, управленческой методологии. Сторонники данного подхода рассматривают, в первую очередь, социальные детерминанты, определяющие процесс развития ЭП.
- Государственный информационный менеджмент – для этого подхода характерно понимание государства как корпорации, активное заимствование опыта внедрения ИКТ коммерческими компаниями. Отсюда – реинжиниринг бизнес-процессов. Основным является критерий максимальной эффективности. Актуальны проблемы трансформации внутренних и внешних отношений государственной организации, анализа системных ценностей организации и ее структуры, увеличение роли информации и знаний в повседневной работе, пересмотр внутренних процедур и функций как результата появления дополнительных электронных каналов коммуникации внутри организации.

Исходя из сложной структуры ЭП следует, что его внедрение должно проходить в несколько этапов, поскольку оно затрагивает сложные организационные, экономические, технологические и социальные процессы, требующие значительных финансовых затрат и административных усилий. Учитывая высокую стоимость реализации национальных проектов, важно правильно определить стратегию развития ЭП. В литературе мы можем столкнуться с несколькими моделями имплементации ЭП, которые сопоставимы и имеют в среднем четыре этапа, где каждый следующий сложнее предыдущего. Наиболее удачными считают модели, предложенные компанией Gartner [1], Европейской Комиссией в рамках инициативы «Электронная Европа», а так же ООН (используется при расчете индексов готовности государств) [11, с. 16]. Все указанные модели схожи и имеют следующие общие черты:

- Этап 1 – Присутствие: круглосуточно доступные веб-сайты, содержащие только информацию об услугах, которые оказывает правительство. Данный этап характеризуется однонаправленным информационным потоком от государственных органов к обществу.
- Этап 2 – Простое взаимодействие: базовый уровень поиска, возможность запросить и уточнить информацию, связанные сайты, скачивание бланков, анкет и т.д.
- Этап 3 – Интеллектуальное взаимодействие: обработка бланков, анкет и т.п., включая подтверждение подлинности. На этом этапе формируется новое отношение государства к ИКТ как инструменту для осуществления коммуникаций, выяснения общественного мнения и потребностей, вовлечения граждан в сотрудничество.
- Этап 4 – Трансакция: обработка конкретного запроса, решение и доставка (оплата), приложения CRM, персонализация, опросы общественного мнения и голосование, электронные закупки. Здесь заметно многостороннее взаимодействие гражданина с государственной структурой посредством Интернета (транзакция), причем чаще всего одним из этапов является финансовый платеж.

Таким образом, трансформируется сфера коммуникации внутри государства, она становится более открытой и прозрачной, граждане вовлекаются в процесс принятия решений, получая новые инструменты самореализации. Начиная с информационного интерактивного присутствия в Интернете, правительство переходит к активной коммуникации с гражданами и бизнесом, переводя этот процесс в новую электронную сеть, где отсутствует вертикальная иерархия. Таким образом, электронное правительство становится совершенно новой системой функционирования государства, автоматизируя его процессы и снижая роль человеческого фактора, переводя бумажный документооборот в электронный, налаживая электронные каналы коммуникации, что позволяет обрабатывать данные в режиме реального времени, а также повышает уровень политического участия.

В настоящий момент мы можем говорить, что электронное правительство пережило ряд трансформаций, которые выводят его на последнюю ступень развития. Первой ступенью было обеспечение информационного поля нужными для граждан услугами и продуктами. На второй ступени ЭП концентрирует свое внимание на усовершенствовании ИКТ для повышения ценности оказываемых услуг. На третьем этапе правительство усовершенствовало свое интерактивное присутствие, приготовившись к последнему, успешно реализующемуся в наши дни – транзакционному взаимодействию. Как видно из схемы (рис. 1), подход к оказанию услуг расширился от традиционной модели к новой, основанной на электронном взаимодействии как внутри правительства, так и между ним и гражданами с целью еще быстрее и удобнее предоставлять растущий спектр сервисов, привлекая больше внимания и участия потребителей.

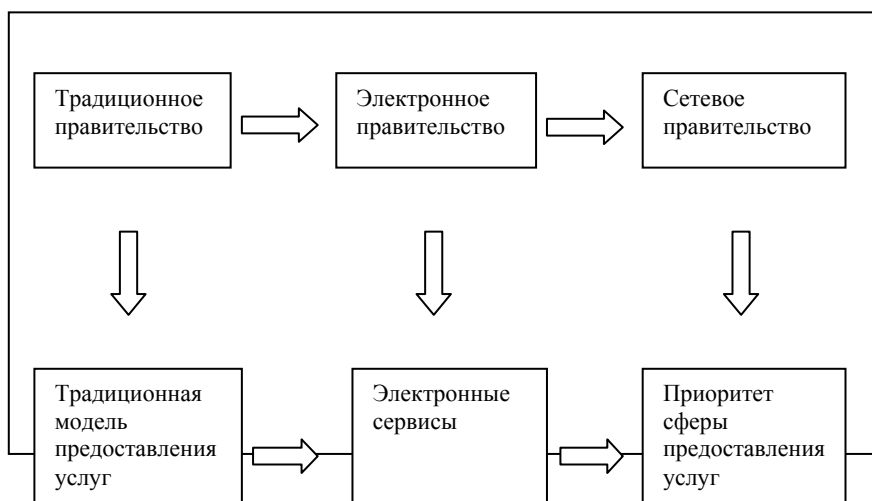


Рис. 1. От электронного правительства к сетевому правительству

Теперь ЭП переводит процесс управления на многоканальный, где задействованы взаимосоединяющиеся департаменты государства. Эффективное взаимосвязанное правительство – это расширенный и улучшенный интерфейс и рационализированная и усовершенствованная система обработки данных. Все это позволит изменить нынешнее функционирование правительства на более эффективное за счет координации действий на всех уровнях.

Выводы. Отталкиваясь от результатов исследований и международного опыта, мы можем сказать, что стратегии по развитию ЭП могут быть совершенно различными, но все они направлены на координацию действий разных ведомств, бизнес-структур и общественных организаций, что в значительной степени облегчает процесс управления и оказания услуг гражданам.

Также принципиально важно то, что электронное правительство является не просто активным процессом компьютеризации, но представляет собой новую государственную политику и образ мышления, где акцент ставится на потребностях граждан, и канал коммуникации с ними превращается в эффективный инструмент управления, где инициатива групп интересов аккумулируется и воздействует на процесс принятия политических решений. Данный феномен подтверждает необходимость реализации инициатив электронного правительства, а также подчеркивает его несомненную роль как фактора демократических преобразований.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Веб-сайт аналитического агентства Gartner [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.gartner.com/technology/about.jsp>
2. Электронное правительство. Отчет ноябрь 2004 // Eurosai [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.eurosai-it.org/documents/activities/russian_%20e_gov.pdf
3. Электронно-правовая сборка [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0CGIQFjAA&url=http%3A%2F%2Faisup.economy.gov.ru%2Fpubportal%2Fdownloadfile%3Fuuid%3Dpprtflo2k03380000hrbladpo8vrgntg&ei=a2imT5nMEMjsOffzmK0D&usq=AFQjCNHZQCBww_saaafSgNQHOYhdcWU9Xnw&sig2=wL6FuYzmR7FHZCVStTcBA
4. 2nd European Conference on E-government / St. Catherine's College. - Oxford, UK : Academic Conferences Limited, 2002. – 486 p.
5. Abramson A. M. E-Government, Pricewaterhouse Coopers Endowment for Business of Government / A. M. Abramson, E. G. Means. – Rowman & Littlefield Publishers Inc, 2001.
6. E-Governance and Government Online in Canada: Partnerships, People and Prospects / A. B. Allen, L. Juillet, G. Paquet, J. Roy. – Dutch : ELSEVIER, 2001. – P. 93–104 p. – (Government Information Quarterly № 18).
7. Farahani R. Z. Supply Chain and Logistics in National, International and Governmental Environment. Concepts and Models / R. Z. Farahani, N. Asgari, H. Davarzani. – Springer, 2009. – 287 p.
8. Fountain J. E. Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change / J. T. Fountain. – Brookings Institution Press, 2001. – 251 p.
9. Heeks R. Understanding e-Governance for Development / R. Heeks. – 2001. – 25 p.
10. Tapscott D. The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence / D. Tapscott. – NY : McGraw-Hill, 1996. – 342 p.
11. United Nations e-Government Survey 2008. From e-Government to Connected Governance [Электронный ресурс]. – New York : United Nations, 2008. – Режим доступа : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>
12. UNPA and ASPA 2001 Benchmarking e-Government: A Global Perspective [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf>

13. World Bank 2001 Benchmarking e-Government: A Global Perspective. [Электронный ресурс]. – Режим доступа :

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021547.pdf>