

---

## Развитие электронного правительства в России и зарубежных странах

*Лавров В.А.*

В статье рассматриваются разные определения понятия «электронное правительство», предпосылки и принципы его развития. Характеризуются виды взаимодействий электронного правительства, а также стадии его развития. Автором анализируются основные подходы и показатели развития электронного правительства в разных регионах мира.

**Ключевые слова:** электронное правительство, государственные услуги, информационно-коммуникационные технологии.

In this article the author discusses the various definitions of the term e-government, are considered prerequisites and principles of its development. Describes types of e-government interactions, as well as the various stages of development. Furthermore the author analyzes the main approach and indicators of e-government development in various world's regions.

**Keywords:** e-government, public services, information and communication technologies.

Под влиянием развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) меняется способ общения между людьми. Все чаще в современной отечественной и зарубежной литературе государство выступает как «крупная корпорация». Так как у государства, подобно крупной корпорации, есть доходы, расходы, бюджет и потребители государственных услуг — граждане, которые выступают в роли клиентов. Они заинтересованы в том, что-

бы государство работало как можно более эффективно, а услуги государственных учреждений были доступны.

Идея активного использования ИКТ для повышения эффективности деятельности правительства появилась на основе идеологии нового государственного менеджмента, способствующего реализации административных реформ, которые начали проводиться в западных странах с начала 1990-х.

Сам термин «электронное правительство» (e-government), возник позже — в 1997 году по инициативе Национального научного фонда США [3].

В Германии с 1999 года начала внедряться концепция предоставления населению безопасных онлайн-услуг, имеющих юридическую силу, на основе электронных цифровых подписей.

В Великобритании с 2000 года реализуется программа «E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age» (Электронный гражданин, электронный бизнес, электронное правительство. Стратегическая основа для государственных услуг в информационном веке). Эта программа предусматривает развитие и использование всех электронных видов сервиса: услуги могут предоставляться через Интернет, мобильную связь, цифровое телевидение, центры обслуживания вызовов.

В России в 2001 году была разработана федеральная целевая программа «Электронная Россия на 2002–2010 годы», кото-

рая охватывала все сферы информатизации в стране, в том числе введение электронного правительства. В 2011 году была принята новая государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)».

Однозначного и устоявшегося перевода на русский язык термина «e-Government» в настоящий момент нет. Чаще всего употребляется термин «электронное правительство», однако этот перевод не совсем точно отображает суть данного понятия. Это обусловлено тем что, в русском языке понятие «правительство» связано с исполнительной властью. Необходимо отметить, что термин «e-Government» относится к различным ветвям и уровням власти, а также к организациям, осуществляющим властные функции. В русскоязычной литературе помимо термина «электронное правительство» также встречается «электронное государство», «электронное государственное управление», «цифровое государство» и т. д.

Несмотря на устоявшуюся терминологию, в зарубежной литературе нет однозначного определения электронного правительства. Все многообразие определений сводится к двум группам. В рамках первой концепции исследователями дается узкое понятие электронного правительства, которое означает использование ИКТ в деятельности органов государственной власти (в оказании услуг населению и бизнесу, организации государственных закупок, осуществлении финансовых операций, получении и предоставлении информации) [2].

В рамках второй широкой концепции электронное правительство понимается как процесс трансформации внутренних и внешних взаимодействий в системе государственного управления в результате внедрения ИКТ с целью оптимизации управления, улучшения качества обслуживания населения и обеспечения конституционных прав граждан [3].

Можно выделить следующие предпосылки возникновения электронного правительства:

- появление и быстрое развитие ИКТ (в том числе интернет-технологий);
- широкое распространение и повышение доступности современных ИКТ;
- рост спроса на услуги государственного сектора и сложности проблем при одновременном повышении требований к оперативности и качеству их решения;
- ограниченность финансовых и людских ресурсов, определяющая невозможность решения управленческих проблем старыми способами;
- демократические преобразования, развитие гражданского и информационного общества;
- недовольство граждан результатами работы правительственных структур и требования к повышению их эффективности.

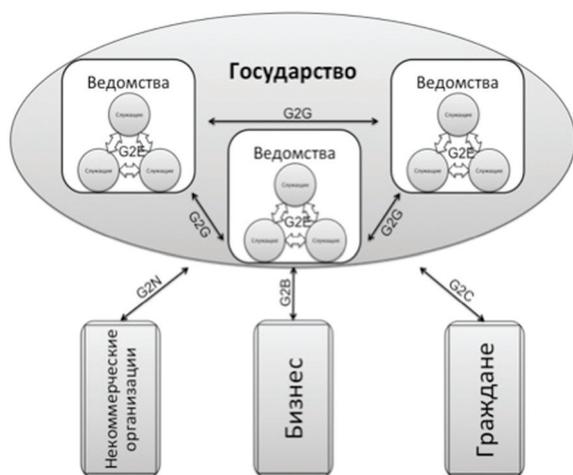
Главными принципами концепции электронного правительства являются [1]:

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

Все направления внутренних и внешних взаимодействий в электронном правительстве можно разбить на пять основных типов [2] (рисунок 1).

1. G2G (Government to Government) — горизонтальное и вертикальное взаимодействие государственных и муниципальных структур.

Обеспечение эффективного взаимодействия на федеральном, региональном и местном уровнях управления для реали-



**Рис. 1. Направления внутренних и внешних взаимодействий в электронном правительстве**

зации государственных и муниципальных функций.

2. G2E (Government to Employees) — обеспечение взаимодействия государственных и муниципальных служащих.

Обеспечение внутренней эффективности и производительности структур: снижение затрат и повышение эффективности администрирования за счет применения наилучшей практики и опыта деятельности коммерческих организаций в таких областях как логистика, управление финансами, управление знаниями.

3. G2C (Government to Citizens) — взаимодействие государственных и муниципальных органов с гражданами.

Построение системы предоставления высококачественных услуг для граждан, легкой в поиске и использовании — «принцип одного окна».

4. G2B (Government to Business) — взаимодействие государственных и муниципальных органов с бизнесом.

Снижение нагрузки на бизнес за счет исключения сбора дублирующих данных и более эффективного использования информационных технологий электронного бизнеса для взаимодействия с госу-

дарственными и муниципальными органами.

5. G2N (Government to Nonprofit) — взаимодействие государственных и муниципальных органов с некоммерческими организациями

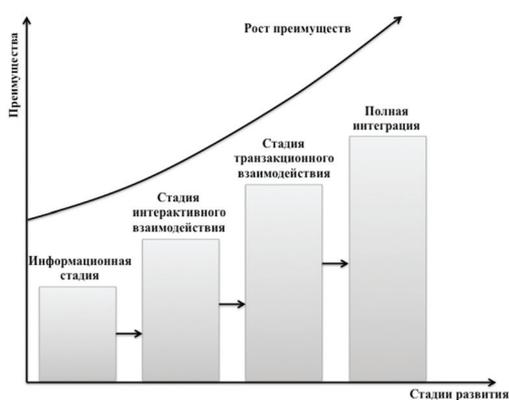
Установление информационных и партнерских взаимодействий между правительственными, муниципальными структурами и некоммерческими организациями в целях развития информационного общества.

Взаимодействия G2G и G2E являются внутренними взаимодействиями и должны осуществляться средствами внутренней государственной сети (Intranet). Другие три вида (G2C, G2B, G2N), представляют собой внешние взаимодействия и представляют собой отношения органов государственного и муниципального управления с гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, которые осуществляются в сети Интернет.

Развитие внутренней и внешней информационно-коммуникационной инфраструктуры органов государственного управления — взаимоувязанный процесс. Так, развитие внешних взаимодействий, которые связаны с предоставлением государственных услуг, требует серьезных изменений во внутренней работе структур государственного управления и совершенствования информационной инфраструктуры.

Исследователи выделяют несколько этапов развития электронного правительства (рисунок 2).

1. Информационная стадия. На этом этапе осуществляется размещение информации об органе государственного управления в сети Интернет. Происходит информационное наполнение сайтов государственных органов, их структура усложняется, появляются ссылки на другие связанные веб-ресурсы.



**Рис. 2. Стадии развития электронного правительства**

2. Стадия одностороннего интерактивного взаимодействия. Этой стадии свойственен односторонний характер информации с отсутствием возможности информационного обмена. На этой стадии происходит добавление механизмов размещения информации для посетителей сайта. Так, на сайте может быть организован доступ к ряду загружаемых форм, документов и статистической информации.

3. Стадия двухстороннего интерактивного взаимодействия. На этой стадии сервисы взаимодействия с гражданами приобретают полную интерактивность и появляется возможность запрашивать информацию по тем или иным выступлениям и обсуждениям, обращаться к государственным служащим по электронной почте, участвовать в онлайн-овых дискуссиях или оставлять комментарии на досках сообщений и, таким образом взаимодействия с государственными органами на этой стадии носят двухсторонний характер.

4. Стадия транзакционного взаимодействия. Внутренняя информационная инфраструктура и ее интеграция с веб-интерфейсом электронного правительства позволяют пользователю совершать различные транзакции в режиме реального времени. Действия по изменению состояния записи о гражданине в государствен-

ных хранилищах данных (репозиториях) становятся юридически значимыми. На данной стадии осуществляется интеграция государственных услуг с электронными платежными системами. Повышаются требования к информационной безопасности гражданина и защите его персональных данных. Результатом развития этой стадии является возможность оплаты налогов, регистрационных и лицензионных сборов, штрафов, получение социальных пособий и т. д., с помощью технологий электронного правительства.

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

Таким образом, этапы развития электронного правительства отражают процесс увеличения количества и сложности электронных государственных и муниципальных услуг — от простого информирования граждан об услугах до организации финансовых и других транзакций.

Интеграция информации и услуг правительства в рамках единого веб-ресурса требует значительных изменений в организации внутренней работы государственных и муниципальных структур: упрощения, унификации, сокращения числа управленческих и операционных деловых процессов.

Стоит отметить неоднозначность модели развития электронного правитель-

ства. Прежде всего, разные исследователи выделяют различные стадии развития электронного правительства (от трех до шести), анализ мировой практики показывает, что переход от более низкой к более высокой ступени развития не подразумевает исчерпывающего использования потенциала предыдущего этапа. В каждой отдельно взятой стране преимущественным становится специфический набор информации и услуг, причем различия усиливаются по мере продвижения к более сложным этапам.

Также стоит отметить, что в разных странах существуют различные подходы к реализации идей электронного правительства. Так можно выделить 3 основные модели, которые находят свое применения в разных странах в зависимости от их особенностей:

- Континентально-европейская модель;
- Англо-американская модель;
- Азиатская модель.

Континентально-европейская модель характеризуется наличием надгосударственных институтов (Европарламент, Еврокомиссия, Европейский суд), решения которых обязательны для исполнения всеми странами Европейского союза. Кроме того, в этих странах существует высокая степень интеграции между собой, что проявляется в единой валюте, едином информационном пространстве, свободном перемещении капитала и человеческих ресурсов.

Англо-американская модель характерна для таких стран как США, Канада и Великобритания. Модель строится на принципах улучшения предоставления гражданам государственных услуг, исключением избыточных функций органов власти и быстрого удовлетворения потребностей граждан с помощью ИКТ. Эти страны широко развивают транзакции, системы оплаты государственных услуг в сети Интернет. Помимо этого широко развиваются системы одного окна.

Азиатская модель опирается на спе-

цифический стиль управления, азиатский тип корпоративной культуры и многослойную систему государственного управления, организованного по принципу иерархической пирамиды. Главной целью внедрения электронного правительства в азиатских странах является сокращение государственного аппарата за счет применения ИКТ, также сделан упор на развитие научно-исследовательской и опытно-конструкторской инфраструктуры информационных технологий, создание благоприятной среды для электронной коммерции, интеграции порталов государственных услуг с мобильными устройствами, а также сайтов различных ведомств в единое информационное пространство.

Некоторые исследователи выделяют российскую модель развития электронного правительства. Россия начала развивать электронное правительство несколько позже, чем развитые страны. С одной стороны, это определило отставание в развитии от ведущих стран, с другой у России есть огромный потенциал, традиционно сложился и поддерживается высокий уровень образования населения, активно развивается информационная и коммуникационная инфраструктура, кроме того, есть возможность использовать мировой опыт.

ООН выпускает отчет по электронному правительству, в котором оценивает мировой уровень развития электронного правительства. Государства оцениваются с помощью интегрального показателя — индекса развития электронного правительства (EGDI). Данный показатель представляет собой средневзвешенную величину трех наиболее важных аспектов электронного правительства: объем и качество интернет услуг, уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры, а также уровень развития человеческого потенциала. В таблице 1 представлены страны, имеющие наивысшее значение этого индекса в 2012 году, а также Россия.

Таблица 1.

**Значение индекса EGDI ведущих стран по развитию электронного правительства и РФ в 2003–2012 гг. [5]**

Страна	2003 г.		2004 г.		2005 г.		2008 г.		2010 г.		2012 г.	
	EGDI	Место										
Республика Корея	0,744	14	0,8575	5	0,8727	5	0,8317	6	0,8785	1	0,9283	1
Нидерланды	0,746	11	0,8026	11	0,8021	12	0,8631	5	0,8097	5	0,9125	2
Великобритания	0,814	6	0,8852	3	0,8777	4	0,7872	10	0,8147	4	0,896	3
Дания	0,82	4	0,9047	2	0,7619	2	0,9134	2	0,7872	6	0,8889	4
США	0,927	1	0,9132	1	0,9062	1	0,8644	4	0,851	2	0,8687	5
Франция	0,69	19	0,6687	24	0,6925	23	0,8038	9	0,751	10	0,8635	6
Швеция	0,84	2	0,8741	4	0,8983	3	0,9157	1	0,7474	12	0,8599	7
Норвегия	0,778	7	0,8178	10	0,8228	10	0,8921	3	0,802	7	0,8593	8
Финляндия	0,761	10	0,8239	9	0,8231	9	0,7488	15	0,6967	19	0,8505	9
Сингапур	0,746	12	0,834	8	0,8503	7	0,7009	23	0,7476	11	0,8474	10
Канада	0,806	6	0,8369	7	0,8425	8	0,8172	7	0,8448	3	0,843	11
Российская Федерация	0,443	58	0,5017	52	0,5329	50	0,512	60	0,5136	59	0,7345	27

Согласно рейтингу ООН, лидирующие позиции в развитии электронного правительства занимает Республика Корея, которая с 2010 года имеет наивысший EGDI, постоянно высокий рейтинг также имеют США, Великобритания, Дания, Нидерланды, Канада, Швеция, Норвегия. Российская Федерация занимала традиционно довольно низкую строчку в этом рейтинге (50–60 строчку), однако, согласно

последнему отчету, за прошедшие два года поднялась на 32 строки — с 59-го до 27-го места. Россия по этому показателю обогнала такие страны, как Ирландия, Италия, Греция, Литва и Польша. Интересно проанализировать, за счет чего произошло столь стремительное увеличение этого индекса в России за последние 2 года. В таблице 2 представлена структура EGDI для России в разные годы.

Таблица 2.

**Структура индекса EGDI для Российской Федерации в 2003–2012 гг. [5]**

Год	IGDI	Компоненты EGDI		
		Индекс качества интернет услуг	Индекс развития телекоммуникационной инфраструктуры	Индекс развития человеческого потенциала
2012	0,7345	0,6601	0,6583	0,885
2010	0,5136	0,3302	0,2765	0,9396
2008	0,512	0,3344	0,2482	0,9589
2005	0,5329	0,4538	0,1947	0,95
2004	0,5017	0,39	0,1852	0,93
2003	0,443	0,223	0,185	0,92

Как видно из таблицы 2, в 2003–2010 годах, роста EGDI в России практически не происходило, так в это время наблюдается незначительный рост компонента связанного с развитием человеческого потенциалом, немного быстрее растут индексы качества интернет услуг и развития телекоммуникационной инфраструктуры, что тоже не сильно влияет на ситуацию.

Однако за последние два года ситуация кардинально меняется, происходит значительное увеличение EGDI в России. При этом индекс развития человеческого потенциала немного сократился, с максимального значения 0,9589 в 2008 году до 0,885 в 2012 году. Таким образом увеличение связано прежде всего с развитием телекоммуникационной инфраструктуры и повышением качества интернет услуг.

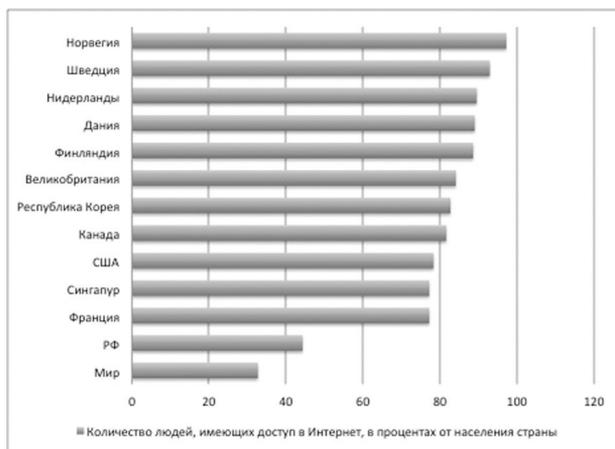
При расчете индекса развития инфраструктуры электронного правительства учитываются такие факторы, как число стационарных и мобильных телефонов, количество домашних хозяйств, имеющих компьютер, развитие широкополосного доступа в Интернет и число его пользователей. Несмотря на значительное увеличе-

ние этих показателей, России по-прежнему нужно развивать инфраструктуру ИКТ. Так, на рисунке 3, составленном по данным портала «Internet world stats», можно видеть довольно сильное отставание России по количеству интернет пользователей от ведущих стран в сфере развития электронного правительства.

При расчете индекса качества интернет услуг анализируется качество национального портала предоставления государственных услуг, а также порталы основных государственных ведомств. Здесь мы тоже можем наблюдать положительную тенденцию. Так, к концу 2011 года на Едином портале государственных и муниципальных услуг ([www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru)) было размещено 25 100 услуг, в том числе 900 федеральных, 12 000 региональных, 23 000 муниципальных. На 150 федеральных, 1 173 региональных и 48 муниципальных услуг можно подать заявление в электронном виде. Средняя посещаемость портала составила более 7 млн. посетителей в месяц, а число авторизованных пользователей на март 2012 года составило более 2 000 000 человек. Кроме того, весной 2012 года запущены в эксплуатацию приложение «Госуслуги» для мобильных устройств на платформах iOS и Android, которое бесплатно доступно для загрузки в онлайн магазинах «App Store» и «Android Market». [4]

Развитие электронного правительства представляет сложный процесс, в который вовлечены все уровни государственного и муниципального управления.

Предоставление государственных и муниципальных электронных услуг требует серьезных изменений во внутренней работе государства и совершенствования его ин-



**Рис 3. Количество интернет пользователей в ведущих странах по развитию электронного правительства и России, данные за декабрь 2011 года.**

формационной инфраструктуры. В каждой стране преимущественным становится специфический набор информации и услуг, с упором на различные виды услуг в зависимости от ее особенностей. При этом нельзя выделить какого-то доминирующего подхода. Так, в мировые лидеры по развитию электронного правительства входят как представители континентально-европейской и азиатской модели, так и англо-американской.

В последние годы в Российской Федерации развитие электронного правительства происходит особенно быстрыми темпами, несмотря на изначально значительное отставание от ведущих мировых лидеров в этой области. При этом основное влияние в России уделяется улучшению инфраструктуры электронного правительства, а также повышению качества и увеличению объема предоставляемых электронных государственных услуг.

---

### Литература:

1. Электронное правительство: рекомендации по внедрению в Российской Федерации Под ред. В.И. Дрожжинова, Е.З. Зиндера. М.: Эко-трендз, 2004
2. Fang Z. E-Government in Digital Era: Concept, Practice, and Development International Journal of the Computer, the Internet and Management. 2002. Vol. 1. N 2. P. 1–22
3. McDonagh J. A Strategic advisory note on «e-government and the challenge of change in public sector management». — Bratislava: UNDP Bratislava Regional Centre, 2005. — P. 3.
4. Отчет Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации «Итоги 2008–2012», Москва 2012
5. United Nations E-Government Survey 2012: E-Government for the People <http://www2.unpan.org> URL: [http://www2.unpan.org/egovkb/global\\_reports/12report.htm](http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/12report.htm) (Дата обращения: 29.05.2012).