

ПРИКЛАДНАЯ ПОЛИТОЛОГИЯ

УДК 316.77

ИНТЕРНЕТ-РЕСУРС КАК ИНСТРУМЕНТ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

С.В. Гараева

Аннотация

В статье рассматриваются информационно-коммуникативные технологии и, в частности, правительственные интернет-порталы как инструмент государственного управления. Представлены результаты анализа различных подходов к определению понятий «электронное правительство», «электронное управление» и «электронная демократия», определено соотношение между ними, описаны функции и фазы развития электронного правительства. В статье рассмотрены также основные принципы функционирования правительственного интернет-ресурса и ожидания, связанные с развитием правительственных веб-ресурсов.

Ключевые слова: информационно-коммуникативные технологии, государственное управление, электронное правительство, интернет-ресурсы, правительственный портал, ИТ-архитектура.

Трансформация современного государства, переход к использованию информационных технологий практически во всех отраслях жизни общества, в особенности в бизнес-процессах, неизбежно ведет к их использованию на всех уровнях государственного и муниципального управления.

Совокупность интернет-технологий, обеспечивающих взаимодействие государственных органов и граждан, а также взаимодействие государственных органов между собой, получила название «электронное правительство» (e-Government).

Понятие «электронное правительство» тесно связано с такими терминами, как «электронное управление» (e-Governance) и «электронная демократия» (e-Democracy), а также с концепцией эффективного государства.

Согласно Ю.В. Ирхину, прямой перевод термина «e-Government» не вполне раскрывает сущность этого явления, которую в большей степени определяет словосочетание «электронная инфраструктура государственного и муниципального управления» [1, с. 16]. Данная инфраструктура включает в себя двустороннее взаимодействие между государственными органами и гражданами (а также организациями и предприятиями), горизонтальное взаимодействие

между отдельными государственными органами и вертикальное взаимодействие между различными уровнями управления.

Некоторые исследователи отмечают, что под «электронным правительством» может подразумеваться и процесс непосредственной координации правительством электронной инфраструктуры государственного управления, а также формирование правительством стратегии и базовых принципов внедрения информационно-коммуникативных технологий (ИКТ) в государственном секторе [2].

Согласно формулировке SAGA (Германия), «электронное правительство охватывает все аспекты управленческих процессов (принятия решений), в том числе процессов оказания услуг в той степени, в какой эти процессы опираются на использование информационно-коммуникационных технологий» [3, с. 28].

В стратегии электронного правительства США указано, что его предназначение – «дать возможность агентствам объединить усилия, чтобы значительно улучшить качество предоставляемых услуг и снизить издержки» [4].

Электронное правительство – это формы и методы государственного управления и оказания услуг (гражданам, предприятиям и другим органам власти), а также трансформирование внутренних и внешних отношений государственных организаций на основе использования возможностей Интернета, информационных и телекоммуникационных технологий с целью оптимизации предоставляемых услуг, повышения уровня участия общества в вопросах государственного управления и совершенствования внутренних процессов [5].

Практически во всех приводимых в различных источниках определениях электронного правительства присутствует указание на использование ИКТ в качестве инструмента или метода государственного управления, а также на модернизацию самой системы государственного управления на основе ИКТ, направленную на оптимизацию процесса предоставления государственных услуг и повышение результативности взаимодействия граждан и организаций с правительством.

С понятием «электронное правительство» тесно связаны понятия «электронное управление» и «электронная демократия». Можно сказать, что понятие «электронное управление» включает в себя понятия «электронное правительство» и «электронная демократия» и означает не просто обеспечение гражданам доступа к правительственной информации онлайн и предоставление государственных услуг через Интернет, но и возможность электронного голосования, прямого влияния на процесс принятия политических решений, непосредственного участия граждан в демократическом процессе.

Понятие «электронная демократия» в широком смысле относится к процессам и институтам, которые охватывают все формы электронных коммуникаций между правительством и гражданином.

В более узком понимании электронная демократия относится к процессам и институтам, включающим все формы электронного взаимодействия между электоратом и избираемыми органами власти [6].

Согласно данным UNPAN, внедрение ИКТ в государственное управление проходит *пять основных этапов*: возникающее веб-присутствие, расширенное веб-присутствие, интерактивное взаимодействие, транзакционное взаимодействие и сетевое взаимодействие [7].

1. Возникающее веб-присутствие (Emerging Presence) является первой стадией готовности электронного правительства (e-government readiness), которая заключается в предоставлении ограниченного количества статичной информации. Правительство представлено в Интернете посредством официального веб-сайта, веб-страницы или правительственного портала.

2. Расширенное веб-присутствие (Enhanced Presence). Несмотря на наличие некоторых расширенных возможностей, усилия в области построения электронного правительства в основном ограничены предоставлением информации для граждан без внедрения механизмов обратной связи.

3. Интерактивное взаимодействие (Interactive Presence). Это третья и более сложная стадия, на которой готовность электронного правительства к предоставлению государственных услуг онлайн характеризуется переходом к интерактивному режиму в целях повышения удобства пользователя. Интерактивный режим подразумевает наличие доступных для скачивания бланков для уплаты налогов, бланков заявлений на замену водительских прав и других документов, которые должны быть предоставлены на бумажном носителе, но при этом могут быть отправлены в соответствующее ведомство по почте, хотя обычно, чтобы получить такие услуги, гражданин должен лично прийти в соответствующее ведомство. На веб-ресурсе представлены аудио- и видеоматериалы, содержащие значимую информацию для общественности, а также электронные адреса и иные контактные данные правительственных чиновников. Данный ресурс обновляется с большей регулярностью, контролируется актуальность публикуемой информации. На этой стадии правительство еще не в полной мере использует возможности электронного правительства для внедрения полноценных механизмов обратной связи, однако некоторые входящие сигналы от граждан поступают через электронную почту, телефон, факс и т. д.

4. Транзакционное взаимодействие (Transactional Presence) является четвертой стадией развития электронного правительства. Пользователь получает возможность воспользоваться той или иной услугой через Интернет в любое время. Снабженные понятными инструкциями, электронные сервисы устраняют необходимость личного присутствия гражданина в том или ином ведомстве и позволяют заплатить налоги, подать заявление на получение удостоверения личности, свидетельства о рождении или паспорта, водительского удостоверения с помощью Интернета. Пользователи имеют возможность оплатить соответствующие государственные услуги или сделать иные платежи (например, штрафы за нарушение правил дорожного движения, налоги, платежи за почтовые услуги), используя банковские карты.

5. Сетевое взаимодействие (Networked Presence) – высший уровень развития электронного правительства, характеризующийся интеграцией таких уровней взаимодействия, как «правительство – правительство» (G2G), «правительство – бизнес» (G2B) (и наоборот), «правительство – население» (G2C) (и наоборот). Правительство стремится вовлечь общество в процесс двустороннего взаимодействия. Используя возможности форумов и инновационных механизмов онлайн-консультирования, правительство запрашивает мнение граждан, выступающих в качестве потребителей государственных услуг. Основополагающей

особенностью данного этапа является коллективное принятие решений на основе многосторонних консультаций.

На каждом из этих этапов интернет-ресурс как инструмент государственного управления служит для реализации конкретных целей государственного управления: информационных, разъяснительных и деятельностно-практикологических [8].

Информационные цели государственного управления состоят в установлении социальных коммуникаций через прямые и обратные связи между субъектом и объектом управления, призванных обеспечить оптимальный объем и достоверность информации о состоянии управляемой системы для оперативной корректировки управляющего воздействия на объект управления.

С информационными целями тесно связаны **разъяснительные цели**, которые заключаются в предоставлении гражданам информации о том, какие задачи решает государство и чем оно руководствуется в процессе принятия решений.

Используя ресурсы ИКТ, правительство не только предоставляет информацию о собственной деятельности, делая ее более прозрачной, но и создает возможность для обратной связи. Таким образом, участие в процессе принятия решений становится доступней для граждан, упрощается процесс взаимодействия между правительством и населением, при этом органы государственной власти, оперативно получая информацию от граждан, могут так же быстро корректировать свои действия.

Кроме того, интернет-ресурс служит достижению **деятельностно-практикологических целей**, то есть оптимизации человеческого фактора и конкретизации деятельности всех структур и составных частей управленческой системы на основе максимального приближения к совершенной деятельности с точки зрения ее эффективности.

В этой связи совершенствование исследования процесса и механизма обмена информацией между различными звеньями управленческой системы, разработка мер по оптимизации внутренних информационных систем и устранение внутриведомственных и межведомственных барьеров является важной научной и практико-прикладной задачей.

Поскольку правительственный интернет-ресурс ориентирован прежде всего на гражданина (получателя государственных услуг), базовая идея создания правительственного портала заключается в интегрировании информации из различных источников (с учетом того, что функции по предоставлению определенной услуги зачастую распределены между различными ведомствами). Таким образом, происходит сокращение количества государственных служащих, а государственные услуги становятся более доступными, поскольку пользователь может получить услугу по принципу «одного окна».

Данный принцип применительно к правительственному интернет-ресурсу заключается в том, что такой ресурс должен обеспечивать доступ граждан к информации о конкретной услуге (замена документа, регистрация транспортного средства и т. д.), а не о ведомствах, предоставляющих эту услугу. Таким образом, пользователь может воспользоваться услугой, не зная, в какой орган государственной власти ему следует обратиться. На таком правительственном веб-ресурсе не просто присутствуют ссылки на сайты отдельных министерств

и ведомств – информация распределена по принципу соответствия возможным задачам пользователей.

Среди услуг, которые государство может предоставлять населению с помощью Интернета, приоритетными можно назвать следующие [9, с. 25]:

- предоставление информации о начислении налогов на доходы, о возможностях получения социальной помощи, помощь в поиске работы;
- обработка личных документов, регистрация автомобилей;
- оформление документов в связи рождением детей и вступлением в брак;
- организация работы публичных библиотек;
- организация приема в вузы, обработка заявлений о смене места жительства;
- услуги здравоохранения.

Взаимодействие органов государственной власти с бизнесом посредством интернет-ресурса может охватывать следующие задачи [9, с. 28]:

- оформление социальных отчислений на служащих, начисление налогов с предприятий;
- регистрация новых компаний;
- подача статистических данных, подача таможенных деклараций;
- получение разрешений, связанных с охраной окружающей среды;
- государственные закупки.

Таким образом, правительственные порталы нового поколения должны удовлетворять следующим требованиям [9, с. 28]:

- обеспечивать единый интерфейс для доступа к информации и услугам различных департаментов;
- предоставлять средства регистрации и динамического распознавания пользователей и виртуальных сообществ (или категорий пользователей, включая отдельных граждан и представителей бизнеса);
- предоставлять средства создания и доставки персонализированных представлений информации и услуг различных департаментов для определенных пользователей или сообществ;
- поддерживать интерфейсы новых и унаследованных систем управления внутренними потоками задач в различных ведомствах;
- поддерживать как простые транзакции (например, уплата взносов или обработка запросов), так и более сложные (например, регистрация брака);
- обеспечивать простой доступ к неправительственным сайтам, связанным с правительственным порталом по тематике.

Информация на правительственном портале должна быть структурирована в соответствии с потребностями различных категорий пользователей с учетом вероятности принадлежности одного и того же посетителя к различным категориям, а также должна обеспечивать средства персонализации сведений и доступа к интерактивным сервисам, предоставляемым государственными органами. При этом необходимо принимать во внимание различный уровень технической подготовки пользователей, проблемы пользователей с ограниченными возможностями; также нужно предусмотреть поддержку многоязычности. Кроме того, важным является обеспечение поддержки различных средств доступа к portalу (персональный компьютер, КПК и т. д.).

Структура информации, размещенной в рамках портала, должна подразумевать максимальное удобство пользователя (например, важно, чтобы пользователь «добрался» до нужной ему информации или услуги за минимальное число «кликов»).

Немаловажной составляющей правительственного портала является система безопасности. Отдельные граждане и представители бизнеса передают государственным органам и получают от них информацию частного характера, которая не должна быть доступна посторонним. Именно поэтому в процессе разработки портала необходимо предусмотреть систему защиты персональных данных (сетевые экраны, средства шифрования и т. д.).

Важнейшим элементом правительственного интернет-ресурса является также внедрение эффективной поисковой системы, обеспечивающей точное индексирование информации, содержащейся на портале, и гибкие поисковые механизмы.

Решающее значение в процессе функционирования правительственного портала имеет также адекватное управление контентом, подразумевающее оперативное обновление и мониторинг актуальности сведений, содержащихся на веб-ресурсе.

С точки зрения технического обеспечения большое значение имеет используемая при создании портала программно-аппаратная платформа и соответствующая технологическая инфраструктура, которая должна удовлетворять всем стандартным требованиям, предъявляемым к масштабным информационным системам. К этим требованиям относится поддержка открытых стандартов и масштабируемость, которые позволят объединить разнородные системы разных органов исполнительной власти, расширить функциональные возможности системы без ее кардинальной перестройки и гибко реагировать на увеличение количества пользователей, интегрировать существующие платформы и базы данных, в том числе унаследованные [9, с. 28].

При этом функционирование полноценной правительственной информационной системы невозможно без создания единой ИТ-архитектуры государственных структур, которое упростит процесс межведомственного взаимодействия [10].

Таким образом, можно сказать, что правительственные интернет-ресурсы являются важным инструментом государственного управления. Развитие и совершенствование таких ресурсов, а также комплексное использование ИКТ для обеспечения эффективного взаимодействия граждан и органов государственной власти, внедрение механизмов «электронного правительства» может привести к реорганизации самой системы государственного управления и расширению участия граждан в принятии политических решений. При этом использование ИКТ и конкретные программные решения для государственного сектора должны основываться на соответствующих изменениях в структуре и методах работы государственных органов.

Summary

S.V. Garaeva. Internet Resource as a Tool of Public Administration.

The article deals with Information and Communication Technologies and government web resources as a tool of public administration. Different approaches to e-Government, e-Governance and e-Democracy concepts are viewed, relations between these concepts, functions of e-Government, and phases of its development are considered. The main principles of government web portal functioning, as well as expectations connected with government Internet resources development are also considered in the article.

Key words: information and communication technologies, public administration, e-Government, Internet resources, government web portal, IT architecture.

Литература

1. *Ирхин Ю.В.* Возможности и пределы «электронного правительства» (на примере Великобритании и России // Соц.-гуманит. знания. – 2005. – № 6. – С. 16–32.
2. *Gauld R.* E-government: What Is It, and Will It Transform Government? – URL: <http://ips.ac.nz/publications/files/b6f350ba06c.pdf>, свободный.
3. *Юртаев А.Н.* Электронное правительство: концептуальные подходы к построению. – Казань: Казан. гос. ун-т, 2006. – 184 с.
4. E-Government Strategy. – URL: http://www.usa.gov/Topics/Includes/Reference/egov_strategy.pdf, свободный.
5. Разработка типовых требований к процессам информатизации органов государственной власти, включая разработку единой методологии построения «электронного правительства: Отчет о научно-исследовательской и опытно-конструкторской работе. Часть I. – М.: Министерство экономического развития и торговли РФ, 2004 – URL: http://www.elrussia.ru/39256/def_topic_t?PRINT_VIEW=YES, свободный.
6. *W'O Okot-Uma R.* Electronic Governance: Re-inventing Good Governance. – URL: <http://webworld.unesco.org/publications/it/EGov/wordbank%20okot-uma.pdf>, свободный.
7. UN Global E-government Survey 2003. – URL: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>, свободный.
8. Государственное управление: основы теории и организации / Под ред. В.А. Козбаненко. – М.: Статут, 2002. – 912 с.
9. *Дубова Н.* Государство с человеческим лицом // Открытые системы. СУБД. – 2005. – № 4. – С. 24–29.
10. *Боровский А.* Решения для «электронного правительства». – URL: <http://www.osp.ru/os/2005/04/185524/>, свободный.

Поступила в редакцию
12.05.09

Гараева Светлана Владимировна – ведущий менеджер ОАО «Современные Интернет Технологии», г. Казань.
E-mail: clairejons@mail.ru