

**МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ  
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ  
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ  
УНИВЕРСИТЕТ**  
*Кафедра информационных систем*

**УТВЕРЖДАЮ**  
Заведующий кафедрой ИС

« \_\_\_ »

20\_\_ г.

**ЛЕКЦИЯ №2**  
по учебной дисциплине  
*«Технологии электронного правительства»*

для студентов направления подготовки 38.03.04 «Государственное и муниципальное управление»

**Тема №1**  
**Электронное правительство. Технология e-government**  
**Занятие №1**  
**Электронное правительство как концепция государственного управления в информационном обществе**

Рассмотрена и одобрена на  
заседании кафедры ИС

Протокол № \_\_\_\_\_

« \_\_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.

**Ставрополь, 2022**

**Цель:**

1. Сформировать информационно-наглядное представление об основных положениях концепций электронного правительства.
2. Изучить особенности функционирования интранет в портальной структуре государственных и муниципальных органов.
3. Показать актуальность и значимость современных информационных технологий в обеспечении прозрачности деятельности органов государственного и муниципального управления.

**Время:** \_\_\_\_\_ **90 мин.**

**Учебно-материальное обеспечение:**

1. ГОС ВО по направлению.
2. Рабочая программа дисциплины.
3. Тематика семестровых домашних заданий.
4. Основная и дополнительная литература.

**Распределение времени**

I.	Вступительная часть	5 мин.
II.	Основная часть	
	<b>Учебные вопросы:</b>	
1.	Концепция электронного правительства	20 мин.
2.	Интранет как элемент внутренних коммуникаций в ходе государственного и муниципального управления	20 мин.
3.	Оптимизация работы правительственных порталов	20 мин.
4.	Направления активизации информатизации государственного и муниципального управления	20 мин.
III.	Заключительная часть	5 мин.

## Вводная часть:

Мы уже в рамках предыдущей лекции обсуждали наличие различных толкований определения электронного правительства. Определения электронного правительства строятся специалистами по разным принципам. **Одни** авторы предпочитают определения **описательные** – какие именно преобразования происходят в обществе и отдельных его структурах благодаря внедрению электронного правительства. **Другие** избирают **прикладной аспект** электронного правительства, и просто перечисляют разные применения отдельных его инструментов. **Есть технические определения**, которые акцентируют внимание сугубо на используемых технологических решениях и специфических программных продуктах. **А также определения экономические**, ориентированные на максимальную эффективность управления государством.

Каждый принцип верен, поскольку отображает определенный аспект функционирования электронного правительства. Тем не менее, ошибочным будет не принимать во внимание, опускать их частность. Рассмотрим с этой точки зрения лишь некоторые из толкований этого термина.

Итак, электронное правительство определяется следующим образом:

- Организация государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации, предоставления услуг государственных органов всех ветвей власти всем категориям граждан (пенсионерам, рабочим, бизнесменам, государственным служащим и т.п.) электронными средствами, информирования теми же средствами граждан о работе государственных органов.
- Информационные технологии в государственном управлении.
- Государство в сети — это метафора, которая означает информационное взаимодействие органов государственной власти и общества с использованием информационно-телекоммуникационных технологий.

– **Трансформированные для правительственных и государственных организаций идеи электронного бизнеса, в которых правительство выступает как разновидность корпоративного пользователя информационных технологий.**

– **Автоматизированные государственные службы, основными функциями которых являются: обеспечение свободного доступа граждан ко всей необходимой государственной информации, сбор налогов, регистрация транспортных средств и патентов, выдача необходимой информации, заключение соглашений и оформление поставок необходимых государственному аппарату материалов и оснащения. Это может привести к снижению затрат и экономии средств налогоплательщиков на содержание и финансирование деятельности государственного аппарата, увеличение открытости и прозрачности деятельности органов управления.**

– **Использование в органах государственного управления новых, в том числе и интернет-технологий.** Однако каждое из этих определений представляет электронное правительство скорее как очередное прикладное решение, способ модернизации уже существующих структур и отношений, а не как самостоятельную идею комплексной трансформации самих принципов организации управления государством. Способ оценки электронного правительства, его возможностей, избранный специалистами в сфере информационных технологий, государственного управления, социальных процессов, экономического развития, распространяется и среди непосредственных исполнителей – государственных чиновников.

Понятие электронного правительства сводится чиновниками фактически к **электронному общению власти с общественностью** и еще к нескольким, опять-таки прикладным, аспектам. Показательно в этом плане высказывание чиновника из Нижнего Новгорода, руководителя проекта [www.duma-nn.ru](http://www.duma-nn.ru) О. Акилова: "идея электронного правительства ..." в том, чтобы решить три основных проблемы власти: ввести электронный документооборот, который позволит уменьшить бюрократические проволочки и ускорить принятие

решений, перевести в электронную форму общение граждан и бизнеса с властью и, кроме того, сделать государственное и муниципальное управление более прозрачным, де бюрократизировать власть и приблизить ее к гражданам”.

Однако этот подход неверен, поскольку, в первую очередь, он экономически неоправдан. Электронное правительство как обеспечение государственных структур ИТ-решениями означает дополнительные бюджетные затраты, направленные на простое дублирование в электронном виде офф-лайновой деятельности. Но существует другой подход. В странах, которые в числе первых серьезно обратили внимание на ИТ-разработки, в первую очередь в США и Великобритании, электронное правительство рассматривается скорее как концепция, направленная на повышение эффективности деятельности государства в целом.

В частности, электронное правительство в западном восприятии состоит из трех основных модулей (G2G, government to government, правительство правительству; G2B, government to business, правительство бизнесу; G2C, government to citizens, правительство гражданам) и включает в себя многочисленные прикладные элементы: свободу доступа граждан к государственной информации, перевод государственных органов на безбумажное делопроизводство, установление для всех государственных органов показателей эффективности работы на год и регулярный их контроль, который проводится как парламентом, так и гражданами, введение в государственных органах пластиковых карт для идентификации госслужащих, перечисление им зарплаты, расчетов за командировки, перенесение в сеть большинства стандартных транзакций между государством и гражданами или бизнесами и т.п. Полноценная реализация комплексной программы электронного правительства, несмотря на множество технологических и теоретических разработок, реализовываться начинает только теперь – с ноября 2002 Южная Корея вводит в действие правительственный портал (вначале на корейском), уже довольно полно отвечающий определению электронного правительства, а не правительства он-лайн.

## **Первый учебный вопрос – Концепция электронного правительства**

Итак, следует отличать правительство, оборудованное электронным интерфейсом (он-лайновое правительство, government on-line), от электронного правительства. Понятно, что он-лайновый интерфейс является неотъемлемым элементом электронного правительства. Но не всегда он-лайновое правительство является электронным правительством. Последнее требует более глубокой перестройки традиционных форм деятельности. По этому поводу следует привести такой пример. С января 2001 года в Дзержинской администрации Волгограда функционирует автоматизированная система административного управления. Математическую модель и программное обеспечение для нее разработал Владимир Владимиров.

Нам она интересна тем, что "в ней отсутствует интернет, однако присутствует главное – прозрачность управления, контроль над исполнительной дисциплиной и над принимаемыми решениями. Прозрачность структур государственного управления не достигается простым подключением к интернету. Очень редка ситуация, когда, например, администрация города или области предоставляет общественности информацию о текущем состоянии бюджета, даже при наличии необходимой для этого информационной системы". Информация от чиновников всегда дозирована, и часто это означает ее утаивание. Простым внедрением он-лайнового правительства эту проблему не решишь. Ведь чиновник может просто минутной манипуляцией настроить почту на автоматический режим ответа: "Уважаемый N, ваше письмо благополучно получено и передано в отдел работы с гражданами. Ожидайте результата в ближайшее время".

Принцип же работы, который вводит в том числе и Владимир Владимиров, является, несомненно, более близким к концепции электронного правительства, чем подавляющее большинство существующих он-лайновых правительственных проектов. При такой организации деятельности правительственных структур реализуется на практике требование,

сформулированное В.Лисицким: “должны работать прозрачные бюджетные процедуры. Необходимо, чтобы процесс формирования бюджета, процесс накопления им доходов, затратная часть бюджета – чтобы все это было прозрачным, четко описанным и подконтрольным”.

### **Выводы :**

1. Таким образом, мы делаем акцент на том, что электронное правительство не как затратное частичное технологическое решение, а как концепция осуществления управления государством, необходимо является элементом масштабного информационного преобразования общества.

2. Изменение нормативно-правовой базы, образовательных приоритетов, принципов формирования и расходования бюджета, экологических ориентиров, перераспределение зон приоритетной компетенции государственных и общественных структур, перенесение акцентов в экономике, обновление и расширение ценностных парадигм общества – все это вместе со многими другими компонентами жизнедеятельности общества является основой для реинжиниринга государственного управления, для создания и функционирования электронного правительства.

3. Изменения должны затронуть и избирательную систему, принципы законодательной деятельности, схемы осуществления контроля и ответственности всех ветвей власти перед гражданами, их объединениями и бизнесом. Но основой для цифровых преобразований, в том числе и в деятельности государственных и правительственных структур, является готовность граждан использовать возможности информационных технологий, оценить их преимущества, находить новые применения непосредственно для своей жизни, бизнеса, общественной, научной деятельности, обучения и т.п.

Этот процесс может инициироваться совместно тремя секторами, определяющими основы общественной жизни – государственным, общественным и деловым. Структуры каждого из этих секторов должны подключиться к активной просветительской деятельности.

Рассмотрим это утверждение детальнее. Обычно инициирует внедрение инноваций бизнес – отечественные производители или (при определенном уровне открытости внутреннего рынка) зарубежные компании – с целью продвижения собственных продуктов и создания перспективного рынка сбыта. Общественные организации поощряют внедрение инноваций там, где это способствует защите прав и свобод гражданина, увеличивает его социальную защищенность, укрепляет демократические основы общества. И уже представители этих двух секторов лоббируют инновации на уровне государства. При удачном лоббировании к пропаганде инноваций и поощрению их внедрения подключаются государственные структуры, привлекая к этому процессу все институты государства (систему образования, бюджетные программы, налоговую систему, систему правового регулирования и т.п.). Собственно, государство может само стать инициатором программы электронного правительства, однако, как показывает практика, это наименее эффективный путь.

В ситуации, когда схема внедрения электронного правительства является большей частью директивной, на первый план выходит еще одна проблема – профессиональная и социально-психологическая адаптация государственных служащих к работе с ИТ. При обратной направленности инициативы – со стороны бизнеса и общественности – происходит естественный отбор чиновников. Те, что не в состоянии отвечать новым профессиональным требованиям, установленным общественностью как нанимателем и работодателем государственного аппарата, вынуждены оставлять должность – высвобождая таким образом места для тех, кто готов воспринимать инновации и активно их применять. Таким образом, инициатива извне предопределяет инициативу внутри властных структур как способ сохранить рабочее место и обеспечить карьерный рост.

При имеющемся же положении едва ли справедливо вести речь об инициативе в рядах государственных служащих. Центральным становится другой вопрос – понимают ли чиновники смысл внедрения информационно-



технологических преобразований, в частности электронного правительства. Ведь для того, чтобы инициированные изменения имели комплексный характер, предпринимаемые шаги были стратегическими, а не тактическими, непосредственные исполнители (то есть государственные служащие всех уровней) должны иметь верное представление о цели этих изменений, об их масштабе и общей направленности. При иных обстоятельствах результатом будет набор отдельных мероприятий, которые никак не скажутся на качестве работы государственных структур. Кроме того, при такой ситуации чиновники не в состоянии адекватно оценить собственную роль в инновационных процессах, вследствие чего происходит недооценка ими самих процессов информатизации.

В результате, члены правительства вообще отрицают сам принцип электронного правительства. Концепция организации государственного управления воспринимается как пустой лозунг для получения бюджетных средств. Так начальник департамента правительственной информации РФ Андрей Коротков говорит, что “электронное правительство” вообще “... неточный термин. Я всегда говорю, что мы не должны говорить об электронном правительстве, мы должны говорить о правительстве, использующем информационные технологии. Мы должны говорить о Федеральном собрании, использующем информационные технологии. Мы должны говорить о судах, использующих информационные технологии. Мы говорим об определенной коммуникационной среде, которая позволяет структурам власти и структурам гражданского общества, бизнеса взаимодействовать в единых стандартах, понятных друг для друга”.

Как следствие неверно определенных целей информатизации государственного управления появляется отношение к электронному правительству как к очередному атрибуту, нужному больше для имиджевых, представительских целей, чем для решения реальных проблем. Когда эту мысль разделяет определенное количество граждан – они просто присоединятся к тем, кто будет общаться с официальными структурами традиционными способами.

Тем не менее, когда такой же мысли придерживаются государственные служащие, у них есть объективная возможность (по крайней мере, в отдельной структуре) действительно превратить информатизацию в формальную процедуру, которая не будет влиять на устоявшуюся схему деятельности.

Стараясь сэкономить, функции электронного правительства сводят до уровня прикладного инструментария осуществления управления государством. Цифры в данной затратной статье бюджета в самом деле становятся меньшими. Тем не менее, и на эти, меньшие, суммы бюджет становится больше. И такое увеличение ничем не компенсируется – ни качеством обслуживания граждан, ни скоростью обработки документов, ни более широким привлечением граждан к процедурам законотворчества или контроля над соблюдением законности. Расходятся средства на приобретение hardware (компьютеров, сетевого оснащения, приборов ограничения доступа и инициализации), создание software (специфического программного обеспечения), на наём секретарш для обработки уже цифровой информации. Результатом же является увеличение объемов работы во вспомогательных структурах лишь ради более эстетичного вида документов и упрощения их распечатки для максимального количества людей.

А при условии внедрения электронного правительства как масштабной концепции, при трансформировании принципов организации деятельности властных институтов цифры в конкретной затратной статье будут большими, но общие затраты на организацию государственного управления уменьшатся. Причем уменьшение этих затрат тем заметней, чем качественней становится обслуживание населения, чем меньше бюджетных средств расходуется вне запланированных целей.

Но при самом объективном обосновании еще определенное время в обществе будет сохраняться мысль, высказанная на сайте warweb.ru. А именно – что Информационное общество, элементом которого является электронное правительство, “живёт по принципу: "Создай потребность и удовлетвори её!". Не имеем ли мы и в данном случае дело с созданием искусственной ...

потребности в каком-то "электронном правительстве", без которого светлое будущее как будто никогда не настанет? Но ведь удовлетворение этой новой потребности влетит нам всем в копейку: только на финансирование программы "Электронная Россия" было запланировано выделить почти 77 млрд. рублей, в том числе 39 млрд. – из госбюджета...”.

На глобальные информатизационные преобразования понадобятся и большие средства, тем не менее, повторим, главное – определить принципиальную основу изменений, выяснить их цель. Это позволит обозначить основные векторы трансформации, капиталовложения по которым будут наиболее эффективными, предотвратить распыление средств (с чем уже непосредственно столкнулись координаторы ФЦП «Электронная Россия» - вплоть до разговоров о провале программы вообще). Четкие ориентиры позволят задействовать небюджетные средства и общественный творческий и организационный потенциал. Кроме того, следует учитывать специфику объекта капиталовложений и следствия, которые из этого вытекают. Электронное правительство, по определению, является элементом информационного общества. Информационное же общество необходимо характеризуется глобальностью.

Один из таких проектов стартовал осенью 2001 года. Шесть стран юго-восточной Европы (Албания, Кипр, Греция, Югославия, Румыния и бывшая югославская Республика Македония) начали общий проект под названием «eGovernance» (e-government) с целью установления взаимодействия в он-лайнном режиме на региональном уровне. Например, взнос Румынии в рамках этого проекта составит \$500 000. На начальной стадии будет создана единая сеть связи и ряд цифровых библиотек для использования их правительствами и правительственными агентствами. На втором этапе каждый гражданин стран этого региона получит доступ к полезной информации всех стран-участниц для личных или деловых целей.

Как и в любой другой сфере, в деле внедрения электронного правительства “для чего” предопределяет то, “как” и “что”. А нежелание или

невозможность понять цель порождает мифы, часто достаточно правдоподобные для частичного или полного приостановления трансформационных процессов. Один из наиболее популярных мифов – давние опасения перед големом, искусственным творением человеческого мозга, которое выполняет определенные функции человека, но не является человеком – он в любой момент может выйти из-под контроля и начать решать человеческие судьбы по собственному усмотрению. Появляются эмоциональные заявления про “радикальное отчуждение человека от его собственного государства”, которое происходит из-за экспансии информатизации. “Новая экономика”, основанная на ИТ, якобы “серьезно решила поставить между человеком и государственным чиновником бесчувственный электронный барьер, принципиально непроницаемый для человеческих эмоций, симпатий, сочувствия, жалости, желания поддержать человека в тяжелую минуту”.

И уже исходя из этих, субъективных, аргументов делается вывод, отстаиваемый чиновниками “из объективных экономических причин – для сохранности бюджетных средств”. Снова появляется категоричное утверждение: “нет ни одного специфически электронного правительства, а есть государство, которое выполняет свои властные функции, пользуясь преимуществами ИТ-технологий. Остальное от лукавого”. И снова вывод неверен из-за неверных предпосылок, а фактически – из-за недостаточной осведомленности.

Такая позиция приводит к парадоксальным выводам. С одной стороны, информатизация как социальный процесс, закладывающий основы информационного общества, изменяя традиционные институты (в данном случае связанные с осуществлением властных функций) общества индустриального, является злом – но информационные технологии как один из вспомогательных инструментов в работе государства являются положительной инновацией. С другой стороны, все же признается неизбежность глобальных социальных изменений на основе возможностей, открываемых ИТ, как

гарантии благосостояния государства в будущем. Однако высказывается убеждение в том, что новое, информационное общество может быть глобальным и изменять принципы существования всех сфер общественной жизнедеятельности, одновременно ни коим образом не касаясь функций государственного управления. Так относительно Российской Федерации этот парадокс звучит следующим образом: “получив утвержденную правительством программу "Электронной России", которая открывает дорогу к электронному XXI веку, мы должны сказать ей наше решительное "Да". И не менее решительно следует ответить "Нет" планам превращения нашего правительства в бесчувственного электронного монстра”.

Несмотря на нелогичность, эта позиция может быть использована определенной частью чиновников как способ избежать внутривидовой конкуренции: новая, информационная концепция правительства предусматривает значительно более суровые профессиональные требования к государственным служащим. А этим требованиям сможет удовлетворить лишь часть имеющегося аппарата. Должностное соответствие остальных окажется под вопросом.

В этом пункте мы согласны с результатами сравнительного анализа Виктора Лобанова, заместителя директора Института государственной службы Государственного института управления. Согласно В.Лобанову, характеристики традиционного и нового, электронного правительства диаметрально противоположны. Традиционное правительство характеризовалось сложностью структур – электронному же правительству присуща простота структур и процессов. Еще сегодня ведется разговор об “укреплении властной вертикали”. Но электронное правительство противопоставляет централизации и зависимости гибкость и автономию. Нынешние отчеты о работе государственных органов состоят преимущественно из цифр – сколько именно средств израсходовано на те или иные цели, сколько средств недополучено. Электронное правительство оценку по затратам заменяет оценкой по результатам. Сейчас государственное

управление осуществляется с помощью правил и директив. Для электронного правительства характерно управление с акцентом на организационную культуру и ценности. Как один из компонентов информационного (или же основанного на знаниях, на пожизненном обучении) общества, электронное правительство переносит акцент с финансовых и материальных ресурсов на ресурсы человеческие. И еще одна характеристика элемента открытой социальной системы – электронное правительство ликвидирует традиционное ориентирование на внутренние процессы. В новых условиях главным является учет внешних факторов и ориентация на потребителей.

## **Второй учебный вопрос - Интранет как элемент внутренних коммуникаций в ходе государственного и муниципального управления**

Предоставления большей самостоятельности требует новых подходов к системе отчетности и контроля над госаппаратом. Если раньше основное внимание отводилось контролю над процессом выполнения работы и использованием государственных ресурсов, то сейчас ударение делается на контроле и оценке результатов и последствий. Это развязывает руки работникам, самостоятельно избирающим пути и средства достижения поставленных целей.

Параллельно с эффективностью деятельности учитывается этическая сторона, а также умение провести анализ проблем, разработать и осуществить план действий, оценить его результаты и последствия. Особое внимание обращено на анализ влияния, смысл которого в том, чтобы на этапе планирования учесть возможное влияние на отдельные организации и группы, а также разнообразные сферы жизнедеятельности общества (политическую, социальную, экономическую и культурную)».

Объединение возможностей правительственного интранета и правительственного портала может обеспечить выполнение таких задач:

- реализация права граждан на доступ к открытой государственной информации;
- доведение до общественности объективной и достоверной информации о деятельности органов государственной власти, что укрепит доверие к государству и проводимой им политике;
- взаимодействие и постоянный диалог государства с гражданами и институтами гражданского общества, а также необходимый уровень общественного контроля за деятельностью государственных органов и организаций;

- объединение информационных ресурсов и сервисов органов государственной власти и местного самоуправления с целью укрепления общенационального информационного пространства;

- усовершенствование системы государственного управления, оптимизация структуры государственного аппарата, снижение финансовых и материальных затрат на его удержание, поэтапное переводение части государственных услуг, имеющих самостоятельную стоимость, в систему государственных сетевых сервисов, что будет отвечать реальным потребностям граждан и организаций;

- эффективная поддержка экономической деятельности государственных хозяйственных субъектов, что позволит им эффективно интегрироваться в общенациональное и мировое экономическое пространство;

- взаимодействие и сотрудничество с государственными органами зарубежных стран и международными неправительственными организациями.

Детальнее рассмотрим функции и возможности правительственного интранета (который является частью G2G-модуля электронного правительства). Прежде всего, отметим, что целью внедрения интранета является: повышение точности, полноты и оперативности, достоверности накапливаемой информации; обеспечение высокой степени контроля за выполнением решений и поручений правительства со стороны других структур исполнительной власти; обеспечение прозрачности выполнения решений и поручений правительства органами исполнительной власти: аппарат правительства будет иметь возможность в любой момент времени проверить, на каком этапе находится выполнение поручения или постановления внутри подконтрольного органа власти; снижение накладных затрат.

Для эффективного выполнения этих задач система электронной почты и документооборота правительства (будем считать их основными элементами интранета, поскольку для реализации он-лайн-конференций следует израсходовать значительно большие средства, а назвать возможность организовать сетевую конференцию в режиме реального времени



первоочередной необходимостью нельзя) должна быть частью интегрированной информационной системы. Эта система может обеспечивать информационную поддержку общего руководства работой аппарата. К более конкретным задачам интранета относятся, в частности, координация деятельности региональных управлений и территориальных подразделений и ведение внутреннего делопроизводства в правительстве. На серверах интранета должны храниться и специализированные базы данных, архивы персональных данных граждан, досье государственных служащих всех уровней и т.п..

Интранет, равно как и правительственные службы во внешней сети, обеспечивает использование еще одного метода оптимизации сотрудничества правительственных структур между собой и с гражданами и бизнесами. Речь идет о создании информационных ресурсов, общих для нескольких государственных служб или ведомств, чьи сферы интересов пересекаются. Скажем, ресурс, содержащий информацию о гражданском состоянии лиц: обычно гражданин может представлять сведения о бракосочетании, разводе, рождении ребенка или смерти близких в несколько государственных органов на протяжении определенного ограниченного срока, а в дальнейшем в разнообразнейших ситуациях снова подавать каждый раз одни и те же данные в разных анкетах (для купли-продажи недвижимости, получения наследства, оформления субсидий или налоговых льгот и т.п.). При функционировании же общих ресурсов один раз указанные данные заносятся в архивы всех нужных органов автоматически, а при повторном обращении гражданина к любому из государственных органов он освобождается от необходимости повторно сообщать те же самые данные.

Но создание единых точек контакта не только повышает эффективность работы. Описанный межведомственный подход позволяет предотвратить распространенный вид мошенничества, когда человек несколько раз получает одну и ту же льготу, обращаясь за ней в разные инстанции. В то же время, разным государственным учреждениям все чаще нужен общий доступ к информации об одних и тех же организациях и персонах или доступ к данным

по одному и тому же вопросу. Так, например, медицинские учреждения могут оперативно предоставлять информацию местным органам власти (отделам социального обеспечения), что поможет более качественно удовлетворять потребности населения. В ситуациях, когда возникает риск для безопасности граждан, информация может предоставляться милиции и другим правоохранительным органам. При этом применение в таких транзакциях интранета, кроме экономии средств, предупреждает несанкционированный доступ к персональным данным со стороны отдельных граждан, организаций, бизнесов и т.п.

Но все же внедрение интранет-сети, хотя и обеспечивает значительную экономию бюджетных средств, не в состоянии обеспечить выполнения задач электронного правительства в полной мере. Ведь внедрение электронного правительства направлено на достижение трех основных целей. Во-первых, это повышение эффективности работы управленческого аппарата – приведение в порядок сбора налогов, законы и регулирование, регистрация информации, документооборот (выполнения большинства этих функций как раз и оптимизирует интранет). Во-вторых, это экономическое развитие (облегчение процедур, связанных с производством и торговлей, повышение конкурентоспособности отечественных производителей на международном рынке). И, в-третьих, повышение качества жизни граждан (усовершенствование системы социальных услуг, системы здравоохранения, более надежное обеспечение безопасности, увеличение возможностей для образования, обеспечение более эффективной защиты окружающей среды).

### **Третий учебный вопрос – Оптимизация работы правительственных порталов**

Оптимизировать работу правительственного портала возможно и с помощью более эффективной организации информации. Так сайт Oasis ирландского правительства построен, в отличие от традиционного пути, не вокруг правительственных агентств, а вокруг тем, интересных для населения: как получить работу или купить дом, как получить водительские права или зарегистрироваться для участия в выборах. А уже за темой находится выход на необходимые правительственные сайты министерств и ведомств.

Оптимизация состоит и в снятии ограничений, присущих традиционным способам работы правительственных сервисов с гражданами. В частности, это ограниченный промежуток времени для осуществления транзакций, который при этом совпадает с рабочим временем большинства предприятий, компаний, организаций. То есть, гражданина ставят перед выбором – работать или решать свои проблемы в государственных службах. Но с внедрением правительственного портала это затруднение можно решить. Правительства ряда европейских стран (например, Великобритании и Финляндии) официально провозгласили намерение обеспечить круглосуточное обслуживание граждан. К сфере оптимизации работы правительства через портал относится и обеспечение свободного доступа граждан к ресурсам портала. Прежде всего, это решение сугубо технических вопросов – обустройство публичных точек доступа.

Реализацию комплексного подхода к внедрению правительственного портала (предварительное решение, получившее развитие в корейском государственном портале) продемонстрировала, в частности, власть австралийского штата Виктория. Ею введена система MAXI, ставшая лауреатом разнообразных премий. MAXI – единый узел обслуживания населения, доступный не только с настольных компьютеров с интернет-доступом, но и через 50 киосков, а также по телефону 24 часа в сутки, 7 дней в

неделю, 365 дней в год. Система обеспечивает проведение операций между местным правительством и физическими и юридическими лицами. Было выявлено, что около 40% операций, выполняющихся с помощью МАХІ, осуществляются в нерабочее для правительственных чиновников время. Выгода для граждан очевидна.

Международное сообщество чрезвычайно серьезно относится к обеспечению максимально эффективного сотрудничества между правительствами с одной стороны и гражданами и бизнесами с другой. Общая мысль, содержащаяся в обращениях и международного сообщества, и отдельных правительств и администраций, и ИТ-компаний, такова. Перед правительствами всего мира стоит грандиозная задача: граждане хотят получать от них услуги высокого качества и требуют эффективного использования налоговых поступлений. Поэтому государственные учреждения должны искать все более эффективные, быстрые и дешевые средства связи и общей работы, чтобы максимально облегчить доступ к информации и предоставить нужные данные в нужное время тем, кому они необходимы.

В этом отношении снова следует вспомнить подход к определению электронного правительства как к реинжинирингу государственного управления как бизнеса, собственниками и клиентами которого являются граждане. С этой точки зрения электронное правительство – трансформированные для правительства идеи электронного бизнеса, в которых правительство выступает как разновидность корпоративного пользователя информационных технологий. И как разновидность бизнеса, правительство может проникаться и проблемой востребованности новых способов обслуживания. То есть, нужно ли гражданам он-лайн-овое правительство, и в состоянии ли они использовать его возможности. По этому поводу приведем несколько цифр. При традиционном, личном способе общения граждан и государственных органов время и деньги (в одном случае свои, во втором – налогоплательщиков) тратят обе стороны. При переводе такого общения в сеть выгода имеется для обеих сторон. Таким образом, при внедрении

правительственного портала количество личных обращений в правительственные структуры будет уменьшаться. Это уже имеет статистическое подтверждение: сегодня, например, в Лос-Анджелесе личные обращения граждан к правительственным структурам составляют менее чем 20% от общих контактов.

Если к определению электронного правительства и его функций подходить строго, то когда правительственный сайт используется лишь как источник распечатки бланков или форм для отправления обычной почтой или для личной передачи определенному государственному органу для дальнейшей обработки – это не является ни он-лайн-правительством, ни полноценным электронным правительством. Эти лишь использование отдельных элементов электронного правительства, дающее очень незначительное сокращение затрат и времени на осуществление операций между правительством и гражданином. Тем не менее, такой подход все же является взвешенным. Более того, национальные и международные группы по изучению возможностей внедрения электронного правительства считают это необходимым условием.

Высказывается убеждение, что для преодоления возможного стресса государственных служащих и налогоплательщиков от резкого изменения форм взаимодействия правительство обязано позаботиться о таком темпе внедрения электронных форм работы, который будет соответствовать темпу психологического приспособления. В связи с этим специалисты рекомендуют постепенный, пошаговый режим внедрения, продолжительный период тестирования и сохранение на протяжении продолжительного времени параллельного офф- и он-лайн-обслуживания.

Для того чтобы диалог, а в некоторых случаях и сотрудничество граждан и государства были эффективными, экономными и мобильными, необходимо создать интегрированную электронную систему отношений налогоплательщиков с государством. Конечно, такая система должна включать в себя доступ к информации и услугам на сайтах, по телефону, по электронной почте и в обычном офф-лайн-режиме. Главным фактором становится

выгода налогоплательщика (гражданина или компании), а не государственных структур. Для достижения этой выгоды необходимо решить еще многие вопросы. Их перечень будет очень длинным, тем не менее общие представления об их объеме можно получить, например, из тем второго московского Международного Форума "Россия в электронном мире". А именно, для внедрения электронного правительства следует найти национальные прикладные решения в таких сферах: государственные закупки; роль информационно-телекоммуникационного сектора экономики и электронных технологий в реформе жилищно-коммунального комплекса; информационная безопасность; новые технологии в образовании; обеспечение доступа населения к электронным услугам; электронные социальные службы; принципы проведения тендеров на поставки решений и продукции для электронного правительства; электронные услуги для отраслей; административные и правовые барьеры на пути развития информационного общества; информационные порталы и информационная прозрачность государства; платежные карты и электронные персональные инструменты в автоматизированных системах взаимодействия государства с населением; технологии документооборота (бумажного и электронного); взаимодействие бизнеса с государством в электронной среде; финансы и логистика в электронном правительстве.

Несмотря на то, что решение всех этих вопросов и нахождение решений, пригодных для каждой отдельной страны, стоит недешево, политики убедились в том, что отказываться от электронного правительства сегодня дороже, чем внедрять его. Процесс глобализации приобрел необратимый характер. Ускорение темпов экономического развития заставляет государства реагировать на изменения так же быстро, как и частные структуры. Тем не менее, не следует ожидать мгновенной трансформации правительственных структур. Этот довольно продолжительный процесс. Он требует изменения культуры взаимоотношений правительства с налогоплательщиками и изменения форм взаимодействия правительственных учреждений, развития

новых привычек у всех участников процесса, найма нового персонала в правительственные учреждения.

## **Четвертый учебный вопрос - Направления активизации информатизации государственного и муниципального управления**

«Примитивный уровень государственной информатизации» может преодолеваться и **инициативой изнутри**, собственно от чиновников. Этот процесс может быть обусловлен соответствующими государственными решениями. В частности, речь идет об усилении конкуренции в государственных структурах и введении квалификационных испытаний, в том числе относительно умения пользоваться компьютерной техникой и информационной сетью, понимания цели и задач внедрения электронного правительства. И это не единственный способ решения проблемы кадрового обеспечения деятельности электронного правительства. Можно использовать потенциал молодых специалистов, предоставив им возможность наработки опыта и практики использования приобретенных знаний и умений на государственной службе. Система мониторинга деятельности каждого госслужащего – в какой мере и насколько эффективно он использует возможности ИТ, не злоупотребляет ли автоматизацией процесса транзакций с гражданами, какие отклики имеет со стороны граждан и бизнесов по поводу качества обслуживания. И, конечно же, система поощрений.

Что же касается текущего состояния дел в сфере формирования электронного правительства, то ситуацию следует характеризовать, отталкиваясь от определенных критериев оценки. **В частности, United Nations Division for Public Economics & Public Administration совместно с American Society for Public Administration определили следующие стадии развития электронного правительства:**

1. Формирование присутствия государства в Сети (emerging web presence): в стране один или несколько официальных правительственных сайтов, предлагающих пользователям статическую информацию и служащих инструментом для связи правительства с общественностью.



2. Усиливаемое присутствие государства в Сети (enhanced web presence): количество правительственных сайтов увеличивается, предоставляемая информация становится более динамичной, при этом пользователи получают больше возможностей для доступа к государственной информации.

3. Интерактивное присутствие государства в Сети (interactive web presence): осуществляется формальный обмен информацией между пользователями и правительственными органами (заполнение форм, отправка заявлений он-лайн).

4. Присутствие государства в Сети на уровне транзакций (transactional web presence): пользователи имеют легкий доступ к данным, приоритетность которых определяется на основе их потребностей; существуют транзакции, осуществляемые он-лайн (уплата налогов, уплата регистрационного сбора и таможенных пошлин).

5. Полностью интегрированное присутствие государства в Сети (fully integrated web presence): завершенная полная интеграция всех государственных интернет-ресурсов в рамках единого портала.

Преимущество такой градации в том, что она предусматривает постепенность формирования электронного правительства (как и информационного общества в целом), исходит из реальных возможностей общества и государства, в частности экономических.

Однако если брать за ориентир оценку Комитета по ИТ королевства Нидерланды (“Сравнение моделей оценки э-готовности – заключительный проект”), РФ потребуется длительное время для развертывания всех компонентов электронного правительства **Условия**. Ведь, согласно выводам Комитета, “э-готовое” общество (имеющее все условия для создания электронного правительства и информационного общества) располагает быстрым доступом к сети, предоставляемым конкурентным рынком операторов; имеет постоянный доступ к сети и широкое применение ИТ в школах, правительственных учреждениях, бизнесах, службах здравоохранения

и домашних хозяйствах; в котором обеспечена секретность пользователя и он-лайн безопасность; в котором политика правительства благоприятна для дальнейшего расширения доступа и использования Сети.

**“Э-готовое” общество должно иметь:** необходимую физическую инфраструктуру (высокую скорость передачи данных, надежность, доступные цены); внедрение ИТ и объединенных ИТ-сервисов в бизнесе (е-торговля, развитый местный ИТ сектор); ориентацию на потребности граждан (местное наполнение, много он-лайн-овых организаций, использование ИТ в повседневной жизни, преподавание ИТ в школах) и правительственных учреждений (электронное правительство); конкурентность в телекоммуникационной области; независимое регулирование этой области с обязательствами продавца обеспечить универсальность доступа; а также э-готовое общество не имеет никаких ограничений на торговые или иностранные инвестиции.

Проблема сохранения надежности государственных служб и доверия к ним граждан при виртуализации, также сформулированная нидерландским Комитетом по ИТ, для РФ сегодня достаточно актуальна.

Позиция стран с развитой экономикой такова, что государственные службы должны пользоваться наилучшими и наиболее современными технологиями в области электронной почты, электронного документооборота и коммуникаций, которые не уступают технологиям корпоративного и частного сектора. Конечно, это требует значительных бюджетных затрат. Но в сфере безопасности персональных данных, безопасности транзакций и вообще национальной информационной безопасности государство должно приложить максимум усилий и проявить максимум инициативы, чтобы по возможности меньшими средствами достичь наилучших результатов.

**Что это означает на практике?** Прежде всего, ставку следует делать на национального производителя – оказывать содействие развитию отечественного ИТ-сектора, производителей как оборудования, так и программного обеспечения. Возможно, ввести схемы льготного

налогообложения и кредитования, компенсируемые льготным же обслуживанием государственных структур – разработкой по минимальным расценкам hardware и software, обновлением правительственной аппаратной и программной базы, предоставлением услуг сервисной поддержки на тех же условиях. Кроме того, что такая политика оказывает содействие экономическому развитию государства, это чрезвычайно увеличивает надежность всех систем электронного правительства. Ведь при программном и аппаратном обеспечении от общего производителя компьютерные вирусы, другие программы-взломщики, кракеры (преступные хакеры) с одинаковой легкостью и с помощью одинаковых инструментов наносят ущерб правительственным ресурсам любой страны. Когда же используются возможности национального интеллектуального потенциала, найти в их продуктах щели для несанкционированного проникновения злоумышленнику, работающему обычно на наиболее распространенном универсальном оборудовании и с общепринятым программным обеспечением, значительно сложнее.

В частности, следует активно поощрять отечественные научные и производственные ИТ-компании к дальнейшей разработке новейших высокотехнологических идей. Так новый светодиод британских ученых и квантовая технология создания компьютеров концерна IBM могут стать основанием отечественных разработок в этой. И первейшее применение этих технологий – безопасность информации, основанная на методах криптографии. Светодиод, созданный совместно Кембриджским университетом и компанией Toshiba, позволит уже в ближайшее время реализовать идею квантовой криптографии, которая, по современным представлениям, делает возможной абсолютно надежную защиту данных. А квантовый компьютер IBM, построенный на основе не кремниевых микросхем, а отдельных атомов или элементарных частиц, смог разложить число 15 на простые множители – 3 и 5 (методом последовательного перебирания): когда речь идет об очень больших

числах, на этом основано большинство методов шифрования и кодирования информации.

Целям безопасности служит и создание правительственного интранета – закрытой информационной сети, физически отделенной от сети глобальной. Злоумышленникам и вирусам проникнуть в эту сеть чрезвычайно сложно. **Таким образом, затраты на интранет (или govnet – government net, правительственная сеть) окупаются ее надежностью и безопасностью.** Защита интересов гражданина и государства во время транзакций в глобальной сети ещё более важна, поскольку происходит передача персональных данных, среди прочего (после введения электронной подписи и, соответственно, электронного банкинга) и номеров кредитных карт и другой чувствительной информации. Обычным методом предупреждения преступлений является законодательное закрепление ответственности – административной или уголовной, а также внедрение аппаратных и программных средств для поиска преступников.

С этой точки зрения все более насыщенным становится зарубежное, в частности европейское, законодательство. Абсолютно верно, что новейшие технологии способны эффективнее противодействовать злоумышленникам, чем, скажем, такие законодательно закрепленные методы, как обязательный мониторинг информационных потоков, обязательная регистрация пользователей и лицензирование провайдеров, другие нормы, ограничивающие тем ли иным образом права граждан, бизнесов и организаций.

### **Выводы по лекции:**

1. Таким образом, электронное правительство – концепция осуществления государственного управления, присущая информационному обществу. Основывается на возможностях информационно-телекоммуникационных технологий и ценностях открытого гражданского общества. Характеризуется направленностью на потребности граждан, экономической эффективностью, открытостью для общественного контроля и инициативы. Состоит из трех

основных модулей: G2G, government to government, правительство правительству; G2B, government to business, правительство бизнесу; G2C, government to citizens, правительство гражданам. Включает он-лайновые сервисы для граждан и бизнесов на едином портале, электронный документооборот в правительственных и парламентских структурах, общую для разных правительственных структур базу данных для предотвращения дублирования информации и повторных затрат, часто – закрытую специализированную информационную сеть (интранет) для внутриправительственных транзакций (напр. Govnet), разветвленную информационно-телекоммуникационную инфраструктуру, системы криптографии и прочие способы защиты информации, в том числе и персональных данных, цифровую подпись, электронный ключ, смарт-карты, другие средства санкционирования доступа к информации и операций с ней.

2. Электронное правительство тесно связано с такими компонентами информационного общества как электронная коммерция, электронный бизнес, электронный банкинг, универсальный доступ, пожизненное образование, компьютеризация, компьютерная грамотность и т.п.

3. Инициатива формирования и развития электронного правительства, как и других компонентов информационного общества, принадлежит трем общественным секторам – бизнесу, общественности и правительству.

4. Основным источником финансирования внедрения электронного правительства является государственный бюджет. Дополнительное финансирование может поступать от отечественного и транснационального бизнеса, неправительственных учреждений и организаций, международных структур.

5. Наиболее эффективным, выгодным и безопасным является использование программного обеспечения, компьютерной техники и сетевого оборудования отечественного производства. Кадровый вопрос также может решаться за счет отечественных специалистов.

6. Информационная безопасность государства может достигаться за счет многих методов: законодательного установления ответственности для компьютерных преступников; поощрения пользователей к активному противодействию и предотвращению преступлений в сети, создания специализированных органов по проблемам ИТ в правоохранительных структурах, специализированных судебных органов, специализированных подразделений службы безопасности; по возможности более широкого внедрения компьютерного образования, среди прочего основ программирования, сетевой этики, соответствующих разделов законодательства; содействия развитию отечественного сектора ИТ и программного обеспечения; поощрения самоцензуры сети через ограничение доступа нарушителей к отдельным ресурсам, устранения из сети преступного контента; активного сотрудничества пользователей с администраторами порталов ради привлечения внимания к подозрительному контенту или участнику сети, а тех, в свою очередь, при подтверждении подозрения, с соответствующими государственными органами и т.п.

## **Заключение**

С учетом масштабности мероприятий организации электронного правительства абсолютно недопустимо введение внешней цензуры в сети, законодательное обязательство интернет-провайдеров использовать аппаратные или программные средства мониторинга сети, отслеживание пользователей, накопление или снятия без согласия их персональных данных. Среди прочего возможно следует придерживаться принципа, что зарубежное, европейское, международное законодательство в области информационной безопасности должны для РФ лишь ориентиром, а не объектом копирования. Обязательно нужно соотносить ситуации, реальные возможности, а также изменение обстоятельств и, соответственно, потребностей, которые должны удовлетворять соответствующие законодательные акты, с течением времени.

**Лекцию разработал:**

Доцент кафедры ИС

к.т.н., доцент

**В.Е. Рачков**

« \_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20\_\_ г.